



公民权利和政治权利  
国际公约

Distr.  
RESTRICTED\*

CCPR/C/95/D/1457/2006  
24 April 2009

CHINESE  
Original: SPANISH

人权事务委员会  
第九十五届会议  
2009年3月16日至4月3日

意 见

第 1457/2006 号来文

提交人: Ángela Poma Poma (由 Tomás Alarcón 律师代理)  
据称受害人: 提交人  
所涉缔约国: 秘鲁  
来文日期: 2004年12月28日(首次提交)  
参考文件: 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 于 2006 年 2 月 28 日转交缔约国(未以文件形式印发)。  
意见的通过日期: 2009 年 3 月 27 日

事由: 抽取土著人土地的灌水

程序性问题: 将同一投诉提交另一国际调查或解决程序; 控诉未得到充分证实

实质性问题: 获得有效补救的权利; 在法律面前平等的权利; 私人生活和家庭生活的权利, 少数族裔享受自己文化生活的权利

《公约》条款: 第一条(第 2 款)、第二条(第 3 款)、第十七条和第二十七条

《任择议定书》条款: 第二条和第五条(第 2 款(甲)项)

2009 年 3 月 27 日, 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款, 就第 1457/2006 号来文通过了附件所载的委员会意见案文。

[附 件]

\* 根据人权事务委员会的决定公布的意见。

附 件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利

国际公约任择议定书》第五条第 4 款

在第九十五届会议上

通过的关于

**第 1457/2006 号来文的意见\*\***

提 交 人: Ángela Poma Poma(由 Tomás Alarcón 律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 秘鲁

来 文 日 期: 2004 年 12 月 28 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会,

于 2009 年 3 月 27 日举行会议,

结束了根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》以 Ángela Poma Poma 的名义提交人权事务委员会的第 1457/2006 号来文的审议工作,

考虑了来文提交人和缔约国提出的全部书面资料,

根据《任择议定书》第五条第 4 款通过如下:

---

\*\* 委员会下列委员参加审查本来文: 阿卜杜勒法塔赫·奥马尔先生、普拉富拉钱德拉·纳特瓦尔拉尔·巴格瓦蒂先生、克里斯蒂娜·沙内女士、艾哈迈德·阿明·法塔拉先生、岩泽雄司先生、海伦·凯勒女士、拉扎里·布基德先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生和克里斯特·特林先生。

依照委员会议事规则第 90 条, 何塞·路易斯·佩雷斯-桑切斯-塞罗先生未参加通过本决定。

## 意见

1. 2004 年 12 月 28 日来文的提交人为 Ángela Poma Poma, 系秘鲁人, 生于 1950 年。她声称是秘鲁违反《公约》第一条第 2 款、第二条第 3 款(甲)项、第十四条第 1 款和第十七条的受害者。《任择议定书》于 1981 年 1 月 3 日对缔约国生效。提交人由 Tomás Alarcón 律师代理。

### 提交人陈述的事实:

2.1 提交人及其子女是帕尔卡县(塔克纳区和省)“Parco-Viluyo”农场的主人。他们依靠养殖南美骆驼(美洲驼、羊驼和其他一些分布不太广的品种)为生, 这是他们唯一的生计来源。该农场位于海拔 4,000 米的安第斯高原, 在该地区只有牧场和滋养高原自然湿地(bofedales)的地下水。农场拥有 350 公顷牧场, 一条 bofedal 河穿过农场, bofedal 河相当于 Uchusuma 河的旧河床, 逾 8 户家庭依赖这条河流。

2.2 二十世纪 50 年代, 国家将 Uchusuma 河改道, 使位于提交人土地上的湿地失去了用于灌溉和饲草生长的地表水。但是湿地仍然由源自农场上游 Patajpujo 地区的地下水露头供水。然而, 70 年代, 国家在 Patajpujo 地区掘井(所谓的“Ayro 水井”)抽取地下水, 导致牧场墒情显著下降和人畜用水的水源枯竭。据提交人称, 这些钻掘造成 bofedales 河逐渐干枯, 受影响的家庭、艾马拉人的后代根据祖传风俗在该地区从事美洲驼和羊驼饲养, 这是他们几千年来保存的真正遗产。

2.3 80 年代, 为了向塔克纳市供水, 缔约国执行了一个项目, 从安第斯山脉引水到太平洋沿岸。90 年代初, 秘鲁政府批准了一个新的项目, 称为“塔克纳特别项目”, 由全国发展研究所领导下。该项目要在 Ayro 区挖掘 12 口新井并计划在随后另掘 50 口井。提交人强调, 该项目加快了艾马拉人社区 10 万公顷牧场的干燥和退化过程, 导致许多牛死亡。未事先批准环境影响研究的结果就开展了工程施工, 但根据《环境和自然资源法》第 5 条的规定, 必须事先得到批准。此外水井也未在国家自然资源研究所登记注册。

2.4 1994 年, 艾马拉社区成员在 Ayro 地区游行示威, 遭到警察和军队的镇压。提交人称, 社区首领胡安·克鲁斯·基斯佩曾阻止塔克纳特别项目计划修建 50 口井, 在帕尔卡县遭到杀害, 对这起犯罪未进行调查。

2.5 据提交人称，土著人于 1997 年 12 月 14 日向政府提交了集体投诉，他们的抗议浪潮导致在 Ayro 地区修建的 12 口井中的 6 口井，尤其是被认为特别有害于土著人民利益的“第 6 号井”停止运作。这口井被转让给隶属于市政府的塔克纳卫生福利公司。

2.6 文档中包含一份 1999 年 5 月 31 日全国发展研究所致国家自然资源研究所的备忘录，这是一名议会成员组织的一个咨询考察团的后续工作，国家自然资源研究所隶属于农业部。备忘录指出，塔克纳卫生服务公司经前国家自然资源评估办公室(现为国家自然资源研究所)同意，进行了一次环境影响研究，其中载有如下结论：“总体上预期对生态系统的影响较小，地下水资源的利用应该不会受到影响，因为与水文地质研究计算出的可再生储量相比，所考虑的取水量甚小。”

2.7 在该文档中还有一份国家自然资源研究所的备忘录，日期为 2000 年 4 月，其中指出该研究所未收到过塔克纳特别项目的任何环境影响研究报告。因此，没有批准这些水井投入使用。

2.8 提交人还向委员会转交了监察员办公室在 2000 年拟定的一份报告的副本，其中建议塔克纳特别项目的执行主任向国家自然资源研究所提交一份环境影响研究报告和项目活动报告，以便该研究所能够进行评估，并提出意见。

2.9 2002 年，塔克纳卫生福利公司为获取更多的水将“第 6 号井”再次交付使用。此前，提交人向塔克纳第一法院的检察官提交了对该公司经理生态犯罪、掠夺和破坏的刑事控诉，但被驳回。2003 年 9 月 17 日，提交人向总检察长提出上诉，总检察长下令由检察官办公室和警察对这些水井进行检查。检查结束后，塔克纳第一法院的检察官认为有迹象表明存在犯罪并向塔克纳第一法院提起对塔克纳卫生福利公司经理破坏农村或城市自然环境、《刑法》中提到的生态犯罪的刑事控诉。

2.10 在提出控诉约一年后，塔克纳第一个法院的法官退出该案件的审理，因为他的妻子是该公司的法律顾问；案件被委托给塔克纳第二刑事法院。2004 年 7 月 13 日，该法院认为无法展开行动，理由是违反程序性规则，即缺乏主管公共当局，即国家自然资源研究所的报告。根据这一法律规则，如果主管机关不提交一份推定生态犯罪的报告，程序就不可能开始。提交人声称，检察官坚持对案件进行调查，认为国家自然资源研究所的报告就在文档之中，但法院仍然驳回此案。

2.11 2005年1月10日，检察官在向第二刑事法院的控诉中增加了《刑法》第203条提到的盗水罪。他认为 Ayro 地区的地表水和地下水一直在按传统习俗和平使用，而且塔克纳特别项目开展的活动既未进行协商，也未得到主管当局认可，导致水从通常的河道转移，因此对提交人造成损害。此项控诉被裁定不予受理。检察官要求复议并对此项决定提起上诉，但被宣布为没有根据。此后，检察官提出投诉，2005年6月24日该投诉被宣布为无依据，原因是他未对2004年7月13日的裁定提出上诉，在提交人的投诉中不宜增加新的内容。

2.12 提交人还控告全国发展研究所，该研究所答复称塔克纳特别项目的负责人正在接受违规行为调查，因为涉嫌与智利谈判分享塔克纳沿海的地下水。因此，提交人了解到在塔克纳沿海地区存在地下水，因此没有必要继续开发 Ayro 水井。2004年11月11日，全国发展研究所指出不可能展开调查，没有任何澄清事实的可能性。三年前，已提请秘鲁政府负责土著人事务的主管部门——国家安第斯人及亚马孙人委员会注意这些事实，该委员会对此未采取任何措施。

2.13 提交人认为，她已穷尽所有可以利用的国内补救措施，但案件未得到审判。她补充说，《宪法程序诉讼法》规定，保护或人身保护上诉只有司法犯罪的案件才能受理，但本案并不属于此种情况。

## 申 诉

3.1 提交人认为，缔约国违反了《公约》第一条第2款的规定，因为转移社区土地的地下水导致破坏高原生态系统，土地退化和湿地干枯。因此，成千上万牲畜死亡，造成社区唯一的维生系统——放牧和养殖美洲驼及羊驼崩溃，使他们陷入贫困，并剥夺社区成员的生计。

3.2 提交人还认为，她被剥夺了有效补救的权利，违反了《公约》第二条第3款(甲)项的规定。国家在要求公共主管部门提出报告使法官能够审理案件时，就既成为了法官，又成了当事方，在真正的法官审理之前就决定了是否构成犯罪。提交人还谴责刑法未规定盗窃土著人用于其传统活动的水系犯罪行为。最后，她声称已经穷尽国内补救办法。

3.3 提交人认为，上述事实构成干涉其生活和家庭活动，违反了《公约》第十七条的规定。水资源短缺严重影响了其唯一的生存方式，即放牧和饲养美洲驼

及羊驼。缔约国不能强迫其改变生活方式或转向其陌生的活动，也不能反对她继续在其祖先的土地上生活的意愿。她的私生活和家庭生活是由其习俗、社会关系、艾马拉人语言、放牧形式、照管家畜所确定的。所有这些均受到水转移的影响。

3.4 提交人声称，因为他们是土著人，所以政治和司法当局没有考虑到社区及其代表的理由，这构成违反《公约》第十四条第 1 款确认的在法律面前平等的权利。

#### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2006 年 5 月 26 日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见。缔约国认为，提交人之女根据第 1503 号程序向联合国人权事务委员会提交了一份有关同一事实的来文，因此，根据《任择议定书》第五条第 2 款(甲)项的规定，对投诉不予受理。

4.2 关于案情，缔约国指出，塔克纳卫生福利公司取水无需一项环境影响研究批准，是根据一般水法中规定的使用优先顺序进行的。一般水法规定了用水的优先顺序，将人口的饮用水供应列为优先使用。此外大多数水井是在 1990 年 9 月颁布的《环境和自然资源法》(613 号法令)生效之前挖掘的，该法律规定在施工前必须进行一项环境影响研究。

4.3 根据监察员办公室的建议，塔克纳特别项目要求国家自然资源研究所进行环境影响研究，导致提出了 1997 年以来塔克纳特别项目执行的建议和措施。此外 2000 年 12 月更新了该项研究，并提交国家自然资源研究所评估。在 2001 年 7 月 12 日的一份报告中，塔克纳区域农业办公室指出塔克纳卫生福利公司确实以非正常方式启动了地下水开发，但取水量不影响自然保护区，而且取用这些水资源对满足塔克纳流域居民和农业用水需求至关重要，因此应该继续下去。监察员办公室通过 2006 年 2 月 20 日的一封函件向提交人通报了所采取的行动以及塔克纳特别项目已进行环境影响研究的事实。在 2006 年 3 月 20 日的另一封信中，该办公室告知提交人，该案件应被视为已经结案。

4.4 缔约国指出，塔克纳特别项目确保水井的开发利用既遵守秘鲁的宪法和现行法律，又遵守《公约》。它强调指出，水井修建后，监察员办公室注意到，

国家已为开展研究做出安排，所以该办公室结束了干预行动，未发现国家违反基本权利的证据。如果国家认为塔克纳特别项目的活动已造成损害，控告和申诉就会得到考虑。

4.5 缔约国补充指出，在技术上和法律上均未证实所指控的生态系统破坏，未证明侵犯提交人、其家庭和安科马卡社区其他成员的权利。

4.6 关于被指控违反《公约》第二条的规定，缔约国认为，提交人的刑事控诉因缺乏技术基础而被驳回。缔约国认为，制定上述技术规则并不违反获得有效补救的权利，但与作为申诉对象和受到法律惩罚的违反行为的性质相关。这一程序规则的依据是必须有必要的技术支持使公共机构具有适当评估情势的手段。

### 提交人的意见

5.1 提交人在 2006 年 7 月 12 日的意见中重申，尽管公共机构已将投诉提交塔克纳刑事法院，但后者以程序规则为由拒绝采取行动，认为不能对生态罪予以刑事起诉，案发时主管机关，即国家自然资源研究所尚未将其称为生态罪。然而，这一行政性质的公共机构在本案中是“法官和当事人”。提交人声称，法官不容许对涉及有关公司经理的案件进行调查是有罪不罚，因而剥夺了提交人诉诸法律的任何可能性。这种态度应归因于国家本身与区域和市政当局的公共机构是最大的生态罪犯。

5.2 提交人指出，环境立法是土著社区维护其土地和自然资源完整性的唯一手段。她声称，缔约国违反了国际劳工组织的第 169 号公约，因为该国没有任何法律保护受开发项目影响的秘鲁土著社区。

5.3 提交人向委员会转交了一份报告，题为“Vilavilani 项目的环境影响——几个地质和水文方面的问题”，这是根据该社区的要求 2006 年由一名瑞土地质学家私人编写的报告。报告指出，除其他外，水资源转移大大加剧了侵蚀进程和泥沙输移，影响集水、灌溉和饮水的基础设施，同时加剧了该地区严重的荒漠化和地形动力问题，影响到整个地区的生态系统。

## 委员会的议事情况

### 对可否受理问题的审议

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会注意到缔约国反对同一问题由另一国际调查或解决程序审查。缔约国指出，该案件是根据经济和社会理事会 1970 年 5 月 27 日的第 1503(XLVIII) 号决议确定的程序提交人权事务委员会的。缔约国回顾说，然而，鉴于该程序的性质与《任择议定书》规定的程序有很大不同，这一程序不是《任择议定书》第五条第 2 款(甲)项含义范围内的调查或解决程序<sup>1</sup>，因为它不允许审查单个案件，且不会导致对案情作出裁决。

6.3 委员会注意到提交人提出的申诉，她声称，转移水造成其社区的土地(其中一部分属于她)干燥和退化，牲畜死亡，违反了她根据《公约》第二条所享有的不得被剥夺生计的权利和受《公约》第十七条保护的私生活及家庭生活的权利。委员会回顾其判例法，重申《任择议定书》确定了一个程序，允许个人对侵犯其个人权利提出指控，但不包括《公约》第一条规定的权利<sup>2</sup>。委员会还指出，在本案中，提交人根据第十七条提出的问题与第二十七条有关<sup>3</sup>。在这方面，委员会注意到缔约国的意见属于一般性质，并不涉及违反《公约》的某一具体条款。

6.4 委员会认为，提交人申诉她被剥夺了获得有效补救的权利，就可否受理而言已有充分证据，因为她是根据《公约》第二条(第 3 款(甲)项)与第二十七条一起解读而提出的问题。然而，以当局忽视涉及土著社区成员的投诉为由指控违反第十四条第 1 款没有充分证据，根据《任择议定书》第二条宣布不予受理。

---

<sup>1</sup> 见委员会 1978 年 1 月 26 日关于第 1/1976 号来文《A 等诉乌拉圭案》的决定和 2003 年 10 月 27 日关于第 910/2000 号来文《Randolph 诉多哥案》的决定第 8.4 段。

<sup>2</sup> 除其它外，见 1990 年 3 月 26 日委员会关于第 167/1984 号来文《Bande du Lac Lubicon 诉加拿大案》的意见第 32.1 段、2000 年 10 月 27 日第 547/1993 号来文《Mahuika 等诉新西兰案》的意见第 9.2 段和 2002 年 7 月 15 日第 932/2000 号来文《Gillot 诉法国案》的来文第 13.4 段。

<sup>3</sup> 见上述第 167/1984 号来文，第 32.2 段。



6.5 因此，委员会宣布来文系根据《公约》第二条第 3 款(甲)项单独和与第二十七条一起解读提出的申诉，可予受理。

#### 审议案情

7.1 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定，参照各方提供的所有资料审议了来文。需要决定的问题是造成提交人土地退化的水转移工程是否导致违反其根据《公约》第二十七条享有的权利。

7.2 委员会回顾其第 23 号一般性意见，其中指出，《公约》第二十七条规定的权利赋予属于少数民族的个人，是他们作为个人根据《公约》可与所有其他人享有的单独权利或补充所有其它权利。在某些方面，该条承认的这些个人权利——例如享有自己文化生活的权利——可被视为与领土及其资源利用密切相关的一种生活方式。对于构成少数民族的土著社区成员可能尤其如此。在这些一般性意见中，关于行使第二十七条规定的文化权利，委员会还指出，文化可以有多种形式，并尤其表现为与自然资源利用有关的某种特别生活方式，土著人民的情况尤其如此。这些权利可包括开展传统的活动，如捕鱼或狩猎以及在受法律保护的保留地上生活。行使这些权利可能需要法律规定的积极保护措施和确保少数族裔成员有效参与影响他们的决策措施。保护这些权利旨在确保文化身份的存在和永久发展，从而丰富整个社会结构。

7.3 在以往的案件中，委员会注意到，受第二十七条保护的许多权利包含个人与他人一起开展属于其社区文化一部分的经济和社会活动的权利<sup>4</sup>。在本案中，不可否认的是提交人是一个少数民族的成员，饲养骆驼是艾马拉社区文化的一个必要元素，因此是他们的一种生存手段，是一种从父亲传给儿子的古老做法。提交人本人就从事此项活动。

7.4 委员会认识到，缔约国采取措施促进经济发展是合理的。不过，委员会回顾称，这不应当影响《公约》第二十七条规定的权利。因此，国家在这方面的自由程度必须根据第二十七条所规定的义务来衡量。委员会还回顾，剥夺某一社

---

<sup>4</sup> 《Bande du lac Lubicon 诉加拿大案》，上述来文，第 32.2 段。

区享受其独特文化权利的措施，不符合第二十七条的规定，而对属于某一社区的个人的生活方式和生计影响不大的措施则并不一定是否认该条规定的权利。<sup>5</sup>

7.5 在本案中，需要确定经缔约国允许的用水转移对养驼的影响是否严重损害提交人根据其所属社区的文化行使的生活权利。在这方面，委员会注意到提交人指出，由于属于艾马拉的 10 万公顷牧场退化，造成数以千计的牲畜死亡。这种退化可直接归因于 90 年代执行塔克纳特别项目，毁掉了其生活方式和社区的经济，并迫使其成员放弃了自己的土地及其传统经济活动。委员会指出，缔约国对这些指称没有予以反驳，而仅证明了在塔克纳特别项目内修建水井的合法性。

7.6 委员会认为，严重影响或妨碍少数族群或土著社区重要文化经济活动的措施是否合法与以下实事相关，即该社区的成员是否有机会参与导致采纳这些措施的决策过程，以及这些成员能否继续开展其传统的经济活动。委员会认为，参与决策过程必须是有效的，这意味着简单的协商是不够的，应该能够证明社区成员是自由事先知情同意的。此外，所采取的措施必须尊重相称原则，不至威胁社区及其成员的生计。

7.7 在审议本案时，委员会注意到，缔约国在任何时候都未征求过提交人的意见，也未征求过其所属社区对掘井问题的意见。此外，缔约国未要求由一个合格的独立机构进行必要的影响研究，以预测钻井对传统经济活动的影响，也未采取任何措施尽量减少其有害影响，并赔偿所遭受的损失。委员会还注意到，由于土地干旱及其家畜损失，提交人无法继续开展其传统的经济活动。因此，委员会认为，缔约国的干预行动已经严重影响提交人作为社区成员的生活方式和文化。委员会得出结论认为，缔约国开展的活动构成侵犯了提交人与其族群的其他成员根据《公约》第二十七条共同享有的自身文化生活的权利。

7.8 关于违反《公约》第二条第 3 款(甲)项的控诉，委员会注意到提交人对塔克纳第一法院检察官和检察长采取的行动。委员注意到检察长对塔克纳卫生福利公司提出了控诉，但主管刑事法庭拒绝开庭审理，指出有程序错误——即缺乏当局本身应该提供的报告。有鉴于此，委员会认为，缔约国已经妨碍提交人在《公

---

<sup>5</sup> 第 511/1992 号和第 1023/2001 号来文，《Länsman 诉芬兰案》，分别于 1994 年 10 月 26 日和 2005 年 4 月 15 日通过的意见。

约》第二条第 3 款(甲)项与第二十七条一起解读所确认的权利受到侵犯时行使有效补救的权利。

7.9 鉴于上述情况，委员会认为没有必要就可能违反《公约》第七条的问题作出裁决。

8. 人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款的规定行事，认为现有事实显示存在违反《公约》第二十七条及与第二十七条一起解读的第二条第 3 款(甲)项的情况。

9. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国必须向提交人提供一个有效的补救办法，并采取适当措施妥善赔偿所遭受的损失。缔约国必须采取措施，确保类似事件不再发生。

10. 鉴于缔约国在加入《任择议定书》时，承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且缔约国根据《公约》第二条的规定，承诺保证境内所有受其管辖的个人均享有《公约》确认的权利，并在违反情况已经发生时提供一种有效的和可执行的补救措施，委员会希望在 180 天内从缔约国收到有关材料，说明已采取何种措施落实委员会的意见。此外还请缔约国公布委员会的本意见。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其西班牙文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

-- -- -- -- --