



第六十九届会议

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 [68/153](#) 号决议请秘书长向第六十九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法理意见。报告还简述了人权理事会、包括其特别程序审议这一事项的情况。报告进一步简述了秘书长向安全理事会提交的关于西撒哈拉局势的报告所载自决权的相关信息。

* [A/69/150](#)。



一. 引言

1. 大会第 [68/153](#) 号决议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 [68/153](#) 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六十九届会议提出报告。本报告就是根据该决议第 5 和第 6 段提交的。
3. 本报告概述了自提交上一次报告([A/68/318](#))以来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。
4. 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。最后，报告概述了秘书长在提交安全理事会的关于西撒哈拉局势的最新报告([S/2014/258](#))中发表的有关自决权的主要意见。

二. 人权事务委员会和经济、社会和文化权利委员会

5. 《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”，并进一步指出“在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段”。两项公约的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，均有义务遵照《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。
6. 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

7. 在报告所述期间，人权事务委员会第 108、109 和 110 届会议处理了与玻利维亚多民族国、芬兰和美利坚合众国的土著人民自决权有关的若干问题。

8. 在就玻利维亚多民族国的报告提出的结论性意见中，委员会欢迎缔约国在提到的与土著民族磋商问题初步框架法案，但感到关切的是，有资料表明，如果涉及采掘项目，初步法案仅规定与受影响的人民磋商，而不是他们的自由、事先和知情同意。委员会还关注的是，有报道说，未得到所有相关社区支持的道路建设项目在 *Isiboro Securo* 国家公园和土著领地引发紧张关系。委员会建议，当项目影响土著社区权利时，保障在决策中寻求他们的自由、事先和知情同意，尤其是所有相关土著社区都将参与磋商进程，他们的意见得到应有的考虑。委员会还建议缔约国在采取任何可能实质性损害或干扰土著社区文化意义重大的经济活动的措施之前，确保通过代表机构获得这些社区的自由、事先和知情同意 (CCPR/C/BOL/CO/3, 第 25 段)。

9. 在关于芬兰的结论性意见中，委员会表示关切的是，萨米人在对文化和生活方式具有根本重要性的问题上缺乏参与和决策权，包括获得土地和资源的权利。委员会建议芬兰通过加强萨米代表机构如萨米议会的决策权力，推进落实萨米人的权利，并应加强努力，修订其立法，以充分保证萨米人对其传统土地的权利，确保尊重萨米社区自由、事先知情参与影响他们的政策和发展进程的权利 (CCPR/C/FIN/CO/6, 第 16 段)。

10. 在就美利坚合众国的报告提出的结论性意见中，委员会感到关切的是，限制土著人民进入对其保持宗教、文化和精神习俗十分重要的圣地，而且在与土著社区相关的问题上未与土著人民进行充分协商。委员会请缔约国采取措施，有效保护土著人民的圣地，并确保与可能受到缔约国发展项目和自然资源开采不良影响的土著社区进行协商，事先征得他们对拟议项目活动的自由和知情的同意 (CCPR/C/USA/CO/4, 第 25 段)。

B. 经济、社会和文化权利委员会的结论意见

11. 经济、社会和文化权利委员会第五十一届和第五十二届会议在关于中国、萨尔瓦多、加蓬和印度尼西亚土著人民权利的结论意见中讨论了自决权的相关方面。

12. 在就中国的报告提出的结论意见中，委员会感到关切的是，缔约国实施的游牧民在“社会主义新农村”定居的工程未经适当协商，而且在大多数情况下没有事先征得有关方面的自由和知情的同意，尤其是在西部省份和自治区。委员会促请缔约国采取一切必要措施，立即停止游牧民在其传统土地之外的非自愿定居以及其他农村居民的非自愿搬迁或重新安置方案，并建议缔约国与受影响社区进行有意义的协商，以审查和评价所有可行方案 (E/C.12/CHN/CO/2, 第 31 段)。

13. 在就萨尔瓦多的报告提出的结论意见中，委员会欢迎国会批准进行宪政改革，其中规定在法律上承认土著人民，但表示关切的是，对该国土著人民的人数缺乏了解。委员会促请国会批准宪政改革，并促请萨尔瓦多对土著居民进行一次人口普查(E/C.12/SLV/CO/3-5，第7段)。

14. 在就加蓬的报告提出的结论意见中，委员会遗憾地感到，在涉及开发传统领土自然资源的决策进程时，尚无任何具体条例或立法框架规定可形成制度化的做法，以落实与土著人民进行事先知情磋商的权利。委员会建议缔约国确保有效和系统地落实事先与土著人民进行磋商的原则，给予必要的时间和空间周密审思决策，并允许自由发表言论，以及尊重他们对实施某个项目的同意意见(E/C.12/GAB/CO/1，第6段)。

15. 在关于印度尼西亚的结论意见中，委员会表示关切的是，由于相关立法规定不一致，因此缺乏有效的保护土著人民(Masyarakat Hukum Adat)权利的法律框架。委员会促请缔约国加快通过关于土著人民权利的法律草案，同时确保这类法律有效保障他们拥有、开发、控制和利用自己的传统土地和资源的不可剥夺的权利，并规定一些机制，确保尊重他们在影响到他们及其资源的决定上做出的自由、事先和知情同意，并在受到侵犯的情况下得到适当的赔偿和有效的补救(E/C.12/IDN/CO/1，第38段)。

三. 人权理事会

A. 决议

16. 在2013年9月9日至27日举行的第二十四届会议上，人权理事会通过了关于以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题的第24/13号决议。人权理事会促请所有国家采取必要步骤并保持最高警惕，以应对雇佣军活动造成的威胁，并采取立法措施，确保本国领土和本国控制下的其他领土及其国民不被用于招募、集结、资助、训练、保护和转运雇佣军，籍以策划各种活动，阻碍自决权，推翻任何国家的政府，或者全部或部分破坏或损害遵照民族自决权行事的主权和独立国家的领土完整或政治统一。

17. 在2014年3月3日至28日举行的第二十五届会议上，人权理事会在议程项目7下审议了实现人民自决的权利的问题，并通过了关于巴勒斯坦人民自决的权利的第25/27号决议。安理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。理事会确认巴勒斯坦人民对其自然财富和资源享有永久主权，必须为其国家的发展着想，并以巴勒斯坦人民的福利为依归，并且是他们实现自决权的一部分，并促请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

18. 在提交人权理事会第二十五届会议的报告中,1967年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员结合国际法院对在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的合法性发表咨询意见十周年这一背景,讲述了包括东耶路撒冷在内的西岸的以色列定居点情况和隔离墙问题。关于咨询意见,他指出,是国际社会按照国际法院的规划研究采取什么正当行动以保证遵守国际法的时候了,并吁请联合国采取行动保护巴勒斯坦人民的权利,这涉及其领土的神圣及其与暗含的自决权的关系(A/HRC/25/67,第21段)。

19. 特别报告员还根据国际社会禁止种族歧视、分离和隔离的惯例,审议了以色列在巴勒斯坦被占领土上的做法和政策。他得出结论认为,通过长期占领,同时推行看起来构成种族隔离和分离的做法和政策,不断扩大定居点,继续修建无疑等于实际吞并部分被占巴勒斯坦领土的隔离墙,以色列要剥夺巴勒斯坦人民自决权的企图是明显的(同上,第78段)。

20. 特别报告员建议充分尊重和落实巴勒斯坦人的合法权利,包括自决权,以和平、公正地解决冲突。他还建议人权理事会指定一个专家组为《日内瓦第四公约》拟订一个特别议定书,具体目的是为任何延续时间超过五年的占领提出一个法律制度(同上,第81段)。

21. 在他提交人权理事会第二十四届会议的报告中,土著人民权利问题特别报告员讨论了与采掘工业相关的土著人民的自决权利(A/HRC/24/41)。他指出,大多数地方用于采掘土著领地内自然资源的主流商业模式,即一家外部公司在国家支持下控制采掘活动并从中渔利的模式,并非充分有利于实现土著人民的权利,特别是他们对受影响土地和资源的自决权、所有权和文化权利(同上,第4段)。他指出,需要研究和建立用于采掘自然资源的新商业模式,并补充说,在一些情况下,土著人民建立并经营自己的企业,采掘和开发自然资源。他认为,土著居民控制资源采掘这种备选办法,由于其本身性质,更有利于行使土著人民的自决权、土地和资源权、文化适宜发展权和相关权利,符合《联合国土著人民权利宣言》和其他国际权威来源(同上,第8段)。

22. 特别报告员回顾说,《宣言》中指出,作为其自决权的一部分,“土著人民有权确定开发或使用其土地和领土方面的优先事项和战略”(第32条第1款)。这项权利必然意味着,土著人民有权采取自主行动,在其领土内开采资源——如果他们选择这样做。尽管如此,特别报告员指出,即使是土著人民自己的企业进行资源开采也可对土著群体成员享受人权带来一定风险,特别是在自然环境方面。然而经验表明,在土著人民自由选择建立自己的资源开采企业,并有足够的能力和内部管理机构加以支持的情况下,可将这种风险减至最小,自决权和相关权利可得到加强(A/HRC/24/41,第11段)。

23. 特别报告员还指出，正如作为其自决权的一部分，土著人民有权采取自主行动开采资源并设定自己的发展战略，他们也有权拒绝采取这种举措，而选择促进其可持续发展的其他举措，在其他此类举措中，他们也应得到支持(同上，第 82 段)。

24. 最后，特别报告员回顾说，作为一般规则，在土著领土内进行采掘活动，需要得到土著人民的自由、事先和知情同意，这也是对其国际公认权利的一种保障。在采掘活动会对土著人民产生其他影响时，也需要得到土著人民的同意，这取决于这些活动的性质及其对土著人民权利的行使产生的潜在影响(同上，第 84 和 85 段)。

四. 安全理事会

西撒哈拉局势

25. 继安全理事会第 2099(2013)号决议之后，秘书长向安全理事会提交了一份关于西撒哈拉局势的报告(S/2014/258)。在报告中，他回顾了西撒哈拉最近的事态发展，那里的局势在报告所述期间保持大体平静。不过，也有一些零星的示威活动，目的是促使人们注意人权关切、社会经济问题和政治要求，包括自决的权利。

26. 报告中提到了公民和政治权利受到侵犯的问题，并指出，联合国继续收到一些来文，内称这类权利在西撒哈拉护堤西侧以及难民营等地受到侵犯，特别是自由受到限制的形式(同上，第 78 和 83 段)。还提到了现有的对在摩洛哥控制下的那部分领土内以及毗邻西撒哈拉的领水内开采自然资源的关切(同上，第 11 和 12 段)。在这方面，报告指出，应根据《联合国宪章》第七十三条及时呼吁所有相关行为体承认以这些领土居民的福利为至上之原则(同上，第 97 段)。

27. 该报告还叙述了秘书长西撒哈拉问题个人特使的活动。个人特使决定在 2013 年与当事各方和邻国进行双边磋商，以估量各方是否准备灵活地确定一个折衷解决方案的方方面面，以及邻国是否会有所帮助。在这方面，秘书长个人特使与当事各方和邻国进行了三轮磋商，他在磋商过程中明确表示，讨论必须解决一个彼此可以接受的政治解决方案的实质内容以及使西撒哈拉人民能够行使自决权的手段两个问题。

28. 2013 年 11 月至 2014 年 3 月期间，秘书长个人特使同西撒哈拉之友小组成员开展了一系列新的磋商，先后访问了华盛顿、巴黎和马德里。在这些磋商过程中，他争取各方对话者继续支持他的新办法以及他所强调的各方必须解决一个彼此可以接受的政治解决方案的实质内容以及行使自决权的手段两个问题，所有三个国家首都的对话者都对此表示支持。他还请求小组成员和他一道对各方施加影响，使他们明白必须表现出寻求折衷方案的灵活性。

29. 在报告的结论中，秘书长呼吁各方认识到亟需取得进展，在安全理事会指导下就两个核心问题(政治解决办法的内容和自决形式)认真开展协作。他还请国际社会，特别是邻国和西撒哈拉之友小组成员国为这一努力提供支持。他补充说，如果在 2015 年 4 月之前也没有取得进展，也应该让安全理事会成员参与对安理会为 2007 年 4 月谈判进程提供的框架的审查(同上，第 94 段)。

30. 审议秘书长关于西撒哈拉局势的报告之后，安全理事会通过了第 2152(2014)号决议。在该决议中，安理会促请双方考虑到 2006 年以来作出的努力和后来的事态发展，继续在秘书长主持下本着诚意无条件地进行谈判，以期达成公正、持久和彼此可以接受的政治解决办法，规定西撒哈拉人民在符合《宪章》原则和宗旨的安排下实行自决。安理会还注意到双方在这方面的作用和责任。

五. 结论

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