



人权理事会
普遍定期审议工作组
第三届会议
2008年12月1日至15日，日内瓦

根据人权理事会第5/1号决议附件
第15(a)段提交的国家报告*

图瓦卢

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

一、方法与磋商

1. 根据人权理事会 2006 年 6 月 18 日所通过的第 5/1 号决议，经随机抽选，图瓦卢被定为向 2008 年 12 月联合国人权理事会普遍定期审议提交国家报告的国家之一。

2. 为此，外交及劳动部与总理办公室协商，在政府的指导下任命了一个普遍定期审议国家任务组，负责发起协调政府各利益攸关方和公民社会，就起草提交普遍定期审议的国家报告进行的磋商。本国家报告按照人权理事会 2006 年 6 月 18 日在第 5/1 号决议中所通过的准则编写。报告考虑了图瓦卢的基本人权和自由以及图瓦卢社会的各脆弱阶层，并审议了气候变化特别是海平面上升对人权所产生的不利影响。

3. 磋商活动受到能力的严重限制。在设在斐济的联合国亚太人权办事处协助下，并经与司法部紧密磋商，外交及劳动部组织了磋商活动并起草了国家报告。

4. 图瓦卢共有 45 个非政府组织，它们并非都知道普遍定期审议。政府有关部门与公民社会进行了磋商，向他们介绍了普遍定期审议的情况和图瓦卢的人权问题。各政府部委也进行了内部介绍和磋商。

5. 本报告首先概括介绍图瓦卢在人权领域的国家和国际法律义务。报告的内容是根据我们对实现联合国千年发展目标的承诺，以及在其他各种联合国、国际及区域可持续发展议程和图瓦卢的“国家可持续发展战略”下的承诺安排的。

6. 基本权利和自由的保护受到某些约束和限制。《宪法》的《权利法案》中有一条规定：允许对权利和自由的行使施加某些限制，所限制行为是“分裂性、颠覆性或污辱民众，或直接威胁图瓦卢价值和文化的”行为。

二、关于图瓦卢的背景资料

A. 概 况

7. 图瓦卢原称艾利斯群岛，是一个主要由波利尼西亚人组成的太平洋岛国，地处夏威夷和澳大利亚之间，其近邻中北面是基里巴斯，东南面是萨莫阿，正南面是斐济。全国由四座暗礁岛和五座环礁岛组成，陆地面积 26 平方公里(10 平方

英里)，是世界上人口密度最大的独立国家，按人口算也是联合国第二个最小的会员国。但是图瓦卢却有将近 900,000 平方公里的广阔的专属经济区。

8. 图瓦卢群岛在 19 世纪末被纳入英国的势力范围。1892-1916 年和 1916-1974 年期间，艾利斯群岛曾分别作为英国的保护国和吉尔伯特及埃里斯群岛殖民地的一部分由英国管理。1974 年艾利斯群岛投票从英国获得独立，并与吉尔伯特群岛分离，单独组成图瓦卢，1978 年 10 月 1 日独立。

B. 政 府

9. 图瓦卢是君主立宪制国家，君主和国家元首是伊丽莎白二世女王。伊丽莎白二世在图瓦卢的代表是总督，总督根据总理提名任命。

10. 议会是国家最高立法机构，实行威斯敏斯特议会制，共有 15 名议员，分别从八个不同的选区、每 4 年选举一次选举出来的。

11. 总理从议员中选出，是行政部门首长。内阁由总理提名，经总督任命成立。图瓦卢没有正式的政党，竞选主要依靠个人和家庭的关系以及名望。

12. 图瓦卢也没有正规的部队，没有军事开支。警察包括从事海上搜救和巡逻任务的海防队。

C. 宪 法

13. 《宪法》是国家的最高基本法，它规定了图瓦卢政府组织的基本框架和原则。《宪法》规定国家分行政、司法和立法三个主要部门。

14. 总理是政府行政部门的首脑，是从议员中由议员选出来的。行政部门共有九名成员，他们组成内阁，负责国家总管国家事务。

15. 立法部门或议会是图瓦卢唯一制定法律的机构，由分别从 8 个岛上选出来的 15 名成员组成。议会里没有正式的政党，议员每 4 年选举一次。公民满 18 岁者可以投票选举。

16. 《宪法》规定司法部门由下列机构组成：

- (a) 政务会议；
- (b) 上诉法院；
- (c) 高等法院；

(d) 地方法院；

(e) 岛屿法院、土地法院以及其他由议会法律设立的法庭。

17. 高等法院有无限的司法管辖权，包括解释和裁定有关《宪法》的问题，而下级法院只能在各自的机构成立法确定的范围内行使司法权。

D. 法律制度

18. 《宪法》是图瓦卢的最高法律，然后是议会通过的法律。英国普通法和衡平法、独立以前的英帝国法(1961年前)和习惯法也是图瓦卢法律体系的一部分。习惯法一般用于决定土地的所有权以及裁判法院的刑事、民事诉讼，只要这些习惯不违反自然司法、衡平法、良知或任何议会颁布的法律。习惯法还用于一切法庭的民事和刑事诉讼，除非它违背《宪法》或任何议会颁布的法律。

19. 保护人权的法律框架由《宪法》、议会颁布的法律、法庭判决或判例、习俗和传统做法组成。

E. 官方语言

20. 图瓦卢语和英语。

F. 人口

21. 根据 2002 年 11 月所做的最新官方人口普查统计，图瓦卢 9 座岛屿共有 9,359 人。首都富纳富堤 3,962 人，其他岛屿 5,397 人。图瓦卢人口很年轻，中位年龄为 24 岁。人口年增长率为 0.6% [年净移民率为-1.1%]。

G. 人类发展进步指数

22. 根据 1999 年《太平洋人类发展报告》的排名，图瓦卢人类发展指数为 0.583，在太平洋发展成员国中排名第 6 位(1994 年第 3 位)。上述指数和排名是综合以下指标得出的：出生时的期望寿命 67 岁，成人识字率 95%，合并毛入学率 74%，实际人均国内生产总值(购买力平价)1,157 美元(发展署 1999 年统计)。尽管

国内生产总值是通行指标，但是对于图瓦卢采用国民生产总值更合适，因为后者考虑到了从颁发捕鱼许可证、海员汇款和投资所得的可观收益。使用国民生产总值而不是国内生产总值也许会提高图瓦卢的人类发展指数排名。

H. 人类贫困指数

23. 图瓦卢的人类贫困指数为 7.3，在 12 个太平洋发展成员国的贫困排名中列第 3 位。上述指数和排名是综合以下指标后得出的：预计不可能活到 40 岁以上的人(10%)、成人文盲(5%)五岁以下体重未达标的儿童(不详)、得不到安全饮用水的人(15%)，得不到医疗服务的人(不详)。图瓦卢的人类贫困指数高于其人类发展指数排名说明，在满足人类生存需求方面图瓦卢的各项指标总体良好。

I. 国内生产总值

24. 2002 年图瓦卢的国内生产总值为 2,750 万澳元，人均 2,872 澳元，其中相当一部分属于官方发展援助。岛上大部分食品是从澳大利亚、新西兰和斐济进口的。图瓦卢的经济很大程度上依赖于渔业许可证、邮票和在海外商船和化工船上工作的海员汇款。

J. 立法和政策措施

25. 基本权利和自由的保护得到某些约束和限制。特别是《宪法》的《权利法案》中有一条规定：允许对权利和自由的行使施加限制，所限制的行为是“分裂性、颠覆性或污辱民众、或直接威胁图瓦卢价值和文化的”行为。但是，旨在限制《宪法》保护的权利和自由的任何政府行动、任何法律或依照一项法律所做任何行为，均必须“是民主社会内合情合理的”。

26. 高等法院有权判定《权利法案》引起的问题，并有权为保护基本自由和权利准予各种补救。宪法补偿(货币赔偿)就是受违反《权利法案》行为损害的个人可寻求的一种补救。在合理的范围内法庭可以下令执行包括宣布或者禁制令这样的行政法补救措施。

27. 在图瓦卢的法律制度内图瓦卢的习惯法也获得承认。习惯法的某些规定是为了保护人权原则，例如土地习惯法就是要确保家庭成员不受习惯法某些规定的损害，在今天被视为违反人权原则的这些规定不应再适用或执行。例如将罪犯赶到一叶独木舟上流放出海，在图瓦卢已有几十年没有执行过了。

28. 在防治性传播疾病、艾滋病和艾滋病病毒政策方面，图瓦卢正在执行一项专门的“国家战略计划”(2001-2005)，并正在制定2006-2010年的战略计划。

K. 国际承诺

29. 图瓦卢遵守《联合国宪章》和《世界人权宣言》，因此它批准了两项国际人权条约：《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》。

30. 图瓦卢所批准的国际条约都被相应地纳入国内法中，但是在满足国际条约要求、确保国内法与之接轨方面存在着严重的能力问题。当对一项成文法律的理解有多种解释时，与图瓦卢国际义务相符者优先。

31. 图瓦卢没有人权机构，它希望国际社会考虑在这方面提供技术援助。

32. 图瓦卢在成为联合国第39个会员国之后，于2000年加入了英联邦。图瓦卢同时也是太平洋岛屿论坛创始成员，还加入了好几个区域性组织，例如太平洋社区秘书处，太平洋区域环境署秘书处、太平洋地学委员会秘书处。

三、增进及保护人权

A. 宪法

33. 作为国家的最高法律，《宪法》载有保证一些基本权利和自由的《权利法案》，并载有关于政府官员的问责和任命、公民事务、全民选举、国家经济和金融的条款。《权利法案》所保障的权利包括：生命权和自由、人身安全、信仰、言论和结社自由、免受基于特定理由的歧视的权利。其中“免受歧视权利”条款中非常突出地没有列入性别歧视。

34. 《宪法》同时还规定：法庭在确定一项法律或政府行为在一个尊重人权和人的尊严的民主社会中是否合情合理时，应将国际上的人权公约、宣言、建议和司法决定作为考虑因素之一。

B. 立法

35. 还有一些具体领域的国内人权法的例子。例如,《教育政令》规定学童有权不参加公立学校的宗教教育和仪式(第 19 节)。《刑事诉讼法典》中载有各种针对任意逮捕和私闯民宅的保障。《祖居地法》(实为按法典形式编撰整理的土地习惯法)规定个人继承家传土地的权利不可任意剥夺。

C. 司法和公平审判权

36. 对寻求法律庇护的人,图瓦卢坚持法制、主持正义。《宪法》为依法保护人民和法律面前人人平等提供了保障。这些保护包括:被控某项罪名的人应在合理的时限内由一个独立的、不偏不倚的法庭审判;他在被证明有罪之前应拟定无罪推断,应以其熟悉的语言被告知事项,并给予足够的时间为自己辩护。

D. 自愿承诺

1. 免费医疗服务

37. 图瓦卢享有政府提供的免费医疗服务。如有重病无法治疗,可转到斐济和新西兰治疗,费用国家全包。

2. 免费义务教育

38. 1984 年的《教育(义务教育)令》第 3(1)节规定:学龄儿童,是指(a)在学年开始时满七岁者,(b)在学年结束时满 15 岁者。

39. 修订后的《教育(义务教育)令》第 3(1)节的规定改为“学年开始时满六岁者”。因此所有介于 6 至 15 岁之间的儿童都必须接受义务教育。

E. 公众的人权意识

40. 图瓦卢没有专门的人权机构,民众有关行使和保护人权的大部分询问由图瓦卢全国妇女理事会下的法定权利培训官员(在 RRRT 的支持下)和人民律师办公

室受理。人权培训由非政府组织针对特别的受众不定期地举行。人民律师办公室在过去 12 个月中举办过一场类似的研讨会。

41. 青年团体有自己的人权方案和人权主题的研讨会，因为大多数年轻人并不了解自己的权利和人权概念。

四、成就、最佳做法、挑战和制约因素

A. 挑 战

1. 气候变化的影响

42. 鉴于《宪法》权利和保护图瓦卢公民生命的规定，也鉴于气候变化是人为活动造成的¹，气候变化和海平面上升的不利影响造成的图瓦卢公民的生命损失，被视为针对这些人的非法行为，不属于海啸、飓风、地震和火山爆发这类“上帝行为”所造成的死亡。

43. 中长期发展可能因气候变化事件而突然发生变化，迅速导致粮食、饮水、住处严重短缺，燃料危机，以及人民易患疾病，进而贫病交加

2. 儿 童

44. 图瓦卢人民逐族而居，通常是大家庭。虽然没有儿童受到疏忽的报道，但有传闻说有些儿童因母亲和监护人忽视而寄居在亲属家中。政府坚信必需让抚养儿童的传统做法与《儿童权利公约》和其他人权公约接轨。

45. 《刑法》没有关于儿童的性侵害，特别是男童性侵害问题的详细规定。例如强奸男童要比强奸女童所受的最高惩罚要轻很多²。好在此类犯罪在图瓦卢并不多见。不过，显然需要进行法律改革，以使图瓦卢刑法在这一领域跟上时代的发展。

¹ 《联合国气候变化框架公约》。

² 《刑法法典》第 128 节对强奸的定义是：非法与妇女或女童发生性交。相反，强奸男童只能按照第 153 节规定的“鸡奸罪”论处。

3. 妇 女

46. 《权利法案》保护个人免受基于种族、原籍、政见、肤色、宗教信仰或没有宗教信仰等理由的歧视。在《宪法》所禁止的各种歧视理由中没有列入“基于性别”的歧视是一项突出的缺失。除了《宪法》的《权利法案》以外，图瓦卢没有通过任何专门打击歧视、保护平等机会的法律。目前图瓦卢的国内法律对妇女人权保护不足。

47. 1999年10月图瓦卢加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》(《公约》)，其第一份《公约》报告是在2008年6月递交的。正如向消除对妇女一切形式歧视委员会所提交的报告中所详细指出的，图瓦卢国内法中还有很多与《公约》不接轨的领域。其中《土地法》是经常被举作需要进行大幅改革的例子。家庭法，包括婚姻、离婚和儿童监护的法律也存在一些歧视妇女的内容。图瓦卢政府正在审查哪些领域需要修法，以履行图瓦卢对《公约》的义务。

4. 宗 教

48. 据报道，外岛的一些地方当局(由法定和俗定实体共同构成)对个人的信仰和言论自由普遍地不太支持。人民律师办公室已经从宗教团体收到了许多关于他们的活动在外岛受限制的投诉。

49. 信仰歧视在很多社区，特别是在外岛社区受到纵容。政府正在采取紧急步骤谴责一切形式的歧视，并提供支持以提高民众对人权问题的意识。

50. 根据所掌握的情况判断，似乎有必要寻求恰当的方法，既尊重《宪法》所承认的图瓦卢文化中的传统和习俗，同时又确保支持信仰和言论自由。

5. 言论自由

51. 好几个教会都报告说媒体部(前图瓦卢媒体公司)拒绝播放处于少数地位的宗教团体的信仰节目。由于图瓦卢只有一家电台，并且现在已经国有化成为了政府的一个部，因此有人认为政府有责任消除媒体中对少数派教会言论自由的歧视和不合理的限制。

6. 警察——任意逮捕

52. 警察作为执法者，在履行法定职责时面对着各种实际挑战。在执行警务时，他们每天都与可能会犯法或已经犯法的人及其受害者打交道。在应对违法行为时，身处不确定环境中的警察也不知道当场应采取何种最佳行动处理面前的情况。

53. 这里所遇到的主要挑战是警察处理案件和理解法律的能力不足，如因证据丢失影响警方侦办速度；有关人员或受害者在逮捕发生时不了解自己的权利，因为警察没有向他们宣布这样的权利；再如在逮捕时对受害者过度使用武力。

7. 发展的挑战

- (a) 自然资源有限；
- (b) 国内市场狭小，几乎无法形成规模经济；
- (c) 进入国际市场成本较高；
- (d) 国内经济商机有限；
- (e) 由于国土面积小以及社会价值和传统的因素，土地和资本市场的发展受到限制；
- (f) 缺乏资金和技术资源。

B. 制约因素

1. 诉讼司法

54. 在图瓦卢，求助司法的一个主要制约因素是人力资源和机构能力不足。这一困难必须克服。例如，人民律师办公室和其他政府和公共机关缺乏合格的律师，需要立即引起重视。从 2007 年 1 月到 9 月，人民律师办公室没有律师。在这段时间，除了司法部得以帮助的少数案件外，图瓦卢人民不仅法律咨询无门、也没有律师代理出庭。由于这期间没有辩护律师，100 多起刑事案件被迫推迟审理。等到 2007 年 9 月一位海归律师到任后，在各高级法院中已经积压了大量的案件。

2. 获取信息权

55. 由于缺乏资源和能力，第 24(2)(b)和(c)项所规定的言论自由及获取和传播信息自由受到限制，有时会令人处于非常困难的境况。民众并不知道他们获取及传播信息的权利，需要对人民进行这方面权利的教育。

C. 成 就

1. 气候变化

56. 过去 20 年，图瓦卢历届政府都提及气候变化是关于人的生命甚至涉及图瓦卢这一主权国家存亡的潜在严重问题。特别是在过去的六年中，图瓦卢政府及其海外外交使团不遗余力地宣传本国而对气候变化的独特脆弱性及困境，这一威胁日益严重。2001 年 5 月，为加紧图瓦卢有关气候变化的国际宣传，图瓦卢专门在纽约设立了常驻联合国代表团。不仅如此，国际媒体也加大力度，宣传图瓦卢以及基里巴斯、马绍尔群岛共和国、马尔代夫等其他环礁岛国对气候变化的脆弱性，并且还在继续宣传。对于他们的贡献图瓦卢非常感谢。

57. 图瓦卢制定并实施了国家可持续发展战——“Te Kakeega II”，还制定了《适应气候变化国家行动计划》，并在全球层次加紧宣传。图瓦卢政府还在学校和所有社区宣传以提高人们对气候变化影响的意识，此外还制定了《灾害预防和管理计划》，这也是帮助图瓦卢人民应对因气候变化而加剧的事件所造成的损害的战略。

2. 改善医疗服务

58. 图瓦卢政府将在日本政府的资助下改造外岛的医疗设施。为此制定了《卫生主计划》和《卫生总体计划》。一些地方专科医生正在海外接受培训。

3. 青年发展

59. “青年公司计划”和青年学徒方案正在审议和拟订中。在图瓦卢家庭卫生协会的协助下，目前正在举办有关艾滋病、艾滋病病毒威胁的讲习班。

4. 妇女的能力建设

60. 图瓦卢 1999 年 10 月加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》，并于 2008 年 6 月提交了第一份公约报告。图瓦卢国内法中还有很多与《公约》不接轨的领域。其中土地法是经常提到的需要进行大幅改革的例子。

61. 妇女正在接受培训掌握微型和中小型企业的发展和营销能力。这些培训是由太平洋社区秘书处和英联邦秘书处资助的。培训在斐济苏瓦的社区教育培训中心进行。

5. 改革教育大纲

62. 现行的课程编制正在审议中，目前已经制定出早期儿童教育、小学、初中、中学和大学的框架。

63. 已经制定出一项以学校为基础的学生评估系统的全国战略。

五、主要的国家优先事项、承诺和措施

A. 国家优先事项

64. 在 2004 年举行的可持续发展全国峰会上，与会代表根据未来和目前的国家优先事项，制定了国家应遵循的一套十分明确的战略方向。现在需要将它们落实成部门计划，并为进一步实现国家可持续发展战略 Te Kakeega II 寻求适当的资金和技术支持，解决图瓦卢在人权方面所遇到的已知挑战和制约因素。

1. 良政

65. 有理想的领导以及法治的诚实、透明和连贯性，是实现国家可持续发展战略(Te Kakeega II)的前提。政府已意识到促进法制的诚实、透明和连贯性对进一步实现这一战略的重要性。

2. 经济增长和稳定

66. 在这方面所希望达到的结果包括：良好的经济管理，有节制的财税政策，正确的政策环境(财税、货币、法制)，能够提供高标准治理的有力的和管理良好的机构，低成本、高效率、卓有成效、以用户为中心的公共部门。

3. 社会发展

67. 医疗和社会福利，包括营养、青少年、性别、年龄和其他特别需求等问题，以及良好的健康及确保社会各阶层的社会和福利需求都能得到满足，将有利于营造一个稳定的社会环境。艾滋病、艾滋病病毒、非传染病以及贫困这些新问题，必须当作对实现宏伟理想的潜在威胁来正视。

4. 长老会及外岛

68. 外岛一直被视作国家的核心，但是在过去十年中，外岛的人口减少，传统的自给自足经济生产下降，这颗心脏已经越来越衰弱。为了扭转这一趋势，国家建立了长老会信托基金。现在的任务是确定战略来扭转外岛的人口外流和生产下降，帮助外岛经济实现长期可持续发展。

5. 就业和私营部门发展

69. 发展旅游、农业、渔业等部门的私营企业、创造就业，营造一个能够创造经济机遇的环境是战略框架的核心。

6. 教育和人力资源

70. 教育、培训和人力资源发展对实现每一个人的个人潜力和理想，对国家实现可持续发展至关重要。教育和培训将有的放矢地针对经济不同部门的技能和人力需求进行。

7. 自然资源

71. 农业、渔业、旅游和环境。图瓦卢社会的传统结构及其自给自足的经济是建立在可持续利用国家有限的自然资源、保护并审慎地开发脆弱的环岛生态系统基础之上的。随着社会的态度转变以及现金经济的持续发展这些资源正受到威胁。由于传统自给自足的生产方式的日渐式微，国家面临着调和这些互相矛盾的因素、创造持久增长、巩固社会稳定的挑战。

8. 基础设施和支持服务

72. 可靠的、具有成本竞争力的基础设施和公共设施对于实现可持续发展是必不可少的。没有这些支撑服务就不可能吸引投资、创造就业、为人民创造财富和机遇。国家的战略是建设一切所需的支撑服务，从而给国家提供一个价格合理的优质的服务。

B. 承 诺

73. 尽管图瓦卢还没有加入《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》等其他国际人权公约，这并不妨碍图瓦卢政府致力于确保有效地监测实地的人权状况，以实现国家可持续发展战略。

C. 政府的措施

74. 图瓦卢政府认识到尽早建立国家人权委员会以及在图瓦卢设立人权办事处的重要性。

75. 此外，它还坚信探索保护图瓦卢人民的人权免受气候变化及其他人为活动影响的实际途径的需要迫在眉睫。

六、请求国际社会考虑的问题

76. 图瓦卢是一个小岛屿发展中国家和最不发达国家，缺乏能力、基础设施和财政资源，具有特殊的脆弱性。作为最不发达国家和小岛屿发展中国家，它面临着实现千年发展目标和国家可持续发展战略目标 *Te Kakeega II* 的特殊挑战，特别是在改善实地的人权问题方面尤其如此。

77. 图瓦卢政府呼吁国际社会考虑提供：

- (a) 技术帮助和财力支持以建设地方实践者的能力，并考虑在短期和中期把人民律师的职位本地化；
- (b) 技术帮助和财力支持以通过社区教育方案和提高意识活动来提高民众对人权的意识；
- (c) 技术帮助和财力支持以提高警察的能力；
- (d) 技术帮助和财力支持，投入到国际社会认为图瓦卢人权需要改善的领域。

-- -- -- -- --