



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/WG.15/2/Add.1
13 November 1995
CHINESE
Original: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH

人权委员会
第五十二届会议
联合国土著人民权利宣言草案
闭会期间不限成员名额工作组
第一届会议
1995年11月20日至12月1日

审议联合国土著人民权利宣言草案

各国政府提供的材料

增 编

目 录

	<u>页 次</u>
日本.....	2
墨西哥.....	3
摩洛哥.....	5
美利坚合众国.....	6

日 本

(原件：英文)

(1995年10月17日)

1. 在本宣言草案内,就土地、自然资源、教育、选举等对国家法律制度至关重要的问题载列了具体的条款。然而,这些条款应灵活实际,因为围绕土著人民的历史和社会情况不同,每个国家的立法和司法制度亦不同。特别是,这些制度系建立在自由和平等的原则上,本宣言的原则和条款之间的关系应清楚地予以界定并使之和谐一致。

2. 由联合国或其专门机构起草的宣言不应理解为具有法律约束力。因此,如本宣言草案所说,要求各国或责成各国承担法律义务采取有效措施是不合适的。

3. 起草规定权利的国际文书之方式应是:主题、目标、包括的范围、要求和效力应清楚地加以确认,用语应当精确。但是本宣言草案作为国际文书的政纲载有太多意思不明的措词和含糊不清的用语。此外,从现有国际文书正文中引用措词时应注意不要扭曲它们的意思。

4. 本宣言规定的“集体权利”(第6、7、8、34条等等)在联合国以往起草和通过的国际文书中无法找到。这一概念尚未牢固地成立。因此我们在介绍这些权利时应倍加小心。而且,能列入联合国各人权论坛的宣言作为人权的权利都是个人的基本人权。引进“一个新的权利类别”,将会扩大所宣布的权利范围而逾越人权委员会的职权。

5. 大会第41/120号决议要求人权领域内新的国际文书和现有的国际人权法律保持一致。正如这项决议所确认的那样,应彻底地审查本宣言草案内所列的权利和义务与现有人权公约之间的一致性。

6. 如果不能清楚地界定理应享有本文书所列权利的“土著人民”这一用语,起草这个宣言则毫无意义。此外,如采用“土著人民”这一用语,但不确立客观定义,则会造成武断的解释,结果将是混乱不清。

墨西哥

(原件：西班牙文)

(1995年9月12日)

1. 墨西哥政府意识到许多政府和土著人民共有的愿望之一是：在世界土著人民国际十年期间，以载于防止歧视及保护少数小组委员会第1994/45号决议附件内的土著居民问题工作组提交的草案为基础，宣布一项土著人民权利宣言。

2. 因此，墨西哥政府认为，分析宣言草案可提供良好机会，对一些重要问题如“土著人民”的定义等进行辩论。在这方面，墨西哥政府完全同意土著居民问题工作组主席兼报告员埃丽卡-伊雷娜·泽斯女士的观点，即：“工作组应解决的首要问题是，宜确定土著人民的定义”。(见E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3号文件，第4段)。墨西哥政府也同意应清楚地区分“土著人民”和“少数人”这些概念。

3. 关于“土著人民”的定义，墨西哥政府认为墨西哥加入为缔约国的关于独立国家内土著和部落人民的1989年第169号劳工组织公约第1条所载定义可构成今后任何有关土著人民权利的国际文书的基础。

4. 关于宣言草案第3条规定的自决权利的概念，墨西哥政府关切的是，为了国际法之目的这一概念可能会按《公民权利和政治权利国际盟约》第一条和《经济、社会、文化权利国际盟约》第一条的同样方式予以理解。因此，墨西哥政府支持智利在世界土著人民国际年和国际十年技术会议上提出的建议，即在第3条中增列第二个解释性段落以澄清这条条款的范围，或者所提议的措词应修改如下：

“土著人民作为组成其所属国家多元社会的一部分有权利得到承认、有权因与众不同而如此界定他们自己，并且有权根据与该定义一致的目的、目标和方式谋求发展。”

5. 土著居民问题工作组的独立专家编写的草案为编撰宣言奠定了良好的基础。然而，草案应考虑各国政府的观点，当然还应考虑各国已通过的宪法和法律规定。就墨西哥而言，有必要考虑《宪法》第27条，因为这条组成财产所有权的法律制度并具有重大的社会意义，因为私有财产受到公共利益的限制，因而它并不构成一种绝对权利。

6. 根据《宪法》第27条，土地和水的所有权可被定为公共、私有或社会共有的。国家将产权转给私人以构成私有财产，并转给农场和社区，(其中大部分属于土

著人民),以便建立社会财产为其本身保留组成公共财产一部分的特定财产的所有权和直接产权。仅仅为公共利益才可征用土地但应给予以补偿。

7. 墨西哥政府为帮助编撰和最后完成宣言草案,愿就所提议文本与墨西哥《宪法》条款的一致性问题提出下列具体意见。

(一) 关于宣言草案第7条(b)款 -- 其中规定土著人民有权利防止和免遭“任何旨在或实际夺走其土地、领土或资源的行动”,须更为准确地界定“任何行动”的含意,因为目前的措词和《宪法》规定的出于公共利益征收土地的条款相矛盾。

在这方面,《宪法》第六节第27条第2款规定:“联邦和各州法律将裁决在何种情况下国家占有私人财产是出于公共利益。”不论在何种情况下,阐明“法律应保护土著人民土地完整”的《宪法》第七节第27条第2款是适用的。

(二) 关于宣言草案第21条,有关土著人民有权“维护和发展其政治、经济和社会制度....”这一措词意思模糊不清,墨西哥政府对此表示关注。

关于“被剥夺了谋生和发展手段的”土著人民有权获得“公正和公平的赔偿”的第21条最后部分,还有必要考虑上述提到的第七节第27条第2、3和4款以及常引述的第六节第2款内规定的有关保护土著人民土地完整、保护人类住区土地和管理土地使用的条款。

(三) 宣言草案第26条规定土著人民有权利“拥有、发展、控制和使用他们的土地和领土....(包括)(土著人民)有权使他们的法律、传统、习俗、土地所有权制度以及资源发展和管理体制得到充分承认”,这条和《宪法》第27条条款相悖。

根据《宪法》第27条第一款,“国家领土边界之内的土地和水域的所有权本归国家所有,国家曾经并仍有权将其所有权转给私人,从而构成私人财产。”根据第27条第三款国家“应永远有权因公共利益需求对私有财产施加此类限制....以便保证更加平等地分配公共财富”。

在上述二项条款提及的情况下,墨西哥《宪法》规定:“国家所有权是不可剥夺和不容侵犯的,根据法律规定的规则和规章条例,未经联邦政府允许不得对有关资源进行开采、使用或占用。(第七节第5款)

- (四) 宣言草案第27条规定土著人民“有权收回他们历来拥有或以其他方式占有或使用的土地、领土和资源”，关于这条，《宪法》第七节第27条第七款载明：收回人口中心附近的土地、森林和水域的过程应根据管理法的条款进行。
- (五) 宣言草案第30条规定土著人民有权要求国家“在批准任何影响他们土地、领土和其他资源的项目之前先征得他们自由和知情的同意”。这条款可能有悖于业已提到的《宪法》的一些规定，如关于“应仅出于公共利益征用并给予赔偿”的规定，并且有悖于第十七节的条款，这些条款申明“联邦议会和国家立法机关在其各自的管辖范围之内应通过法律确定分割和征用地产的程序”。

摩 洛 哥

(原件：法文)

(1995年10月16日)

1. 宣言草案第3条声明：“土著人民享有自决权利。据此权利，他们可自由地决定自己的政治地位和自由地追求经济、社会和文化发展。”

2. 第31条阐明：“作为行使自决权的一种方式，土著人民有权在有关其内部和当地事务的问题上实行自治，在诸如文化、宗教、教育、宣传、媒介、保健、住房、就业、社会福利、经济活动、土地和资源管理、环境和非本族人的进入以及资助这些自治职能的方式方法等问题上实行自治。”

3. 这些条款和许多其他条款，按其目前的形式似乎不符合国际法之下现有的惯例。在宣言草案内采用“土著人民”这一用语表述法律主题可能会引起不符合国际法的模糊不清的解释。应忆及《给予殖民地国家和人民独立宣言》(联合国大会1960年12月14日第1514(XV)号决议)把自决问题和领土完整原则联系在一起。然而宣言草案既不提领土完整原则亦不提主权原则。

4. 某些概念的内容和范围须进一步澄清。土著人民有权在有关其“内部和当地事务”的问题上实行自治和“划分土著土地”和土著人民有权使用解决与国家发生的争端的程序等(宣言草案第31、32、35、37和39条)就属这一例。

美利坚合众国

(原件：英文)

(1995年10月30日)

1. 美国政府高兴指出它赞赏和支持土著居民问题工作组编撰的联合国土著人民权利宣言草案。希望宣言的最终通过能够把重点放在需要制止基于土著出身的任何歧视,保护土著权利、发扬珍惜和理解土著传统、文化和体制的价值。

2. 美国政府始终坚定不移地在美国各地以及世界各地致力于促进和保护土著权利。根据美国宪法,确保保护土著个人和群体的既得财产的权利和他们的基本个人权利,其中包括他们有权自由结社、从事宗教活动和维持与众不同的社会和文化特征。美国的目标是在承认土著人民文化特征的基础之上同本国的土著社区建立关系并和土著人民结成伙伴一起磋商行事。尤其是美国的政策继续支持联邦承认的美国印第安部落和阿拉斯加人村庄部落政府。美国和这些部落之间的关系是在政府对政府的基础上进行的。

3. 在人权委员会第五十一届会议上,美国政府竭力支持通过关于建立闭会期间不限成员名额工作组的第1995/32号决议,以作为优先事项审议联合国土著人民权利宣言草案。希望工作组能成功地商定一项重申土著权利并与国际法相符合的强而有力且有用的宣言。美国随时准备同部落政府和联合国会员国携手工作,使宣言成为现实。

4. 土著人民对这个过程的贡献对取得成功的结果是至关重要的。美国在委员会第五十一届会议上竭力确保在经济及社会理事会中不具咨商地位的土著组织,包括土著政府,也有机会对谈判作出贡献。让人欣慰的是,就允许“有关土著人民组织”申请参加这个过程的程序取得了协商一致意见。

5. 以下是对宣言草案的若干初步意见。应该强调这些意见决非是包罗一切或是不可更改的。美国保留在谈判过程中提出新的意见的权利以确保和国际法保持一致。

权利与目标

6. 尽管美国政府同意宣言草案的基本目标,但应强调的是,本草案若干条款提

到一些目前不存在于国际法的“权利”。没有必要把愿望或目标转变为“权利”以引起对它们的注意。相反,应把“权利”这一用语留作各国政府对其人民应承担的义务,违反这些义务一般将引起法律上可强行实施的补救。

7. 在有些情况下,如果有关的条款旨在要求各国在适当的情况下采取某些措施而不是旨在创立新的权利,则宣言必能更加符合国际法。例如,第17条提及控制对传播媒介的接触及其内容的某些权利,如果将其重新制定为要求各国采取步骤促进所有权和节目安排的多样化则将与国际法相符。

适用的法律

8. 尽管某些土著社区,如经承认的部落政府,基本上可能是自治的并对许多问题行使自主权,如在美国的一些土著社区那样,但这些自治权力是在他们所居住州的总的本州法律框架内行使的。因此,我们必须寻找适当的用语缩短意指土著社区和经承认的部落政府一样,也不受他们所在州法律结构约束的条款。请看例如第20条似乎意指“土著人民”有绝对权利否决影响到他们的立法或行政措施。

定义

9. 美国政府注意到虽然宣言草案一贯使用“土著人民”这一用语,但没有给它下定义。原则上,似乎有必要有一个普遍接受的“土著”定义,以保证这一文书,按大会第41/120决议的用语其准确足以产生可以辨认的且又实际可行的权利和义务”。然而,虽然努力对“土著”一词进行界定,以求人人都能满意,但至今没有成功。美国希望定义问题至今未得到解决不至于延误工作组对宣言草案的一般性讨论。

集体/个人权利

10. 此外,在申明个人人权时有必要仔细审查宣言中“人民”这一词的使用。因为除了少数一些例外,国际法保护和促进与群体相对的个人的权利。如果说国际法照此给予土著“人民”某些权利,则多半是不正确的和混淆不清的。因而在某些情况下,提及土著“人民”,或土著社区的成员或群体是完全适当和确实必要的,以便在完全平等和非歧视的基础上加强他们的公民和政治权利。

11. 从国际法的角度采用英语“peoples”一词的复数形式一般意指除其他集体权利之外的自决权利和对自然资源的永久主权。此类权利可能或可能不是由国家根据其国内法给予土著社区。同时,有些土著群体自我界定为一类“人民”,并为此理由在提及一个以上土著群体时倾向于采用复数,我们应理解他们关心的问题。但应清楚看到以这种意思采用“peoples”这一词,不应解释为对可能附属于国际法中这个词语的权利具有任何影响。

12. 就国内法和政策但不是国际法而言,美国除保障某些群体在非歧视基础上享有平等权利之外,还采取特别措施保护这些群体。但承认各州根据本州法律对其土著社区规定的权利或采取的特别措施不应忽视或削弱国际公认的社区成员或更大社会成员的人权和基本自由。例如,某些旨在保护土著文化权利的条款(见第15、17、29和30条)应重新起草以保障这些措施不至于侵犯个人的人权。

自 决

13. 美国坚决支持《联合国宪章》中载明的自决原则。从美国的共和国初创起,美国就一直承认印第安部落为政治实体;具有自治权力。自1960年代起,又同心协力重申和加强这一历史悠久的国内法原则。在美国国内情况下,“自决”意味着促进部落对许多问题的自治和自主。但根据现代国际法,“自决”这一用语可作各种各样的解释,依具体情况而异。举一个极端的例子,在殖民主义的前提下,这个用语被解释为意指争取一个独立国家的权利。尽管目前学者和政府之间对“自决”的含义的观点可能正在变化,“但尚无国际协商一致的意见。因此自决的明确意义和含义须加以仔细审查。例如宣言不妨考虑在适当的情况下加紧土著社区的自治和自主,而无必要为种种情况规定一个要求独立的选择。

结 论

14. 美国政府决心和其他各国政府一起协力,确保达成一项强而有力且有用的宣言,以承认土著民人民及其所属社区的权利,促进各国政府和土著社区之间的对话和合作。正如克林顿总统最近致美国土著社区信中所述的那样,“让我们并肩工作,我们将迎接一个谅解、合作和尊重的新世纪,引起我们全体人民走向更灿烂的将来”。