



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 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告
以及联合国人权事务高级专员办事处和
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

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 36/14 号决议提交。报告载有人权机构和机制相关发展情况的资料，并概述了联合国人权事务高级专员办事处在总部和外地开展的有助于促进、遵守和充分适用《联合国土著人民权利宣言》的规定以及相关国际人权条约的规定的活动。报告涵盖 2017 年 5 月 1 日至 2018 年 5 月 31 日这段时期。



一. 导言

1. 人权理事会在关于人权与土著人民的第 36/14 号决议中，请人权事务高级专员继续提交关于土著人民权利的年度报告，介绍人权机构和机制内的相关动态，以及人权事务高级专员办事处在总部和外地开展的有助于促进、遵守和充分适用《联合国土著人民权利宣言》的规定的活动。
2. 本报告着重列举一些实例来说明人权高专办在国家、区域和总部各级开展的有助于实现土著人民权利的活动和举措。报告还概述了联合国人权机构和机制内有关土著人民的最新发展情况。

二. 人权高专办的活动概况以及人权机构和机制的最新发展情况

3. 在本报告所述期间，各方采取了重要措施促进土著人民权利。但是进展仍然很弱。联合国人权机制的各种报告表明，《联合国土著人民权利宣言》和世界土著人民大会的成果文件远未得到充分执行；许多国家的民主空间萎缩，继续对土著人权维护者、组织和运动，包括与联合国合作的各方构成挑战。许多有土著人民生活的国家未能履行对土著人民的人权义务，未能确保他们有意义地参与和切实地参与制定诸如采掘业和土地、领地和资源使用的相关发展优先事项和战略。
4. 为解决这些问题，人权高专办继续向会员国、土著人民、民间社会组织和联合国机构提供技术援助和指导，并加大努力，让土著人民参与一切影响他们的国际举措，包括落实《2030 年可持续发展议程》。
5. 在本报告所述期间，土著人民权利被纳入了若干人权条约机构的建议以及若干特别程序任务负责人的报告、通信和其他活动之中。这些联合国机制为落实土著人民权利提供了针对具体国家的详细建议，包括为其发展能力提供资源和支持，以便土著人民能够伸张自己的权利并且在平等基础上与主管部门、私营部门和人权机制互动。这些机制还强调，有必要确保那些本身决定影响土著人民权利的各方——从国家主管部门到工商企业和国际金融机构——都熟悉《联合国土著人民权利宣言》规定的标准。

A. 自由、事先和知情同意以及协商机制的要求，包括在工商业和采掘业方面

6. 人权高专办和联合国人权机制关注的一个关键领域，仍然是在土著人民土地和领地上进行的没有充分尊重自由、事先和知情同意原则以及《联合国土著人民权利宣言》所载其他保障的开发活动。人权高专办为主要利益攸关方提供了专家指导，介绍如何实际适用关于土著人民自由、事先和知情同意的要求，以便使土著人民能够有意义地参与关于其土地、领地和自然资源的大规模项目并享有经济利益。
7. 例如，对于哥斯达黎加以 2018 年 3 月总统令建立土著人民协商国家机制，人权高专办中美洲区域办事处发挥了重要作用。人权高专办向哥斯达黎加政府和 8 个土著群体提供了技术咨询，以确保国际人权标准，特别是《联合国土著人民权利宣言》和国际人权机制提出的建议得到遵守。

8. 在建立国家机制的进程中，区域办事处与国际劳工组织(劳工组织)和联合国开发计划署(开发署)一道，通过在该国的 24 个土著领地举办讲习班，为这一进程的各个阶段提供支持，协助推动了所有土著人民领地的广泛参与，包括老年人、妇女和年轻人，并促进了政府与土著人民之间的对话。区域办事处还协助举办了两次有 100 多名土著代表参加的全国会议，并为起草法令以确保其符合国际人权标准做出了贡献。
9. 人权高专办驻哥伦比亚办事处在制定和执行与第三方协商和谈判的议定书以及落实自由、事先和知情同意程序方面提供了支持，包括与圣玛尔塔内华达山脉的 Arhuaco 人关于保护其生态系统的议定书，与考卡省北部 Nasa 人关于 La Salvajina 水电站大坝的议定书，以及关于 Nasa 人祖居领地哥伦比亚革命武装部队成员——人民军(FARC-EP)复员的议定书。
10. 该国别办事处还致力于与普图马约地区的 15 个土著群体制定自由、事先和知情同意程序——其中 13 个群体已被哥伦比亚宪法法院认为面临族群和文化终结的危险。
11. 人权高专办驻危地马拉办事处监测了加拿大 Tahoe Resources 公司拥有的 El Escobal 采矿项目情况。2017 年 6 月，最高法院发布禁令暂停了矿业活动，并裁定该国必须“恢复圣罗莎省和哈拉帕省土著辛卡社区受侵犯的宪法权利”。禁令还指示能源和矿业部在 12 个月内进行磋商。这一决定被上诉到宪法法院。在这方面，人权高专办的办事处记录了人权侵犯案件并向有关社区提供了技术援助。
12. 该国别办事处对政府于 2018 年 4 月向国会提交的协商法草案表示关注；该法案仅侧重于遵守 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)的义务，但没有提及其他相关国际标准。该法案的起草没有土著人民参与。
13. 人权高专办驻墨西哥办事处致力于处理有关自由、事先和知情同意的典型案件，向土著社区、当局、民间社会和私营公司提供技术援助，以监测正在开展的进程。该办事处开展了若干考察任务，以跟进协商进程，包括在限制其获取水资源的总统令影响了 16 个土著社区的瓦哈卡中央山谷。办事处还正在跟进以下类似协商进程：瓦哈卡 Unión Hidalgo 社区的风力发电场项目，开发署和联合国粮食及农业组织(粮农组织)合作下关于坎佩切州玛雅社区的转基因大豆种植，以及尤卡坦州其他玛雅社区关于建造风力发电场和太阳能的项目。办事处还作为观察员参与了在 San José Pipceh 土著社区建造太阳能公园的协商进程。
14. 该国别办事处还参与了其他几项事实证明协商不充分的进程，例如，与受到在其圣林中修建高速公路影响的 Xochicuautla 欧多米社区有关的进程。在中止一切筑路活动、举行圆桌会议并促使双方于 2018 年 5 月达成协议方面，该办事处发挥了重要作用。
15. 该国别办事处组织了若干有关自由、事先和知情同意原则的能力建设活动。例如，2017 年 6 月，该办事处为能源部、能源监管委员会、国家碳氢化合物委员会和国家土著人民发展委员会等代表方面提供了培训。
16. 由于土著人民权利问题特别报告员于 2017 年 7 月发布了关于石油公司与秘鲁政府之间正在进行的谈判的信函和新闻稿，所以政府在审议新的石油开采许可证之前就开始与土著当局进行对话。一份为期 30 年的该国洛雷托地区亚马逊热带雨林未来采掘权合同，正在谈判过程中。

17. 2017 年 7 月，特别报告员向尼泊尔政府发送了一份关于正在进行的加德满都山谷道路改善项目的信函；信中提到了强迫迁离和文化财产遭受破坏的指称，并且提到没有与受影响的纽瓦尔土著人民进行协商并取得其自由、事先和知情同意。政府在最高法院就这一事项作出裁决之前中止了道路项目。

18. 2017 年 4 月，特别报告员应邀对洪都拉斯进行工作访问，就有关与土著人民协商的义务的立法草案提供咨询意见。特别报告员随后于 2017 年 6 月发布的关于该法草案的书面评论，有助于使所有行为者了解关于协商和同意的国际人权标准，同时也鼓励让所有行为者参与讨论。

19. 人权与跨国公司及其他工商企业问题工作组在对加拿大(2017 年 5 月)、秘鲁(2017 年 7 月)和泰国(2018 年 3 月至 4 月)进行正式国别访问期间，与土著人民代表进行了接触，并且参照《联合国土著人民权利宣言》以及自由、事先和知情同意的要求处理关于土著人民权利的具体人权问题。¹

20. 工作组在提交大会的 2017 年报告² 中阐述了土著人民面临的具体挑战，并根据来文程序向各国和私营公司发出了关于受商业活动影响的土著人民状况的信函。

21. 在本报告所述期间，人权条约机构不断提出有关土著人民协商权以及自由、事先和知情同意原则的问题。³ 这些机构建议各国在制定新的议定书之前与土著人民协商适用现行议定书，并强调新的议定书应根据相关国际人权标准而制定。

22. 这些机构还鼓励缔约国就自然资源勘探和开发项目对土著人民的潜在社会 and 环境影响问题开展独立研究，并呼吁向那些受采掘活动不利影响的群体提供充分的补救和赔偿。

23. 在关于国家在工商活动中履行《经济、社会、文化权利国际公约》规定的义务的第 24(2017)号一般性意见的第 12 和 17 段中，经济、社会和文化权利委员会建议各缔约国和工商业尊重土著人民在可能影响其权利的所有事项上表达自由、事先和知情同意的原则。

24. 关于与土著人民就其所涉事项进行协商的现有国家机制，各条约机构还建议分配更多资源以确保机制的有效运作，⁴ 并提到了建立新的政府相关机构的倡议。⁵

25. 在本报告所述期间，普遍定期审议所提出的一项经常性建议涉及到制定或加强程序和机制，以保证土著人民有意义、切实和充分地参与一切直接或间接影响其社区的有关发展项目和法律或行政措施的决策进程。共有 7 个国家收到了在

¹ 将向人权理事会第三十八届会议提交报告。

² A/72/162。

³ 涉及以下国家：澳大利亚、孟加拉国、喀麦隆、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、芬兰、危地马拉、肯尼亚、墨西哥、尼泊尔、新西兰、挪威、巴拿马、巴拉圭和俄罗斯联邦。

⁴ 见 CERD/C/AUS/CO/18-20，第 19 段。

⁵ 见 CEDAW/C/CHL/CO/7，第 47 段。

这方面采取进一步措施的建议；这些建议通常直接提到有必要批准、履行或系统地落实《联合国土著人民权利宣言》、1989 年《国际劳工组织土著和部落人民公约》(第 169 号)或自由、事先和知情同意原则。

B. 土地权

26. 在本报告所述期间，人权高专办与有关利益攸关方合作，积极参与促进土著人民土地权的活动。

27. 2017 年 11 月，人权高专办驻柬埔寨办事处与农村发展部，内政部以及土地管理、城市规划和建设部——这三个部负责土著人民获得社区土地所有权的三步过程——分享了一份关于可能改革社区土地所有权发放过程的讨论文件草案。办事处在技术层面与相关部委以及相关非政府组织举行了协商会议，以便将文件定稿，从而在 2018 年正式提交给政府。

28. 该国别办事处收到了土著和其他社区提供的关于因土地纠纷或政府政策执行不一而失去土地的信息，办事处还收到了个人和团体就其争端和关切问题而要求进行干预和提供法律咨询的申诉。办事处进行了实地访问以查明事实，与有关当局和争端解决机制进行接触，促进了各方之间的对话，并向社区和支持它们的民间社会组织提供法律和程序咨询。2017 年 8 月，办事处为菩萨省大约 35 名土著代表举办一个关于土著人民权利的国家和国际标准的培训讲习班。

29. 2017 年 8 月，该国别办事处还与一个非政府组织的独立调解小组协作，协助政府和工商企业对土地和住房权受到侵犯的案件提供适足补救，并且协助政府和工商企业在有关公司所接受的争端解决办法的调解前和调解阶段为蒙多基里省 Busra 受到经济土地特许权影响的土著 Bunong 社区提供技术支持。

30. 2018 年 5 月，该国别办事处支持土地管理、城市规划和建设部为拉塔纳基里省的 13 个土著社区开展了一个关于争端解决机制的试点培训方案。这些社区拥有前几年向其发放的社区土地所有权。培训方案使他们能够保护自己的土地免受侵占。

31. 该国别办事处继续与参与社区土地所有权发放过程的三个主要部委以及地方当局、民间社会组织和土著社区密切合作，为发放集体土地所有权提供支持。2017 年 10 月和 11 月，该办事处为 140 个地方当局和 20 个土著人民代表举办两次关于社区土地所有权发放过程的区域研讨会。

32. 该国别办事处还为三个部委及其地方部门和土著社区的具体社区土地所有权发放过程提供支持。除其他结果外，2017 年 8 月和 2018 年 4 月，蒙多基里省和桔井省的两个 Bunong 土著社区分别通过了社区附则，作为第二步社区土地所有权发放过程的组成部分。在 10 月份，戈公省阿林河谷的三个 Jorng 人社区——近年一些引人注目的土地纠纷发生地——获得土著人身份证。这一经验被纪录下来，制作出一个视频，以帮助其他社区了解如何利用社区土地所有权发放过程并从中受益。⁶

⁶ 见 <https://youtu.be/F7atg5Ps8q0>。

33. 人权高专办驻危地马拉办事处为包括财产登记处以及针对土著人民的歧视和种族主义问题总统委员会在内的 16 个相关政府机构的政治和法律顾问开办一个关于土地、健康环境和土著人民的高级别培训课程。

34. 在联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金的资金援助下，危地马拉流离失所者全国理事会⁷ 在该国 Sayaxché 地区实施一个项目，为土地被剥夺和棕榈油业环境污染的 300 名基切族马雅人受害者提供了社会和法律支持。

35. 人权高专办驻肯尼亚的机构与土著社区接触，参与国家指导委员会制定工商业与人权问题政策的工作，就该政策在土著人民土地权、环境权、强迫迁离问题和提供补救措施方面应包含哪些内容而征求他们的意见。这些资料载于一份利益攸关方磋商报告中。2017 年 5 月，人权高专办作为指导委员会成员，协助举办了“工商业与人权问题指导原则”会议。

36. 人权高专办驻肯尼亚的机构也支持了 Ogiek 社区与 2017 年 11 月成立的工作队进行接触，以执行非洲法院判决，⁸ 并提出为期 6 个月的建议。工作队的一部分职责是与 Ogiek 社区进行接触。但是，工作队的任务在其与利益攸关方接触之前已经到期，因此目前正在进行关于划拨更多协商时间的讨论。

37. 人权高专办驻肯尼亚的机构继续监测 2017 年 12 月至 2018 年 2 月期间在 Embobut 森林驱逐 Sengwer 社区成员的各种活动，与利益攸关方协商并向人权理事会特别程序提供资料。

38. 土著人民权利问题特别报告员应墨西哥政府邀请于 2017 年 11 月进行了正式国别访问，并应危地马拉政府邀请于 2018 年 5 月进行了访问；访问重点是那些导致土地权被剥夺、有害环境影响和社会冲突，并且导致持反对立场的土著社区成员被判刑事罪的经济项目。特别报告员在提交大会第七十二届会议的报告⁹ 中指出，土著人民对土地、领地和资源的集体权利是一个需要紧急关注的优先领域。

39. 人权事务委员会，经济、社会和文化权利委员会，消除对妇女歧视委员会，消除种族歧视委员会和儿童权利委员会发布了若干保护土著人民土地权的建议。人权事务委员会、消除种族歧视委员会和儿童权利委员会对于从祖传土地上驱逐土著人民的案件表示关切。人权条约机构建议各缔约国与土著社区进行协商，以便在做出任何可能影响他们的决定之前获得其自由、事先和知情同意。¹⁰ 经济、社会和文化权利委员会强调必须划分和承认土著人民土地，以加强社区保护、开发和控制土地的权利。¹¹ 该委员会建议应设立补偿、替代住房和金钱赔偿的保障。¹² 在关于国家在工商活动中履行《经济、社会、文化权利国际公约》规定的义务的第 24(2017)号一般性意见第 46 段中，该委员会呼吁各缔约国

⁷ Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala。

⁸ 非洲人权和人民权利委员会诉肯尼亚共和国，申请号 006/2012 (2017 年)。

⁹ A/72/186。

¹⁰ 见 CCPR/C/HND/CO/2，第 47 段。

¹¹ 见 E/C.12/MEX/CO/5-6，第 68 段。

¹² 见 E/C.12/RUS/CO/6，第 49 段。

确保土著人民切实获得司法和非司法补救措施，并且这些措施应对土著文化有敏感认识，便于土著人民获取。消除对妇女歧视委员会建议各国采取法律和其他措施，切实保护那些因强迫迁离而成为骚扰和暴力受害者的妇女。¹³

40. 为了切实保护土地权和避免土地有关的冲突，经济、社会和文化权利委员会建议各国加强有关土著土地划界和所有权的全国范围努力，并且应当加强那些负责此类过程的实体的机构能力。¹⁴

C. 人权维护者

41. 一些联合国人权机制以及人权高专办的各种实地机构提出了有关土著人民权利维护者的安全问题。

42. 在 2018 年 4 月举办土著问题常设论坛期间，主管人权事务的助理秘书长提请各方注意与联合国合作的土著人民遭到广泛恐吓和报复。他强调，有必要确保秘书长 2018 年关于报复问题的报告恰当地反映那些通过与联合国接触而申张权利并成为受攻击目标的土著人民的经验。¹⁵

43. 土著人民权利专家机制分享了联合国其他人权专家在 2018 年 3 月支持菲律宾土著人权维护者的声明中表达的关切，¹⁶ 包括关于最近针对土著人民权利问题特别报告员发出的恐怖主义指称的关切。专家机制还对遭遇类似指称的土著问题常设论坛前成员 Joan Carling 和专家机制前成员 Jose Molintas 表示支持。

44. 同样，消除种族歧视委员会根据其预警和紧急行动程序通过了关于菲律宾的第 1 号(95)决定。委员会表示关切的是，菲律宾国家检察官在 2018 年 2 月向法院提交的申请书中所载的、声称涉嫌参与恐怖组织的 600 多人名单，是旨在恐吓“捍卫自己土地的土著人民，并且是缔约国压缩民主空间和打击各种群体，包括土著人民、人权维护者和表达异见者的更广大范围运动的一部分”。¹⁷

45. 人权高专办驻哥伦比亚办事处迅速地与有关当局就 Catatumbo、Putumayo、Chocó, Nariño、Cauca 和 Valle del Cauca 地区土著领导人们面临的威胁、绑架和暗杀事件进行了干预。

46. 该国别办事处承认内政部的国家保护股为保护人权维护者所做的努力，并支持加强农村地区的集体保护措施，例如利用土著警卫人员作为个人和领地保护的手段。

¹³ 见 CEDAW/C/GTM/CO/8-9，第 41 段。

¹⁴ 见 A/HRC/37/5、A/HRC/36/11、A/HRC/36/7 和 A/HRC/37/8。

¹⁵ 信息可发送到邮箱 reprisals@ohchr.org。

¹⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22783&LangID=E 和 www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/news/2018/03/unpfii-indigenous-human-rights-defenders-in-the-philippines/。

¹⁷ 见 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/PHL/INT_CERD_EWU_PHL_8679_E.pdf。

47. 2017 年 11 月，人权高专办驻危地马拉办事处组织了一次关于保护土著妇女人权维护者的讲习班，重点讨论视而不见问题和暴力正常化问题。该办事处还记录了从事土地权工作的土著人权维护者遭到刑事定罪的案件，并与国家当局跟进各种案件。

48. 该国别办事处对典型案件进行监测，以确保更大透明度和正当程序，并且为总检察长办公室的工作提供支持，与庞大的土著人权维护者网络保持密切联系，访问有关社区并与地方当局会晤。在人权高专办的技术支持下，人权领域的总统协调行政政策委员会制定了关于这一问题的公共政策，进一步加强了对人权维护者的保护。

49. 人权高专办驻洪都拉斯办事处继续监测 2016 年 3 月杀害土著 Lenca 环境保护者 Berta Cáceres 的案件。该案据称与 Berta Cáceres 反对洪都拉斯 Desarrollos Energéticos 水电公司经营的 Agua Zarca 大坝有关。

50. 土著人民权利问题特别报告员与其他特别程序一起向政府和支持大坝项目的金融投资者发出了一系列关于此案的信函，并且在她对人权理事会和大会的若干报告和演讲中强调了这一案例。包括荷兰发展金融公司、中美洲经济一体化银行和芬兰基金在内的一些投资者随后中止了向大坝项目提供资金。

51. 由于人权高专办驻墨西哥办事处在记录墨西哥几个州，包括瓦哈卡州、墨西哥州、格雷罗州和奇瓦瓦州针对土著人权维护者的暴力案件后发布了新闻稿，呼吁开展公正有效的调查，所以墨西哥当局采取了前所未有的预防措施。2018 年 1 月，该办事处根据国家警察据称三次法外杀害土著人权维护者的报告，对格雷罗州进行了两次实地访问。

52. 2018 年 2 月，该办事处在墨西哥城举办一次活动，以展示人权维护者的工作，有来自不同土著社区的 500 名代表参加。该活动得到全国媒体的广泛报道。

53. 土著人民权利问题特别报告员对约 32 起案件采取了行动。¹⁸ 2018 年 1 月，欧盟委员会决定暂停肯尼亚 Embobut 森林的气候变化项目，等待对该项目是否符合人权的情况进行评估。在决定的前几天，土著人民权利问题特别报告员，人权维护者处境问题特别报告员以及与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员一起，向肯尼亚政府和欧盟委员会提出两项紧急行动请求，并发布一份新闻稿，对关于强迫迁离和 Sengwer 人民遭受袭击的指称表示关注，敦促当局进行调查，并且敦促欧盟在确定该项目是否符合人权标准前暂停拨款。

54. 除了跟进具体案件之外，土著人民权利问题特别报告员还将 2017 年和 2018 年的专题工作重点放在评估不断加剧的、对捍卫自己权利的土著人民给予刑事定罪的问题上。

55. 2018 年 5 月，人权维护者处境问题特别报告员对洪都拉斯进行正式访问，会见了许多土著人民代表和组织。他在访问结束时的声明中指出，土著人民面临着刑事定罪、侮辱和司法骚扰，而所有这一切都与他们捍卫土地和环境有关。他

¹⁸ 这些案件来自于孟加拉国、巴西、柬埔寨、加拿大、智利、刚果民主共和国、厄瓜多尔、埃及、危地马拉、洪都拉斯、印度、肯尼亚、墨西哥、尼泊尔、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国。

注意到，与土著人民有意义的协商或者没有进行或者遭到滥用，并且寻求进入土著人土地的私营公司引起分歧和冲突。

56. 在本报告所述期间，人权事务委员会，经济、社会和文化权利委员会，消除对妇女歧视委员会和消除种族歧视委员会向若干国家提出了保护土著人权维护者的建议。例如，消除对妇女歧视委员会阐述了保护土著妇女人权维护者的问题，因为这些人权维护者遭受各种暴力行为，比如威胁、性虐待和骚扰，包括由非国家行为者实施的上述行为。该委员会要求对一切恐吓、骚扰或攻击他们的案件进行迅速和透明的调查。¹⁹

D. 预警机制和对侵犯人权情况的监测

57. 在本报告所述期间，人权高专办继续协助国家当局和其他相关行为者采取步骤预防或减轻侵犯人权行为，包括为预警机制、风险评估和快速反应能力提供支持。

58. 人权高专办驻墨西哥办事处作为联邦记者和人权维护者保护机制委员会成员发挥了积极作用，并且就有关面临危险的土著人权维护者案件提出若干建议。

59. 自 2016 年 3 月以来，该办事处一直积极参与实施奇瓦瓦州应急计划——这是联邦内政部和当地政府为防止人权维护者和记者遭受袭击而实施的公共政策。该举措导致了对该区域境内流离失所者情况进行基线研究以及执行关于土著人民权利的司法决定。

60. 2018 年 1 月，该办事处与国际移民组织、联合国儿童基金会、开发署和人道主义事务协调厅一道，对恰帕斯州 Chalhuitán 的 Tzotzil 土著社区进行了一次跨机构联合访问。据称，那里有 5,000 名社区成员被迫流离失所。办事处向内政部负责人权事务的副部长介绍了实况调查团的结果，呼吁采取紧急措施。

E. 司法救助和土著人民权利的法律保护

61. 鉴于土著人民面临严重问题，包括刑事司法系统中的歧视，特别是对土著妇女和年轻人的歧视，司法救助尤为重要。人权高专办力求向土著组织赋权，加大其通过诉讼等法律手段使自己权利得到承认和尊重的要求。

62. 联合国驻刚果民主共和国人权事务联合办事处继续与议会的土著人民权利委员会合作，为该国的法律制订工作提供支持。2017 年 12 月，该办事处与议员和土著代表合作，为制定关于保护马伊恩东贝省土著人民权利的立法提供支持。该法于 2018 年 5 月通过。

63. 人权高专办驻危地马拉办事处最后完成了《玛雅方案》第二阶段的执行。该办事处向政府和土著人民提供了关于 11 宗战略性诉讼案的技术援助，并且为涉及过渡时期司法、土地和资源以及双语跨文化教育权利的 7 宗法院裁决的后续行动提供了技术援助。11 宗案件中有 6 宗导致有利的裁决，并且其中 4 宗导致

¹⁹ 见 CEDAW/C/CHL/CO/7，第 31 段。

宪法法院对代表 Q'eqchi', Ch'orti' 和 Xinca 人的祖传土地要求下达了有利和明确的裁决。

64. 通过《玛雅方案》，该国别办事处与总检察长办公室合作制定了土著人民司法救助政策。2017 年 5 月，总检察长办公室提出了新的关于土著人民司法救助的 2017-2025 年政策，²⁰ 以帮助克服语言、文化、地理和经济障碍，并为该国土著人民提供司法救助。该政策是在人权高专办的技术援助下制定的，规定在总检察长办公室内设立土著人民事务秘书处；在执行与土著当局协商制定的政策方面，秘书处将发挥重要作用。

65. 该国别办事处还就过渡时期司法审判和补偿措施问题与土著人民权利问题国际专家举办研讨会和培训班，包括为法官提供土著人民权利和土著妇女权利问题的培训。

66. 人权高专办驻洪都拉斯办事处继续担任关于执行美洲人权法院对 Punta Piedra 诉洪都拉斯案和 Triunfo de la Cruz 诉洪都拉斯案裁决的机构间委员会观察员。该办事处正在监测法院下令的赔偿执行情况，尤其注重土地、自然资源和事先咨询权。

67. 人权高专办管理下的联合国援助酷刑受害者自愿基金为社区研究和心理社会行动小组在危地马拉实施的一个项目提供支持。该项目利用传统土著方法向国内武装冲突期间沦为酷刑和性暴力受害者的土著妇女提供社会心理支持。共有 156 名土著妇女，包括来自 Mam、Chuj、P'opti、Kaqchikel、Ixil、K'iche 和 Q'eqchi 族的妇女在战略性诉讼期间和之后得到了援助，其中 14 名 Q'eqchi 玛雅妇女参与了具有里程碑意义的 Sepur Zarco 案。

68. 在秘鲁，联合国援助酷刑受害者自愿基金为一个项目提供了财政支持。该项目为大约 650 名土著克丘亚人寻求真相、正义和因失去家庭成员索赔而提供法律支持。这一项目由秘鲁被绑架、拘留和失踪者家庭全国协会实施。协会是由国内武装冲突期间任意拘留和强迫失踪受害者的克丘亚母亲、妻子和家属创建的。

69. 在本报告所述期间，人权高专办管理下的联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金资助了一个专门协助当代形式奴隶制土著受害者的组织。结果，在危地马拉有大约 300 名奴隶制土著受害者获得援助。

70. 此外，在本报告所述期间，消除对妇女歧视委员会和消除种族歧视委员会提出了增强和保护土著人民司法救助权的建议，指出土著妇女在试图诉诸司法系统时面临特殊交叉障碍，²¹ 农村和土著地区缺乏当地司法救助的机会²² 以及所涉及的财政方面障碍。²³ 消除对妇女歧视委员会建议制定一项战略，以克服语言障碍，并传播关于使妇女能够申张权利的有效法律补救措施和程序的资料。²⁴

²⁰ 见 A/HRC/34/3/Add.1，第 25 段。

²¹ 见 CEDAW/C/THA/CO/6-7，第 10 段。

²² 见 CEDAW/C/GTM/CO/8-9，第 12 段。

²³ 见 CEDAW/C/CHL/CO/7，第 14 段。

²⁴ 见 CEDAW/C/CRI/CO/7，第 9 段。

消除种族歧视委员会建议为那些向土著社区提供法律服务的现行国家机制增加资源分配。²⁵

71. 禁止酷刑委员会对于在土著司法处罚中使用诸如木枷等惩罚工具表示关切。该委员会敦促缔约国采取必要措施，确保在充分尊重人权的情况下开展土著司法。²⁶

72. 普遍定期审议提出的若干建议涉及到改进司法救助和加强对土著人民法律保护的相关问题。这些建议请各国加大努力消除结构性歧视。此外，这些建议中还包括了通过和/或执行政策，以确保彻底、公正、独立地及时调查一切针对土著人民人权维护者、记者和/或社会组织的攻击、骚扰和恐吓行为。²⁷

F. 土著人民与《2030 年可持续发展议程》

73. 《2030 年可持续发展议程》及其减少不平等现象、不让任何一个人掉队的总体重点，与土著人民特别相关。

74. 人权高专办驻危地马拉办事处为总统办公室规划和方案编制秘书处、国家统计局、监察员、土著人民、民间社会成员以及联合国国别工作队举办了以人权为基础的方法落实《可持续发展目标》和人权指标的讲习班。

75. 人权高专办驻洪都拉斯办事处与人权高专办、国家人权保护机制和族裔群体特别检察官²⁸ 合作，为地方当局、司法人员，公设辩护人和警察举办了一系列讲习班，旨在防止对那些在社会抗议活动中申张祖传土地权的土著人民滥用刑事司法系统，以土地征用或其他刑事罪名指控他们。

76. 人权高专办驻墨西哥办事处与开发署和粮农组织合作，为执行三位州长(金塔纳罗奥州，尤卡坦州和坎佩切州)签署的《尤卡坦半岛可持续发展协定》提供技术援助，以便制定政策和方案，支持落实关于消除饥饿、实现粮食安全和改善营养状况以及促进可持续农业的《可持续发展目标》2，支持落实关于保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化并遏制生物多样性的丧失的《可持续发展目标》15。

77. 在本报告所述期间，儿童权利委员会援引《可持续发展目标》的具体目标 16.2，建议各国设立监测机制和实施特别措施，以防止暴力侵害土著社区儿童的行为。²⁹

78. 该委员会还提请注意《可持续发展目标》的具体目标 1.3 和 11.1，建议各国采取战略，“确保住房、安全饮用水和环境卫生、卫生和教育等领域的公共政策充分照顾土著人民儿童的权利”，³⁰ 并保证良好的生活水准。

²⁵ 见 CERD/C/AUS/CO/18-20，第 26 段。

²⁶ 见 CAT/C/PAN/CO/4，第 46 段。

²⁷ 见 A/HRC/36/11、A/HRC/37/9 和 A/HRC/37/8。

²⁸ Fiscalía de Etnias。

²⁹ 见 CRC/C/ECU/CO/5-6，第 25 段。

³⁰ 同上，第 36 段。

79. 在论及性别差异导致的教育机会不平等问题时，儿童权利委员会援引了《可持续发展目标》关于消除教育中的性别差距，确保残疾人、土著居民和处境脆弱儿童等弱势群体平等获得各级教育和职业培训的具体目标 4.5。³¹

80. 该委员会还关注土著人民没有充分登记的情况，并按照《可持续发展目标》关于为所有人提供法律身份，包括出生登记的具体目标 16.9，鼓励各国对出生儿童进行登记。³² 儿童权利委员会建议各国根据《可持续发展目标》关于实现全民健康保障的具体目标 3.8，加大措施提供优质卫生保健，包括以土著语言提供卫生保健服务。³³

G. 数据收集和数据分析

81. 人权高专办驻危地马拉办事处推动了土著人民与国家人口普查当局之间的合作，以确保土著人民积极参与人口普查。

82. 消除对妇女歧视委员会、消除种族歧视委员会和儿童权利委员会敦促各国通过所有相关部委和司局系统地收集和提供统计数据，按族裔群体包括土著人民分列，以提供一个实证基础用于评估他们平等享有各公约所规定权利的情况。儿童权利委员会对缺乏土著儿童的数据和情况评估表示关切，并鼓励各国建立一个收集此类数据的系统。³⁴

H. 土著人民的经济、社会和文化权利

83. 2017 年 11 月和 12 月，人权高专办驻墨西哥办事处协调了人权理事会和美洲人权委员会言论自由问题特别报告员们的联合访问。特别报告员们在访问期间会晤了若干土著广播电台。这些电台以各自的语言提供信息，提请人们注意其社区中不使用土著语言就得不到媒体报道的各种文化和社会问题。特别报告员们指出，有必要采取措施扩大土著人民收听社区广播的机会，并且继续在缺乏可靠收听条件的地区普及宽带。

84. 经济、社会和文化权利委员会对土著语言的消亡表示关切，并建议各国建立框架，确保在学校教授土著语言。³⁵ 经济、社会和文化权利委员会，消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会鼓励各国通过教育传播土著文化。³⁶ 人权事务委员会建议增加土著语言教师的招聘和培训，并且为幼儿园土著儿童更多地提供使用土著语言的语言教学。消除种族歧视委员会确认：多元文化主义包括土著文化，并且国家反种族主义战略还应保护土著社区免遭仇恨言论和暴力。³⁷

³¹ 见 CRC/C/PLW/CO/2，第 51 段。

³² 见 CRC/C/PAN/CO/5-6，第 18 段。

³³ 同上，第 29 段。

³⁴ 见 CRC/C/GTM/CO/5-6，第 43 段。

³⁵ 见 E/C.12/AUS/CO/5，第 58 段。

³⁶ 见 E/C.12/URY/CO/5，第 60 段。

³⁷ 见 CERD/C/AUS/CO/18-20，第 13 段。

85. 经济、社会和文化权利委员会，残疾人权利委员会，消除种族歧视委员会和儿童权利委员会阐述了土著人民的健康权问题。残疾人权利委员会阐述了让土著残疾人优先获得卫生保健服务的问题。消除对妇女歧视委员会重视土著妇女的健康权及其特别关注的问题，包括分娩服务、妇科服务、避孕和基本卫生保健服务。该委员会还指出土著妇女和女童的孕产妇死亡率、早孕和营养不良率较高。³⁸ 该委员会建议，应向土著社区传播避孕等卫生保健信息，以便开展一个对性别问题有敏感认识、具有协商性和包容性的进程。³⁹

86. 土著语言问题涉及到卫生保健等若干部门，因为在某些情况下没有充分以土著语言提供卫生保健服务，从而限制了土著人民获得这种服务的机会。⁴⁰ 儿童权利委员会强调了土著社区青少年的健康问题。

I. 暴力侵害土著妇女和女童行为

87. 在本报告所述期间，许多国家的土著妇女和女童继续面临暴力侵害和多种形式交叉歧视，妨碍她们充分地平等享受所有人权。

88. 人权高专办驻危地马拉办事处登记了强迫迁离情况下侵害土著妇女和女童的案件——例如，在伊萨瓦尔省被强行驱逐的 Chabilchoch 社区的案件 - 包括对警方过度使用武力的指称。

89. 人权事务委员会和消除种族歧视委员会对缺乏国家机制处理交叉歧视和暴力问题的现象表示关切。人权事务委员会建议以一个暴力侵害土著妇女案件的专门报告机制加强现行预防措施。⁴¹ 消除对妇女歧视委员会注意到一些关于暴力侵害土著妇女的问题，特别是与分娩服务有关的产科暴力行为、⁴² 执法人员没有足够能力调查和起诉基于性别的暴力案件、⁴³ 性暴力、⁴⁴ 缺乏资料介绍有关处理基于性别的暴力的法律补救措施。⁴⁵ 该委员会还指出了妇女和土著人民遭受交叉歧视的问题。⁴⁶

90. 消除对妇女歧视委员会建议向遭受基于性别的暴力的土著妇女传播有关法律补救办法的信息，并为司法和执法人员提供有关土著妇女权利的系统培训。⁴⁷ 经济、社会和文化权利委员会建议采取措施打击对妇女，包括土著妇女的家庭暴力，⁴⁸ 特别是因为家庭暴力可能造成她们无家可归。经济、社会和文化权利委

³⁸ 见 CEDAW/C/GTM/CO/8-9，第 36 段。

³⁹ 见 CEDAW/C/NOR/CO/9，第 39 段。

⁴⁰ 见 CERD/C/FIN/CO/23，第 18 段。

⁴¹ 见 CCPR/C/AUS/CO/6，第 22 段。

⁴² 见 CEDAW/C/CRI/CO/7，第 30 段。

⁴³ 见 CEDAW/C/GTM/CO/8-9，第 12 段。

⁴⁴ 见 CEDAW/C/NOR/CO/9，第 25 段。

⁴⁵ 见 CEDAW/C/CHL/CO/7，第 15 段。

⁴⁶ 见 CEDAW/C/GTM/CO/8-9，第 15 段。

⁴⁷ 见 CEDAW/C/CHL/CO/7，第 15 段。

⁴⁸ 见 E/C.12/AUS/CO/5，第 34 段。

员会还建议制定国家住房战略，并提供充足的资金。⁴⁹ 残疾人权利委员会另外建议将妇女和女童纳入关于暴力侵害土著人民和残疾人问题的政策中，以确保为他们提供交叉保护。⁵⁰

91. 残疾人权利委员会通过了关于平等和不歧视的第 6(2018)号一般性意见，在其中详细说明交叉歧视问题。⁵¹ 在关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35(2017)号一般性建议第 29(c)段中，消除对妇女歧视委员会更新了第 19 号一般性建议，呼吁缔约国废止包括习惯法、宗教法和土著法在内的所有歧视妇女和藉以保护、鼓励、促进、合法化或容忍任何形式的基于性别的暴力的法律条款。

J. 制定国家行动计划

92. 各国在土著人民问题世界会议上做出的、并反映在成果文件中的一项重要承诺就是为执行《联合国土著人民权利宣言》制定国家行动计划。

93. 2017 年和 2018 年，人权高专办驻墨西哥办事处向几个地方政府——奇瓦瓦州、圣路易斯波托西州、克雷塔罗州和墨西哥城——提供了技术援助，以确定关于土著人民在当地行动计划中权利的具体结果和指标。

94. 该国别办事处还在评估国家人权方案方面提供了援助。2017 年 5 月 19 日，办事处与内政部举行一次会议，以确保将事先协商权纳入《国家工商业与人权问题计划》，倡导与土著人民开展有效协商来制定计划。

95. 经济、社会和文化权利委员会，消除种族歧视委员会和儿童权利委员会建议在国家工商业和人权行动计划中纳入正式监测机制，⁵² 并且颁布一项关于暴力侵害妇女行为的国家行动计划，以专门条款杜绝严重侵害土著妇女和女童的暴力行为。⁵³ 这些条约机构还建议通过一项关于暴力侵害土著妇女问题的具体国家行动计划，⁵⁴ 并且在土著儿童的充分和切实参与下为他们制定一项国家行动计划，以消除他们遭受暴力和剥削的可能性。这些机构同时建议为该国家计划分配资源。⁵⁵

三. 土著人民参与联合国进程

96. 根据大会第 71/321 号决议，大会主席于 2018 年 4 月与土著人民举行一次非正式互动听证会，以思考可采取何种进一步措施增加土著人民代表和机构在影响他们的问题上参与联合国相关会议。主管人权事务的助理秘书长在开幕词中强调，土著人民在世界各地面临着不同的现实情况。虽然一些国家承认土著人民的

⁴⁹ 同上，第 42 段。

⁵⁰ 见 CRPD/C/PAN/CO/1，第 17 段。

⁵¹ 见第 19 段。

⁵² 见 E/C.12/NLD/CO/6，第 12 段。

⁵³ 见 CERD/C/CAN/CO/21-23，第 24 段。

⁵⁴ 见 CERD/C/AUS/CO/18-20，第 28 段。

⁵⁵ 见 CRC/C/PAN/CO/5-6，第 36 段。

治理机构，但其他国家却没有。他指出，确保土著人民不论在本国地位如何都能够参与联合国活动，至关重要。他还欢迎关于要求各方开展区域协商的呼吁；这种协商将成为确保尽可能多地充分考虑土著社区、包括妇女和青年团体意见的重要机会。

97. 人权高专办每年都通过增强土著人民对联合国人权机构和机制工作的了解以及推动他们的参与，从而为土著人民提供支持。

98. 在本报告所述期间，来自 24 个国家⁵⁶ 的 33 名土著人民代表(20 名妇女和 13 名男子)参加了一年一度的土著研究金方案。该方案于 2017 年 6 月 19 日至 7 月 14 日在日内瓦以阿拉伯语、英语、俄语和西班牙语举办。方案向参与者介绍了联合国人权文书和机制，并探讨与土著人民特别相关的问题，例如气候变化、人权与工商业、妇女权利和两性平等。该方案内容包括培训以下具体技能的开发：游说和媒体宣传、资源调动以及通过人权教育将人权纳入主流等领域。方案最后导致研究员参加了第十届土著人民权利专家机制会议，并且组织了自己的会外活动以庆祝土著研究金方案设立 20 周年。此外，人权高专办还出版了一本《土著研究金方案 1997-2017 年：20 年，20 个故事》的小册子。这本小册子突出介绍了分别来自上述每一语种的 20 位前研究员的成就和挑战，包括他们的成就和在工作中遇到的障碍。

99. 人权高专办还在总部为一名尼加拉瓜高级土著研究员举办了为期 4 个月的相关国际人权体系和机制的深入培训。该研究员还有机会通过为人权高专办的活动做贡献来获得实用知识。

100. 2017 年，联合国土著人民自愿基金拨出 78 笔赠款，以支持土著人民参与土著问题常设论坛(24 笔)，土著人民权利专家机制(20 笔)，人权理事会(3 笔)、包括普遍定期审议(4 笔)，以及人权条约机构(27 笔)的会议。

101. 联合国土著人民自愿基金还向 15 名受助者提供支持，以帮助他们参加大会协商进程，使土著人民代表更多地参与对其有影响的议题的联合国会议。此外，基金还拨出资源，为土著人民提供能够更有效参与会议的必要手段。

102. 2017 年 12 月 12 日至 14 日，土著人民代表参加了于圣地亚哥举行的拉丁美洲和加勒比经济委员会关于在《2030 年可持续发展议程》框架内执行《工商业与人权指导原则》的第三次拉丁美洲和加勒比区域磋商会议。该会议是联合国人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组以及人权高专办南美区域办事处联合举办的。所讨论的一个关键问题是保护土著领导人避免私营部门行为者的长期侵犯人权行为。⁵⁷

103. 为确保土著人民的声音被传送到联合国及其人权机构和机制，土著人民权利问题特别报告员定期会见土著人民团体和社区的代表。在土著问题常设论坛第十七届会议上，特别报告员会见了来自不同区域的 26 个团体。

⁵⁶ 澳大利亚、多民族玻利维亚国、巴西、布隆迪、加拿大、乍得、智利、哥伦比亚、刚果、厄瓜多尔、危地马拉、印度、印度尼西亚、肯尼亚、墨西哥、摩洛哥、尼加拉瓜、巴基斯坦、俄罗斯联邦、南非、图瓦卢、乌克兰、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

⁵⁷ 见 A/HRC/32/45/Add.4。

104. 人权高专办驻危地马拉办事处向民间社会组织提供了技术援助，并促进土著妇女参与起草向消除对妇女歧视委员会和人权事务委员会提交的替代性报告，同时支持土著人民代表参与危地马拉普遍定期审议。

105. 在危地马拉起草向消除种族歧视委员会提交的定期报告时，该办事处还向针对土著人民的歧视和种族主义问题总统委员会提供了技术援助。

106. 在本报告所述期间，消除种族歧视委员会审查了 18 个缔约国，并收到土著组织提交的大量替代性报告。对话涉及来自有关国家的许多土著活动家和人权维护者。他们获益于在公开和私下场合与委员会成员的直接接触。

四. 结论

107. 在本报告所述期间，正如联合国人权机制强调的那样，世界许多地方的土著人民继续面临着许多重大的人权挑战，包括对那些与联合国合作的人进行恐吓和报复。为了应对这些人权挑战，人权高专办开展了一系列国家和区域活动，以促进土著人民、国家当局、公职人员以及相关私营部门之间的建设性对话和接触。

108. 土著人民在国家法律制度中得不到或不能充分获得司法救助，以及在法律上没有承认和适当保护土著土地权利的情况，都加重了全世界土著人民所面临的挑战。人权高专办协助各国改善土著人民获得法律补救的机会，以使土著人民能够更好地受益于国家法律制度，争取使自己的司法制度得到承认，并参与制定和实施关于保护其权利的国内政策和立法。

109. 人权高专办还支持各国加强能力以保护土著人权维护者，并履行与土著人民协商和合作的义务，以便在采取和实施可能影响他们的措施之前获得其自由、事先和知情同意。更好地防止和解决与联合国合作者遭受恐吓和报复的问题，也是人权高专办的一个优先事项。

110. 人权高专办继续支持各国、国家人权机构和民间社会向个人和社区赋权，以监测不断恶化的局势，建立起预防和监测冲突的制度，特别是有关土地和资源的冲突。

111. 人权高专办认识到《2030 年可持续发展议程》将平等和不歧视原则作为核心，支持各国实施《可持续发展目标》和涉及土著人民的相关具体目标。对于全面评估当今土著人民面临的挑战程度和范围，收集分类数据仍然至关重要，而且在全世界范围内大体上仍然做得不够。

112. 正如本报告所体现的那样，需要大幅度加强努力，以便各国以符合《联合国土著人民权利宣言》、相关人权义务和世界土著人民大会成果文件的国内法律、政策和战略，切实确保所有土著人民充分和平等地享有权利。