



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/EMRIP/2009/5
3 July 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会

土著人民权利专家机制

第二届会议

2009 年 8 月 10 日至 14 日

临时议程项目 4

自然资源公司、土著人民和人权问题国际讲习班：
制定磋商、利益分享和争端解决框架

2008 年 12 月 3 日至 4 日，莫斯科

联合国人权事务高级专员办事处的报告 *

* 迟交。

一、导 言

1. 题为“自然资源公司、土著人民和人权：制定协商、利益分享和争端解决框架”的国际讲习班于 2008 年 12 月 3 日和 4 日在莫斯科举行。这次讲习班由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在俄罗斯联邦外交部的支持下，与俄罗斯北方和远东土著人民协会(俄北土协)合作举办的。

2. 这次讲习班的目的是从人权角度审查土著人民和采掘业之间的关系，着重讨论以下三个主要议题：(a)所有当事方之间的磋商进程；(b)与土著人民分享经济活动的利益的方法；以及(c)解决可能产生的争端的方式。特别是，这次讲习班提供了一次机会，使与会者能够了解土著人民和各公司之间合作的事例以及从经验吸取的教训。预计与会者将针对人权高专办拟定的磋商、利益分享和争端解决的框架草案提出评论，该框架草案将对寻求在土著人民居住的地区从事自然资源采掘业的公司提供指导。

3. 在这次会议之前，与会者被邀请审查人权高专办于 2001 年 12 月举办的土著人民、私营部门自然资源、能源及采矿公司和人权问题讲习班的报告(E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3)和土著问题常设论坛在俄罗斯联邦萨列哈尔德举办的土著人民和工业公司之间关系前景讲习班的报告。¹

4. 人权高专办在其关于该讲习班的背景说明中提请注意与这些讨论有关的最近的事态发展，包括大会于 2007 年 9 月通过《联合国土著人民权利宣言》，该文件可以用来指引各国、私营部门和所有土著人民在公认的土著人民人权标准的基础上进行谈判。土著人民权利专家机制于 2008 年 10 月举行了第一届会议，也为今后利用其展开研究的能力来制定指南提供了一个框架。会上指出，一些公司，包括那些参加联合国全球契约的公司，制定了相关的指南和做法，目的是在其工作中实行人权标准并改进与土著人民和当地社区的关系。另外还注意到人权和跨国公司及其他企业问题秘书长特别代表的工作及其政策框架“保护、尊重和补救”与讲习班的关联性。

¹ 参见常设论坛的网页：www.un.org/esa/socdev/unpfii。

二、讲习班开幕

5. 讲习班由联合国国家工作队高级人权顾问 Dirk Hebecker 主持开幕。俄罗斯联邦外交部的一位代表 Mikhail Todyshev 代表俄北土协和土著问题常设论坛的 Pavel Sulyandziga 致欢迎词。人权高专办土著人民和少数群体股协调员 Julian Burger 提出了讲习班的目标。会上邀请各位专家和观察员作自我介绍。讲习班第一天由 Hebeckerr 先生主持，第二天由 Burger 先生代表人权高专办和 Sulyandziga 先生代表俄北土协主持。会上商定，由人权高专办拟定一份讲习班纪要，并予以分发，供邀请专家提出评论和予以批准。

三、案例研究

A. 俄罗斯联邦

6. 俄罗斯联邦介绍了两份案例研究。第一份案例研究涉及到在亚马尔涅涅茨自治区作业的该国第二大天然气公司 Novatek。第二个案例研究涉及到其活动影响到埃文基人的一家主要俄罗斯水电公司 Rosgidro。Novatek 管理委员会主席 Leonid Mikhelson 叙述了该公司在亚马尔涅涅茨自治区业务活动中的环境问题和劳资关系方面面临的挑战。2005 年，该公司针对受其活动影响的涅涅茨人拟定了一份社会经济方案。该方案符合国际金融公司关于土著人民的绩效标准 7，而且是取得金融公司财政支持的一项条件。Alexander Mironov 解释说，与涅涅茨协会作出的安排是在与社区成员和领导人会晤的基础上制定的。他指出，金融公司的工作人员对该项目进行了监督。2008 年 11 月，与当地涅涅茨组织签署了一份协议，确定了公司和土著人民之间的合作。公司为当地的基础设施提供了支持，例如住房、运输和道路、卫生和社会经济项目。

7. 亚马尔涅涅茨自治区土著人民协会 Purovsky 分会主席兼俄北土协副主席 Mariya Klimova 指出，俄罗斯联邦很大比例的天然气和石油财富位于土著人民传统居住的地区。一直到 1990 年代，这些地区的开发对于环境产生了毁灭性的后果，而且对于土著人民的生计产生了不利的影响。最初土著人民别无选择，只能组织抗议来提出这些问题，因为他们没有任何谈判的机制。最近几年来，特别是自 2000 年开始，这种情况有所改变，该公司同意与社区直接会晤来讨论他们关注的

问题。Klimova 女士解释说，Novatek 正在尽极大的努力来帮助土著人民，未经涅涅茨人的同意，公司就不会调拨土地进行开发。目的是实现互利发展，使土著人民能够保持其传统生计和经济，同时利用石油和天然气开发的就业机会。

8. 某些因素似乎促成了当前得到改善的情况。人们提到，自治区主席和地方当局发挥了作用，为谈判与和解提供了一种扶持性环境。国际金融公司通过其指导方针和作为公司项目的股东也施加了一定的压力。在土著人民缺乏一种明确的土地权利机制的情况下，公司与土著人民直接磋商的意愿和涅涅茨协会的组织能力就成了以诚信为本的和解办法的必要条件。

9. Hydro-OGK (Rosgidro)的代表介绍了将在 2017-2018 年在西伯利亚地区开发的一个大型水电项目的情况。所涉地区居住着大约 7,000 名埃文基土著人，其中许多人历来以放养驯鹿为生。意见听取会已经开始，但尚未进行任何环境影响评估。目前该公司没有同土著人民进行任何对话，这引起了他们的不满，因为这一项目需要在 2009 年提前展开。他认为，这一项目对于满足俄罗斯联邦的长期能源需要是十分重要的。他还指出，当地社区的就业机会很少，因此可以得益于该公司的经济活动。Pavel Sulyandziga 代表俄北土协指出，三年前就试图与该公司进行讨论，但没有取得结果，公司和土著人民之间的信任度很低。他指出，埃文基人正在被迁移出他们的土地，而没有任何发言权，而且他们的传统生活方式将受到影响。

B. 新喀里多尼亚

10. 介绍新喀里多尼亚提出的案例研究的有：代表 Rheebe Nuu 委员会这一土著卡纳克协会的 Raphael Mapou、该委员会的律师 Jérôme Bouquet-Elkaim 和相关公司 Vale Inco 公司事务和国际关系副主席 Rafael Benke。2008 年 9 月，公司与四个卡纳克组织签署了一个题为“大南方可持续发展协议”的协定。这些发言者认为，必须了解这项协议的背景，特别是 1980 年代土著卡纳克人和法国政府之间的冲突的历史，以及 1998 年作出的赋予卡纳克人更大自主权的决定和 2014 年举行的关于完全独立的公民投票。

11. 1992 年，法国当局通过一家子公司 Goro Nicke 把该岛屿南部 Goro 的镍采矿特许权赋予 Inco 公司。1999 年，该公司开始建造矿井和基础设施。据 Mapou

先生说，随后与该公司发生了严重的冲突，导致与警察和军队的对抗。2006 年，卡纳克人决定使他们的案件国际化，并在法庭上利用法国环境法来反对该公司的采矿活动。法院作出了有利于卡纳克人的裁决。此时 Inco 被 Vale 接管，组建了一家新的公司 Vale Inco，该公司寻求一种比较和解的办法。经过几年的谈判，Vale Inco 和受影响的土著人民之间达成了一项协议。

12. 该协议规定了一种机制，针对社会和文化影响向当地社区提供赔偿，并为可持续发展项目提供资金。为了执行这项协议，公司建立了一个基金会，董事会由 8 名土著代表、两名公司代表和一名矿井工作人员的代表组成。公司承诺在 35 年期间提供资金：最初 5 年里提供 690 万美元，此后每年提供 140 万美元。该协议规定，在 30 年中，为将由当地社区管理的一个地区重新造林方案提供 2,590 万美元。协议还规定今后可以重开谈判。

13. 发言者提请注意他们认为与研讨会目标有关的一些因素。他们指出，法国当局没有正式承认新喀里多尼亚的土著人民对其传统土地享有权利。因此按照法国法律，无须要求卡纳克人对采矿活动表示同意，因为这些土地属于公有土地。因此反对采矿的卡纳克人不得不诉诸抗议和法院，而不是与公司直接谈判。Mapou 先生指出，国际公认的土著人民的权利，特别是《联合国土著人民权利宣言》第 32 条以及加拿大等国的法律机制和协定的事例被他们采用，在法庭以及在与公司打交道的过程中充当他们的理由。

14. Vale Inco 及其谈判员的作用也被确认对达成相互接受的结果起到了推动的作用。Benke 先生叙述了他本人为了了解社区的文化及其关注的问题所作的努力，并承认，与该社区建立信任是关键。Mapou 先生说，法律要求和在伙伴关系的基础上展开一个赋予土著人民以尊严的进程这两者之间有差距。

15. 希腊代表 Daes 女士在评论这一案件时指出，导致人们与警察和军队对抗的严重冲突应该作为严重侵犯卡纳克人人权的行为受到谴责。按照《土著人民权利宣言》，土著人民应该受到尊重，其权利应该受到保护。应该努力尊重诚信原则和土著人民自由、事先和知情同意的原则。

C. 南 非

16. 南非提出的案例是由代表有关土著社区的开普敦法律资源中心的律师 Henk Smith 介绍的。这一案例涉及到法院根据 1994 年《归还土地法》作出的有利于纳马土著人 Richtersveld 社区的判决，其独特之处在于，南非第一次审议土著土地所有权的学说。这一案例的实质在于，该社区向三个有关法庭——土地权利法院、最高上诉法院和宪法法院——表明，它由于种族歧视的法律而被剥夺土地。

17. 1920 年代在该社区的传统土地上发现了钻石以后，就在被宣布为皇家土地的地方开始了采矿活动。此后采矿权转给了 Alexander Bay 开发公司，后来又转给 Alexkor 有限公司。法院认定，在吞并这些土地用于钻石采矿活动时，Richtersveld 社区对这些土地和矿藏拥有普通法所有权。这块土地并没有被视为无主地。2003 年，宪法法院认定，土著法律规定的共同拥有权是南非法律的一个组成部分，并受到《宪法》的保护。法院认定，Richtersveld 社区有权恢复对土地的所有权，包括土地上的矿藏和赔偿。

18. 宪法法院作出判决以后，谈判达成了 Richtersveld 社区土地争端解决协议，2007 年，Richtersveld 社区、南非政府和 Alexkor 公司签署了这项协议。根据这项协议，84,000 公顷土地的所有权和采矿权归还给该社区，该社区还拥有 Alexkor 的 Alexander Bay 采矿活动的 49% 股份(其他 51% 属于国家)。该社区还由于 70 年中钻石采矿而取得了补偿，相当于大约 1,900 万美元。

19. 纳马社区和 Alexkor 公司之间是由于南非最高法院承认有关土著人民的土地和采矿权而得以达成协议的。结果该公司必须平等地与该社区进行谈判，以便取得它的同意。这场法律诉讼和谈判从 1998 年到 2007 年持续了 9 年，最终达成了最后安排。Smith 先生说，最高法院的这项决定把土著人民从利益攸关者变成权利拥有者，并提高了其谈判的地位。

D. 加 拿 大

20. 在加拿大，土著人民拥有《宪法》规定的权利，包括与联邦政府的特殊信托关系和条约保护或土地权利协定。一些法院案例确定了土著人民对其土地和资源开发的所有权。Isabelle Pain 曾代表其社区并代表 Vale Inco 公司参加该协议的

谈判，在她介绍的案例中，因努和因努伊特土著社区在发现镍矿时与政府谈判一项土地权利协议。尽管没有达成一项最后土地权利协议，但土著人和该公司的利益得到了调和。

21. 该女士指出，土著人民参与环境评估以审议拟议的镍矿可能产生的影响，这是取得成功的关键。影响和利益协议谈判查明了土著人民对其文化习俗和与土地和生计有关的传统关系方面的一些具体关注的问题，并成为与该公司建立信任关系的一种工具。社区希望得到培训、就业和商业机会并参与环境事务。特别引起关注的一个问题是拟议的船舶运输安排，在冬季几个月里，这意味着海上破冰，这对于土著社区的捕捞是至关重要的。

22. 这项协议的谈判经历 7 年，由因努和因努伊特社区投票表决，结果 75% 以上的投票表示赞成。该协议包括通过一个信托基金管理的一揽子赔偿方案，从当地社区招聘 50% 劳力的就业机会(现在 54% 的劳力是土著人)，考虑到文化多样性的工作条件，例如文化假政策、现场服务的商业机会、空运和维修以及土著政府在环境保护方面的作用。影响和利益协议包括一个争端解决机制，首先由一个联合执行委员会进行讨论，然后可以转交给公司董事长和因努和因努伊特社区首领，必要时可以提交法院。迄今为止，各项争端是由该委员会解决的。

23. 从这一项目取得的经验教训是，所有当事方都应该认为他们将取得利益。该女士指出，社区必须了解，他们的呼声已经被人听取并加以考虑，建立土著人民的能力是一项良好的公司政策，交流必须做到诚信和现实，才能建立可信度。她指出，社会和环境问题像财政问题一样重要，并强调花费时间建立良好关系的重要性。

24. 关于 Voisey Bay 案例和公司 and 土著人民之间协议的其他事例的介绍引发了一些问题和评论。Pain 女士在答复关于这种协议对企业的好处的问题时指出，总的来说，公司认为，所取得的结果是非常积极的，5 个月以后，采矿的生产能力达到 80%，缺勤水平很低，而且公司与劳力之间的关系良好。此外，该项目为土著企业产生了大约 1 亿美元的回报。

25. 会上对谈判土著人民的股份安排的好处进行了一些讨论。有人指出，如果公司长期没有产生利润，这就可能有一些风险。然而也有人指出，如果社区没有在公司中拥有股份，他们就不可能享有长期的利益。应该从较广泛的就业的背

景下理解对土著人就业的优惠待遇，而且这种优惠待遇需要得到工会的支持和理解。

26. 来自加拿大印第安人和北方事务部的 Doug Paget 就其本国的影响和利益协议作了一般性介绍。尽管法律上并不要求签署这种协议，除非这种协议是土地权利进程的一个组成部分，但该国政府鼓励各公司签订这种协议。他列举了加拿大目前实行的各种协议。

27. Hugh Attwater 代表 BG 集团谈到该集团的治理框架和与土著人民有关的社会绩效标准，该标准是根据国际金融公司绩效标准 7 制定的，他谈到，BG 集团在以下四个国家里运营，有些土著社区受到其项目的影响：澳大利亚、玻利维亚多民族国、加拿大和印度。在澳大利亚，该公司展开了族裔地理研究，查明了 8 项潜在的土著土地权利主张，并正在同这些群体进行土著土地使用协议的谈判。他指出，公司的政策是对土著人民土地权利主张采取一种“如同”的政策，认为权利主张有效，而不管所涉国家法律上认可与否。讨论的中心是股份和资本支出问题。在 BG 集团业务量较小的玻利维亚多民族国，谈判涉及到最近通过的规定当地社区参与的油气法正在讨论的社会投资一揽子方案。作为其政策的一部分，BG 集团要求制定社会经济基准，尽早查明土著人民的关键问题，理解土著人民土地的性质，与土著问题专家磋商，并独立审查土著人民对项目的支持的程度。

28. Oleg Bazaleev 代表俄罗斯联邦萨哈林能源公司发言，他谈到萨哈林第二期项目，这是世界上最大的天然气开采活动之一，但受到土著人民的坚决反对。当地社区提出的批评迫使各方进行谈判，最终由该公司、萨哈林政府当局和当地土著人民组织签署了一项三方协定。根据该协定的规定，一些社会经济活动将得到支持，其中一些活动是专门支持文化和语言复兴的。发言者强调了俄北土协发挥的关键作用，并指出，世界银行和欧洲中央银行是参加这一协定的积极伙伴。

29. Roman Novozhilov 代表国际金融公司发言，介绍了 2006 年通过的该公司关于土著人民的绩效标准 7。他指出，绩效标准 7 的目标是尽量减少风险和影响，并确保发展不得损害往往由土著人民组成的最贫穷、边缘化和人数偏低的群体，并叙述了公司在项目审查方面取得的进展，以确保符合绩效标准 7。他还强调指出，对于凡是不符合公司政策而且没有与公司商定遵守绩效标准 7 的任何具体行动计划的项目，公司都不提供资金。他指出，该标准载有世界银行采掘业审查对

社区广泛支持项目所作的承诺，这些承诺促进了与土著人民进行自由、事先和知情磋商的概念。他还指出，类似的要求载于《赤道原则》，这是根据公司绩效标准为项目资金组织制定的一套自愿原则。

30. Yana Dordina 代表援助俄罗斯联邦北方、西伯利亚和远东土著人民的巴塔尼国际发展基金发言，她解释说，该组织是为了与私营部门联络而建立起来的。其主要任务是与各公司和地方当局主办区域研讨会，鼓励它们采取对社会更加负责的态度，尊重环境标准，并鼓励它们与土著社区展开直接的讨论。最后她说，由于他们以往的历史，现在仍然难以与俄罗斯各公司建立良好的关系，并指出，尽管《宪法》承认土著人民的权利，但仍然没有提出具体的措施，对土著人民的土地予以法律上的承认，因此使他们在同公司交往时处于不利的地位。

31. 在讲习班专门讨论案例的会议结束以后，Stefania Tripodi 代表人权高专办回顾了联合国在企业和人权方面展开的工作，并特别介绍了人权和跨国公司与其他企业问题秘书长特别代表 John Ruggie 制定的题为“保护、尊重和补救：企业和人权的框架”的政策框架。人权理事会核准的这一框架包括三项同等重要的基本原则：国家有义务提供保护，防止第三方，包括企业侵犯人权；公司有责任尊重人权；必须制定比较行之有效的补救措施，以解决与公司有关的人权争端。

32. 随后就人权高专办为各公司与土著人民合作制定一个人权框架的价值展开了一般性讨论。总的来说，人们对这项倡议表示支持，但有人建议，应该考虑到包括常设论坛在内的其他机构正在展开的工作、现有的公司准则和特别代表任务中产生的政策指导。还有人建议这一框架应该针对问题仍然没有得到解决的关键战略问题。

四、建 议

33. 最后讲习班建议人权高专办继续就人权、土著人民和采掘业的问题展开工作。它还请人权高专办按照《联合国土著人民权利宣言》和其他有关人权标准，继续为希望在土著人民的土地和领土上展开活动的采掘业制定准则，以此作为落实人权观点的一种框架。

-- -- -- -- --