



第七十二届会议

临时议程* 项目 73 (b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

土著人民权利

秘书长的说明

秘书长谨此转交人权理事会土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利—考尔普兹依照人权理事会第 [33/12](#) 号决议提交的报告。

* [A/72/150](#)。



人权理事会土著人民权利问题特别报告员的报告

摘要

土著人民权利问题特别报告员依照人权理事会第 33/12 号决议向大会提交本报告。本报告简要概述了她上次向大会提交报告以来开展的各项活动，并且为庆祝《联合国土著人民权利宣言》十周年，根据她执行任务的经验，评估了这项宣言的执行情况。

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员开展的各项活动.....	3
三. 《联合国土著人民权利宣言》的执行情况和土著人民权利问题特别报告员所作的工作.....	3
四. 《宣言》的法律地位和目标.....	4
五. 评估执行进度.....	5
六. 必要的法律改革.....	7
七. 转化成有效的政策.....	10
八. 体制框架.....	12
九. 需要急切关注的优先领域.....	13
A. 土地、领土和资源.....	13
B. 获得司法救助和承认土著司法系统.....	15
C. 协商与事先征得自由知情同意.....	16
十. 联合国层面的落实情况.....	16
十一. 普遍执行责任.....	18
十二. 结论与建议.....	19

一. 引言

1. 土著人民权利问题特别报告员依照人权理事会第 33/12 号决议向大会提交本报告。特别报告员在本报告中扼要概述了她上次向大会提交报告 (A/71/229) 以来开展的各项活动, 并且在庆祝《联合国土著人民权利宣言》十周年之际, 根据她执行任务的经验, 评估了《宣言》的执行情况。

二. 特别报告员开展的各项活动

2. 作为人权理事会授权的一部分, 特别报告员在四个相互关联的方面开展工作, 即: 国家访问; 专题研究; 促进良好做法; 就指控的侵犯人权案件致函各国政府。

3. 自上次向大会提交报告以来, 特别报告员进行了两次正式国家访问: 2017 年 2 月访问美利坚合众国, 2017 年 3 月/4 月访问澳大利亚。这两次国家访问的报告 (A/HRC/36/46/Add.1 和 A/HRC/36/46/Add.2), 连同一份关于气候变化基金的专题报告 (A/HRC/36/46), 将于 2017 年 9 月提交人权理事会。

4. 为了提高联合国系统内肩负土著人民权利方面特定任务的现有机构的成效和这些机构之间的协调, 特别报告员参加土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制的年度会议。

三. 《联合国土著人民权利宣言》的执行情况和土著人民权利问题特别报告员所作的工作

5. 大会于 2007 年 9 月 13 日通过《联合国土著人民权利宣言》(第 61/295 号决议)。《宣言》在 2007 年获得通过之后几周内, 土著人民权利问题特别报告员的任务扩大, 包括弘扬《宣言》。¹

6. 为了交流有关实现土著人民权利的观点和最佳做法, 包括落实《宣言》的各项目标, 联合国会员国于 2014 年 9 月 22 日和 23 日举行了一次大会高级别全体会议, 称为世界土著人民大会。会议成果文件²中反映的会议结论重申联合国系统及其会员国承诺努力实现《宣言》的各项目标。

7. 在本报告中, 根据过去十年间在国家访问中观察到的情况、任务负责人收到的指控、独立研究及与各国、土著人民和其他人保持的交流, 特别报告员对《宣言》的执行情况提出一些看法。在本报告的末尾, 特别报告员提出一些建议, 说明为确保土著人民享有《宣言》和相关国际人权文书中承认的权利, 哪些必要的

¹ 人权委员会第 2001/57 号决议于 2001 年确立的任务。人权理事会第 6/12 号决议于 2007 年扩展了这项任务, 增加了弘扬《联合国土著人民权利宣言》及在适当情况下弘扬与增进土著人民权利有关的国际文书的任务。

² 称为世界土著人民大会的联合国大会高级别全体会议成果文件(大会第 69/2 号决议)。

步骤和领域需要给予特别关注。关于任务负责人为支持这项目标所作的工作，特别报告员提供了若干事例和参考资料。

四. 《宣言》的法律地位和目标

8. 虽然本报告将着重《宣言》的执行情况，特别报告员想重申一些关于《宣言》的法律地位和《宣言》所据普遍人权原则的意见。《宣言》为特别报告员的任务确立了明确的规范性框架。³

9. 作为大会的一项宣言，《宣言》体现了在全球层面对土著人民权利最低限度的内容达成的广泛共识，因此它是一项具有重大意义的制定标准的决议。⁴ 《宣言》的许多条文扩展了已经得到普遍批准的各类人权条约中具有约束力的标准，而它的某些条文，例如与防止种族歧视有关的条文，体现了习惯国际法。

10. 《宣言》的序言强调了应当指导《宣言》解释和执行的基本目标和原则：必须解决和纠正历史上否定土著人民基本人权的问题，肯定土著民族和个人与所有其他民族和个人平等，当然他们也有权利与众不同。可以把《宣言》本身视为一项补救工具。

11. 真正的和解需要采取平权步骤，为土著人民提供救济和补偿。就像《宣言》声明的那样，尤其是对于剥夺他们的土地、领土和资源，对于任何形式的强行同化或融合，对于拿走土著文化、知识、宗教或精神财产，对于剥夺他们的谋生和发展手段，对于利用或开发他们的矿产资源、水资源或其他资源，必须给予救济和补偿。⁵ 在和解过程中一个必要的补救办法是考虑上述侵犯权利行为的影响具有集体性质，因此采纳适足的集体赔偿措施。没有明确的补救措施，就无法实现和解。

12. 再者，《宣言》是一项文书，其目的是消除土著人民在享有人权过程中仍然遭受的普遍存在的种族主义和歧视。种族主义和歧视是普遍存在的妨碍土著人民与国家之间及其与整个社会之间建立平等关系的观念和态度。

13. 在这方面，认为落实庄严载入《宣言》的权利形同授予某一群体毫无道理的特权，这种看法令人严重关切。《宣言》获得通过之后，一些国家抱有这样的见解，令人遗憾的是，自那时起，国际金融机构等其他行动者在讨论确保尊重土著人民权利的保障措施的框架内重申了上述观点。关于为解决几个世纪以来的种族主义和歧视问题而需要采取的特别措施，也表达了这种错误的解释。

³ 见 [A/HRC/9/9](#) 和 [A/HRC/27/52](#)。

⁴ 见 [A/68/317](#)。

⁵ 《联合国土著人民权利宣言》第 8 条、第 11 条、第 20 条、第 28 条。人权条约机构和区域人权体系的规范性解释和判例提供了关于有效补救措施的可靠指导。另见《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》(大会第 [60/147](#) 号决议，2005 年)。

14. 在监测遵守各人权条约情况的背景下，提及土著人民时，人权条约机构明确阐述需要采取特别措施。消除种族歧视委员会已经指出，“土著人民的处境始终受到密切注意和关切。在这方面，本委员会一再声明：歧视土著人民属于《公约》范围，必须采取一切适当的办法抵制和消除这种歧视。”⁶ 它进而指出“缔约国设计和执行特别措施应当确保事先与受影响的群体进行协商并请该群体积极参与。”⁷

15. 关于解释被庄严载入《宣言》的权利的内容，仍在存在种种棘手问题。⁸ 尤其是在以下方面依然存在解释上的分歧：土地和资源权利；在关乎土著人民的事务上，适用国家与土著人民协商及寻求其自由、事先和知情同意的义务；以及国家的治理和司法制度与土著人民习惯上的治理和司法制度之间的协调统一。

16. 在这个意义上，任务负责人的工作试图阐明《宣言》及其他现行人权文书中记载的诸项标准在一般背景下和特定背景下的含义。例如，《工商企业与人权指导原则》获得通过之后，前任特别报告员从国家义务和企业责任两方面分析在工商业活动影响土著人民的背景下，应当如何解释和落实土著人民的权利，⁹ 并且以采掘业活动为重点就此问题开展了深入的工作。¹⁰ 现任特别报告员对关乎经济、社会、文化权利和可持续发展¹¹ 以及投资协定的标准进行了解释，¹² 还对保护活动¹³ 和气候变化对策作了分析。¹⁴

17. 任务负责人的解释工作，联合国人权机构和区域人权体系（包括区域人权法院）越来越多的判例，加上国家与土著人民之间举行的文化间对话，这一切能够明显有助于加强理解和落实载入《宣言》的诸项权利。

五. 评估执行进度

18. 《宣言》获得通过之后十年，会员国和其他行动者如今更好地理解 and 认可它的法律地位和目标。曾经投票反对《宣言》的四个国家现在已经彻底改变了立场，一些曾经弃权的国家也发表了表示支持的公开声明。而且，在 2014 年的世界土

⁶ 消除种族歧视委员会，第 23 号一般性建议。

⁷ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议。

⁸ 见 [A/HRC/27/52 \(2014 年\)](#)，第 23 段；[A/HRC/33/42/Add.3 \(特别报告员关于萨普米地区的任务报告，2016 年\)](#)。

⁹ 见 [A/HRC/15/37 \(2010 年\)](#)。

¹⁰ 见 [A/HRC/18/35 \(2011 年\)](#)；[A/HRC/21/47 \(2012 年\)](#)；[A/HRC/24/41 \(2013 年\)](#)。

¹¹ 见 [A/69/267 \(2014 年\)](#)。

¹² 见 [A/70/301\(2015 年\)](#)；[A/HRC/33/42\(2016 年\)](#)。

¹³ 见 [A/71/229\(2016 年\)](#)。

¹⁴ 见 [A/HRC/36/46 \(2017 年\)](#)。

著人民大会上,各国重申它们承诺与土著人民进行磋商与合作,采取措施实现《宣言》的各项目标。¹⁵

19. 尽管如此,鉴于她所目睹的问题和她收到的资料和指控,特别报告员评估《宣言》的执行情况,认为其进展有限。这特别令人不安,因为在许多国家,土著人民面临紧迫和严重的威胁,不仅他们的尊严和幸福,而且连他们以独特民族身份生存,都受到损害。

20. 衡量有效落实《宣言》的情况提出了种种重要的挑战。难以评价已获通过的法律或政策在促进落实《宣言》的各项目标方面有哪些成效,因为缺少在土著人民权利方面具有重要意义的分类数据和适足指标。¹⁶

21. 人权理事会的土著人民权利专家机制 2014 年向会员国和土著人民发放调查问卷,对《宣言》的落实情况进行了一次调查。会员国和土著人民对实现《宣言》目标的措施和实施战略方面的最佳做法做出了答复。总结答复的报告指出,会员国和土著人民提供的信息仅容许对《宣言》的落实情况进行有限度的评估。¹⁷

22. 有效落实土著人民权利要求各国在各个层面制定有胆识的改革方案,以矫正以往和目前的不公正现象。这应当让行政、立法和司法机关等所有国家机构参与其中,而且暗含着要将政治意愿、法律改革、技术能力和财政承诺多管齐下。¹⁸ 应当根据遵守上述要求的情况,而不是以冠冕堂皇的承诺或孤立的措施为根据,衡量《宣言》的落实效果。而且,没有土著人民充分和切实参加各级的决策,《宣言》就无法落实。

23. 必须提到,《宣言》在亚非两大洲的落实以及任务负责人促进落实《宣言》的工作面临特别的阻碍,这是由于一些国家以(例如)所有民众都是本国原住民为借口,否认本国境内存在土著人民。任务负责人一再提及这个问题,指出尽管在许多领域使用不同的术语,但这些地区的某些民族的处境和人权问题仍然是任务负责人关切的事项,《宣言》的规定也适用于这些民族。¹⁹ 这些人是独特的民族,他们具有特别的文化,与某些土地和领土具有特别的联系,而他们已经遭受边缘化。他们遭遇的问题与他们的群体身份有关,与全世界自称土著人的民族所遭遇的问题类似,属于作为补救工具的《宣言》试图解决的那类问题。非洲人权

¹⁵ 大会第 69/2 号决议,第 7 段。

¹⁶ 见 A/HRC/27/52 (2014 年); A/69/267 (2014 年)。

¹⁷ A/HRC/EMRIP/2014/4。

¹⁸ 见 A/64/338 (2009 年)。

¹⁹ 见 A/HRC/27/52 (2014 年); A/HRC/12/34/Add.3 (特别报告员关于尼泊尔的任务报告,2009 年); A/HRC/24/41/Add.3 (特别报告员关于亚洲土著人民情况的磋商会议的报告,2013 年); A/HRC/15/37/Add.2 (特别报告员关于博茨瓦纳的任务报告,2010 年); A/HRC/18/35/Add.5 (特别报告员关于刚果共和国的任务报告,2011 年)。

和人民权利委员会，特别是它的土著居民/社区工作组，一直协助推动了关于承认非洲区域土著人民的积极对话。²⁰

24. 任务负责人在完成国家任务、工作访问、与国家代表、土著人民和其他人进行交流过程中，通过来文工作，有机会对三个主要领域——即制订适当的法律框架、通过和执行赋能的公共政策以及确定健全的体制安排——进行评估。下文的章节对这些领域内取得的进展和仍然存在的挑战作了评论。²¹

六. 必要的法律改革

25. 存在符合国际人权标准（特别是《宣言》）的健全法律框架本身不是落实的保证，而是为被告必要变革奠定坚实基础的一个重要步骤。正如我的前任们指出的那样，即使在有关于土著人民权利的健全赋能法律框架的国家里，仍然可能存在妨碍有效行动的“执行差距”。²²

26. 法律框架可以分两方面：一是在宪法上承认，二是专论全体土著人民权利或有关不同部门问题的特殊法律文书。在加拿大、新西兰、美利坚合众国等国，土著人民与国家签订了条约，为国内承认土著人民权利提供了法律依据。²³ 澳大利亚正在讨论能否拟定一项条约。²⁴ 在一些国家，土著人民与国家之间还缔结了各类协定。就像《宣言》所述的那样，国家与土著人民之间的条约、协定和其他安排是巩固土著人民与国家之间关系的基础，所以应当予以信守和尊重。²⁵

²⁰ 依照非洲人权和人民权利委员会第二十八届常会(2005年)通过的“关于非洲土著居民/社区权利的决议”提交的《非洲人权和人民权利委员会专家工作组关于土著居民/社区的报告》。

²¹ 2007年以来，多位任务负责人除应政府当局、联合国系统、学术界、土著人民和民间社会组织邀请，出席在不同国家举办的诸多会议和事件外，还对下列国家进行了正式访问：巴西(2008年，2016年)、尼泊尔(2008年)、澳大利亚(2009年，2017年)、博茨瓦纳(2009年)、哥伦比亚(2009年)、俄罗斯联邦(2009年)、危地马拉(2010年)、新西兰(2010年)、刚果共和国(2010年)、挪威、瑞典和芬兰的萨米地区(2010年，2015年)、阿根廷(2011年)、法属新喀里多尼亚(2011年)、萨尔瓦多(2012年)、纳米比亚(2012年)、美利坚合众国(2012年，2017年)、加拿大(2013年)、巴拿马(2013年)、秘鲁(2013年)、巴拉圭(2014年)、洪都拉斯(2015年)；还对厄瓜多尔(2008年，2009年)、智利(2009年)、巴拿马(2009年)、秘鲁(2009年)、哥斯达黎加(2011年)、苏里南(2011年)、洪都拉斯(2015年)等国进行了工作访问。查阅任务负责人的所有正式国家任务报告，可登录：www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/CountryReports.aspx。

²² 见 A/HRC/9/9 (2008年)；E/CN.4/2006/78。

²³ 见 A/HRC/18/35/Add.4 (特别报告员关于新西兰的任务报告，2011年，分析了《怀唐伊条约》的解决程序)；A/HRC/27/52/Add.2(特别报告员关于加拿大的任务报告，2014年，论述新协定和条约解决办法)；A/HRC/21/47/Add.1 (特别报告员关于美利坚合众国的任务报告，2012年，有章节论述被毁条约)。

²⁴ 见 A/HRC/36/46/Add.2(特别报告员关于澳大利亚的任务报告，2017年，论述一次全民投票协商的结果显示人们更希望签订一项条约)。

²⁵ 《联合国土著人民权利宣言》序言和第37条。新协定和建设性安排包括，例如1995年《关于土著人的特性和权利的协定》，它是危地马拉政府与危地马拉民族革命联盟之间和平协定的一部分；墨西哥政府与萨帕塔民族解放军之间签订的1996年《圣安德列斯土著权利和文化协定》；或者孟加拉国政府与吉大港山区团结协会之间签订的1997年《吉大港山区协定》，任务负责人对该协定的执行情况作了跟踪研究。

27. 如果作为根本大法的《宪法》承认土著人民的存在和他们的权利，那么这就反映了该国全社会的一种承诺。不少国家在本国宪法中承认土著民族的存在和他们的某些权利。²⁶ 虽然其中大多数国家的宪法在《宣言》获得通过之前就作出了上述承认，2007年以后这样的事例包括厄瓜多尔《宪法》（2008年）、玻利维亚《宪法》（2009年）、肯尼亚《宪法》（2010年）、²⁷ 瑞典《宪法》（2011年）²⁸ 和萨尔瓦多《宪法》（2014年）。一些国家修订了本国宪法，至少承认本国社会的多民族、多元文化的性质（哥斯达黎加，2015年）。

28. 澳大利亚、智利和危地马拉持续地而且在联邦层面进行关于宪法承认土著人民及其权利的讨论。²⁹ 2017年2月，特别报告员和其他特别程序任务负责人一起致函危地马拉政府，敦促它在当前进行的议会辩论背景下，支持承认土著司法体系的宪法修正案。³⁰

29. 在澳大利亚联邦内部，六个州均已制定了承认土著人民的宪法，《昆士兰宪法》也明确承认托雷斯海峡岛民。³¹ 2017年2月通过的《墨西哥城宪法》提及城市环境中土著人民的权利，明确提到《宣言》并采用《宣言》作为其法律框架。³²

30. 有些国家制订了关于土著人民权利的一般法律。大多数此类法律也是在《宣言》通过之前制订的，应当按照《宣言》载明的标准加以审查，³³ 不过从那以后通过令人鼓舞的新法律。2007年10月，玻利维亚参议院批准了一项议案，将《宣言》纳入玻利维亚法律体系，³⁴ 使它成为所有国内法院可以直接适用的一部法律。关于保护和促进刚果土著居民权利的2011年2月25日第5号法律构成非洲区域在这方面的一个良好做法。³⁵

²⁶ 许多拉丁美洲国家的宪法属于这种情况(阿根廷、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。其他实例还包括加拿大、芬兰、挪威、俄罗斯联邦和瑞典。菲律宾《宪法》承认土著文化群体。马来西亚《联邦宪法》载入了关于沙巴和沙劳越土著人的特别规定，包括承认土著人习惯法。印度《宪法》承认在册部落和部落理事会。印度尼西亚《宪法》承认传统社区(第18 B (2)条)。

²⁷ 《2010年肯尼亚宪法》虽然没有使用“土著人民”这个术语，但用肯定的措词界定了“边缘化群体”，并且用多个条文规定他们的语言和文化、代表权、边界两边居民(如马赛人)的双重国籍、平权行动措施、治理、承认公用土地和纠正历史上不公正局面的途径。

²⁸ 见 A/HRC/33/42/Add.3 (特别报告员关于萨普米地区的任务报告，2016年)。

²⁹ 见 A/HRC/12/34/Add.6 (特别报告员关于智利的任务报告，2009年)。

³⁰ 特别程序联合来文(OL GTM 1/2017)，可在下列网站查阅：<https://spcommreports.ohchr.org>。

³¹ 见 A/HRC/36/46/Add.2 (特别报告员关于澳大利亚的任务报告，2017年)。

³² 见 www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf。

³³ 例如见菲律宾，《1997年土著人民权利法》(第8371号共和国法律)；尼泊尔，《2002年国家土著民族发展基金会法》(《土发基金会法》)；印度，《2006年在册部落和其他传统森林居民(承认森林权)法》。

³⁴ 2007年11月7日第3760号法律将《联合国土著人民权利宣言》的46条纳入玻利维亚的立法。

³⁵ 见 A/HRC/18/35/Add.5 (特别报告员关于刚果共和国的任务报告，2011年)。

31. 某些国家为土著人民在语言、卫生和教育等领域享有的特定权利制订了部门法，或者确立了参与程序或承认土地权利的程序。为落实与土著人民协商的国家义务而拟定法律，在拉丁美洲是一个持续进程。秘鲁通过了一部这样的法律，³⁶而在哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯等国正在讨论有可能制订的新法律文书。玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁也专对特定处境下的土著人民——例如与世隔绝的土著人民和最近取得联系的土著人民——制订了法律。³⁷ 有些国家的一般部门法考虑到与土著人民有关的特别措施。³⁸ 有几个国家正在进行关于制订新法律——包括《北欧萨米人公约》等跨国文书——的对话进程。³⁹

32. 而且，在过去十年里，尼泊尔（2007年）、西班牙（2007年）、智利（2008年）、中非共和国（2010年）和尼加拉瓜（2010年）批准了国际劳工组织（劳工组织）的《1989年土著和部落人民公约》（第169号）。

33. 在国家法律体系中承认既有的土著人民权利——特别是在响应土著人民的需求，与土著人民合作，在他们充分和切实参与的情况下——通常是具有建设性的步骤。任务负责人一再回顾，作出这种承认的同时，应当对所有国内法律进行必要的审查，确保它们与关乎土著人民权利的国际人权标准（特别是《宣言》）保持一致。在一些已经通过了承认土著人民权利的法律的国家里，此类法律与规范投资、采掘活动（如矿业）、基础设施开发、林业、农业或养护措施的现行条例之间存在明显的龃龉。⁴⁰

34. 过去十年间，各国官员和土著人民请求协助拟定宪法和法律改革，将国内法律框架与关于土著人民权利的适用国际标准协调一致，任务负责人都做出了回应。关于宪法改革，任务负责人对厄瓜多尔和智利提供了建议。⁴¹ 关于规范国家的协商义务，任务负责人就该义务的性质发表了解释性意见，并应几个国家政府的请

³⁶ 《关于〈国际劳工组织第169号公约〉中承认的土著人民事先协商权利的第29785号法律》及第001-2012-MC号最高法令。

³⁷ 《厄瓜多尔政治宪法》，2008年，第五十七条；《玻利维亚多民族国宪法》，2009年，第三十条和第三十一条；《改革〈厄瓜多尔刑法典〉，包括种族灭绝和文化灭绝罪行法》，2009年3月9日（第138条、第216条、第353条之二）；《秘鲁保护与世隔绝的和最近取得联系的土著人民的第28736号法律》（2006年）及第008-2007号最高法令（条例）；《玻利维亚极其弱势的土著民族和土著人民保护法》（2013年）。另见特别报告员2016年11月22日的报告，“Pueblos indígenas en aislamiento en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos”（国际人权标准框架内与世隔绝的土著人民），可在下列网址查阅：<http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2016-11-22-unsr-intervencion-ecuador-pueblos-en-aislamiento.pdf>。

³⁸ 特别报告员关于《柬埔寨土地法》（2001年）在公用土地权利方面的规定的来文（见A/HRC/12/34/Add.1，2009年）；特别报告员关于《2006年印度在册部落和其他传统森林居民（承认森林权法）》的来文（IND 9/2013）。

³⁹ 见A/HRC/33/42/Add.3（特别报告员关于萨普米地区的任务报告，2016年）。

⁴⁰ 可以在关于访问（例如）下列国家和地区的任务报告中看到任务负责人的意见：阿根廷；哥伦比亚；危地马拉；新西兰；萨米地区。另见A/70/301；A/HRC/33/42；A/71/229。

⁴¹ 见A/HRC/9/9/Add.1和关于厄瓜多尔的A/HRC/15/37/Add.7；以及关于智利的A/HRC/12/34/Add.6。

求，就相关法律文书的制订及其内容发表了特别意见。还就在法律上承认土著司法体系及该体系与普通司法体系的衔接问题以及保护土著人土地的立法问题提供了技术性建议。

35. 过去十年里，随着区域法院和国家法院将《宣言》当作法律渊源，形成了一种积极的趋势。⁴²《宣言》正在逐渐被纳入判例，而且引述《宣言》作为解释土著人民权利的权威法律渊源。一些国家的宪法法院和最高法院在发展国内层面的判例时也明确承认《宣言》。⁴³

36. 美洲和非洲人权体系的动态格外重要。任务负责人一直与这些区域体系进行合作，包括应美洲人权法院的请求，担任专家证人。⁴⁴

七. 转化成有效的政策

37. 采取适当的公共政策是使土著人民人权切实得到承认的一个重要因素。在《宣言》获得通过之前和之后，有几个国家通过了处理土著人民事务的公共政策。任务负责人在国家访问过程中有机会得到关于这些问题的信息，确定了最佳做法并提出了国别建议。不论是在发展中国家，还是在发达国家，土著人民享受不到适当的基本公共服务，而且土著人民与非土著居民之间在总体社会经济状况方面的差距令人堪忧，历任特别报告员均对此表示关切。⁴⁵

38. 适当的政策必须符合两个基本标准：应当符合关乎土著人民的国际人权标准；应当与土著人民合作，并在土著人充分参与的情况下制订，以加强土著人民的自决权。⁴⁶ 这可能需要根据《宣言》重新解释发展概念，确保在重新构想经济发展、卫生或教育等公共政策通常涉及的问题时承认土著人民作为发展行动者的能动作用。公共政策不符合有关土著人民权利的国际人权标准，则颇有可能进而侵犯土著人民的权利。

⁴² 美洲人权系统已经根据《国际劳工组织第 169 号公约》，而且自 2007 年以来，已经根据《宣言》，对《美洲公约》和《美洲宣言》进行解释。见美洲人权法院，“卡里纳族和罗科诺族人民诉苏里南”，2015 年 11 月 25 日判决以及一份相关判例汇编，查阅可登录：www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/indigenas.pdf。关于非洲人权系统中的土著权利，见“少数群体权利发展中心(肯尼亚)和少数群体权利国际代表恩多罗伊斯人福利理事会诉肯尼亚”，276/2003，非洲人权和人民权利委员会，2010 年 2 月 4 日；“非洲人权和人民权利委员会诉肯尼亚共和国(奥格里克人)”，申请编号 006/2012，2017 年 5 月 26 日的判决。

⁴³ 哥伦比亚宪法法院，第 T-129/11 号判决书(2011 年)。伯利兹最高法院已于 2007 年在伯利兹玛雅人案件中适用《宣言》。可以查阅土著人民权利专家机制的报告(A/HRC/36/56，2017 年)，进一步了解引述《宣言》的判例概况。

⁴⁴ 关于任务负责人与美洲体系进行合作的事例，见 A/65/264，第 8 段；A/66/288，第 26 段；A/68/317，第 53 至 54 段；A/HRC/12/34，第 16 段。任务负责人出席了非洲人权和人民权利委员会的多届会议。

⁴⁵ 例如，见特别报告员关于访问下列国家的任务报告：哥伦比亚(2009 年)；尼泊尔(2009 年)；澳大利亚(2010 年，2017 年)；刚果共和国(2011 年)；新西兰(2011 年)；美利坚合众国(2012 年)；加拿大(2014 年)。

⁴⁶ 见 A/HRC/27/52；A/65/264。

39. 在这样的背景下，必须考虑整体意义上的贫困与侵犯自决权之间的关联。还必须考虑到土著人民对自己的土地、领土和资源享有的权利对于确保他们享受自己的所有人权至关重要。在这个意义上，必须强调的是，与采取措施切实承认和尊重土著人民的自决权利及土地、领土和自然资源权利相比，在采取与某些社会和文化权利有关的措施方面取得了更多进展。

40. 公共政策应当消除土著人民因其权利不被承认而遭受贫困和边缘化的潜在原因。公共政策还应当被看作是国家为确保土著人民享受其集体人权和个人人权而拟定的系统协调行动的要素，而不是视资金有无而定的微不足道的孤立举措。关于在各类部门问题上落实土著权利的公共政策，任务负责人观察到一些积极事例，例如《2013 至 2023 年国家土著居民和托雷斯海峡岛民健康计划》申明它受《宣言》影响，采用了立足人权的方法。⁴⁷ 其他事例包括新西兰的家庭健康政策；巴拿马的双语跨文化教育方案以及玻利维亚和厄瓜多尔两国保护与世隔绝和新近取得联系的土著人民的政策。萨尔瓦多新近通过的国家土著人民政策将《宣言》视为该政策的框架。加拿大正在对本国政策进行审查，确保其与《宣言》一致。在哥斯达黎加或巴拉圭，与土著人民关于公共政策的对话进程在持续。

41. 持续不断地需要审查各项政策，使它们与《宣言》保持一致。会员国在世界土著人民大会上承诺与土著人民合作拟定和执行旨在实现《宣言》各项目标的国家行动计划、战略和其他措施，⁴⁸ 这为扭转当前的局面并拟定健全公共政策以恪守该承诺提供了机遇。对一些国家来说，捐助界在这方面起着重要作用。合作与援助应当明确遵守《宣言》，将《宣言》当作扶持土著人民的各类活动中适用的标准。澳大利亚、丹麦、德国、西班牙、瑞士等国制订了准则和其他文书，来规划它们在《宣言》范围内的援助与合作活动。

42. 本着《宣言》的精神，任务负责人一再强调，在经济活动、教育、卫生和与多边环境协定有关的活动等领域，土著人民享有决定自己的发展道路和保持自己的体系和制度的关键权利。⁴⁹ 因此，应当优先扶持土著人民自己的举措。

43. 虽然在国家扶持土著人民主导的举措方面有一些良好做法，但在许多国家，罔顾《宣言》第 20 条的规定，某些传统生计和土著经济习惯仍然被忽视和边缘化，依旧令人严重关切。东非的传统畜牧生活、狩猎和采集，东南亚的轮垦等传统农业习惯，许多沿海地带的小规模传统渔业或北极地区的驯鹿放牧就属于这样的情况。而且，没有妥善评价和考虑这些土著生计和经济活动对总体经济所做的贡献。与主导国民经济者的权利和权利要求受到保护形成反差，土著人民继续奉行其传统生计的权利常常受到侵犯。

⁴⁷ 见

www.health.gov.au/internet/publications/publishing.nsf/Content/oatsih-healthplan-toc~framework。

⁴⁸ 大会第 69/2 号决议，第 7 段和第 8 段。

⁴⁹ 例如，见特别报告员关于下列国家和地区的任务报告：刚果共和国(2011 年)、纳米比亚(2013 年)、巴拉圭(2015 年)和萨普米地区(2016 年)。关于国家因环境原因对土著人经济活动实行的管制，例如见特别报告员发送给俄罗斯联邦的函件(见 A/HRC/27/52/Add.4)和发送给埃塞俄比亚的函件(见 A/HRC/9/9/Add.1)。

八. 体制框架

44. 为了执行相关的法律和政策，许多国家——包括任务负责人在过去十年间访问过的国家——成立了专门处理土著人民事务的国家机构。尽管这些机构可以起到有建设性和积极的作用，它们的工作人员也忠于职守，但许多机构在国家机关中级别很低，而且资源不足。因此，这些机构在保护和落实土著人民基本权利方面发挥有效作用的能力受到严重限制。⁵⁰其中一些机构聘用了土著工作人员，还为土著人民制订了良好的参与机制，但是其他的机构根本没有土著人民参与，或者已经实行的便利土著人民参与的机制也不健全。

45. 在专门处理土著人民事务的政府部委内设立特别司局和设立负责土著事务的议会委员会可以大力促进制订适当措施以实现《宣言》的各项目的。一些国家在司法系统内设立了专门的公诉人办公室，在努力确保土著人民获得司法救助方面发挥重要作用。⁵¹在几个国家，创建了有土著人民和国家机构参与的联合机构，例如对话圆桌：它们或处理特定事务⁵²或作为常设机制而存在。⁵³只要这些机构遵守土著人民充分和切实参与决策和尊重土著人任命程序的基本要求，它们就能够在推动土著人民与国家之间以礼相待的连续文化间对话方面起到决定性作用，从而带来所需要的变革。它们还可以有助于预防和解决冲突局面。

46. 即使存在专门处理土著人民事务的特别机构，各国执行法律和其他措施提到的常见问题是国家机构在土著问题上彼此协调不足，缺乏认识，缺乏能力。任务负责人再三建议各国为政府官员及立法和司法机关成员制订关于土著人民权利的专门培训方案。警察、军人和监狱工作人员也应当接受培训。应当让土著人民参与构思这些方案，应当为这些方案提供适足的技术资源和财政资源。

47. 另一个常见的关切问题是如何把与土著人民交涉的政府机构展现为土著人民的代表机构。任务负责人已经强调，按照《宣言》第 18 条的规定，土著人民有权保持自己的体制结构和政治制度，有权通过他们按自己的程序选出的代表参与决策。应当确保他们充分、切实参加国家的公共生活。

48. 此外，集体自决权可以表现为不同形式的自治和自主。⁵⁴在不同的国家，根据其历史和政治因素，在承认土著治理机构方面，可以发现形形色色的良好做法。⁵⁵丹

⁵⁰ 事例包括巴西的 Fundação Nacional do Índio (FUNAI)；巴拉圭的 Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)；洪都拉斯的土著人民和非裔洪都拉斯人事务司；阿根廷的 Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)。

⁵¹ 事例包括巴西、洪都拉斯和巴拉圭。

⁵² 例如，哥斯达黎加的 Mesa sobre consulta；秘鲁的 Comisión multisectorial sobre acuerdos bloque 192。

⁵³ 例如，哥伦比亚的 Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas；萨尔瓦多的 Mesa Permanente sobre Derechos de los Pueblos Indígenas。

⁵⁴ 《联合国土著人民权利宣言》第 3 条、第 4 条和第 5 条。

⁵⁵ 见 A/HRC/18/35/Add.4 (2011 年)；A/HRC/21/47/Add.1 (2012 年)；A/HRC/27/52/Add.2 (2014 年) 论述基于条约的承认。另见 A/HRC/15/37/Add.3(2010 年)和 A/HRC/27/52/Add.1(2014 年)，了解

麦在 2009 年通过了《格陵兰自治法》。根据该法前言，承认格陵兰人是根据国际法享有自决权的民族。

49. 在其他国家，土著人民正在按照《宣言》拟定自己的自主提案，例如秘鲁的万皮族自治领土政府。在玻利维亚，第一个自治地方政府于 2017 年 1 月在查拉瓜省开始执政。另外，还创建了一些新机构，诸如，北欧各国的萨米人议会，澳大利亚原住民的全国大会以及众多土著人代表组织。尽管如此，在许多国家，土著人民自己的机构和组织获得承认仍然存在种种难题，包括限制性的立法和登记程序。⁵⁶

50. 最后，在促进和监测国家的法律和政策、促进和监督它们与包括《宣言》在内的国际人权标准协调一致，以及促进和监督国家遵守这些国际人权标准方面，独立人权机构起着至关重要的作用。一些独立的国家人权机构已经吸纳了土著成员或建立了土著问题部门，形成了良好的监测做法，并在本国推动了关于土著人民权利的对话。⁵⁷在哥伦比亚、危地马拉、秘鲁、澳大利亚、印度尼西亚、马来西亚、尼泊尔、新西兰、菲律宾、肯尼亚、纳米比亚、坦桑尼亚联合共和国等国家，独立的国家人权机构促进了土著人民权利。

九. 需要急切关注的优先领域

51. 即便在法律、政策和体制框架方面取得了上文提到的各项成绩，仍有特定的优先领域对实现《宣言》各项目标提出了艰巨考验。本节简要概述了更为迫切需要取得进展的优先领域，还提到了任务负责人为此提供的指导。

A. 土地、领土和资源

52. 《宣言》载有一组集体权利，它们对于土著人民以独特民族身份生存极为重要，国际、区域和国家的法律和判例也强调了这一点。这就是土著人民的自决权和对他们的土地、领土和自然资源享有的相关权利，也是享受其所有人权的基础。《宣言》表示“亟需”尊重和促进土著人民的固有权利，“特别是对其土地、领土和资源的权利”。⁵⁸ 因此，令人严重关切的是，引起特别报告员关注的最常见的申诉正是侵犯土著人民对自己的土地、领土和资源享有的集体权利。

拉丁美洲的良好做法；A/HRC/15/37/Add.6(2010 年)和 A/HRC/33/42/Add.3(2016 年)，了解北欧国家的情况。关于非洲，见 A/HRC/15/37/Add.2(2010 年)；A/HRC/18/35/Add.5(2011 年)；A/HRC/24/41/Add.1(2013 年)。在亚洲，马来西亚承认沙巴和沙劳越原住民享有一定程度的治理权；而在印度，《1996 年评议会(扩展至在册地域)法》将地方决策权授予部落理事会。

⁵⁶ 见 A/HRC/21/47/Add.2(2012 年)；A/HRC/24/41/Add.1(2013 年)；A/HRC/27/52/Add.4，与玻利维亚的通信。

⁵⁷ 见 A/HRC/18/35/Add.4；A/HRC/27/52/Add.2；A/HRC/36/46/Add.2。

⁵⁸ 《联合国土著人民权利宣言》序言。

53. 上文已经提到，有几个国家制定了法律文书和行政措施及其他措施——包括处理土地划界、产权清理、解决纠纷及其他事务的程序——承认土著人民对土地和资源享有的权利。然而，即使在那些国家，法律政策的执行也不够好，国家支持的基础设施、农业企业、采掘项目和养护措施等仍然剥夺土著人民的传统土地和资源，迫使他们流离失所。⁵⁹任务负责人在世界各地的许多国家观察到，这些侵犯土著人民权利的行为的后果依旧导致征用土地、强迫迁离和否定自治，导致歧视传统生计和丧失文化和精神圣地。

54. 在几个地区，大规模掠夺土地的现象日益严重，导致严重侵害人权和直接攻击试图捍卫其土地权利的土著领袖和群体成员。土著人民正在受到威胁、逮捕和起诉，在最恶劣的情况下，他们成为法外处决的受害者。⁶⁰

55. 任务负责人收到的指控的性质表明，当土著人民捍卫自己的基本人权（包括他们对土地和资源享有的权利）时，针对他们的暴力侵害在加剧。在这样的背景下，利用反恐法律、把捍卫人权称为犯罪活动以及侵害土著人民的犯罪行为不受处罚，这一切仍然极其令人严重关切。在过去十年里，任务负责人常常与其他特别程序任务负责人一起处理许多暴力侵害土著人民及其领袖和代表的案件。办案是通过来文程序和发布公开声明完成的。⁶¹任务负责人还力求解决这些情况，请政府参加建设性对话，开展工作访问以便更加深入地审查有关问题。特别报告员打算对该问题开展进一步研究，不过她想强调在这些案件中发现的主要问题的潜在原因是不遵守《宣言》和其他人权文书中承认的土著土地权利、自然资源权利及相关权利。

⁵⁹ 例如见，关于水电站大坝：老挝人民民主共和国(A/HRC/9/9/Add.1 和 A/HRC/12/34/Add.1)；尼日尔(A/HRC/9/9/Add.1)；巴拿马(A/HRC/9/9/Add.1、A/HRC/12/34/Add.1 和 A/HRC/12/34/Add.5)；埃塞俄比亚(A/HRC/12/34/Add.1、A/HRC/19/34 和 Corr.1、A/HRC/27/52/Add.4)；印度(A/HRC/12/34/Add.1)；哥斯达黎加(A/HRC/27/52/Add.4)；危地马拉(A/HRC/18/51 和 Corr.1、A/HRC/27/52/Add.4, 第 GTM 4/2013 号来文)；巴西(A/HRC/12/34/Add.2 和 A/HRC/33/42/Add.5)；巴拉圭(A/HRC/30/41/Add.1)；洪都拉斯(A/HRC/33/42/Add.2)。关于采矿、碳氢化合物和类似项目的影响：加拿大(A/HRC/12/34/Add.1)；印度(A/HRC/12/34/Add.1)；肯尼亚(A/HRC/27/52/Add.4, 第 KEN 7/2013 号来文)；苏里南(A/HRC/27/52/Add.4, 第 OTH 4/2013 号和第 OTH 8/2013 号来文)；澳大利亚(A/HRC/32/53, 第 AUS 2/2016 号来文)。关于养护活动，见 A/71/229。关于被迫流离失所，见 A/HRC/12/34/Add.1 和 A/HRC/21/47/Add.2。

⁶⁰ 2016 至 2017 年，任务负责人发送了多份函件，对据指控发生在巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、巴拉圭、秘鲁、埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、印度、印度尼西亚、菲律宾、美利坚合众国等国的侵权行为表示关切，查阅可登录：<https://spcommreports.ohchr.org/>。

⁶¹ 见 A/HRC/9/9/Add.1(智利(另见 A/HRC/19/44, 第 CHI 1/2011 号来文)、新西兰), 关于反恐法律；A/HRC/9/9/Add.1(哥伦比亚、厄瓜多尔、肯尼亚、马来西亚(另见 A/HRC/12/34/Add.1)、墨西哥(另见 A/HRC/12/34/Add.1)、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国)；A/HRC/12/34/Add.1(智利、哥伦比亚、危地马拉、印度、尼日尔、巴布亚新几内亚、菲律宾、越南)；A/HRC/19/44(秘鲁、危地马拉、巴西)；A/HRC/20/30(哥斯达黎加, 第 CRI 1/2012 号来文)；A/HRC/27/52/Add.4(阿根廷、孟加拉国、巴西、喀麦隆、加拿大、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、坦桑尼亚联合共和国)。另见 A/HRC/12/34/Add.2(2009 年)；A/HRC/15/37/Add.3(2010 年)；A/HRC/21/47/Add.2(2012 年)；A/HRC/33/42/Add.1(2016 年)；A/HRC/33/42/Add.2(2016 年)。

56. 任务负责人在国家报告和论述为实现土著人民的土地和资源权利应当采取的措施和行动的通信中提出了大量建议，包括按照国际人权标准制定适当的法律框架；建立顺畅、及时、有效处理土地产权的程序；审查征用法律；设立解决土地纠纷的适当机制；采取预警系统等办法确保有效防止侵占；禁止强迫迁离。国家和区域人权法院编写了判例，为土著人民想办法实现他们对土地和资源享有的权利提供了坚实的基础，包括在这些权利受到侵犯时给予的适当救济。不遵守这些法院裁决的现象仍然令人关切。

B. 获得司法救助和承认土著司法系统

57. 土著人民在其土地和资源权利获得承认方面遭遇许多阻碍，这些阻碍与现行各类程序中的不当延误和土著人民不能获得司法救助——特别是当涉及第三方权利的时候——有关系。土著人民仍然难以获得司法救助，这既是由于他们面临众多阻碍，难以有效向一般司法系统求助，也是由于他们自己的习惯法律和管辖权没有得到适当认可。⁶²

58. 适用于土著人民的获得司法救助国际标准的一个重要部分是，既要适当考虑他们的习惯规范和治理，也要适当考虑由于语言和文化上的差异、地理距离及其社会经济处境，他们有可能遇到的障碍。其中主要的障碍是没有足够的资源聘请律师，法庭审理过程中没有使用他们的语言口译，而且由于法院一般设在市中心因而不方便向法院寻求救济。

59. 由于未考虑到这些可能产生的障碍，当土著人民不了解法律程序和不方便去法院时，他们就遭遇违反正当程序的情形。司法系统等机构内挥之不去的种族主义显然妨碍获得司法救助。⁶³这无疑是有过多的土著人（包括妇女和青年）身陷囹圄令人关切的因素之一。⁶⁴咄咄逼人的诉讼——特别是试图获得土著人土地和资源的私人提起的此类诉讼——可能被用作阻挠有效司法或救济的手段。⁶⁵

60. 不过，任务负责人也观察到鼓舞人心的获得司法救助的事例，包括采纳文化专家的证词，国家司法系统内聘用土著司法工作人员，利用土著口译人员，法官和其他司法工作人员的能力培养，以及法学院开设土著法和相关国际标准课程。

61. 保持土著人民自己的习惯法律机构和规范是他们享有自决权的必要方面。⁶⁶有几个国家已经在国家层面承认土著管辖职能。⁶⁷然而，尽管习惯法和土著司法

⁶² 见 <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/statements/116-indigenous-jurisdiction>。

⁶³ 见 A/HRC/18/35/Add.4; A/HRC/27/52/Add.2; A/HRC/36/46/Add.2。

⁶⁴ 见 A/HRC/18/35/Add.4, 第 62 至 63 段和第 83 段(新西兰); A/HRC/27/52/Add.2, 第 32 至 33 段(加拿大)。

⁶⁵ 例如见致送秘鲁的第 PER 1/2016 号函。

⁶⁶ 《联合国土著人民权利宣言》第 40 条; 劳工组织《第 169 号公约》, 第九条; A/HRC/15/37/Add.7; A/HRC/18/35/Add.6; A/71/229。

⁶⁷ 事例包括哥伦比亚、巴拉圭或厄瓜多尔和马来西亚。

系统的价值日益得到认可，尽管已经采取某些步骤争取实现法律多元化，土著管辖权的执行仍然受到质疑。在承认和与国家司法系统协调统一方面依然任重道远。考虑到土著人民的良好做法，国家与土著司法机关之间的文化间对话和理解意义非凡。

C. 协商与事先征得自由知情同意

62. 协商与事先征得自由知情同意是有助于实现土著人民实质人权的必要保障。因此，要妥善履行国家的协商和征得同意义务，就必须确保实现这些基本权利。有多种多样的办法可以完成协商和同意，不仅仅限于通过专门的立法。倘若国家决定制订法律来履行这项义务，就必须确立适当的程序，让土著人民充分参与这些措施的起草和通过。协商和同意权与自决权、土地、领土和资源权利以及发展权等其他权利有密切联系，因此不应当被视作是孤立的权利。

63. 过去十年里，关于国家通过影响到土著人民的法律、行政和政策措施之前履行与土著人民协商和事先征得土著人民自由知情同意的义务之事，任务负责人收到了许多投诉和技术支助请求。所收到的申诉通常关涉在影响土著人民的土地和资源的自然资源开发规划和投资项目背景下没有切实落实协商和同意权利。

64. 作为回应，任务负责人提供了详细的意见和建议，以帮助在一般和特殊情况下阐明和执行这些标准，包括关于“就协商进行协商”过程的标准，从而按照国际人权标准（特别是《宣言》）决定哪些措施能够最适合确保基本权利得到尊重。已经通过参加会议和研讨会、来文、访问和报告提供了建议，包括就影响到土著人民的土地、领土和资源的项目和活动，提供适用法律标准方面的建议。⁶⁸

十. 联合国层面的落实情况

65. 就像《宣言》指出的那样，联合国系统持续地发挥着促进和保护土著人民权利的重要作用。⁶⁹

66. 根据各项条约评估国家保护土著人民权利的义务履行情况时，联合国人权条约机构一直将《宣言》当作权威的渊源。人权条约机构的意见和建议为在特定背景和情况下落实《宣言》提供了宝贵的见解。

67. 一个积极动向是，在普遍定期审议背景下，已将《宣言》作为工具来衡量政府遵守国际人权标准的情况。

⁶⁸ 见 A/HRC/9/9/Add.1; A/HRC/12/34; A/HRC/12/34/Add.6; A/HRC/15/37; A/HRC/15/37/Add.8; A/HRC/18/35/Add.3; A/HRC/18/35/Add.8; A/HRC/21/47; HRC/27/52/Add.2; A/HRC/33/42/Add.2; A/HRC/36/46/Add.1。另见 <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/statements/166-consultation-and-consent>; 及 <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/documents/special/172-comentarios-consulta-honduras>。

⁶⁹ 《联合国土著人民权利宣言》，序言第二十段和正文第 41 条、第 42 条。

68. 土著人民进一步参与和介入这些机构和程序的工作将有助于提高对《宣言》的认识。

69. 在《宣言》获得通过之后取得的主要成绩是若干机构、计划和基金以及其他政府间机构通过了多项关乎土著人民的政策和准则。联合国人类住区规划署（人居署）2008年通过了《城市土著人民住房政策指南》。联合国发展集团2009年通过了《土著人民问题指导方针》。同年，国际农业发展基金通过了其与土著人民保持联系的政策。联合国粮食及农业组织也仿效它们，2010年通过了关于土著和部落民众的政策。联合国环境规划署2012年最终确定了它的《土著人民政策准则》。

70. 多边环境协定在作出影响土著人民的决定时应当将《宣言》视为框架。生物多样性公约缔约方大会和联合国气候变化框架公约缔约方大会会议作出了很好的决定，在这两项公约的机构内为土著人民创造空间方面产生了积极的做法。例如，根据《生物多样性公约》，成立了一个工作组负责第八条(j)项规定的土著人民和当地社区的传统知识事务。2007年以来，生物多样性公约缔约方大会已在决定中注意到《宣言》的存在，并且通过了关乎土著人民的指导方针。气候变化公约缔约方大会第二十一届会议承认必须加强地方社区和土著人民与解决和应对气候变化有关的知识、技术、惯例和努力。这届会议还设立了一个平台，全面综合地交流有关减轻和适应的经验，共享这方面的最佳做法。⁷⁰

71. 特别报告员同生物多样性公约和气候变化公约缔约方大会和闭会期间会议接触，倡导承认《宣言》、融入保障措施及采纳立足人权的方法。要保护土著人民的权利，承认土著人民的传统知识在实现这两项公约的目标方面所做的贡献，就必须这样做。

72. 任务负责人强调将土著人民的经济、社会和文化权利纳入可持续发展目标的重要意义，⁷¹ 并与其他特别程序任务负责人和其他联合国机构一起提倡维护土著人民的权利，提倡将立足人权的方法纳入《2030年可持续发展议程》。⁷² 虽然提及土著人民之处仍然有限，但《2030年可持续发展议程》确立了关乎土著人民的具体目标和指标，却令人鼓舞。土著人民长期呼吁各国政府和联合国机构将有关土著人民的数据分门别类，尚未得到令人满意回应。这仍然是落实和监测关于土著人民的可持续发展目标方面的一项重大挑战。

73. 特别报告员还与绿色气候基金会理事会和秘书处的成员接触，鼓励它们通过一项保障政策，在它们资助的项目中保护土著人民的权利。由于上述努力，加之土著人民的积极宣传，绿色气候基金会秘书处于2017年6月发布了一份土著人民政策草案，秘书处目前正就该草案与土著人民进行协商。

⁷⁰ 第 1/CP.21 号决定，第 135 段(见 FCCC/CP/2015/10/Add.1)。

⁷¹ 见 A/69/267(2015 年)。

⁷² 大会第 70/1 号决议。见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14888&LangID=E；及 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20262&LangID=E。

74. 通过这类政策是联合国机构为遵守《宣言》第 41 条和第 42 条规定的义务而迈出的第一步。值得注意的是，土著问题常设论坛及其秘书处等联合国机构开发了几个能力建设工具和培训模块，以求把《宣言》纳入联合国各机构、团体、基金和其他实体的工作主流。

75. 不得不强调的是，从事发展工作的联合国机构、计划和基金必须一丝不苟地运用立足人权的方法，并援用《宣言》在国家层面构思和发展其工作。这种工作应当与土著人民合作完成，以表明它们努力尊重土著人民参与影响到自身事务决策的权利。

76. 纵然有种种关于土著人民的良好政策和指导方针，特别报告员认为必须进一步提高联合国系统本身对《宣言》的认识。看到联合国系统在采取行动——特别是在国家层面——保护土著人民权利方面内部欠缺一致性，格外令人沮丧。

77. 在会员国一致通过的 2014 年世界土著人民大会成果文件中，联合国大会敦促联合国系统促成《宣言》所载权利充分落实，不得减损或限制这些权利。因世界土著人民大会而通过的全系统行动计划可以改进联合国系统落实《宣言》的成效和协调。⁷³

78. 国际劳工组织在促进和执行其《第 169 号公约》方面发挥了独特的作用，所以就土著人民权利而论，它在联合国机构中也具有特殊地位。《宣言》和劳工组织《第 169 号公约》是相互补充的国际人权文书，也是维护土著人民的尊严、幸福和生存所需要的最低人权标准。劳工组织通过技术咨询等办法，在实现土著人民的权利方面发挥重要作用。在这样的背景下，必须回顾，需要采取渐进的方法解释人权标准，这样就绝对不会用人权文书来贬低以后得到承认的标准。⁷⁴

十一. 普遍执行责任

79. 保护和促进人权（包括土著人民的权利）是一项普遍责任。自通过《工商企业与人权指导原则》以来，对私营部门如何履行这项责任有了更好的理解。以《宣言》为根据通过了一些政策举措，⁷⁵可是，据任务负责人收到的指控所言，工商业活动，特别是与技术设施建设和采掘业有关的工商业活动，仍然远远达不到尊重《宣言》所载权利的要求。从这个意义上讲，国际金融机构和私人投资者在其工作领域内促进《宣言》的作用至关重要。⁷⁶

⁷³ 确保采取一致方法实现《联合国土著人民权利宣言》各项目的全系统行动计划(见 E/C.19/2016/5)。

⁷⁴ 劳工组织《第 169 号公约》第三十五条。

⁷⁵ 见联合国全球契约，“《联合国土著人民权利宣言》企业参考指南”(2013 年，纽约)；联合国全球契约，“土著人民的权利和事先征得自由知情同意的作用”，良好做法说明(2014 年)；国际石油工业环境保护协会，“土著人民与油气行业：背景、议题和新出现的良好做法”(2012 年)；国际采矿和金属理事会，“土著人民与采矿”，立场声明(2013 年 5 月)。

⁷⁶ 见 A/HRC/33/42/Add.2(2016 年)。

80. 以发展和养护为己任的民间社会组织也是重要的行为体。它们的工作应当奉行立足人权的方法，与土著人民合作实现《宣言》的各项目标，支持其尊重《宣言》的自主承诺。令人感到乐观的是，负责通过保护区养护政策的主要国际实体国际自然保护联盟 2008 年就已经明确承诺在其工作中致力于执行《宣言》。可是，就像现任任务负责人在评估养护措施如何影响土著人民权利时所指出的那样，“执行上仍存在重大差距，立足人权的养护亦面临新威胁”。⁷⁷

81. 在增进对土著人民权利的尊重和理解方面，学术机构形成了相当多应当予以支持和推广的良好做法，包括支持土著人民对自己的知识享有的权利，推动土著人主持的研究工作，将土著权利编入大学课程或土著学生奖学金计划。

82. 大众媒体也推波助澜，使关于土著人民的种族主义臆断长期存在，对此它应当有所认识并承担责任。主流媒体积极促进更好地理解土著权利具有重要意义。

83. 在许多国家，捐助界和外交界不仅在提供资金方面，而且在支持必要的跨文化政治对话方面，可以发挥重要的作用。

十二. 结论与建议

84. 《土著人民权利宣言》是关于土著人民权利的最高层、最全面的国际人权文书。《宣言》与国际人权条约和公约一同构成特别报告员工作的主要法律框架，自 2007 年以来，特别报告员的任务就明确包括了推动《宣言》的落实。

85. 《宣言》为会员国与土著人民之间的关系从排斥和边缘化转变为和解、合作与尊重提供了历史机遇。《宣言》获得通过，这本身就是各会员国为开始这种新关系、纠正以往的不公正及其在当代产生的后果而迈出的第一步。

86. 《宣言》通过已有十年，尽管各国在 2014 年世界土著人民大会上重申它们对《宣言》作出的承诺，但特别报告员不得不得出结论：土著人民权利的实际落实进展有限，特别是在土著人民的自决权和对土地、领土和资源享有的权利等核心权利方面，也是如此。上述结论是以任务负责人 2007 年以来的工作为依据。

87. 取得进展的唯一方法是诚意地采取行动。这需要进行具有包容精神而且充分尊重国际人权标准的文化间对话。并不是说没有取得任何进展。本报告前面章节已经概述了迄今取得的许多成绩。必须承认，已经取得的大部分成绩是因为土著人民对载入《宣言》的自身权利有了更高认识。他们积极地组织起来，与政府接触，努力争取《宣言》的落实。然而，就切实落实《宣言》以实现变革而论，已经取得的成绩并没有达到土著人民的期望。

88. 特别报告员谨此总结若干领域，会员国在制订落实《宣言》所必要的法律措施、政策措施和其他措施时应当给予特别关注。任务负责人已就在所有这些领域应当采取的行动提出了详尽建议，本报告通篇都有提及，可供进一步参考。特别

⁷⁷ 见 A/71/229，第 11 段。

报告员希望，任务负责人过去十年所提建议的落实可以为国家和非国家行为体提供有益的指导。

建议

89. 落实《宣言》的一个前提条件是承认土著人民是独特的民族，有权获得庄严载入《宣言》的个人人权和集体人权。

90. 应当按照《宣言》所述，与土著人民合作拟定所有措施和行动。

91. 应当审查国内法律框架，以确保其与有关土著人民权利的国际人权标准保持一致。必要时应当制定新法律，或者修正现行法律。任何侵犯土著人民权利的规定均应废止。

92. 国家必须出台公共政策，作为采取系统协调行动的部分举措，支持土著人民自身的优先发展事项，以此增强土著人民支配自身命运的能力。

93. 世界土著人民大会成果文件中提出的建议敦促各国制定国家行动计划、战略和措施来实现《宣言》的各项目标，应当予以落实。⁷⁸ 可以结合为土著人民实现可持续发展目标而采取的政策和措施落实上述建议。

94. 应当承认和支持土著人民的治理机构和司法体系。应当建立文化间对话常设机制，以便商定使土著人民的治理机构和司法体系与国家总体体制结构及与普通司法体系协调一致。必须采取一切必要措施确保土著人民不受歧视地获得司法系统的救助。

95. 土著人民对其土地、领土和资源享有权利，这对于他们以独特民族身份生存极为重要。这需要付出特别紧急努力，确保各项法律措施、政策措施和其他措施充分承认、保护和执行这些权利，包括在发生侵权行为时予以补救。在这方面，应当遵守相关法院裁决。

96. 协商与事先征得自由知情同意是土著人民基本权利的重要保障，也是在土著人民与国家之间建立善意和以礼相待的关系的必备要素。国家和土著人民应当共同制定被视为对实现这些权利不可或缺的措施。

97. 应当采取紧急措施保护土著人民的生命权和安全权，尤其是在他们行使或维护自己的权利的时候。必须终止侵害土著人民罪行不受处罚的现象。

向联合国系统提出的建议

98. 联合国系统在执行《宣言》方面起着特殊的作用。特别报告员谨提及任务负责人在专题报告和国别报告中就此提出的建议以及她与不同联合国机构保持的通信和交流。可以考虑的一些主要工作领域是：

⁷⁸ 大会第 69/2 号决议，第 32 段。

-
- (a) 促进各个层面对《宣言》以及对土著人民充分享受其权利所面临的主要问题的认识；
 - (b) 为确保《宣言》得以落实，应国家要求向它们提供技术援助，可以包括提高认识和能力建设方面的技术援助；
 - (c) 增进与联合国系统本身的一致性，特别是增进与发展问题有关的联合国机构、基金和实体之间的一致性，从而确保所有方案、项目和活动（包括落实《宣言》和可持续发展目标）采用立足人权的方法；
 - (d) 优先支持土著人民自己的举措，支持土著人民参加联合国系统在国家层面拟订的可能影响土著人民的所有行动决策；
 - (e) 促进国家与土著人民之间就土著人民认定的主要问题开展诚意的文化间对话；
 - (f) 支持在国家层面落实特别报告员和人权条约机构就土著人民权利提出的建议；
 - (g) 弘扬《宣言》，把它当作关于土著人民权利的最低人权标准应用到联合国机构涉及企业与人权的工作中，应用到国际金融机构的工作中。