



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.4/1997/3/Add.1
16 June 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

防止歧视及保护少数小组委员会

土著居民问题工作组

第十五届会议

1997年7月28日至8月1日

临时议程项目 5

审查促进和保护土著人民权利和基本自由方面的 发展动态：环境、土地和可持续发展

秘书处的说明

增 编

土著人民和非政府组织提供的资料

1. 经济及社会理事会 1982 年 5 月 7 日第 1982/34 号决议授权防止歧视及保护少数小组委员会每年设立一个土著居民问题工作组，审查促进和保护土著居民人权和基本自由工作的进展情况，以及秘书长每年征集的资料，要对关于土著居民权利标准的演进予以进行注意。

2. 防止歧视及保护少数小组委员会 1996 年 8 月 29 日第 1996/31 号决议请秘书长向土著人民组织和非政府组织征集资料、特别是有关环境、土地和可持续发展问题的资料。人权委员会 1997 年 4 月 11 日第 1997/32 号决议敦促工作组继续全面审议

相关的发展动态，欢迎工作组关于突出世界土著人民国际十年具体主题的建议。根据这些决议，有关方面发出了恰当的书信，本文件的内容即是截至 1997 年 6 月 10 日收到的关注促进和保护土著人民权利和基本自由的土著人民组织和非政府组织的答复。

萨米理事会

[原文：英文]

[1997 年 5 月 29 日]

土著人民：土地、环境和可持续发展

3. 土地和自然资源是全世界土著人民关注的最基本问题。除自决问题之外，获得土地并控制土地及其资源对全世界的土著人民至关重要。土著人民的物质和文化生存有赖于这一点。为了生存，土著人民及其社区需要能够拥有、使用、保护并组织其土地和资源。

4. 自远古以来，世界各地的土著人民就收获着其土地和资源带来的果实，却没有威胁或破坏生态系统。土著人民的传统观念基于对以维持生存为度使用并保护土地和自然资源的传统认识和经验，因此，这一观念对于尝试重新思考目前掠夺资源、破坏环境的经济活动至关重要。

5. 都市社会不断膨胀的要求正在加速全球经济活动。这自然增加了对土著人民土地和资源的压力。如果不改变思维和行为方式，就会在短期内对土著人民造成日益重大的影响，并最终影响全人类。

6. 世界各地的土著人民援用他们基于自己风俗和传统的法律和土地权概念来作为他们关于传统土地——包括其资源属于他们而不属于国家之权利主张的佐证。土著人民的要求一般因适用不同形式的无主地原则而被否决。

7. 即便当今无主地原则的法律说服力相当微弱，但涉及到土著人民的土地权时，该原则事实上仍然完全有效。土著人民对土地、水域和资源的权利问题仍然未获解决的原因就在于符合无主地原则的法律论点和概念具有极强的适应性。这以多种形式出现，并使用各种深奥的论据论证为什么过去对土著人民的不公应该继续。

国家占有土地之后流逝的时间经常被用作论据，其前提是新的权利在这段时间内已经确立，而不管最初的接收并不合法这一事实。国家会说即使我们过去接收土地不合法，但既然我们拥有土地和作为土地主人的时间那么长了，今天也该算是合法的了。以此来辩解自己继续对土著人民的不公。这么做似乎司空见惯。

8. 目前的法律状况是过去的严重非法行为造成的结果。如果不解决核心问题，很难看出如何能够找到持久的解决办法。要进行严肃和富有建设性的努力以解决这一问题就不能无视上述事实，即使这么做会给有关国家的骨干带来一些痛苦。

9. 对萨米人——芬兰、挪威、俄罗斯和瑞典的土著人——而言，关于土著人民的土地权、土地使用和资源管理的问题同样都是主要问题。萨米人的传统生计包括放牧驯鹿、捕鱼、狩猎和采集。然而，各国的国内立法都没有给予萨米人土地所有权，同样，法律没有提供多少保护措施，防止外部对萨米人的传统土地进行与其利益相冲突的使用。

10. 萨米人拥有自己的传统家园、语言、文化和历史。据能够获得的最早的史料记载，萨米人已在芬兰、挪威、俄罗斯和瑞典的部分地区生活了几千年。

11. 既定的官方观点认为萨米人没有土地权，而国家在兼并这些位于其各自国界之内的土地时占有了“无主地”。然而，曾有一段时间，瑞典—芬兰的立法承认萨米人拥有源自萨米村庄制度的土地所有权：每一家庭都拥有并使用世袭或纳税的土地。在事实上和法律上，这应该解释成承认萨米人的所有权。

12. 萨米人的习惯法事实上被各国法庭所拒绝。从理论上讲，根据国家法律的渊源中的原则，如果存在不确定或模棱两可的情况，法庭应该能够认识到萨米人习惯法。然而，如果萨米人习惯法有违国内法，则从来不予适用。在实践中，只有当法律很不清楚时，萨米人的习惯才会相应的得到考虑。萨米人的习惯法及法律概念在立法程序中得到反映的程度十分有限。

芬 兰

13. 芬兰的萨米人多数居住在并使用着芬兰宪法和萨米法承认为萨米家园的芬兰最北部地区。在这一划定的区域内，萨米人通过萨米议会行使着1996年1月1日生效的芬兰宪法和萨米法修正案所承认的文化自治权。

14. 目前的芬兰法律不承认、也不给予萨米人在其自己家园内的任何特别土地权。法律也不承认萨米人享有任何从事其传统生计的专属权利。芬兰划定的萨米家园内的大部分土地(90%)被视为国家财产。

15. 萨米文化的物质基础包括家园的土地和水, 这为萨米人从事捕鱼、狩猎、采集和放牧驯鹿等传统生计提供了自然资源。原则上讲, 芬兰和其他欧洲联盟成员国的所有公民对土地和资源拥有与土著萨米人在自己的传统家园同样的权利。萨米人对目前国家土地的旧有产权问题仍未找到一个法律上的解决办法。

16. 在芬兰, 萨米人的土地权没有得到法律上的承认和保护归因于无主地原则。作为目前芬兰立法基础的法律原则依据就在于作为游牧民族的萨米人不能拥有或占有土地的观念。

17. 此外, 国家边界之内的所有土地必须有所归属, 这是一个普遍接受的原则。没有归属的土地被视为属于国家所有。萨米人不被视为土地权的拥有者, 就是因为其生活方式被确定为原始的游牧性质, 对其使用的土地没有任何法律效力。萨米人认为属于自己、并自远古以来就一直使用的土地被确定为“无主”, 其含义在于国家是合法的拥有者。

挪 威

18. 同芬兰和瑞典的萨米人一样, 挪威的萨米人也有由本民族成员选举产生的萨米议会。然而, 目前挪威的法律不肯承认或给予挪威萨米人任何特别的土地权。

19. 同芬兰与瑞典的情况一样, 挪威的萨米人对其传统土地的所有权得不到法律承认和保护是无主地原则这一历史背景造成的。然而, 1751年以前, 萨米人对目前芬马克郡部分地区的土地所有权曾经有一个时期得到了承认, 该地区当时处于芬兰——瑞典管辖权之下。尽管这一地区后来属于挪威管辖, 但是, 国家权力是根据一份仅有属地效力的边界条约形成的。而1751年之后, 从来没有任何正式立法承认或否决萨米人对其祖先土地的所有权。

20. 挪威最北部地区的土地和水属于国家的观念逐渐开始影响国家对这些地区的管理。后来, 挪威立法机关也开始制定法律修正案, 以便从法律上肯定上述观念。萨米人的习惯法以及芬兰——瑞典时期得到承认的萨米人权利在所有立法活动中被搁在一边。

21. 挪威这种无视和否决萨米人权利的情况是适用无主地原则的结果，因为国家只能拥有“无主地”。这是历史事实，即使目前法律对国家接收土地的解释和目前萨米人土地权的法律地位回避这一推论。到目前为止，萨米人对其传统生活的地区的土地所有权没有得到挪威政府的承认。

22. 1980年，政府任命了一个萨米人权利委员会，旨在除其他外研究萨米人对土地和水的权利。1984年，委员会任命了一个有6位挪威法律专家组成的小组，从法律的角度研究萨米人土地权问题，小组中却没有萨米人法律专家。1993年，该专家组向委员会提交了其建议，结论是国家对芬马克郡未注册的土地拥有产权。然而，小组的一位成员认为萨米人对内芬马克的土地拥有产权。

23. 1995年，委员会任命了另外一个专家小组，从国际法的角度研究萨米人土地权问题。1997年，该国际法专家组向委员会提交了其建议，认为萨米人对某些传统区域拥有所有权。国际劳工组织第一百六十九号公约中关于土地的相关条款是其法律论证和结论的基本部分。专家组也指出，如果挪威立法或既定的法律概念不符合(挪威已批准的)国际劳工组织第一百六十九号公约的要求，挪威有义务修订这些立法。此外，国际劳工组织第一百六十九号公约规定国家有义务确定土著人民拥有所有权的土地并确保有效保护此类权利。

俄罗斯联邦

24. 俄罗斯联邦的萨米人没有自己的官方机构。在有萨米人居住的其他3个国家中，萨米人是唯一的土著人民，俄罗斯联邦的情况则不同，俄罗斯联邦境内有许多其他土著民族。同萨米人一样，俄罗斯联邦北部的许多土著民族传统上以狩猎、捕鱼和放牧驯鹿为生。因此，本文中有关俄罗斯联邦萨米人的内容某种程度也适用于俄罗斯联邦的其他土著民族。

25. 在江湖及巴伦支海中捕鱼对萨米人来说始终至关重要。在苏联诞生以前，萨米人根据各自社区的大小划分捕鱼的水域。在苏维埃时代，萨米人的捕鱼权受到了限制，但萨米人有权使用土地和水求得生存。

26. 在苏维埃制度下，包括驯鹿在内的生产资料被集体化了。苏联的许多国有牧场都由多民族组成。例如，科米人、年奇人和萨米人经常在农庄的合作制体制中一起放牧驯鹿。苏联通过并推行强制性的生产资料集中化方案。萨米人和其他土著

民族被迁居到作为集体化方案中心的大城镇。这样，土著民族就被迫离开自己的传统村庄，而为了防止他们返回，这些村庄往往被销毁。这种强制土著民族迁居的做法破坏了土著人的社会、文化和经济结构。

27. 1992年，摩尔曼斯克州州长颁布了一条法令，授权地方当局将科拉半岛的所有水域租给出最高租金的个人或组织。颁布这条法令时没有提到对地方当局授权的任何法律依据。

28. 俄罗斯联邦1993年通过的现行宪法至少包括三个直接适用于土著民族的条款：

第9条

“俄罗斯联邦的土地和其他自然资源作为居住在相应区域的人民的生活与活动的基础得到利用并受到保护。

土地和其他自然资源可以是私有、国有、市有及其他归属形式的财产。”

第36条

“公民及其联合体有权拥有土地作为私有财产。

土地和其他自然资源由其所有者自由地拥有、使用和管理，但以不破坏环境、不损害其他人的权利和合法利益为限。

使用土地的条件和规则由联邦法律确定。”

第69条

“俄罗斯联邦根据普遍承认的国际法原则和准则及其参加的国际条约确保土著小民族的权利。”

29. 这些宪法条款的适用存在许多不确定因素。人民对私有制概念的看法有争论：相对于其他私人方面和当局，所有人的确切权利和义务为何。立法机关(国家杜马)对此没有一致意见。

30. 然而，有一点是清楚的，即俄罗斯的萨米人今天事实上不拥有其传统土地和水域的产权，也被剥夺了使用这些土地及其资源的权利。即便维持基本生计的使用目前也受到大幅度的削减。

31. 萨米人的传统土地和水域目前被出租给外国和俄罗斯的私营公司。大约65条捕渔条件良好的河流被出租给私人公司。这些公司则将专有捕捞权卖给富有的外

国旅游者。由于实行这套将河流出租给私人公司的制度，俄罗斯的萨米人和其他土著民族几乎没有任何机会从事捕捞以满足自己日常的生存需要。

32. 尽管俄罗斯宪法赋予土著民族某些权利、包括拥有其所在地区的土地和自然资源的权利，但是，在没有必要的政治和法律措施实施相关规定的情况下，这些权利对于土著民族而言没有什么实用价值。

瑞 典

33. 瑞典萨米人议会在使用和管理萨米人传统土地方面没有正式的法律地位。瑞典当局承认萨米人为土著民族，但是，与芬兰和挪威不同，瑞典宪法没有作出任何明文规定保证或保护萨米人及其文化和传统生活。

34. 瑞典萨米人的所有权和使用权问题形成人们所知的“纳税山案”出现在最高法院。这个案子经过将近 20 年的时间才最终进入最高法院，法院于 1981 年 1 月 29 日就此案作出判决。

35. 纳税山一案涉及的是萨米人对主要位于耶姆特兰省北部的某些区域提出的所有权要求。作为当事方的萨米人主要由几个放牧驯鹿的畜牧社区组成，也对相关地区的权利受到的几类限制提出了反要求。法庭需要讨论的问题还包括源自萨米人所有权得到正式承认的瑞典——芬兰时期的法律和事实。

36. 最高法院作出结论，认为国家必须被视为这一有争议地区(纳税山)的所有者，萨米人的权利限于使用权。在此基础上，最高法院裁定国家是有争议的各山的所有者，萨米人对这一地区仅有使用权。值得注意的是，没有任何法律指明谁是有争议地区的所有者。

37. 即便最高法院拒绝了萨米人关于所有权的要求，却清楚指出根据瑞典宪法的一般性解释，萨米人在纳税山拥有放牧驯鹿权和捕鱼权。法院对于萨米人在纳税山的狩猎权没有提出同样明确的观点，不过说萨米人很可能也拥有此等狩猎权。

38. 然而，最高法院拒绝了政府声称萨米人作为游牧民族不能获得土地所有权这一首要要求。判决指出萨米人使用土地进行诸如养殖、捕渔和狩猎等传统经济活动、而不从事农垦或永久居住也可以获得对土地的所有权。最高法院的结论认为，即使对土地的传统使用能够确立产权，作为当事方的萨米人却没有恰当的证据证明传统使用的土地就在有争议的纳税山。尽管上述对土地所有权的承认在有争议的纳

税山没有法律效力，但对于那些没有包括在纳税山一案涉及的地域范围之内的萨米人传统土地而言却具有十分重要的法律意义。

39. 1982年，瑞典政府任命了一个萨米人权利委员会，研究包括萨米人土地权在内的萨米人权利问题。但是，这却没有因而形成任何有益于萨米人土地权的积极措施。

40. 萨米人的文化和生计——放牧驯鹿、狩猎和捕鱼——今天正在受到瑞典都市社会的威胁，因为都市人要求有机会到萨米地区捕鱼和狩猎，而直到最近该地区一直是萨米人专有放牧驯鹿权的固有部分。1992年，瑞典议会通过了影响萨米人传统狩猎和捕渔权的立法措施。瑞典立法机关裁定萨米人的所有传统狩猎场应对所有瑞典公民开放。尽管10年前瑞典最高法院在纳税山一案中原则上支持萨米人的土地权，但还是发生了变化。

41. 1992年的立法措施使得非萨米族人能够在萨米人的传统地区不受限制地举行小型狩猎活动。在这一变化发生之前，在萨米人地区狩猎和捕渔一直被视为萨米人的专有权利。

42. 萨米人在瑞典最高行政法院提起诉讼，却因为法律细节和其他问题而未能成功，委员会于1996年12月25日宣布诉讼(第27033/95号申请)不予受理。委员会指出，相关的权利为公约意义上的“公民权”。委员会回忆说，萨米村庄可以在普通法庭对国家提起诉讼，要求这些法庭宣布萨米人、而不是国家、拥有他们要求拥有的权利。就这样，萨米人的诉讼申请被宣布不得受理。萨米人后来将此案提交到欧洲人权委员会。

苏里南土著村庄领导人协会

[原文：英文]

[1997年2月4日]

苏里南土著民族关注的土地和环境问题

43. 目前，苏里南的土著民族甚至得不到最基本的法律保护。与西半球的多数其它国家的做法相反，苏里南不承认土著民族对其土地和资源拥有任何法律权利。

关于使用土地和资源的决定也经常无视土著民族的利益。除了不提供法律保障之外，苏里南政府更是已经或正在将多个地区的特许权给予多国公司，而这些公司的环境和人权记录大多令人生疑。批出土著民族的土地和区域上或附近的砍伐和采矿特许权的情况会急剧增加。

44. 苏里南政府最近否决了涉及 300 万至 500 万公顷的砍伐特许权合同草案，赞同批出不超过 15 万公顷的特许权。表面上看，这似乎是好消息，然而，15 万公顷的特许权不经独立批准即可批出，而监控机制几乎等于零。同时，15 万公顷特许权的批出数量没有限制，这种情况尤其令人不安，因为人们历来利用挂名公司规避从前对特许权规模设定的限制。

45. 1996 年 11 月，政府在对采矿业起领导作用的《采矿学报》上刊登了一份长达 12 页的广告，试图推动对采矿业的投资。同样，1997 年 1 月 25 日至 26 日在首都帕拉马里博召开了关于金矿开采业的会议，与会者包括总统、部长以及多国公司和当地矿业公司的代表。苏里南认为金矿开采可以替代正在衰落的铝土矿，因而正在积极地寻求投资。1986 年的采矿法令正在得到修订，而新的投资法也在制定之中，这将推动增加对黄金和钻石开采业的投资。

46. 政府成立了一个土地权委员会，用它的话来说，目的在于审查土著和部落民族以及国有土地的问题。土著民族和马隆黑人在该委员会中没有代表。委员会声称不打算与苏里南土著村庄领导人协会会面，而愿意与各个社区单独接触。至今为止，委员会的会议没有公开，其权限也不为人所知。最近的土著和马隆领导人大会声明，政府试图在不允许他们充分和切实参与的情况下讨论土地权侵犯了他们的基本人权。苏里南土著村庄领导人协会在最近给总统的一封信中声明，解决土地权问题应该以国际标准为基础，委员会的作用应该仅限于找到实施这些标准的办法。至今为止，苏里南政府及上述委员会拒绝使用或甚至考虑关于土地权的国际标准。

-- -- -- -- --