



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/119
6 February 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十一届会议
临时议程项目19

防止歧视及保护少数小组委员会
第四十六届会议的报告

关于联合国土著人民权利宣言草案的意见

国际劳工局的说明

1. 国际劳工局始终认真地注意着联合国土著人民权利宣言草案(小组委员会第1994/45号决议附件)在土著居民问题工作组和防止歧视及保护少数小组委员会各个审议阶段的制订情况。在这一进程的每一步骤当中,劳工局都表示支持,提出了意见和建议,并且说明继续愿意在议事工作中给予进一步的协作。

2. 现提出以下说明,以便以人权委员会可能决定采取的任何形式协助其审议工作。

一般性意见

3. 委员会不妨忆及,国际劳工组织仅对就此议题通过的两项国际公约负责:1957年土著和部落人民公约(第107号)(以1957年土著和部落人民建议(第104号)为辅助)和修订第107号公约的1989年土著和部落人民公约(第169号)。

4. 委员会还可忆及,参与通过这两项公约的有联合国、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织和世界卫生组织,在考虑第169号公约时,劳工组织还曾获益于美洲印第安人学会的建议。(见各公约序言。)

5. 批准第107号公约的有27个国家,此后因第169号公约生效,停止进一步的批准。截至1994年12月31日,有7个国家批准了第169号公约,有些国家的立法机关已核可批准,预期不久将会送达文书。迄今收到的批准书中有6份来自早先批准了第107号公约的国家,它们就此自动废止了前一项公约,实际上是替换了批准书。

6. 国际法的一致性。对于委员会将开展的议事工作,劳工组织主要的关注是,联合国可能通过的任何标准**无论如何不应低于劳工组织十分近期已通过的标准**。这一原则是联大1986年12月4日第41/120号决议的规定。显而易见的是,一项宣言不应包含低于国际公约的标准,尤其是在整个联合国系统参与之下前不久才通过的公约。

7. 当然,这并不是要求联合国审议的宣言完全与劳工组织的标准保持一致,实际上一些不同之处是不可避免的,因为宣言考虑这些问题的角度不同,目标也不同。最重要的是,这将是一项“愿望性”文书,并非以相同于公约的意义规定法律要求。

8. 因此,劳工组织准备密切注意委员会的议事工作并将乐于在任何时候提供建议和协助。委员会可能会对有关通过第169号公约的准备工作的资料感兴趣,这方面的资料将会说明通过该公约之前进行的艰难议事工作。

9. 在结合第169号公约审议宣言草案条款之前,应注意到,关于要采纳的国际

标准的目标或规定,参加联合国和劳工组织会议的土著和部落人民代表相互间并非总是一致。有些人对劳工组织第169号公约表示保留,正象对宣言草案有所保留一样,而另一些人赞成早日批准第169号公约和通过宣言。需要考虑这些人民代表的意见,同时又认识到,难以确有把握地认定,在国际论坛表示的意见一向代表土著社会内的协商一致意见。

用 语

10. 劳工组织曾数次请工作组注意用语和定义问题。需要考虑到两个方面。

11. “土著”。应忆及,劳工组织自1950年代初一直使用“土著和部落”这一用语,以避免限制其标准在这一领域内的覆盖面。为修订第107号公约而提交国际劳工大会的第一份报告说:

“不妨注意的是,若干具有未被视为土著人民的部落人口的国家批准了第107号公约,试图分析国家人口不同构成部分的历史渊源将会转移保护脆弱群体的必要性,不管这些群体在什么地方,它们在所有其他方面都具有许多共同的特性。”

12. 以后在劳工组织内开展的讨论中这一观点得到了支持。还不妨指出,批准了第107号公约的一些国家表明了联合国宣言草案不适合其国情的立场,因为其国内没有与人口其他部分相比形成“土著”人口的部分。所以,劳工组织建议,委员会应考虑的是,仅使用“土著”一词是否会在事实上把宣言草案从一项普遍性文书转变为一种单纯区域性适用的文书。

13. 应予考虑的另一点是,需要确保国际法的一致性。通过一些目标完全一样,但使用不同的用语,被各国拿来适用于人口中不同群体的文书看来是不可取的。劳工组织文书中的用语自1957年以来没有引起多少争议,通过联合国文书时也应加以保留。

14. “人民”。1989年的劳工组织公约提到的是土著和部落人民(另改黑体以作强调)。工作组中讨论这一用语时出现的争论以前在劳工组织也发生过。在劳工组织公约中增列了第1条第3款:

“不应将本公约使用‘人民’一语解释为对国际法之下与该用语相联的权利有任何影响。”

15. 有些人,特别是土著和部落人民的一些代表认为这意味着劳工组织公约否认公约涵盖的人具有自决权利。但情况显然并非如此。国际劳工大会采取的立场只

不过是,自决问题应由联合国而不是劳工组织来解决。尤其是在自决权的范围和“人民”一语的准确意义对任何人都不明确时更是如此。所以,劳工组织赞成与第169号公约一致,使用“人民”一语,同时建议,人权委员会对于使用这一用语与其他国际法律文书可能产生的影响之间的关系加以研究。

宣言草案的规定

16. 一般性序言。序言中应提到有关这项议题的现有两项国际公约,在通过以早先的国际法为基础的国际文书时通常都采用这种作法。由于宣言草案在一些方面紧密地建立在第169号公约之上,更应如此。序言第16段不完全符合这一必要性,没有讲清实际适用于这些人民的是哪些人权文书。还可指出起草这项文书时从联合国系统其他部分和其他国际实体得到的合作(参见劳工组织第169号公约序言第9段)。

17. 序言第6段。该段有一处自相矛盾:这些人民的权利并非“源于其政治、经济和社会结构……”等等。这些权利是所有人生来俱在的。最好将此改为“并尊重其政治、经济和社会结构及其文化、……”等等。

18. 序言第7段。“不论何处发生”改为“针对他们的”。土著人民组织起来的目的是不是一般性的反抗压迫,而是保护自身的状况。

执行条款

19. 第1条。与劳工组织第169号公约相比较。“国际人权法律”一语看来含糊得没有必要(见上文关于序言第16段的意见)。

20. 第9条。虽然本条的用意完全是好的,但第2句可能会引起问题,尤其是国家采取的保护性措施可能具有削弱个人或群体行使所有公民的全部权利的能力时更是如此。在此,家长式保护与为保护各种群体从客观上讲属于必要的保护即对转让土地的能力实行限制这两者之间的矛盾是显而易见的。第1、2、4、和6条的综合效应除其他外应在事实消除本条第2句的必要性。

21. 第10条应移至文书第六部分。不被强迫迁离的自由和自由返回的权利与其他土地权利是不可分割的。

22. 第11条(a)。招募土著公民从事军事工作的问题是一个难题。可注意第169号公约第11条,其中规定:

“除非法律对所有公民有此规定,否则征募有关人民有偿或无偿从事任何形式的义务性个人服务应受法律禁止和惩处。”

按照劳工组织1930年强迫劳动公约(第29号),义务兵役被承认是禁止强迫或义务劳动的一个例外。因此,虽然免除土著人民从事义务性兵役符合第169号公约,但招募其入伍也是许可的。所以,可考虑是否应提出一种总括性的免除所有土著个人履行所有其他公民应尽义务的规定,无论某一国家的土著人民情况如何。可采用的另一个替代办法是,把这个问题与宣言草案本条所考虑的情况分开,本条考虑的重点是在侵权条件下兵役问题。除此之外,本条看来十分适合于这个问题。

23. 第14条。本条第2款作为维护语言的规定所处的位置令人不解。问题的语言方面仅仅是要加处理的问题之一。请委员会注意第169号公约第12条:

“有关人民应该得到权利不受侵犯的保障,并应能以个人身份或通过代表机关提起法律诉讼,有效地保护这些权利。应采取措施确保这些人民的成员能了解法律诉讼并在诉讼中被人了解,必要时提供翻译或其他有效手段。”

在此提及的各点当中,联合国宣言草案用的是“适当”一词,劳工组织公约用的是“有效”,两者之间有区别。

24. 第15条。有关教育的这一规定看来与劳工组织公约第26至31条相一致,但是有几点可加更好地表述。第1款第一句中“国家教育”不清楚。宣言草案不象第169号公约第28和29条那样,没有规定土著人民成员应能获得教育,使其能够平等地充分参与自己的社区和国家社区”(第169号公约第29条)。

25. 第18条。没有与第169号公约第20条不符的地方,尽管这一条款很简短。“薪给”应改为“报酬”,这样能较好地体现土著和部落人民在货币经济之内谋生的状况。

26. 土地权利。宣言草案的规定(第25至28条和30条)与第169号公约第13至19条基本一致,尽管宣言在某些方面规定的权利范围更广。第28条最后一款与其他有关保健的规定放在一起较为恰当。第30条与关于知识产权的第29条中涉及土地的其他规定分开,这有些奇怪。没有关于牧民共同使用(第169号公约第14条(1))、为未来的增长和发展提供更多土地(第169号公约第19条)、或援助他们开发其土地(同上)的规定。