



土著问题常设论坛

第十届会议

2011年5月16日至27日，纽约

临时议程* 项目4(a)

人权：《联合国土著人民权利宣言》实施情况

答复某些成员国在2009年7月经社理事会实质性会议常务部分上就常设论坛第八届会议报告(E/2009/43)的附件所做的评论

由常设论坛成员 Lars-Anders Baer、Bartolomé Clavero Salvador、Michael Dodson 和 Carsten Smith 提交

摘要

常设论坛第九届会议决定，由论坛成员 Lars-Anders Baer、Bartolomé Clavero Salvador、Michael Dodson 和 Carsten Smith 编写一份文件，答复某些成员国在2009年7月经社理事会实质性会议常务部分上就常设论坛第八届会议报告(E/2009/43)的附件所做的评论。

* E/C.19/2011/1。



A. 常设论坛关于第 42 条的一般性评论

1. 在 2009 年 5 月 18 日至 29 日举行的土著问题常设论坛第八届会议的报告 (E/2009/43) 中, 论坛通过了题为“联合国土著人民权利宣言”第 42 条”的第 1(2009)号一般性评论, 作为该报告附件。

2. 一般性评论提及《宣言》第 42 条, 其中规定:

联合国、联合国的机构(包括土著问题常设论坛)、各专门机构(包括在国家一级)以及各国, 应促进对本《宣言》各项规定的尊重和充分实施, 并跟踪检查本《宣言》的实施效果。

这份一般性评论的目的是“根据《宣言》第 42 条的规定, 在一定程度上决定和详细说明论坛的义务, 以及论坛如何履行这些义务。为了决定和详细说明这种义务和行动, 我们必须澄清该条款的法律意涵。这种讨论必须以《宣言》作为人权性质的国际文书为基础”(E/2009/43, 附件, 第 3 段)。

3. 一般性评论包括 25 段, 分三节, 标题分别为“第 42 条作为新职能的基础”、“《宣言》的法律性质”、以及“第 42 条的效果”。第一节的结论是, 第 42 条建立了一个新的职权和责任, 在理解时应该考虑到该条款是国际法的渊源。

4. 第二节一开始即称, 《宣言》是关于土著人民权利的最普遍、全面和基本的文书。《宣言》与经济及社会理事会第 2000/22 号决议构成了论坛的法律框架。此外, 该节还称, 《宣言》不是条约, 因此不具有条约的约束力。可是, 这并不是说《宣言》没有任何法律上的约束效果。联合国通过的任何人权文书都希望有一些约束力。该节所作的法律分析回答了《宣言》约束力范围的问题。

5. 第三节分析了该条规定的论坛的责任和可能权威。论坛应如何履行《宣言》所赋予的新义务? 一般性评论称, 根据第 42 条赋予论坛的新职权具有深远的意义。首先, 论坛不仅应该推动对《宣言》的尊重, 而且应该推动《宣言》的“充分实施”。其次, 论坛应该落实《宣言》的“效果”, 就是说检查实际情况(“行动中的法律”)是否符合成文法和决定(“文书中的法律”); 如果不符合, 就应该采取必要行动来填补这一差距。关于这方面的可能方法, 一般性评论说(E/2009/43, 附件, 第 17 和 18 段):

按照该条款的说法, 这项新责任范围广泛, 执行这方面的工作没有任何其他授权。因此, 要决定论坛的授权, 必须从整个《宣言》的角度来理解第 42 条。对这一条的解释必须根据《宣言》的精神所包含的一些原则或准则。

在这方面, 在解释时一些获得接受的准则包括论坛迄今的工作, 第 42 条的目的, 以及联合国系统内保护人权的通常方”。

6. 一般性评论的其余部分则着力应用这种解释, 来论述论坛今后的工作。一般性评论全文获得论坛成员一致通过。

B. 在联合国经济及社会理事会中对常设论坛报告 (E/2009/43) 附件的讨论

7. 经社理事会在 2009 年 7 月的常务部分中讨论了关于社会和人权问题，包括论坛第八届会议报告的议程项目。一些国家对论坛报告附件中的一般性评论提出了批评意见。现依据 2009 年 7 月 30 日联合国日内瓦办事处新闻处的会议摘要，简述如下。

8. 在讨论论坛的报告时，理事会决定核准论坛的一项提案，即召开为期三天的关于“土著人民：顾及文化和特性的发展：《联合国土著人民权利宣言》第 3 条和第 32 条”专题的国际专家组会议。这方面的主要观点，见下文第 9 至 12 段。

9. 加拿大很高兴加入就这一议程项目下各项达成的共识。至于案文，加拿大认为，该评论是建立在对国际法的一个错误描述之上的。由大会通过的各项宣言从根本上说有别于条约，后者对各国具有约束力。论坛不应被视作一个条约监测机构，因为这有悖于其任务规定。联合国所有组织均须遵行其任务规定。

10. 美利坚合众国仍承诺大力推进国内外的土著人权利。然而，令其遗憾的是，该年的论坛以由联合国一条约机构发表的一个项目的形式，发表了一份一般性评论。由于论坛并非一个条约机构，它无权对《宣言》发表权威性的解释或制定各国落实《宣言》的行动的审查机制。

11. 俄罗斯联邦特别重视确保土著人民的一切权利。该报告的附件中包含了一处关于国际法的错误解释。论坛的任务是由经社理事会关于设立论坛的决议明确定义的，俄罗斯因此对擅自改变这一任务的企图表示关切。俄罗斯联邦准备加入关于这一决定和其他决定的共识，但认为，注意到论坛的报告以及通过其中所载各项决定草案并不表示理事会直接或间接核准该报告的附件。

12. 瑞典在代表欧洲联盟发言时说，欧洲联盟强调《宣言》的重要性。在这方面，欧洲联盟认为，论坛必须在《宣言》第 42 条规定的任务范围内行事。

C. 论坛成员的意见

13. 在第九届会议(2010 年 4 月 19 日至 30 日)上，常设论坛决定，由论坛成员 Lars-Anders Baer、Bartolomé Clavero Salvador、Michael Dodson 和 Carsten Smith 编写一份文件，答复某些成员国在 2009 年 7 月经社理事会实质性会议常务部分上就常设论坛第八届会议报告 (E/2009/43) 的附件所做的评论。

14. 本报告的作者们决定答复有关会员国在经社理事会 2009 年 7 月会议期间发表的意见，并一致认为，论坛在今后的工作中必须注意到这些意见。但是，论坛也有义务就其职能范围表达看法，以澄清今后这项工作的依据和范围。

15. 该文件被称为“一般性评论”还是“一般性建议”或“评论”，还是采用其他标题，这纯粹是一个形式问题，不具任何法律后果。论坛认为，就该文件的主

题而言，称其为“一般性评论”是准确的，但论坛对这一形式不持任何偏好。然而，就提出的实质性意见，论坛则要表明自己的观点。

16. 宣言不同于条约。如在该附件中明确指出的那样，《联合国土著人民权利宣言》不是条约，因此不具有条约的约束力。但是，如该附件所强调的那样，这并不意味着宣言没有任何约束效果。该附件的重点之一是对《宣言》约束力范围进行分析。该附件提及了若干国际法有关内容，可说明《宣言》，至少其某些部分具备这一约束力。

17. 作者们认为，绝不能把关于《宣言》法律地位及各条文的解释问题的进一步讨论限制在条约与宣言之间不同法律特征的比较上。

18. 论坛给出的解释只会具备推理本身拥有的权威效力。论坛不会制定在第 42 条规定的任务范围外审查各国落实《宣言》行动的机制。然而，论坛已被赋予跟踪检查《宣言》效果的任务，因此应该认为，论坛有职责在该条规定的义务和限制的框架内查明何种做法最具效率。

19. 如该附件所言，论坛是根据经济及社会理事会第 2000/22 号决议设立。第 42 条并未改变该决议或其效力，而只是建立了一个新的职权和责任。在理解时应该考虑到该条款是国际法的渊源。这正是该附件的本意。

20. 至于认为论坛须在第 42 条所赋任务范围内行事，作者们完全同意。但同时，作者们要补充，论坛的一个主要职责是，确定其任务的实质内容以及如何以最适当的方式加以履行，以实现土著人民的权利。

D. 结论

21. 作者们的主要结论是，无论是否称其为“一般性评论”，论坛 2009 年报告的附件均应被用作推动该论坛或其他论坛在土著人民权利方面的积极实践的依据。