



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
18 December 2020
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

委员会根据《公约》第十四条通过的关于第 54/2013 号来文的意见^{*}, ^{**}

来文提交人:	Lars-Anders Ågren 等人(由萨米人理事会人权股股长 Mattias Åhrén 律师代理)
据称受害人:	请愿人
缔约国:	瑞典
来文日期:	2013 年 9 月 16 日(首次提交)
意见通过日期:	2020 年 11 月 18 日
参考文件:	根据委员会议事规则第 91 条作出的决定,已于 2013 年 10 月 22 日转交缔约国(未以文件形式印发)
事由:	授予在萨米人传统领地上采矿特许权
程序性问题:	受害人地位;不符合《公约》的规定
实质性问题:	财产权;在法庭上和所有其他司法机关面前的平等待遇权。获得有效保护和补救的权利
《公约》条款:	第五条(子)项和(卯)项(5)目和第六条

1.1 15 名请愿人是: Lars-Anders Ågren、Ellen Marie Anne Anti、Henrik Omma、Ole-Henrik Omma、Elle Merete Omma、Jon Mikael Labba、Inger-Ann Omma、Marja-Kari Omma、Inger Baer-Omma、Lars-Jonas Omma、Lieselotte Omma、Morgan Omma、Lisa Omma、Per-Henning Utsi、Gun-Margret Utsi。他们都属于土著萨米人,都是瓦普斯滕萨米人驯鹿放牧社区的成员,从事传统的驯鹿放牧活动。他们声称瑞典违反了《公约》第五条(子)项和(卯)项(5)目以及第六条。他们由 Mattias Åhrén 代理(萨米人理事会人权股股长)。

* 委员会第一〇二届会议(2020 年 11 月 16 日至 24 日)通过。

** 委员会以下成员参加了对来文的审议:西尔维奥·何塞·阿尔布克尔克·席尔瓦、谢哈·阿仆杜拉·阿里·米斯纳德、努尔雷迪讷·埃米尔、马克·博叙伊先生、郑镇星、巴卡里·西迪基·迪亚比、伊普拉西马·吉斯、丽塔·伊扎克-恩迪亚耶、洪惠子、居恩·屈特、李燕端、耶姆海尔哈·明特·穆罕默德、梅赫达德·巴彦德、韦雷纳·艾伯塔·谢泼德、斯塔玛蒂亚·斯塔里那基、费斯·迪克勒迪·潘斯·特拉库拉、爱德华多·埃内斯托·伟加·卢那、杨俊钦。



1.2 请愿人提出，作为土著萨米人的成员，他们有自己的文化、生计和语言，有别于非萨米人的文化。特别是，驯鹿放牧是他们文化特性和传统生计的最核心要素。请愿人自古以来就与其驯鹿沿着他们祖先使用的相同路线迁徙。瓦普斯滕社区的传统领土面积约为 10000 平方公里，其中 3000 平方公里为春、夏、秋牧区，7000 平方公里为冬季牧区。所有季节性牧场都至关重要，因为没有四季充足的牧场，就不能放牧驯鹿。缔约国向社区传统领地的一家私营采矿公司授予了开采特许权，即在 Rönnbäcken 地峡开发三个露天矿场，该地区拥有对瓦普斯滕社区驯鹿放牧周期至关重要的牧区。每个矿场都将有一个相关的工业区，一个道路系统将连接这三个矿场。采矿系统将会导致粉尘从采矿点向四面八方蔓延约 15 公里，破坏地衣牧场，地衣牧场是驯鹿营养的重要组成部分。采矿系统还将切断不同季节性牧区之间的迁徙路线，对驯鹿放牧造成严重的负面影响。除 Rönnbäcken 三重项目外，缔约国已经在瓦普斯滕社区的传统领地批准了其他工业项目；因此，这块土地的很大一部分已经被从驯鹿放牧社区中夺走，其牧场面积不断减少，这对驯鹿放牧造成了真正的威胁，并给社区成员带来了巨大的心理压力。请愿人声称，社区因此不可能维持其他采矿特许权。他们还声称，缔约国在未经请愿人同意的情况下，在他们追求传统生计的传统地产内特许开采三个露天矿，侵犯了《公约》第五条(卯)项(5)目所载的财产权。事实上，根据国内法和国际法，社区已经通过传统用途确立了争议土地的财产权。如果失去根据缔约国给予的特许权采矿活动将占据的牧场区域，而且，如果失去迁徙路线，请愿人将不再能够维持其传统生计，因此需要被强行迁离其传统领地。此外，请愿人声称，由于缔约国无视不受歧视的权利要求将瓦普斯滕社区视为土著驯鹿放牧社区而不是视为瑞典财产权的一个持有者，它侵犯了《公约》第五条(子)项所规定的他们在法庭和所有其他司法机关享有平等待遇的权利。请愿人声称，采矿立法和政策特别歧视萨米人驯鹿牧民群体，这并不是因为对待萨米人不同于对待瑞典人口，而是因为没有不同对待。根据请愿人的说法，这种歧视是侵权的根本原因。最后，请愿人声称，由于缔约国剥夺了他们将其传统财产权的具体问题诉诸法院的权利，它还违反了他们根据《公约》第六条获得有效保护和补救的权利，因为最高行政法院只能在法律本身造成侵犯权利的情况下才能审查国内法的适用情况。请愿人补充说，货币赔偿不足以弥补驯鹿牧场的损失，而驯鹿牧场是该社区放牧驯鹿不可缺少的，是其文化特性和传统生计的一个要素。

1.3 2013 年 10 月 22 日，根据议事规则第 94(3)条，委员会请缔约国在审议请愿人的案件期间暂停在瓦普斯滕驯鹿放牧社区传统领地上的所有采矿活动。

1.4 2015 年 5 月 1 日，委员会要求缔约国提供补充资料，并重申了要求采取临时措施的请求。

1.5 2017 年 5 月 1 日，根据《公约》第十四条和议事规则第 94 条，委员会宣布来文可以受理。首先，它认定，请愿人具有受害者地位，因为未经事先协商和同意就授予开采特许权这一事实本身就对请愿人根据《公约》享有的权利产生了影响，而不论未来的事态发展可能决定采矿计划是否会得到执行。其次，回顾《联合国土著人民权利宣言》第 26 条第 2 款规定土著人民有权拥有、使用、开发和控制因传统所有权或其他传统占有或使用而拥有的土地、领地和资源，并回顾委员会在第 23(1997)号一般性建议中认可了这一定义，委员会认为，请愿人的主张提出了与《公约》第五条(卯)项(5)目以及第五条(子)项和第六条有关的问题。委员会请当事方就来文的实质问题提供书面意见和评论。关于事实、请愿人的申诉和当事方关于可否受理的意见以及委员会关于可否受理的决定的详情，请参阅 Lars-Anders Ågren 诉瑞典(CERD/C/92/D/54/2013)。

缔约国关于实质问题的意见

2.1 在 2017 年 10 月 16 日的提交材料中，缔约国指出，来文没有显示请愿人根据《公约》享有的权利受到侵犯。在提交的材料中，缔约国首先提到其关于授予采矿特许权和萨米人集体驯鹿牧业权等方面的立法；其次，它将这些规定适用于本来文的事实；第三，它最后就实质问题提出了意见。

相关国家立法

2.2 采矿特许权的授予受《矿产法》和《环境法典》的管制。向总矿业督察提交开采特许权申请，并附上一份环境影响说明书，说明计划中的作业对人、动物、植物、土地、水、空气、气候、景观、文化环境、人类健康和环境可能产生的影响。如果相关，环境影响说明书还必须包括对驯鹿饲养的影响的分析，并概述所申请的作业和其他活动可能产生的累积影响。如果申请的特许权所在地区对于驯鹿饲养和矿物开采而言都是符合国家利益的，那么，审查当局必须确定优先考虑哪一种利益：缔约国将用于矿物开采的国家利益理解为保护含有贵重物质和矿物的地区的利益不受可能实质上阻碍其开采的措施的影响，而用于驯鹿饲养的国家利益则是保护对驯鹿饲养很重要的地区的利益不受可能实质上阻碍其经营的措施的影响。缔约国称，任何开采特许权申请都会通知受影响的财产拥有人和其他有关各方，并向他们提供环境影响说明书，并给予他们提出反对的机会。在授予开采特许权后，需要环境许可证和施工许可证。土地和环境法院有权审查环境许可证的申请，并决定对作业施加的条件、条款和限制。

2.3 《驯鹿牧业法》规定了萨米人的土地权及其集体驯鹿牧业权。集体驯鹿牧业权是萨米人根据远古的习俗享有的权利，这种权利是通过萨米村庄的成员身份行使的。根据法律，萨米人以外的人可以根据租约、租赁或地役权在萨米人驯鹿牧区拥有土地权利。

2.4 缔约国还解释说，根据法律，个人可以因其基本权利受到侵犯而获得赔偿，而且存在反对歧视的法律规定，不允许因族裔出身、肤色或其他类似情况而对属于少数群体的任何人进行不利待遇。

对来文事实的澄清

2.5 缔约国对委员会在其关于可否受理的决定中总结的事实作了一些修正和补充。在这方面，缔约国回顾矿业公司与萨米村成员之间进行的协商，包括：(a) 一次筹备会议和实地考察(2008 年 6 月)；(b) 瓦普斯滕萨米村的需求概览和另一次实地考察(2008 年 11 月)；(c) 2009 年 6 月编写的一份项目现状报告初稿；(d) 2009 年 10 月 10 日编写的报告第二稿；(e) 2009 年 10 月 11 日印发的关于项目现状的最后报告。据缔约国称，瓦普斯滕萨米村有 2 至 6 名代表参加了矿业公司组织的会议，他们在会上强调了与该项目有关的一些风险。最后，由该矿业公司签约的一家咨询公司起草的关于该项目对驯鹿养殖业影响的报告，提出了一些减少损害措施的建议，包括适当的砂矿选址、露天矿场和道路，以及设置围栏以防止动物游荡到这些地区。据缔约国称，矿业公司表示，所提出的几项建议将是有效的，并有可能得到执行。

2.6 2010年2月，该公司申请了 Rönnbäcken K1 号和 Rönnbäcken K2 号地区的开采特许权。申请文件已发送给瓦斯特博滕县行政委员会、受影响的产权所有人和包括瓦普斯滕萨米村在内的其他有关各方，以征求意见。瓦普斯滕萨米村说，如果批准了开采特许权，重要的核心区域将会丧失，Rönnbäcken 的通道将无法使用，阻碍驯鹿饲养。然而，瓦斯特博滕县行政委员会的结论是，只要采矿作业尽可能适应驯鹿饲养业，授予特许权没有障碍。

2.7 2010年6月23日，首席矿业督察批准了 Rönnbäcken K1 号和 Rönnbäcken K2 号的开采特许权，条件是该公司与瓦普斯滕萨米村进行年度协商，以澄清减轻采矿作业对驯鹿养殖业造成的干扰所需的措施。瓦普斯滕萨米村就这一决定向政府提出上诉，政府考虑到在该地区驯鹿饲养业有可能继续，驳回了这一上诉。萨米村请求最高行政法院进行司法审查。法院撤销了该决定，因为它没有评估冲突的国家利益——矿物开采或驯鹿饲养——应优先考虑哪一项，并要求重新审查此案。

2.8 2011年12月，在对 Rönnbäcken K1 号和 Rönnbäcken K2 号案作出新决定或提交最高行政法院要求的评估之前，该公司申请了 Rönnbäcken K3 号地区的开采特许权。根据环境影响声明，该项目与驯鹿饲养相兼容。申请文件已发送给瓦斯特博滕县行政委员会、受影响的产权所有人和包括瓦普斯滕萨米村在内的其他有关各方，以征求意见。2012年10月1日，首席矿业督察批准了为 Rönnbäcken K3 号寻求的开采特许权，并作出指示，矿业公司必须与瓦普斯滕萨米村进行年度协商，努力尽量减少采矿作业对驯鹿饲养业的不利影响。瓦普斯滕萨米村就这一决定向政府提出上诉，要求联合处理这三起案件。

2.9 2013年8月22日，关于所有三个特许权的上诉均被驳回，人们注意到，被指定为具有国家利益的用于驯鹿饲养的区域比开发特许权所覆盖的区域大得多，因此特许权只适用于可用于驯鹿饲养的一小部分区域。因此，请愿人将有可能在其他地方从事驯鹿饲养。2014年10月29日，最高行政法院驳回了请愿人的司法复审申请，它裁定，维持政府关于三个开采特许权的决定。

审议实质问题

2.10 缔约国强调，给予开采特许权并不构成违反《公约》第五条(卯)项(5)目。事实上，根据瑞典法律，萨米人从事驯鹿放牧的权利不是土地所有权，也不涉及对有关土地的正式产权或所有权，而是一种用益物权，它允许萨米人使用土地和水来自我维持和维持驯鹿。

2.11 缔约国回顾说，财产权不是绝对的，但出于公共利益的考虑，财产权可能会受到限制。缔约国称，当局在评估所申请的特许权是否符合法律时，考虑了给予有关利益的相对权重，没有任何迹象表明，优先开采矿物而不是饲养驯鹿的决定是错误的。缔约国还声称，如果委员会裁定对请愿人的权利施加了限制，那么，这种限制对于一个合法的国家目标而言确实是必要的和相称的。事实上，与瓦普斯滕萨米村总面积中受影响的面积相比，受这三个特许权影响的面积很小；被指定为具有国家利益的用于驯鹿饲养的区域比特许权所涉及的区域要大得多；因此，如果不可能在这些地区饲养驯鹿，这并不意味着萨米人村庄在其他地方从事驯鹿饲养的可能性将受到阻碍。此外，采矿活动主要涉及镍的开采，是缔约国进口的一种金属；一个复杂的因素是，发现的矿物位于某一地区，不能重新分配到其他地方，而驯鹿则有可能使用替代牧场。最后，请愿人因据称在授予

特许权时不正确地或疏忽地行使公共权力而申请赔偿，但申请被驳回。当请愿人就侵犯其财产权和获得公平听证的权利以及不正确或疏忽行使公共权力申请赔偿时，这一申请也被驳回，理由是请愿人已被确保得到一次听证，而且没有发生任何侵权行为。因此，根据缔约国，这一限制并不违反《公约》。

2.12 据缔约国称，“自由、事先和知情同意”概念(如《联合国土著人民权利宣言》第 19 条所表达的)，其含义一直存在争议。该《宣言》没有法律约束力，这一概念不涉及集体否决权。缔约国回顾土著人民权利问题特别报告员得出的结论，即协商应本着诚意进行，目的是达成协议；建立共识和相互理解以及协商一致的决策应是协商的目标，¹ 但如果认为对土著人民权利的限制对于一个正当的国家目标是必要的和相称的，那么，可以不需要同意。²

2.13 缔约国还表示，尽管在提交开采特许权申请之前，该公司使用附带钻机的森林拖拉机进行钻探并分析了特许权场地的钻芯样本，以确定查明的矿化品位是否足以开始实际采矿活动，但由于目前的镍价，该公司无意申请环境许可证。³ 因此，根据缔约国的说法，现在评估任何可能侵犯请愿人从事驯鹿饲养的可能性的程度还为时过早。

2.14 关于《公约》第五条(子)项和第六条，缔约国称，在确定是否违反了防止、保护不遭受和补救侵权行为的任何实质性义务时，委员会必须首先确定是否已经发生了种族歧视行为，因为《公约》并不保护某些权利本身，而是旨在保护个人免受种族歧视。⁴ 缔约国称，因为在本案中没有发生种族歧视，没有违反《公约》第五条(子)项，因为请愿人与项目涉及的土地所有者的待遇平等。具体而言，缔约国称，在涉及采矿特许权的事项上，与任何其他受影响的当事方一样，已经在国家法律要求的范围内征求了请愿人的意见，而且，他们未能证明，他们在国内诉讼期间因其族裔血统而受到歧视。此外，缔约国称，没有违反《公约》第六条，因为最高行政法院进行司法复审的可能性满足了请愿人就特许权的授予提出上诉的权利。

请愿人对缔约国意见的评论

3.1 在 2018 年 1 月 31 日提交的材料中，请愿人称，缔约国违反了《公约》第五条(卯)项(5)目：它在其传统领土上授予三个采矿特许权，而没有征得驯鹿放牧社区的同意，甚至没有考虑征用土地是否构成对社区财产权的侵犯。

3.2 请愿人回顾说，国际人权法规定，土著人民按照自己的文化习俗对土地的传统使用确立了财产权。请愿人特别回顾委员会关于传统使用的领土上的土著财产权的第 23 号一般性建议(1997 年)和《联合国土著人民权利宣言》第 26 条。据请愿人称，缔约国的国内判例也已承认，萨米人驯鹿放牧社区对土地的传统使用已确立了财产权，而不仅仅是用益物权，⁵ 尽管瑞典的采矿立法反映出对萨米人

¹ A/HRC/12/34，第 48-49 段。

² A/HRC/24/41，第 27、31-34 和 84-87 段。

³ 市场价格必须大幅提高，该项目才能在财务上可持续。

⁴ 缔约国提到 L.R. 等人诉斯洛伐克(CERD/C/66/D/31/2003 和 Corr.1)，第 10.2 段，以及卢比肯乐队诉加拿大，第 167/1984 号来文，第 32.2 段。

⁵ 请愿人提到了最高法院对拉普山和北马灵征税案件的裁决。

驯鹿放牧社区对其传统领地上的财产权的无知。请愿人声称，其权利是通过传统使用确立的，因为他们与驯鹿一起沿着自古以来祖先使用的相同路线在他们的传统领土上迁徙，这块领土覆盖了大约 10 000 平方公里的春夏秋冬牧区。他们的财产权不是基于《驯鹿牧业法》，而是基于对土地的习惯使用。事实上，土著人民对传统领地的权利独立于国内立法而存在，因此，根据国际人权法，国家立法没有授予他们正式所有权，这是无关紧要的。针对土著人民的结构性歧视的一个主要方面正是缺乏对土地权的正式承认，这就是为什么人权保护机构没有将正式承认所有权作为承认土著人民财产权的先决条件，因为在土著背景下，财产权不一定要以国家承认的所有权的形式表达，也可以通过习惯使用确立的其他形式表现出来。因此，“财产权”一词被认为也包括土著人民背景下的财产，他们自己的传统和习惯法可能包括一套财产权制度，与国家法律规定的完全不同。因此，这种对权利的理解符合《公约》第五条(卯)项(5)目，而不论该条款的措辞仅提及所有权。在一般的国际法和在委员会的判例中，在适用于土著背景时，对财产权的理解已有明显演变。

3.3 瓦普斯滕土著萨米人驯鹿放牧社区在瑞典北部从事传统的萨米人驯鹿放牧，该地区西起挪威边境的山区，东至接近波罗的海的森林景观。这一地区从西向东延伸，是他们的传统土地，是萨米人放牧驯鹿的先决条件，放牧需要在一年周期内在不同的季节进入不同的牧场。他们一年一度的驯鹿放牧周期难题的一个重要部分是位于中部的 Rönnbäcken 地峡，在那里授予采矿特许权侵犯了他们根据《公约》第五条(卯)项(5)目享有的财产权。因此，毫无疑问，矿井构成了对社区财产权的侵犯，因为根据缔约国自己的说法，不可能同时进行驯鹿饲养和采矿。

3.4 在这方面，委员会在 2017 年 5 月 1 日关于可否受理的决定中已经确定，在没有协商和未经其自由、事先和知情同意的情况下将该地区从社区中移走，是对社区财产权的限制，违反了《公约》。

3.5 关于缔约国有国际义务与受其领土上一个项目影响的萨米人社区进行协商的问题，请愿人声称，尽管缔约国继续辩称已经征求了该社区的意见，但委员会已经正确地得出结论，情况并非如此。瓦普斯滕社区只被允许为这一进程提供投入，在某种程度上从驯鹿放牧的角度为该项目抛光上色，但根据请愿人的说法，在任何对“协商”这一术语的国际法律理解中，这一进程都不能被描述为与协商有半点接近。协商必须涉及与该社区的认真接触，并有达致共识的真正和真诚的志向。

3.6 关于缔约国获得受采矿项目影响的萨米人社区自由、事先和知情同意的高级国际义务，请愿人回顾说，根据联合国条约机构⁶认可的《联合国土著人民权利宣言》第 26 条(该条重申，土著人民对土地的财产权包括在采矿对土著人们传统生计产生如此负面影响的情况下向寻求获得土地的企业提供或拒绝同意的权利)，传统财产或传统领土的基本权利的后果之一是控制土地使用权。请愿人还提到土著人民权利问题特别报告员的一份报告，根据该报告，征用土著人民使用的土地构成对土著财产权的限制，有效的公共目的并不体现在纯粹的商业利益或增加

⁶ 请愿人提及 E/C.12/COL/CO/5、CERD/C/KHM/CO/8-13 第 16 段和 CERD/C/SWE/CO/19-21 第 17 段，根据这些判例，当有关项目可能影响土著人民的权利时，在授予工业特许权之前应事先征得土著人民的同意。请愿人还提到人权事务委员会在 Poma Poma 诉秘鲁 (CCPR/C/95/D/1457/2006) 中的意见。

收入的目的之中；在采掘活动的利益主要是为了私人获益的情况下当然也找不到这种目的。⁷ 根据请愿人的说法，缔约国在提到特别报告员的这份报告时相当有选择性，没有注意到“未经土著人民自由、事先和知情同意，不得在他们的领土内进行采掘活动”，⁸ 也没有注意到一般规则允许的例外范围很窄。只有在“特殊情况”下，国家才能合法地侵犯这一财产权，而且只有在符合某些标准的情况下才能实施。请愿人声称，相称性检验——对所有征用评估至关重要——甚至都没有进行。在授予特许权的过程中，没有试图确定同意权的狭窄例外范围是否适用于此案。事实上，缔约国在未征得请愿人同意的情况下采取了行动，它必须证明授予特许权的动机是一个合法的目标，而且是相称的。然而，立法框架并不要求缔约国确定授予许可证是否符合驯鹿放牧社区的财产权；实际上，缔约国只讨论了驯鹿放牧与瑞典文化的一般相关性。缔约国声称，虽然该社区不能在 Rönnebäcken 地峡放牧驯鹿，但可以在其他地方放牧。这种说法没有考虑到累积影响、瓦普斯滕社区已经有其他矿井、在以前与开采特许权有关的案件中，Rönnebäcken 地峡被定义为可以放牧驯鹿的“其他地方”。侵权行为给请愿人留下了不合理的负担。采矿系统将对其驯鹿放牧产生根本性和多重负面影响。事实上，尽管采矿系统没有消耗整个传统领土的很大一部分，但特许地将破坏一片在春秋季节对驯鹿放牧社区绝对至关重要的牧场，而且由于地形原因，将切断西部山区牧场和东部林区之间唯一的迁徙路线。请愿人用房子作类比来说明情况：一楼和二楼之间的楼梯上的几个台阶只占一所房子的几平方米；然而，如果取消这些台阶，就不可能使用整个二楼。请愿人还声称，尽管他们申明赔偿没有相关性，因为该地区的损失不能以金钱补偿，但没有作出尝试就赔偿达成协议，这一事实是相称性检验中的一个加重因素。

3.7 此外，请愿人声称，缔约国违反了《公约》第五条(子)项规定的他们在法庭和所有其他司法机关享有平等待遇的权利，因为缔约国在允许土著土地上的采矿特许权时，忽视了瓦普斯滕作为土著驯鹿放牧社区(而不是作为一个瑞典产权持有人)的基本财产权不得在这方面遭受歧视。事实上，请愿人声称，采矿立法和政策对萨米人驯鹿牧民群体产生专门歧视，这不是因为将他们与瑞典人口区别对待，而是因为未这样做，而且因为无视土著萨米人文化的特殊性，因为萨米人依赖驯鹿放牧为生。采矿活动对萨米人群体产生毁灭性的影响，这在瑞典占多数的人口中是没有的，因为它将他们的传统生计和文化的特性本身置于迫在眉睫的危险之中。在这方面，由于萨米人以自然为谋生手段，采矿活动对萨米人产生不成比例的影响，因为采矿本身具有歧视性影响，等同于对萨米族人的歧视。根据请愿人的说法，采矿法中所载的这种歧视是这些侵权行为的根本原因，所有侵犯他们权利的行为都是法律将萨米人驯鹿放牧社区与瑞典土地财产权所有者相比较而产生歧视的直接结果，因为法律没有考虑到他们的特殊性。在这方面，请愿人回顾说，不歧视权利不仅要求平等对待类似情况，而且要求区别对待那些在文化上与多数人口不同的人；他们提及欧洲人权法院的判例，该法院认为，那些本身不涉及不允许的歧视，但却对某一特定群体的成员造成不成比例的不利影响的

⁷ A/HRC/24/41, 第 35 段。

⁸ 同上, 第 27 段。

法律是歧视性的。⁹ 请愿人还回顾，委员会¹⁰ 和土著人民权利问题特别报告员在其关于萨普米地区萨米人的报告中¹¹ 已经提请缔约国注意其采矿立法中不符合《公约》的这一方面。

3.8 最后，请愿人声称，缔约国还侵犯了他们根据《公约》第六条获得有效保护和补救的权利，因为他们无法接触到任何能够从基本财产权角度评估征地情况的国内机构。事实上，瑞典矿业立法阻止他们在国内法院针对侵犯财产权提出论辩，而且，只有在法律本身造成侵犯权利的情况下，最高行政法院才被允许审查国内法律的适用情况。请愿人指出，环境许可程序不能包括审查传统财产的基本权利，也不包括评估采矿活动是否应因其对萨米人驯鹿放牧的负面影响而被禁止；它只会决定必须采取哪些缓解措施。请愿人提到瓦普斯滕社区 2015 年 9 月 16 日收到的一封电子邮件，其中土地和环境法院证实，没有法院以前不允许采矿项目进行的例子。因此，由于法院不考虑财产权是否受到侵犯，请愿人无法获得有效补救。为了证明他们的主张，请愿人回顾说，在一个类似的案件中，土地和环境法院拒绝考虑一个矿场对驯鹿放牧的影响，尽管社区明确要求它这样做；该法院认为，瓦普斯滕社区提出的反对意见已在特许权阶段得到处理，因此不属于可以在环境许可阶段加以审理的性质。¹² 最后，请愿人证实了违反第六条的行为，理由是，虽然瑞典土地所有者可以因其财产充分获得完全的市价赔偿，但货币分配不能补偿被剥夺驯鹿牧场的萨米土著人民，驯鹿牧场是社区放牧驯鹿不可缺少的，是他们文化特性和传统生计的根本基础。

缔约国的补充意见

4.1 在 2019 年 2 月 1 日提交的材料中，缔约国重申其指称，即请愿人将其权利称为财产权具有误导性。它坚持这一事实，即这不是土地所有权，而是用益物权，而且他们并不持有所涉土地所有权的正式产权证。

4.2 缔约国还重申，在整个国内诉讼过程中，在有关采矿特许权的事项上，按照国际法的要求，已经充分征求了瓦普斯滕萨米村的意见；当局已尽一切努力与所有有关各方达成共识。

4.3 缔约国澄清说，对所涉不同利益的权衡基于一个公开的方法，即仅考虑公共利益，不考虑与土地有关的任何私人利益。根据《瑞典环境法》，对驯鹿饲养具有重要意义的地区代表公共利益，而请愿人的具体驯鹿饲养权代表私人利益，因为使用不动产是一项民事权利。

4.4 此外，缔约国解释说，从国际地质角度来看，瑞典的基岩具有开采矿物的独特地质潜力，开采矿物一直是瑞典历史的一个关键特征。矿藏在基岩中的位置是地质过程的结果，因此，与其他工业活动的地点不同的是，矿藏不能被重新迁移。缔约国称，向社会提供它所需要的金属和矿物需要立法，使一方能够申请开采金属和矿物的许可证，而无论土地归谁所有。事实上，当探矿者发现了潜在

⁹ 欧洲人权法院，D. H. 等人诉捷克共和国(第 57325/00 号申请)，判决，2007 年 11 月 13 日。

¹⁰ 请愿人引述 CERD/C/SWE/CO/19-21，第 17 段。

¹¹ A/HRC/33/42/Add.3。

¹² 请愿人引述于默奥地区法院、土地和环境法院，决定，2003 年 8 月 28 日，载于案件 M 112-01 号和 M 113-01(Svartliden, Fäboliden 和 Stortjärnhobben)。

的有利可图的矿藏时，朝开始采矿作业迈出的第一步是申请开采特许权；特许权决定了谁有权开采金属或矿物，这一权利也适用于财产所有者，而且是在不经其同意的情况下，这是特许权制度的主要目的。

请愿人的补充意见

5.1 请愿人在 2019 年 10 月 31 日提交的材料中说，他们不确定缔约国是否仍然质疑根据《公约》第五条(卯)项(5)目他们的财产权受《公约》保护的说法。

5.2 请愿人还指出，缔约国承认，对瓦普斯滕社区传统土地内由三个露天矿和相关基础设施组成的采矿系统给予采矿特许权的决定不涉及对其土地财产权的考虑；实际上，这些检验仅包括权衡两个公共利益(采矿和驯鹿放牧)彼此之间的关系。请愿人声称，缔约国没有通过《公约》规定的评估侵占土著土地是否合法的两项测试——侵占行为应同时不对土著人民造成超过该项权利所允许门槛的损害(该权利的实质要求)，并已与社区进行了适当协商(该权利的程序要求)。

5.3 请愿人还重申，土地和环境法院无权以该项目将对驯鹿放牧产生过度的负面影响而不允许该项目，因为它只能确定采矿的条件；另一家法院确定金钱赔偿。对于瑞典财产权持有者来说，这种计算可能是合法的，但对于土著萨米人驯鹿放牧社区来说就不是这样了，因为对他们而言，对土地的破坏就是对其文化、社会、生活方式和特性的损害。

5.4 因此，该立法相当于对萨米人驯鹿放牧社区的结构歧视。请愿人引述委员会第 32 号一般性建议(2009 年)，根据该建议，“不歧视”一词并不意味着当一个人或群体与另一个人或群体之间的情况存在重大差异时，必须给予统一待遇，或者，换言之，如果有客观和合理的理由实行差别待遇，那么，以平等方式对待其处境在客观上不同的人或群体将构成实际上的歧视，对处境在客观上相同的人的不平等待遇也将构成歧视，不歧视原则的适用要求考虑到群体的特征(第 8 段)。请愿人还回顾了欧洲人权法院的判例，根据该判例，如果一国未能区别对待其处境有很大不同的人，即构成侵权。¹³ 请愿人声称，作为一个土著萨米人驯鹿放牧社区，在征用土地用于采矿方面，他们与瑞典多数人口在文化上有很大的不同。

委员会需处理的问题和议事情况

审议实质问题

6.1 委员会根据《公约》第十四条第七款(子)项和委员会议事规则第 95 条的规定，结合各当事方提供的所有材料和书面证据，审议了本来文。

(a) 《公约》第五条(卯)项(5)目

(一) 当事方提交的论点

6.2 委员会首先注意到请愿人声称，其受《公约》第五条(卯)项(5)目保护的拥有财产的权利受到侵犯，因为国家未经他们同意，在其传统产地内(他们在此产地从事传统生计)特许开采三个露天矿场，这对放牧驯鹿造成了具体威胁，并给其成员带来巨大的心理压力。

¹³ 欧洲人权法院，Thlimmenos 诉希腊(第 34369/97 号申请)，判决，2000 年 4 月 6 日，第 44 段。

6.3 委员会注意到缔约国的论点，即请愿人将其权利描述为财产权具有误导性，因为根据瑞典法律，萨米人从事驯鹿饲养的权利不是土地所有权，也不涉及对有关土地的正式产权或所有权，而只包括用益物权。委员会还注意到请愿人指称，国际人权法规定，土著人民按照自己的文化习俗对土地的传统使用确立了财产权，因此他们对传统领地的权利独立于国内立法而存在。根据请愿人的说法，产权不是承认土著人民财产权的先决条件，因为针对土著人民的结构性歧视的一个主要方面正是缺乏对土地权的正式承认。根据他们的说法，在土著背景下，财产权不一定要以国家承认的产权形式表达。在这方面，请愿人回顾委员会第 23 号一般性建议(1997 年)、《联合国土著人民权利宣言》和土著人民权利问题特别报告员的报告。请愿人声称，《公约》中使用的“拥有财产的权利”一词被认为也包括土著人民背景下的财产，因为当适用于土著背景时，对财产权利的理解明显发生了演变。瓦普斯滕萨米驯鹿放牧社区从事传统的萨米人驯鹿放牧，自古以来就沿着其祖先使用的相同路线迁徙。因此，请愿人声称，尽管瑞典矿业立法和《驯鹿牧业法》无视这些国际人权法标准，但他们的财产权是通过传统用途确立的。

(二) 范围

6.4 关于第五条(卯)项(5)目在本案中的范围和适用性，委员会指出，申诉并非提出根据国内法对萨米人财产权进行法律确定的问题，换言之，这项权利是土地所有权还是用益物权，而是委员会审议的与采矿特许权有关的事实是否提出了违反《公约》的问题。

(三) 相关原则

6.5 委员会回顾，委员会在第 23 号一般性建议(1997 年)中呼吁缔约国承认和保护土著人民拥有、开发、控制和使用其共有土地、领土和资源的权利；如果他们在未经自由和知情同意的情况下被剥夺了传统拥有或居住或使用的土地和领土，缔约国应采取步骤归还这些土地和领土(第 5 段)。正如在可否受理决定中所指出的那样，这些人权法标准也见于瑞典投票赞成的《联合国土著人民权利宣言》。《宣言》第二十六条内容如下：

1. 土著人民对他们传统上拥有、占有或使用或获得的土地、领土和资源拥有权利。
2. 土著人民有权拥有、使用、开发和控制因他们传统上拥有或其他传统上的占有或使用而持有的土地、领土和资源，以及他们以其他方式获得的土地、领土和资源。
3. 各国应在法律上承认和保护这些土地、领土和资源。这种承认应适当尊重有关土著人民的习俗、传统和土地所有权制度。

6.6 委员会认为，作为这些原则存在的理由，必须承认和理解土著人民与土地的密切联系是其文化、精神生活、完整性和经济生存的根本基础。他们“与土地的关系不仅仅是占有和生产的问题，而是他们必须充分享受的物质和精神因素，甚至是为了保护他们的文化遗产并将其传递给后代”。¹⁴ 在这方面，实现土著人民

¹⁴ 美洲人权法院，玛雅尼亚(苏摩)阿瓦斯廷尼社区诉尼加拉瓜，判决，2001 年 8 月 31 日，第 149 段。

的土地权也可能是行使生命权本身和“防止他们作为一个民族灭绝”的先决条件。¹⁵

6.7 在这方面，委员会回顾，无视土著人民使用和享受土地权的固有权利，不采取适当措施确保在实践中尊重在土著人民传统领土上开展的项目可能影响到他们的权利时他们给予自由、事先和知情同意的权利，构成一种歧视，因为这导致取消或损害承认对土著人民对其祖传领地、自然资源的权利以及土著人民在平等的基础上享受或行使这些权利，并因此取消或损害其身份。¹⁶

(四) 这些原则在本案中的适用

6.8 委员会注意到，缔约国没有反驳瓦普斯滕是请愿人传统领土的一部分。此外，委员会注意到，最高行政法院承认，基于远古时效和习惯法，萨米人驯鹿放牧社区对土地的传统使用确立了财产权。¹⁷ 委员会还注意到，根据北欧各国政府与芬兰、挪威和瑞典萨米人议会谈判达成的《北欧萨米人公约》(该公约以现行国际法为基础，旨在在北欧范围内加以实施)，承认获得土地和水是萨米人文化、语言和社会生活的基础，因此，萨米人对其土地和资源的个人和集体财产权都受到保护。

6.9 委员会回顾，在其关于瑞典执行《公约》第五条的结论性意见中，委员会对萨米人的土地权问题表示关切，特别是他们的狩猎和捕鱼权，这些权利受到，除其他外，传统萨米人土地私有化的威胁。它一再建议通过承认和保护萨米人传统土地权的立法，反映驯鹿饲养对瑞典土著人民生活方式的核心地位，并根据国际标准将自由、事先和知情同意的权利载入法律。¹⁸

6.10 委员会认为，它需要审查请愿人关于缔约国未与瓦普斯滕萨米人驯鹿放牧社区协商并在其传统领土上授予采矿特许权时未征得其自由、事先和知情同意的诉称。它注意到，这些特许权的有效期为 25 年，涉及镍、铁、铬、钴、金、银、铂和钽的开采和利用的权利。关于请愿人声称缔约国未能履行其根据《公约》第五条(卯)项(5)目承担的义务，委员会认为，即使财产权不是绝对的，缔约国在限制或规范土著人民的土地权时也必须尊重相称性原则，同时考虑到他们如上所述独特地位(上文第 6.5-6.7 段)，以免危及该社区及其成员的生存本身。¹⁹

¹⁵ 美洲人权法院，萨拉马卡人诉苏里南，判决，2007 年 11 月 28 日，第 121 段。另见萨胡亚玛夏土著社区诉巴拉圭案，判决，2006 年 3 月 29 日。

¹⁶ 美洲人权法院在几个案件中承认，土著人民的权利确实在共有财产的框架内受到保护。进一步参考，参见玛雅尼亚(苏摩)阿瓦斯廷尼社区诉尼加拉瓜案以来的经常判例和 Sergio García Ramírez 法官在本案中的并存意见，第 13 段。非洲人权系统也承认同样的原则。见少数人权利发展中心(肯尼亚)和少数人权利团体国际组织(代表恩多罗伊斯福利理事会)诉肯尼亚，276/03, 2009 年；非洲人权和人民权利委员会诉肯尼亚共和国，第 006/2012 号申请，2017 年。

¹⁷ 最高法院对拉普山和北马灵征税案的裁决。

¹⁸ CERD/C/304/Add.103, 第 13 段；CERD/C/64/CO/8, 第 12 段；CERD/C/SWE/CO/18, 第 19 段；CERD/C/SWE/CO/19-21, 第 17 段；CERD/C/SWE/CO/22-23, 第 17 段。另见委员会关于其他缔约国报告的结论性意见中关于自由、事先和知情同意的请求：CERD/C/SUR/CO/13-15, 第 26 段；CERD/C/NAM/CO/13-15, 第 24 段；CERD/C/PRY/CO/4-6, 第 18 段；在委员会预警和紧急行动程序的框架内，加拿大第 1(100)号决定。

¹⁹ Poma Poma 诉秘鲁，第 7.6 段。

6.11 委员会注意到请愿人的指称，即如果加上缔约国在瓦普斯滕社区传统领地授予的现有工业项目，作为本来动机的三个采矿特许权将导致请愿人无法从事其传统生计，这意味着他们将需要被强行迁离其传统领地。受到影响的萨米人社区只能为三个项目提供意见，请愿人认为，这不能被描述为已经进行了任何接近于协商的活动，因为协商必须涉及与社区的认真接触，并有达成共识的真正和真诚的雄心。事实上，请愿人坚持认为，在发生这种负面影响的情况下，缔约国必须征得他们自由、事先和知情的同意。委员会还注意到缔约国的论点，即给予开采特许权并不构成违反《公约》第五条(卯)项(5)目，因为没有任何证据表明，优先将该地区指定为具有国家利益的用于矿物开采的地区，而不是将其指定为具有国家利益的用于驯鹿饲养的地区的决定是错误的。缔约国认为，如果委员会裁定请愿人的权利受到了限制，那么，应指出的是，这种限制对于国家的有效目标而言是必要的和相称的。的确，开采镍是重要的，而且，由于矿藏位于某个地区，开采不能在其他地方进行，而驯鹿可以使用替代牧场。此外，已经征询了瓦普斯滕萨米村的意见，但法律允许政府发放采矿许可证，而无论谁拥有土地，也无需财产所有人的事先同意。因此，根据缔约国，本案中没有任何种族歧视的证据，因为在有关采矿特许权的事项上，按照国家法律的要求，已经与请愿人也与受影响的任何一方进行了磋商，他们得到了与项目涉及的土地所有者平等的对待。

6.12 委员会认为，缔约国的推理被引入歧途，缔约国没有履行其保护瓦普斯滕萨米驯鹿放牧社区免受种族歧视的国际义务，即在给予特许权时充分或有效地咨询该社区。

6.13 《公约》中禁止种族歧视的规定要求缔约国保证其管辖范围内的每个人在法律上和事实上享有平等权利。根据第二条第一款(丙)项，各缔约国必须采取有效措施，审查政府、国家和地方政策，并修订、撤销或废除任何可造成或延续种族歧视(无论这种歧视在何处存在)的法律或条例。各国必须采取积极措施，消除剩余障碍，或采取具体的立法和行政措施，履行《公约》规定的义务，从而实现土著人民的人权。

6.14 尤其是，在第 23 号一般性建议(1997 年)中，委员会呼吁缔约国承认和尊重土著人民独特的文化、历史、语言和生活方式，将其作为丰富国家文化特性的一种方式，并促进对其保护，这种文化特性已经并仍受到威胁。委员会回顾，土著人民的土地权不同于民法财产权的普遍理解。委员会认为，放牧驯鹿不是首席矿业督察决定中所称的“户外娱乐活动”，²⁰ 而是请愿人文化特性和传统生计的一个核心要素。

6.15 事实上，对萨米人社区的土地区及其基于远古习俗的集体驯鹿牧业权的承认，意味着有义务在实践中尊重和保护这些权利。保护其文化和生计的必要性是缔约国应采取具体措施以确保与其有效协商及其参与决策的一个原因。委员会回顾，在第 32(2009)号一般性建议中，委员会澄清，不可受理的“单独权利”概念必须与国际社会接受和承认的权利区分开来，以确保少数群体、土著人民和其他类别的人等群体的存在和特征，这些群体的权利在普遍人权框架内同样得到

²⁰ 首席矿业督察批准 Rönnebäcken K3 号开采特许权的决定中的用语，缔约国关于实质问题的意见，2017 年 10 月 16 日，附录 2。

接受和承认(第 26 段)。对传统上由土著人民占据的土地的权利是永久性权利，人权文书，包括联合国及其专门机构通过的文书都承认这一点。²¹

6.16 委员会已多次重申这样的理解：缺乏与土著人民的适当协商可能构成一种形式的种族歧视，并可能归属《公约》的范围。委员会坚持基于人权的自由、事先和知情同意做法，作为源于禁止种族歧视的一种规范，种族歧视是土著人民遭受大多数歧视的主要根本原因。²²

6.17 委员会注意到，缔约国有责任提供证据，证明它们履行了这项义务，要么直接通过组织和开展真诚协商，以期达成共识，要么间接通过提供充分保障，保证土著社区有效参与，并确保任何第三方确实给予土著社区提出的实质性论点应有的重视。委员会认为，在这种情况下进行协商的义务²³ 是国家的责任，在没有监督的情况下不能将其下放给一家私营公司，特别是对土著人民领土内的资源拥有商业利益的公司。²⁴ 正如土著人民权利问题特别报告员所说，除了不能免除国家的最终责任外，将国家的人权义务下放给私营公司可能是不可取的，甚至可能是有问题的，因为一般来说，私营公司的利益主要是获利的，因此不能完全符合有关土著人民的最大利益。²⁵ 在本来文中，由于缔约国在没有有效保障的情况下将协商过程下放给矿业公司，因而未能履行尊重瓦普斯滕萨米人驯鹿放牧社区土地权的义务，它没有遵守其国际义务。

6.18 此外，委员会还认为，环境和社会影响研究应成为与土著人民协商进程的一部分。在授予任何影响传统领地的开发或投资项目特许权之前，这些研究应由独立的、有技术能力的实体进行。在这些研究的基础上，必须在早期阶段和在项目设计之前进行协商，而不仅仅是在需要获得批准的时候进行协商；协商不应始于预定的想法，根据这样的想法，项目必须进行；协商必须涉及各方之间的持续沟通。委员会回顾，由于缔约国已经确认并承认结果对瓦普斯滕萨米人驯鹿放牧社区存在不确定性，在授予特许权的过程中，缔约国更有责任对研究施加严格的条件并监督其实施，以尽可能限制其对驯鹿畜牧业的影响。尽管行政当局援引了在采矿作业和驯鹿饲养之间需要取得平衡的理由，但程序不允许这样做，因为根据缔约国的说法，当探矿者已发现潜在有利可图的矿藏时，开始采矿作业的第一步是申请开采特许权；特许权决定决定了谁有权开采金属或矿物，这一权利也适用于财产所有者，而且是在不经其同意的情况下，这是特许权制度的主要目的。

6.19 委员会注意到，特许权程序实际上与环境许可证程序无关，因为土地和环境法院有权审查环境许可证的申请，并决定在发放开采特许权后对作业施加的条件或条款和限制。换言之，协商过程是在程序的一个阶段进行的，正如缔约国承认的那样，“现在评估请愿人从事驯鹿饲养的可能性会受到多大程度的侵犯还为时过早”。

²¹ 委员会回顾，根据其第 32(2009)号一般性建议，特别措施和永久权利之间的区别意味着那些有权享有永久权利的人也可以享受特别措施的利益(第 15 段)。

²² A/HRC/39/62, 第 9-10 段。

²³ 协商义务已被称之为国际法的一项一般原则：美洲人权法院，萨拉亚库克丘亚土著人民诉厄瓜多尔案，判决，2012 年 6 月 27 日，第 164 段。

²⁴ 《联合国土著人民权利宣言》，第 19 条。

²⁵ A/HRC/12/34, 第 55 段。

6.20 并非由委员会决定在该片土地上应以哪种公共利益为重，即一方面是矿物开采，另一方面是“保护对驯鹿饲养业重要的地区，使其免受可能严重阻碍其运营的措施的影响”。然而，缔约国有责任在事实上——不仅在理论上或抽象地——取得平衡，在协商过程中确定并向瓦普斯滕萨米人驯鹿放牧社区指明他们可以在哪里找到替代牧场，并履行开展有效协商程序的义务。自然资源的开发和开采，作为一个合法的公共利益，并不免除缔约国不歧视依赖有关土地的土著社区的义务，而在没有充分保证或证据证明可以有效征求和获得社区成员自由、事先和知情同意的情况下，机械地适用一个协商程序。

6.21 在本案中，缔约国没有证明根据《矿产法》和《环境法》授予三个采矿特许权的过程如何正确考虑到以前的标准和请愿人的具体权利。

6.22 鉴于上述情况，由于在授予采矿特许权时没有考虑到请愿人的土地权，委员会得出结论认为，请愿人在《公约》第五条(卯)项(5)目之下的权利受到了侵犯。

(b) 《公约》第五条(子)项

6.23 委员会进一步注意到请愿人在《公约》第 5 条(子)项之下提出的诉称，即缔约国在未考虑他们的基本财产权的情况下，在法律上允许在其传统土地上的采矿特许权，侵犯了他们在法庭和所有其他司法机关享有平等待遇的权利。特别是，请愿人声称，采矿立法和政策专门歧视萨米人驯鹿牧民，这并非是由于将他们与瑞典其他人口区别对待，而是未这样做，无视了土著萨米人的文化特性、传统生计和依赖驯鹿放牧生存。根据请愿人，不受歧视的权利要求瓦普斯滕被视为一个土著驯鹿放牧社区，而不仅仅是作为瑞典的一个产权持有人。委员会还注意到缔约国的论点，即没有发生任何基于种族血统的种族歧视行为，因为请愿人与该项目所涉土地所有者受到平等对待。

6.24 委员会认为，在本案中，请愿人没有充分证明其根据《公约》第五条(子)项提出的诉称。因此，委员会无法审议缔约国是否违反了《公约》第五条(子)项。

(c) 《公约》第六条

6.25 关于请愿人在《公约》第六条之下提出的指称，委员会认为，主要问题是缔约国是否履行了该条规定的义务，以确保尊重请愿人因授予在其传统领土上的三个采矿特许权而遭受的任何损害寻求有效保护和补救的权利。委员会注意到请愿人申明，他们无法接触任何国内机构，它能够评估对传统财产的基本权利，并包括一项评估，采矿活动是否应因其对萨米人驯鹿放牧的负面影响而被禁止。国土环境法院和最高行政法院在适用采矿法时，只能审查国内法的适用情况，而国内法本身就是侵权的根源。请愿人忆及之前类似的拒绝。²⁶ 此外，请愿人指称，虽然瑞典土地所有者可以因其财产获得全额市价补偿，但货币补偿不足以补偿被剥夺驯鹿牧场的萨米土著人民，因为驯鹿牧场对社区的驯鹿放牧是不可或缺的，也是萨米土著人民文化特性和传统生计基础的一个要素。委员会还注意到缔约国的论点，即《公约》第六条没有遭到违反，因为最高行政法院进行司法复审的可能性满足了请愿人对授予特许权提出上诉的权利。

²⁶ 请愿人引述于默奥地区法院，土地和环境法院，2003 年 8 月 28 日的决定，载于案件 M 112-01 号和 M 113-01 号(Svartliden, Fäboliden 和 Stortjärnhobben)。

6.26 委员会回顾，如果据称受害者的诉称可根据《公约》提出论证，那么，第六条向他们提供了保护，²⁷ 委员会注意到，缔约国没有提交任何证据说明，现有的国内补救办法可以为请愿人因采矿特许权方面的协商过程无效而遭受的损害提供适当的赔偿或补偿。此外，委员会注意到，最高行政法院的司法审查不涉及对剩余土地上驯鹿饲养的可持续性进行审查。

6.27 委员会还回顾，如果土著人民在未经其自由和知情同意的情况下被剥夺了传统上拥有或居住或使用的土地和领土，国家应采取步骤归还这些土地和领土。只有在由于事实原因这是不可能的情况下，才应该用获得公正、公平和迅速赔偿的权利取代归还的权利，赔偿应尽可能采取土地和领土的形式。²⁸

6.28 委员会注意到，缔约国承认，授予采矿特许权的决定没有涉及对请愿人财产权的任何考虑。委员会认为，在土著人民对传统领地的基本权利受到质疑的情况下，无法获得对决定进行有效的司法审查，这是因为，缔约国将土著社区视为受采矿作业影响的私人土地所有者，而没有适当考虑到这些作业可能对土著社区造成的后果可能是不可逆转的。

6.29 由于土地和环境法院和最高行政法院的裁决不能从请愿人对传统领地的基本权利的角度评估征用土地的情况，委员会得出结论认为，提交的事实表明请愿人在《公约》第六条下的权利受到侵犯。

7. 在本案的情况下，委员会根据《公约》第十四条第七款(子)项行事，认为其掌握的事实表明，缔约国违反了《公约》第五条(卯)项(5)目和第六条。

8. 委员会建议缔约国在经过充分的自由、事先和知情同意程序后，切实修改采矿特许权，向瓦普斯滕萨米驯鹿放牧社区提供有效补救。委员会还建议缔约国修订其立法，以反映萨米人作为土著人民在关于土地和资源的国家立法中的地位，并载入自由、事先和知情同意的国际标准。委员会还请缔约国广泛传播委员会的本意见，并将其翻译成缔约国的官方语言和请愿人的语言。

9. 因此，委员会请缔约国在 90 天内提供资料，说明为落实委员会的意见所采取的措施。

²⁷ Durmic 诉塞尔维亚和黑山(CERD/C/68/D/29/2003)，第 9.6 段。

²⁸ 第 23 号一般性建议(1997 年)，第 5 段。