



经济及社会理事会

Distr.: General
3 March 2012
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第十一届会议

2012年5月7日至18日，纽约

临时议程* 项目9

常设论坛今后的工作，包括经济及社会理事会的问题和新出现的问题

北极理事会、北极圈因努伊特人资源开发原则宣言和Laponia管理系统的土著参与机制

秘书处的说明

摘要

2011年5月的第十届会议上，作为良好做法的范例，常设论坛决定任命论坛成员 Dalee Sambo Dorough 对北极理事会、北极圈因努伊特资源开发原则宣言和 Laponia 管理系统的土著参与机制进行研究，并将研究报告提交给论坛第十一届会议。**

* E/C.19/2012/1。

** 作者谨对 Laponiatjuottjudus 主席 Carina Green 博士和 Michael Teilus 在 Laponian 世界遗产过程给予的支持表示感谢。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 宣言的有关条款	4
三. 北极土著居民的条件概述	5
A. 俄罗斯远东	5
B. 美利坚合众国(阿拉斯加)	6
C. 加拿大	7
D. 丹麦(格陵兰岛)	9
E. 芬兰、挪威、俄罗斯联邦和瑞典的萨米人	10
四. 三大参与机制	12
A. 北极理事会	12
B. 北极圈因努伊特人关于因纽特人世居地资源开发的原则宣言	12
C. Laponian 世界遗产场址	13
五. 结论和建议	14
A. 结论	14
B. 建议	15

一. 引言

1. 《联合国土著人民权利宣言》¹ 集中体现了确保土著人，包括在北极地区的土著人，直接参与所有直接影响到他们的各项事务的诸多必要标准。
2. 这项研究报告初步审查了作为良好做法的实例，北极土著人民参与北极理事会、² Laponia管理系统和北极圈因努伊特人资源开发原则宣言的情况。根据宣言有关条款，对这三个实例进行审查。在适当情况下提出与宣言一致或不一致的做法并为补救缺点提出结论和建议。
3. 在逐步承认和接受北极土著人民的地位和人权的整体国际趋势的同时，虽然各国尚未就土著人的权利达成一致认识，但尤其是加拿大和丹麦(格陵兰)等国显示出了与土著人民对话和解决未决的土地、领土和资源归属的意愿。例如，美利坚合众国的阿拉斯加州、斯堪的纳维亚国家和俄罗斯联邦在确保土著人民的个人和集体人权得到尊重和承认方面，仍有大量工作要完成。
4. 虽然北极土著人民在有关土地、领土和资源的权利的发展和保障方面并不处于同一水平，但他们在重新界定与其居住国关系的理念方面取得重大进展。由人权标准制定和土著权利宣传而产生的协同效益集中在土著人作为北极地区土地和资源的合法拥有者的地位。
5. 事实上，许多北极土著人民通过努力，成功确保其集体人权已进展到一定程度，以致他们在集体人权方面，作为直接参与者，参与影响到其生活、土地、领土和资源的任何和所有制度、机制和事务，都有着无可争议的作用和绝对责任。关于这种能力总体表现的例子不胜枚举。到今天为止，最好的例子体现在拉布拉多因纽特人的土地权属协定的规定之中。该协议说明了土著人自决权所有不可分割、相互关联层面交织在一起的真实性质。
6. 本研究报告简要重申了提出有关良好做法的宣言条款，这是确保和增强土著人参与权所必须。而且报告提出了北极土著人民生活状况的调查概要，并就此简要介绍了三个例子和相关的良好做法。结论和建议是针对实施宣言各项标准的目标提出的对策，以突出整个北极地区土著人民进行有效和有意义参与的不可或缺的环节。
7. 一般而言，由于各国在北极土著人民的人权和基本自由方面给予平等待遇问题上，包括全面实施《土著人民权利宣言》上做法不一，要提出“良好做法”非常困难。如果北极圈国家为实现宣言以及其他有关国际组织和国家人权文书采取

¹ 大会第 61/295 号决议及其附件。

² 一个推动促进北极各国之间的合作、协调和互动的高级别政府间论坛。

了更具体、深远的步骤，这项研究报告就可以从有更多资料中提出“良好做法的实例”。

8. 还必须注意到为明确解决土著人民的参与权问题近期采取的措施。最显著的是，由土著人民权利专家机制³所编写的关于土著人民和他们参与决策权利的研究工作的最后报告和进展情况报告以及联合国土著人民权利问题特别报告员所提出各种报告和文件。

二. 宣言的有关条款

9. 在关于土著人民、国家和社区的参与问题的任何讨论之中，宣言关于自决的第3条和关于土著人民的自主和自治权利的第4条都构成核心问题。阐明自决权利的第3条规定：“土著民族享有自决权。”这其中包括“自由决定其政治地位”和“自由谋求其经济、社会和文化发展”的权利。第4条强调指出，土著人民在行使自决权利时，享有内部和当地事务的自治权利，和为这些职能“筹措资金”的手段。

10. 这两项条款简要阐述了土著人权的实质和这些权利的关联性质。⁴ 北极土著人民通过有效参与地方、区域、国家和国际事务，通过真正的自决和通过在土地权属协定和其他建设性安排中的自主和自治方面所取得进展，显示了他们的决心。

11. 宣言第25-32条涵盖了有关土地、领土和资源的权利。其中有些标准已体现在宪法或法律规定、土地权属协定或确认因纽特人、萨米人和其他北极土著人民所有权、控制权和管辖权的其他形式。⁵ 应当强调指出的不仅是宣言有关土地、领土和资源的規定，还包括国际劳工公约第169号以及挪威(1990年)和丹麦(1996年)批准这一具有法律约束力的文书。

12. 宣言第18和第27条提出，直接参与是自决的一项内容，并通过自由、事先和知情同意的权利得到进一步加强。土著人民这一同意权利的内容和表现形式都建立在通过其选定代表和程序参与和做出决策的基础之上。

³ A/HRC/EMRIP/2011/2 和 A/HRC/EMRIP/2010/2。

⁴ 另见《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、大会第2625(XXV)号决议、《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》和1975年8月1日的欧洲安全与合作会议最后文件。

⁵ 另见《世界人权宣言》(1948年)，第17条；《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965年)，第5条；《公民权利和政治权利国际公约》第27条；国际劳工组织《关于土著和部落人民的第169号公约》(1989年)，第7、第13(1)和(2)、第15、第16(4)及其他有关条款；欧洲安全和合作会议的相关文书；生物多样性公约第8(j)条；里约宣言原则22；各项人权条约机构的一般性评论和建议。

13. 宣言有关解决冲突和争端的第 40 条加强了第 18 条，而且关于身心健康以及和平与安全的第 7 和第 8 条也是土著人民参与可能对其土地、领土和资源产生不利影响的进程的组成部分。这些规定与宣言第 30 条所述军事化问题相互关联。第 29 条集中在环境保护问题上，而第 32 条则规定：土著人民有权确定其土地、领土和其他资源的开发条件；各国在审批影响到土著人民的土地、领土或其他资源的项目之前，必须与有关的土著人民“本着诚意进行协商与合作”，以获得其自由、事先和知情的同意；而且各国必须为发展的不利影响提供“公正和公平赔偿的有效机制”并采取适当措施“减轻对环境经济、社会、文化或精神的不利影响”。

14. 就北极土著人民的参与权而言，序言部分关于可持续和公平发展的语言以及第 17、第 20 和第 23 条不容忽视，特别是许多北极土著人民没有局限在国家边界之内。第 36 条意义重大，这一条要求土著人民必须有效参与，以确保充分维护其各项人权。

15. 最后，根据整个宣言的措辞，各国必须承认土著人民参与所有决策的权利，这项要求在第 12、第 27 和第 31 条的措辞中特别明显；其中强调各国有责任“与有关人民共同”采取行动，并作出决定。⁶ 第 46 条第 3 款含蓄提出，土著人民参与权的概念是善治的一个基本要素。

应依照公正、民主、尊重人权、平等、不歧视、善政和诚意的原则，来解释本《宣言》各项规定。

三. 北极土著居民的条件概述

A. 俄罗斯远东

16. 在俄罗斯远东地区约 1 700 名西伯利亚尤皮克人生活环境十分恶劣，而地方和国家当局均未提出任何实质性整体战略，以确保他们在传统的土地、领土和资源方面的权利和利益。⁷ 虽然区域政府已经取得一些进展，但国家政府却很少关注从实质上承认西伯利亚尤皮克权利的问题。

17. 由于非可再生资源的开发，俄罗斯远东地区的因纽特人以及“俄罗斯联邦北部所有其他小地区”都面临着快速工业化问题。因纽特人即没有直接参与这些倡议，也没有任何控制措施。俄罗斯联邦在 2001 年通过一项法律，在土著社区传统使用和居住的领土制定了永久法律地位：“传统性使用的领土”类似于前苏式苏维埃社会主义共和国联盟部族土地的概念。根据这项法律，土著人民对此类领

⁶ 除第 11、第 14 和第 22 条之外。

⁷ 俄罗斯联邦北部、西伯利亚和俄罗斯远东对小土著群体的歧视，2008 年 6 月 13 日 (CERD/C/RUS/19)，非政府组织向 2009 年 2 月 2-13 日人权理事会普遍定期审议第四次会议提交；和 E/C.12/RUS/5。

土有一定程度的控制，环境则在保护之下，不会受到资源开发的不利影响。这些最低限度的法律迄今基本没有得以实施。

18. 联合国土著人民权利问题特别报告员詹姆斯·安纳亚建议，在俄罗斯远东地区“应特别注意，确保所有土著社区在地方一级顺利实施各项法律保障，诸如建立可靠的方法监测执行情况和纠正违反保障规定。”⁸ 他还指出，必须“在土著人民的权利，尤其是他们获得土地和资源方面具备各项法律的确定性”；采掘行业和其他产业活动的影响；缺乏政治参与、自治、保护传统经济的机会；和不合格的卫生和教育条件。鉴于这种情况以及国家政府缺乏与土著人民直接对话的决心，一种非常现实的可能性是，俄罗斯远东若干人数不多的土著人民会消失。

B. 美利坚合众国(阿拉斯加)

19. 1971年《阿拉斯加土著人土地权属解决法》用4 500万英亩土地(约占原土著领地的12%)和9.625亿美元交换失去的土地。这些土地和资产交给由12个区域公司和200多个乡村公司组成的营利企业掌管。这些区域公司保有交给它们的土地的地表权和地下权以及交给各村庄的土地的地下权。该法案没有承认自治或自决。关于土著参与机制的良好做法案例，这些公司有意将重点放在经济发展及其在自由市场经济中发挥的作用。许多人认为这些公司并非良好法人治理或公司民主的范例。至关重要的是，必须承认阿拉斯加土著人民自决和自治的权利，以充分落实其参与决策的权利，包括他们作为按照《阿拉斯加土著人土地权属解决法》建立的州特许公司等“自己的机构”受益人的权利。

20. 必须强调指出阿拉斯加土著居民政府特别是在关系到其各自成员事务中的自决和自治方面所起的作用。许多阿拉斯加土著居民政府系根据经1936年修订后适用于阿拉斯加原住民的1934年《印第安人重新组织法》条款组织成立。1993年，时任主管印第安人事务助理部长的Ada Deer(一名来自威斯康星州梅诺米尼印第安部落的妇女)对印第安土著部落进行了最权威的清点。通过这次清点，Deer助理部长试图厘清阿拉斯加土著部落在《阿拉斯加土著人土地权属解决法》面前的地位、权利和权力。如前所述，该法没有解决阿拉斯加土著人民的自决权，特别是将该法下的土地移交给传统土著政府机构的机会。

21. 通过阿拉斯加州特许的区政府行使当地控制权的做法取得了一些成功。以北坡区(North Slope Borough)和西北北极区(Northwest Arctic Borough)为例，这两个公共政府多数居民为土著人口，允许土著人广泛参与影响到他们的地位、权利和生活的问题。此外，因为收获权在阿拉斯加农村原住民的经济中最为重要，对于有效运作并增进土著人民参与机制和权利的众多管理和共同管理制度，必须予以承认。尤其是，土著人民海洋哺乳动物委员会已成为结合管理和共同管理制度的主要机构之一，处理白鲸、北极熊、海豹、海獭、虎头海狮、海象和其他海

⁸ 俄罗斯联邦土著人民的情况特别报告员的报告，建议和结论，A/HRC/15/37/Add.5。

洋哺乳动物事宜。其中最主要的例子之一是阿拉斯加爱斯基摩捕鲸委员会的工作，该委员会的工作目的是在国际捕鲸委员会内保障阿拉斯加的因努伊特人猎捕北极露脊鲸的权利。

22. 《阿拉斯加土著人土地权属解决法》据称“消灭”了狩猎和捕鱼权以及对所有失去土地的权利。该法规定，那些 1971 年 12 月 18 日或之前出生或在世并至少有四分之一原住民血统的人有资格注册为公司股东。

23. 相比之下，宣言第 20 条和第 33 条承认土著人民“维护和发展其政治、经济和社会制度或机构”并“按照习俗和传统决定自己的身份或成员身份”的权利，这两者都是自决权的重要方面。此外，尽管 1966 年关于经济、社会和文化权利的国际人权公约指出“在任何情况下都不得剥夺一国人民的自身生存手段”，但该法据称“消灭”了土著居民的狩猎和捕鱼权，实际上就是“人民的自身生存手段”。

C. 加拿大

1. 詹姆斯湾和北魁北克协议

24. 1975 年詹姆斯湾和北魁北克协议向代表因努伊特人的凯特维克公司及克里区域管理局提供了 8 151 平方公里土地和 2.25 亿加元。与《阿拉斯加土著人土地权属解决法》相比，加拿大的因努伊特人得以申明对全部转让土地以及另外 15 000 平方公里土地的专属收获权。协议中列入了各方重新探讨原始协议的规定；2005 年商定了伙伴关系协定。目前正在实施的这个规定承认这一重要的现代条约是一个仍有生命力的协议，而不是食古不化。

2. 因纽维阿鲁特人的最终协议

25. 因纽维阿鲁特人与加拿大政府在 1984 年签署了因纽维阿鲁特人的最终协议。协议提供了 90 600 平方公里土地，其中包括 12 980 平方公里地下采矿权以及 1.52 亿加元。除了狩猎和捕鱼之外，因纽维阿鲁特人通过各种联合委员会和理事会参与对有关渔业、野生动植物以及环境影响事项的共同管理。该最终协议没有解决自决和自治问题，而是基本复制了《阿拉斯加土著人土地权属解决法》所建立的模式。

26. 《阿拉斯加土著人土地权属解决法》、《詹姆斯湾和北魁北克协议》与《因纽维阿鲁特人的最终协议》之间的主要区别是，后者包括：通过适当程序让代表性机构（而不仅是一个国会或议会法案）的个人广泛参与实际谈判；全面、正式的全民投票，允许有关人民自由、事先和知情同意；最后经谈判达成的文书被视为协议而不是“和解”。可能更重要的是，这些协议肯定了狩猎、捕鱼和采摘权利

以及管理和共同管理。最后，加拿大的所有协议均得到加拿大宪法第 35 条明文承认。⁹

3. 努纳武特土地权主张协议

27. 《努纳武特土地权属协议》是加拿大历史上最大的土著人土地权属解决法。在该协议签署时，还通过一项立法，于 1999 年 4 月 1 日建立了一个被称为努纳武特的新加拿大行政区。这个新行政区是以一院制立法会议形式为因努伊特人和非因努伊特人服务的公共政府。《努纳武特土地权主张协议》中还包括为努纳武特的因努伊特人提供某种形式的自治。因努伊特人拥有约 35 万平方公里的土地所有权，其中 35 000 平方公里包括采矿权。因努伊特人和政府在关于野生生物管理、资源管理和环境委员会的事项上拥有平等代表权。因努伊特人在整个努纳武特定居区的土地和水域猎捕野生生物的权利得到保证。协议还计划在 14 年内分期补偿总额约 11.61 亿加元，并分享从在公有土地上进行石油、天然气和矿产开采的特许权使用费所得的收入。

28. 不幸的是，加拿大政府未能坚持或尊重《努纳武特土地权属协议》的条款。土地权主张协议联盟(加拿大)在联合国人权理事会对加拿大进行的普遍定期审议中正式提交的意见，与人们一般认为加拿大政府与因努伊特人之间存在的合作关系形成了鲜明的反差。¹⁰ 努纳武特的代表于 2006 年 12 月就加拿大政府未能坚持这一现代土地权主张协议的条款对加拿大政府提起诉讼。¹¹

4. 《拉布拉多因努伊特人土地权主张协议》

29. 拉布拉多因努伊特人于 2004 年 12 月经全民投票通过了《拉布拉多因努伊特人土地权属协议》。根据努纳武特政府网站：拉布拉多因努伊特人土地权主张协议定义了拉布拉多因努伊特人在我们祖先的土地之中的权利和拥有这些土地的权利。该协议基本上是一个拉布拉多因努伊特人(由拉布拉多因努伊特人协会代表)、加拿大政府及纽芬兰和拉布拉多政府之间的合同。拉布拉多因努伊特人土地权主张协议获得了以下各方批准：拉布拉多因努伊特人、纽芬兰和拉布拉多立法会议，以及加拿大议会。经过多年谈判，拉布拉多因努伊特人现在拥有 15 800 平方公里的土地，以及 72 500 平方公里土地和 48 690 平方公里海域的传统使用

⁹ 宪法法案，1982 年，第 35 节。(1) 现予认可和肯定加拿大土著人民现有原初权利和条约权利；(2) 在本法案中，“加拿大土著人民”包括加拿大的印第安人、因努伊特人和梅蒂斯人；(3) 为进一步明确，在第(1)分节中“条约权利”包括目前以土地权属协议存在或可以通过这些方式获得的权利；(4) 虽有本法案的其他条款，但男女对第(1)分节所述原初权利和条约权利得到同样保障。

¹⁰ 对加拿大的普遍定期审议，土地权属协议联盟提交联合国人权理事会的文件，2008 年 9 月 8 日。

¹¹ 所有有关诉讼文书见努纳武特 Tunngavik 公司网站 www.tunngavik.com/category/nti-documents/litigation/，更多详情见加拿大律师协会网站 www.cba.org/nunavut/main/sections_abor/news_2006-12-06.aspx。

权(包括打猎、捕鱼, 采摘和社会礼仪性使用)。该协议规定土著人自治, 并像其他加拿大因努伊特人协议一样, 规定了拉布拉多因努伊特人的管理和共同管理角色。该协议还规定赔偿 1.3 亿加元并另外提供 1.2 亿加元用于发展自治。极其重要的是, 这项协议涉及离岸水权和延伸到加拿大领海边界的相邻海洋区域, 还明确指出实行因努伊特人自治, 而不仅是公共政府或一个企业结构。该协议还规定了“必须制订拉布拉多因努伊特人的宪法, 并指出了必须解决的根本问题。”¹²

D. 丹麦(格陵兰岛)

30. 1979 年成立格陵兰自治政府是走向由格陵兰当地人管理内政的第一步。确立自治的法律确认了对自然资源的权利, 并包含了在进行开发时须双方同意的要素。虽然外交关系和国家安全最初由丹麦负责, 但在有关直接或间接影响格陵兰利益的事宜、欧洲联盟理事会立法和格陵兰自治政府推进自身在欧洲共同体内部利益的方式方面, 丹麦总是会征询自治政府的意见。

31. 2008 年 11 月 25 日, 75.5% 的格陵兰选民在关于寻求独立和建国的全民投票中投了“同意”票。¹³ 2008 年的全民投票是 2002 年议会设立的自治委员会进行的一次全面审查和研究的结果。作为后续行动, 丹麦和格陵兰议会分别于 2009 年 5 月 19 日和 2009 年 6 月 12 日通过了格陵兰自治法。该法大大推进了格陵兰公共政府的状况, 并具体提到对地下和海上石油、天然气和矿产的权利, 以及其他各方面的主要权利和责任。¹⁴ 这是一个联合行动, 双方政府对该法负有共同责任。虽然格陵兰仍是丹麦领土的一部分, 但重要的是, 该法明确将格陵兰人作为国际法概念中的一个“民族”。

32. 如今格陵兰人首先通过自治, 今后也可能通过完全的主权和独立, 来重新定义和重新确定与他人关系的概念, 今后还会进行这种努力, 这种做法可谓其来有自, 因为格陵兰人民与丹麦政府一直不断在进行相互尊重的和平对话和接触。一些影响深远的问题, 如格陵兰防务和图勒空军基地的战略作用, 与北大西洋公约组织(北约)合作和北大西洋安全、环境保护和 2006 年欧洲联盟伙伴关系协定, 都标志着格陵兰人民走向实现真正自治的巨大转变。然而, 与此同时必须承认, 这样的安排不是只针对因努伊特人, 而是为所有格陵兰人的公共政府对丹麦人和因努伊特人亦不例外。因此, 在除因努伊特人的经济、社会和文化权利之外的土著人参与权良好做法方面, 宣言仍然具有相关性。

¹² 关于拉布拉多因努伊特人土地权属协议的要点和详情, 见 www.nunatsiavut.com/index.php/en/lilca。

¹³ 外交部, 关于全民投票的丹麦新闻发布稿: www.ambprag.um.dk/nr/exeres/90374b68-bcca-4139-b538-614533ebcdd1.htm。

¹⁴ 格陵兰自治法案, 2009 年 6 月 12 日第 473 号法案(英译本), 见 http://uk.nanoq.gl/sitecore/content/WebSites/uk,-d-,nanoq/Emner/Government/~/_media/6CF403B6DD954B77BC2C33E9F02E3947.ashx。

E. 芬兰、挪威、俄罗斯联邦和瑞典的萨米人

33. 与因纽特人的情况类似，萨米人居住的领土横跨四国边界：芬兰、挪威、俄罗斯联邦和瑞典，而此四国均表明了虽不一贯但类似的解决萨米人权问题的平权方法。萨米议会已在三个斯堪的纳维亚国家成立：挪威(1984年)、瑞典(1992年)、芬兰(1995年)。但在国内一级，萨米人仍难以获得充分承认，其自决权和土地、领土和资源权利也难获尊重。萨米人议会理事会¹⁵创建于2000年，负责协调整个芬兰、挪威、俄罗斯联邦和瑞典主要萨米人政治机构之间的问题。然而，这四个有关民族国家在回应(或不回应)萨米人地位、权利和利益方面还是有所不同。¹⁶对这些差别需要加以单独分析，以反映这些独特的北极土著人民所面临的状况。鉴于本研究报告范围有限，也应参阅联合国土著人民权利问题特别报告员关于萨米人的专门报告。

1. 挪威

34. 在《2005年芬马克法》中，挪威萨米人取得了一些进展，即根据成立于1984年的萨米权利委员会的建议，在处理萨米人土地、领土和资源权利时遵循了萨米人的风俗和使用方式。《2005年芬马克法》规定设立一个委员会，负责解决萨米土地和资源权利问题，包括对特定“水道”的权利问题。但迄今，尚未依据《芬马克法》及其相关委员会主持下采取具体行动，以赋予萨米人对土地、领土和资源的权利。亟待解决的萨米人驯鹿放牧权利，特别是海洋资源和渔业权利问题也仍悬而未决。

35. 挪威的萨米人议会，亦称“Sámediggi”，“是一个经选举产生的挪威萨米人代表大会，其代表在全国各地13个选区经直选产生。”¹⁷通过这种机制，在实现萨米人政治权利方面已取得一些进展。虽然让国家参与萨米人所关切的事务是有用的，但目前还不清楚这一机制是否反映了萨米人的意愿或习俗、做法和机构，因为这一机制似乎完全是按照国家的要求建立实施的。

2. 瑞典

36. 瑞典萨米人在切实和全面解决其经济、社会、文化或政治人权问题方面成就逊色得多。《萨米人议会法》力度有限，仅将萨米人权利的范围限定在“实现一个鲜活的萨米文化”，但没有指明重要的实现方法和手段。¹⁸2011年4月，瑞典最高法院判定三个萨米人驯鹿放牧村庄有在其传统使用的土地上放牧的权利。

¹⁵ 见 www.eng.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1088。

¹⁶ 见 A/HRC/15/37/Add.6；A/HRC/18/35/Add.2 和 A/HRC/15/37/Add.1。

¹⁷ 见 Sámediggi 网站：www.samediggi.no/artikkel.aspx?AIId=884&MIId1=270。

¹⁸ 见 www.eng.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1103。

除下文将讨论的Laponia世界遗产场址管理系统外，在增进萨米人对土地、领土和资源的权利问题上一直没有圆满的解决办法。

37. 瑞典政府一直因萨米人的游牧生活方式与国家发展规划之间的矛盾而困扰。然而，瑞典政府已承认萨米人的驯鹿放牧为一个“职业”。尽管这尚不足以充分承认萨米人相互关联、不可分割和互为一体的人权，但在政府似乎几乎完全控制了萨米人的一切的情况下，这可为推动这些权利提供一个机会。

3. 芬兰

38. 虽然芬兰的立法显得相当进步，但现实却与之大相径庭。与瑞典的情况一样，维护语言和文化的提法被视为国内立法的依据，却很少或根本没有承认土地或其他基本人权。然而，芬兰不承认萨米人的任何驯鹿放牧权利。在与芬兰萨米人土地权利有关的问题上的最新评论是欧洲委员会部长委员会在谈到《芬兰少数民族保护框架公约》的实施时作出的。¹⁹ 欧洲委员会特别指出：政府没有就与萨米人有关的问题表明前后一致的立场。欧洲委员会还注意到在保护和促进萨米语言、文化和教育方面存在的不足，以及在解决萨米人土地权利问题上进展有限。

39. 萨米人的充分自决和自治政治权利尚待实现。欧洲委员会敦促芬兰政府采取迅速措施，以打破目前的僵局，并重新与萨米议会开展建设性对话。

4. 俄罗斯联邦

40. 与俄罗斯远东地区的因纽特人一样，俄罗斯联邦的萨米人远未实现他们的基本人权，更遑论其特有的土著人民人权。科拉半岛上有约 2 132 名萨米人，人数不多。他们仅为澄清自己作为一个民族的地位便进行了长期的斗争，更不提维护他们饲养驯鹿的权利方面的困难。他们已得到萨米人理事会的赋权，与后者保持着联络，并是萨米人议会理事会的观察员。然而，像其他许多北极土著人民一样，其土地和领土因国家推动的采矿、水力发电计划及其他发展举措而遭到严重入侵。

5. 北欧萨米人公约

41. 挪威、瑞典和芬兰的萨米人议会和三国的代表一直在讨论关于缔结一项北欧萨米人公约的倡议，其目的是制定一项关于萨米人的区域国际文书。公约草案的目的是“确认和加强萨米人的权利，允许萨米人维护和发展自己的语言、文化、生计和生活方式，并尽可能减少国界的干扰。”这一倡议能否得到有效推进，仍有待观察。最近，联合国特别报告员敦促有关国家重新参与与萨米人的对话，以推动实现这一创举的目标。

¹⁹ 见欧洲委员会部长委员会文件 CM(2011)168 和相关文件 ACFC/OP/III(2010)007。

42. 萨米人理事会，作为一个具有经社理事会咨商地位的国际非政府组织，已发挥并将继续发挥重要作用，即在当地、国家、区域和国际各级推进萨米人人权，此作用最早可追溯到 1956 年。萨米人理事会是下文讨论的北极理事会的长期参与者。

四. 三大参与机制

A. 北极理事会

43. 因纽特人一直奉行着一项北极圈环保计划，这一计划可追溯到 1977 年在阿拉斯加巴罗举行的因纽特人北极圈会议通过的一项决议以及后来的全面北极政策原则和要素会议。通过这一努力，最终“北极八国”于 1991 年通过了《北极环境保护战略》，北极理事会后又于 1996 年建立，这是一项进一步在北极地区加强有关环境保护和可持续发展的国际合作的多边声明。

44. 北极是因纽特人和萨米人的世居地，因此他们在议事桌上有一席之地，即获得北极理事会的“永久参与者”地位。²⁰ 萨米人和因纽特人以及其他四个土著人组织直接与“北极八国”一起参与北极理事会的审议和工作。理事会的议事规则²¹ 确保与长期参与者进行广泛咨询，而且理事会的大部分工作是在国家代表与长期参与者之间协商一致基础上进行的。

45. 鉴于《宣言》和更重要的是，鉴于土著人民在确保合法集体自决权和自治权以及对大片领土的权利、责任和权利方面取得的实质性进展，现在迫切需要加强他们自己在北极理事会内的地位和作用，即从协商地位提升到具有投票权的成员地位。现在，与国际和平与安全有关的问题，特别是环北极国家的军事活动问题不在讨论之列，这突出显示了需要以相互关联和密不可分的方式解决土著人民的政治、经济、社会和文化权利。此外，“北极五国”（沿海国）已举行了不包括北极理事会长期参与者在内的广泛多边对话，这可能会严重影响北极土著人民。

B. 北极圈因努伊特人关于因纽特人世居地资源开发的原则宣言

46. 2010 年，因努伊特人北极圈会议在格陵兰的努克举行，讨论了因纽特人世居地的采掘业问题，特别是不可再生资源的开发问题。出席会议的代表们决定紧急规划和促成关于资源开发问题的因纽特领导人峰会，目的是制定一个共同的北极圈因纽特人对环境、经济、社会和文化评估进程的立场。因努伊特人北极圈会议

²⁰ 被指定为长期参与者的初始组织包括因纽特人北极圈理事会、萨米人理事会和俄罗斯北方北极土著人民。现又有三个其他组织参与，包括北极阿萨巴斯卡人理事会、哥威迅人国际理事会和阿留申国际协会。

²¹ 见 www.arctic-council.org。

于 2011 年 2 月成功召集了首脑会议，并于 2011 年 5 月 11 日发表《北极圈因努伊特人关于因纽特人世居地资源开发的原则宣言》。

47. 《宣言》援引了因纽特人领袖 2009 年 4 月通过的《北极主权宣言》。2011 年的文件称，在因纽特人世居地非再生资源开发问题上，“对那些受影响最大最久的人，须给予最大的机会以及主要的决策地位”。2011 年的《宣言》强调了《联合国土著人民权利宣言》并申明：“伙伴关系必须包括当地受影响最直接的社区切实和积极参与因纽特人世居地资源开发的内容”，并指出，在因纽特人世居地非再生资源开发方面不存在自成一体或不受限制的所谓“权利”。

C. Laponian 世界遗产场址

48. Laponian 地区是瑞典北部一处综合世界遗产场址，该场址设立了正式制度，以确保萨米人在 9 400 平方公里的国家公园和自然保护区的保护和管理中可发挥直接作用。该区域的萨米人在(与瑞典地方、区域和国家当局一道)对这一教科文组织认定的场址具有管理和共同管理角色，从而使自然特征及萨米人的驯鹿放牧文化得到保护。²² 鉴于瑞典一味强调自然和地质问题比萨米人的文化权利习俗和习惯更重要，因此最终的结果不会轻易实现，非得萨米人采取果断行动以促进自身权益不可。

49. 通过世界遗产场址的认定，萨米人的驯鹿放牧和其在塑造景观和维护生物多样性方面的作用已得以凸显。萨米人与土地的文化和精神联系仍然强劲，并通过萨米人在整个世界遗产场址管理中发挥的独特作用而加强。

50. 2011 年推出的新的世界遗产场址管理组织采纳了当地萨米原则，这些原则切实影响到 Laponia 的管理结构，并确保萨米人的文化价值、相关历史遗迹及驯鹿放牧业得到保护。

51. 协商一致的决策也已成为通常的工作方法。非营利协会 Laponiatjuottjudus 强调了在所有行为体之间尊重、坦诚沟通和持续对话的重要性，以及与更广泛的当地社区进行所有其他沟通的重要性。通过每年至少举行两次的公开讨论(rá dedibme)加强了地方参与，使当地居民、企业家、组织和其他各方能够举行会议，讨论有关 Laponia 管理的所有问题并施加影响。这种有进步意义的历史遗产管理方式反映了世界遗产的价值观念以及可持续发展和公平发展的理念。

52. 2012 年 1 月 1 日，瑞典政府的官方法令生效，规定 Laponiatjuottjudus 负责该地区的管理。县政府不再具有单方面的管理职权，当地驯鹿放牧的萨米人在建筑小屋或其他结构等事项上不再必须获得县政府的许可。鉴于这些独特和积极

²² 委员会 1996 年的正式决定特别指出：“该场址自史前时代以来就一直为萨米人所居，是最后且无疑是最大和保存最完好的游牧区典范之一。”

的规定，世界野生动植物基金会向 Laponiatjuottjudus 颁奖，表彰其为保证当地人民的有效参与而进行的进步工作以及其对在养护管理上进行沟通和协作的重视。

五. 结论和建议

A. 结论

53. 允许因努伊特人重新审议协定条款，特别是那些自治和自决条款的《詹姆斯湾和北魁北克协定》的规定，确认这项重要的现代条约是一项充满活力的协定。

54. 一系列加拿大协定(詹姆斯湾、拉布拉多和努纳武特)都包括：土著人民对广阔领土的权利；专属采伐权；对执行的财政支持；对丧失土地的补偿；地表和地表下权利；管理和共同管理权利与责任；以及明确的自决和自治权利规定。

55. 《拉布拉多因努伊特人土地权属协定》规定，拉布拉多因努伊特人特有的“海洋区”权利延伸至领海。这是对土著经济、社会和文化权利的一个重要承认。其中还有为拉布拉多因努伊特人自治发展提供资金的特别规定。

56. 《格陵兰自治法》规定，格陵兰政府不仅在内政方面拥有广泛的自治权，还可以在外交事务上发挥很大作用。这确保民族自决权不存在错误的二分法。

57. 萨米议会结构的一系列例子明确规定了以下方面：自我认同、承认萨米语的重要性、通过纳入萨米后裔确认跨代权利的重要性。对萨米人驯鹿放牧作为一项具有经济、社会、文化和精神要素的传统活动至少有一个基本的认识。应欢迎缔结《北欧萨米公约》的创新性和创造性举措，并将其视为由土著人民和为土著人民作出积极努力的一个例子。

58. 北极土著人民参与北极理事会，使北极圈国家和“永久参与者”可以进行广泛的协商和对话，结成伙伴关系，作出共识决策。

59. 《因努伊特人资源开发宣言》强调了一些重要规定，包括但不限于那些面临最大和最持久影响的人并且在决策中占据首要位置；伙伴关系；以及对于没有无条件开发非再生资源的权利的认识。

60. Laponia 世界遗址凸显一系列富有建设性的措施和成果，包括萨米人的直接管理和共同管理；认识到萨米人驯鹿放牧的重要性；认识到生物多样性以及萨米人与土地、领土和资源之间的文化和精神联系。

61. 整个研究报告中讨论的每一项倡议都着重指出萨米理事会和因努伊特人北极圈理事会等非政府组织在国际一级提高对北极土著人民面临的关键问题的认识的重要工作。

62. 一些北极圈国家在针对北极土著人民的地位、人权和需求提出对策方面取得重大进展。要有效和一致地实现此处所述的良好做法，就必须作出更多努力，并显示出相当大的政治意愿。

B. 建议

63. 北极圈国家应听取土著人民权利专家机制关于土著人民参与决策权问题研究的进展和最后报告中表述的意见、结论和建议。

64. 敦促俄罗斯联邦政府采取具体措施，对俄罗斯联邦土著人民状况特别报告员的报告(A/HRC/15/37/Add.5)中所载的各项建议，特别是有关土地和资源权利、采掘和其他工业活动、自治、保护土著经济、保健和教育条件的建议作出反应。俄罗斯联邦还应通过对通过联合国人权理事会普遍定期审议进程登记的平行报告和联合国文件中所载的事项作出紧急和积极的反应。

65. 敦促美国政府和相关土著人民审查《阿拉斯加土著人土地权属解决法》的措辞，以确保与《联合国土著人民权利宣言》的措辞一致，特别是在以下方面：土著人民自决权，尤其是维护和发展其政治、经济和社会制度或自治机构；按照其习俗确定自己的特性或成员，有保障地享用自己的谋生和发展手段，或对损害寻求公正和公平补救；谴责“灭绝”阿拉斯加土著原住民狩猎和捕鱼权利的政策；处理向阿拉斯加土著人民传统机构转让土地的未决问题。

66. 敦促加拿大政府放弃就实施努纳武特地区创建和运作的规定提起的诉讼，因为这种诉讼与《联合国土著人民权利宣言》的规定，特别是强调会员国庄严宣布《宣言》是“本着合作伙伴和相互尊重的精神争取实现的标准”的序言措辞不相符。

67. 格陵兰政府应评估《联合国土著人民权利宣言》、《北极圈因努伊特人资源开发原则宣言》和Laponia管理系统的有关规定，以确保和坚持对可再生能源和不可再生资源开发采取基于人权的方针，特别是鉴于最近的石油、天然气、矿产勘探活动。该政府还应该认识到现有决策机构和进程与专门为土著人设立的机构、程序和机制之间的区别。

68. 敦促芬兰、挪威、俄罗斯联邦和瑞典政府采取一切必要措施，根据《联合国土著人民权利宣言》第25、26、27和28条，处理和确认萨米人和因努伊特人对其传统上拥有、占有或以其他方式使用或获得的土地、领土和资源的权利。

69. 敦促芬兰、挪威和瑞典政府对芬兰、挪威和瑞典萨普米地区萨米人状况特别报告员的报告(A/HRC/18/35/Add.2)中所载的各项建议，尤其是那些有关萨米人的自决和土地、水和自然资源权利的建议采取具体措施。

70. 敦促这些政府回避对各自萨米议会有规定自决权内容效果的所有措施。

71. 敦促芬兰政府顺应欧洲委员会部长委员会的呼吁，为萨米人民关于土地权利和自决的争端寻找解决办法。

72. 敦促北极理事会的“北极八国”（和“北极五国”）成员国审查长期参与者的作用，并将其咨商地位升级到正式投票成员地位，尤其是考虑到土著人民的能力增强和其相应的权利。北极环境日益受到威胁，需要包括这个地区最早的原住民在内的有关各方结成真正的伙伴关系。在这方面，《联合国土著人民权利宣言》第 41 条特别相关，因为该条特别提及北极理事会等政府间组织。

73. 还敦促“北极八国”考虑将发展及军事和安全问题纳入北极理事会的工作和审议，以便以相互关联、不可分割方式处理土著人民各种政治、经济、社会和文化权利。

74. 敦促所有北极圈国家采取基于人权的方针，实现土著人民参与直接或间接影响到其地位、权利和生活以及其土地、领土和资源的所有事项。《宣言》为这样做规定了相关的最低标准。

75. 根据对自决权的承认，尤其是考虑到因努伊特人、萨米人和俄罗斯联邦北部少数民族是直接利益攸关方，所有北极圈国家都应认识到这些土著人民迫切需要发挥充分、有效和有意义的参与作用，并开始为此建立机制。根据《宣言》第 39 条，这些措施应包括财政和技术资源。

76. 根据可持续和公平发展的要素以及土著人民决定自己的发展优先事项的权利，所有北极圈国家都应保证土著人民在界定和确定一切形式的北极地区发展，特别是在采掘业方面的直接和立即作用。

77. 所有北极圈土著人民应考虑召开一次土著人民会议，讨论一项关于北极地区经济、社会和文化发展所有事项的土著国际法律文书最后定稿的目标。

78. 联合国土著问题常设论坛或联合国有关机构应考虑召开一次关于北极发展的专家小组会议，所有北极土著政府、土著非政府组织、国家和国家之下一级政府的代表都应出席会议。组织这次聚会是要讨论北极的未来、土著人权以及特别是从环境到发展和可持续北极社区的北极区域具体问题。