



人权理事会

第五十九届会议

2025年6月16日至7月11日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

土著人民权利问题小组讨论会

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告载述了人权理事会第五十七届会议期间举行的关于土著人民权利的年度小组讨论会的议事情况概要。报告包括开幕发言、小组嘉宾专题发言概况，以及随后互动讨论的要点。根据理事会第54/12号决议，本次小组讨论的主题为“各国为实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标而采取的法律、政策、司法决定和其他措施”。



一. 导言

1. 2024年9月25日，人权理事会按照第18/8号决议的要求，举行了关于土著人民权利的年度小组讨论会。根据第54/12号决议，本次讨论会的主题为“各国为实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标而采取的法律、政策、司法决定和其他措施”。

2. 本次小组讨论会旨在：

(a) 讨论各国按照《联合国土著人民权利宣言》第38条，为实现《宣言》的各项目标而采取的法律、政策、司法决定及其他措施；

(b) 分析各国为响应《宣言》通过而采取的法律、政策、司法决定及其他措施对土著人民享有权利的影响；

(c) 反思各国在与土著人民协商合作的基础上为实现《宣言》目标所采取的措施，并讨论面临的挑战或障碍；

(d) 分享在国家层面有效推动《宣言》落实的良好做法、模式或方法；

(e) 确定可依照《宣言》第38条采取的进一步措施，从而实现《公约》各项目标。

3. 本次小组讨论会由人权理事会副主席、芬兰常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表海迪·斯克罗德鲁斯-福克斯主持。主管人权事务助理秘书长伊尔泽·布兰兹·科里斯致开幕词。小组嘉宾包括：土著人民权利专家机制主席瓦尔梅恩·托基、土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊、哥伦比亚和平特别法庭法官安娜·曼纽拉·奥乔亚·阿里亚兹，以及加拿大克里族政府司法与惩教局局长唐纳德·尼科尔斯。

4. 开幕发言后，小组嘉宾进行了专题发言，随后进行了互动讨论。小组讨论会以小组嘉宾的总结发言结束。本次讨论会通过手语翻译和闭路字幕向残疾人提供无障碍服务，并进行了网播和录制。¹

二. 会议纪要

A. 开幕发言

5. 主管人权事务助理秘书长在开幕发言中指出，本次小组讨论会的主题尤为重要，它旨在分析各国为落实《联合国土著人民权利宣言》所采取的法律、政策、司法决定及其他措施，评估这些措施对土著人民权利的影响，并探讨与土著人民合作开展政策设计和实施的情况。

6. 大会近二十年前通过的《宣言》是关于土著人民权利最全面的国际文书。它确认了土著人民的一系列基本权利，明确体现出会员国对这些权利的承诺。主管人权事务助理秘书长回顾说，《宣言》开篇即承认土著人民遭受的历史不公，包括殖民化以及对其土地、领地和资源的剥夺，同时为各国提供了纠正这些不公、

¹ 网播可在以下链接观看：<https://webtv.un.org/en/asset/k19/k19m9xl7lf>。

并基于正义、民主、尊重人权、不歧视和诚信原则与土著人民建立和谐合作关系的重要指导。《宣言》还阐释了现有人权标准如何适用于土著人民的具体情况，从而明确了各国对土著人民的人权义务，并为土著人民的生存、尊严和福祉确立了一套最低标准的全球框架。

7. 主管人权事务助理秘书长强调，《宣言》通过 17 年后，仍需付出更多努力以推动《宣言》的全面落实。她提及联合国人权事务高级专员关于土著人民权利的报告，² 其中指出土著人民在充分享有《宣言》所载权利方面仍面临严峻障碍。

8. 主管人权事务助理秘书长着重指出，自由、事先和知情同意权持续遭受侵犯的问题依然存在，尤其是在开发和投资项目背景下。此类侵权行为往往对土著人民享有清洁、健康和可持续环境的权利以及经济、社会和文化权利产生连带负面影响，而土著妇女和青年受到的影响尤为严重。这些侵权行为通常发生在以下背景下：土著人民对其土地、领地和资源的权利未得到充分承认，其自主权、自治权和参与权等《宣言》所载的多项权利也未能得到充分认可。

9. 在提到受《宣言》启发而进行的法律修订和宪法改革时，她表示，仅靠法律改革不足以实现《宣言》要求的变革。主管人权事务助理秘书长补充说，政策改革应作为全面行动计划的一部分，以达成《宣言》的各项目标，并需与土著人民协作制定明确的指标和预期成果，定期向社会公开。她强调，任何未经与土著人民进行实质性协商的法律、政策或其他决定，都可能无法满足他们的实际需求，不符合《宣言》设定的标准，并最终侵犯他们的权利。

10. 她提到，尽管区域和国家法院援引《宣言》的司法决定日益增多，且多个联合国条约机构在涉及土著人民的事项中引用《宣言》来解释相关人权条约条款，但《宣言》的落实仍面临严峻挑战，这是实现《宣言》目标的核心问题。

11. 最后，主管人权事务助理秘书长强调，各国需要重新承诺将土著人民权利作为优先事项，并将其转化为具体且协调的行动。她指出，为实现《宣言》目标，各国应采取整体方针落实土著人民权利。这一方针意味着避免零散举措，并与土著人民合作制定广泛且规划完善的战略。

B. 嘉宾的专题发言

12. 托基女士首先提到 2024 年土著人民权利专家机制开展的研究，³ 她回顾说，《宣言》是一项确认土著人民基本人权及会员国对这些权利正式承诺的国际文书。

13. 《宣言》具有重要的法律意义，既是大会对人权的权威声明，也为各国设定了遵循这些基本人权的道义义务。她强调，《宣言》也是解释各国在土著人民问题上在已批准的人权条约下承担义务的依据，她还说《宣言》的部分条款可被视为习惯国际法。她着重指出，落实《宣言》通常需要制定新法或修订现有法律，正如其第 38 条所设想的那样。然而，大多数国家仍缺乏专门针对土著人民的政策与监管框架，或现有框架不够完善，因此可能还需要建立此类框架。变革不仅

² [A/HRC/57/25](#).

³ [A/HRC/57/62](#).

仅涉及制定专门法律，有效的落实需要将法律、政策和结构调整符合《宣言》所载的国家义务。她强调，会员国必须发挥作用，推动《宣言》落实并确保与现有人权义务保持一致。

14. 托基女士重点列举了专家机制研究中提到的一些例子：(a) 墨西哥城宪法是承认土著人民权利的最先进的地方宪法之一；(b) 厄瓜多尔《宪法》承认国际条约中规定的人权可直接执行；(c) 加拿大的国家实施立法明确确认《宣言》是一项适用于加拿大法律的普遍国际人权文书；(d) 刚果民主共和国关于保护和促进土著人民权利的第 22/030 号法。

15. 她补充说，尽管少数国家已做出切实改变，并将《宣言》原则纳入国家法律和政策，但世界上许多国家仍未履行义务。她坚持认为，必须重申各国承担着推动《宣言》落实、确保充分履行义务的重大责任。如果各国不与土著人民进行接触，这一目标就无法有效实现。

16. 她最后回顾说，《宣言》对国际法一般原则和习惯国际法的发展做出了贡献，需要按照专家机制在研究中提出的建议，采取措施指导和协助司法机关确保国内法的解释和适用符合国家的国际人权法义务，还需要将土著人民纳入立法改革进程。⁴

17. 卡利·察伊先生首先概述了《宣言》的宗旨与其实际落实之间存在的显著差距。他援引《宣言》第 38 条，强调该条体现了在立法和政策制定过程中的每一步都应积极与土著人民进行积极且实质性的合作。他指出，这一条要求让土著人民的声音和代表成为法律政策决策、实施和评估的核心参与者。

18. 考虑到土著人民权利不应自上而下强加，而应通过伙伴关系和相互尊重来实现，他指出各国政府的良好意愿与政策应保护的对象的实际生活体验之间存在落差。他补充说，虽然各国政府邀请土著人民参与讨论，但他们的意见既未得到充分考虑，也未被真正纳入最终决策。

19. 即使通过了健全的立法，落实过程中仍面临多重挑战，包括资源限制、官僚惰性和相互冲突的政治利益，这些往往导致法律总体上仅停留在象征层面。这种情况在土地权利、环境保护和文化遗产等领域尤为令人担忧，在这些领域，落实延迟或不到位可能造成不可逆转的后果。尽管一些国家在纸面上承认了土著人民的土地权利，但这些权利常因采掘业、基础设施项目和农业扩张而受到侵蚀，且相关犯罪行为往往不受追究。此外，土著人民在通过国内法院和国际机制寻求正义时仍面临重大障碍，包括诉讼成本、歧视性做法，有时甚至直接遭受暴力和恐吓。

20. 卡利·察伊先生强调，必须解决导致这种落实差距的结构性不平等问题。历史上，土著人民长期遭受殖民化、剥夺权利和系统性歧视，这些问题至今仍表现为社会经济差距。若不解决这些根源问题，即便出于善意的政策也难以产生实质影响。

⁴ 同上，附件，第 5 段。

21. 他提出三个弥合落实差距的步骤。第一也是最关键的步骤，需要重构国家与土著人民的关系，这意味着超越将协商视为形式程序的思维，转而将协商作为根本的民主实践和持续对话。必须让土著人民作为共同创造者参与影响其生活的政策制定，并充分尊重和整合他们的知识体系、治理结构和文化实践。第二是确保分配必要资源以支持土著人民权利的落实，这意味着需要为土著人民和国家机构开展能力建设，使之能有效执行国际法和国内法承认的权利，同时建立问责机制，在国家未履行《宣言》义务时提供补救措施。第三是在国家和地方层面建立对土著人民权利落实情况的监测评估机制。监测评估必须让土著人民亲身参与。透明的报告制度以及独立公正的审查对于发现不足、推动持续改进至关重要。

22. 他最后强调，必须认识到实现《宣言》目标不是一次性任务，而是一项持续承诺，尤其是在气候变化、经济不平等和政治动荡等全球挑战的背景下。他指出，落实差距不仅是技术性问题，更是关乎正义、公平和人的尊严的议题。弥合这一差距需要各国从根本上转变与土著人民的互动方式。通过切实履行《宣言》第 38 条，我们才有可能创造这样一个未来：土著人民的权利不仅在法律条文上，更在全世界日常生活中得到充分实现。

23. 奥乔亚·阿里亚兹女士表示，作为来自哥伦比亚的法官，她的发言将重点介绍哥伦比亚法院为达成《宣言》目标所作出的司法裁决，特别是根据 2016 年签署的《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》设立的和平特别司法管辖机制的裁决。她指出，哥伦比亚在土著人民权利方面并不缺乏立法措施、制度安排或司法判决。迄今为止，哥伦比亚宪法法院已就土著人民权利相关问题作出 400 多项裁决，其中约 23 项援引了《宣言》。她说，在宪法判例中，《宣言》通常被用作解释现行法律体系中具有约束力的规范的工具。

24. 她强调指出，尽管哥伦比亚宪法法院的判例被全球视为典范，但真正的挑战仍在于如何切实保障土著人民权利的有效落实。近期对过渡期正义的关注为土著人民寻求正义提供了更好机遇。

25. 和平特别司法管辖机制实施的以受害者为中心的司法模式在世界上独一无二。《和平协议》要求与土著专门管辖机制及其他族裔群体管辖机制进行协商协调。目前已通过包含族裔适应性通知、跨文化对话、跨管辖机制对话和支持土著权力机构等内容的规程和指南。所有这些机制都是为了实现妥善协调而设计的。

26. 关于和平特别司法管辖机制的判例，其主要优势之一是通过跨文化对话、跨管辖机制协调以及运用反映土著世界观的要件来解释犯罪行为，坚定地关注“出身法”，即土著法。这是哥伦比亚司法体系的重大里程碑，尽管哥伦比亚是一个多元文化国家，但此前对土著法和判例的国内适用一直进展缓慢。奥乔亚·阿里亚兹女士建议其他国家借鉴这种包容性实践。

27. 关于和平特别司法管辖机制涉及土著人民的司法裁决，她重点阐述了两大主题方向，认为这些是承认和切实保障《宣言》所载权利的重要进步：一是承认“出身法”，二是承认领地为受害方。

28. 关于第一点，她回顾说在过渡背景下，人们经常提及针对平民的严重侵犯人权行为，但很少关注土著人民如何基于自身经验、知识和观念，为疗愈过去、面对当下和建设未来做出贡献，从而尊重最基本的共存规则。

29. 关于第二点(将领地视为受害方)，和平特别司法管辖机制将众多土著人民和非裔群体的领地认定为冲突受害方。承认领地具有生命力，不仅确认损害不仅针对人类，也认可了不同的世界观以及文化平等。和平特别司法管辖机制认定领地是土著人民生活中根本且不可或缺的组成部分。这一认定突破了许多西方法律观念，为去殖民化进程打开了大门。

30. 她指出，和平特别司法管辖机制的裁决依据以下原则：承认国家族裔和文化多样性的原则(哥伦比亚《宪法》第 7 条)、土著专门管辖机制以及法律规范多元化的原则(哥伦比亚《宪法》第 246 条)，以及《和平协议》中纳入的族裔章节等。她最后强调，必须加强土著人民的自治和治理权，提升他们在决策职能中的代表性，并将土著法作为法律渊源。

31. 尼科尔斯先生回顾了 1975 年克里族与加拿大和魁北克省签署的《詹姆斯湾和北魁北克协议》，该协议标志着加拿大全面土地权利主张程序的开始。这项条约建立了多个克里族机构，负责管理教育体系、医疗和社会服务、经济发展、警务与司法事务等。克里族和加拿大同意设立协议落实办公室以推动条约的实施，并成立直接向议会报告的特别委员会作为监督机制。2008 年，克里族与加拿大达成新的关系协议，将更多权力和职责移交给克里族政府，并建立了由双方政府代表组成的高级别常设联络委员会，定期处理新出现的问题。

32. 他呼吁土著人民与各国继续合作，并强调克里族在推动加拿大土著权利方面发挥的关键作用，这一努力最终促成 1982 年具有里程碑意义的宪法修正案。他指出，加拿大政策立场发生了显著转变：从 2007 年反对《联合国土著人民权利宣言》，到 2016 年全面支持该《宣言》，最终在 2021 年通过《联合国土著人民权利宣言法案》，承诺全面落实《宣言》，这得益于加拿大土著人民的有效倡导。

33. 该法案确认《宣言》所载权利和原则是保障土著人民生存、尊严和福祉的最低标准。它承认包括殖民化和剥夺土地在内的历史不公，并申明土著人民享有自决权和自治权。法案要求加拿大在与土著人民协商合作的基础上采取一切必要措施，确保本国法律与《宣言》保持一致。法案还要求加拿大制定国家行动计划来指导联邦层面的《宣言》落实工作。联邦政府还应每年向议会提交进度报告。加拿大最高司法机关——最高法院在近期一项裁决中明确指出，《联合国土著人民权利宣言法案》已将该宣言有效纳入加拿大的实在法。

34. 尼科尔斯先生表示，加拿大为落实《宣言》采取的措施，包括制定国家行动计划，重塑了土著人民与非土著人民的关系，使其建立在互利互尊的基础上。尽管已取得重要成就并朝着正确方向迈进，但要充分实现《宣言》的精神和宗旨仍需继续努力，例如按照专家机制建议，建立独立的问责和监督机制以确保其妥善落实。⁵

35. 他最后说，克里族将继续在全球范围内倡导土著人民权利，并愿意与其他国家和土著人民分享落实《宣言》的经验和视角。

⁵ 同上，第 26 段。

C. 互动讨论

36. 各会员国、国际组织和非政府组织的代表发表了评论或提问。⁶ 多个会员国对本次小组讨论会的重点表示欢迎，着重指出自大会通过《宣言》17 年来，其内容在大多数情况下仍远未成为现实。

37. 为实现这一目标需要持续开展工作，包括报告侵犯土著人民权利的行为、支持相关组织及其代表，并协助改善他们的处境。让土著人民能够按照他们的世界观在祖传土地上和谐生活、享有其独特文化，将造福全人类。

38. 与会者对落实《宣言》措施不足表示关切，特别是考虑到气候变化对土著人民造成的严重影响，这些影响正威胁着他们的土地、生计和传统生活方式。由于通常依赖自然生态系统，土著人民更容易受到气温上升、极端天气和资源枯竭导致的环境破坏影响。

39. 讨论还强调应该就领地和自然资源管理问题与土著人民进行协商，确保开发项目获得土著人民的自由、事先和知情同意。与会者指出，缺乏有效的协商程序对土著人民造成不成比例的影响，导致他们失去祖传土地、资源、生计和文化，并引发生态退化。

40. 与会者承认土著人民，特别是土著妇女在保护领地、争取自决和平等方面面临的历史性挑战。他们强调，土著人民通过传统知识为可持续发展做出了不可或缺的贡献。考虑到当前全球面临的气候、污染和生物多样性危机，保护这些宝贵实践和语言的必要性尤为突出。

41. 几位国家代表强调了本国政府对维护土著人民权利的承诺。他们讨论了加强法律框架、政策和计划的具体案例，这些举措旨在增强土著人民权能并提升他们的参与度，包括在人工智能发展等相关事务中的参与。

42. 联合国人类住区规划署(人居署)代表对专家机制的研究表示欢迎，并强调土著人民土地保有权保障的重要性，指出这是维护其身份认同、福祉以及文化和环境权利的关键。人居署倡导采用多元化的土地权利处理方式，承认土著法律和制度，并强调必须为城市地区的土著人民提供适足住房、供水、卫生和社会服务，以确保包容与公平。

43. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)代表重点介绍了该组织在推进土著人民权利方面的工作，特别是通过国际土著语言十年开展的活动。教科文组织与土著人民组织、会员国、联合国机构和私营企业合作，将土著语言纳入技术领域。作为一项基本人权，语言对维护土著人民的文化认同和遗产具有重要作用。教科文组织还正在开展关于媒体如何支持语言权利的研究，并鼓励会员国制定语言保护国家行动计划。

44. 联合国人口基金(人口基金)代表指出，《宣言》的落实需要增进土著妇女和女童的性健康和生殖健康及权利。该代表强调土著妇女和女童在获得性健康和生殖健康服务方面的差距。人口基金致力于支持《宣言》的落实工作，旨在通过推

⁶ 收到的发言可查阅 <https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/57/Pages/Statements.aspx?SessionId=81&MeetingDate=25/09/2024%2000%3a00%3a00>。

广符合文化习俗的医疗保健服务、确保自愿计划生育和孕产护理的可及性以及降低孕产妇死亡率来解决这些不平等问题。

45. 几位民间社会代表重点谈到了旨在限制土著人民权利，特别是土地权利的法律措施造成的负面影响。他们认为这些措施否定了合法的土地主张，变相鼓励土地掠夺者，并助长人权侵犯现象的持续存在。

46. 几位民间社会代表回顾了亚马逊地区土著人民历史上将古柯叶用于医疗和文化用途的传统，批评将古柯叶列入国际药物管制条约的决定带有种族偏见且危害土著社区。他们对世界卫生组织可能重新评估古柯叶分类表示期待，这或将导致古柯叶从经 1972 年议定书修正的《1961 年麻醉品单一公约》附表一中移除。这将是去殖民化毒品政策、保护土著人民权利的重要一步。民间社会代表敦促会员国和联合国人权系统，特别是关注保护土著人民权利的联合国实体支持世界卫生组织药物依赖性专家委员会在这方面的重点工作。

D. 嘉宾的总结发言

47. 托基女士在总结发言中对多位发言者表现出的对落实《宣言》的关注表示欢迎。她重申各国负有重要责任，需要确保在培训公务员和法官时考虑习惯法规范。她鼓励各国与本国土著人民开展切实有效的接触。专家机制呼吁人权理事会鼓励各国充分履行《宣言》规定的义务，并将《宣言》作为正式的普遍性国际人权文书和国内法。最后，她表示期待通过专家机制继续就此议题开展工作，研究各国可根据《宣言》第 38 条采取哪些具体措施来实现其目标。

48. 卡利·察伊先生列举了保护土著人民权利的成功政策案例。他提到非洲土著妇女开发的种子保存方法，以及巴拿马库纳族妇女为挽救受海平面上升威胁的本地植物所做的努力。在气候不稳定的背景下，土著妇女掌握的生态知识显得更为重要。关于如何帮助提高对实现《宣言》目标必要性的认识，他指出支持措施可包括：翻译国际标准、协助土著组织，以及支持联合国三个土著人民问题机制。

49. 他提到承认土著权利，包括自治权及土地资源权的问题。他列举了加拿大、秘鲁和瑞典的案例，由于这些国家承认经济自决权，土著人民从自身土地获得了经济利益。最后他以秘鲁为例，介绍了为保护自愿与世隔绝的土著人民而建立的警戒站防护网络。

50. 奥乔亚·阿里亚兹女士指出，不仅要在哥伦比亚，更要在全世界范围内将土著妇女的视角纳入司法程序和裁决。她强调不仅要倾听土著人民的声音，更要停止使用“习俗惯例”这类表述，转而使用“法律体系”。最后她呼吁消除可能产生误导的语言表述，避免通用化的解决方案，真正倾听土著人民的声音，这样才能创造一个更公平、更尊重多样性的世界。

51. 尼科尔斯先生强调，落实《宣言》将使所有人受益，而不仅是土著人民。他指出在气候变化背景下落实《宣言》尤为重要。土著人民拥有的独特知识和专长对解决气候危机等生存挑战至关重要。由于地理位置、与土地的精神联系以及在传统领地上狩猎、捕鱼和采集的生活方式，土著社区受到气候危机的影响尤为严重。他最后表示，加拿大《联合国土著人民权利宣言法案》是一个起点，它将促进土著人民与非土著人民在国家内部达成更深理解、开展更多合作并实现更平等

的关系。未来必须建立在合作与伙伴关系原则、维护人权的新社会契约、承诺保护地球以及承认人们在根本上相互依存之上。
