

# 报告概述：集会和结社权与自然资源开采

特别报告员马伊纳·吉埃递交给人权理事会的报告，2015年6月 (A/HRC/29/25)



## 和平集会和结社自由权适用于自然资源开采领域吗？

是

国家有义务在自然资源开采领域保护并协助实现和平集会和结社自由的权利，包括确保工商企业的利益不侵犯这些权利（见A/HRC/29/25，第14段）。这意味着国家应颁布严格的本国法律，规定各方的权利和义务，实现独立有效的执法和监督机制，确保有效补救，并提高受自然资源开采影响的社区获得自由、事先、知情同意信息的水平。如果没能保障公民社会可以在一个有利的环境下运转，可能会导致冲突的发生（同上，第14-15段）。

## 对于企业，有没有具有约束性的国际人权规范？

否

在自然资源开采领域，这是确保集会和结社权利的重大不足。企业是自然资源开采中的主要行为方，越来越多的大型工商企业的势力、资源和影响力超出了很多国家。尽管如此，确保行使人权的主要责任仍在国家（见A/HRC/29/25，第69段）。然而，有很多跟工商企业和人权相关的有影响力的自愿标准，包括集会和结社权（同上，第20-29段）。自愿义务模式的一大缺陷是不足以确保国家和工商企业为不履行义务的行为负责，也不鼓励各国政府大力监督工商企业可能侵犯人权的行为（同上，第24段）。

## 在这方面，有没有哪些群体特别处于风险中？

是

很多情况下，自然资源开采领域和平集会和结社自由权利受到最严重侵犯的是身居远离权力中心的地区、通常在社会中已经边缘化或面临这种风险的群体（见A/HRC/29/25，第19段）。他们往往无法获得信息，不具备有效表达自身关切的手段，并且面对不合作的官员。在这方面需要特别关注的人群包括妇女（包括妇女人权维护者）、非洲人后裔、土著人民、小农、渔民和林区居民（见A/HRC/29/25，第19段；另见A/HRC/26/29）。

## 未注册的社团可以参与关于自然资源开采的磋商吗？

是

不应以注册与否为条件评估社团参与磋商进程的能力。结社自由权适用于非正规社团并且不要某团体注册（见A/HRC/29/25，第60段）。这个原则特别适合自然资源开采领域，该领域的游说与倡导常借助可能没有正规组织结构的社会运动开展。任何群体对开采活动的影响表现出合理关注，即足以有资格在磋商进程中陈述自身观点或质疑决策程序（同上）。

## 可否对自然资源开采经营场所之外的集会进行全面禁止？

否

根据《公民权利和政治权利国际公约》，国家只有在完全符合严格限定的合法目的要求的情况下，才可限制和平集会和结社自由权利，这种限制必须有法律规定，并且为“在民主社会中为国家安全或公共安全、公共秩序、保护公众身心健康或保护他人的权利与自由所必需”（见A/HRC/29/25，第22段）。这种限制也必须与追求合理目的所相称。因此，根据《公民权利和政治权利国际公约》，工商企业场所或矿业、资源和林业公司经营场所之外一概禁止抗议是不合理的（同上）。

## 国家在私人安保公司侵犯人权上是否可以撒手不管？

否

一国辖区内为所有人确保公共安全、法律和秩序的主要责任在该国政府（见A/HRC/29/25，第56段）。这个责任包括规范、管控并监督私营安保公司的活动，并让他们为侵犯和平集会和结社自由权利的行为承担责任。而且，当私营行为方获得执法责任时，和平集会和结社自由权等权利特别可能受到侵犯，因为他们对自己的客户而不对公众负责；当出现私营安保公司以提供服务换取自然资源开采特许权的情况时，这种现象也会发生（同上，第55段）。

## 这个报告是关于什么的

本报告是关于在自然资源开采领域的和平集会和结社自由权——这些权利是如何被行使、促进或打压的。本报告从广义角度看待“自然资源”，其含义包括土地、水、土壤、空气、煤、石油、天然气、矿物质和金属储藏、植被、动物、森林等多种资源。同样，“开采”应理解为涵盖采掘活动（矿业、渔业、伐木业等）和超大型项目建设（大坝、核电站、水电设施、风力发电厂、土地开垦、大规模种植）等意在使用自然资源、特别是为获得大规模商业效益的多种活动。狩猎园和保护区等附加商业利益的保护活动往往同样会导致有关行使和平集会和结社权利关切（见A/HRC/29/25，第6段，注释3）。

## 为什么在自然资源开采领域集会和结社权如此重要呢？

自然资源是一个潜在的巨额经济财富之源，但这一财富也带来了激烈的竞争和冲突的可能。和平集会和结社自由的权利非常重要，因为它有助于推动建设性对话，鉴于自然资源开采涉及到共同利益和有时相互冲突的优先事项，这种对话是必要的。这些权利，如果允许发展，将有助于在资源开采领域增加透明度、增强问责制（见A/HRC/29/25，第10-11段，第30段）。

## 在哪里可以找到这份报告？

报告(A/HRC/29/25)

可以点击如下链接下载：

<http://freemasssembly.net/reports/natural-resources/>



## “自然资源开采领域，国家和工商企业对民间社会这一利益攸关方的重要性有所低估、误解或往往不承认。”

A/HRC/29/25, 第70段

### 看数字：集会和结社权与自然资源开采

- 30 印度尼西亚的土地为私营部门开采活动所用的百分比
- 35 在利比里亚的百分比
- 211 秘鲁的检察院办公室在2015年2月记录的社会冲突次数
- 66 这些冲突与自然资源开采相关的次数
- 93 根据一项调查，在8个国家的73,000个开采区中，人居地区的百分比
- 2 在乌干达，某非政府组织曾试图放映一部关于资源开采的纪录片，他们的设备被没收的月数
- 1 在全球的主权财富基金中，挪威政府养老基金（资金来源于石油盈余）的排名
- 80 在“资源治理指数”的国家中，没有达到善治指标的国家的百分比

引自报告 A/HRC/29/25

### 特别报告员的评估是怎样的？

特别报告员认为，由于自然资源开采对资源丰富的国家的重大经济影响、相关企业的底线和腐败的可能性，该领域行使和平集会和结社自由权的空间通常更为有限（见A/HRC/29/25，第12段）。因此，整个决策链中，从最初开采阶段到开展开采活动和收益投资的决定，公共参与必不可少。集会和结社权是实现这种参与的必要渠道（同上）。限制这些权利以简化资源开采程序短期内可能具有吸引力，但长期看来代价巨大，导致的损害或许无可挽回（同上，第11段）。特别报告员之前曾指出（见A/HRC/26/29第26段），不让被排斥的群体有表达不满的渠道可能效果适得其反并带来严重后果。

### 特别报告员有哪些建议？

- 国家：创造有利环境，让民间社会在自然资源开采领域可以获得相关信息、参与决策并自由表达意见；
- 国家：履行域外义务，特别是为和平集会和结社自由权利受到侵犯的受害者提供获得补救的途径；
- 国家：响应人权理事会第A/HRC/26/L.22号决议，制定一项关于工商企业的人权标准的具有法律约束力的国际文书，运用于在国内和国际上工作

的企业。

- 企业：在自然资源开采活动中履行尊重和平集会和结社自由权利等国际接受的人权的义务
- 企业：落实《工商企业与人权指导原则》
- 企业：遵守有关公共参与和自由、事先、知情同意的国际法律标准

建议全文参见报告的第67-77段

### 现行的国际法律和法规框架

- 《世界人权宣言》（第20条）
- 《公民权利和政治权利国际公约》（第21-22条）
- 国际劳工组织第87号和第98号公约（保护工人依个人意愿自由组建、加入和管理组织而不受国家不当干涉的权利）
- 《工商企业与人权指导原则》：2011年由人权理事会支持；规定了工商企业与人权关系中的三大支柱。
- 《联合国全球契约》：关于企业责任的倡议，涵盖领域包括人权、劳工、环境和防止腐败。
- 《安全与人权问题自愿原则》：专为采掘业拟定，旨在帮助公司在经营活动中维护安保与安全，同时尊重人权。
- 《私营安保服务供应商国际行为守则》：根据国际人权和人道主义法律为私营安保服务供应商制定行为标准与原则。
- 《经济合作与发展组织跨国公司指导原则》：就负责任的工商企业行为建议的不具约束力的原则与标准。
- 《马斯特里赫特原则》：重申了澄清国家域外义务的国际法律。
- 《采掘业透明度倡议》：增进自然资源开采管理领域的公开和问责制的全球标准
- 《开放政府伙伴关系》：让民间社会参与各国政府的平台，以确保政府更加开放、负责并更多地回应本国公民。