



经济及社会理事会

Distr.: General
19 February 2010
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第九届会议

2010年4月19日至30日，纽约

临时议程* 项目3和4(a)

讨论年度特别专题：“土著人民：发展与文化和特性：

《联合国土著人民权利宣言》第3条和第32条”

人权：《联合国土著人民权利宣言》实施情况

从各国政府收到的资料

挪威

摘要

向会员国发送了关于土著问题常设论坛第八届会议各项建议的调查表，本文件是挪威政府对调查表的答复。

* E/C.19/2010/1。



目录

	页次
一. 对各项建议的答复	3
二. 挪威政府如何处理《土著人民权利宣言》第 3 条和 32 条的资料	4
三. 处理土著人民问题的具体法律、政策和工具	5
四. 土著问题协调中心的名称	5
五. 土著问题上的能力建设方案	5
附件	
一. 关于萨米政策的第 28 号白皮书(2007-2008)	7
二. 挪威代表在 2007 年 9 月 13 日大会通过《联合国土著人民权利宣言》后 解释投票的发言	10

一. 对各项建议的答复¹

第 53 段：核可并实施《联合国土著人民权利宣言》

1. 总体上，挪威已经通过《芬马克法》和 2005 年 5 月 11 日《国家当局与萨米议会(萨米人议会)的协商程序》等文书，落实了《宣言》规定的权利。答复提到挪威在通过《宣言》时对投票做出的解释(见附件二)。

2. 关于第 26 条和其后各条所述土地权利，挪威认为，对国际劳工组织(劳工组织)关于土著和部落人民的第 169 号公约的缔约国来说，必须认为这些权利是指该项《公约》规定的权利。挪威于 1990 年批准了劳工组织第 169 号公约。为满足《公约》第 13 条和其后各条的规定，国民议会(挪威议会)于 2005 年通过了《芬马克法》。萨米人权利第二委员会报告的落实工作将为审议今后提出关于萨米人在芬马克县以外地区的权利的法律修正案奠定基础。

3. 要承认《宣言》提到的自决权，土著人民就必须全面有效参与民主社会，参加与有关土著人民相关的决策工作。《宣言》的若干条款规定了如何行使自决权。与有关土著人民进行协商是《宣言》提出的措施之一。挪威是劳工组织第 169 号公约的缔约国，它已经执行了公约提出的协商条款。详情见以下第二节。

第 54 段：承认捕鱼权

4. 海岸及渔业委员会于 2008 年 2 月完成了关于海域捕鱼权利的正式报告(NUU 2008: 5)。委员会在该报告中称，峡湾和沿海居民有权到芬马克以外的海域捕鱼。这种权利基于历来的使用和关于土著人民的国际法。报告的公开听证会已经结束。挪威渔业和海岸事务部正在审议报告中的建议。

第 55 段：批准《北欧萨米公约》

5. 政府目前正在与芬兰和瑞典当局以及三个萨米人议会合作拟订北欧萨米人合作公约草案。在对公约草案进行谈判后，北欧国家才能核可和批准《北欧萨米公约》。目前正在审议一份关于如何开展谈判的联合建议。萨米人的议会如何参加谈判是一个关键问题。公约草案的下一步工作将取决于所有合作方就这一问题做出的决定。

第 67 段：与萨米人议会就矿物法草案达成协议

6. 十五年来，一直在开展工作以达成一部新的《矿物法》。2007 至 2008 年间，挪威政府、萨米议会和驯鹿放牧者协会就《矿物法》进行了协商。各方已就若干条款达成一致，但协商程序结束时并未完全达成一致。萨米议会不支持这一法案，

¹ 建议案文见《经济及社会理事会正式记录，2009 年，补编第 43 号》(E/2009/43)，第一章，B 节。

因为关于萨米人利益的部分条款只适用于芬马克县。法案于 2009 年春天提交给国民议会。萨米人各方(萨米议会和萨米驯鹿放牧者协会)的意见已经详细反映在提案中。新《矿物法》于 2009 年春天由国民议会通过, 2010 年 1 月 1 日生效。

7. 不久将审议关于萨米人在芬马克县以外的土地权利和资源的立法提案, 挪威政府打算就这些问题与萨米议会进一步协商。

第 56、58 和 60 段: 对北极各国的建议

8. 政府的北海战略的执行工作正在一些领域中进行。环境、商业发展、基础设施、海上监视以及知识和研究为其中的一些领域。知识对于在北海地区创造价值、开发自然资源和管理环境至关重要。这包括有关土著问题的知识。为确保萨米人民有权决定他们自己的经济、社会和文化发展, 萨米议会和萨米人代表参与了北海战略的实施。

二. 挪威政府如何处理《土著人民权利宣言》第 3 条和 32 条的资料

9. 2008 年, 挪威政府提交了关于萨米政策的第 28 号白皮书(2007-2008 年)。白皮书在讨论萨米人民自决权概念时提及《联合国土著人民权利宣言》和正在开展的《北欧萨米公约》相关工作。附件一有白皮书相关条款(第 1.3.6 和 1.3.7 款)的非正式译文。

10. 在实践中, 必须主要通过萨米议会行使自决权, 因为萨米议会是一个选举产生的机构, 有决策和协商权力。就挪威而言, 萨米人的自决是一个我们的民主体制是否能够让萨米居民对涉及到他们的国家政治进程和决定发挥足够影响的问题。

11. 已经采取了一些重要措施, 例如:

- 《芬马克法》
- 《规划和建设法》中关于萨米议会在规划事项上有反对权的新条款
- 国家当局同萨米议会进行协商的程序。

12. 挪威政府和萨米议会于 2005 年商定了《国家当局与萨米议会的协商程序》。协商程序适用于政府和政府部委、局和国家的其他下属机构或活动。此外, 协商程序在直接影响萨米人利益的事项中也适用。协商的实质性范围可包括各类事项, 例如法案、规定、个别决定、准则、措施和决定(例如, 向议会提交的报告)。进行协商时应恪守诚信, 以便商定所提措施。有关程序使政府各部委和机构进一步认识到它们有义务开展协商。2008 年 1 月至 2009 年 5 月间, 在四十多个不同个案中进行了正式协商, 除极少数情况外, 均达成了一致。

三. 处理土著人民问题的具体法律、政策和工具

13. 《萨米人法》于 1987 年获得通过。该法设立了萨米议会，对萨米议会的选举做出了规定。此外，该法申明萨米语和挪威语享有平等地位。有关语言的条款让公民在同公共机构打交道时有权使用萨米语。这适用于将规定、通知和表格翻译成萨米语，人民有权在与法律体系和保健及福利机构联系时使用萨米语。《萨米人法》的某些条款只限于使用萨米语的行政地区，该行政区包括 9 个城镇。行政区的范围在过去几年内有所扩大，目前包括北萨米、吕勒萨米和南萨米地区的城镇。

14. 议会 2005 年春通过了《芬马克法》（一部“关于芬马克县土地和自然资源的法律关系与管理的立法”）。该法承认萨米族和其他人通过长期使用土地和水资源，获得对芬马克土地和自然资源的权利。《芬马克法》设立了芬马克区，这是一个独立机构，目前拥有过去属于国家的全部土地，相当于芬马克县 95% 的土地。芬马克区由一个委员会进行管理，委员会一半的成员由萨米议会任命，另一半由芬马克县任命。为调查和编列现有的权利，《芬马克法》设立了一个芬马克特别委员会。如果对委员会的结论有异议，当事方可将案件提交芬马克未开垦土地法庭裁决。这是一个做出具有法律约束力的裁决的特别法院。

15. 另一个问题涉及萨米人使用芬马克以南的土地和自然资源的权利。萨米人权利委员会于 2007 年 12 月提交了一份关于这个问题的正式报告。2008/2009 年对报告进行了广泛听证，政府将审议报告中的建议。

四. 土著问题协调中心的名称

挪威政府管理、改革和宗教事务部
萨米及少数族裔事务司
邮箱：8004 Dep
奥斯陆 NO-0030
挪威
电话：+47 22 24 71 75
www.regjeringen.no/en/dep/fad.html

五. 土著问题上的能力建设方案

16. 目前没有提高国家公务员处理土著事务能力的定期方案。萨米及少数族裔事务司视需要举办土著问题研讨会。这些研讨会面向政府各部和各机构中处理萨米问题的公务员。萨米及少数族裔事务司还负有咨询职能，为政府部委和机构同萨米议会开展协商提供便利。

附件一

关于萨米政策的第 28 号白皮书(2007-2008)

1.3.6 《联合国土著人民权利宣言》

联合国大会于 2007 年 9 月 13 日通过了《联合国土著人民权利宣言》。根据国际法,《宣言》没有约束力,但它是进一步努力确立土著人民权利的重要框架。《宣言》对于那些有土著居民但尚未批准劳工组织关于独立国家中的土著和部落人民的第 169 号公约的国家尤其重要。

围绕《宣言》开展的工作持续了很多年。1993 年,人权委员会的土著居民问题工作组提交了一份宣言草案。然后,委员会的一个特别工作组就草案展开工作,直到人权理事会经过长时间协商后,于 2006 年通过了草案定稿。大会以压倒性多数通过了《土著人民权利宣言》。澳大利亚、加拿大、新西兰和美利坚合众国四个国家投票反对通过《宣言》。

土著人民的代表与联合国会员国在案文起草工作中密切合作。参加负责起草案文的工作组的挪威代表团成员包括挪威当局和萨米议会(挪威萨米人的议会)的代表。挪威当局与萨米议会和萨米人组织一起,在起草宣言的过程中发挥了积极作用。

在世界各地,土著人民是处于社会最边缘的群体。联合国文件对土著人民权利的承认将是加强他们地位的重要手段。尽管宣言并不具有法律约束力,但它大力鼓励各国承认土著人民对土地和自然资源的权利。

萨米人非常重视有关土著人民权利的宣言。尽管《宣言》中规定的许多权利已经在挪威通过《芬马克法》和 2005 年 5 月 11 日《国家当局与萨米议会的协商程序》等文书得到落实,但《宣言》仍是表明挪威关于土著人民权利总体立场的一个重要文件。

《宣言》关系到全世界土著人民的权利。《宣言》中既有关于食物、保健和教育等基本需求的条款,也有关于使用传统资源和土地区域的条款。《宣言》确定了土著人民对他们传统上拥有、占有或使用的土地和自然资源的权利。这些权利是有限制的,只适用于拥有、使用、开发和控制因他们传统上拥有或其他传统上占有或使用而持有的土地、区域和资源的权利。《宣言》第 26 条及其后各条关于土地权的条款可以多种解释。对挪威而言,土著人民的土地权采纳劳工组织第 169 号公约中的定义。

起草《宣言》时的主要辩论涉及土著人民的自决权。在大会投票时,挪威提交了一份关于土著人民自决权的解释性声明,指出这项权利应在国家领土完整的框架内行使,并指出在挪威,可以认为,通过按挪威法律目前做出的安排和规定

的权利，这一权利已经得到保障。承认萨米人的自决权符合挪威多年来的立场，而上面提到的两份关于萨米人政策的主要白皮书(提交国民议会的第 55 号报告(2000-2001)和第 33 号报告(2001-2002))尤其表明这一立场。我们还提及常设委员会关于自决概念的第 S. 110 号建议(2002-2003)的第 5.2.1 点。

《宣言》明确表示，自决包括土著人民有权为促进其经济、社会和文化发展而自由开展工作。同时，不得援引自决权来采取违背《联合国宪章》或联合国人权公约的行动。

土著人民在行使自决权时，有权在涉及他们的内部和地方事务的事项中，实行自治或自决，并有权做出安排，为行使自决职能筹集资金(参见第 4 条)。承认《宣言》提及的自决权还要求土著人民全面有效地参加民主社会，参加与他们有关的决策过程。

然而，萨米人享有自决权的实际影响尚不完全清楚。政府认为，在辩论自决权时，必须围绕自决概念的解释以及怎样才能在实际政策中落实自决权开展辩论。民族自决权，对一个在边界明确的地理区域内单独居住的族群和对一个分散住在有其他族裔的不同区域的族群来说，并不一定有相同的含义。在确立萨米人自决权时，还必须结合考虑国际先例的影响。或许也可以在其他国家界定土著人民自决权时，进一步阐明萨米人的自决权。另见萨米议会 2007 年报告第 3.1 节。

《土著人民权利宣言》的序言确认，土著人民的情况因区域和国家而异，应该考虑到国家和区域的特点和不同历史文化背景。在实践中，这意味着必须以适应相关土著人民情况的方式落实《宣言》规定的权利。就挪威而言，萨米人的自决是一个我们的民主体制是否能够让萨米居民对涉及到他们的国家政治进程和决定发挥足够影响的问题。

在挪威，一些政治领域将会事关萨米人，对他们来说相当重要。在这些事项上，可以把自决权视为有权在影响整个萨米人群体的事项上发挥影响或共同做出决定。在行使这种参与和发挥影响权利时，可以考虑到两类权利。第一类权利是在仅适用于萨米人的事项上，即文化和语言自主问题上，有独立决定权。关于萨米语言和萨米发展基金²的措施是这方面的例子。第二类权利必须是真正切实参与既影响到萨米人又影响到萨米人仅是其中一部分的社会的公共管理的权利，例如有关土地规划和资源开发的决策。除其他途径外，参与权可以通过协商来行使，《宣言》也提及与相关土著人民协商的义务。在挪威，根据劳工组织第 169 号公约，通过国家当局与萨米议会之间的协商程序来履行协商义务。还可以通过由萨米人议会向联合管理机关，如芬马克区和各区域捕捞管理委员会委派代表的方式，来行使参与管理自然资源的权利。

² 在 2008 年的预算决议中，萨米人议会决定取消萨米发展基金，代之以 søkerbaserte tilskudd for næringsutvikling[工业发展补助金]。地理范围仍与以前一样。

在实践中，所述权利必须主要通过萨米议会来行使，因为萨米议会是一个选举产生的机构，拥有决策和协商权力。

尽管自决这一概念并无准确含义，政府和萨米议会已经进行对话，讨论在现行规章的范围内落实萨米人决策权和共同决策权的实际措施。某些措施已经得到执行，例如《芬马克法》和协商程序。有些措施已经提交给议会，例如《规划和建设法》中关于萨米议会在规划事项上有反对权的新规定。其他措施目前还在评估或协商过程中，例如芬马克海岸渔业委员会提出的关于参与芬马克海洋捕鱼管理的提议和萨米人权利第二委员会的各项提议。

需要继续努力以确定萨米人自决权的具体含义。挪威在有关土著人民自决权的国际讨论过程中获得的解决办法更有可能得到重视。政府预料萨米人自决将在现有的独立民主国家框架内在挪威现有的地理疆界内得到发展。

1.3.7 《北欧萨米公约》草案

一个北欧专家小组于 2005 年秋提交了《北欧萨米公约》草案以及专家小组的建议。芬兰、瑞典和挪威政府商定继续围绕《北欧萨米公约》开展工作，初期是继续在国家层面开展工作，举行公开听证会和进行相关影响评估。由劳动和社会融合部、司法和警察部、外交部和萨米议会的代表组成的工作组负责挪威的公约草案后续工作，并于 2007 年 10 月 3 日提交了报告。预期目标是萨米人部长和萨米人议会议长在 2008 年秋天的下次联合会议前阐明他们的立场。

北欧专家小组草拟的公约草案以萨米人是芬兰、瑞典和挪威的土著人民为出发点。草案是根据对这三个国家有约束力的国际文书拟订的。《北欧萨米公约》的拟议目的是“确认和加强萨米人民的权利，使他们能够保留和发展其语言、文化、产业和社会生活，尽可能不考虑国界”，参见专家小组公约第一条的草案。

《北欧萨米公约》草案第三条规定了萨米人的自决权。公约草案还有旨在界定自决权的条款。有关萨米人议会在决策过程中的权力的条款最为重要。公约草案根据有关事项对萨米人利益的具有的重要性，赋予瑞典、芬兰和挪威的萨米人议会不同程度的共同决策权(参见第 14 条及其后的条款)。首先，规定萨米人议会在根据国内法或国际法有权单独做出决定时，享有这样做的权利(第 15 条)。此外，在对萨米人至关重要的问题上，公共当局在对事项做出决定前，应同萨米人议会进行谈判(第 16 条)。草案还规定萨米人有权发表意见，萨米人议会有权在公共管理局和委员会中拥有代表(第 17 条)。在国家议会在审议萨米人特别关注的事项过程中，萨米人议会还应有机会进行陈述(第 18 条)。草案第 19 条规定了萨米人议会在国际上代表萨米人的权利。就草案进一步开展工作可大大有助于阐明萨米人自决权的含义。

附件二

挪威代表在 2007 年 9 月 13 日大会通过《联合国土著人民权利宣言》后解释投票的发言

挪威极为重视土著人民的权利。因此我们欣见《联合国土著人民权利宣言》的通过，因为我们认为它将促进在全球保护土著人民的权利。《宣言》提出了本着协作和相互尊重精神寻求实现目标的标准。在挪威，我们将与政府承认其为土著人民的挪威萨米人携手这样做。

承认本《宣言》提到的自决权要求土著人民能充分有效参与民主社会和涉及有关土著人民的决策进程。《宣言》的若干条款对如何才能行使自决权做出了规定。《宣言》强调指出，应根据国际法来行使自决权。

同有关人民进行协商是《宣言》提到的措施之一。作为国际劳工组织关于独立国家中的土著和部落人民的第 169 号公约的缔约国，挪威已经执行了《宣言》提出的协商规定。此外，还通过萨米人议会来行使自决权，萨米人议会是一个选举产生的机构，根据相关立法拥有决策和协商职能。政府还同萨米人议会签署了一项协议，规定了政府同萨米人议会协商的程序。

挪威认为，应根据大会 1970 年 10 月 24 日第 2625 (XXV) 号决议通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系和 zwar 的国际法原则宣言》来理解这一《宣言》。(见 A/61/PV. 107)

对土著人民来说，土地是一个事关土著文化和特征的重大问题。关于第 26 条，我们声明，对劳工组织第 169 号公约的缔约国而言，必须认为有关权利是指该项公约阐述的权利。

关于第 30 条，挪威准备继续为做好全面应急准备，开展必要的军事活动，包括进行本国和盟国的训练和演习，因为我们认为在公众利益受到重大威胁的情况下进行这些活动是合理的。