



第六十七届会议

临时议程\* 项目 69

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 66/145 号决议请秘书长向第六十七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。

报告概述了人权事务委员会及经济、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，包括其特别程序审议的情况。

\* A/67/150。



## 一. 引言

1. 大会在 2011 年 12 月 19 日通过的第 66/145 号决议中，重申普遍实现所有人民的自决权利对于切实保障和尊重人权的重要意义。大会欢迎处于殖民、外国或外来占领下的人民逐步行使自决权利，建立主权国家，实现独立。

2. 大会在第 66/145 号决议第 5 段中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，在第 6 段中请秘书长就此问题向大会第六十七届会议提出报告。本报告就是根据该决议第 5 和第 6 段提交的。

3. 本报告概述了在报告所述期间在联合国人权机制活动框架内实现自决权方面的主要事态发展。这包括人权事务委员会和经济、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。报告还概述了人权理事会对此问题的审议情况，包括在土著人民权利问题特别报告员和 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员向理事会提交的报告中提出的意见。

## 二. 人权事务委员会和经济、社会和文化权利委员会

4. 《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。两项公约的第一条第二款申明自决权所含经济内容的一个特定方面，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”。《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》的规定、尤其是其第一条第二项的规定，促进自决权的实现并尊重这种权利。

5. 人权事务委员会和经济、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定期报告过程中，讨论了自决权问题。在报告所述期间通过的相关结论意见概述如下。

### A. 人权事务委员会的结论意见

6. 在报告所述期间，人权事务委员会处理了与埃塞俄比亚和危地马拉的自决权有关的若干问题。

7. 在 2011 年 7 月 25 日通过的关于埃塞俄比亚的结论意见中，委员会注意到，根据《宪法》所规定的“民族联邦制”，缔约国承认民族和语言群体在州一级享有自决权(见 CCPR/C/ETH/CO/1，第 4-14 段)。但委员会关切的是，居住在指定的“民族区域”之外的少数民族和少数语言群体在公共生活中缺乏认可和参与。人权事务委员会建议，缔约国应认识到各州存在着不同的少数民族和少数语言群体，并确保他们在州和联邦各级拥有适当的政治代表性和参与度(见 CCPR/C/ETH/CO/1，第 26 段)。

8. 在 2012 年 3 月 28 日通过的关于危地马拉的结论意见中，委员会确认该缔约国采取的各项措施，如 2009-2012 年促进土著人民发展方案和旨在确保尊重土著权利的 2001 年宪政改革，但感到遗憾的是，缔约国在影响到土著人民权利的决策进程中，未与土著人民进行切实协商。委员会呼吁危地马拉遵守其国际义务，根据《公约》第二十七条，就所有影响到土著人民权利的相关项目决策，与土著人民展开事先和知情的协商。委员会还指出，缔约国还应在此种协商期间，确认并适当考虑到土著人民所作的一切决定(见 CCPR/C/GTM/CO/3，第 27 段)。

## B. 经济、社会和文化权利委员会的结论意见

9. 经济、社会和文化权利委员会在关于阿根廷、新西兰和秘鲁土著人民权利的结论意见中论及自决权的相关方面。

10. 委员会在其 2011 年 12 月 2 日通过的关于阿根廷的结论意见中，关切地注意到，关于传统上由土著人民占有的土地的拥有权和所有权问题的第 26160 号法(被第 26554 号法延续)尚未得到充分执行。委员会还对迟迟没有向土著族群提供这类土地或领土的所有权契据表示关切。就此，委员会敦促缔约国确保在联邦和省级充分、协调地执行第 26160/26554 号法。委员会建议该缔约国按照《宪法》和现行法律的要求，完成所有省份的划界进程，并加快授予土著族群对土地的共同所有权(见 E/C.12/ARG/CO/3，第 8 段)。

11. 委员会还对许多省份长期存在威胁、流离失所以及将土著人民暴力逐出其传统土地表示关切。委员会另对与受影响土著族群的磋商进程中的不足表示遗憾，在某些情况下，这导致在未经土著人民自由、事先和知情同意且未向他们支付公平和公正赔偿的情况下，在传统上由土著族群占有或使用的土地上开采自然资源，违反了《宪法》(第 75 条)和国际劳工组织(劳工组织)《关于独立国家土著和部落民族的公约第 169 号公约》。委员会对在大盐沼(Salinas Grandes)(萨尔塔省和胡胡伊省)开采锂对环境、用水、生活方式和土著族群生计的负面影响尤为关切。就此，委员会建议缔约国采取必要措施，停止对土著人民权利的侵犯，并追究这类非法行为实施者的责任。在这方面，委员会敦促缔约国在将传统上由土著族群占有的土地和领土的经济开发特许权授予国有企业或第三方之前，务必与土著族群切实磋商，履行征得受上述经济活动影响者自由、事先和知情同意的义务。委员会还建议缔约国保证这类开采活动在任何情况下都不会侵犯《公约》

认可的权利，并向土著族群支付公平和公正的赔偿。委员会还呼吁缔约国确保在实施矿产勘探和开采项目时保护土著族群。关于大盐沼，委员会敦促缔约国遵守最高法院的决定。在这方面，委员会忆及其关于缔约国在企业部门的义务及经济、社会和文化权利的声明(见 E/C.12/2011/1 和 E/C.12/ARG/CO/3，第 9 段)。

12. 最后，委员会表示关切的是，在传统上由土著族群居住或使用的地区越来越多地使用化学杀虫剂和转基因大豆种子对这些族群造成了负面影响。令委员会担忧的是，这些族群发现越来越难以采用其传统耕作方法，因此，这可能成为他们获得安全、适足和负担得起的粮食的重要障碍。委员会还关切地注意到，尽管制定了关于森林保护的 2633 号法，但是大规模的森林砍伐还是迫使土著人民不得不离开其传统上居住和使用的领土。委员会进一步表示关切的是，开展上述活动时，通常没有事先与受影响群体开展切实磋商。委员会敦促缔约国确保切实保护土著族群的生存手段及其经济、社会和文化权利，并发展制度和程序保障，确保土著族群切实参与有关对其有影响的事务的决策。委员会还建议缔约国确保充分执行第 2633 号法以及关于保护缔约国不可再生资源的法律，以期打击森林砍伐行为(见 E/C.12/ARG/CO/E，第 10 段)。

13. 在于 2012 年 5 月 18 日通过的关于新西兰的结论意见中，委员会表示关切的是，缔约国没有充分保护土著人民对其土地、领地、水源、海域和其他资源的不可剥夺的权利，例如，在使用和开发这些资源方面毛利人的自由、事先和知情同意权利并未始终得到尊重。委员会呼吁缔约国确保毛利人对其土地、领地、水源、海域和其他资源的不可剥夺的权利，任何影响其使用的决定都要尊重毛利人在使用和开发这些资源方面的自由、事先和知情同意的权利，并将这些明确纳入缔约国的法规并予以适当落实。委员会还促请缔约国采取必要措施，保证毛利人在这些权利遭受侵犯时得到补救的权利，包括落实怀唐伊法庭诉讼的建议，并确保毛利人得到适当赔偿，从资源的利用得到实在的好处(见 E/C.12/NZL/CO/3，第 11 段)。

14. 在于 2012 年 5 月 18 日通过的关于秘鲁的结论意见中，委员会表示关切的是，在与开采土著人民传统领地上的自然资源有关的决策进程中，并非一贯与他们进行切实协商和征得他们的事先知情同意。委员会建议缔约国确保执行国家环境政策关于矿业和能源的第 5 节以及关于土著人民事先协商权利的第 29785 号法，在开采土著人民传统领地上的自然资源时，与之进行切实协商，并征得他们的事先同意(见 E/C.12/PER/CO/2-4，第 23 段)。

### 三. 人权理事会

#### A. 决议

15. 在 2012 年 2 月 27 日至 3 月 23 日举行的第十九届会议上，人权理事会审议了议程项目 7 下的实现人民自决权的问题，通过了关于巴勒斯坦人民自决权利的

第 19/15 号决议。理事会重申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，包括享有自由、正义和尊严生活的权利，以及建立主权、独立、民主、有生存力和连贯完整的国家的权利。人权理事会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。

## B. 特别程序

16. 土著人民权利问题特别报告员詹姆斯·安纳亚向人权理事会第十八届会议介绍了关于挪威、瑞典和芬兰萨米(Sápmi)地区萨米人状况的报告(见 A/HRC/18/35/Add. 2)、关于刚果共和国土著人民状况的报告(见 A/HRC/18/35/Add. 5)以及关于新喀里多尼亚卡纳克人状况的报告(见 A/HRC/18/35/Add. 6)。

17. 特别报告员特别重视萨米人通过萨米人议会在国家一级行使的自决权、以及萨米人对他们的土地、领土和资源的权利。他指出，虽然北欧国家对待萨米人的政策和法律较为完善，但在跨境和国家一级充分实现萨米人的自决权利方面目前仍然存在着障碍。

18. 特别报告员还指出，萨米人尽管在历史经历了其领土和人民被分割在四国境内的遭遇，但已作出了重大努力，以维护和加强跨界纽带，促进作为一个民族的利益。若干跨界机构已经设立，以代表整个萨米地区的萨米人利益，并在制定超出国家框架范围的萨米人政策方面发挥了重要作用。特别报告员满意地指出，北欧国家大多没有阻碍萨米人的跨界关系，有时还为这种关系提供了便利。

19. 最后，特别报告员注意到为通过一项北欧萨米人公约而已经开展的重要工作，并欢迎北欧国家和萨米人议会承诺为通过公约而在 2011 年重新开始谈判。

20. 特别报告员在建议中呼吁北欧国家继续并加强努力，落实萨米人的自决权利，并更真正地影响在其关切领域中的决策。寻求确保就直接影响萨米人的决定取得自由、事先和知情同意的有效协商安排可有助于实现这一点。特别报告员建议，北欧国家实行必要的改革，以确保萨米人议会作为萨米人最高代表，拥有超出国家机构和权力的更多独立。北欧国家应相应地为萨米人议会提供充足的经费，使其能有效地履行自治职责。

21. 特别报告员强调，对萨米人而言，如同对世界其他土著人民一样，保障其土地和自然资源权利对于其自决至关重要，而且这也被视为萨米人能作为一个独特民族继续生存的一项先决条件。在这方面，特别报告员确认北欧政府为促进萨米人的土地、领土和资源权利而作出的努力，同时敦促它们加倍努力，以保证萨米人拥有促进其经济、社会和文化发展的可持续基础。

22. 土著人民权利问题特别报告员在访问刚果共和国之后，向人权理事会第十八届会议介绍了关于刚果共和国土著人民状况的报告(见 A/HRC/18/35/Add. 5)。特别报告员认为，如果要从各个方面成功地实施为促进刚果土著人民的权利而采取

的主动行动，就必须加强对决策的参与。这要求根据《联合国土著人民权利宣言》增加土著人民参与所有各级国家机构的决策进程的机会，并确认、加强和包容土著人民自己的决策机构和决策权力。土著人民在各个方面的参与对于自决权利以及增强土著人民在平等的条件下控制自己命运的权能至关重要。促进土著人民参与决策还要求作出专门的努力，以应对和克服土著人民和土著个人作为国家政治进程和治理机构的一部分所面临的障碍。应采取措施，确保土著人民有充分和适当的机会参与所有各级的立法进程和政府机构。在为制定适合刚果国情的方案而作出一切努力时，应与土著人民协商。

23. 特别报告员访问了新喀里多尼亚后指出，卡纳克人的习惯制度是行使自治和自决的一个重要部分。特别报告员欣慰地了解到，根据法国法律，依照习惯制度就民事问题作出的决定通常得到国家法律制度的尊重。不过，他建议继续作出努力，以加强卡纳克人对自身的社区、领土和自然资源的控制，包括切实承认其自身的权力机构和符合普遍人权标准的习惯法。关于卡纳克人作为土著人民自决权的一个重要部分对政治领域和治理的参与，特别报告员指出，即使《努美阿协定》申明在很大程度上承认卡纳克人对国家决策的参与，仍需作出更多工作，加强卡纳克人对领土一级的决策的参与(见 A/HRC/18/35/Add. 6)。关于土地和资源，特别报告员确认农村发展和土地规划局在将大片土地归还给卡纳克人拥有和控制方面取得的成绩。他还建议法国和新喀里多尼亚政府作出一切必要努力，协助解决悬而未决的权利主张，并确保卡纳克人的一切正当的土地权利主张得到解决。

24. 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员理查德·福尔克为除其他外评估在实现巴勒斯坦人的自决权利方面开展的努力而进行访问后，向人权理事会第二十届会议提交了一份报告(见 A/HRC/20/32)。他在报告中回顾巴勒斯坦人民享有不可剥夺的自决权，这是不容争议的。《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》两项公约第一条均确认这项权利，《联合国宪章》也有这项权利的明文规定。他还回顾说，大会和安全理事会都确认，巴勒斯坦人民拥有自决权，这项权利应通过持久地解决冲突得以实现。国际法院裁定，在巴勒斯坦被占领土上修建隔离墙侵犯了属于巴勒斯坦人民的自决权(见 A/HRC/20/32)。

25. 特别报告员对在被占巴勒斯坦领土上的定居点问题表示关切。他还对占领国非法封锁加沙地带所产生的人权和人道主义后果以及对加沙的持续占领所含的对自决权的剥夺持续表示关切。

#### 四. 结论

26. 自决权载于《经济、社会、文化权利国际公约》第一条和《公民权利和政治权利国际公约》第一条。在本报告所述期间，人权条约机构和人权理事会、包括特别程序任务负责人继续处理与实现这一权利有关的问题。