



大会

Distr.: General
17 August 2015
Chinese
Original: English

人权理事会
第三十届会议
议程项目 5
人权机构和机制

对于就实现《联合国土著人民权利宣言》目标可采取的适当措施和实施战略的最佳做法征求各国和土著人民意见的问卷所作答复的概要

土著人民权利专家机制的报告

内容提要

本会议室文件载有各国和土著人民按照人权理事会第 27/13 号决议的要求，对于就实现《联合国土著人民权利宣言》的目标可采取的适当措施和实施战略的最佳做法征求其意见的问卷所作答复的概要草案。

在第八届会议讨论之后，土著人民权利专家机制将对本文件定稿，以提交人权理事会第三十届会议。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 各国和土著人民的答复	3
A. 国家实施战略	4
B. 4 自决和自治	5
C. 参与决策以及自由、事先和知情同意	6
D. 文化和语言	7
E. 不歧视和平等	8
F. 土地、领土和资源	9
G. 条约、协定和与各国的其他建设性安排	10
H. 土著妇女、青年、儿童、老年人、残疾人和任何其他弱势群体.....	10
I. 土著人民参与制定和实施对他们有影响的立法、政策或行政措施.....	11
J. 提高人们对《宣言》的认识	12
K. 在制定措施和实施战略以实现《宣言》目标方面遇到的挑战.....	13
L. 有希望的做法	14
M. 关于专家机制作用的反馈	14
三. 结论性意见	15

一. 导言

1. 在 2011 年第 18/8 号决议中，人权理事会首次请土著人民权利专家机制，在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的协助下，就实现联合国目标可采取的适当措施和实施战略方面的最佳做法进行一次问卷调查。在第 21/24(2012)和 24/10(2013)号决议中，理事会请专家机制继续进行这项调查，以完成答复概要，并分别向理事会第二十四届和第四十七届会议提交。在 2014 年 9 月 25 日的第 27/13 号决议中，人权理事会再次请土著人民权利专家机制继续这项工作。本报告参考向人权理事会第二十一、二十四和二十七届会议提交的报告(A/HRC/21/54、A/HRC/24/51 和 A/HRC/27/67)。

2. 在审查了前几年分发的问卷后，土著人民权利专家机制决定对其进行更新，以简化和澄清征求各国和土著人民的资料，并考虑到大会高级别全体会议即称为土著人民问题世界会议的结果文件(大会第 69/2 号决议)。经修订的问卷侧重于自决领域的最佳做法；参与决策包括自由、事先和知情同意；语言和文化；不歧视和平等；土地、领土和资源；条约、协议和其他建设性安排；为促进和保护土著妇女、青年、儿童、老年人、残疾人以及任何其他弱势群体的权利所采取的措施。

3. 向土著人民和国家发出的问卷被设计为尽可能相互保持一致，以便于比较答复并激发建立实施《宣言》伙伴关系的想法。下文复制了向各国和土著人民提出的所有问题。可在专家机制网站上参阅完整问卷以及收到的答复(在得到同意的情况下)。¹

4. 专家机制感谢答复今年问卷的各方。收到了下列国家提交的答复：澳大利亚、布隆迪、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、丹麦和格陵兰政府、法国、危地马拉、日本、巴拉圭和秘鲁。

5. 专家机制也感谢以下土著人民和土著人民组织和代表机构对今年问卷的答复：加勒比土著人民中心(圣卢西亚)；纳布瓜纳库纳人联合协会(巴拿马)；哥伦比亚共和国地方社区、土著与农村妇女全国网络(哥伦比亚妇女网络)；Elnu Abenaki 部落(美国)；桑库鲁河之友(刚果民主共和国)；ADJMOR 非政府组织(马里)；Rehoboth Basters 社团(纳米比亚)；芬兰萨米人议会；Teemashane 社区发展信托基金(博茨瓦纳)。

6. 专家机制还感谢加拿大马尼托巴大学法学院在审查各国答复方面的援助。

二. 各国和土著人民的答复

7. 本节概述各国和土著人民对问卷的答复。必须记住的是，各国和土著人民的答复对于为实施《宣言》所采用措施的利益或理想的实施战略可能有相互冲突的观点。

¹ 可在以下网址参阅：

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/QuestionnaireDeclaration.aspx>.

A. 国家实施战略

8. 问卷向国家提出了以下问题：“国家是否有实现《宣言》目标的国家实施总战略？如果有：请提供详细情况，包括国家机构和土著人民的参与情况。如果没有：是否有制定一项战略的任何计划”？。

9. 这一问题与各国通过自己的代表机构，在土著人民问题世界会议成果文件中所作的承诺相关：制订和执行国家行动计划、战略或其他措施，并在相关情况下，实现《宣言》的目标。

10. 作出答复的大多数国家没有专门与实现《宣言》目标相联系的一个国家实施总战略。然而，在它们的答复中，它们讨论了通过国家发展战略以及具体部门(例如卫生和教育)的方案和政策处理土著人民处境和权利的情况。

11. 危地马拉讨论了“K’atun Nuestra Guatemala 2032”战略，该战略是在危地马拉三种不同土著人民(马雅人、加里富纳人和辛卡人)的参与和协商下制定的。该计划指导着该国的工作：它侧重于减少受教育机会方面的差距、改善总体健康水平和改善获得用水和基本卫生设施的机会。此外，危地马拉的答复强调，从 2013 年开始，《国家预算法》规定，预算执行机构需提供关于其方案受益人口的信息，包括民族信息。

12. 在哥斯达黎加，政治事务部副部长的土著人民战略基于四个轴心：协商政策；恢复土地、领地和资源的政策；与国内 24 个土著领地进行对话的机制；机构间协调。哥斯达黎加的答复还讲述了在卫生、教育和就业等领域与土著人民相关的若干部门专项举措。

13. 不过，那些没有国家战略的国家报告了它们为确保在政策和方案制定中考虑《宣言》目标所采取的措施。例如，澳大利亚指出，政府相关机构在相关问题上保持密切联系，以确保考虑到《宣言》。

14. 日本的答复强调，它设立了一个阿伊努人未来政策高级别咨询委员会，该委员会参照《宣言》的有关条款。该委员会为新阿伊努人政策制定了一些基本原则。随后，日本设立了阿伊努人政策促进委员会，以讨论为阿伊努人制定反映阿伊努人意见的全面和有效措施。

15. 巴拉圭指出，它有一个《国家人权计划》，该计划力图，除其他外，按照《宣言》的各项目标，解决结构性不平等和歧视问题。

16. 秘鲁指出，它没有这方面的国家计划，但在 2010 年，它设立了文化部，该部设有一个多元文化事务副部级机构。该副部级机构直接负责，在与有关公共机构协调的情况下并在与土著人民组织的对话基础上，实施土著人民和技术援助专门政策。它还负责管理为处于自愿隔离和原始接触状态的土著人民设立的领土保留地。

17. 尽管哥伦比亚没有一个国家实施总战略，但它的回应侧重于国家法律和政策，以促进和保护土著人民在卫生和教育领域的权利。

18. 布隆迪注意到，它制定了政策和战略，以改善巴特瓦人的生活条件，特别是在土地、卫生和教育领域。

19. 向土著人民提出了一个类似问题：“你们是否有一个总体行动计划或战略，以实现《宣言》目标？如果有：请提供实施战略的详细资料，包括土著人民的参与情况。如果没有：是否有制定一项战略的任何计划”？。

20. 大多数土著人民组织报告说，缺乏藉以实现《宣言》目标的国家战略或行动计划。土著人民的答复强调，《宣言》应被视为确保增进和保护土著人民权利的国家政策的行动工具。

B. 自决和自治

21. 问卷向国家和土著人民提出了以下问题：“贵国是否通过了与自决和自治相关的具体立法、政策或行政措施？如果是：请提供详细资料。如果否：请概要说明为制定该领域的立法、政策或行政措施的任何计划。

22. 在专家机制的全部工作中都强调了自决的重要性，包括在它进行的关于诉诸司法的机会问题的研究中(见 A/HRC/24/50 和 A/HRC/27/65)和关于参与决策问题的研究中(见 A/HRC/18/42 和 A/HRC/21/55)。机制专家一再主张，自决权是实现其他权利的一项基本要素。

23. 在对问卷的答复中，一些国家指出，它们是承认自决权的国际文书的缔约方，这些文书构成国内法律的一部分。

24. 丹麦和格陵兰政府提及《格陵兰自治法》，该法于 2009 年 10 月生效。该法承认，根据国际法，格陵兰人是一个民族，有自决权。

25. 巴拉圭《宪法》承认土著人民的存在，包括保留和发展他们的种族特性、政治和法律制度以及社区以充足数量和质量拥有土地以保留和发展其独特生活方式的权利。《危地马拉宪法》还承认具体的族群，包括玛雅人，尊重和促进他们的生活方式、习俗、传统、语言和使用传统服饰。

26. 在澳大利亚，2013 年《土著和托雷斯海峡岛民承认法》承认土著和托雷斯海峡岛民是澳大利亚原住民。总理仍承诺举行一次全民公决，以便在 2017 年前在《宪法》中承认土著和托雷斯海峡岛民。

27. 在智利，2014 年以来进行了自由、事先和知情磋商进程，通过这种进程，社会发展部正在设法建立新的机构，这些机构将使土著人民发展其自治和自决权的权利实际生效。该国的土著人民决定创建一个民族委员会系统，以代表每个不同民族(Mapuche、Aymara、Rapa Nui、Atacama、Quechua、Diaguita、Kawashkar 和 Yagán)。还有一个“智利权力下放和领土发展国家政策议程建议”，该建议承认阿劳卡尼亚地区是一个多民族和多文化地区，对马普切人作出承认。

28. 关于自决权，秘鲁的措施有两个重点领域。第一个领域是，采取步骤，改善土著人民的认证和登记。第二个领域是，承认与世隔离的土著人民和初步接触外界的土著人民的自决权，包括承认和保护领土保留地。

29. 哥斯达黎加的情况是，在提出本报告时，政府支持一项关于土著人民自治问题的法律草案，该草案正在立法议会讨论。

30. 哥伦比亚除了强调它于 1991 年批准了国际劳工组织(劳工组织)第 169 号公约外，还提到 2014 年第 1953 号法令，该法令为土著人民领土建立了一个特别制度，用以管理他们自己的健康、教育、用水和卫生设施系统。

31. 土著人民的答复差别很大。在这方面，纳布瓜纳库纳人联合会报告说，1935 年以来，在库纳部落大会(49 个社区有代表参加该部落大会)的领导下，库纳人对其在巴拿马的领土(Comarca de Guna Yala)享有自治权。在其他案例中，虽然法律框架规定了高度自治，但这些权利实际上未得到尊重。最后，一些答复指出了国内法律和体制仍未承认土著人民的情况(Adjmor 非政府组织报告了马里的情况；Rehoboth Basters 社团报告了纳米比亚的情况；Teemashane 社会发展信托基金报告了博茨瓦纳的情况)。

C. 参与决策以及自由、事先和知情同意

32. 问卷向国家和土著人民提出了以下问题：“是否通过了具体立法、政策或行政措施，以执行与参与决策相关的权利，包括征求自由、事先和知情同意的义务？如果是：请提供详细资料。如果不是：请概要说明为制定该领域的立法、政策或行政措施的任何计划。

33. 专家机制审查了参与权在实施《宣言》中发挥的作用，包括在关于参与决策问题的研究中(A/HRC/18/42)，在该研究报告中，专家机制指出，参与权与其他权利(例如自决权和对土地、领土和资源的权利)不可分割并相互关联。

34. 几个国家指出，土著人民参与决策的权利是国内法律的一部分。例如，智利法律为土著人民提供了一个程序，在政府采取对他们产生直接或间接影响的立法或行政措施时，他们应发挥技术咨询作用。在危地马拉，法律确立了参与决策权，目标是实现对该国所有文化和民族的尊重，并促进和谐的文化间关系和对民主进程的参与。

35. 丹麦和格陵兰政府的答复说，格陵兰政府是民主选出的，而且，议会和政府所有成员都是因努伊特人后裔。

36. 尽管一些国家没有专门法律，但它们表示，现在正在开展制定协商规则的进程。例如，巴拉圭和秘鲁一直在与土著组织磋商制定协商规则。

37. 法国报告说，《新喀里多尼亚法》(1999)和《法属波利尼西亚法》(2004)的相继通过促成了土著人民在充分和切实参与直接或间接对他们产生影响的决定方面取得重大进展。每个相继通过的法律都使自主程度更大。在法属圭亚那，已决定建立一个美洲印第安人和 Bushinenge 人协商委员会。

38. 哥伦比亚提及了关于从土著社区选举参议员和代表的特别规定,该规定已载入《宪法》。哥伦比亚还强调了 *Mesa Permanente de Concertación*(常设对话委员会),它便利土著人民与国家就可能会对他们产生影响的所有行政和立法措施开展对话。土著人民正在通过五个伞式组织参与这一机制。

39. 其他国家强调,一般民主进程为土著人民参与决策提供了机会。例如,布隆迪强调了国家选举系统如何向巴特瓦人民提供代表。

40. 作为土著人民的答复,芬兰萨米人议会报告说,芬兰法律没有关于要求自由、事先和知情同意的任何规定。然而,一项拟议“萨米人议会修订法”要求当局在对具有萨米人地位的萨米人家园产生影响的重大措施方面进行诚意谈判,征求萨米人议会的同意。

41. 纳布瓜纳库纳人联合协会指出,由于 *Guna Yala* 地区的特殊地位,国家在其土地内实施大型项目必须与库纳人协商。在这方面,库纳人大会已拒绝了几个项目,因为它们威胁其领土的完整性。然而,他们强调,在巴拿马其他土著地区,这些协商进程未得到尊重,特别是在 *Ngäbe-Buglé* 和 *Naso* 人的土地上。

42. *Teemashane* 社区发展信托基金答复说,在博茨瓦纳,只有在通过传统会议或村集会进行关于某个特定问题的磋商时,才与土著人民协商。然而,这一制度并不有利于土著人民的意见。相反,通常是占支配地位的社会观点和意见对决定起参照作用。

D. 文化和语言

43. 问卷向国家和土著人民提出了以下问题:“是否通过了具体的立法、政策或行政措施以落实与文化和语言相关的权利?如果是:请提供详细资料。如果否:请概要说明为制定该领域的立法、政策或行政措施的任何计划。”

44. 土著人民的语言和文化对于保护和增进土著人民权利而言具有根本重要性。正如专家机制在关于该主题的意见中所主张的:“《土著人民权利宣言》应是关于保护和增进土著人民的语言和文化权利的所有行动的基础,包括在立法和政策层面的行动”(A/HRC/21/53,附件,第5段)。

45. 通过与国内 19 个土著民族的代表进行自由、事先和知情磋商,巴拉圭制定了一项国家土著语言计划。语言学政策秘书处已开始活动,记录并复兴土著语言,特别是面临更大风险的土著语言。还作出努力,在国内和国际上提高公众对土著语言地位的认识。

46. 在哥斯达黎加,国家文化权利政策将土著人民的文化权利列为五个战略轴心之一。这一轴心的目标是,在土著领土内部和外部,促进土著人民的多样性和文化财富。此外,教育部的多元文化教育司促进对土著文化和语言的尊重和加强。

47. 日本于 1997 年通过了《阿伊努人文化促进法》，该法促进阿伊努人文化和语言和公众对阿伊努人历史的理解。一个复兴阿伊努人文化的国家中心定于 2020 年开放。

48. 秘鲁在国家和区域层级向公务员提供了关于语言权利的培训，并继续努力，加强对提供土著语言服务的口译员和笔译员的登记。秘鲁还报告说，它有土著语言媒体。

49. 危地马拉表示，它有一部保护文化遗产的国家法律，《宪法》和国家法律支持双语教育，将其作为确认和加强族群特性和文化价值的途径。

50. 智利正在与智利的九个土著民族制订一项全国协商进程，以建立文化部。这个新部将向土著人民提供国家支持，以振兴和保护他们的文化和语言。还有一个恢复和振兴土著语言方案，该方案提供研究和其他形式的支持。

51. 法国表示，在马约特岛，与马约特岛人民磋商，建立了一个文化、教育和环境问题委员会。已制定了一个区域文化方案，侧重于语言、文学和艺术领域。在新喀里多尼亚，1998 年开放了特吉芭欧文化中心，以促进卡纳克文化。法国文化部有一项促进玻利尼西亚文化的积极政策。具体而言，法属波利尼西亚有两个博物馆、一个艺术学院、一个文化中心和两所院校(波利尼西亚和马克萨斯)。法国政府在需要时提供支持，特别是在波利尼西亚提出申请以获得联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)世界遗产名录对遗址的承认方面。根据《保护非物质文化遗产公约》，法国开始盘点其遗产，包括圭亚那和新喀里多尼亚 AIJE-Aro 地区区域 Marake 仪式。

52. 哥伦比亚妇女网络报告说，哥伦比亚正在考虑用立法、政策和行政措施来促进双语教育。Adjmor 非政府组织指出，虽然马里正在通过向传统表现形式和文化提供支持以促进土著文化，并且在小学用土著语言教学，但由于预算限制，这些方案往往无法长期持续下去。在巴拿马，在部落大会的协调下，库纳人在过去 10 年在其区域内的学校内实施了双语教育。然而，全国一般教育系统未回应库纳人的具体需要，往往使他们脱离其文化和语言特性。

E. 不歧视和平等

53. 问卷向各国和土著人民提出了以下问题：“是否通过了与不歧视和平等相关的具体立法、政策或行政措施？如果是：请提供详细资料。如果否：请概要说明为制定该领域的立法、政策或行政措施的任何计划。”

54. 不歧视和平等是一项核心人权原则。正如《宣言》第 2 条所述，“土著人民和个人享有自由，与所有其他人民和个人完全平等，有权在行使其权利时不受任何形式的歧视，特别是基于其土著出身或身份的歧视。”

55. 一些国家(包括古巴和巴拉圭)指出，歧视受国内法律禁止。哥斯达黎加不仅具体指出了国内法律和政策，而且指出，它批准了禁止一切形式歧视的国际人权文书。哥斯达黎加有一项“促进无种族主义、歧视和仇外心理的社会的国家政策”，该政策除加强承认土著人民(和其他群体)权利外，还力图改善他们的生活条件。

56. 危地马拉指出,除反种族歧视国家法律外,还有一项提高妇女地位的国家政策,该政策促进了马雅人、加里富纳人和辛卡人妇女在经济、社会、政治和文化发展等领域的参与。

57. 2015 年,日本政府准备就阿伊努人问题开展一项全国调查,以调查和分析公众对于针对阿伊努人的歧视的当前理解水平并确定对阿伊努人歧视的实际状况。在制定今后政策时,将使用这次调查的结果。

58. 秘鲁已采取步骤,改善获得保健的机会,包括使保健服务适应于土著人民的特别需要。这包括一个国家多部门卫生协调进程,民间社会和土著组织参与编写艾滋病毒/艾滋病、疟疾和肺结核等领域的建议并监测其实施情况。

59. 布隆迪政府正在努力,以改变其他布隆迪人对巴特瓦人的负面看法。《布隆迪宪法》还承认,所有公民法律面前一律平等。此外,国家人权政策有一章节与巴特瓦人专门相关。

60. 与国家答复相类似的是,土著人民的若干答复提到与不歧视和在法律面前的平等相关的宪法和其他规定。但是,这些答复还强调,在实施方面存在重大差距,土著人民继续成为歧视受害者,包括在获得社会服务方面。

F. 土地、领土和资源

61. 问卷向各国和土著人民提出了以下问题:“是否通过了具体的立法、政策或行政措施以落实与土地、领土和资源相关的权利?如果是:请提供详细资料。如果否:请概要说明为制定该领域的立法、政策或行政措施的任何计划。”

62. 专家机制一再强调,与土地、领土和资源相关的土著人民权利十分重要,包括在诉诸司法的机会、语言和文化以及减少灾害风险方面。

63. 秘鲁指出,土著森林社区土地所有权,对于保护其他权利而言具有根本意义。秘鲁有一个项目,旨在确定亚马逊河土著社区的土地产权和登记。巴拉圭已开始为若干社区确定土地产权,包括按照美洲人权法院 2006 年的判决为 Sawhoymaxa 族群征用土地。

64. 哥伦比亚报告了一项举措:在斯塔玛利亚的内瓦达山区标定神圣场所,包括通过与所涉土著人民进行的磋商进程。哥伦比亚还报告了为加强亚马孙省、瓜伊尼亚省和沃佩斯省土著人民的自治和治理所采取的措施。

65. 法国指出,在新喀里多尼亚,《努美阿协定》充分承认卡纳克人与大地岛的特殊关系。

66. 丹麦和格陵兰政府指出,《格陵兰自治政府法》规定格陵兰承担一系列新的责任领域并对格陵兰矿物资源活动实行新的安排。

67. 在危地马拉，土地事务部负责协调土地政策的执行，包括获得土地的机会；解决土地争端；获得其他生产性资产；可预测性和法律确定性。有一项条例为登记土著社区的集体土地保有系统建立了一个行政程序。与这一程序相关的有 200 人(领导人、土著当局、公共当局、学术界人士和捐助者)，他们聚集一起讨论共有土地的重要性和建立公共环境机构的必要性。最后，危地马拉为在斯拉德拉斯米纳斯生物圈保护区的缓冲区内定居的 4 个 Q'eqchi Maya 人社区提供了法律确定性，该法律承认某些祖先土地的共同拥有权。

68. 在土地、领土和资源方面，一些国家指出，需考虑第三方利益和其他公共利益。

69. 日本提供了资源使用权方面的实例。例如，地方政府向阿伊努人提供在内陆水域捕获三文鱼的特别许可，以保护其传统礼仪。

70. 哥伦比亚妇女网络(哥伦比亚)和 Adjmor 非政府组织(马里)指出，有保护土著人民土地和资源的措施，但这些措施的执行却很乏力。Teemashane 社会发展信托基金提到，在博茨瓦纳，《部落土地法》被用来以该国的自然保护和社会与经济的名义使土著人民从其土地上迁离。

G. 条约、协议和与各国的其他建设性安排

71. 问卷向国家和土著人民提出了以下问题：“是否通过了具体的立法、政策或行政措施，以落实与条约、协议和与国家达成的其他建设性安排相关的权利？如果是：请提供详细资料。如果否：请概要说明为制定该领域的立法、政策或行政措施的任何计划。”

72. 在回答这一问题时，多数国家提及在实施国际人权条约方面的工作，例如《国际劳工组织第 169 号公约》和《消除一切形式种族歧视公约》，而未提及与土著人民相关的条约或其他建设性协议。秘鲁指出，它没有任何与土著民族签订的条约，但有一些源于磋商程序的协议，这些协议必须遵循关于事先协商的国家法律。哥伦比亚报告说，它正在采取措施，以确保保护处于自愿隔离和原始接触状态的土著人民。

73. 土著人民提供的答复中只有一个谈及国家和土著人民之间的具体建设性安排问题。纳布瓜纳库纳人联合会强调，1938 年，国家承认了库纳人领土，并于 1953 年承认了他们的领导当局(库纳人大会)。该协会还提到保护库纳人文化遗产和传统手工艺的更近期国家法律和 1997 年 Ngäbe-Buglé 土著领土的设立。

H. 土著妇女、青年、儿童、老年人、残疾人和任何其他弱势群体

74. 问卷向国家提出了以下问题：“国家是否采取了任何特别措施，以促进和保护土著妇女、青年、儿童、老年人、残疾人和任何其他弱势群体(例如男女同性恋、双性恋和变性人)的权利？如果是：请提供详细资料。如果否：请简要说明制定与这些群体相关措施的任何计划。”

75. 在关于诉诸司法的机会问题的后续研究中，专家机制提请注意：属于其他弱势群体的土著人经常遭受出于多种原因的歧视，这可将他们置于特别不利于其权利的处境。专家机制建议各国，“解决这些团体面临的多种形式歧视的根本原因，包括系统性地带有偏见地使用酌处权、贫困、边缘化和针对土著妇女的暴力行为”(A/HRC/27/65,附件，第8段)。

76. 在答复这个问题时，许多国家指出了旨在处理妇女、青年、老年人和残疾人处境的一般政策。从答复中并不总是能明确地看出是否有针对这些群体中的土著人的专门方案。

77. 2012 年以来，哥伦比亚实施了保护境内流离失所土著妇女权利的一个方案，力图解决武装冲突对该群体造成的强迫流离失所过度影响。这项公共政策的核心是，承认流离失所土著妇女是国家特别保护对象。方案设计包括与土著人民进行协商。哥伦比亚还有一项保护土著妇女人权的国家行动计划。

78. 秘鲁强调了国家政策中列明的三个特别弱势群体：没有身份证件的个人，这种情况使他们在国家境内的“不可见度”持续存在；的生活在很难进入的边界地区的土著人民；土著妇女，特别是在将其列入关于性别问题的国家级计划和政策方面。

79. 在日本，2010 年内阁批准的“第三个促进两性平等基本计划”规定了在阿伊努人妇女由于性别被逼入困境时所应采取的措施。

80. 哥斯达黎加强调了它的“关于建立一个无障碍和包容性国家的协约”，这是一个旨在解决同时属于其他弱势群体(包括土著人民)的残疾人的双重脆弱性所制定的一个方案。

81. 巴拉圭指出了旨在解决基于性别的暴力问题的方案和广泛的社区中心，其中一些中心为城市土著人民服务。

82. 问卷向土著人民提出了以下问题：“是否采取了任何特别措施，以增进和保护土著妇女、青年、儿童、老年人、残疾人和任何其他弱势群体(例如男女同性恋、双性恋和变性人)的权利？如果是：请提供详细资料。如果否：请简要说明制定与这些群体相关措施的任何计划。”

83. 答复是很笼统的，没有明确地侧重于出于多种原因而遭受歧视的土著人民。

I. 土著人民参与制定和实施对他们有影响的立法、政策或行政措施

84. 问卷向国家和土著人民提出了以下问题：“在何种程度上土著人民参与制定和实施对他们产生影响的立法、政策或行政措施？法律对他们的自由、事先和知情同意作出要求了吗？”

85. 专家机制审查了参与在实施《宣言》包括自由、事先和知情同意原则方面的作用。在关于参与决策问题的研究中，专家机制指出，具体的法律和政策可促成该原则的有效落实(A/HRC/18/42,第63段)。

86. 秘鲁与土著人民开展了 19 个协商进程，迄今已有 8 个进程达成了协议。在这些协商中处理的问题包括，环境监测、参与监督机构和就业。秘鲁还举办了一次关于在油气部门进行事先协商的国际研讨会，以提供一个比较方法和交流经验教训。

87. 通过常设对话委员会(Mesa Permanente de Concertación)，哥伦比亚国家政府与土著人民就可能对他们有影响的所有行政和立法措施进行协商。还有一个宪法法院判决(2011 年第 T129 号)，该判决确立了若干例外情况，在这些情况下，必须征求土著人民的自由、事先和知情同意。这些情况包括：造成土著社区迁离、在土著人土地上储存有毒废物或对社区造成较高社会、文化或环境影响的项目。

88. 智利解释说，在制定法律和政策时与土著人民的全国代表机构进行磋商。巴拉圭目前正在审议一项立法法案，该法案将确保土著人民有效参与可能对他们的生活方式、其土地和环境有负面影响的发展项目。在危地马拉，议会目前正在审议一项关于与土著人民协商的法案。

89. 哥斯达黎加指出，它批准了《国际劳工组织第 169 号公约》；国内立法要求按照这项国际文书征求自由、事先和知情同意。

90. 与非政府组织合作，布隆迪与巴特瓦人制定了农牧业和各种自我发展项目，以增加收入和满足巴特瓦人在食物以外的需要。

91. 芬兰萨米人议会表示，芬兰议会有关于在其《议事规则》中倾听萨米人意见的规定。根据这些规则，正在审议关于萨米人的一项政府法案或其他问题的委员会，尤其必须保留萨米人代表被委员会倾听意见的权利。然而，这项规定并不要求委员会考虑萨米人议会提出的建议。

J. 提高人们对《宣言》的认识

92. 问卷向国家提出了以下问题：“国家是否采取措施，以提高社会各阶层，包括议员、司法机构、公务员和土著人民对《宣言》的认识？”。

93. 在土著人民问题世界会议成果文件中，各国承诺提高社会各阶层包括立法机构、司法机构和公务员对《宣言》的认识(大会第 69/2 号决议，第 7 段)。

94. 几个国家表示，它们已制定了培训手册等资源并举办了关于《宣言》的培训讲习班。澳大利亚国家人权委员会编写了报告并开发了资源，以帮助原住民和托雷斯海峡岛民了解和保护自己的权利。与澳大利亚原住民全国大会合作，原住民和托雷斯海峡岛民社会正义专员于 2013 和 2014 年在澳大利亚各地举行了“宣言对话”会议，以提高人们对《宣言》的认识。

95. 丹麦和格陵兰政府报告说，若干国际人权文书包括《宣言》和《国际劳工组织第 169 号公约》被译为格陵兰语并出版。格陵兰议会很快通过了《宣言》并要求加强努力，向公众传播并通过教育设施传播该《宣言》。

96. 巴拉圭采取了行动，使立法人员、律师、法官和行政当局了解如何促进土著人民权利，并以《宣言》为重点。与土著人民自决权联盟合作，巴拉圭编写了土著权利和人权手册，在联合国开发计划署的支持下出版。2013 年，司法与土著人民项目向司法官员提供了关于人权理论和在司法中的适用性问题的技术援助。土著人民参与了编写材料和提供关于其风俗的资料。

97. 危地马拉有若干方案，以提高公务员、公共机构和民间社会对土著人民权利的理解。其中包括一个人权、土著人民权利、种族主义和种族歧视研究生课程，以司法官员为目标学员，特别是司法机构和公共刑事辩护所中的司法人员。还有一个人权、种族主义和歧视问题文凭课程，以来自行政部门不同机构的公务员和民间社会青年为目标学生。

98. 秘鲁编写了四个培训手册(包括关于秘鲁土著人民权利的一个手册)，以便在这些问题上向环境官员和领导人提供培训，从而提高能力。

99. 在日本，阿伊努人政策参考了《宣言》的有关规定。《宣言》也已被译成日文。

100. 问卷向土著人民提出了以下问题：“是否采取了必要措施，以便在社区和管理各个层级提高人们对《宣言》的认识，从而加强《宣言》得到实施的可能性？”。

101. 土著人民的答复提及能力建设讲习班和培训材料的编制。哥伦比亚妇女网络强调，编写易于理解的学习材料和使用通信媒介和教育系统十分重要。桑库鲁河之友组织表示，虽然他们在组织内和附近社区进行了传播，但资金限制使它很难接触更远的省份并购买用于传播的媒体空间。

K. 在制定措施和实施战略以实现《宣言》目标方面遇到的挑战

102. 问卷向各国和土著人民提出了以下问题：“在制定措施和实施战略以实现《宣言》目标方面遇到了哪些主要挑战？”。

103. 各国指出了在实现《宣言》目标方面的一系列挑战。一些国家强调，将《宣言》译为土著语言是未来工作的一项持续挑战。布隆迪指出，巴特瓦人的低识字率是一项挑战。智利指出，该国土著人民的多样性是一项具体挑战，它要求制定一个细致框架，以应对土著民族的差异。

104. 秘鲁指出，缺乏国家数据，在实施方面是一个问题。它还指出，协商是一个挑战，因为必须提高公共部门工作人员和土著领袖两方的能力。秘鲁还重申了土著人民人口的多样和分散性之挑战。

105. 危地马拉表示，需加强体制机制，以保护土著人民的权利，而且，需要有更多机会进行与民间社会的机构间协调，以监测在实施《土著人民权利宣言》方面和为实现其目标所采取的行动和措施。

106. 哥伦比亚引述了三个挑战：在仍面临武装冲突造成的困难的土著领土重新建立和平；由于该国土著人民在地理上的分散性，因此实施政策和方案十分复杂；一些土著组织/社区内部在代表问题上的冲突。

107. 一些国家再次重申，提供财政资源对于实施《宣言》至关重要，特别是在促进和振兴语言方面。

108. 土著人民提出的主要挑战包括：缺乏政治意愿，地方当局缺乏对《宣言》的了解，土著人民的权利经常与主流人口的权利相对立。

L. 有希望的做法

109. 问卷向国家和土著人民提出了以下问题：“鉴于以上提供的资料，请提供实例说明，在为实现《宣言》目标可采取的适当措施和实施战略方面，有哪些有前途的做法。”

110. 一些国家强调，需评估未能取得成功的政策和方案的影响，并准备好尝试新方法。澳大利亚强调，最佳做法战略需依靠明确数据，并侧重于实际结果，以确保政策在实地带来真实结果。十分重要的是，使土著人民参与这种实际解决问题的方法。

111. 在智利，国家土著人民发展公司 and 环境部共同合作和协调，在环境评估程序方面向土著协商进程提供技术支持。

112. 危地马拉强调，除其他公共政策和体制举措外，2014 年设立了土著人民和多元文化事务内阁，该内阁拟定政治、行政和法律改革建议，侧重于在文化上适当的土著人民的总体发展。该办事处包括行政部门成员和马雅人、加里富纳人和辛卡人的代表。另一个最佳做法实例是土著妇女保护机构(Defensor á de la mujer indígena)，这是一个政府机构，它与土著妇女合作制定政策、计划和方案，以预防和消除一切形式的暴力和对土著妇女的歧视并向他们提供保护。

113. 秘鲁指出，由于口译员和笔译员的培训，用不同语言提供各种服务，特别是保健服务成为可能。口译员还协助了协商进程。

114. 芬兰的萨米人议会指出，芬兰、瑞典和挪威已开始进行谈判关于一项《北欧萨米人条约》的谈判，目标是统一关于萨米人的立法。这些谈判包括这三个国家的萨米人议会。然而，关于这项条约的谈判已经暂停。此外，在土著人民的参与下，还定期举行泛北欧会议，以讨论在实现土著人民问题世界会议成果文件的目标方面取得的进展。

115. 哥伦比亚妇女网络强调，十分重要的是，通过培训和提高认识向土著社区赋权。纳布瓜纳库纳人联合协会强调，库纳人的斗争成功实现了自治和承认。

M. 关于专家机制作用的反馈

116. 问卷向国家和土著人民提出以下问题：“根据土著人民问题世界会议成果文件(大会第 69/2 号决议)第 28 段，请提供反馈，说明专家机制可如何更有效地促进对《宣言》的遵守，如何更好地协助各国监测、评估和改进《宣言》目标的实现”。

117. 在土著人民问题世界会议成果文件第 28 段中，大会请人权理事会，“兼顾土著人民的意见，对现有机制尤其是土著人民权利问题专家机制的授权进行审评，以修订和改进专家机制，使它能够更有效地增进对《宣言》的尊重，包括通过更好地协助会员国监测、评估和改善对《宣言》目标的实现”。

118. 澳大利亚指出，专家机制可通过共享其他会员国所采取的成功措施的实例协助各国。巴拉圭建议，专家机制与各国合作制定准则和绩效指标，以指导和改善监测实现《宣言》目标的工作。危地马拉赞同制定指标的建议。危地马拉还建议专家机制开展区域研究，考虑不同区域的独特性，包括政治和文化差异。危地马拉还建议专家机制与各国合作，以加强负责增进土著人民权利的国家机构。秘鲁赞同制定标准化监测指标的呼吁。它指出，专家机制可作为各国交流信息和最佳做法的平台。

119. 芬兰萨米人议会回应说，应定期监测根据《宣言》所作承诺的履行情况。它补充说，这种监测应因国而异，应倾听在被审议国生活的土著人民的意见。芬兰萨米人议会还建议，应向各国散发关于更有效地执行《宣言》的建议。

120. Teemashane 社区发展信托基金建议，专家机制可协助各国使国内立法与《宣言》相一致。

三、 结论性意见

121. 土著人民权利问题专家机制十分赞赏各国、土著人民和土著人民组织对问卷的答复。所收到的答复使专家机制能够从国家和土著人民两个视角评估在实施《宣言》方面的一些进展和挑战。然而，专家机制感到遗憾的是，收到的答复数量较少，而且，有土著人民的许多国家未提交任何有关资料，说明它们有哪些与《宣言》的实施相关的法律、政策和做法。

122. 从各国收到的大部分答复提供的是非常笼统的资料。虽然提供了关于与土著人民相关法律、政策和方案的资料，但几乎没有资料说明所采取措施的有效性。大多数国家对各项问题仅提供了正面答复。负面答复也可提供对于各国在实施《宣言》时所面临障碍的更好理解。

123. 尽管若干国家报告了在教育、卫生和环境政策等领域实施《宣言》各项规定的部门倡议，但很少有国家报告为充分实施《宣言》所制定的战略或国家行动计划的情况。尽管会员国在土著人民问题世界会议成果文件中作出了承诺，但也缺乏关于它们是否打算制定这种战略或行动计划的信息。鉴于《宣言》所载各项权利的相互依存性和相互关联性，《宣言》的实施需采用全面办法和行动，土著人民问题世界会议成果文件对此作了强调。此外，在一些情况下，土著人民及其自身代表机构在制定这些举措方面所发挥的作用仍不明确。

124. 专家机制强调指出，实质性平等可能需要将土著人民视为面临独特情况的不同群体。几个国家讨论了它们根据本国法律对所有公民的平等和平等待遇所作的承诺。然而，一些答复指出，平等有时被解释为禁止旨在实现《宣言》各项目标的专门方案。专家机制注意到，《宣言》提供的框架意味着，需要为土著人民采取特别措施，以确保他们能够享受与其他公民相同的权利和自由。的确，《宣言》的众多条款明确提出了特殊措施。

125. 国家提供的一些答复表明，在颁布关于土著人民参与决策权的法律方面出现了令人鼓舞的进展。然而，并不总是十分清楚，各国是否正在履行征求土著人民自由、事先和知情同意的义务。相反，一些国家提到“事先协商”。专家机制鼓励各国确保，协商进程谋求土著人民的自由、事先和知情同意。

126. 一些国家表示关切的是，土著人民的多样性、地域分散性和缺乏统一的土著声音，这些因素造成制定政策的困难。专家机制指出，《宣言》承认和拥护土著人民的多样性。这种多样性可导致同一国家内土著人民表达出不同需求和不同声音，这些区别应适当加以处理，以有利于《宣言》的实施。

127. 在回答问题时，一些国家强调了不歧视、性别平等和保护特定弱势群体等一般措施。专家机制赞扬各国采取这些措施，但它鼓励各国继续考察如何最好地应对面临出于多重原因的歧视的土著人民和个人的处境。

128. 土著人民的答复提供了方法和活动方面的实例，包括宣传和提高人们对《宣言》的认识并制定有关资源，培训土著社区和组织，并将《宣言》译为土著人民语言。然而，在作出答复的土著人民中，很少有人建议制定实施《宣言》的总战略。其部分原因可能是，大多数作答复的土著人在地方一级工作，通常受到缺乏财政资源的限制，而且，在某些情况下，还受到以下因素的限制：国家机构缺乏与土著人民合作并使其参与的意愿。

129. 大多数土著人民组织报告说，国家缺乏对考虑《宣言》的关注，而且，从更一般意义上而言，缺乏对土著人民权利的关注。这些问题阻碍了《宣言》的有效实施。