



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
5 June 2014
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 2102/2011 号来文

委员会第一一〇届会议(2014 年 3 月 10 日至 28 日)通过的意见

提交人: Kalevi Paadar、Eero Paadar 及其家庭、Veijo Paadar、
Kari Alatorvinen 及其家庭(由律师 Johanna Ojala 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 芬兰

来文日期: 2011 年 9 月 22 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, 该决
定已于 2011 年 9 月 23 日转递所涉缔约国(未作为文
件印发)

意见的通过日期: 2014 年 3 月 26 日

事由: 强行宰杀提交人的驯鹿

程序性问题: 无

实质性问题: 审判不公、平等和不受歧视的权利、土著人享有自
己文化的权利

《公约》条款: 第十四条第一款; 第二十六条; 第二十七条

《任择议定书》条款: 无

GE.14-04354 (EXT)



* 1 4 0 4 3 5 4 *

请回收 



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 款在第一一〇届会议上

通过的关于

第 2102/2011 号来文* 的意见

提交人: Kalevi Paadar、Eero Paadar 及其家庭、Veijo Paadar、Kari Alatorvinen 及其家庭(由律师 Johanna Ojala 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 芬兰

来文日期: 2011 年 9 月 22 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 2014 年 3 月 26 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》提交人权事务委员会的第 2102/2011 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材料，

根据《任择议定书》第五条第 4 款通过了如下：

意见

1.1 来文的提交人是 Kalevi Paadar、Eero Paadar 及其家庭(他的妻子 Taimi Jetremoff 以及他的三个未成年子女 Hannu、Marko 和 Petri Paadar)、Veijo Paadar、Kari Alatorvinen 及其家庭(他的妻子 Paula Alatorvinen 以及他的四个子女：Johanna, 1986 年 12 月 13 日出生；Jennika, 1988 年 6 月 22 日出生；Joonas, 1991 年 3 月 21 日出生；Juuli Alatorvinen, 2001 年 3 月 13 日出生)。除 Kari

* 参加审查本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、克里斯蒂娜·沙内、哈迈德·阿明·法萨拉、科内利斯·弗林特曼、岩泽雄司、瓦尔特·卡林、赞克·扎内莱·马约迪纳、杰拉尔德·纽曼、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、安雅·塞伯特佛尔、尤瓦尔·沙尼、马戈·瓦特瓦尔和安德烈·保罗·兹勒泰斯库。

本意见附有以下委员会委员提出的个人意见全文：瓦尔特·卡林、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、安雅·塞伯特佛尔和尤瓦尔·沙尼。

Alatorvinen 以外，来文提交人都是土著萨米族人。Alatorvinen 先生的妻子和子女也都是萨米族。提交人声称芬兰违反了《公约》单独解读和联系第一条解读的第十四条第一款、第二十六条和第二十七条。提交人由律师代理。《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对缔约国生效。

1.2 2011 年 9 月 23 日，委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员采取行动，请缔约国在委员会审议提交人的案件时不要继续强行宰杀提交人的驯鹿。2012 年 3 月 23 日，缔约国声称其已遵守这一要求。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是专职的驯鹿放牧人。他们生活在内利姆村，属于艾瓦罗驯鹿畜牧合作社(下称“合作社”)，该合作社分为两个畜牧组，一个在北边的内利姆村周围，另一个在南边的艾瓦罗村周围。在合作社大区内，内利姆畜牧组和内利姆村形成一个独特的萨米族社区。内利姆畜牧组几乎完全由萨米族人组成，保留了传统的放牧方式，而这些传统方式正是萨米族文化的组成部分。四位提交人及其家庭是主要依靠驯鹿放牧获得家庭收入的仅有的几个家庭。内利姆组其余牧民所拥有的驯鹿较少，他们不是依靠放牧来获得主要家庭收入。

2.2 在内利姆地区，由于冬天的气候条件以及不同于艾瓦罗组的牧场，致使驯鹿放牧变得困难。除了有关牧场、食肉动物和下雪情况的差异之外，两个畜牧组的驯鹿饲养方法也不同，因为提交人完全依靠天然牧场来放牧驯鹿。瓦罗组为其驯鹿提供大量饲料，而提交人在冬天只给他们的驯鹿提供干草，引导驯鹿迁往苔藓牧场并留在那里。驯鹿饲养不是萨米族畜牧活动的一部分，萨米族的畜牧活动是以自由牧场为基础。

2.3 合作社是一个公共法律实体，不是由其会员自由组成的私人协会，也不是由过去一向以家庭或村子等自然社区为单位放牧驯鹿的土著萨米人组建的传统和自愿驯鹿畜牧单位。合作社制度是在 1930 年代通过立法实施的，目前由 1990 年生效的《驯鹿畜牧(饲养)法》(下称“《驯鹿畜牧法》”)管理。

2.4 合作社中大多数牧民属于艾瓦罗组。内利姆组的驯鹿较少，在决策方面属于少数派。内利姆组未能成功地将其从合作社中分离出来，所以无法组建自己的合作社。据提交人声称，合作社内部意见不统一是国家通过成立人为搞大的驯鹿畜牧管理机构对萨米人的驯鹿放牧活动进行干预，而不是让萨米人自己决定最适合其放牧的自然社区类型的结果。传统的萨米人驯鹿畜牧业基于由自然社区组成的小型畜牧团体，它们拥有其自己的传统草场。

2.5 根据《驯鹿畜牧法》第 21 条之规定，农林部决定合作社在 10 年期内可在其区域范围内饲养的驯鹿的最高数量以及合作社股东可以饲养的驯鹿的最高数量。农林部在决定某一合作社可以保有的活鹿最高数量时，必须确保冬季在该合作社区域范围内吃草的驯鹿数量不超过其冬季草场的可持续生产能力。

2.6 根据《驯鹿畜牧法》第 22 条第 1 款之规定，如果合作社或驯鹿所有者拥有的驯鹿数量超过第 21 条所述最高数量，合作社必须在接下来的畜牧年度中决定将驯鹿数量降到最高限量。根据第 22 条第 2 款之规定，在特殊情况下，合作社可以决定不减少属于某个股东的驯鹿数量，在此情况下，其他所有者将按照其拥有驯鹿数量的比例减少同等数量的驯鹿。根据第 22 条第 3 款之规定，如果下一畜年度的驯鹿数量显然会超过最高限量，则合作社可以决定必须在本畜牧年度期间减少驯鹿数量。合作社的决定可以立即执行，除非行政法庭因有人提出申诉而另有裁定。根据第 22 条第 4 款之规定，如果所有者不按照合作社的决定减少其驯鹿数量，合作社主席可决定由合作社代表所有者减少驯鹿数量。

2.7 在本来文所述事实发生之时，艾瓦罗合作社的驯鹿最高限量为 6,000 头。提交人认为在 2011 年之前的四年里都没有超过。事实上，在过去 10 年期间，超过这一数量的年度只有一次(在 2004/2005 年)。

2.8 据提交人声称，几年来，合作社制定的宰杀计划实际上一直在导致提交人的驯鹿数量急剧下降，比艾瓦罗组的下降速度快很多。出现这种情况的原因是合作社为减少驯鹿数量而采用的方式。该方式未能考虑到这样一个事实，即(与艾瓦罗畜牧组的做法相比)内利姆组靠天放牧的畜牧方法，这种方法依靠在天然草场中自由放牧，相当于针对牧群规模的一种内部控制机制。幼崽损失是传统萨米人畜牧方法的一个组成部分。

2.9 由于各种不同的自然条件，特别是容易遭受食肉动物侵袭，造成每年都有大量属于内利姆组所有的驯鹿幼崽在森林中消失。从头年 10 月至来年 1 月期间，在集拢驯鹿时，有 30%至 50%在春季新生的幼崽走失。相比之下，艾瓦罗组的幼崽损失要少得多，因为他们的驯鹿是在人类住区附近放牧，减少了被食肉动物侵袭的机会。另外，内利姆组的放牧区位于芬兰、挪威和俄罗斯三国交界处的一片广阔、偏远的区域。根据近期的科学研究，这一区域熊的种群密度很大，成为每年驯鹿幼崽遭受严重损失的主要原因。现行立法¹完全禁止或在春夏期间禁止杀害或侵扰熊和鹰，而大多数驯鹿幼崽是在春夏期间丢失的。阻止驯鹿幼崽严重丢失的唯一合法手段，是停止在天然草场上自由放牧的传统方式，而采用人工额外饲养，从经济角度来讲，这种做法在内利姆不可行，等同于强行改变传统放牧方式。

2.10 合作社中的多数人商定宰杀计划时没有考虑到捕食压力的不均衡问题。该计划规定了宰杀比例(通常为 70%或以上)，这是基于所有者在上一畜牧年度末(5 月)拥有的成年驯鹿的数量。因此，在确定要宰杀的驯鹿数量时没有考虑到在中间几个月内发生的损失。即使约 90%的雌性成年驯鹿都生一头幼崽，也有高达 50%的幼崽无法活过集拢之时。在计算将要宰杀的驯鹿数量时，新生幼崽不被考虑在内，但它们可以被用于履行宰杀义务。与合作社中的艾瓦罗组不一样，内利

¹ 提交人提到《自然保护法》和《狩猎畜牧法》，这两部法律禁止控制捕食驯鹿的食肉动物的数量。

姆牧民没有足够的幼崽来完成其宰杀定额。因此，他们被迫宰杀成年驯鹿，而这正是他们的放牧经济的生产基础，正是他们所需要的。²

2.11 Kalevi Paadar 是来文提交人之一，他在 2005 年就合作社有关减少驯鹿数量的决定向罗瓦涅米行政法院提出申诉，声称这种削减驯鹿的方式威胁到他的职业和作为萨米族驯鹿放牧人的生活方式。他的申诉于 2005 年 12 月 13 日被驳回，因为行政法院认为合作社的决定合法有效。Kalevi Paadar 于 2007 年 4 月 10 日就驳加其申诉的结果向最高行政法院提起上诉，而最高行政法院维持了罗瓦涅米行政法院的判决。

2.12 在 2007 年 5 月 31 日春季会议上，合作社批准了 2007/2008 畜牧年度的宰杀计划。该计划规定所有股东都有义务在上一畜牧年度拥有的驯鹿数量的基础上，按照同一比例宰杀驯鹿。在 2006/2007 畜牧年度未宰杀的驯鹿(所谓的积压驯鹿)应首先宰杀。

2.13 在 2007 年 10 月 7 日的秋季会议上，合作社就积压驯鹿问题作出决定，它将代表所有者执行削减措施。对于提交人而言，这意味着他们集拢的所有动物都要被宰杀，直到合作社前几年作出的有关减少驯鹿数量的决定得到执行为止。另外，提交人还被要求按照本年度宰杀比例宰杀一部分驯鹿。据提交人声称，合作社要求宰杀的驯鹿总数超出了他们在上一畜牧年度结束时拥有的成年驯鹿的数量。即使把可能有的幼崽数量(相当于成年驯鹿数量的 50%或 60%)计算进去，需要宰杀的驯鹿数量也会超过提交人估计他们在集拢时可能拥有的驯鹿总数。³几乎没有动物会被留下，而提交人将再也无法从事驯鹿畜牧业，因为根据法律，一旦放牧人失去他们拥有的所有驯鹿，那他们就不能购买新的驯鹿并继续放牧。

2.14 在拉普兰地区的萨米人居住区，内利姆的情况并不是个案。各个合作社与其属下的萨米组在有关要宰杀的驯鹿数量方面也有其他类似的争议。不过，在所涉缔约国境内，大多数萨米人合作社采用不同于艾瓦罗所使用的宰杀制度，他们将幼崽损失考虑在内。按照他们的宰杀制度，成年驯鹿和幼崽所采用的宰杀比例不同，幼崽损失严重的不会像艾瓦罗模式那样，受到额外宰杀成年驯鹿的惩罚。艾瓦罗模式的根本问题在于，减少驯鹿的工作不是按照集拢驯鹿时实际拥有的驯鹿数量的一定比例来进行，而是按照严重偏离宰杀时所拥有数量的一定比例。其他模式使所有者能够在合作社的驯鹿总数中保留一定比例的驯鹿，尽管幼崽损失比例很大。

2.15 提交人针对合作社 2007 年 10 月 7 日的决定向罗瓦涅米行政法院提出申诉，并请求采取临时保护措施。他们声称，采用同样的方式为合作社的所有股东制定宰杀计划妨碍了萨米人从事其生计和文化，因此对他们有歧视。2007 年 10

² 在芬兰，驯鹿畜牧业主要是基于宰杀幼崽，只留下一些幼鹿，以弥补每年损失的成年驯鹿。

³ 根据提交人提供的数字，四个家庭在 2011/2012 放牧年度拥有的成年驯鹿总数为 418 头；而 2011/2012 放牧年度预计要求宰杀的总数估计为 932 头。这一要求没有考虑到以下事实，即提交人拥有的成年驯鹿的数量在 2003 年至 2010 年期间已经减少。

月 11 日，该法院下令停止宰杀活动。到那个时候为止，合作社已经宰杀了提交人的部分牧群。2007 年 10 月 19 日，行政法院在未经审查案情的情况下驳回了该案。判决未提及提交人的萨米人出身，也未提及《公约》。同一天，提交人向最高行政法院提出紧急申请，要求采取临时措施，并在其申请书中提到次日将会继续进行宰杀，而次日正是星期六。因为没有人会在周末期间审理这一上诉，故宰杀活动在 2007 年 10 月 20 日继续进行。不过，最高行政法院于 2007 年 10 月 23 日下令停止宰杀活动。

2.16 2008 年 4 月 4 日，最高行政法院撤销了罗瓦涅米行政法院的判决，并将该案发回重审。在其 2008 年 8 月 15 日的判决中，罗瓦涅米行政法院驳回了提交人的诉求。它认为，不论股东的族裔背景如何，对所有股东均应一视同仁。因此，根据《宪法》以及对所涉缔约国具有约束力的国际条约，合作社在 2007 年 10 月 7 日作出的决定不能被视为对萨米人有歧视。

2.17 2008 年 9 月，提交人向最高行政法院提出上诉，主张执行合作社 2007 年 10 月 7 日的决定将意味着其驯鹿畜牧业的结束，因为强行宰杀将包括其所谓的驯鹿老本，也就是说，雌性驯鹿。这也将意味着内利姆牧民将作为一个独立单位的消失，因为剩下的牧民或驯鹿数量不够多。因此，内利姆地区萨米人的生计将会结束。这些主张尤其提到《公约》第二十七条，而合作社并没有对这些主张提出质疑。

2.18 法院请所涉缔约国政府就《驯鹿畜牧法》第 22 条的执行问题以及与萨米人作为土著人的地位相关的问题发表一份声明。法院收到了农林部、外交部、司法部、芬兰狩猎和渔业研究所以及驯鹿牧民协会提交的声明。

2.19 2011 年 2 月 2 日，最高行政法院维持了罗瓦涅米行政法院的判决。该法院认定，合作社“关于在特定年份驯鹿宰杀的执行方式”的决定“不会起到侵害生计和文化运转条件的作用，即使考虑到畜牧方法可能存在不同。另外，就这一问题而言，一方面需要考虑到一般平等问题，即所有驯鹿所有者之间的平等，另一方面，实现萨米人驯鹿所有者之间的平等，特别是考虑到以传统方式开展驯鹿畜牧活动的前提条件。在这方面，考虑到双方提出的观点，没有说明驯鹿畜牧合作社在就上诉人的所谓积压驯鹿的宰杀方法等问题作出决定时本应考虑平等要求。基于上述理由，艾瓦罗驯鹿畜牧合作社在 2007 年 10 月 7 日作出的关于减少驯鹿数量的执行方式的决定未违背芬兰《宪法》，也没有违反基本权利和自由以及人权”。

2.20 该法院的判决为终审判决，不能上诉。因此，国内救济办法已经用尽。2011 年 9 月 18 日，合作社的董事会决定，提交人必须宰杀其在 2011 年 9 月 26 日以后出生的所有驯鹿。

2.21 提交人补充说，在最近几年里，有两个问题造成他们与合作社里其他成员的关系紧张。一个涉及到两个畜牧组的草场是用一个围栏来分隔的，导致内利姆组在进行传统的萨米人驯鹿放牧时遇到困难，并可能成为该畜牧组驯鹿幼崽损失

率更高的一个原因。围栏使内利姆组牧民无法沿其自然迁徙路线活动并在夏季结束后返回其冬季牧场。艾瓦罗畜牧组在合作社中拥有多数票的事实，使围栏在每年的那个时候被都封闭。另一个问题涉及到芬兰林业局的林业活动。传统的萨米人驯鹿放牧依靠自然林，林业活动对其产生了不良影响，这就是内利姆组反对在其区域进行伐木以及采取其他林业措施的原因。艾瓦罗组是芬兰境内萨米人居住区中唯一从事大量驯鹿饲养活动并使用非萨米人方式放牧的畜牧组。因此，该畜牧组不太容易受到林业活动的影响。故艾瓦罗组以及艾瓦罗合作社一直积极反对内利姆组及其他萨米人畜牧合作社旨在迫使林业局减少林业活动的行动。

2.22 这几个 Paadar 家庭在 2010 年对林业局提起一项法律诉讼，结果是双方达成和解，内利姆组周围的大多数剩余森林得以保留，以供其进行驯鹿放牧之用。不过，如果这些 Paadar 家庭失去其驯鹿，上述协议将会失效，因为按照协议条款，只要这些 Paadar 家庭或其亲属还是驯鹿牧民，就不得对这些森林进行林业开发活动。

申诉

3.1 提交人声称，所涉缔约国最高行政法院在驳回上诉而未考虑本案的合法诉求、论据和案情时违反了《公约》第十四条第一款之规定。另外，法院请求政府发表声明，而它本身就受行政部门管辖，从而侵犯了提交人获得公平审判的权利。

3.2 强行宰杀其驯鹿必然违反提交人根据《公约》第二十七条享有的与其他萨米人相同的自身土著文化的权利。提交人及其家庭在宰杀之后无法继续其生活方式，因为其家庭不再有任何驯鹿能够被留下。这将意味着提交人及其家庭的萨米人生计的结束。在作出决定时，合作社有义务根据芬兰《宪法》第十七条第 3 款以及《公约》第二十七条之规定考虑到保护萨米人文化。

3.3 作为一个公共法律实体，艾瓦罗驯鹿畜牧合作社有关宰杀提交人驯鹿的决定，无论是在目的上还是在效果上都具有歧视性，违反了《公约》第二十六条之规定。提交人因为其萨米人放牧方式、其萨米人族裔及其反对林业局继续在其传统土地上伐木，而成为过多宰杀其驯鹿的目标。即使这种歧视意图无法在法庭上通过可以采信的证据加以证明，但宰杀的效果将是具有歧视性的，因为它只影响到合作社中属于萨米族土著人并使用传统的、在文化上属于萨米族的放牧方法的那些成员。

3.4 《驯鹿畜牧法》未承认传统萨米族驯鹿放牧方式，致使其驯鹿遭受宰杀，提交人面临的这种威胁是由于缔约国没有承认萨米族的各种土地权利的结果。在这方面，提交人回顾了关于芬兰第五次定期报告的结论意见，在该意见中，委员会指出，“缔约国应当与萨米人一起迅速采取果断行动，根据《公约》第二十七条，适当考虑到维护萨米人特征的必要性，达成适当解决土地纠纷的办法”（CCPR/CO/82/FIN，第 17 段）。提交人还提到土著人民权利问题特别报告员的报告，其中指出，“芬兰应该加大工作力度，澄清并依法保护萨米人对土地和资源

拥有的权利。考虑到这种生活方式对萨米人的文化和遗产起到的核心作用，芬兰尤其应该确保对萨米人的驯鹿畜牧业予以特殊保护”(A/HRC/18/35/Add.2, 第 84 段)。

3.5 提交人补充说，安纳尔萨米语正在受到严重威胁，因为只有 300 人说这种语言。这种语言的生存取决于社区是否集体使用这种语言。内利姆是说这种语言的最重要的村子之一，而内利姆畜牧组的驯鹿畜牧业是说安纳尔萨米语者的基本集体实践。如果计划的宰杀活动得以实施，内利姆畜牧组和驯鹿放牧作为内利姆村的一种传统萨米人生活方式将不复存在，因为这个村子依靠驯鹿畜牧业和小规模旅游业为生。因此，该畜牧组乃至整个村子(以及安纳尔萨米语)的未来正在受到威胁。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 在 2011 年 11 月 22 日的口头照会中，缔约国指出，它对该来文的可受理性没有异议。2012 年 3 月 23 日，缔约国提交了其对案情的意见。

4.2 缔约国提到《驯鹿畜牧法》第 21 和 22 条。它还提到关于《驯鹿畜牧法》的政府法案(HE 244/1989)，根据该法案，每个地区的驯鹿放牧情况和做法各不相同。在山区，它们是萨米人文化的一部分，并且拥有特殊的地方特点。该法案还指出，作为一个整体，驯鹿放牧涉及到很多共同特征，所以不适合在《驯鹿畜牧法》中为不同的地区作出不同的规定，只能规定适合于所有驯鹿放牧活动的条款。

4.3 根据《狩猎动物损害补偿法》(105/2009)第 14 条之规定，已经建立起一种新的补偿制度，按照这种制度，应该对驯鹿幼崽的损失予以补偿，即使没有找到尸体。补偿应在产崽至来年 11 月底期间支付。由每个合作社根据驯鹿肉的生产人价格、放牧区的估计产崽率、合作社管辖范围内雌性驯鹿的数量以及由大型野生动物在该区域内造成的幼崽估计死亡率进行计算。对所发现的其他被害驯鹿的补偿为 1.5 倍。如果合作社遭受特别严重的损失，补偿金额为 3 倍。

4.4 关于本案中的国内诉讼部分，最高行政法院在 2011 年 2 月 11 日的判决中指出，合作社有关减少驯鹿数量的决定应该从平等的角度来评估，一方面是所有驯鹿所有者一律平等，另一方面是萨米族所有者一律平等。没有证实未能尊重平等要求。从长远看，遵守《驯鹿畜牧法》第 21 条之规定应该有助于维护驯鹿畜牧业的机会，而这正是萨米人文化的一部分。因此，合作社作出的强行宰杀决定不能被视为违反《宪法》或《公约》之规定。

4.5 自从 2000 年以来，艾瓦罗合作社允许饲养驯鹿的最高数量一直是 6,000 头，个人所有者允许饲养的最高数量一直是 500 头。所涉缔约国称，这些数量足以开展萨米人传统的驯鹿畜牧业。

4.6 在 2004/2005 畜牧年度，合作社共有 6,080 头驯鹿。因此，它在 2005 年 7 月 30 日决定通过 2005/2006 畜牧年度的宰杀计划。通过 Kalevi Paadar 提出的上

诉，最高行政法院的判决证实 2005/2006 畜牧年度的宰杀计划符合《驯鹿畜牧法》的要求。2006 年 5 月 31 日，合作社通过了新的宰杀计划。2007 年 5 月 31 日，合作社发布宰杀清单，说明了每个股东的所谓拖欠数量(即先前没有宰杀的驯鹿以及所谓的超额部分——先前宰杀的驯鹿超出宰杀指标部分)。没有人对这些决定提出申诉。

4.7 2007 年 10 月 7 日，合作社决定执行这些决定。提交人就这一最新决定向罗瓦涅米行政法院提出申诉。2007 年 10 月 12 日，法院下令暂停执行该决定，但在 2007 年 10 月 19 日，法院驳回该案，因为提交人未对宰杀计划提出申诉，而宰杀计划是强行宰杀决定的源头并且已经在合作社的会议上得到批准。

4.8 从双方向最高行政法院提交的答辩内容来看，合作社中的大部分牧民似乎都是萨米人。另外，根据罗瓦涅米行政法院的判决，合作社已经计算出，在其会议上，本地萨米人通常平均拥有全部表决权的 58% 至 60%。

4.9 在提交人提出上诉之后，最高行政法院于 2007 年 10 月 23 日发布了禁止宰杀的临时措施。2008 年 4 月 2 日，最高行政法院撤消了罗瓦涅米行政法院的判决，并且将案件发回罗瓦涅米行政法院重审。最高行政法院认为，可以对 2007 年 10 月 7 日的决定提出申诉，因为这是根据《驯鹿畜牧法》第 22 条第 4 款之规定就驯鹿宰杀问题作出的第一项决定。

4.10 罗瓦涅米行政法院重审了提交人的申诉，但在 2008 年 8 月 15 日驳回了其诉求。不过，法院维持有关禁止在就本案作出终审裁定之前执行合作社的决定的裁定。提交人就这一判决向最高行政法院提出上诉，而最高行政法院于 2011 年 2 月 11 日驳回了提交人的上诉。

4.11 驯鹿畜牧合作社一向是一级行政单位，因为出于不同目的，需要这些合作社来组织各种畜牧活动，例如，对大型野生动物造成的损害予以农业援助和补偿。这些单位都很大，因为它们都是按照本地驯鹿畜牧业的需求设立的。大部分合作社都既有萨米人股东，也有非萨米人股东。由于芬兰法律禁止登记族裔这一事实，故无法提供不同合作社中萨米人股东和非萨米人股东数量的官方统计数字。

4.12 提交人提出，内利姆畜牧组希望从艾瓦罗合作社中分离出来并组建自己的合作社。然而，缔约国指出，内利姆组并没有达到目的，因为在艾瓦罗合作社内部未能就如何划定内利姆组的牧场范围达成一致。

4.13 从本质上，提交人的来文是基于萨米人放牧驯鹿的传统做法。不过，他们并没有指出这种做法到底意味着什么。没有说明他们是否指游牧生活方式，牧民随牲畜一起从一个地方搬到另一个地方。牧民们一般是乘坐机动车辆搬家并生活在为放牧而建设的固定建筑物内。

4.14 尽管可能存在各种不同的驯鹿放牧方式(传统方式、不断发展的方式、混合方式和现代方式)，但所有驯鹿牧民都有共同的责任使其饲养的驯鹿数量保持在规定的最高限量范围之内，以便确保合作社冬季草场的可持续生产能力。在芬

兰，驯鹿种群是以雌性动物为主，以便使幼崽产量和牧民的收入最大化。幼崽比例高便有可能增加驯鹿的数量。通常，幼崽会在驯鹿迁到冬季草场之前宰杀，这样有助于避免过度消耗这些草场。采用这种做法的目的一直是提高驯鹿畜牧业的盈利能力，从而保护牧民们未来的生计。

4.15 根据 2011 年 2 月 11 日的判决，合作社中有些萨米族成员已经履行宰杀义务。因此，本案似乎并不涉及萨米族牧民与非萨米族牧民之间的待遇不平等问题的，而是涉及到合作社成员之间的差异。该判决表明，合作社成员对驯鹿放牧方法有很大不同意见。

4.16 农业部已对艾瓦罗合作社范围内因野生动物对驯鹿造成的损失进行调查，并且已经查明，该合作社范围内所造成的损失与牧区或萨米人居住地别处的损失大体上没有什么不同。2004 年发生了一起事件，当时正值产崽期，一头熊造成了特别严重的损失。不过，这一事件并不是发生在内利姆畜牧区，而是发生在合作社畜牧区的南部。根据《狩猎法》第 41 条之规定，可以申请特别许可来射杀造成损害的大型野生动物。提交人未申请过特别许可。在秋季，他们有机会在驯鹿放牧区内猎杀规定数量的熊。在本来文所涉期间，这一定量没有迅速完成，以至于提交人无法从中受益。据主管当局所知，没人具体提出过对造成内利姆畜牧区内驯鹿损失的野生动物予以射杀的许可申请。

4.17 提交人指出，他们以传统方法进行驯鹿放牧活动。据缔约国称，这种方法应该使牧民能够比完全自由放养更有效地监测大型野生动物给驯鹿造成的损失程度。拉普兰地区委员会已经明确建议将有人看护放牧作为减少野生动物造成的驯鹿损失的一种手段。

4.18 关于《公约》第十四条第一款，缔约国指出，包括最高行政法院在内的国内法院已对提交人的申诉进行了全面评估(也从萨米人的特有权利的角度出发)，同时考虑到国际人权义务，特别是源自《公约》的各项义务。他们还对其判决进行了适当和全面的推理。正如第十四条所规定的，当所涉法院(例如，本案中的最高行政法院)在为彻底研究本案而获得所有必要信息时，获得公平审判的权利就已经得到了保障。公平审判保障确保法律诉讼的所有当事人都有倾诉权。

4.19 缔约国得出结论，认为本案的事实显示不存在违反《公约》第十四和二十六条的情况；也不存在违反单独解读和联系第一条解读的第二十七条的情况。

提交人对缔约国的意见作出的评论

5.1 2012 年 6 月 18 日，提交人就缔约国的意见作出评论。他们重申，最高行政法院的判决意味着内利姆畜牧组的驯鹿放牧活动的结束，缔约国对这一事实没有提出质疑。整个畜牧组的完全消失会产生实质性影响，因此，等同于否认享受萨米人文化的权利。内利姆畜牧组的草场和情形与艾瓦罗畜牧组的不同，在作出强行宰杀等决定时应该考虑到这一事实。法律及其实施导致这两个畜牧组面临不同且不平等的待遇。

5.2 在其意见中，缔约国未考虑食肉动物对这一问题的作用。提交人不同意缔约国的评估，即为弥补所受损失而提供的补偿充分且构成处理因特别有害动物所引起的问题的有效方式。首先，内利姆牧民的幼崽损失非常之大且每年都会出现大概相同的情况。其次，大部分损失都是由生活在 Paatsjoki 河谷的一个规模相当大的族群中的熊造成的。在 2000 年至 2008 年期间，Paatsjoki 驯鹿畜牧合作社的幼崽存活率为 52%；也就是说，几乎一半幼崽在秋季计算牲畜数量的时间到来之前便会消失在森林之中。在同一段时间内，四位提交人的驯鹿幼崽存活率为 53% (Kari Alatorvinen)、56% (Eero Paadar)、58% (Kalevi Paadar) 和 58% (Veijo Paadar)。与此相比，整个艾瓦罗合作社的驯鹿幼崽存活率为 66%。

5.3 即使内利姆组与合作社之间的驯鹿幼崽存活率差别乍一看不那么显著，也足以使内利姆牧民无法执行合作社确定的宰杀数量。合作社 66% 的成活率包括内利姆组低很多的成活率，这就意味着二者之间的差别似乎更大。

5.4 拉普兰地区委员会在 2011 年发布了一份关于食肉动物及其对驯鹿畜牧业影响的报告。据该报告称，因为当前食肉动物的数量，在受食肉动物影响最大的拉普兰地区，经济上可以盈利的驯鹿养殖业已经崩溃。在该地区，熊的种群已从 1995 年的 170 头增加到 2010 年的 370 至 420 头之间(即增长了 120% 到 150%)。实际数量可能更高，因为在芬兰北部将看到食肉动物记录在案的人比国内其他地方要少。报告还指出，发生在夏季的损失，例如由熊造成的损失，极难确定发生地点，也没有办法记录在案，因为食肉动物和食腐动物很快便将驯鹿尸体吃完了，而且分解过程也很快。

5.5 就新的补偿制度而言，它是为了补偿驯鹿幼崽损失而设立的，不需要任何证明文件，是根据《狩猎动物损害赔偿法》(105/2009)而制定的，地区委员会指出，这项文书的实施已被证明存在不足和问题。提交人声称这一说法与缔约国的下述意见矛盾，即新制度已经明显改善了驯鹿所有者的情况，因为补偿总额上升，而损失减少。地区委员会的报告指出，自 2007 年损失达到峰值以来，牧民遭受的损失略有下降，这是食肉动物导致驯鹿数量下降的结果。根据地区委员会援引的一项科学研究，南部和东部驯鹿养殖区的宰杀量暴跌，那里遭受到食肉动物带来的最严重损失。现有 27 个合作社受到食肉动物问题的困扰，占到缔约国内全部驯鹿畜牧合作社的近一半。

5.6 在艾瓦罗合作社作出本来文所涉宰杀决定时，《狩猎动物损害赔偿法》引进的驯鹿幼崽补偿制度尚未生效。不过，即使这种补偿制度能够有效发挥作用，提交人提出的问题也不会得到解决。那些因食肉动物损失驯鹿幼崽的数量比合作社中多数牧民多许多的牧民，仍然需要宰杀其生产基础(即其成年雌性驯鹿)，只有这样才能完成其宰杀指标。即使得到大量货币补偿，也不能代替生计的损失。另外，据地区委员会的报告称，对驯鹿幼崽损失的补偿事实上离实质性补偿还很远，无法弥补实际损失。例如，在 2011 年，就 Paatsjoki 合作社来说，在新生驯鹿幼崽总数中，得到补偿的比例只有 6%，而实际上每年的幼崽损失率接近 50%。

5.7 外交部请萨米人议会理事会就内利姆畜牧组的强行宰杀计划发表评论意见。在 2012 年 3 月 23 日的答复中，萨米人议会理事会指出，《驯鹿畜牧法》未承认萨米人的驯鹿畜牧业，尽管芬兰《宪法》第十七条第 3 款规定萨米人有权保持和发展其本民族的语言和文化。另外，关于萨米人议会法的政府议案和《宪法》修正案都声称驯鹿畜牧业、渔业和狩猎是萨米文化和萨米人传统生计的一部分。最高行政法院的裁决仅仅侧重于实施削减驯鹿数量的正规方法，而没有对提交人的主要论据表明态度，即合作社的强行宰杀决定违反了《公约》第二十七条之规定。因此，提交人已被否认根据《公约》第十四条第一款所享有的获得公平审判的权利。萨米人议会认为，所有萨米族驯鹿牧民及其家庭成员都必须能够在萨米人居住区从事驯鹿养殖业，这是他们生计和文化的组成部分，不当的国内立法阻碍或威胁了这一权利。通过驯鹿养殖业，萨米人社区和萨米语才能得以发展和生存下去。合作社的强行宰杀决定还侵犯了提交人享有本民族语言的权利。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，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 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已查明，同一事项未在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.3 委员会指出，缔约国未对可受理性表示异议，且国内救济办法已经用尽。由于符合所有受理条件，故委员会宣布本来文可以受理并开始对其案情进行审查。

审议案情

7.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定，联系各当事方提供的所有书面资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到提交人声称其根据《公约》第十四条第一款所享有的获得公平审判的权利受到侵犯，因为最高行政法院在未考虑其合法诉求、论据和事实的情况下驳回了他们的上诉请求，并且注意到该法院请求政府发表声明，而它本身就受行政部门管辖。委员会认为，向其提交的材料未表明法院在评估提交人案件的事实和证据时存在随意行为，也未表明诉讼程序存在瑕疵并等同于拒绝司法。因此，委员会认定所申诉的事实没有构成侵犯提交人在《公约》第十四条第一款之下享有的权利。

7.3 提交人声称自己是违反《公约》第二十六和第二十七条行为的受害人，因为艾瓦罗驯鹿畜牧合作社 2007 年根据《驯鹿畜牧法》第 22 条作出的强行宰杀其驯鹿的决定对他们产生了歧视性影响。为遵守合作社以及每位股东的驯鹿最高限量要求，在决定要宰杀的驯鹿数量时，合作社没有考虑到提交人的传统萨米人放

牧方法，也没有考虑到此种方法会使驯鹿幼崽损失更多的事实。因此，合作社在畜牧年度之初根据其驯鹿数量规定所有股东的宰杀比例对提交人产生了负面影响，因为在秋季宰杀时，其牧群因食肉动物而遭受的损失比其他股东大。

7.4 缔约国指出，根据最高行政法院的判决，合作社中有些萨米族成员已经履行宰杀义务。因此，本案似乎并不涉及萨米族牧民与非萨米族牧民之间的待遇不平等等问题，而是涉及到合作社成员之间的差异。判决表明有关驯鹿放牧方法的意见分歧极大。

7.5 就委员会而言，提交人属于《公约》第二十七条意义上的少数民族的成员并因此拥有享有其本民族文化的权利，这一点没有争议。驯鹿养殖业是萨米人文化的基本要素，这一点也没有争议。为此，委员会忆及其先前的判例法，即如果经济活动是民族文化的基本要素，则该经济活动可能属于第二十七条的范围之内。委员会还忆及，根据第二十七条之规定，不应否认少数民族成员享有其文化的权利，其影响等同于否认这种权利的措施与第二十七条规定的各项义务不相容。⁴

7.6 委员会忆及第 23(1994)号一般性意见的第 6.2 段，其中指出：

尽管第二十七条所保护的各种权利属于个人权利，但它们又取决于少数民族群体维持其文化、语言或宗教的能力。因此，国家采取的积极措施可能对保护少数民族的特性及其成员享有和发展与群体内其他成员一致的其文化的权利是必要的……。在这方面，必须指出的是，此种积极措施必须遵守《公约》第二条第一款以及第二十六条之规定，包括在不同少数民族之间的待遇方面，也包括少数民族内部成员与其他人口的待遇方面。不过，只要这些措施的目的是为了纠正那些阻碍或损害享有第二十七条之下所保障的各项权利之条件，则它们可构成《公约》之下的合法区别对待，条件是它们是基于合理且客观的标准。

7.7 在本案中，提交人声称他们遭受的驯鹿幼崽损失大于艾瓦罗组牧民所遭受的损失。不过，向委员会提交的材料并未包含这方面的数字。提交人提供了有关其驯鹿数量以及合作社规定在 2010/2011 年度要宰杀的数量的一些数字，但未提供 2007/2008 年度以及前几年的数字。也不清楚在 2007 年之前对其牧群实施削减计划的执行进度，不清楚与对合作社内其他成员规定的削减数额相比如何，具体而言，他们如何走到其所有驯鹿都必须被宰杀的境地。没有这方面的材料，委员会无法在证据有限的情况下认定艾瓦罗合作社的驯鹿削减方式对提交人的影响等同于否认提交人根据《公约》第二十六和第二十七条所享有的权利。尽管得出这一结论，委员会仍然认为必须重申，缔约国在采取能够影响到根据第二十七条

⁴ 第 511/1992 号来文，*Ilmari Länsman* 等人诉芬兰，1994 年 10 月 26 日通过的意见，第 9.2 和第 9.4 段；第 671/1995 号来文，*Jouni E. Länsman* 等人诉芬兰，1996 年 10 月 30 日通过的意见，第 10.2 段；第 1023/2001 号来文，*Jouni Länsman* 等人诉芬兰，2005 年 3 月 17 日通过的意见，第 10.1 段。

所享有的权利的措施时必须牢记，尽管其自身的不同活动可能不会构成违反该条款之规定，但这些活动合在一起可能会损害萨米人享有其自身文化的权利。⁵

8. 人权事务委员会依《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实显示并不存在违反《公约》第二十六条或第二十七条的情况。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。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。]

⁵ 第 671/1995 号来文，前引书，第 10.7 段。

附录

委员会委员瓦尔特·卡林、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯—雷夏、安雅·塞伯特佛尔和尤瓦尔·沙尼的个人意见(异议)

我们无法同意委员会作出的意见，即现有事实显示并不存在违反《公约》第二十七条的情况。我们对多数委员的决定未能充分考虑到本案的事实感到遗憾。根据提交人提供的没有争议的事实，艾瓦罗驯鹿畜牧合作社董事会决定提交人(内利姆畜牧组成员)必须从 2011 年 9 月 26 日开始宰杀其所有驯鹿。宰杀提交人的驯鹿的决定源于国家根据 1990 年《驯鹿畜牧法》建立的合作社制度。根据《驯鹿畜牧法》第 21 条第 1 款之规定，农林部确定驯鹿畜牧合作社可以在其管辖区域内饲养的驯鹿的最高数量。根据该法第 22 条第 1 款之规定，如果合作社或驯鹿所有者拥有的活驯鹿数量超过最高限量，合作社必须决定将驯鹿数量降到最高限量。如果所有者不按照合作社的决定减少其驯鹿数量，合作社主席可决定由合作社代表所有者执行削减措施。在本案中，提交人对合作社根据其通过的 2007/2008 畜牧年度宰杀计划代表所有者执行削减措施的决定的申诉被罗瓦涅米行政法院和最高行政法院驳回。因此，提交人现在面临其所有驯鹿都要被宰杀的情况。

驯鹿养殖业是提交人文化的一个基本要素，因此受到《公约》第二十七条的保护，根据该条规定，不得否认属于少数族裔的成员与其群体内其他成员共同享有其本民族文化的权利。委员会过去的做法一向是询问缔约国对养殖业的干预是否足以导致缔约国未能适当保护提交人享有其自身文化的权利。^a

在本案中，宰杀提交人的所有驯鹿对其根据《公约》所享有的权利构成特别严重的干涉，因为这么做会剥夺他们的生计，而这种生计对于他们继续享有其传统文化的能力至关重要。我们认识到，这种干涉不是源自缔约国某个机关要宰杀其牧群的直接命令，而是艾瓦罗驯鹿畜牧合作社所作决定的结果。不过，根据《公约》第二十七条之规定，缔约国不仅有义务不采取等同于否认少数民族成员享有其文化的权利的措施，而且还有义务采取积极的保护措施，防止“缔约国境内其他人的行为”。^b在这方面，我们承认，为了实现《驯鹿畜牧法》出于经济和生态原因限制驯鹿数量和确保维护萨米少数民族及其福祉的目的，允许畜牧合作社对其成员规定宰杀指标是合理的，且符合《公约》第二十七条之规定。^c不过，在看似保护整个少数民族的权利的立法与其对该少数民族单个成员的适用之

^a 第 779/1997 号来文，*Äärelä* 和 *Nakkäläjärvi* 诉芬兰，2001 年 10 月 24 日通过的意见，第 7.5 段。

^b 第 23(1994)号一般性意见，第 6.1 段。

^c 见第 197/1985 号来文，*Kitok* 诉瑞典，1998 年 7 月 27 日通过的意见，第 9.5 段。

间存在明显冲突的情况下，委员会一向以下述思想为指导：对某一少数民族个别成员的限制不仅必须表明在特殊案情中存在合理且客观的正当理由，而且还必须表明对整个少数民族的持续生存能力和幸福是必要的。^d 缔约国未能表明宰杀提交人的所有驯鹿对实现这一目标是必要的，向委员会提交的材料也无法让我们得出这样的结论，即在本案中，限制驯鹿数量的目标不能以其他方式实现，且实现这一目标证明宰杀提交人的所有驯鹿的决定是正确的，尽管这对提交人享有其文化的权利产生实质性影响。基于以上原因，我们认为委员会本应认定缔约国违反了其在《公约》第二十七条之下的义务。

[以英文本提出。随后还将印发阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

^d 同上，第 9.8 段；以及第 24/1977 号来文，*Lovelace* 诉加拿大，1981 年 7 月 30 日通过的意見，第 16 段。