



第六十七届会议

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 [67/157](#) 号决议请秘书长向第六十八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。报告还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，以及独立的国际实况调查团就以色列定居点对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响所作调查的情况。

* [A/68/150](#)。



一. 引言

1. 大会第 67/157 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 67/157 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六十八届会议提出报告。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/67/276) 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。
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，报告还概述了人权理事会第 19/17 号决议成立的独立的国际实况调查团关于以色列定居点对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响的结论意见。

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”，并强调“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。
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，人权事务委员会处理了与伯利兹、肯尼亚和秘鲁的自决权有关的若干问题。

8. 在关于肯尼亚的结论意见中，委员会感到关注的是，有报告表明政府强迫将Ogiek和Endorois等少数民族社区从其祖先的土地上驱逐出去、对他们进行干预，剥夺他们祖传土地，而这是他们经济生计和奉行其文化习俗所依赖的土地。委员会建议缔约国在规划其发展和自然资源保护项目时尊重少数和土著团体对其祖传土地的权利，确保充分尊重与其土地有着千丝万缕联系的传统生计。在这方面，缔约国应确保暂时协调机构为明确评估Ogiek社区的地位和土地权利进行的清查工作是参与性的，所做的决定应以该社区的自由和知情同意为基础(CCPR/C/KEN/CO/3, 第24段)。

9. 在关于伯利兹的结论意见中，委员会在未能获得报告的情况下建议缔约国应该提供资料介绍指控其不遵照执行最高法院对玛雅人土地问题的判决的情况。缔约国应该是停止颁发新的特许证，不再允许在玛雅人林地上进行伐木、土地分块供私人出租、石油钻探、地震调查和道路基础设施工程而不需得到相关的玛雅族群自愿、事先和知情的同意(CCPR/C/BLZ/CO/1, 第25段)。

10. 在关于秘鲁的结论意见中，委员会对《土著或原住民事先磋商权利法》(第29785号法)得到通过表示欢迎。然而，委员会仍然不确定，哪些土著社区将有资格参与磋商。委员会注意到，第29785号法规定，在将土著人民迁出其土地之前，以及在储存或处理危险材料之前，都必须征得事先同意，但委员会感到关切的是，现行法律没有规定，在施行严重影响或妨碍土著社区具有重要文化意义的经济活动的措施之前，要征得这些社区的自由、事先和知情同意。因此，委员会向缔约国建议应确保在采取任何此类措施之前，要得到土著社区的自由、事先和知情同意(CCPR/C/PER/CO/5, 第24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在关于丹麦、厄瓜多尔和坦桑尼亚联合共和国土著人民权利的结论意见中论及自决权的相关方面。

12. 在关于厄瓜多尔的结论意见中，委员会重申其表示关切的是缔约国没有事先开展磋商，以获得土著人民就对其有影响的自然资源开发项目作出的事先、自由和知情同意。委员会特别表示关切的是，2012年8月第1247号行政令发布前没有与土著人民磋商，且该法令规定可能达成的任何协定必须基于业已存在的公共政策措施。委员会还表示关切的是，缔约国传播信息，设立常设咨询办事处，在采矿和油气开发项目所在地组织参观，目的只是让人们了解这些项目，

但这些活动未能引起跨文化对话，进而征求土著人民的同意并尊重其磋商权(E/C.12/ECU/CO/3，第9段)。

13. 委员会敦促缔约国就采矿和油气资源勘探和开发活动开展磋商，使有关人民能够自由决定是否同意某个项目，并为审议和决策以及采取文化保障措施和赔偿措施提供充分的机会和时间。委员会坚持认为应依据已制订的社区磋商程序及相关决定开展磋商，并建议缔约国考虑暂停执行2012年第1247号行政令，与土著人民一同制定关于行使磋商权的法律措施，并就拟议的法律进行磋商。最后，委员会敦促缔约国遵守美洲人权法院2012年6月27日关于Kichwa de Sarayaku诉厄瓜多尔案的判决(E/C.12/ECU/CO/3，第9段)。

14. 在关于坦桑尼亚联合共和国的结论意见中，委员会感到关切的是，一些弱势社区，包括放牧和狩猎——采集社区被强迫迁移出传统土地，大大降低了他们获得土地和自然资源的机会途径，特别威胁到他们的生计。委员会建议，在设立野生动物保护区、发放狩猎许可证及在世居土地上开展其它项目之前，要事先获得受影响人口自由、提前和知情的同意(E/C.12/TZA/CO/1-3，第22段)。

15. 在关于丹麦的结论意见中，委员会建议缔约国采取步骤承认格陵兰图勒部落是一个能够证明其传统权利的独立的土著社区(E/C.12/DNK/CO/5，第21段)。

三. 人权理事会

A. 决议

16. 在2013年2月25日至3月22日举行的第二十二届会议上，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22/27号决议。理事会在该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。理事会还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

17. 1967年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员在向人权理事会第二十三届会议提交的报告中指出，最近出现了几项新的事态发展，其中之一是大会于2012年11月29日表决承认巴勒斯坦为非会员观察员国。他认为，承认巴勒斯坦的非会员观察员国地位朝着实现全体巴勒斯坦人民不可剥夺的集体自决权迈出了一步(A/HRC/23/21，第4段)。特别报告员还在报告中指出，以色列的非法吞并及其在东耶路撒冷操纵人口构成的行为，对巴勒斯坦的自决权构成了根本的威胁。他建议红十字国际委员会召开一次国际会议，为占领期超过5年的状况起草一份国际公约；或由相关的国际法专家组成一个调查委员会，对与长期占领有关的多方面问题进行审查(A/HRC/23/21，第5(c)段)。

18. 土著人民权利问题特别报告员在提交人权理事会的报告中定期讨论土著人民的自决权问题。特别报告员在提交第二十一届会议的报告中回顾,《联合国土著人民权利宣言》第3条中声明的土著人民的自决权是一项基本的权利,没有这项权利,土著人民就无法充分享受集体和个人的人权。推进土著人民的自决有助于成功实现切实成果;有研究表明,能够有效管理自身事务的土著人民在一系列指标方面都远远胜过做不到这一点的土著人民(A/HRC/21/47,第29段)。

19. 他认为,应对暴力侵害土著妇女的问题在某种程度上必须与促进土著人民的自决齐头并进(A/HRC/21/47,第29段),并建议在打击暴力侵害妇女和女童方面可采用三种具体方式促进土著人民自决。首先,国家应避免社会问题的应对措施影响到土著社区,包括导致暴力侵害妇女,限制、破坏或取代土著人民自身的权威和自治,因为这些应对措施面临破坏土著自决的风险,总体而言,与土著人民自己控制的举措相比,这类解决办法长期来看效果较差(A/HRC/21/47,第30段和第31段)。第二,各国应提高土著人民对设计、实施和监督与预防和惩处暴力侵害妇女相关方案的参与程度(同上,第32段)。第三,为了应对土著社区面临的挑战,土著人民自己有必要继续加强组织和地方治理能力及土著人民自己的司法机构(同上,第33段)。

20. 特别报告员还指出,作为土著人民在自然资源开发与采掘过程中涉及的主要实质性权利之一,土著人民有权制定和贯彻其自身发展优先事项,包括开发自然资源的权利,作为其自决权这一根本权利的一部分(同上,第50段)。他指出,目前的自然资源采掘模式存在一个根本问题,即在制定计划时几乎或根本没有相关受影响土著社区或人民的参与,公司既控制采掘作业,也是采掘作业的主要受益者(同上,第86段)。特别报告员建议制定一个更有利于土著人民自决和贯彻其自身发展优先事项的新模式,并指出公司与土著人民之间进行直接谈判也许是最为有效和可行的方式,可就在土著领地之内或附近开采自然资源达成安排,充分尊重土著人民的权利,这种方式还可为土著人民提供贯彻自身发展优先事项的机会(同上,第50段)。

21. 特别报告员在其关于美利坚合众国土著人民状况的报告增编中指出,在以往几十年间制定的联邦立法和方案所代表的政策的总体要旨是推动土著自决和在发展的过程中尊重文化特性,这总体而言符合土著人民所表达的愿望。发现的问题主要是:相关法律和方案未能充分满足他们的愿望,而且资金不足或管理不当(A/HRC/21/47/Add.1,第71段)。特别报告员还回顾说,《联合国土著人民权利宣言》指明了对土著人民所遭受的不公和不平等状况予以补偿的道路,呼吁采取果断行动,以期在尊重土著人民自决权及其独特的文化特性的框架内保障土著人民的权利(同上,第79段)。

22. 特别报告员发出的函件、收到的答复和后续工作中也审议了自决权问题(例如可参见 A/HRC/21/47/Add.3 中关于Attawapiskat第一民族状况的第CAN 3/201

号案例，以及关于芬兰最高行政法院的一项决定导致萨米人指控其自决权遭到削弱的第FIN 1/2012 号案例)。

C. 就以色列定居点对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响独立开展调查的国际实况调查团

23. 在考察以色列定居点对巴勒斯坦人的人权影响时，独立的国际实况调查团还考察了以色列定居点对巴勒斯坦人的自决权的影响。调查团指出，以色列政府对定居点地区有完全的安全和行政控制，并实际控制着巴勒斯坦被占领土的外部边界。完全由以色列定居者代表组成的区域委员会在定居点地区行使规划职能。巴勒斯坦权力机构和当地巴勒斯坦人社区对这些地区的治理、行政和规划都无任何控制(A/HRC/22/63, 第 35 段)。

24. 独立的国际实况调查团又指出，定居点，包括相关限制，阻碍了巴勒斯坦人对其自然资源的享用途径和控制。86%的约旦河谷和死海在定居点区域委员会事实上的管辖之下。定居点对矿物开采和肥沃农田进行开发利用，剥夺了巴勒斯坦人对其自然资源的享用途径(同上, 第 36 段)。

25. 独立的国际实况调查团还指出，以色列定居点对巴勒斯坦人民自决权的负面影响扩展至整个巴勒斯坦民族(同上, 第 37 段)。调查团认为，巴勒斯坦人民的自决权(包括有权决定如何实施自决权)、在巴勒斯坦被占领土上的人口和领土存在权和对自然资源享有永久主权的权利，显然被以色列通过建立并不断扩大定居点而侵犯(同上, 第 38 段)。

26. 独立的国际实况调查团得出结论认为，在西岸包括在东耶路撒冷建立的定居点形成网状建筑和基础设施，导致慢性蚕食，阻止了领土连续和有生存能力的巴勒斯坦国的成立，损害了巴勒斯坦人民的自决权(同上, 第 101 段)。调查团认为在定居点方面，以色列严重违反了它在自决权下的义务和国际人道主义法下的某些义务，包括不将其人口转移至巴勒斯坦被占领土的义务(同上, 第 104 段)。最后，调查团得出结论认为，巴勒斯坦人的自决权正遭到一贯性的和日复一日的侵犯(同上, 第 105 段)。

四. 结论

27. 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。