



大会

Distr.: General
12 August 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

临时议程* 项目 72

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 69/164 号决议要求秘书长向第七十届会议提出关于普遍实现人民自决权问题的报告。本报告根据该要求提交。

报告概述自上一份报告([A/69/342](#))提交以来与在联合国主要机构活动和联合国人权机制活动的框架内实现人民自决权有关的主要动态。

* A/70/150。



一. 引言

1. 大会第 69/164 号决议重申了普遍实现所有人民自决权对于切实保障和尊重人权的重要意义。
2. 本报告根据第 69/164 号决议第 6 段提交，大会在其中要求秘书长就此问题向其第七十届会议提出报告。
3. 报告概述自上一份报告(A/69/342)提交以来与在联合国主要机构及联合国人权机制活动的框架内实现人民自决权有关的主要动态，并摘要介绍秘书长在他向安全理事会提交的关于西撒哈拉问题的最近报告(S/2015/246)中提出的主要意见。报告还回顾了大会提及人民自决权的各项决议，所涉内容包括非自治领土情况和对雇佣军的利用，以及关于巴勒斯坦人民的自决权。
4. 报告提到了人权理事会对此问题的审议情况，其中既有理事会决议中的规定，也有特别程序任务负责人向理事会提交报告中的意见。
5. 报告还纳入资料说明了人权事务委员会以及经济、社会和文化权利委员会的相关判例，依据是它们对《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国就受这两项公约共同第一条保障的自决权利执行情况提交的定期报告的审议。

二. 安全理事会

6. 根据安全理事会第 2152(2014)号决议，秘书长向安理会提交了关于西撒哈拉局势的上述报告(S/2015/246)。该报告回顾了西撒哈拉最近的事态发展。在该报告所述期间，局势总体保持平静。在护堤以西，公共生活得以和平开展，其中包括城市地区大型社会活动的集会，没有发生重大事件。在联合国西撒哈拉全民投票特派团能观察的若干场合，注意到有摩洛哥安全部队大批在场。可以感受到西撒哈拉民众一定程度的不满，阿尤恩和其他城镇时有发生的示威就是一个说明。这些活动旨在提醒注意人权关切、社会经济问题和政治诉求，包括自决权。抗议活动规模较小，很快被摩洛哥安全部队驱散。曾数次收到可信的报告称，安全部队不成比例地使用了武力，示威者也针锋相对采取了敌对行动。
7. 据该报告介绍，由于关于西撒哈拉地位的长期争端，在毗邻西撒哈拉的领水的投资仍是摩洛哥与波利萨里奥阵线之间的争议问题。尽管摩洛哥政府认为勘探活动之前已与当地居民广泛协商而且符合国际法，但波利萨里奥阵线和西撒哈拉民间社会组织一再公开反对这些活动，指出并没有人与他们协商，而且这些活动构成了对国际法的违反(S/2015/246，第 62 段)。在这方面，该报告认为，应根据

《联合国宪章》第十一章第七十三条及时呼吁所有相关行为体“承认以领土居民之福利为至上之原则”(同上, 第 80 段)。

8. 秘书长得出结论认为, 西撒哈拉人的日益失望和难民营里条件的进一步恶化, 加上撒哈拉和萨赫勒区的犯罪和极端分子网络扩大到更多地区, 对区域稳定和安全构成了更大风险。解决西撒哈拉冲突将减轻这些风险。秘书长再次呼吁双方与他的个人特使认真接触, 保持和加强努力, 根据安全理事会第 2152(2014)号决议的要求, 谈判达成彼此可以接受并能保障西撒哈拉人民自决的政治解决办法。

9. 安全理事会在审议了秘书长关于西撒哈拉局势的报告后, 通过了第 2218(2015)号决议, 其中促请双方考虑到 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《联合国宪章》原则和宗旨的安排下实行自决。安理会重申致力于在这面对双方予以协助, 并注意到双方在这方面的作用和责任。

三. 大会

10. 本报告所述期间, 大会通过了直接处理普遍实现人民自决权利问题的一系列决议。这些决议关系到非自治领土、以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权、西撒哈拉问题和巴勒斯坦人民的自决权。

A. 非自治领土

11. 《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》共同第一条第三款专门提到负责管理非自治领土和托管领土的公约缔约各国, 并要求它们在符合《联合国宪章》规定的条件下, 促进自决权的实现, 并尊重这种权利。

12. 大会在其第 69/98 号决议中重申非自治领土人民享有自决权, 并重申他们有权享有其自然资源, 有权以最符合他们利益的方式支配这些资源。它还重申管理国按照《宪章》规定有责任促进非自治领土的政治、经济、社会和教育发展。大会表示关切以损害加勒比、太平洋和其他区域的非自治领土人民包括土著人民利益的方式利用其所继承的自然资源以及人力资源并剥夺其对这些资源支配权的任何活动。

13. 大会在其关于西撒哈拉问题的第 69/101 号决议中, 表示支持安全理事会发起的谈判进程, 以期达成公正、持久和可被相互接受的政治解决办法, 这将为西撒哈拉人民自决作准备, 并赞扬秘书长及其个人特使在这方面所作努力。

14. 大会在其关于新喀里多尼亚问题的第 69/102 号决议中表示认为, 根据《努美阿协议》规定采取适当措施, 就获得充分主权, 包括就建立一个公正、公平和

透明的选民名册开展协商，对于采取与联合国宗旨和做法相符的自由和真正的自决行动，至关重要。在这方面，它促请管理国考虑编写一项教育方案，让新喀里多尼亚人民了解自决的性质，使他们能够更好地准备好在今后面对于这一事项的决定。大会敦促所有有关各方，以新喀里多尼亚人民的利益为重并在《努美阿协议》框架内本着和谐精神保持对话，以继续促进使该领土迈向自决行动的和平进程框架，这个框架接纳所有备选方案，并在应由新喀里多尼亚人民选择如何决定自己命运的原则基础上保障所有各阶层人民的权利。

15. 大会在其关于法属波利尼西亚问题的第 69/103 号决议中，重申最终应由法属波利尼西亚人民自由决定自身未来的政治地位，并促请管理国与领土政府和联合国系统有关机构合作，为领土制定政治教育方案，以帮助法属波利尼西亚人民了解自己的自决权，同时还促请管理国加紧与法属波利尼西亚对话，推动在建立一个公平和有效的自决进程方面迅速取得进展，以通过该进程商定自决行动的条件和时间表。

16. 大会在其关于托克劳问题的第 69/104 号决议中，注意到托克劳打算进一步审查国家战略计划，以确定 2015 年后的发展和其他优先事项，包括考虑自决问题以及如何处理可能与管理国的合作，就自决一事举行全民投票。

17. 大会在关于美属萨摩亚、安圭拉、百慕大、英属维尔京群岛、开曼群岛、关岛、蒙特塞拉特、皮特凯恩、圣赫勒拿、特克斯和凯科斯群岛及美属维尔京群岛的问题的第 69/105 号决议中重申，在非殖民化进程中，除自决原则外没有其他选择，自决也是相关人权公约承认的一项基本人权。大会还重申，最终应由领土人民自己按照《联合国宪章》、《给予殖民地国家和人民独立宣言》和大会相关决议的有关规定自由决定他们未来的政治地位，为此重申大会长期以来发出的呼吁，呼吁管理国与领土政府和联合国系统适当机构合作，为领土制定政治教育方案，促使人民认识到他们有权按照合法的政治地位选择方案，实行自决。

18. 在这方面，大会再次要求人权事务委员会在《公民权利和政治权利国际公约》所载关于自决权的任务规定框架内与给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会合作，以便交流信息。

B. 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权

19. 大会在其第 69/163 号决议中，谴责在一些发展中国家、特别是冲突地区出现雇佣军活动，对这些国家宪政秩序的完整和尊重以及人民行使自决权构成威胁，并强调以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权问题工作组必须研究雇佣军及其有关活动的来源和根本起因以及政治动机。它请联合国人权事务高级专员办事处作为优先事项，公布雇佣军活动对人民自决权的不利影响，并向受这些活动影响的国家提供咨询服务。

C. 巴勒斯坦人民的自决权

20. 大会在其第 69/165 号决议中重申了巴勒斯坦人民的自决权利，包括建立独立巴勒斯坦国的权利。大会在该决议中敦促所有国家以及联合国系统各专门机构和组织继续支持和协助巴勒斯坦人民早日实现其自决权利。

21. 大会在其关于巴勒斯坦人民的第 69/241 号决议中重申了自决权的经济方面，即人民对其自然资源拥有主权权利。

四. 经济及社会理事会

22. 经济及社会理事会在其第 2014/25 号决议中，提出了专门机构和与联合国有关联系的国际机构在对非自治领土进行支助时应采取的措施。经社理事会重申，大会、安全理事会及联合国其他机关既然承认非自治领土人民争取行使其自决权的愿望是正当合法的，则应根据个案情况对这些人民给予一切适当的援助。

五. 人权理事会

A. 决议

23. 人权理事会在其 2014 年 6 月 10 日至 27 日举行的第二十六届会议上通过了关于人权和气候变化问题的第 26/27 号决议。在该决议中，人权理事会强调，气候变化的不利影响会对人权的切实享有，包括自决权的享有，产生一系列直接或间接的影响。

24. 人权理事会在其 2014 年 9 月 8 日至 26 日举行的第二十七届会议上通过了关于以雇佣军为手段侵犯人权和阻挠人民行使自决权问题的第 27/10 号决议。在该决议中，人权理事会谴责了雇佣军的活动及其对宪法秩序完整性与受尊重程度和对人民行使自决权构成的威胁。它还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人民自决权行事的主权和独立国家的领土完整或政治统一。

25. 在同一届会议上，人权理事会通过了关于人权与单方面强制性措施的第 27/21 号决议。人权理事会在该决议中重申了所有人民的自决权利，人民可凭借这一权利自由决定其政治地位，自由谋求其经济、社会和文化发展。

26. 人权理事会在其 2015 年 3 月 2 日至 27 日举行的第二十八届会议上，处理了通过其第 28/25 号、第 28/26 号和第 28/27 号决议实现巴勒斯坦人民自决权的问

题。¹ 人权理事会在其第 28/25 号决议中，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，以及享有独立的巴勒斯坦国的权利。它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，同时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。

27. 人权理事会在其第 28/26 号决议中，呼吁占领国以色列停止由于建立定居点造成的所有侵犯人权行为尤其是对自决权的侵犯，并履行为受害者提供有效补救的国际义务。人权理事会在其第 28/27 号决议中，强调以色列需要撤出自 1967 年以来占领的包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土，使巴勒斯坦人民能够行使普遍公认的自决权。

28. 人权理事会在其关于人权、民主和法治的第 28/14 号决议中，重申有必要充分尊重主权和自决的权利。

B. 特别程序

29. 促进民主和公平的国际秩序独立专家在他提交给大会的第三份报告(A/69/272)中，讨论了作为《联合国宪章》所构想国际秩序的关键的自决权问题。²

30. 他回顾指出，自决不是一次性、会随着时间消逝而结束的一个选择，而是一个需要修订和调整的进程。他区分了对内自决与对外自决，并说当所有人民都不加区别地享有人权时，当民众感到他们掌握了自己的命运时，他们较少倾向于寻求对外自决(见 A/69/272，第 3 和第 13 段)。

31. 独立专家通盘考虑了可适用的规范和做法，得出的结论认为，只要人民还未实现自决，只要他们仍然遭受外国势力的占领和剥削，国际和平与安全就会受到威胁。他指出，落实自决权并不只是在相关国家的国内管辖区内，而是国际社会的合法关切(同上，第 10 和第 67 段)。

32. 独立专家指出，有多种行使自决的途径，实现自决构成了促进国家和国际稳定、防止族裔或宗教紧张局势发展为破坏地方、区域或国际和平的一项重要战略。他说，不要将自决看作是一种冲突根源，更好的做法是将武装冲突看作是违背自决的一种后果(同上，第 78 和第 79 段)。

33. 土著人民权利问题特别报告员在她给人权理事会第二十七届会议的报告(A/HRC/27/52)第 42 和第 44 段，介绍了世界各地土著人民面临的挑战，包括指出，

¹ 人权理事会第 S-21/1 号决议也重申了巴勒斯坦人民的自决权。根据人权理事会第 S-21/1 号决议设立的独立调查委员会的报告(A/HRC/29/52)也列入了对巴勒斯坦人民自决权的提及。

² 另见独立专家给人权理事会第二十七届会议的报告(A/HRC/27/51)。

与其所生活的社会中大多数人口的社会和经济条件相比，土著人民几乎普遍处在不利的社会和经济状况中。在这方面，特别报告员提到了土著人民的不利状况与其被剥夺自决、土地和资源权利的历史二者之间的联系。她还指出，旨在改善土著人民社会、经济状况的对策，必须考虑到历史，并努力恢复土著人民失去的一切，包括确保经济发展基础的足够土地，以及就其发展行使自决权的手段。

34. 和平集会和结社自由权利问题特别报告员在他给人权理事会第二十九届会议的报告(A/HRC/29/25)第 67 段也提到了自决权。他的结论是，一个能够积极行使和平集会和结社自由权的环境是确保自然资源开采公正、透明、负责并惠及公民的关键。这些权利鼓励获取信息，公共参与和自由、事先、知情同意，同时突出了享有与土地保有权、环境和自决权相关的其他权利方面的差距。

六. 人权条约机构

35. 《公民权利和政治权利国际公约》第一条第一款和《经济、社会及文化权利国际公约》第一条第一款确认所有人民都有自决权。正是在这种背景下，人权事务委员会³ 和经济、社会及文化权利委员会在审议缔约国定期报告时，处理了自决权问题。在此期间通过的相关结论性意见摘要如下。

A. 人权事务委员会的结论性意见

36. 本报告所述期间，人权事务委员会在其第 111 届和第 112 届会议上通过的两项结论性意见中处理了自决权问题，包括土著人民的自决权问题。

37. 委员会在其关于智利第六次定期报告的结论性意见(CCPR/C/CHL/CO/6)第 10 段，表示关注土著社区购置土地的机制仍然不够有力，不能确保土著人民对其祖先土地的权利。它建议智利根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条规定的原则建立一个有效的协商机制以期在采取影响到土著人民权利的项目决定方面获得土著社区自由、事先和知情的同意。它还建议缔约国加紧努力确保土著人民能够充分享有其祖先的土地。

38. 委员会在其关于以色列第四次定期报告的结论性意见(CCPR/C/ISR/CO/4)第 17 段关切地注意到，以色列的种种行为破坏了巴勒斯坦人对自决权等一系列《公约》所规定权利的享受。它要求缔约国确保并便利巴勒斯坦人不受歧视地出入被占领土，东耶路撒冷，及利用土地、自然资源、水和卫生；停止征用土地和划拨国家土地用于扩建定居点的做法；停止在被占领土，包括东耶路撒冷和被占叙利亚戈兰高地，建设和扩大定居点并停止将本国人口迁往该处等一切有关定居的活动，并为将所有定居者迁出这些土地采取措施；根据 2004 年 7 月国际法院关于

³ 另见人权事务委员会一般性意见第 12 号(见 HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I))。

“在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果”的咨询意见为隔离墙改道，并确保巴勒斯坦人对他们自己土地的利用和生计不受限制。

B. 经济、社会及文化权利委员会的结论性意见

39. 经济、社会及文化权利委员会在其第五十三、第五十四和第五十五届会议期间关于智利、芬兰、危地马拉、尼泊尔、巴拉圭、泰国、乌干达和委内瑞拉玻利瓦尔共和国与土著人民权利有关的结论性意见中，处理了自决权的相关方面。

40. 委员会在其关于芬兰第六次定期报告的结论性意见(E/C.12/FIN/CO/6)第 9 段，对于承认萨米人在其家园使用其土地和从事其传统生计的权利竟用了这么长时间表示遗憾。委员会关切的是，没有适当措施解决气候变化对萨米人的不利影响问题，也没有措施确保私人方面的采伐和其他活动对萨米人享有经济、社会、文化权利不会产生不利影响。它敦促缔约国加强努力，通过必要的法律和行政措施，全面和有效保证萨米人拥有其土地和自由使用其自然财富和资源的权利，并在给予私人公司在传统上由萨米社群占有或使用的土地上开展经济活动的特许之前，让萨米人了解情况，得到他们事先、自由和知情的同意。

41. 委员会在其关于危地马拉第三次定期报告的结论性意见(E/C.12/GTM/CO/3)第 6 和第 7 段，对于缔约国缺乏有效的法律机制承认土著人民获得集体土地的权利表示关切。它建议缔约国建立机制，承认土著人民对其传统土地和自然资源的权利，并继续强化措施，确保他们真正享有自身的经济、社会和文化权利。委员会还表示关切是，缔约国未与土著人民有效协商，在关于土著人传统土地上自然资源开发的决策制定过程中，也并未征求他们的自由、事先和知情同意。它建议缔约国尽快建立一个与土著人民开展此类协商的机制。

42. 委员会在其关于尼泊尔第三次定期报告的结论性意见(E/C.12/NPL/CO/3)第 9 段表示关切的是，有消息称，缔约国未经土著人民自由、事先和知情同意便实施开发项目，导致土著人民的祖传土地、领地和资源被剥夺。它建议缔约国保障土著人民拥有、使用和开发其祖传土地、领地和资源的权利，以便他们能够充分享有其经济、社会和文化权利，并在启动任何开发项目前，征求他们自由、事先和知情的同意。

43. 委员会在其关于巴拉圭第四次定期报告的结论性意见(E/C.12/PRY/CO/4)第 6 段关注的是，缔约国没有一个法律机制确保可能影响土著人民行使经济、社会和文化权利的决定得到其事先、自由和知情的同意。委员会还关切地注意到，大量土著人民仍然缺乏土地，或其土地没有得到法律承认，甚至在其土地已经注册的情况下，他们仍可能是强制拆迁的受害者。此外，委员会关注的是，缔约国尚未在法律上承认土著人民自由处置其自然财富和资源的权利，也未建立一个有效的机制，使他们能够索回其祖先的土地。委员会促请缔约国采取必要的立法和行政措施，确保可能直接影响土著人民行使经济、社会和文化权利的决定得到其事先、

自由和知情的同意；立即采取必要措施，包括法律承认和保护，以确保土著人民能够行使自由处置其土地、领土和自然资源的权利。

44. 委员会在其关于智利第四次定期报告的结论性意见(E/C.12/CHL/CO/4)第 8 段表示关切的是，没有一个法律机制确保可能影响土著人民行使经济、社会和文化权利的决定得到其事先、自由和知情的同意。委员会还就土著人民自由处置其财富和自然资源以及祖先土地的权利只受到了有限的保护表示关切。

45. 委员会在关于泰国首次和第二次合并定期报告的结论性意见(E/C.12/THA/CO/1-2)第 9 段对于缔约国不承认土著人民表示关切，并请缔约国重新考虑其立场，并依据自我认同对其土著人民给予法律和政治承认。委员会建议泰国保障土著人民拥有、使用、控制和开发他们历来拥有、占有或以其他方式使用或获得的土地、领地和资源的权利。

46. 委员会在其关于乌干达首次定期报告的结论性意见(E/C.12/UGA/CO/1)第 13 段表示关切的是，许多土著人民，包括贝尼特人、巴特瓦人和牧民社区，被拒绝进入他们祖先的土地和被阻止保留他们的传统生活方式。委员会还表示关切的是，缔约国《宪法》中没有对土著人民给出适当定义，而且完全没有提供任何资料说明土著人民实际享有《公约》权利的情况。它建议缔约国承认土著人民对他们祖先土地及自然资源拥有的权利，并就影响到他们土地权的开发活动与土著人民开展协商，以使它们能够给予自由、事先和知情的同意。

47. 委员会在其关于委内瑞拉第三次定期报告的结论性意见(E/C.12/VEN/CO/3)第 9 段满意地注意到，土著人民参与协商的权利在缔约国法律框架内得到了正式承认。委员会表示关切的是，事实上并未充分确保与土著人民定期协商，尤其是自然资源勘探和开采许可证发放之前的协商。委员会建议缔约国采取必要措施，确保就可能影响土著人民行使经济、社会和文化权利的所有决定获得他们自由、事先和知情的同意。

七. 结论

48. 人民自决的权利对于国际社会特别重要，尤其是因为它的实现是有效地保障和遵守个人人权以及促进及巩固这些权利的基本条件。⁴ 联合国大多数主要机构继续讨论和通过提及该项权利的决定，这些机构包括安全理事会、大会、经济及社会理事会、人权理事会和其他关键人权机制。

49. 本报告所述期间，人权理事会特别程序讨论了作为《联合国宪章》所构想国际秩序以及作为享受人权的关键的自决权的落实情况、处理了土著人民面临的挑战并指出，必须有一个允许稳健行使和平集会自由和结社自由的环境，以确保自

⁴ 人权事务委员会一般性意见第 12 号，第 1 段(见 HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I))。

然资源的开采公平、透明、负责和惠及公民。对这些权利的促进鼓励了信息的获得、公众的参与和自由事先知情的同意，并突出显示了在享受与土地保有权、环境和自决有关的其他权利方面存在的差距。

50. 本报告所述期间，人权条约机构提到了一系列与实现自决权有关的问题。在数个场合，它们都表示关切土著人民在自由追求他们经济、社会和文化发展方面经历的困难以及在可能影响到土著人民自然财富及资源的活动方面未与他们协商的情况。正如联合国人权事务高级专员强调指出的那样，几乎所有土著人民在历史上都遭受过压迫、边缘化和剥削，而且时至今日他们的权利，包括他们的自决权，也太经常地继续遭到践踏和忽略。⁵

51. 所有国家都有义务根据《联合国宪章》的规定推动实现自决权和尊重这种权利。此外，正如人权事务委员会就《公民权利和政治权利国际公约》指出的那样，《公约》缔约各国应采取积极的行动，促进人民自决权的实现，并尊重这种权利。这种积极的行动必须符合《联合国宪章》和国际法规定各国应该承担的义务。缔约各国尤其不要干预其他国家的内政，以免对自决权的行使产生不利影响。⁶ 有效落实自决的权利将有助于更好地享受人权、和平与稳定。

⁵ 联合国人权事务高级专员在 2015 年 7 月 20 至 25 日于日内瓦举行的土著人民权利专家机制第八届会议上的开幕词。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16251&LangID=E。

⁶ 人权事务委员会一般性意见第 12 号，第 6 段(见 HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I))。