



给与殖民地国家和人民独立宣言
执行情况特别委员会

2006年2月联合国托克劳自决全民投票观察特派团的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1	2
二. 背景	2-4	2
三. 全民投票的准备工作	5-7	3
四. 特派团的全民投票前活动	8-9	3
五. 实际的全民投票过程	10	4
六. 全民投票的结果	11-14	4
七. 全民投票后的意见	15-16	5
八. 结论, 下一步	17-21	5
九. 鸣谢	22	6



一. 引言

1. 2005年6月24日，托克劳乌卢（托克劳名义元首）向给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会会议讲话。他在会议上邀请特别委员会出席托克劳即将举行的全民投票，该投票未正式对托克劳政治前途采取的自决行动。其后，在2005年10月21日的信中，新西兰常驻联合国代表正式邀请特别委员会主席观察该全民投票。主席在2005年10月24日的信中通知新西兰常驻代表，由于他已答应其他活动，因此不能在全民投票期间前往，但他会同特别委员会其他成员商讨派遣一名成员代表他前往托克劳。经过协商后，主席任命巴布亚新几内亚大使罗伯特·艾西代表他。政治事务部非殖民化股的Lone Jessen将随同前往。正式的选举监测组成员包括政治事务部选举援助司的Kendra Collins和Walter Rigamoto，后者是一名选举顾问，也是斐济的监察员。全民投票于2006年2月11日至15日举行，所有成员都在场。

二. 背景

2. 自1926年以来，托克劳一直是一个非自治领土，由新西兰管理。过去30年，就托克劳未来政治地位问题进行了一系列的讨论和协商，也不断尝试实行各种施政和公务制度。¹

3. 2003年11月，托克劳的长老大会（全民代议机构）以协商一致方式并在所有3个乡村委员会的赞成下，作出一项正式决定，赞成与新西兰政府积极探讨是否选择实行与新西兰自由联合的自治方式。该决定是基于特别宪政委员会的建议作出的，而该建议则是以该年较早时在每个环礁举行的广泛协商的结果为基础。2004年1月，长老大会就如何落实这一决定达成协议。落实的步骤包括与惠灵顿和阿皮亚的高级官员举行一系列讨论；特别委员会于2004年5月在巴布亚新几内亚举行的太平洋区域讨论会上，以及在其2004年6月和2005年6月的实质性会议上审议托克劳局势；举行长老大会和村级讨论会；在托克劳和萨摩亚举行有行政长官参加的会议；新西兰总理于2004年8月访问托克劳；与托克劳的宪政顾问Tony Angelo教授和托克劳的高级官员和政治领导人举行会议；并与托克劳在新西兰、萨摩亚、美属萨摩亚、夏威夷和澳大利亚的海外侨民举行一系列会议。总理在访问托克劳时表示欢迎托克劳关于其未来政治地位的决定，并向托克劳保证新西兰会保持友好关系，支持托克劳迈向自决的行动。

4. 在2005年8月的会议上，长老大会核准以托克劳与新西兰之间的自由联合条约草案案文作为自决行动的基础。长老大会还任命了一个翻译委员会和一个全

¹ 有关托克劳的地点、历史、政治、经济和社会情况的其他资料，见联合国秘书处编写的最新工作文件：(A/AC.109/2006/10)。所有关于托克劳的工作文件见联合国非殖民化网址：[\(www.un.org/depts/dpi/decolonization/\)](http://www.un.org/depts/dpi/decolonization/)。

民投票委员会。其后，在 2005 年 11 月，长老大会核准宪法草案和条约² 草案的译文，核准全民投票规则草案（包括定 2005 年 12 月 23 日为选民登记的截止日期），并定 2006 年 2 月 11 日至 15 日为全民投票的日期。它议定必须在全民投票中获得三分之二有效票的绝大多数才能改变托克劳的地位，并决定投票应当相继在阿皮亚和其他三个环礁举行。

三. 全民投票的准备工作的准备工作

5. 如上文所述，在 2005 年 8 月长老大会期间，颁布了一套全民投票规则。根据这些规则，全民投票由全民投票委员会进行。该委员会于 2005 年 10 月获得任命，成员由 3 个岛各派三名代表组成，包括长老大会联合主席（每个村的代表）、村长（每个村的村长）和另外一名村代表。根据规则，委员会负责监督编纂选民名册，裁定选民登记的任何上诉，监测在全民投票的准备和举行期间遵守规则的情况，发出投票指示，以及确认和宣布全民投票的结果。³ 托克劳现政府理事会办公室（以下称为理事会）担任委员会的秘书处，支助行政行动及管理协调投票进程。新西兰选举委员会对全民投票的组织工作提供了一些外部技术支助。

6. 委员会于 2005 年 11 月 13 日和 14 日举行会议，于 12 月 15 日向长老大会提交了一份报告。报告确定全民投票的计划：投票在 4 个地点举行，分别于 2 月 11 日在阿皮亚、2006 年 2 月 13 日至 15 日在阿塔富岛、努富诺努岛和法考福岛举行。

7. 2005 年 12 月 16 和 17 日，向全民投票委员会成员提交了投票指示、投票程序资料和计票程序，以供批准。这些文件是在新西兰选举办公室干事的协助下编制的。

四. 特派团的全民投票前活动

8. 联合国的 4 人小组于 2006 年 2 月 8 日抵达萨摩亚阿皮亚。2 月 9 日，该组与现政府理事会顾问 Falani Aukuso 和托克劳公务员法律顾问兼组织全民投票的负责人 Jovilisi Suveinakama 会晤，并就上述方面听取全民投票准备工作的简报。小组被告知，为了确保提供选民教育，向托克劳每一户家庭分发了内有宪法草案和条约草案的全民投票资料包，并在阿皮亚提供这些资料包，以供索取。同时进行其他形式的选民教育，一直到选举之日为止，内容涵盖全民投票的机制和后勤。2005 年 12 月，全民投票委员会秘书处在每个岛屿讨论全民投票过程。访问的目的是向所有符合资格的选民提供信息和援助。从 2006 年 1 月 5 日至 24 日，在所有登记中心举行了投票进程讲习班。每个村也举行其本身的选民教育讲习班，努

² 宪法和条约草案文本见 www.tokelau.org.nz。

³ 见《2005 年托克劳自决全民投票规则》第 4 条。

富诺努岛总共进行了 4 次。2006 年 1 月 24 日，向所有选民送发另一个自治资料包。

9. 会议还讨论了海外投票的问题。根据规则，在海外居住的托克劳人除非符合某些准则，否则没有资格投票。这一决定是经过重大的讨论，最后才在长老大会的会议上作出的。作出这一决定的理由是，如果不规定在托克劳居住的条件而向所有托克劳人开放，不但会使全民投票的后勤工作非常困难，而且还可能压倒托克劳境内人民的声音。居住在海外的托克劳人估计有 12 000 人，而托克劳境内的总人口为 1 500 人。因此，如果所有海外托克劳人都投票，看来可以决定那些实际上住在托克劳岛屿上的人的前途。一些海外托克劳人于这个投票问题得出结论之前在一些媒体中表示不同意。这些争论到底有没有影响到投票本身不得而知。

五. 实际的全民投票过程

10. 在四天的投票中，联合国小组都在场：2006 年 2 月 11 日在阿皮亚（给予居住在萨摩亚的有资格投票的托克劳人）；2 月 13 日至 15 日，分别在阿塔富岛、努富诺努岛和法考福岛举行。四个地点的投票站都地点集中，标识明显。事前已向登记的选民直接派发小册子或通过托克劳政府网址通知他们投票的地点。还通知村领导人在投票前告知人们投票的地点。在投票站入口派发如何投票的小册子，并以图像解说选票的式样和内容。每个地点的投票站从上午 8 时到约下午 5 时开放。发出选票的干事和联合国工作人员提着供特别投票的第二种投票箱（也包括邮递投票）到四个地点的医院和其他地方。这样做是要确保没有这种投票服务就不能投票的人有投票的机会。

六. 全民投票的结果

11. 当 2006 年 2 月 15 日在法考福岛的投票按规定时间结束后，计票工作立即开始，程序公开和透明，并依照《全民投票规则》规定的程序进行。60% 的投票赞成与新西兰自由联合的自治政府。不过，这一百分比没有达到三分之二的必要多数。在 584 名选民中，349 票赞成，232 票反对，整体投票率为 95%。联合国监测小组认为选举过程可信，反映出人民的意愿。

12. 同日稍后时间向新的村代表、法考福岛长老大会联合主席科卢埃·奥布赖恩举行移交仪式。村代表奥布赖恩在讲话中表示全民投票的结果令人意外，但他尊重和支持关于领土地位的改变需要三分之二多数票的决定。村代表并提到托克劳将留在联合国非自治领土名单内，而新西兰将继续与托克劳一起努力提高领土的生活标准，并支持任何与领土日后的政治地位有关的进一步决定。

13. 行政长官尼尔·沃尔特先生在讲话中申明新西兰尊重选举结果，新西兰将继续履行管理国的责任。沃尔特先生回应村代表提到的一点，即多数托克劳人投票赞成改变领土的地位。他说，这一选举结果显示，经过一段反思之后，托克劳和新西兰也许会再次讨论托克劳的未来地位。

14. 罗伯特·艾西大使代表特别委员会主席向托克劳人保证特别委员会完全尊重全民投票的结果。艾西先生回顾联合国大会 1960 年 12 月 15 日第 1514 (XV) 号决议。该决议申明非自治领土有三种途径可以实现完全自治，重要的一点是所作的选择必须是人民自由表达意愿的结果。不论投票结果如何，艾西大使注意到托克劳这次选择显然是其人民自由表达意愿的结果。艾西大使还指出，托克劳多年来在委员会的议程上具有特别位置。这一事实反映于委员会自从 1970 年代中以来五次派遣特派团访问托克劳。在联合国名单内余下的非自治领土中，托克劳是委员会访问最多次的领土。他并回顾委员会确认并多次赞扬托克劳、新西兰和特别委员会之间所进行的独特和长期的积极合作。就迈向非殖民化方面而言，这种合作是值得其他管理国和非自治领土遵循的典范。他重申委员会赞赏在托克劳决定举行全民投票之前的大量工作和审议。尽管投票的结果，他向所有托克劳人保证特别委员会不会抛弃他们，并将继续同他们一起拿起桨来，并肩划着当地的独木舟向前迈进。

七. 全民投票后的意见

15. 2006 年 2 月 16 日上午，托克劳理事会举行全民投票后会议。会上有人对全民投票的结果表示失望。乌卢指出，全民投票阶段的过程是托克劳和新西兰共同协作下达成的，所有促成全民投票的主要决定都是长老大会投票一致赞成的。全民投票后，理事会同意现在应当是本着吸取经验的精神认真进行反思的时候。理事会成员打算与村民讨论有关的问题。长老大会在 2006 年 3 月中旬和 5 月举行的会议将作进一步的协商。从理事会会议上交换的意见清楚可见，这次投票不是自决的最后行动。与此同时，理事会同意要求新西兰继续讨论整套全民投票文件（条约草案和宪法草案）。

16. 理事会两名成员质疑 2/3 多数的通过门槛对于全民投票是否过高。不过，新西兰行政长官表示，托克劳和新西兰都认为，鉴于该决定的重要性，2/3 的门槛是适当的。他认为日后如有投票，不应当“降低跨栏，而应当跳得更高”。

八. 结论，下一步

17. 过去多年来，特别是 2003 年以来，在领土一级和村一级就托克劳的未来地位进行了广泛的对话和协商。2003 年，长老大会作出决定，“赞成将与新西兰自由联合的自治作为与新西兰政府积极探讨的一个选项。所有有关方面十分同意这

项决定，特别是托克劳各级政治领导人一致加以支持，但全民投票的结果却令人感到意外。

18. 投票的情况实际上与政治领导人所述的观点不一致，令人对传统的领导人所作决定的份量有所怀疑。这一情况还表明，托克劳同所有其他地方一样，有其本身的内部政治，而各岛之间的竞争也可能产生一定的影响。

19. 投票过程的积极一面是，全民投票以非常专业的方式进行，参与程度高。此外，如行政长官所指出，没有比自决行为更能为选民作出对自决行为的准备。托克劳人被迫集中注意各有关问题。他们从来没有这么热烈进行讨论和协商，60%的人事实上选择地位的正式改变。这样为迈向自决提供了一个很好的平台，而理事会已表示打算在未来几个月与三个村和长老大会进行探讨。

20. 托克劳理事会要求现政府维持讨论目前的宪法草案和条约草案的一揽子全民投票文件的请求，现已获得新西兰政府的接受。在本阶段，对这一协议没有加以时间的限制。

21. 同时，托克劳将继续是一个在新西兰管理下的非自治领土。所有当事方（托克劳、新西兰和特别委员会）的发言都确认了这一点。特别委员会主席、主席的全民投票问题代表、巴布亚新几内亚大使艾西和委员会其他成员的发言也都强调委员会将继续审议托克劳问题。新西兰同样地申明继续作为管理国履行其责任。

九. 鸣谢

22. 联合国小组对新西兰政府和托克劳现政府理事会给予特别委员会的款待，以及在全民投票过程中的合作态度表示感谢，并希望将这些感谢记录在案。小组也对托克劳政府和开发署驻阿皮亚办事处在小组逗留托克劳期间给予的款待和合作表示感谢。最后，但不是最不重要的是，小组要对托克劳人民在小组逗留在这些美丽岛屿的短暂期间给予热情和慷慨的款待，表示诚挚的感谢。