



第六十五届会议

临时议程* 项目 68

人民自决的权利

人民自决的权利

秘书长的报告

摘要

大会第 64/149 号决议请秘书长向第六十五届会议提出关于普遍实现人民自决权利问题的报告。本报告是根据该要求提交的。

报告概述了人权委员会和经济、社会和文化权利委员会对以条约为依据的关于实现人民自决权利的人权准则提出的相关意见，并简述了人权理事会审议这一事项的情况。报告还论及国际法院就 2008 年 2 月 17 日通过的科索沃单方面独立宣言的合法性发表的咨询意见。

* A/65/150。



一. 引言

1. 大会在 2009 年 12 月 18 日通过的第 64/149 号决议中重申，普遍实现所有人民，包括处于殖民、外国或外来统治下的人民的自决权利，是切实保障和尊重人权以及维护和促进这一权利的一个基本条件。大会请人权理事会继续对外国军事干预、侵略或占领导致人权、特别是自决权利受到侵害的情况给予特别注意，并请秘书长就此问题向大会第六十五届会议提出报告。本报告就是根据第 64/149 号决议第 6 段提交的。

2. 报告概述了人权机制在自决问题上的主要事态发展。这包括人权委员会和经济、社会和文化权利委员会最近提出的结论意见。这些意见是在审议公民及政治权利国际公约和经济、社会、文化权利国际公约缔约国就受这两项公约第一条保障的自决权利的执行情况提交的定期报告的基础上提出的。报告还概述了人权委员会第十二届特别会议和第十二、十三和十四届常会审议实现自决权问题的近期情况。此外，作为第 64/169 号决议所涉事项范围内的事态发展，报告还论及国际法院 2010 年 7 月 22 日就 2008 年 2 月 17 日通过的科索沃独立宣言是否合法问题发表的咨询意见。

二. 人权委员会和经济、社会和文化权利委员会

3. 《联合国宪章》第一条第二项列有自决权利。《公民及政治权利国际公约》第一条第一款和《经济、社会、文化权利国际公约》第一条第一款申明所有人民都有自决权利。《公民及政治权利国际公约》第一条第三款和《经济、社会、文化权利国际公约》第一条第三款规定缔约国，包括负责管理非自治及托管领土的国家，均应遵照联合国宪章规定，促进自决权的实现并尊重这种权利。

4. 在报告所述期间，人权委员会和经济、社会和文化权利委员会在审议缔约国分别根据《公民及政治权利国际公约》第四十条和《经济、社会、文化权利国际公约》第十六和第十七条提交的报告的过程中，讨论了自决权问题，重点谈到两项公约的第一条第二款，因为该款提到自决权所涉经济问题的一个特定方面，即人民有权为自己的目的“自由处置他们的天然财富和资源，而不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段”。下文概述了相关结论意见。

A. 人权委员会的结论意见

5. 在报告所述期间，人权委员会在关于阿根廷、澳大利亚、新西兰和坦桑尼亚联合共和国的结论意见中论及土著人民的自决权问题。

6. 委员会在 2010 年 3 月通过的关于阿根廷的结论意见中，对它收到的资料表示关注，因为这些资料表明土著群体在一些省份中遭受暴力并被强行赶出他们世

代居住的土地，原因涉及对自然资源的控制(公约第二十六和二十七条)。委员会呼吁缔约国采取必要措施，酌情阻止这种赶出和保障土著人民的共有地产。委员会敦促缔约国加倍努力，执行对土著社区地产进行合法土地测量的方案，调查和惩处要对暴力行为负责的人(CCPR/C/ARG/CO/4，第 25 段)。

7. 委员会在 2009 年 5 月通过的关于澳大利亚的结论意见中，表示知悉缔约国为建立全国土著代表机构以取代 2004 年废除的土著居民和托雷斯岛民委员会启动了协商工作，但仍对在涉及土著人民权利事项的决策过程中没有充分征求其意见表示关注(第二、二十五、二十六和二十七条)。委员会建议缔约国加大力度，在影响土著人民权利的所有领域的决策过程中都切实与土著人民协商，并建立一个有足够资源的全国土著代表机构(CCPR/C/AUS/CO/5，第 13 段)。

8. 委员会满意地注意到，缔约国已经执行人权和机会均等委员会题为“让他们回家”的报告中的一些建议，但对缔约国没有对“被盗走的一代人”政策的受害人进行赔偿，包括补偿，感到遗憾(第二、二十四、二十六和二十七条)。

9. 委员会呼吁缔约国启用一个全面的国家机制，确保为“被盗走的一代人”政策的受害人提供赔偿，包括补偿(CCPR/C/AUS/CO/5，第 15 段)。

10. 此外，委员会在欢迎近期改革的同时，也关切地注意到，根据《土著土地所有权法》提出索赔的有关举证规定费用高，内容复杂，规定严格，并对缔约国未采取足够步骤来落实委员会 2000 年通过的建议感到遗憾(第二条和第二十七条)。

11. 委员会指出，“缔约国应与土著居民和托雷斯海峡岛屿民族协商，继续努力改进土著土地所有权体系的运作”(CCPR/C/AUS/CO/5，第 16 段)。

12. 委员会在 2010 年 4 月通过的关于新西兰的结论意见中，表示知悉已启动谈判工作，以审查或可能废止 2004 年《海岸与海床法》，但对该法歧视毛利人和取消他们对海岸和海床的传统所有权表示关注(第二、二十六和二十七条)。

13. 委员会建议缔约国加大努力，就当前审查 2004 年《海岸与海床法》一事与所有毛利人群体的代表进行有效协商，以修订或废止该法。委员会认为，公开协商阶段尤其应留有充足的时间来听取所有毛利人群体的意见。此外，应按照委员会关于第二十七条(少数群体的权利)的第 23(1994)号一般性意见，特别注意能够使用海岸和海床在文化和宗教上对毛利人的重要性(CCPR/C/NZL/CO/5，第 19 段)。

14. 委员会欢迎缔约国的宪法改革举措，此举也旨在《怀唐伊条约》发挥更大的作用。但委员会注意到，该条约目前不是国内法的正式组成部份，因此毛利人很难在法庭援用。委员会还欢迎缔约国为解决历史条约诉求作出努力，但感到关切的是，有报道称，在某一个案中，尽管一些毛利人群体认为有关解决办法没有充分体现部落原有的所有权，但缔约国还是结束了协商(第二、二十六和二十七条)。

15. 委员会呼吁缔约国继续努力，通过与所有毛利人群体协商，重新考虑《怀唐伊条约》在国内法律体系中的地位，包括是否宜将其列入国内法。此外，缔约国应保证在解决历史条约索偿问题的协商过程中，充分考虑到不同毛利人群体表达的意见(CCPR/C/NZL/CO/5, 第 20 段)。

16. 委员会在 2009 年 8 月通过的关于坦桑尼亚联合共和国的结论意见中，对缔约国不承认其领土上有土著人和少数民族，并对有关土著社区的传统生活方式因建立禁猎保护地和其他项目受到不利影响的报道，表示关注(第二十六和二十七条)。

17. 委员会敦促缔约国对少数民族和土著社区进行研究，并通过具体立法和特别措施，保护、维护和促进他们的文化遗产及传统生活方式。缔约国还应与土著族群先进行磋商，然后再在“祖传”或有争议的土地上建立禁猎保护地，颁发狩猎许可证或执行其他项目(CCPR/C/TZA/CO/4, 第 26 段)。

B. 经济、社会和文化权利委员会的结论意见

18. 经济、社会和文化权利委员会在关于乍得、刚果民主共和国和马达加斯加的结论意见中论及土著人民的自决权问题。

19. 委员会在 2009 年 12 月通过的关于乍得的结论意见中，对在土著领土上开采自然资源，特别采矿作业和石油勘探产生的不良后果表示关注，因为这是在侵犯土著人民对其祖传土地和自然资源拥有的权利的情况下发生的。

20. 委员会敦促缔约国评估经济活动，特别是采矿和石油勘探给环境和社会造成的影响，与各有关社区协商，以确保这些活动不妨碍土著人民充分行使他们对祖传领土和自然资源拥有的权利。为此，委员会鼓励缔约国考虑批准国际劳工组织(劳工组织)1989 年《独立国家土著和部落民族公约》(第 169 号公约)(E/C.12/TCD/CO/3, 第 13 段)。

21. 委员会还感到关注的是，缔约国的自然资源开发制度对土地和土著人民的生活方式产生不利影响，使他们无法享有祖传土地带来的权利和他们的文化特性。为此，委员会建议缔约国采取具体措施，保护土著居民的文化特性和祖传土地(E/C.12/TCD/CO/3, 第 35 段)。

22. 委员会在 2009 年 11 月通过的关于刚果的结论意见中感到关注的是，虽然 2002 年通过了《矿业法》，2004 年通过了采矿计划，而且目前正在审查所有采矿合同，但是缔约国仍然存在自然资源的非法开采和管理不善现象，其中外国公司难辞其咎。委员会还深切地注意到，在受政府有效控制的资源丰富的卡丹加省，巨大矿产仍在进行开采，危害仍然处于极端贫困中的没有基本社会服务和基础设施的该省人民的权利。委员会进一步感到关切的是，目前在审查采矿合同，以及与外国公司签订新合同，例如铀开采方面的专有特许权方面，缺少透明度(第一条第二款)。

23. 委员会敦促缔约国采取一切适当措施，确保其自然资源不被非法开采和管理不善；毫不拖延地以透明和让各方参与的方式审查所有采矿合同，废除所有不利于刚果人民的合同，确保今后的合同以透明和公开的方式签订。委员会还鼓励缔约国执行它自 2008 年起便申请加入的《采掘业透明度倡议》，特别是以可公开获得、全面和可理解的方式，定期向广大群众披露石油、天然气和采矿的收入情况。缔约国还应采取适当措施，控制矿产出口、严惩参与自然资源非法交易的人，委员会进一步呼吁缔约国确保采矿部门的收入用于卡丹加省的发展，确保其居民享有基本的社会服务和基础设施，从而改善他们的生活条件(E/C.12/COD/CO/4，第 13 段)。

24. 委员会还感到关注的是，缔约国虽然通过了《林业法》和特许权备忘录，但是，非法木材交易和森林滥砍滥伐仍然对生态和生物多样性造成不利影响，危害土著人民、特别是俾格米人在其祖传土地上生活并根据传统做法管理森林的权利。委员会还表示关注的是，负责审查非法伐木合同的部际委员会第二届会议虽然专门讨论了当地政府与伐木公司签订合同的问题，但是并没有邀请土著人民代表参加(第一条第二款)。

25. 委员会敦促缔约国暂停发放特许权，直至勘查和划区工作结束，确保未来的森林特许权不会剥夺土著人民充分享有他们对祖传土地和自然资源的权利，并确保特许权带来的好处有助于他们脱贫。缔约国应当确保林业项目将重点放在增进以林业为生者的权利上，且只有在受影响人士参与全面研究，评估了计划的活动将对他们造成的社会、精神、文化和环境影响后才能进行。委员会鼓励缔约国考虑批准劳工组织第 169 号《土著和部落居民公约》(E/C.12/COD/CO/4，第 14 段)。

26. 委员会还感到关注的是，与土地相关的争端仍然没有解决，而且可能导致新的种族冲突，因为土地争端是伊图里冲突的核心，并且仍然是许多省份的冲突根源。委员会亦感到关注的是，虽然缔约国在报告中宣布将修订《土地法》，但是相关磋商进程尚未正式开始，而且也没有预定采取任何其他举措以防止今后出现土地争端。委员会还对许多农民因 Kijiba、Kaposhi、Ngaleshi、Kifunga 和 Chimanga(卡丹加省)的采矿作业而被赶出自己的土地的案件表示关注(第一条第二款)。

27. 委员会呼吁缔约国立即启动磋商进程，以便修订现行《土地法》，保障土地保有权。在通过和实施该法之前，缔约国应当与当地和区域主管部门协商，采取一切必要措施，解决当前的土地冲突并防止出现进一步争端。作为该努力的一部分，缔约国应当计划为 2008 年 2 月在伊图里省设立的土地委员会的宣传和调解活动提供资金支持，并且在其他省份设立社区土地委员会。缔约国还应调查卡丹加省驱赶农民事件，并为农民提供补偿以及替代农业用地(E/C.12/COD/CO/4，第 15 段)。

28. 委员会深感关注的是，缔约国森林的滥砍滥伐对于土地以及许多土著人民、特别是生活在赤道省的俾格米人的生活方式产生了不利影响，使他们无法享受其权利，妨碍了他们与大自然的物质和精神联系，并最终损害他们的文化特性。委员会建议缔约国通过法律和措施，承认俾格米人和缔约国内其他土著人民的地位，以便保护他们的祖传土地以及他们自身的文化特性(E/C.12/COD/CO/4, 第36段)。

29. 委员会在2009年11月通过的关于马达加斯加的结论意见中，对2008年1月14日第2007-036号关于投资法的法律允许外国投资者购买土地，包括为农业用途买地，对农民及农村地区居民获得耕地和利用自然资源造成了不利影响一事，表示关注。委员会还感到关注的是，允许外国投资者买地不利于马达加斯加人民实现食物权(第一条)。

30. 委员会建议缔约国修改第2007-036号法，并为农民及农村地区居民购置土地和利用自然资源提供便利。它还建议缔约国就农业投资问题开展全国性辩论，并在与外国公司签订任何合同前，取得有关人员的自由知情同意(E/C.12/MDG/CO/2, 第12段)。

31. 委员会还感到关注的是，系统地开采土地和自然资源影响到马达加斯加人民的生活水平，也影响到不同的族裔群体，使其无法维持与自然环境和祖传土地之间的文化和社会联系(第十五条)。

32. 委员会建议缔约国采取具体措施和制定适当立法，以保护缔约国不同族裔群体的祖传土地和文化特性(E/C.12/MDG/CO/2, 第33段)。

三. 人权理事会审议实现人民自决权利问题的情况

33. 理事会在第十二、十三和十四届常会以及第十二届特别会议上，讨论了与人民的自决权利有关的问题。下文按时间排概述了讨论情况。

34. 人权理事会于2009年9月14日至10月2日举行了第十二届常会。2009年9月29日，理查德·戈德斯通法官根据理事会第S-9/1号决议，代表联合国加沙冲突问题实况调查团成员提交了调查团的报告。¹

35. 调查团充分承认巴勒斯坦人民根据《联合国宪章》和各项国际人权公约实现自决的权利，指出这是一项普遍适用的权利，所有国家都有义务促进这一权利的实现。调查团认为，从该区域近期发生的事件和军事敌对行动来看，自决问题尤为突出，因为这些事件和行动是巴勒斯坦领土长期被占领历史中的一章。²

¹ A/HRC/12/48。

² 同上，第269至1842段。

36. 调查团还从自决权适用于界定交战者和它对区分原则的影响的角度谈到了这一权利。在这方面，调查团强调，国际法，特别是《日内瓦四公约第一附加议定书》规定，依照自决权利采取的任何反对殖民主义和占领的行动都应充分尊重其他人权和国际法。³

37. 实况调查团在其结论意见中确认，限制行动和出入、有关定居点及其基础设施、与耶路撒冷和C区相关的人口政策以及把加沙从西岸分出来，阻碍建立一个可行的、毗连和主权的巴勒斯坦国。⁴ 调查团还强调说，巴勒斯坦人民拥有自由决定自己的政治和经济制度的权利，包括抵抗强行剥夺其自决权的权利和在自己的国家里和平、自由地生活的权利。⁵

38. 理事会还在同届会议上重申了人民的自决权利，这一权利规定他们可以自由决定政治地位，自由寻求经济、社会和文化发展(第 12/22 号决议)。

39. 人权理事会第十二届特别会议于 2009 年 10 月 15 日和 16 日举行，讨论“巴勒斯坦被占领土和东耶路撒冷的人权情况”。理事会在特别会议结束时通过了题为“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人权情况”的第 S-12/1 号决议。该决议 A 节请联合国人权事务高级专员按照 2009 年 1 月 12 日第 S-9/1 号决议，结合其定期报告，监测、记录和报告占领国以色列在东耶路撒冷及其周围履行其人权义务的情况，包括人民的自决权利情况。

40. 理事会在认可调查团报告¹中的建议的同时，呼吁所有有关各方，包括联合国各机构，根据各自的任务规定执行这些建议，并建议大会在第六十四届会议主要会期期间审议调查团的报告。此外，理事会请秘书长向其第十三届会议提交一份报告，说明这些建议的执行情况。理事会还在同一决议中核可了高级专员关于理事会第 S-9/1 号决议执行情况的第一次定期报告中的建议，⁶ 并呼吁包括联合国机构在内的所有有关各方根据各自任务规定执行这些建议。此外，理事会还请人权事务高级专员向理事会第十三届会议提交关于该项决议执行情况的报告。

41. 人权理事会在 2010 年 3 月 1 日至 26 日举行的第十三届会议上，在议程项目 7 下审议了实现人民自决权利的问题，并通过了关于巴勒斯坦人民自决的权利的第 13/6 号决议。⁷ 理事会重申了巴勒斯坦人民享有不可剥夺的、永久的和无条件的自决权利，敦促全体会员国和联合国系统各有关机构支持和协助巴勒斯坦人民早日实现其自决权利。

³ 同上，第 308 段。

⁴ 同上，第 1549 段。

⁵ 同上，第 1875 和 1908 段。

⁶ A/HRC/12/37。

⁷ A/HRC/RES/13/6。

42. 人权理事会于2010年6月14日审议了议程项目7(巴勒斯坦及其他阿拉伯被占领土的人权状况)。特别报告员在介绍报告后进行的相互对话中强调说,以色列长期占领巴勒斯坦领土严重影响到巴勒斯坦人民的自决权利,占领是对巴勒斯坦领土进行事实上的并吞。特别报告员在报告题为“以色列全国地区优先事项计划”的章节中强调说,他对上述地区优先事项计划对实现巴勒斯坦人民的自决权利的影响深表关切。⁸

四. 国际法院就科索沃单方面宣布独立是否符合国际法发表的咨询意见

43. 国际法院在若干裁决和咨询意见中阐明了自决权利的某些方面。法院最近于2010年7月22日就科索沃单方面宣布独立的合法性发表了咨询意见。法院认为,2008年2月17日通过的科索沃独立宣言没有违反一般国际法、安全理事会第1244(1999)号决议或根据联合国科索沃临时行政当局特派团颁布的条例通过的宪法框架。

44. 在塞尔维亚的坚持下,大会请国际法院就科索沃临时自治机构2008年2月17日单方面的独立宣言是否符合国际法问题发表咨询意见。法院指出,有关问题性质特殊,并未要求法院对这一宣言的法律后果发表意见。法院尤其指出,有关问题并不涉及科索沃是否因此而实现建国,也不涉及已承认科索沃为独立国家的国家所做承认是否有效或有何法律效力。

45. 法院在审议过程中发现确有不是用于实现根据国际法为“受外国征服、统治和剥削的非自治领土和人民”确立的“独立权利”的独立宣言,并认为“各国在此种情况这样做并不表明国际法会做出新规定,禁止在这种情况下发表独立宣言”。⁹

五. 结论

46. 《公民及政治权利国际公约》第一条和《经济、社会、文化权利国际公约》第一条列有自决权利。人权理事会以及人权条约机构一直努力落实这一权利。国际法院通过若干咨询意见,一直在阐明这一权利的范围。

⁸ A/HRC/13/53/Rev.1, 第25段。

⁹ A/64/881, 第79段。