



## 人权理事会

### 第三十九届会议

2018年9月10日至28日

议程项目3

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

## 土著人民权利问题特别报告员的报告

### 秘书处的说明

秘书处谨此向人权理事会转交土著人民权利问题特别报告员根据理事会第33/12号决议编写的报告。在报告中，特别报告员简要地提及自从提交她的上一份报告以来所开展的活动，对袭击土著人权维护者和将他们入罪问题进行了专题研究，并思考现有的预防和保护措施。最后，她就各类利益攸关方可如何防止侵权行为和改善保护状况提出建议。



## 土著人民权利问题特别报告员的报告

### 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
三. 对维护权利的土著人民的袭击和定罪.....	3
A. 导言 .....	3
B. 方法 .....	4
四. 规范框架.....	4
五. 袭击和定罪的根源和驱动因素.....	7
六. 全球危机显现.....	9
七. 对个人和集体的影响.....	14
八. 预防和保护措施.....	15
九. 结论和建议.....	17
A. 结论 .....	17
B. 建议 .....	18

## 一. 引言

1. 本报告是土著人民权利问题特别报告员依照理事会第 33/12 号决议赋予的任务提交人权理事会的。在报告中，特别报告员简要地提及自从提交她的上一份报告(A/HRC/36/46)以来所开展的活动，对袭击土著人权维护者和将他们入罪问题进行了专题研究，并思考现有的预防和保护措施。最后，她就各类利益攸关方可如何防止侵权行为和改善保护状况提出建议。

## 二. 特别报告员的活动

2. 自从向理事会提交上次报告以来，特别报告员进行了两次正式国别访问：2017 年 11 月 8 日至 17 日访问墨西哥(A/HRC/39/17/Add.2)和 2018 年 5 月 1 至 10 日访问危地马拉(A/HRC/39/17/Add.3)。

3. 更详细的活动说明载于特别报告员提交大会的报告(A/72/186)，其中她强调了关于土著人民自治权问题、自由、事先和知情同意、与世隔绝或初步接触外部的土著民族、国别访问、通信、和其它活动等问题的近期专题工作。

## 三. 对维护权利的土著人民的袭击和定罪

### A. 引言

4. 土著人民权利问题特别报告员严重关切地注意到，袭击和暴力侵害土著人民，将土著人民定罪和对其进行威胁等事件，特别是在执行涉及采掘业、农产企业、基础设施、水电大坝和伐木等大型项目过程中发生的此类事件，急剧增多。这些侵权事件是在对自然资源的加剧竞争和加剧开采的背景中发生的，这是在国别访问期间所观察到的和越来越多的相关指称所反映出的。在若干国家，日益军事化加剧了对土著人民的威胁。因此，特别报告员决定编写一份专题报告，以提请注意这些关切问题的升级。

5. 本报告侧重于对维护其在《联合国土著人民权利宣言》和人权条约之下权利的土著人民的袭击和定罪的独特特点，并强调在开发项目中发生的侵犯人权行为。在本报告中，特别报告员探讨预防和保护措施对土著人民的集体和个人影响并评估这些措施的有效性，确定在为土著人民提供的保护措施方面的良好做法和普遍挑战。特别报告员注意到，土著人民在广泛背景(包括结构性种族主义和歧视，这些领域可作为未来分析和报告的课题)中遭到定罪。

6. 根据任务授权，特别报告员在其国别报告、给各国政府的信函、新闻稿和其他公开声明中不断提及对土著领袖和土著社区成员以及对试图维护其权利的人、遭受不当刑事起诉和其他行为，包括直接攻击、杀害、威胁、恐吓、骚扰和其他形式的暴力者的关切。

7. 其他联合国人权机制，包括其他特别程序和人权条约机构，也提出了关切。人权维护者处境问题特别报告员记录了针对参与维护环境和土地权的人(包括在许多情况下，针对土著领袖和社区成员)的暴力行为、侮辱和定罪(A/71/281)。虽然近年来，多份报告提到环境人权维护者面临入刑处境和风险，这些报告未通过土著人民权利视角探讨这些问题，也未侧重于对土著社区的集体影响(同上)，<sup>1</sup>这是本报告力图填补的缺陷。

## B. 方法

8. 在编写本报告时，特别报告员从主要和次要来源收集信息。在国别访问期间收到的第一手资料以及特别报告员发出的关于据称侵权行为的信函是本报告的参考资料。<sup>2</sup>

9. 为征询广泛的行为方的意见，特别报告员作出公开呼吁，请求就袭击土著人民和对其入刑、对这些社区的集体影响以及现有预防和保护措施等问题提供资料。作为答复，收到了 70 多份书面材料，这些材料主要由不同区域(大多数来自拉丁美洲)的土著组织和人权组织提交。本报告还借鉴了对民间社会、人权机制、包括区域人权系统和独立国家人权机构发布的关于该专题相关方面的大量报告的审阅。

10. 此外，特别报告员于 2018 年 3 月 19 日和 20 日召集了一次为期两天的关于对力图维护和主张其权利的土著人民的入刑和袭击问题的专家协商。协商会议为提供了土著人民代表、民间社会组织和人权机制提供了对话空间，以处理土著人民面临的特别风险、其原因和后果以及更好地保护土著人民的行动方针。此外，2018 年 4 月在土著问题常设论坛期间与土著代表进行了协商。

## 四. 规范框架

11. 了解土著人民权利的性质是必要的，有利于讨论需要采取哪些措施，以便在土著人民由于他们为主张和维护自己的权利所作努力而面临的袭击、刑事定罪和其他行为的背景下，向其提供司法途径和赔偿以及其他人权保障。

12. 袭击和入刑影响一系列人权。对土著人民产生影响的入刑和暴力的原因和影响，必须在《联合国土著人民权利宣言》和国际与区域人权文书等具体框架内理解和处理。这些国际法律渊源承认土著人民的自决权和对传统土地、领地和自然资源、自治、文化和生活方式的权利。对土著人民而言，大多数这些权利和其他人权是共同享有的，反映了与构成其集体特征、身体、经济和文化生存基础的传统土地、领土和自然资源的特别关系。

<sup>1</sup> 亦见美洲人权委员会，“关于对人权维护者的入刑问题的报告”(2015 年)。

<sup>2</sup> 任务负责人发出的关于所有信函的资料可在以下网址参阅：<https://spcommreports.ohchr.org/>。

13. 《世界人权宣言》第 3 条、《公民权利和政治权利国际公约》第六条第 1 款和第九条第 1 款以及《联合国土著人民权利宣言》第 7 条规定，国家有责任保护生命权、人身自由和安全。包括消极义务和积极义务：一方面，国家必须避免侵犯人权维护者的权利；另一方面，它们应该谨慎行事，防止和调查侵犯人权行为，并将肇事者绳之以法。《联合国土著人民权利宣言》第 30 条也是相关的，它确认，不应在土著人民的土地或领地上进行军事活动，除非有相关的公共利益为理由或得到有关土著人民的自由同意或在他们请求下。

14. 《公约》第九条规定了以下保障：任何人不得加以任意逮捕或拘禁；任何人不得被剥夺自由，除非以法律规定的理由。任何被逮捕的人，在被逮捕时，应被告知逮捕他的理由，立即带见一名法官并在合理时间内受审或释放。等候审判的人应予以拘押，这不应成为一般规则。

15. 《公约》第十四条所载的享有正当程序和获得公正审判的权利规定，所有的人在法庭面前一律平等，有资格由一个合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯并且，在未被证实有罪之前，有权被推定无罪。每个人都有权在不无故拖延情况下受审，获得免费法律顾问，如果他们不懂法庭上所用的语言，能免费获得译员的援助。《联合国土著人民权利宣言》第 13 条规定，国家应采取有效措施，确保土著语言权得到保护，并确保土著人民在政治、法律和行政程序中能够理解他人和为他人所理解，必要时应提供翻译。国际劳工组织(劳工组织) 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)第 10 条明确规定，在对土著人实行刑事处罚时，应优先考虑监禁以外的制裁。

16. 对土著人民而言，自决权是一项至关重要的总体原则，因为它确认，他们享有自由追求其经济、社会和文化发展的权利。自决权载于《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》的共同第一条以及《联合国土著人民权利宣言》的第 3 条。《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》承认维护土地权的合法性，它承认人权维护者在消除侵权行为，包括由于“拒绝承认各民族拥有自决权和每一民族有权对其财富和自然资源充分行使主权”而造成的侵权方面的“宝贵工作”。

17. 未能确保土地权构成侵犯土著人民权利的核心根本原因。《联合国土著人民权利宣言》第 25、26、27 和 32 条申明，土著人民有权拥有和控制其土地和领土；劳工组织《第 169 号公约》第 14-19 条载有土著人民的领土权利。

18. 发展权在《联合国土著人民权利宣言》的若干条款中，特别是在第 32 条中得到申明，该条规定，土著人民有权确定和制定开发或利用其土地或领土和其他资源的优先重点和战略。《宣言》还申明，各国在通过和实施可能影响到土著人民的立法或行政措施前，应本着诚意，通过土著人民自己的代表机构，与有关土著人民协商和合作，以事先征得他们的自由和知情同意；在批准影响到土著人民土地或领土和其他资源的任何项目前，特别是与开发、利用或开采矿物、水或其他资源相关的项目前，也应获得他们的自由和知情同意(第 27 和 32 条)。在其判例中，人权事务委员会曾强调，土著人民的参与权超越于协商：“参与决策过程必须是有效的，这不仅要求进行协商，而且需要族群成员的自由、事先和知情同意”。<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Poma Poma 诉秘鲁(CCPR/C/95/D/1457/2006)，第 7.6 段。

19. 《公民权利和政治权利国际公约》第 21 条和 22 条规定了和平集会权和结社自由权，第 25 条规定了参与公共事务和决策权。《联合国土著人民权利宣言》进一步申明，土著人民有权通过按自己的程序自行选出的代表，参与对事关自身权利的事务的决策，并保持和发展自己的土著人决策机构(第 5、18、20、27 和 34 条)。

20. 提供和获取信息是确保土著人民能够参与协商进程的先决条件。《公约》第十九条第 2 款保证人人有权“寻求、接受和传播信息”，作为言论自由权的一部分。

21. 在可以就任何拟议项目进行协商前，各国必须确保对人权和环境影响进行了评估。在《生物多样性公约》(第 14 条第 1 款(a)项)中有这方面的具有约束力的法律义务，这些义务要求各国采取“对可能对生物多样性产生重大不利影响的拟议项目进行环境影响评估，以避免或尽量减少这种影响，并且……允许公众参与此种程序”。《联合国气候变化框架公约》(第 4 条第 1 款(f)项)同样申明，各国义务使用项目影响评估或对它们为减缓或适应气候变化所采取的措施进行环境影响评估，以最大限度地减少对公共健康和对环境质量的不利影响。这两项条约几乎实现了普遍加入，分别为 196 和 197 个缔约方。

22. 1992 年通过的《关于环境与发展的里约宣言》原则 10 规定，每个人都应有机会获得信息，包括关于在其社区内的活动的信息，各国应促进人人有机会参与决策进程，并确保提供有效诉诸司法的机会，包括在环境事项上得到补偿和补救。联合国环境规划署(环境署)强调，在促进透明、包容性和负责任的环境治理方面，这些“使用权”十分重要。<sup>4</sup>

23. 与享有安全、清洁、卫生 and 可持续环境有关的人权义务问题特别报告员强调，为保护人权，环境影响评估还应审查拟议项目和政策对享有所有相关权利，包括生命权、健康权、食物权、水权、住房权和文化权的可能影响。这些评估应为公众参与提供有意义的机会，应考虑拟议项目的替代方法，并应处理所有潜在的环境影响，包括由于拟以项目与其他活动的互动可能发生的跨边境影响和累积影响；评估应产生一份书面报告，明确阐述这些影响；评估和最后决定应由一个独立机构审查(A/HRC/37/59)。对土著人民而言，这一义务要求，人权影响评估中所载的信息，可以使用他们的语言和以文化适当形式提供。

24. 《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款(甲)项规定，国家有义务为侵犯人权行为提供有效补救。这就要求，将肇事者绳之以法，并向受害者提供赔偿。<sup>5</sup> 《联合国土著人民权利宣言》(第 40 条)确认，土著人民在与国家或其他方发生冲突和争端时，土著民族有权求助于公正和公平的程序并通过该程序获得迅速裁决，而且，土著个人和集体权利受到任何侵犯时，土著民族有权得到有效的补救。这种裁决应充分考虑有关土著民族的习俗、传统、规则和法律制度以及国际人权。

<sup>4</sup> “环境署：实施《里约宣言》原则 10”，联合国环境规划署，2016 年 8 月 19 日。

<sup>5</sup> 人权事务委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质问题的第 31 号(2004 年)一般性意见。

25. 此外，《联合国土著人民权利宣言》第 8 条规定，土著人民有权利用有效机制，以防止和纠正旨在或实际上剥夺其土地、领土或资源的行动。第 10 条规定，除非土著人民作出自由、事先和知情同意，否则不得强行将他们迁离其土地。如果出现这种侵权行为，受害人有权要求公平救济，包括归还和赔偿，并且，如有可能，可选择返回其土地。如无可能，他们有权对其传统上拥有或被占用或使用的或已被没收、夺走、占用、使用或损坏的土地、领土和资源，获得公正、公平和合理的赔偿。赔偿方式应为相同质量、大小和法律地位的土地、领土和资源，或以金钱赔偿，或其他适当补偿(第 28 条)。

26. 跨国公司和其他工商企业应尊重载于《工商业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》中的人权，该框架以三个支柱为基础：国家有义务提供保护，防止第三方，包括企业侵犯人权；公司尊重人权的责任；需要为与企业相关的侵犯人权行为的受害者提供获得有效补救的机会。原则 18 规定，工商企业通过与可能受影响的群体进行有意义的协商，确定并评估任何实际或潜在的不利人权影响，作为尊重人权责任的内在组成部分。

## 五. 袭击和定罪根源和驱动因素

27. 私营公司对自然资源的争夺日趋激烈——它们有时与政府串通——因而，力图保护其传统土地的土著社区首当其冲，成为迫害对象。

28. 正如特别报告员所述，刑事定罪和暴力事件多数是在土著领袖和社区成员表示反对执行涉及采掘业、农产企业、基础设施、水电大坝和伐木业的大型项目的情况下发生的。在其他情况下，土著人民的生活方式和生计被视为非法或不符合养护政策，导致禁止土著人民的传统生计和逮捕、拘留、强迫驱逐和侵犯土著人民的其他人权。在特别报告员提交大会的报告中探讨了这一专题(A/71/229)。另一个新出现的关切是，仓促开展适应和缓解气候变化的措施，这些措施，除非有内在的人权保障，否则可能会损害土著人民的权利。特别报告员在向人权理事会提交的上份报告中探讨了这一问题(A/HRC/36/46)。

29. 自从她担任任务负责人以来，特别报告员亲眼目睹了一些大型项目，包括在正式访问巴西(A/HRC/33/42/Add.1)、危地马拉(A/HRC/39/17/Add.3)、洪都拉斯(A/HRC/33/42/Add.2)、墨西哥(A/HRC/39/17/Add.2)、美利坚合众国(A/HRC/36/46/Add.1)和挪威萨普米地区、瑞典和芬兰(A/HRC/33/42/Add.3)期间。作为任务授权规定的处理关于据称侵犯人权行为的来文义务的一部分，她听取了许多证词并继续收到资料，这些证词和资料指出，某些项目对土著人民有破坏性影响，对其政府、社会融合、生计、环境、卫生和食物权和水权造成严重负面影响。

30. 目前加剧袭击的一个关键的根本原因是，缺乏尊重土著人民的集体土地权利，而且未能向土著社区提供有保障的土地保有权，因为这反过来又破坏了他们有效保护其土地、领土和资源，使其免遭大型项目造成的损害。这是自从 2001 年设立任务授权以来，特别报告员不断提出的一个令人关切的问题。然而，有鉴于大型项目迅速扩张的侵蚀，解决这种状况的迫切性有了一个新的层面。同时，如果土著人民的土地权仍然受到质疑，最近报告(A/71/229 和 A/HRC/36/46)述及的土著人民在确保更好地保护和气候变化适应和缓解战略方面可作出的重要贡献就无法充分发挥潜力。

31. 虽然有些国家已通过保护土著人民集体土地权的立法，但在在实践中确定这些权利方面仍然存在挑战。常见的情况是，例如，与林业、采矿和能源部门相关的法律未与土著人民的领土权利相统一，这些权利被忽视，以利于商业利益。

32. 无视土著人民的传统土地所有权造成紧张局势、随后发生的暴力和刑事定罪，因为土著人民成为自己土地的入侵者或非法占据者，受刑事指控，例如“侵占”或非法占领，并可能被强迫迁离和从其生计、社会和文化凝聚力以及精神传统所依赖的土地上逐出。在最坏的情况下，军事化不断升级，一贯的边缘化使局势更加复杂化，这导致土著人民成为国家安全和反恐立法的目标，使他们处于火线上，有时甚至来自军队和警察(A/HRC/24/41/Add.3)。

33. 土著人民最为关切的，是保护他们的传统土地、领土和自然资源。土著人民质疑纯粹商业开发模式，这种模式无视其权利，对其生存所依赖的环境和自然资源造成无法挽回的损害。

34. 特别报告员对这种项目的迅速增加尤其感到关切，这些项目通常是由国际和双边投资协定资助的，因为经济收益主要有利于外国投资者，他们很少或根本不考虑当地土著社区的权利和环境保护。经常发生的情况是，这些项目使受影响的土著人民进一步边缘化，更进一步地陷入贫困，因为他们的自然资源被摧毁。此外，通过投资协定供资的项目，其法律构思，通常是为了排除受影响社区寻求补救和补偿的可能性(A/70/301 和 A/HRC/33/42)。

35. 对土著人民的袭击升级是在扭曲的权力结构中发生的，在这种结构中，私营公司对政府拥有巨大影响力，它们确保法规、政策和投资协定是为了促进其业务的盈利能力而量身打造的。全球经济中公司结构的复杂性是进一步的挑战，因为所有权层次的复杂性和不透明性阻碍获取信息和作出努力，以使私营部门承担在人权方面采取审慎步骤的责任。

36. 特别报告员严重关切的是，土著人民正在对在其土地上的发展项目的负面影响表示关切，但全球普遍持续无视他们的权利。在开展这种项目时往往未与有关土著人民协商，也未征求他们的自由、事先和知情同意。如果已采取措施与土著人民协商，这些措施往往是文化不适当的，缺乏诚意，而且，主要驱动因素是，使已经详细拟定的项目盖上橡皮图章，无意于允许对这些项目的设计和执行进行真正复审或参与。经常发生的情况是，这种所谓的协商已造成分裂并破坏了土著决策机构。

37. 人权维护者问题特别报告员警告说，缺乏信息和透明度以及不透明的决策不仅在实施大型发展项目过程中是重大缺陷，而且也导致维权者和受影响社区的权力丧失和脆弱性，并严重损害了国家和参与项目的非国家行为方的公信力和合法性(A/68/262)。

38. 土著人民越来越多地通过社会动员和法律途径质疑这种项目。为报复土著人民倡导保护其土地，他们被指控是阻碍发展的障碍和危害国家利益。土著领袖和社区力图提出他们对项目对其权利、生计和环境负面影响的关切，他们成为暴力攻击的目标。他们被杀害、被迫流离失所、受到威胁和恐吓，并遭受阴险的骚扰，采用的形式往往是模糊的、严重夸大的或虚构的刑事指控。这些袭击的目标，无论暴力的或法律的，都是压制土著人民对商业利益的反对并防止土著人民行使自己的权利。



39. 即使土著人民在法院成功地挑战了项目，法庭禁制令作出后，公司仍然推进项目，无视司法暂停令。特别报告员还深感关切的是，在最近的案件中，高等法院下令在启动大型项目后进行协商，以试图在事后声称，国际规范得到遵守。这不符合关于协商和同意问题的国际标准(见 A/HRC/39/17/Add.3, 第 37 段)。

## 六. 全球危机显现

40. 人权维护者处境问题特别报告员最近的研究(A/71/281)和人权和环境问题特别报告员<sup>6</sup> 对针对环境人权维护者的袭击“全球危机”提出了警告，这些报告强调，这些人权维护者中，许多是土著社区的成员。

41. 在 2017 年关于全球被杀害的人权维护者的报告中，作者记录了 27 个国家 312 名人权维护者被谋杀，并指出，67%被杀害的人参与了维护土地权、环境权和土著人民权利；几乎所有杀害都发生在大型项目、采掘业和大型企业背景下。大约 80%的杀害仅在四个国家发生：巴西、哥伦比亚、墨西哥和菲律宾。<sup>7</sup> 另一个来源记录了 2016 年在 24 个国家中的 200 起杀害事件，他们都是在维护自己的土地、森林和河流不遭破坏性行业侵害。作者的结论是，被谋杀者中将近 40%是土著人，拉丁美洲占 60%以上的杀害事件。<sup>8</sup>

42. 特别报告员在整个任务授权期间注意到，暴力袭击令人不安地升级，她发出信函并进行了实况调查国别访问。虽然土著人民在力图维护自己的土地时面对袭击的脆弱性是任务授权的长期关切，但近年来这种行为的升级是一个严重关切。特别报告员记录了在巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、印度、肯尼亚、墨西哥、秘鲁和菲律宾有大量和越来越多的此类袭击，这不是一份详尽无遗的清单。监测对土著人民袭击情况的其他人权机制和民间社会组织也列出同样这些国家，它们一致指出，这些国家有特别令人担忧的情况；这些机制和组织一再敦促这些国家的当局采取行动，更好地保护土著人民，但它们未能做到这样做。

43. 上述列名国家的状况特别令人担忧；然而，在其他国家也存在令人关切的情况，而且，应当强调的是，所报告袭击数目未提供全貌，因为报告案件的能力受到一些因素的影响。其中包括，土著社区地处偏远、通信方式条件、语言多样性和缺乏对土著人民的承认。国家人权民间社会团体的力量以及地方人权组织与土著组织的联络程度是影响报告的其他因素。必须假定的是，在世界许多地区，大量对土著维权者的袭击得不到报告，而且，从未出现在媒体中。

44. 虽然杀害土著维权者是最恶劣的侵犯人权行为，但这种袭击往往是在对他们及其社区的暴力和威胁(包括强迫失踪、强迫迁离、司法骚扰、任意逮捕和拘留、限制言论自由和集会自由、污名化、监视、旅行禁令和性骚扰)背景中发生的。

<sup>6</sup> John Knox, Policy Brief: Environmental Human Rights Defenders — A Global Crisis (Versoix, Switzerland, Universal Rights Group, 2017)。

<sup>7</sup> Front Line Defenders, Annual Report on Human Rights Defenders at Risk in 2017 (Dublin, 2018)。

<sup>8</sup> Global Witness, Defenders of the Earth: Global Killings of Land and Environmental Defenders in 2016 (London, 2017)。

45. 虽然对被杀害维权者的人数有一些全球估计数，但没有关于土著人民在多大程度上遭受司法骚扰和刑事指控的任何资料。对土著人民的定罪在多种情况下发生，并依赖于多种刑法条款。通常，对反对大型项目并力图通报和组织其社区的土著人民提起刑事指控，他们要求获得信息和参与协商并作出自由、事先和知情同意的权利。其领袖被作为目标，作为压制和使整个社区沉默的策略。

46. 在一些情况下，私人实体提供虚假资料或对维权者提出无根据的指控，这些情况已提请特别报告员注意。有报告表明，法官和检察官助长了滥用刑法，他们接受伪证，在无足够证据的情况下发出逮捕令，允许无根据的起诉进行和不恰当地解释法律，以使土著维护者入罪。虽然立法者可能未直接参与入刑做法，但他们通过以下做法助长了入刑：通过法律，不适当地惩罚权利的表达，例如言论和集会自由，或通过立法，这些立法包括对刑事罪的模糊定义，包括对恐怖主义等严重罪行的模糊定义。<sup>9</sup> 美洲人权法院对在智利马普切人一案中国家判例在反恐立法下对土著人民的起诉所用理由方面的偏见和定型观念表示关切。<sup>10</sup>

47. 在提出刑事指控前，经常通过社交媒体对土著人民、他们的领袖和社区进行诽谤和诬蔑，指责他们反对发展和危害国家利益。基于种族主义和歧视的仇恨言论助长了这种话语。在最糟糕的情况下，社交媒体把土著人民描述为犯罪团伙、游击队、恐怖分子成员和对国家安全的威胁。在腐败的政府官员(其经济利益受到土著人民维护其土地的影响)的公开或隐蔽的支持下，企业行为方经常制造诽谤活动(见 A/HRC/39/17/Add.2, 第 67 段)。

48. 经常提出多个、广泛的和定义不明确的刑事指控，包括侵入、侵占、共谋、绑架、胁迫、扰乱公共秩序和煽动犯罪。在若干国家，通常对土著土地权利维护者提起严重侵占犯罪诉讼；侵入者被视为当场抓获，这意味着限制国际人权标准保障的辩护权。据广泛报道，宣布紧急状态被用来暂停司法保障和为压制和平社会抗议提供理由。<sup>11</sup>

49. 有时，在取证标准差和未经证实的证人证词基础上而且在指控和被指控的行为之间没有明确联系的情况下发出逮捕令。有时，指控未具体说明对据称行为的个人责任(例如在逮捕令是对几名社区成员发出的情况下)，指控他们所有人都对一个单一的犯罪行为负责，例如一起谋杀，而未提到他们各自的作用；这似乎是对整个社区的一种集体惩罚形式。在某些情况下，在当局认为合适时，故意不执行逮捕令，而搁置一边，使受影响的土著人处于被逮捕的长期威胁下。

50. 程序保障经常被藐视，土著人民处于特别不利的地位，因为他们可能没有寻求法律顾问的途径。他们不大可能有能力要求口译员的援助，因为在有土著语言的大多数国家，司法系统内很少或不提供口译；普通司法系统也不对土著人民的习俗、传统和法律制度给予些许或任何考虑。对土著人的起诉，经常是长期的审前拘留，有时持续多年，特别是对土著领袖。战略目标是剥夺族群的话语。即使他们被宣告无罪，土著个人也很少获判补救。

<sup>9</sup> 美洲人权法院，关于对人权维护者的工作定罪问题的报告，第 57 段和第 63-71 段。

<sup>10</sup> 美洲人权法院，Norín Catrimán 等人诉智利，2014 年 5 月 29 日的判决，第 228 段。

<sup>11</sup> Article 19, *A Deadly Shade of Green: Threats to Environmental Human Rights Defenders in Latin America* (London, 2016), p. 40; and *Protection International, Criminalisation of Human Rights Defenders: Categorisation of the Problem and Measures in Response* (Brussels, 2015), pp. 23-24.

51. 土著机构和组织也在各种借口下受到非法监视、登记和遭遇没收，例如控制外国捐助者的资助。规定登记要求的法律以及控制某些组织的资金削弱土著社区的动员力并限制它们从民间社会组织获得的支助。压制土著社区的策略往往延伸到力图援助土著社区的民间社会组织和律师：代表土著社区的律师曾遭到人身攻击，甚至成为法外处决的受害者。

52. 土著人民在这种情况下面临的行政和法律上的挑战，需要来自民间社会和国际社会的具体和有针对性的支助，这不同于他们在作为威胁或人身攻击受害者时所需要的支助。入罪问题对国际社会是一个敏感问题，它不希望被视为干涉国内法律程序。然而，在支持参与这些做法的公司或政府时，国际行为方，例如多边开发银行、国际金融机构或基金(例如，绿色气候基金)有助长和加剧入罪做法的风险。

53. 在编写本报告时，特别报告员收到了关于在世界许多地区正在发生的数百起袭击和入罪情况的资料。为强调不断恶化的总体局势，她提供了近期实例，她强调说，这些实例并非详尽无遗，但是，令人遗憾的是，它们只是正在显现的危机之写照。然而，这些实例，在某种程度上，可以使我们深入了解目前的状况。

54. 在 2018 年 5 月的最近正式国别访问期间，特别报告员尤为不安地观察到危地马拉土著维权者的严峻处境。在她的访问期间和其后不久，七名土著领袖相继被杀害。他们在不同地点以不同方法被杀害：有些人被射中头部和背部，其他人喉咙被刺中，尸体被用砍刀肢解。他们都是两个土著农民组织的代表，倡导土地权利和政治参与。杀害事件是在逐步侵蚀民间社会空间这种国家大背景下发生的。危地马拉总统公开敌视人权组织；在私营部门的推动下，议会的立法草案试图限制非政府组织的工作<sup>12</sup> 和社交媒体，丑化维护其权利的土著人民，给他们贴上反对发展的罪犯和恐怖分子标签(A/HRC/39/17/Add.3, 第 54 和 58 段)。

55. 此外，危地马拉正在对土著领袖和社区成员提出越来越多的刑事指控——据说有数百项指控。私营实体积极参与提出指控，这意味着，在某些案件中，检察官和法官与公司 and 土地所有者有串通。在危地马拉期间，特别报告员探访了在监狱中的若干土著领导人，他们是因为倡导其土地权并试图对在其领土上进行的大型项目提起诉讼，作为报复而入狱的。以模糊控罪发出了逮捕令，而且，在有些情况下，依据的是未经证实的证人证词。一再暂停审理和长时间的审前拘留违反了公正审判保障(同上，第 52-58 段)。

56. 在肯尼亚，特别报告员对几个土著民族包括 Sengwer 人、Ogiek 人和 Maasai 人的处境有长期关切，尤其是在养护和气候变化项目方面。在过去两年里，在安博波特森林，出现了暴力升级，在该森林，肯尼亚林业局多次驱逐、烧毁 Sengwer 房屋并逮捕了社区成员。<sup>13</sup> 尽管 Sengwer 人提起诉讼质疑驱逐，法院也已发出禁制令，防止临时驱离，但这些行为还是发生了。一些 Sengwer 人被肯尼亚林

<sup>12</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和美洲人权委员会，“美洲人权委员会和人权高专办谴责谋杀支持危地马拉土著人民和农民的活动家和活跃人士”，联合新闻稿，2018 年 6 月 27 日。

<sup>13</sup> 见 KEN 1/2017 和 KEN 7/2017，可在以下网址参阅：<https://spcommreports.ohchr.org>。

业局枪杀，包括一名 Sengwer 牧民于 2018 年 1 月被杀害。欧盟委员会资助了该地区的一个气候变化项目，肯尼亚林业局是一个供资接收方。特别报告员发出公开呼吁，呼吁该项目确保对人权的尊重，在数天内，欧盟委员会决定中止该项目，等待对其遵守人权情况进行评估。<sup>14</sup>

57. 在菲律宾，土著人民被丑化并被怀疑是共产主义“新人民军”的成员，遭受了袭击、强迫流离失所、任意逮捕和威胁。近年来军事化迅速升级，法外处决人数急剧增加。在棉兰老，卢马德土著社区尤其成为目标。<sup>15</sup>

58. 在司法部提交的一份请愿书中，为报复她提出了对升级暴力的关切，2018 年 2 月，特别报告员本人，以及其他 30 名知名土著人民权利倡导者和总共大约 600 人，都被提及，该请愿书要求马尼拉法院宣布菲律宾共产党和新人民军为恐怖和取缔组织。请愿书称，被指名的个人是这些组织的知名官员和成员。特别报告员强烈拒绝这些指控，这些指控毫无根据的，是不负责任的。侮辱和诋毁人权维护者危及他们的安全。特别报告员希望感谢她所收到的支持和声援，<sup>16</sup> 并敦促国际社会继续监测菲律宾人权维护者的处境和安全。

59. 在哥伦比亚，对人权维护者的大多数杀害发生在农村地区，哥伦比亚革命武装力量——人民军以前一直在农村驻扎，土著人民受影响最大(见 A/HRC/37/3/Add.3，第 8-11 段)。有一种持续存在的将土著人民与游击队联系在一起的耻辱。政府与革命武装力量于 2016 年签署“和平协定”以来，大约 50 名土著领导人被打死。此外，民族解放军的继续存在和来自前准军事团体的威胁和袭击日益增加使局势更加恶化。人权监察员继续提出在不同地区对土著人民的袭击和威胁预警警报，宪法法院已警告说，本国一些土著人民面临灭绝危险。<sup>17</sup> 特别报告员就武装团体杀害土著领导人事件<sup>18</sup> 和就对土著抗议者的任意拘留、起诉和政府部队过度使用武力问题发出了若干信函。<sup>19</sup>

60. 对土著人权维护者而言，巴西是世界上最为危险的国家。在特别报告员 2016 年访问巴西期间(A/HRC/33/42/Add.1，第 18 和 31 段)，南马托格罗索州的社区成员向她展示了身上自己的身体的子弹创伤并她去家庭被杀害的地点。他们还重述了对其领导人的任意逮捕、酷刑和定罪。从事土著人民问题的政府和民间社会组织向她讲述了官方和私人行为方实施的威胁和恐吓等常见情形。<sup>20</sup> 在袭击、杀害和恐吓土著人民问题方面，有罪不罚现象普遍存在，而且，经常是在土著人民试图宣称对其土地的权利时发生这些情况，同时其土著领导人会被刑事定罪。

<sup>14</sup> KEN 1/2018 和 OTH 1/2018。另见人权高专办，“联合国专家说，在肯尼亚气候变化项目期间，必须尊重土著人民的权利”，新闻稿，2018 年 1 月 15 日。

<sup>15</sup> PHL 4/2015、PHL 8/2017、PHL 16/2017 和 PHL 2/2018。

<sup>16</sup> 包括来自人权维护者处境问题特别报告员(人权高专办，“伙伴报告员说，对联合国专家的指控是菲律宾的报复”，2018 年 3 月 8 日)和来自国际自然保护联盟、环境署、萨米族人理事会、欧洲议会、土著问题常设论坛、消除种族歧视委员会、联合国减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量合作方案、土著人民权利问题专家机制、国际环境法中心、大赦国际、前线卫士组织和其他方的支持和声援。

<sup>17</sup> 见 [www.defensoria.gov.co/](http://www.defensoria.gov.co/)以及 2009 年 1 月 26 日的第 004/09 号宪法法院命令。

<sup>18</sup> COL 1/2014 和 COL 7/2016。

<sup>19</sup> COL 6/2016。

<sup>20</sup> BRA 7/2015，BRA 1/2016 和 BRA 6/2016。

61. 在 2015 访问洪都拉斯期间(A/HRC/33/42/Add.2)，特别报告员认为，入刑经常是在对伐木、采矿和水电项目的和平抗议背景下出现的。土著领导人被以侵占土地和破坏私人财产等罪行而被审判。在洪都拉斯期间，特别报告员会见了 Berta Cáceres，她后来被杀害，因为她反对 Agua Zarca 大坝。土著伦卡人其他维权者也遭到袭击和杀害。

62. 特别报告员，与其他特别程序任务负责人一起，就该局势向洪都拉斯政府和支持 Agua Zarca 大坝项目的金融投资者发出了若干信函。<sup>21</sup> 若干金融投资者，包括荷兰发展融资公司(荷兰发展银行)、中美洲经济一体化银行和芬兰基金，中止了向该项目提供资金。经过长达一年的调查，称为“国际咨询专家组”的调查小组于 2017 年 11 月得出结论，洪都拉斯国家代理人和水电公司(Desarrollos Energéticos Sociedad Anónima)的高级行政人员串通，策划、实施并掩盖了对 Berta Cáceres 的刺杀。<sup>22</sup>

63. 关于印度，收到的指称显示，在贾坎德邦、中央邦、切蒂斯加尔邦和泰伦加纳邦，在对阿迪瓦西人土地和资源造成影响的伐木、采矿和保护项目中未能确保获得自由、事先和知情同意。2017 年 8 月，10 人(其中有 7 名妇女)被捕，当时他们进行了和平示威，抗议由于在讷尔默达河谷建造 Sardar Sarovar 大坝巨型项目，40,000 个家庭被驱离。<sup>23</sup> 特别报告员在印度东北部地区提出了关于阿迪瓦西人的关切，他们因据称与纳萨尔毛派有关联而被袭击和丑化并被依据安全立法起诉，包括在恰蒂斯加尔邦和泰伦加纳邦。<sup>24</sup>

64. 特别报告员于 2017 年访问了墨西哥并观察到，在协商进程中对土著社区成员的威胁、骚扰和定罪有可能损害这些协商的“自由”性质。例如，雅基族部落成员由于反对建造渡槽和天然气管道和要求协商以及要求在其领土上开展的项目需征求其自由、事先和知情同意而遭受攻击、威胁和刑事定罪。土著领导人 Mario Luna 由于领导社区抗议而于 2014 年被拘留，对他的刑事指控是非法剥夺自由和盗窃。被释放以来，他仍然遭到威胁和袭击，尽管墨西哥国家人权委员会呼吁确保对他的保护，美洲人权委员会也要求采取有利于雅基族社区的预防性措施。<sup>25</sup> 她还注意到，在格雷罗州山区、塔拉乌玛喇山(奇瓦瓦州)和恰帕斯州，对土著社区的袭击和暴力侵害十分严重。

65. 在厄瓜多尔，多种情况引起人们的关切，包括对萨帕拉族领导人(包括 Gloria Ushigua)的袭击和以恐怖行为、破坏和阻挠以反对在土著领土上开采石油等罪名的刑事定罪。<sup>26</sup>

<sup>21</sup> HND 3/2014、HND 2/2016、HND 4/2016 和 HND 4/2017。

<sup>22</sup> Roxanna Alphonso and others, *Dam Violence: The Plan that Killed Berta Cáceres* (International Advisory Group of Experts, 2017)。

<sup>23</sup> IND 8/2017 和 IND 9/2017。

<sup>24</sup> IND 1/2016 和 IND 2/2017。

<sup>25</sup> MEX 10/2015 和 MEX 7/2017。

<sup>26</sup> ECU 2/2017。

66. 在泰国，土著生计，例如轮耕和养蜂被取缔，土著人民被逐出被宣布为“保护区”的土地，尽管有证据表明，土著人民的传统生计习俗对保护生物多样性以及减缓和适应气候变化有贡献(A/71/229、A/HRC/6/15/Add.3 和 A/HRC/24/41/Add.3)。

67. 2017年5月3日，秘鲁最高法院宣判克丘亚人维权人士 *Máxima Acuña de Chaupe* 无罪，她被指控非法占用土地。由于她反对 *Yanacocha* 采矿公司，她成为多次袭击、恐吓、试图逐离和司法骚扰的受害者。通过上诉，她被宣告无任何控罪，她的土地权利得到承认。土著人民权利问题特别报告员与其他特别程序任务负责人一起就 *Acuña de Chaupe* 案件发出若干信函，<sup>27</sup> 并对艾马拉人领导人 *Walter Aduriri* 被定罪表示关切，他于2017年7月被判处七年监禁，罪名是在反对秘鲁普诺地区采矿特许权的抗议中制造动乱。<sup>28</sup>

68. 在埃塞俄比亚，阿努亚克人士著土地权利维权者在反恐法下受到起诉和监禁、酷刑和禁闭。<sup>29</sup>

69. 2012年，俄罗斯联邦当局提出所谓的《外国代理人法》。根据该法，非政府组织如果开展政治活动并接受来自国外的资金，必须宣布自己是“外国代理人”。俄罗斯北方土著人民协会是主要的土著伞式组织。2012年，司法部暂停该组织运行三个月，理由是它的规则不符合新的立法。2014年，两名土著维权者被禁止从俄罗斯联邦前来纽约参加土著人民问题世界会议，另外两人也被试图阻止旅行。<sup>30</sup>

70. 2016年，数千名抗议者，包括土著美国人，抗议在北达科他和南达科他边界，靠近美利坚合众国立岩地区苏族保留地的地区建造达科他输油管道。虽然苏族领导人倡导保持和平抗议，国家执法官员、私营安保公司和北达科他州国民警卫队对抗议活动使用了军事化应对措施。400多人据称被逮捕，其中大约90%来自立岩苏族部落，包括部落主席 *Dave Archambault II*。民间社会组织报告说，在逮捕过程中，过度使用了暴力和侮辱(见 A/HRC/36/46/Add.1，第63-74段)。<sup>31</sup>

## 七. 对个人和集体的影响

71. 以土著人为目标既影响到土著社区的个人成员也影响到整个社区。杀害土著领袖和社区成员，会造成不可挽回的伤害而且会损害土著人民的社会结构。开展这类袭击的意图很明确，就是压制他们的声音，扰乱其组织并阻碍他们对影响其社区的问题表达关切的能力。土著社区地处偏远，他们难以接触负责提供保护的国家当局并使肇事者承担责任，这使土著人民特别容易受到伤害。

<sup>27</sup> PER 1/2014, PER 3/2015 和 PER 1/2016。

<sup>28</sup> PER 9/2017。

<sup>29</sup> ETH 3/2016。

<sup>30</sup> RUS 7/2012 和 RUS 8/2014。

<sup>31</sup> USA 7/2016 和 14/2016。

72. 将土著社区成员定罪也产生广泛的影响，对被告、他们的家庭和更广泛的社区都有影响。在杀害案件中，袭击者可能是代表私人行为方行事，但在起诉情况下，国家当局显然对丑化土著个人和社区并使他们面临风险负有明显和积极的责任。

73. 如前所述，在对土著社区成员起诉前，往往先开展诽谤活动，有时带有种族主义或歧视色彩，力图诋毁和破坏土著人民在对他们和对其土地、领土和资源有影响的事务中的参与和表达意见的合法权利。

74. 在个人层面，通过以证据不足和含糊不清的指控对土著领袖签发逮捕令的做法，国家试图限制他们继续作为社区代表发挥重要作用的能力。丑化土著领导人，把他们称为罪犯，这意味着，他们不是社区有信誉的代表，造成个人侮辱并力图使其疏远社区和破坏社会凝聚力。此外，指称他们是罪犯，使他们面临成为暴力攻击目标的重大风险。这种做法也可造成对其行动自由的限制，并迫使他们在领地内躲藏起来，或放弃了其社区并且，视对其威胁的程度不同——可迫使他们流亡。

75. 对土著个人的起诉对其身心安康和对他们的经济状况都有重大影响。他们被迫花费时间和资金进行辩护，并支付旅行费用，出席庭审使他们面临失去生计的风险。他们维护其社区权利的可能性减少，因为他们的资源和精力在对刑事指控进行辩护过程中可能耗尽。

76. 土著人民往往被关押在拘留设施中，远离其家庭和社区。过长的审前拘留和审判对家庭生计产生长期影响，因为被拘留者可能是主要的供养者或可能错过播种或收获季节。在目睹了起诉的影响后，其他社区成员可能会感到受到限制，出于担心受到报复并亲自遭到刑事指控，不得不停止对社区关切的倡导。在这种情况下，刑事起诉将成功破坏有关土著社区的社会和政治组织。土著传统、文化或精神领导人在继续其人民的传统和他们的社会、政治和文化体制方面发挥举足轻重的作用，对他们的起诉是特别令人关切的问题。

77. 即使最终撤销了刑事指控，审前拘留可能持续一年或更久，对个人而言，耻辱和失业、失去家庭和社区纽带可能是长期的、难以或无法修复。最后，定罪行为扰乱了土著人民参与确定开发和利用其土地或领土和其他资源的优先事项和战略，导致边缘化和社会不平等现象增加。

78. 此外，被刑事定罪的土著妇女，受到性别化影响。诬蔑运动往往针对土著妇女，即散布谣言，说她们是声誉不良的可耻妇女，违反了土著传统，公开参与和倡导社区关切问题。这种诋毁做法的目的是剥夺她们的权力和将其疏远于家庭和社区。虽然面临刑事指控的大多数土著个人是男人，但他们不在，妇女首当其冲，因为她们必须独自承担全部责任，获取维持家庭的资源，包括食物和送子女上学的资产。在最近访问危地马拉期间，特别报告员会见了许多丈夫被拘留的土著妇女，并听取了受影响妇女和家庭的第一手陈述。

## 八. 预防和保护措施

79. 国家必须采取预防措施，并保护土著人民。在这方面，至关重要的是，追究袭击土著人民责任人的责任。在全球，暴力侵犯土著人民行为的有罪不罚现象十分普遍，这继续使其脆弱性和边缘得以延续。

80. 为防止冲突和袭击，最高当局必须公开承认土著人民的权利，特别是，其自决权，包括确定开发或使用其土地或领土和其他资源优先事项的权利。

《联合国土著人民权利宣言》第 32 条规定，各国在批准任何影响到土著人民土地或领土和其他资源的项目，特别是开发、利用或开采矿物、水或其他资源的项目前，应本着诚意，通过有关土著人民自己的代表机构，与土著人民协商和合作，以征得他们的自由知情同意。

81. 为土著人民主张其权利建立一个有利的安全环境是关键。一些国家已通过立法、政策和方案，向人权维护者包括向土著领袖和维权者提供保护机制。在拉丁美洲，五个国家(巴西、哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥)建立了国家保护方案，这些方案在一定程度上为维权者提供了保护措施。对这些方案的最近评估强调，十分重要，为土著人民采取集体的和文化上适当的保护措施，而且，有必要需要考虑预防问题，并处理暴力的根本原因(见 A/HRC/39/17/Add.2，第 68 段)。<sup>32</sup>

82. 特别报告员鼓励有保护方案的国家加强这些方案，并鼓励其他国家颁布有利于人权维护者的国家政策和法律，并制定保护方案。现有保护措施需要在文化上适宜，考虑性别层面并与有关社区共同制定。例如，在哥伦比亚，按照土著社区的要求制定了一项措施，指定了地方“土著警卫”，由国家保护方案提供资金支持，该方案取代了对受益人的警察保护(见 A/HRC/37/3/Add.3，第 21 段)。在偏远地区配置太阳能电信以加强保护是有利于土著社区的另一项措施。

83. 土著社区制定了自己的保护战略，应从此类措施中汲取经验。在一些国家，土著维权者建立了地方和区域支助网络，使用这些网络，可对如何改善其社区的保护进行思考、交流信息、法律咨询、情况分析和战略规划。<sup>33</sup> 一些土著人民在其领土上建立了自己的监测系统，以防止未经授权的第三方的暴力袭击和进入。其他土著社区成功主张了传统土地权，并通过标界进程，设法制止了强迫迁离并减少了对其社区的威胁。还有一些社区通过法院禁制令(法院作出了有利于他们的裁决，理由是未能与他们协商并获得他们的自由、事先和知情同意)设法中止了对大型项目的许可。总体而言，为使土著领导的保护系统更加有效，有必要加强其自身的治理系统。

84. 在区域层面，美洲人权委员会和美洲人权法院要求的审慎和临时措施非常重要，因为这些措施强调，国家有责任确保在紧迫危险中保护土著社区和个人并确保其安全。特别报告员深感遗憾的是，尽管在区域层面采取了这些措施，但国家保护措施往往是不适足的，若干土著领袖惨遭谋杀，持续不断的袭击和威胁，例如对 Choréachi 族和雅基族社区的袭击和威胁都说明了这一点，对这些族群都提供了此种措施。

<sup>32</sup> 另见美洲人权委员会，“制定保护人权维护者的全面的政策”(2017 年)(西班牙文；英文本即将刊发)；保护国际组织和正义与国际法中心，制定有效的公共政策，以保护维护人权的权利，现在正是其时(布鲁塞尔/圣何塞，2017 年)，第 106-111 页。

<sup>33</sup> Peace Brigades International, *I Think, Therefore I Resist: Grassroots Experiences of Alternative Protection and Promotion of Human Rights in the Context of Large-Scale Economic Investments* (London, 2016).



85. 2017年5月非洲人权和人民权利法院作出了有利于肯尼亚 Ogieks 人的具有里程碑意义的判决，该判决申明 Ogieks 人对 Mau 森林的集体权利并向该地区发出强烈信号：土著人民的土地权将得到保护，强迫迁离将终止。<sup>34</sup>

86. 2018年7月3日，欧洲议会通过了一项关于侵犯世界各地土著人民权利的决议，谴责世界各地继续将维护土著人民权利和土地权的人定罪的做法。在该决议中，欧洲议会强调，欧洲联盟及其成员国必须在双边和多边谈判和外交沟通中提出土著人民人权和土著人权维护者问题，推动释放被监禁的人权维护者，并呼吁欧洲联盟及其成员国致力于确保，第三国政府向土著社区和人权维护者提供适当保护，并将对他们犯下罪行的肇事者绳之以法。<sup>35</sup> 特别报告员欢迎欧洲联盟采取的强有力的公共立场，这一立场在防止侵权行为方面可发挥重要作用。

87. 在国际层面，2018年3月，环境署通过了一项政策，题为“促进更好地保护环境维权者”，其中确定，对土著人民的侵权是一个主要关切问题，这一问题迫切要求加强预防和保护措施。该政策规定建立一个快速应对机制，就个别案件阐明立场并倡导环境问题中的法治。同时，环境署启动了“环境权利倡议”，它敦促各国政府加强体制能力，以制定和执行保护环境权利和旨在帮助企业更好地了解其环境权义务的政策和法律框架。<sup>36</sup>

88. 全球层面的另一个预防举措是联合国防止灭绝种族和保护责任问题特别顾问制定的“预防暴行罪分析框架”，作为从预警角度评估灭绝种族、危害人类罪和战争罪风险的一个指导。在该框架的帮助下，不同行为方可启动警报，促使采取行动，改善不同行为方的监测或预警，并帮助会员国查明在预防暴行能力和战略方面的差距。特别顾问办公室使用这一框架收集资料并评估有可能导致暴行罪或煽动暴行罪的局势。<sup>37</sup>

## 九. 结论和建议

### A. 结论

89. 在确保土著人民能够安全地行使其权利并确保确定针对土著维权者的侵权行为的责任方面，国家负有首要责任。迫切需要采取协调一致的行动，以制止袭击、刑事定罪以及对侵犯土著人民权利者有罪不罚现象等趋势。

90. 大型发展项目是主要驱动因素，会助长对土著人民的袭击升级和刑事定罪。频繁执行此类项目而无真正的协商或不采取措施以征求有关土著人民的自由、事先和知情同意的做法，必须停止。土著人民不反对发展，但他们拒绝接受强加于他们、没有他们的参与、损害其自决权和确定在开发其土地、领土和资源方面优先事项的权利的“发展”模式。

<sup>34</sup> 非洲人权和人民权利法院，非洲人权和人民权利委员会诉肯尼亚共和国(第 006/2012 号申请)，2017年5月26日的判决。

<sup>35</sup> 见 [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0279+0+DOC+XML+V0/EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0279+0+DOC+XML+V0/EN)。

<sup>36</sup> 见 [www.environmentalrightsinitiative.org](http://www.environmentalrightsinitiative.org)。

<sup>37</sup> 见 [www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes\\_EN.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf)。

## B. 建议

91. 特别报告员向各国提出以下建议：

(a) 对土著维权者的所有暴力袭击必须得到迅速和公正的调查，并采取措施，提供有效的补救和赔偿；

(b) 在政府的最高层必须对杀害和暴力侵害土著人权维护者的现象采取零容忍方针。所有公职人员必须避免诋毁受大型发展项目影响的土著社区和维护其权利的土著社区，并承认，在一个旨在确保可持续发展的进程中，他们的关切是正当的组成部分；

(c) 各国应确保在土著人民的人权可能遭到侵犯的情况下，立法能够为在其管辖范围内注册的公司及其子公司规定采取审慎步骤的义务；

(d) 处理刑事定罪问题需要全面审查国家法律，颁布法律，以确保正当程序和废除违反合法性原则和违背国际义务的法律和刑事程序。将土著人民的生计(例如轮作农业、狩猎和采集)入刑的立法应予以废除；

(e) 应通过立法和政策，明确支持保护土著维权者和社区。保护措施应确保，密切与有关土著人民协商，实际涉及个人和集体保护层面。在设计当局通过的有利于面临风险的土著社区的所有措施时，应参考土著主导的保护举措；

(f) 为处理袭击和定罪的根本原因，土著人民的集体土地权需得到承认。这要求，除其他外，有便于使用的、及时的和有效的程序来裁定土地所有权；审查征用法律；解决土地纠纷的适当机制；有效的保护免遭侵占，包括通过早期预警系统和现场监测系统；禁止强迫迁离；

(g) 执法人员和检察官应进行关于人权标准的培训，并避免将和平维护其土地和资源权利的土著人民入罪；

(h) 为落实协商和自由、事先和知情同意权，这种进程需要以诚意为基础。不可或缺的是，以文化适当方式和以他们懂得的语言向土著人民提供真正参与和获取信息的机会。这要求土著人民参与所有阶段，包括人权影响评估、项目规划、执行和监测。

92. 特别报告员建议独立的国家人权机构，通过定期与面临袭击风险的受影响土著社区开展定期对话和访问，密切监测与大型发展项目相关的投诉。

93. 特别报告员建议公司：

(a) 在所有业务中都在人权方面采取审慎步骤，并作出相关的明确的政策承诺；

(b) 对所有项目进行持续人权影响评估，有潜在受影响土著社区的充分参与；

(c) 避免侮辱土著人民的任何诽谤行为。

---

94. 特别报告员建议，国际金融机构和捐助方以及提供国际援助的国家机构应制定和实施符合人权义务的环境和社会保障措施，包括：

- (a) 要求对所有项目进行人权影响评估；
- (b) 包括对土著人民的具体保护；
- (c) 要求受影响的土著社区有效参与；
- (d) 提供有效的寻求补救程序。

95. 特别报告员建议国际社会进行监测，看看是否进行了人权影响评估以及是否对土著社区的参与和保护给予了具体重视。问责机制应得到支持。

96. 特别报告员建议民间社会在土著人民的保护措施方面继续提供支助和法律咨询，并为交流经验提供便利。

---