



人权理事会

第十八届会议

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

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 联合国人权事务高级专员关于土著人民权利的报告

### 内容提要

本报告系根据人权理事会第 12/13 号决议和第 15/7 决议提交。报告载有人权机构和机制相关情况发展的资料，并阐述了联合国人权高级专员办事处在总部和外地开展的有助于增进和充分履行《联合国土著人民权利宣言》、实际落实《宣言》效力的各项活动。报告涵盖的时间为 2010 年 5 月至 2011 年 4 月。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 联合国人权事务高级专员办事处的活动.....	3-56	3
A. 专题工作：总部 .....	6-15	3
B. 区域倡议.....	16-18	5
C. 与国家接触 .....	19-56	6
三. 人权机构和机制 .....	57-78	12
A. 土著人民权利专家机制.....	57	12
B. 特别程序和条约机构 .....	58-76	12
C. 普遍定期审议 .....	77-78	15
四. 结论 .....	79-83	16

## 一. 导言

1. 人权理事会在关于人权与土著人民问题的第 12/13 号决议和第 15/7 号决议中，请联合国人权事务高级专员每年向理事会提交一份关于土著人民权利的报告，报告应收入各人权机构和机制的相关发展动态和高级专员办事处(人权高专办)在总部和外地开展的各种活动——促进、尊重和全面适用《联合国土著人民权利宣言》的规定，以及落实《宣言》的后续工作。

2. 本报告特别侧重列举一些实例，说明人权高专办在总部开展的、以及由外地人员力量开展的有助于充分落实土著人民权利的各项活动。这些实例并不试图详尽概述人权高专办关于土著人民权利的工作。本报告还综述了联合国条约机构和包括普遍定期审议在内的人权理事会特别程序和机制最近的动态。先前在 2007 年的大会上投票反对通过《土著人民权利宣言》的成员国最近批准该宣言进一步加强了其意义。

## 二. 联合国人权事务高级专员办事处的活动

3. 在审查期间，人权高专办继续为增进和充分履行《联合国土著人民权利宣言》开展了工作。这些权利在高级专员的《战略管理计划》中占有显要地位。

《土著人民权利宣言》是这一领域的共用手段和行动框架。

4. 在国际层面，人权高专办继续为土著人民权利专家机制提供服务，特别是通过支持筹备和组织其年度会议，以及在 2011 年举办一次技术研讨会，为其专题研究作出贡献。人权高专办还继续组织三个致力于土著人民的联合国机制，包括专家机制、土著人民权利特别报告员和联合国土著问题常设论坛之间的协调会议。

5. 人权高专办继续管理联合国援助土著人民自愿基金，以此支持土著人民组织参与专家机制和土著问题常设论坛的会议。在 2011 年 2 月 7 日至 11 日举行的第二十四届会议上，信托基金董事会建议为土著社区和组织的代表提供 30 笔差旅费资助，用以出席常设论坛第十届会议，以及 24 笔差旅费资助，用以出席专家机制第四届会议。在大会于 2010 年 11 月扩大基金的任务后，信托基金董事会还拨出资源，使土著人民的代表能够出席人权理事会和各条约机构长达 5 天的会议，这些会议将在 2011 年 9 月至 2012 年 3 月之间举行。

### A. 专题工作：总部

6. 人权高专办的一个重要发展是推出联合国土著人民伙伴关系，这是一个倡议，与国际劳工组织(劳工组织)、联合国开发计划署(开发计划署)和联合国儿童基金会一起通过多方捐助者信托基金发挥作用。该伙伴关系是常设论坛第十届会议在 2011 年 5 月 20 日推出的。伙伴关系的主要目的是通过联合国与土著人民和国

家的联合国家方案促进执行《土著人民权利宣言》及 1989 年《国际劳工组织土著和部落民族公约》(第 169 号公约)。伙伴关系将为以下领域的方案提供资金：**(a)** 获得司法援助；**(b)** 获得土地和祖先的领土；**(c)** 立法审查和改革；**(d)** 民主治理和土著人民的机构；以及**(e)** 自然资源和采掘业(预防冲突、解决争端和惠益分享)。

7. 人权高专办还在其外地办事处负责人的年度会议上专门讨论了反对歧视的主题，重点是保护土著人民和少数人的权利。这次会议于 2011 年 4 月举行，汇集了外地办事处的 56 名负责人，并讨论了，除其他外，应对土著人民在实现其权利方面所面临的挑战的战略。

8. 作为深化与人权高专办外地办事处工作的一部分，土著人民和少数民族股于 2010 年 12 月 15 日和 16 日在马那瓜举办了人权高专办拉丁美洲和加勒比地区外地办事处区域协商会，以分享在促进和保护土著人民权利方面的最佳做法，包括以自由、事先和知情同意问题为重点。会议的另一个相关主题包括与土著人民协商的程序和机制。

9. 为了回应常设论坛的建议，人权高专办、劳工组织和常设论坛秘书处于 2010 年 9 月 20 日和 21 日在日内瓦联合举办了一次主题为“跟踪：评估落实土著人民权利的指标、机制和数据”的专家会议。在会议上，与会者总结了为制定指标和产生关于土著人民处境的数据所作的努力，并讨论了综合评估框架可能的主要特点，该框架将协助地方、国家和国际各级行动者。

10. 继常设论坛提出召开一次关于自愿与世隔绝的土著人民处境研讨会的另一项建议之后，人权高专办正在审查拉丁美洲经过一系列磋商后拟定的关于土著人民自愿与世隔离和初步接触外界问题的准则最后草案。

11. 作为其努力促进《土著人民权利宣言》的一部分，人权高专办与各国议会联盟和墨西哥政府合作，于 2010 年 10 月 31 日至 11 月 3 日举办了题为“促进包容性议会：少数群体和土著人民在议会中的代表性”的国际会议。会议在恰帕斯结束时与会议员通过了《恰帕斯宣言》。成果文件中包含的建议有，除其他外，议员在落实特别程序任务负责人和联合国人权条约机构的建议以及提高对《宣言》的认识方面的作用。

12. 在上述会议之后，人权高专办与常设论坛秘书处、各国议会联盟和开发计划署联合编写了《土著人民权利宣言》议员手册。成立了一个著名土著专家和议员咨询委员会，并已开始起草工作。预计手册的最终版本将于 2011 年 12 月完成。

13. 促进《宣言》的另一个领域是办事处与国家人权机构的工作。人权高专办与新西兰人权委员会合作举办了一次关于国家人权机构实施《联合国土著人民权利宣言》的磋商会，以讨论，除其他外，亚太地区国家人权机构论坛提出的关于为世界各国人权机构制定实用指南的建议。磋商会于 2010 年 12 月 1 日至 3 日在

新西兰奥克兰举行，随后将举行一系列磋商会，以确认实用指南的内容。预计将于 2011 年底完成该实用指南。

14. 除了开发促进《宣言》的工具之外，人权高专办还继续参与土著人民问题机构间支助小组的工作，该小组是土著问题国际合作的一个机制，与土著问题常设论坛进行密切合作。2010 年 9 月 16 日和 17 日，世界卫生组织(世卫组织)在日内瓦总部主办了以土著人民健康为主题的支助小组年度会议。此外，人权高专办中美洲区域办事处还参加了由联合国 10 个区域会员组成的土著问题区域机构间工作组的一次会议。

15. 为了使《宣言》取得具体成果，必须在国家一级建立能力和专长。人权高专办执行的土著研究金方案是在民间社会进行这种能力建设的一个重要手段。2010 年 4 月以来，26 名研究员通过英语、西班牙语、法语和俄语研究金方案在日内瓦总部接受了人权高专办及其合作伙伴的广泛培训。此外，作为其努力调整和完善该方案的一部分，人权高专办设立了一个高级土著研究员职位。首位高级研究员于 2011 年 5 月参加人权高专办为期三个月的工作。人权高专办还设法将一些研究员安排到其外地办事处工作。

## B. 区域倡议

16. 2010 年，人权高专办中美洲区域办事处执行了一个评估土著人民人权状况的项目，以制定一个行动计划。该区域办事处促进与中美洲五个国家的土著民族成员建立了区域协商机制。该机制在增进了解和认识侵犯土著人民权利的影响，包括对性别的认识方面发挥了有益的作用。该机制还提请注意有待协商的土地权利和义务，以及自由和知情同意。区域办事处根据调查结果，还与联合国系统、政府官员和土著人民组织举行了一次参与性会议，以设计一项行动计划，这将使该办事处能够就选定的关注领域实施一个为期三年的项目。

17. 在亚洲，人权高专办东南亚区域办事处为促进和保护土著人民的权利继续与区域一级的联合国机构合作。该办事处与开发计划署土著人民区域倡议主办了一系列会议，重点是(a) 以权利为基础的发展方针；(b) 自然资源与生计；以及(c) 联合国人权机制和进程的后续行动。2010 年 7 月，该区域办事处还参加了亚洲土著人民条约和亚洲论坛举办的东南亚国家联盟(东盟)土著人民特别工作组战略规划研讨会。研讨会的重点是承认东盟内部的土著人民。

18. 在非洲，人权高专办中部非洲区域办事处(联合国中部非洲人权和民主中心)协助组织了一次关于适用土著人民权利相关国际规范和原则的分区域讲习班。该讲习班由人权高专办土著人民和少数群体股与国际劳工组织中部非洲区域办事处合作于 2010 年 5 月 26 日至 28 日在雅温得举行，旨在研究如何更好地将有关土著人民权利的规范和原则纳入执行该次区域的国家方案和政策。这项活动汇集了各国政府、民间社会组织的代表和土著人代表。

## C. 与国家接触

### 1. 监测活动

19. 在国家一级开展的有关土著问题的活动包括监测、支持法律改革、技术合作、能力建设和提高认识活动。在拉丁美洲，人权高专办外地办事处监测了一系列关于土著人民权利的问题，包括与发展与采掘业有关的磋商进程、动荡和冲突局势，以及保护土著人民等问题。

20. 玻利维亚(多民族国)办事处收到了土著人民代表对国家机构在法律措施、基础设施和采掘项目方面不履行其协商职能或履行不力的投诉。人权高专办收到了有关该问题、特别是关于采掘业项目的投诉，这些项目对土著社区的生活造成了影响。它还继续监测了国家机构与受潜在基础设施项目影响的土著人民缺乏协商的问题，如跨 Isiboro Secure 公园和 Madidi 公园的公路项目。此外，该办事处还收到了对查科地区和波波湖附近的采掘业产生的有毒物质污染造成一些土著社区的领土环境污染的投诉。

21. 在审查期间，人权高专办驻哥伦比亚办事处继续履行其职责，监测对土著人民人权的侵犯。这包括监测旨在调查至少 7 名阿波人被屠杀的司法程序。还特别注意在国内武装冲突期间任意拘留土著领导人、威胁他们的人身安全和监禁土著人的案件。

22. 人权高专办哥伦比亚办事处正在参与根据美洲人权委员会的决定为来自 Alto Sinu 的 Embera Katío 建立的保护机制的审查过程。这一过程是与民间社会组织、Embera Katío 当局和政府官员合作进行的。参与包括实地考察有关社区及与相关政府官员会晤。

23. 危地马拉办事处监测了上韦拉帕斯省 Polochic 山谷 12 个土著社区的强迫迁离。在有关开采自然资源和获得土地方面的社会矛盾日益增加的背景下，特别重视任意拘留土著领导人、威胁他们的人身安全和在伊萨瓦尔 Quebrada Seca 杀害四名土著领导人的案件。

24. 在墨西哥，办事处执行了一些与土著人民权利和威胁人权维护者有关的监测任务。它们包括就两名为土著人民权利工作的人权捍卫者被杀害到瓦哈卡采访当局和土著领袖，以及监测对格雷罗州的一名土著人权捍卫者的审判，此人最终免除了所有指控获得释放。

25. 该办事处还对恰帕斯进行了监测考察，评估了采矿活动对人权的影响，并评估了在发展可持续农村城镇倡议方面与土著人民协商的情况，其目的是提供获得教育和保健的机会。人权高专办在对帕索德拉雷纳社区的实地访问期间，调查了在一个水电站大坝建设中与土著人民协商的问题。

26. 在亚洲，人权高专办各国家办事处监测了涉及土著社区的土地特许出让、抗议、债役劳动问题的案件。人权高专办柬埔寨办事处继续监测农业——工业用途特许让出经济用地和掠夺土地的影响，例如橡胶和木薯种植园以及采矿和

石油活动对于土著人民的影响。在某些情况下，授予特许权没有尊重与土著社区协商的义务，因而威胁到他们的生活、文化、传统、墓地和森林。一些有争议的土地案件造成了对土地权活动家以及质疑其驱离的社区成员的暴力行为。人权高专办柬埔寨办事处在某些情况下力求推动政府成员、私营企业的代表、民间社会组织与土著社区领导人之间的对话，以期在出现土地纠纷的情况下鼓励尊重人权。

27. 在目前的方案中，人权高专办柬埔寨办事处正在协助社区进行土著人民自我认同并在土地管理部登记，使他们有权申请集体土地所有权。这一过程是由2001年的《土地法》授权的，其中承认土著社区在取得法定土地使用权以前是一个法人实体。鉴于2008年的特许经济用地威胁影响800多户家庭，该办事处目前努力的重点是协助 Mondulkiri 省 Bousra 区的 Phnong 人保护他们的权利。人权高专办在这方面的工作重点是(a) 加快登记尚未被公认为法律实体的土著社区；和(b) 协助向土著社区提供公共土地所有权，以确保他们的土地所有权安全。

28. 在尼泊尔，办事处继续监测全国各地土著人民组织的抗议和示威，要求自决和在拟议的尼泊尔联邦制度中建立自治州。通过监测各种情况，人权高专办在政治局势动荡的地区发挥了预防作用。尼泊尔办事处还继续监测最高法院2006年决定的执行情况，该决定命令政府执行现行法律，禁止对儿童的剥削，包括 Kamalari 做法。<sup>1</sup> 通过与地方组织开展以 Kamalari 儿童的救援和康复为重点的工作，已经建立地方和区域宣传网络。

## 2. 技术合作和能力建设活动

29. 办事处通过一系列技术合作活动支持各国政府处理土著人问题。人权高专办玻利维亚(多民族国)办事处继续支持旨在改变歧视和排斥土著人民模式的行动。这些行动中有的几项是有关执行宪法条款的立法和体制发展的一部分。该办事处组织各种圆桌会议，利用技术支持，包括法律分析，起草了反对种族主义和一切形式歧视的法案。在总部的支持下，人权高专办通过研讨会向非殖民化副部提供了支持，该副部通过一项行动计划负责解决种族主义和种族歧视问题。

30. 人权高专办还就一项辖区法案的协商过程向土著司法副部提供了支持。这是通过传播关于法案的信息、组织一系列关于土著人民权利的研讨会和培训班而实现的，重点是在《联合国土著人民权利宣言》的框架内进行协商，监督这些协商，并参与圆桌讨论，将协商过程中收集到的意见纳入法案草案。在协商期间，土著人民的代表表示支持法案草案；然而，2010年12月29日通过的法案最后

<sup>1</sup> Kamalari 做法是一种债役劳动形式，根据这种形式，属于塔鲁土著群体的儿童被送到富裕家庭劳动，并经常受到身体虐待和性剥削。

文本包含的多项修正案未反映土著人民在协商过程中提出的意见。虽然玻利维亚(多民族国)的宪法规定了与土著人民协商的权利和 2007 年第 3760 号法律采用联合国《土著人民权利宣言》作为国家法律,但迄今为止,只对开发碳氢化合物采用了规范协商的国内法律。

31. 在哥伦比亚,2009 年办事处向哥伦比亚宪法法院下令实施的一项保护阿波土著人民的计划提供了持续支持。支持工作包括接纳经济和社会事务部资助的一名国家顾问并与之一起工作,以帮助实施该计划。人权高专办哥伦比亚办事处与开发计划署和驻地协调员办公室一道,为支持建立一个高级别委员会提供了技术咨询,使保护土著人民的建议成为公共政策。

32. 人权高专办哥伦比亚办事处在讨论一项关于内部武装冲突受害者和土地归还的法律草案期间向政府官员和国会议员提供了技术咨询。该法律草案包括政府有责任与族群进行磋商以取得他们的同意。该办事处推出了一项倡议,旨在与少数民族社区开展广泛的国家参与进程,以讨论他们对自由、事先和知情协商及同意原则的看法、愿望、关注、评论和经验,有可能使之成为一项具有法律约束力的文书。2010 年 7 月,在土著人民权利问题特别报告员的专家协助下,执行了第一阶段的项目。

33. 人权高专办危地马拉办事处举行了关于与政府官员、土著管理部门、民间社会组织、记者和私营部门协商责任的研讨会,以增加对这一符合国际标准的责任的理解。该办事处还参加了一个负责起草国家协商责任法规的政府委员会的会议。该办事处强调,这一法律文书应符合国际人权标准,并以同土著社区和组织进行广泛磋商为基础。

34. 在报告期间,人权高专办危地马拉办事处与取缔对土著人民的种族主义和种族歧视总统委员会和土著妇女律师事务所共同完成了题为“促进消除种族主义和种族及性别歧视,特别是对土著妇女歧视”的项目的执行工作。该办事处为加强这两个组织的法律部门开展了工作,而且还与来自全国各地的检察员举办了加强对歧视案件调查和起诉的研讨会。

35. 危地马拉办事处还促进国家机关与加里夫纳土著人民的代表之间的对话,鼓励他们包容以及加里夫纳参与政府机构处理种族主义和歧视的问题。

36. 在墨西哥,办事处参加了联盟大会的一个专家小组,以讨论题为“Anteproyecto de la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indigenas”(咨询土著人民和社区一般法律草案)的土著人民协商权利法律草案,并讨论了它与国际标准,特别是《联合国土著人民权利宣言》一致的问题。

37. 根据秘鲁司法学院对提供技术援助的请求,南美洲区域办事处为该学院的检察官和法官组织了一期关于国际人权条约在国内法院直接适用和解释效果的培训班。课程的重点包括土著人民国际文书和法律多元化科目。为期两个月的课程涉及(a) 在利马两个星期的强制参与(2010 年 9 月 20 日至 24 日和 10 月 11 日至 15 日);(b) 三个层次的评估;(c) 网上后续。第一个星期涉及来自哥伦比亚宪法



法院的一名法官、来自美洲人权法院的一名法律官员、国际劳工组织的法律官员和人权高专办的区域副代表的专家参与。有 55 名公共检察官和法官参加了培训班，并进行了现场直播，包括在秘鲁土著地区直播。

38. 在亚洲，办事处努力解决柬埔寨法律框架和伴随程序要求的复杂问题，这些问题使土著社区处于土地被征占和生计损失的风险之中。人权高专办柬埔寨办事处支持政府网络(农村发展、土地管理和内政部)、联合国、民间社会和土著社区，加强土著人民和他们的合作伙伴在国内法律框架及其落实土地使用权安全方面的能力。通过技术咨询、培训会议和研讨会提供支持。

39. 人权高专办中部非洲区域办事处与喀麦隆和刚果政府于 2010 年 8 月 9 日分别在 Ngambe Tikar (喀麦隆)和布拉柴维尔(刚果)共同庆祝土著人民国际日，以提高政府和土著代表对《宣言》所载的土著人民权利的认识。更具体而言，区域办事处与联合国系统伙伴支持刚果政府举办提高公众认识和宣传活动周，包括 2010 年 8 月 9 日的新闻发布会、展出和会议辩论。这些活动促进了土著人民代表与政府之间在国家一级的重要对话，并进一步提高了对通过和颁布关于土著人民权利的国家法律重要性的认识。

40. 在刚果，为了促进通过关于土著人民权利的国家法律，人权高专办中部非洲区域办事处还加入了联合国系统和其他合作伙伴的宣传倡议。在土著人民权利特别报告员访问后不久，议会和参议院于 2010 年 12 月 30 日在布拉柴维尔通过了该法律。该法律是非洲的第一步此类法律，标志着认可和保护该国被边缘化的土著人民权利的重要一步，其中包括 Baaka、Mbendjele、Mikaya、Luma、Gyeli、Twa 和 Babongo 等群体的权利。

41. 此外，区域办事处与喀麦隆、各外交使团和喀麦隆对外关系部进行了双边会晤，向他们通报了建立联合国土著人民伙伴关系的情况，以努力争取对伙伴关系的支持和贡献，使其作为加强技术合作和能力建设的一种手段。区域办事处还表示愿意为喀麦隆对外关系部进行的一项关于土著人民定义的调查研究的确证阶段作出贡献，以便在喀麦隆编制一份关于保护土著人民的法律草案。

42. 南部非洲区域办事处接纳了一名来自纳米比亚的土著研究员，为期四个月。该研究员最近在日内瓦完成了人权高专办年度土著奖学金方案，是人权高专办总部所作努力的一部分，以创造国家奖学金机会，并在国家办事处提供“在职”培训。

43. 人权高专办莫斯科办事处还通过接纳一名为期 3 个月的土著研究员支持土著奖学金方案。此外，它侧重于参加联合国人权机制工作的土著人民的能力建设和增加知识。2010 年，作为人权高专办土著奖学金方案的一部分，该办事处与俄罗斯联邦人民友谊大学、联合国机构和非政府组织合作，促进在莫斯科和日内瓦举行了由土著社区的 8 名代表参加的培训班。俄罗斯联邦办事处还为用科米-彼尔米语翻译和印刷《世界人权宣言》提供了方便。这就完成了将《宣言》翻译成 10 种土著社区语言的一系列翻译工作。

44. 在拉丁美洲，人权高专办玻利维亚(多民族国)办事处为民间社会组织参加消除种族歧视委员会第七十八届会议向他们提供了能力建设援助，他们在会议期间与委员会的专家进行了对话。这种同政府一起参与，使委员会对该国的情况有了全面了解。应瓜拉尼人民大会的要求，为 100 名瓜拉尼领导者主办了关于参与主题和玻利维亚(多民族国)土著妇女权利的培训班。该办事处还在纽约举行的土著问题常设论坛第九届和第十届会议期间支持了瓜拉尼人的会议。

45. 人权高专办玻利维亚(多民族国)办事处在科恰班巴为 30 名土著通信员举办了一个为期三天的培训班。该培训班是以国际人权文书和价值观为重点的三个培训班中的第一个。此外，与会者开始印制已翻译成其原籍社区所讲语言的《世界人权宣言》小册子。

46. 人权高专办哥伦比亚办事处通过公开演讲、技术会议及与土著人民、民间社会组织和政府官员的研讨会，提高了对《联合国土著人民权利宣言》内容的认识。该办事处向各利益攸关方，包括宪法法院的法官，进一步分发了《宣言》和联合国的相关文件，目的是增加关于保护土著人民的知识。

47. 2010 年 10 月，人权高专办哥伦比亚办事处参加了一个对军队高级法律人员的培训方案，并举行了关于土著人民基本权利和自由的特别会议。在这种背景下，该办事处处理了关于军事行动与土著人民权利的具体问题，特别注重土地、领土和自然资源的使用，以及自由、事先和知情同意的原则。提出的问题还包括因军事存在和行动而被迫流离失所的风险，对迁徙自由的限制以及保护土著人民免遭非法武装团体的影响。

48. 人权高专办危地马拉办事处在玛雅方案内结束了关于土著人民权利战略性人权诉讼的第一阶段技术培训方案，有 32 名学员和 24 名土著人民组织的代表参加了培训。学员们设计并完成了总共 12 个战略性诉讼技术方案(协商、自然资源、土地、非歧视和文化权利)。已开始执行对第二组人员的培训方案。

49. 人权高专办危地马拉办事处还为来自拉丁美洲地区的 54 名土著领导人举办了一个为期两天的研讨会，以交流关于在开采自然资源的背景下保护土著人民集体权利的经验。

50. 墨西哥办事处于 2010 年 5 月 27 日和 28 日在华雷斯的瓦哈卡举办了一个区域论坛，主题是“协商的权利：发展项目对土地、领土和自然资源权利的影响”。来自格雷罗、瓦哈卡、恰帕斯和韦拉克鲁斯州的土著人民组织分享了他们在大型发展项目中捍卫其权利的经验。该办事处介绍了国际标准，特别注重《联合国土著人民权利宣言》。

51. 人权高专办中美洲区域办事处对国家协调组织给予了支持，该组织在巴拿马七个土著民族倡导寻求批准国际劳工组织第 169 号公约方面代表他们，采取的方法是在一些省和土著领土提供关于公约内容的能力建设培训。因此，内政部组建了一个工作小组来研究这一问题；在普遍定期审议期间，巴拿马政府自愿承诺考虑加入国际劳工组织第 169 号公约。

52. 中美洲区域办事处还启动了培训活动，以促进土著人民和组织利用人权机构。在人权高专办总部的支持下，该办事处制定了一个方案，根据为培训员设计的方法加强巴拿马全国土著妇女协调员(Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá)在国际人权框架(《宣言》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和其他国际人权文书)方面的能力，以增加与联合国人权机制的互动。该办事处还与在巴拿马和萨尔瓦多的联合国国家工作队密切协调，确保土著人民关注的问题在制订共同国家评估和联合国发展援助框架时得到考虑。

53. 2010年5月4日和5日，南美洲区域办事处参加了一个国际研讨会，其主题是“各国有义务与秘鲁和拉丁美洲土著人民协商”，由一个土著人民组织团体、国家人权协调员、乐施会和西班牙国际发展合作署举办。区域办事处在开幕式上发表了主旨演讲并在闭幕式上发表了意见，强调了国际文书的作用及与土著人民协商的重要性。200多名与会者出席了研讨会，研讨会得到了秘鲁媒体的广泛关注。2010年5月19日，国会通过了一部规范与土著人民协商义务的内容、原则和程序的法律，这在拉丁美洲和加勒比地区尚属首次；现在该法律正在等待总统颁布。经政府官员、土著人民组织和人权非政府组织、国家人权机构和其他利益攸关方之间10个月的紧张谈判之后议会通过了该法律。在通过之后，区域办事处与土著人民组织、人权律师和国际劳工组织区域办事处组织了后续行动。在国会通过该法律五周以后，秘鲁总统对其予以否决。在报告期结束时，该法律仍未生效。

54. 2010年11月26日，南美洲区域办事处为来自智利的30名青年土著领导人举办了关于联合国处理土著人民机制的培训班。该活动是由外交部人权司在圣地亚哥主办的。培训班包括向与会者散发关于土著人民的书籍和材料。

55. 在国际劳工组织和国际计划于2010年9月28日在喀麦隆联合主办的10部委(包括社会事务、农业、司法和对外关系)技术联络员研讨会上，中部非洲区域办事处举办了关于《联合国土著人民权利宣言》的培训班。它还制作了一系列提高对土著人民权利认识的宣传材料，并为更好地理解《宣言》以及全面执行其条款作出了贡献。宣传材料包括公共信息包，得到了儿童基金会刚果办事处、人口基金刚果办事处，欧洲联盟和刚果社会事务部的支持。该公共信息包包括1,000份关于中部非洲土著人民与人权的问答小册子和600份关于土著人民权利专家机制的情况介绍，以及数百份由刚果土著人民印制的招贴画。

56. 按照其提高土著活动分子在人权机制方面的能力的常规承诺，人权高专办尼泊尔办事处与一个全国土著组织为培训员联合举办了一期培训班。该培训班于2010年11月举行，目的是帮助参与者倡导按照国际标准将土著人民的权利纳入尼泊尔新宪法。

### 三. 人权机构和机制

#### A. 土著人民权利专家机制

57. 土著人民权利专家机制在 2010 年 7 月举行了第三届会议。除了讨论关于《土著人民权利宣言》的执行情况外，专家机制还通过了关于土著人民权利与参与决策权的研究进度报告。3 月 9 日和 10 日，该办事处主持召开了一次关于专家机制参与决策权的专家研讨会。研讨会的主要目的是获得对专家机制最后专题研究的更多实质性意见，特别是关于(a) 土著人民参与决策的良好做法；以及(b) 以自由、事先和知情同意原则为重点的落实参与权的建议。在研讨会后，最后完成了研究报告并将其与 2011 年 7 月第四届会议的第 2 号建议一起提交专家机制通过。<sup>2</sup>

#### B. 特别程序和条约机构

##### 1. 特别程序

58. 土著人民权利特别报告员对几个国家进行了访问，其中包括新西兰、危地马拉、刚果、新喀里多尼亚(法国)、苏里南和哥斯达黎加。例如，人权高专办危地马拉办事处对土著人民权利特别报告员的访问给予了支持，访问的重点是协商的义务。这次访问导致了对国内协商主题的广泛讨论，提高了私人部门的认识，并促使政府采取了规范这种权利的举措。关于特别报告员活动的更多细节将在其提交人权理事会第十八届会议的报告(A/HRC/18/35)中予以介绍。

59. 特别报告员还通过会议和对话继续为常设论坛和专家机制的工作作出贡献。在常设论坛和专家机制的年度会议期间他与土著代表举行了单独会晤，以交流信息。

60. 在报告期内，其他特别程序任务负责人也在各自职权范围内调查了土著人民的情况。专题任务负责人以各种形式处理了该问题，如在暴力侵害妇女、其原因和后果问题特别报告员最近提交人权理事会的报告(A/HRC/17/26)中，将重点放在各种形式的歧视，包括对土著妇女的歧视方面。食物权问题特别报告员在其提交给大会第六十五届会议的报告(A/65/281)中，探讨了对土地的压力日益增加构成的威胁，对土著人民给予了特别关注。特别报告员在报告中探讨了国家和国际社会如何通过增进对作为一项人权的土地的认可来更好地尊重、保护和实现食物权。

<sup>2</sup> A/HRC/EMRIP/2011/2。

61. 一些专题任务负责人还在他们的国家访问中讨论了土著人民的权利问题。文化权利领域独立专家根据其 2010 年 11 月对巴西的访问，特别对土著人民的文化权利进行了研究(A/HRC/17/38/Add.1)。反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员强调，在秘鲁国内武装冲突期间犯下的暴行影响了土著社区和农民，并且缺乏一项关于土著人民的包容性政策(A/HRC/16/51/Add.3)。特别报告员还强调了秘鲁集体赔偿方案的重要性，这是解决受国内武装冲突影响的土著人民独特需要的一个重要手段。在她于 2011 年 1 月 21 日在印度发表的结束任务的声明中，人权维护者处境问题特别报告员对那些，除其他外，为 Adivasis 人(部落民族)的权利工作的人表示关注。

## 2. 条约机构

### (a) 消除种族歧视委员会

62. 消除种族歧视委员会在审议缔约国提交的报告后通过的结论性意见中以及在根据其早期预警和紧急行动程序审议情况时继续特别关注土著人民的境况。在一些结论性意见中，委员会回顾了关于土著人民权利的第 23 号(1997 年)一般性建议。在审查期间，对 8 个缔约国提出了有关土著人民问题的结论性意见。

63. 委员会感到遗憾的是缺乏一些缔约国在人口(包括土著人民)的种族和语言构成方面的资料，这些资料将使委员会和缔约国能够更好地评估《消除一切形式种族歧视国际公约》在国家一级的执行情况。在这方面，委员会重申其建议，即缔约国应采取措施或适当的统计手段，确保自我认同是确定是否为土著人民的主要手段。委员会还讨论了一些缔约国对土著人民缺乏法律承认的问题，包括承认土著人民的集体权利，尤其是对祖传土地的权利。

64. 委员会继续关注过渡性企业开展的活动可能对土著人民的传统生活方式产生负面影响。它继续探讨在公共和政治事务中以及在决策机构内土著人民的有效参与和代表性问题。它还继续探讨土著人民充分享受经济、社会和文化权利的问题。委员会仍然关注土著人民有效诉诸司法和行政补救的问题

65. 根据其早期预警和紧急行动程序，委员会就 14 个国家和地区土著人民的境况发出了关注函和建议。特别是，它对在赋予土地特许权前缺乏与土著人民协商表示高度关注，包括在他们的传统土地上进行采矿活动或其他可能影响其生活方式的项目之前，没有取得他们的事先、自由和知情同意。委员会建议，在进行采矿活动或其他项目之前缔约国应与土著人民协商，以取得他们的事先、自由和知情同意。委员会在一些情况下根据其早期预警和紧急行动程序讨论了采矿活动对环境的负面影响，并建议缔约国对这类活动进行独立的影响评估。

### (b) 人权事务委员会

66. 人权事务委员会第一〇〇届会议审查了缔约国的报告并对从事家务劳动的妇女和女孩的境况表示特别关切，这一部分人主要是农村和土著妇女和女孩。根

据《公民权利和政治权利国际公约》第三条和第二十六条，委员会指出，她们的工作条件尤其苛刻，工作时间过长，并且无工作报酬或报酬很低。

(c) **经济、社会和文化权利委员会**

67. 经济、社会和文化权利委员会第四十四届会议对若干缔约国提出了关于土著人民权利的结论性意见。建议包括承认土著人民的官方语言；采取具体措施审查有关基础设施、发展和采矿项目的进程以及全面实施宪法法院的决定；通过尤其是与土著人民协商及其参与的法律，其中明确规定了符合国际劳工组织关于土著和部落人民的第 169 号公约和宪法法院相关决定的自由、事先和知情同意的权利；制定创造就业机会的具体战略；登记新生土著儿童和保护因国内武装冲突而流离失所的土著妇女的权利。

68. 委员会第四十五届会议讨论了一个缔约国的土著人民关注的问题。它建议该缔约国应确保土著社区能够返回他们被逐出的土地并保持在这些土地上不受干扰。它建议为协商和同意建立一个社区代表管理机构，以及缔约国考虑批准国际劳工组织第 169 号公约。

(d) **禁止酷刑委员会**

69. 在审议缔约国的报告时，禁止酷刑委员会注意到，逮捕令常常证据不足，逮捕被用作对某些群体，尤其是对土著人民进行污名化的手段(《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第二条)。委员会建议缔约国采取步骤，根除预防性行政拘留和大规模逮捕，并就任意拘留问题工作组提出的建议采取行动。委员会还对被迫流离失所的受害人因要求归还其土地而遭到恐吓表示关切。委员会注意到，受影响者主要为土著人民。根据《公约》第十四条的规定，委员会表示关切的是，属于流离失所者的土地被非法武装集团抢占后有时被出售给第三方，用于种植单一作物或开采自然资源。因此，委员会敦促缔约国采取有效措施，确保将土地归还流离失所的受害人，尊重土地所有权，特别是土著人民的土地所有权。

(e) **消除对妇女歧视委员会**

70. 委员会注意到缔约国提供资料，说明正在编写一份关于土著司法与普通司法系统之间合作与协调的法律草案，在第 4 条和 19 条中规定了合宪问题审查原则。它关注的是，定期报告和缔约国代表团的答复都没有充分说明如何解决两个系统之间的管辖权冲突问题(第 2 和 16 条)。因此，委员会建议缔约国采取必要步骤，以确保通过法定程序解决普通司法系统与土著司法系统之间的管辖权冲突。

71. 消除对妇女歧视委员会对土著妇女缺乏有效诉诸司法的机会表示关注。在相关结论性意见中，委员会要求各缔约国采取一切适当措施，消除妇女在诉诸司法方面可能面临的障碍，并采取措施确保妇女获得诉诸司法的机会。它特别建议各缔约国通过扫盲方案和法律援助提高妇女对自身权利的认识，并确保法官、律

师、检察官和公共辩护人熟悉妇女的权利，包括土著妇女的权利，以及缔约国根据《公约》承担的义务。

72. 在审查期间，委员会继续特别注意土著妇女缺乏获得医疗保健的机会，并建议缔约国缩小土著人口与非土著人口之间在婴儿和产妇死亡率方面的现有差距。

73. 委员会仍然关注缺乏临时特别措施，制定强制性目标和配额，以解决土著妇女在政治和公共生活的决策职位中代表不足的问题。在这方面，委员会重申其建议，即缔约国应按照《公约》第四条第 1 款和委员会的第 25 号一般性建议，采取临时特别措施。

#### (f) 儿童权利委员会

74. 儿童权利委员会第五十四届会议对若干缔约国进行了审议；还根据《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》对一些国家进行了审议。关于土著人民的结论性意见关注根据《公约》第三条和第四条，采取一切适当措施，最大限度地利用现有资源；确保有充足的预算拨款为儿童服务，特别注重保护属于处境不利的省份和群体的儿童、包括土著儿童的权利；将《公约》和《任择议定书》翻译成土著语言；以及对土著儿童实施出生登记战略。

75. 委员会第五十五届会议对 11 个缔约国进行了审议(10 个根据两项任择议定书，1 个根据关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书)。关于土著人民的结论性意见尤其关注缔约国根据该议定书第 4 条采取措施，消除非国家武装团体招募 18 岁下的人的根源，特别注意防止招募，除其他外，土著儿童，并确保与受影响社区协商制定这些措施；解决种族主义和歧视特定土著社区的问题；以及为土著妇女和儿童建立文化敏感的医疗保健。委员会还提请注意其关于土著儿童的第 11 号一般性意见。

76. 委员会第五十六届会议根据两项任择议定书审议了 9 个缔约国。关于土著人民的结论性意见特别关注维护一个独特土著社区的特性，能够按照国际准则维护传统权利；改善属于土著群体的儿童的境况并承认条约规定的权利；以及保证土著儿童享有自己文化的权利。

#### C. 普遍定期审议

77. 在普遍定期审议过程中经常提到有关土著人民的问题，包括对以下国家的审议：澳大利亚、圭亚那、肯尼亚、老挝人民民主共和国、尼泊尔、巴拿马和瑞典。尤其在以下方面提出了建议：批准国际劳工组织第 169 号公约；落实土著人民权利特别报告员的建议；协调国内法律框架与国际人权标准；落实非洲人权和人民权利委员会的建议；以及有效的政治参与措施。

78. 人权高专办尼泊尔办事处支持土著人民组织有意义地参与普遍定期审议。在审议的筹备期间，人权高专办尼泊尔办事处举办了关于审议提供的宣传机会的提高认识活动。它还促进了国家人权机构、国际社会和民间社会等关键利益攸关方之间关于土著人民问题的讨论和宣传以及建议。人权高专办尼泊尔办事处还支持土著人民参与编写提交审议的国家报告。

#### 四. 结论

79. 在审查期间，人权高专办进一步加强了在国家层面促进土著人民权利的工作，并加紧努力，明确说明在《联合国土著人民权利宣言》中所载的理念。工作促进了在玻利维亚(多民族国)和其他地方的协商进程，以及新法规，包括刚果土著人民法的通过。

80. 通过与联合国国家工作队、各国政府和民间社会的各种活动，人权高专办还为土著社区促进其权利进行了能力建设。

81. 此外，人权高专办还在联合国系统内以及在专门涉及土著问题的联合国三大任务之间促进了合作与协调。一个重要的发展是推出了联合国土著人民伙伴关系，与土著人民和国家结为伙伴关系努力作为“一个联合国”推进《宣言》的实施。

82. 除了致力于土著人民权利的联合国机制的工作之外，各人权条约机构和普遍定期审议进程还经常强调各种差距，并建议采取措施以根据《土著人民权利宣言》增进土著人民的权利。扩大土著居民自愿基金的授权任务范围现在可以增加土著人民参加条约机构会议的人数，提高其问题的可见性。

83. 在审查期间，《联合国土著人民权利宣言》得到了会员国的进一步支持，并确认了其作为促进这些权利的全球手段的作用。人权高专办和各种人权机制还开展了广泛的活动和举措，以帮助会员国、土著人民和其他有关方面确保《宣言》的原则在各项法律、政策和实践中得到反映。