联合国 A/64/338

大 会

Distr.: General
4 September 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 68(a)

土著问题

第二个世界土著人民国际十年

秘书长转递土著人人权和基本自由状况特别报告员报告** 的说明

摘要

本报告是现任土著人人权和基本自由状况特别报告员詹姆斯·安纳亚根据大会第 63/161 号决议向大会提出的第一次报告。特别报告员讨论了他根据人权理事会第 6/12 号决议执行其任务的情况。该决议指示特别报告员同各国、土著人民、联合国机构和区域机构、以及非政府组织合作，特别注意阻扰土著人民充分享有人权的障碍以及克服这些障碍的最佳做法，包括提倡《联合国土著人民权利宣言》和关于提高土著人民人权的国际文书等。《联合国宣言》中列举的权利，是特别报告员在进行工作中采取合作方式的平台，启示他同联合国各机制合作，也是他协调各国、土著人民组织和民间团体合作伙伴参与工作的核心内容。

* A/64/150。

** 因行政困难而迟交。

09-50280 (C) 290909 061009

请回收

目录

页码

一. 导言 3

二. 任务范围 3

A. 同其他机制和机构的合作 4

三. 工作领域 5

A. 推广良好做法 5

B. 专题研究 7

C. 国别报告 8

D. 指称侵犯人权的案件 8

四. 土著人民权利宣言 10

A. 通过 10

B. 总的内容和一般特点 11

C. 落实机制 12

五. 结论和建议 15

A. 同其他机制和机构的合作 15

B. 工作领域 15

C. 落实《联合国宣言》中的权利 16

一. 导言

1. 本报告是土著人人权和基本自由状况特别报告员詹姆斯·安纳亚根据大会第63/161号决议向大会提出。2008年3月28日，人权理事会任命美利坚合众国詹姆斯·安纳亚为土著人人权和基本自由状况特别报告员。詹姆斯·安纳亚于2008年5月1日就职，就职后已经向人权理事会提出两次报告。

2. 特别报告员在第一次年度报告(A/HRC/9/9)中，提出了关于解决土著人民关注问题的规范性框架的想法，以及关于《联合国土著人民权利宣言》和其他有关的人权文书中肯定的人权规范如何落实的想法。在他第二次报告(A/HRC/12/34)中，特别报告员详细说明了他的方法和工作领域，并分析了各国关于土著人民的事项同他们协商的责任，希望提出他的见解：将来各国政府、土著人民、联合国系统、其他利益攸关者如何处理这个核心问题，同时提出各种建议。

3. 本报告是特别报告员提交大会的第一次报告。第一节说明特别报告员根据第6/12号决议的职权范围，重点概述同其他机制和机构的协调，并概述自2009年5月1日到2009年9月1日与联合国和区域组织在协作精神下进行的几项工作。第二节简述特别报告员根据任务规定的工作领域，即监测世界各地土著人民的人权状况，推动采取措施，按照有关的国际标准，改善土著人权状况。工作领域分为相互关联的四类活动：促进推行良好做法，专题研究，国别报告，和指称侵犯人权的案件。第三节是分析《宣言》，包括它的通过和有关发展和一般性质和内容，强调该文件在联合国系统、各国、土著人民组织、和民间团体伙伴在提高土著人民权利中的核心作用。

4. 特别报告员感谢联合国人权事务高级专员办事处工作人员的支持。还感谢亚利桑那大学的土著民族法律及政策计划的工作人员和研究人员一直在各方面协助他工作。最后，特别报告员感谢许多土著人民、各国政府、联合国机构、非政府组织、和过去一年半同他合作执行任务的其他人。

二. 任务范围

5. 人权委员会第2001/57号决议，规定了特别报告员的任务，除其他外，有权“从所有有关来源收集、征求、接受和交换有关侵犯土著人民和他们社区和组织的资料和文件”，并“提出建议和提案……，以防止和补救”这类侵犯事件(第1段)。还请特别报告员“考虑到性别观点”，特别注意土著妇女和儿童的情况(第2-3段)。

6. 人权理事会第6/12号决议扩大了委员会原有的决议，增加了给特别报告员的指示：同各国、土著人民、联合国和区域组织、非政府组织合作，并同时特别注意阻扰土著人民充分享有人权的障碍和克服这类障碍的最佳做法。值得注意的

是，决议进一步指示特别报告员“推动执行《联合国土著人民权利宣言》和有关提高土著人民权利的国际文书“从而使特别报告员的工作有了一个明确的规范性框架。下文第三节详细讨论。

A. 同其他机制和机构的合作

7. 同其他机构协调是特别报告员任务的一个基本方面。人权理事会第 6/12 号决议要求他，“同人权理事会其他特别程序和附属机构、联合国有关机构、条约机构、区域人权组织密切合作，同时避免不必要的重复”(第 6/12 号决议，第 1(d)段)。

8. 明文规定要求特别报告员“同土著问题常设论坛密切合作，并参加其年度会议”(第 6/12 号决议，第 1(e)段)。这种合作还扩展到专家机制。人权理事会规定专家机制邀请特别报告员参加其年度会议，以便“加强合作，避免重复机制自身的工作”(第 6/36 号决议，第 5 段)。特别报告员在工作中，注意到土著群体、非政府组织、以及其他有关的利益攸关者之间，对于三者各自的作用和功能，以及它们在联合国体制内的地位，有很大的混淆，并认为，极有必要就各机制的任务和职能继续进行教育。[1]

9. 为了解决三种机制的任务和职能中的若干问题，特别报告员参加了 2009 年 2 月 4 日至 6 日在马德里的研讨会。参加的是专家机制专家和常设论坛 4 位成员，还有各区域的专家，包括前特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根。会议是土著事务国际工作组和阿尔马西加文化交流工作组组办，主要目的是推动三类机制的成员的非正式对话，以更好地协调工作，以及它们同联合国其他机构和组织活动的协调，特别是需要密切合作和建立伙伴关系，促进实际享有《联合国宣言》中所肯定的权利。会议期间，专家们讨论了如何精简三类机制工作的方法，检查了它们各自任务中的优先领域，并举出可以将各自任务中的各方面最优化的方法。[2]

10. 特别报告员每年向常设论坛和专家机制提出报告，并非常积极地建立同联合国秘书处各部门、其区域派驻单位、和专门机构，就土著问题进行对话。他同联合国各机构的代表参加了联合国发展计划署 2009 年 5 月 20 日在纽约举办的研讨会，其中他强调联合国各机构和方案在执行《联合国土著人权宣言》中的作用。他还于 5 月 21 日会晤了秘书处新闻部官员。随后努力在共同关心的领域采取协调行动。

11. 特别报告员参加了两次在拉丁美洲关于《联合国土著人民权利宣言》的研讨会。一次 2008 年 10 月 6 日至 8 日在利马，同国际劳工组织(劳工组织)合作，一

[1] 见设立常设论坛的联合国经济及社会理事会决议(2000/22)和人权理事会设立专家机制的决议(6/36)。关于这些机构的互补性和差别的进一步讨论，见 A/HRC/12/34。

[2] 负有土著人民权利特别任务的联合国机制作用的国际专家讨论会(A/HRC/12/34/Add.7)。

次 2009 年 6 月 10 日至 13 日在尼加拉瓜蒙特利马尔，由人权事务高级专员办事处(人权高专办)主办。研讨会在区域一级通过教育、信息收集、和咨询服务，推动执行《宣言》中规定的权利和相应的国家义务。在研讨会上，他的讲题是《宣言》中与拉美区域有关的内容和执行《宣言》的方法。《宣言》也是他在 2008 年 11 月 11 日在哥斯达黎加圣何塞、联合国开发计划署主办的关于“《联合国土著人权利宣言》：尚待执行的议程”研讨会上的讲题。

12. 2009 年 6 月 3 日,特别报告员在华盛顿特区“在拉丁美洲和加勒比提高土著权利和推进发展”研讨会上做主题演讲。他的重点是世界银行在关于土著人民面临的各种挑战和倡议中的作用。他继续保持同世界银行的代表接触，探讨在拉丁美洲问题及其它问题进行进一步协调的方法。

13. 2008 年 10 月 25 日,特别报告员参加了美洲人权委员会在华盛顿特区主办的关于土著人土地权利和自由、事先、知情同意原则的专家研讨会，并与委员会交换各个案的资料。此外，特别报告员证实，他愿意同土著居民问题工作组/非洲人权与民权委员会各社区合作，并期待探索具体办法，以便将来可能加强同委员会和其他区域机构合作。这些现在和将来的倡议符合第 6/12 号决议第 1(f)段，其中授权特别报告员“……建立一个经常性的……同区域或次区域国际机构的合作对话。”

三. 工作领域

14. 特别报告员根据任务规定，监测世界各地土著人民人权的状况，促进采取措施，按照有关的国际标准，包括《联合国土著人民权利宣言》，改善土著人权状况。总体而言，特别报告员尝试研订工作方法，努力同各国政府、土著人民、非政府组织、联合国有关机构和其他行为者，进行建设性对话，以解决具有挑战性的问题和处理人权情况，在已经取得的进展上继续改善。本着这个精神进行的各种工作，可以分四个相互关联的工作领域：推广良好做法；专题研究；国别报告；指称侵犯人权的案件。

A. 推广良好做法

15. 特别报告员的第一个工作领域，是遵循人权理事会的指示：“查明……和推广最佳做法”(第 6/12 号决议，第 1(a)段)。特别报告员一直将注意力聚焦于推动在各国国内改革法律、行政和方案，执行《联合国土著人民权利宣言》和其他有关国际人权文书的标准。这种改革是一项重大工程，因为它是充满了各种复杂性，需要各国政府强有力的财政和政治承诺。

16. 在工作中，特别报告员接到要求，请他提供关于宪法和立法改革措施的援助，以及如何将这些措施与相关的国际标准协调一致。上任后不久，2008 年 5 月，厄瓜多尔土著人组织和制宪大会主席请特别报告员提供修宪的技术援助，列入开发

计划署对该国的的技术援助方案。特别报告员对该国进行工作访问期间，有机会同制宪会议成员、专家、土著人民组织的代表、和厄瓜多尔土著民族联合会代表进行建设性对话。特别报告员参考有关国际准则，就访问期间所提出的一些问题，向政府提出了一些意见(见 A/HRC/9/9/Add.1)。厄瓜多尔新宪法在 2008 年 9 月全民投票中获得通过，其中有确认土著人民集体权利的重要条款。特别报告员继续在监测厄瓜多尔的这些改革的实施情况和随后立法的情况。

17. 特别报告员还鼓励各国采取积极的步骤，推广良好做法。2008 年 12 月，特别报告员应邀参加尼加拉瓜阿沃斯汀尼族(Awas Tingni)仪式，在仪式中，政府根据美洲人权法院 2001 年的判决，把期待已久的土著社区祖先土地的所有权交还给他们。特别报告员在所有权授权之后发表新闻稿，赞扬尼加拉瓜政府当局采取平等权利步骤，执行了判决。特别报告员将继续监测如何确保实际上第三方完全遵守阿沃斯汀尼族土地权的情况，以及监测其他土著社区对土地的权利要求和其他要求的进展情况。

18. 特别报告员还在 2009 年 4 月访问了智利，那是他的前任 2003 年访问智利的后续访问，去评估该国的土著人民的情况。虽然智利土著人民的许多问题仍悬而未解，但是政府最近几年已经采取重要步骤，推动保护他们的权利，包括在 2008 年 9 月批准国际劳工组织 1989 年第 169 号《独立国家土著和部落居民公约》，并承诺制定宪法改革案，以承认和提高土著权利。鉴于宪法改革正在进行，特别报告员写了一份报告[3] 向政府提出，后来予以公布，其中说明并分析咨询权的种种可采用的要素，并提出其他国家的协商机制为例。政府已开始同智利土著团体磋商宪法改革的程序，特别报告员继续监测其进展。

19. 特别报告员参加了 2009 年 3 月 16 日至 17 日雅加达土著人权利研讨会，由印尼全国人权委员会和群岛土著人民联盟赞助举办。在研讨会上，两组织宣布取得协议，为解决土著问题进行联合方案——这是该国一个独立人权委员会和一个主要土著人组织协调的好榜样。

20. 2008 年 10 月 22 日，特别报告员出席了美国印第安人全国大会第 65 届会议，会中他的演讲是关于使用国际标准，去加强保护在美利坚合众国土著人民的权利。美国印第安人全国大会是拥有美国 250 多个土著民族的联盟，致力于把美国政府和国会影响土著人民利益的决定分发各族。

21. 从 2008 年 10 月 27 日至 31 日，特别报告员和北欧国家和俄罗斯各萨米社区的萨米代表、政府代表、以及其他代表，一同出席在芬兰罗瓦涅米(Rovaniemi)举行的第 19 届萨米会议。特别报告员在会议中同北欧各国的萨米理事会和萨米

[3] A/HRC/12/34/Add.6。

人议会会谈，讨论如何加强保护萨米人权利的制度性安排。萨米议会已成为萨米人越来越有效的手段，对影响其生活和社区的事务加强掌握。

22. 美国纳瓦霍邦建立了一个人权委员会，是土著政府的创新措施。2008 年 12 月 19 日，特别报告员参加了纳瓦霍邦理事会委员会委员主办的“人权取向”会议，并与委员会和理事会成员讨论如何利用国际人权机制提升纳瓦霍人的人权。

23. 特别报告员访问澳大利亚，出席了 2008 年 12 月 3 日至 5 日在堪培拉举行的“世界人权宣言 60 周年：澳大利亚原住民和托雷斯海峡岛民人权与基本自由状况”会议。会议由土著与岛民研究行动基金会举办。访问期间，特别报告员有机会非正式会见了各政府部门的代表，为筹备他 2009 年 8 月的访问开始了建设性的对话。

24. 在各国国内努力建立良好做法的一个重要因素，是需要一个承诺根据《联合国宣言》提升土著人民权利的政策。如上所述，澳大利亚今年正式批准了《宣言》，哥伦比亚表示赞同《宣言》。特别报告员今后将继续推动积极的发展，并重申他愿意在需要时提供建设性的技术和咨询援助给各国政府、公司、土著人民和其他利益攸关者，使他们努力制定法律、行政、和方案措施和推动土著事务改革。在这方面，特别报告员的工作将侧重于实际，查明并推广可在各种情况下采用的模式。特别报告员预期，将在随后对大会和人权理事会的报告中，以及在其他的公开报告中，详细说明这些已经有的成功的模型。

B. 专题研究

25. 特别报告员工作的第二个领域，旨在协助在个别国家实施良好做法，工作内容包括进行或参加关于世界各地跨越区域和国界的土著人民所重视问题或主题的研究。前任特别报告员为找出主要问题进行了许多专题研究，为以后采取积极实际行动和改革提供了基础，包括开发项目对土著社区的影响、执行国内法和国际标准以保护土著权利、土著人民和教育制度、国家正式法律与土著人民习惯法的关系、以及关于土著人民的国际准则。

26. 不过，考虑到设立了土著人民权利问题专家机制，向人权理事会就涉及土著人民的问题提供专题知识和建议，特别报告员现在认为，他的研究专题工作相对于他的其他工作领域已经属于次要。他的作用多半将是补充和支援专家机制的工作。因此，今年初他根据他的经验，对专家机制当前关于土著人民教育权利的研究，提供了资料。

27. 除了这种投入外，为了进一步了解土著妇女所面临的具体挑战，特别报告员和前暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员亚肯•埃蒂尔克参加了关于“亚太区域对土著妇女暴力问题”区域协商会议。区域磋商会是亚太妇女、法律与发展论坛和农村妇女自救社在印度新德里举办，随后并于 2008 年 10 月 14 日至 18 日举行全国协商会及相关活动。许多该地区的土著妇女参加了磋商会，与会者举出了经常

出现的导致暴力问题的关键因素，包括围绕着以下主题歧视土著妇女的行为：经济全球化、军事化和武装冲突、文化、传统与宗教以及这些因素对土著妇女生活的遍及各部门的影响。与两位特别报告员的讨论是查明有效战略和机制，去处理在各国、各区域和国际上对土著妇女的种种暴力行为，并学习良好做法；协商会最终完成一项报告："保卫亚太土著妇女权利：争取建立包容的无暴力的未来。"

28. 特别报告员正在同非政府组织和土著专家合作，讨论与土著人民经常关注的两个专题领域相关的两项措施，其中一项是由非政府组织 Khredda 和教科文组织加泰罗尼亚中心于 2009 年 10 月举行一次研讨会，讨论关于在土著领土上开采或要求开采的采掘业争端解决机制。这次研讨会及其报告是为了响应常设论坛去年提出的建议，即特别报告员就跨国公司进行研究，以便补充常设论坛关于这一专题的工作。第二项是同国际人权政策理事会和联合国人权事务高级专员办事处合作，就法律多元化和土著习惯法展开一项多方面研究。这项研究有可能首先于明年在美利坚合众国亚利桑那大学举行一个讲习班。

C. 国别报告

29. 特别报告员第三个领域的工作，是调查某些国家土著人民的整体人权状况，并提出报告。国别情况的报告包括结论和建议，以期加强做法，查明受关注的领域，改善土著人民的人权状况。提出报告的过程通常包括对所审查国家的访问，包括访问首都和该国受关注的某些地点；访问期间，特别报告员同政府代表、各地区土著社区代表、参与土著人民问题工作的各界民间团体的代表互动。根据人权理事会特别程序任务执行人的《行为守则》，这些访问只能在政府的同意与合作下进行。

30. 特别报告员就任后，访问了巴西、[4] 尼泊尔、[5] 博茨瓦纳 [6] 和澳大利亚，以便报告这些国家的情况；他对智利 [7] 和哥伦比亚进行了后续访问，以便评估其前任报告中建议的执行情况。此外，特别报告员 2009 年 10 月将访问俄罗斯联邦，并收到了刚果共和国对不久后的访问的肯定答复；已经对印度和印度尼西亚提出要求访问的长期请求，希望在近期内得到有利的考虑。

D. 指称侵犯人权的案件

31. 最后，工作的第四个方面，也许是主要方面，就是经常性地回应处理指称侵犯人权的具体案件。[8] 人权理事会重申，土著人民人权和基本自由情况特别报告

[4] A/HRC/12/34/Add.2。

[5] A/HRC/12/34/Add.3。

[6] A/HRC/12/34/Add.4。

[7] A/HRC/12/34/Add.6。

[8] 特别报告员的发文、从各国政府收到的答复、和他的意见的全部摘要，可见向人权理事会提出的函电报告，A/HRC/9/9/Add.1 和 Corr.1 及 A/HRC/12/34/Add.1。

员基本任务之一是：“收集、索取、接收并交流从各国政府、土著人民及其社区和组织等一切相关信息来源收到的关于其人权和基本自由受到侵犯的资料和文函”(第 6/12 号决议，第 1 条(b)款)。特别报告员特别着重的任务是，处理指控侵犯土著人民人权案件的所有工作，制订长期战略，“与所有相关的行为者……进行定期的合作对话”(第 6/12 号决议，第 1 条(f)款)。

32. 特别报告员解决指称侵权个案的能力，在很大程度上取决于土著人民及其组织、非政府组织和其他来源向他提供的资料。在过去一年里，特别报告员从全世界各国收到关于指称侵犯人权案件的资料，为处理这些指控，就这些情况向各国政府发出了许多函文。这些案件特别涉及：侵犯“自由、事先和知情同意”的权利，特别是在自然资源开采和迁离或驱逐土著社区方面；剥夺土著人民对土地和资源的权利；土著人民自愿独处的情况；对土著人民和个人、包括针对土著权利维护者的威胁或暴力事件；对土著事项的宪法或立法改革的关注。

33. 鉴于现有资源有限，特别报告员无法处理引起他注意的每一案件。然而，总的来说，凡得到详尽和可靠的资料，表明情况严重属于他的职权范围，而他的干预能有合理的机会产生积极的影响，或者能提请对这种情况的必要关注，或者能敦促政府当局或其他行为者采取纠正行动，他都尽力采取行动。或者，如果案子代表、或涉及、侵犯土著人民人权的较普遍现象，特别报告员便可能采取行动。特别报告员始终谨慎地处理各区域和各国提出的广泛侵犯人权的指控。

34. 对这种情况采取行动的第一步通常是致函有关政府，同时请该国政府答复。有时候，特别报告员发表公开声明，呼吁注意该指称侵犯人权的行为，或表示关切。如果情况需要而且有关政府同意，特别报告员可以进行国别访问，审查具体的情况，正如他访问巴拿马去调查钱吉诺拉河(Changuinola River)水电项目影响土著民社区的情况，[9] 和访问秘鲁调查围绕着巴瓜(Bagua)土著人民和警察冲突的人权问题。[10] 此外，正如他对这两个国家审查情况后采取的、并希望在今后的案件中同样采取的办法，他可以发表详尽的意见，提出分析和建议，期望有助于有关政府和土著人民解决所提出的问题

35. 有时候，特别报告员应邀参加活动，期间有人把关于指称侵犯土著人民人权的案件提请他注意。2008 年 12 月 9 日至 11 日，特别报告员参加在美国明尼苏达州一个关于在Wat Tham Krabok挖掘苗族墓的协商会，听取了被掘墓的该州苗族家庭的陈述。特别报告员以他收到的资料为主题，2008 年 3 月 10 日致函泰国政府。[11]

[9] A/HRC/12/34/Add.5。

[10] A/HRC/12/34/Add.8。

[11] A/HRC/12/34/Add.1。

36. 特别报告员正在努力避免简单地发送函文并从有关政府收到答复的“旋转门”办法，而是力求与各国、土著人民和其他行为者积极合作，密切监测和评价情况，查明当前问题的根源，推动在已有进展的基础上采取具体行动，并充分按照已有资料，根据有关人权标准，制定切实可行的建议。因此，《联合国宣言》赋予土著人民的权利，是特别报告员就指称侵犯人权的案件，启动或保持同各国政府对话的基础。

四. 土著人民权利宣言

37. 如上所述，人权理事会第 6/12 号决议指示特别报告员，以“推动执行《联合国土著人民权利宣言》，是当时推动有关提高人们权利的国际人权文书”(第 1(g)段)，对特别报告员的工作提供了明确的规范框架。特别报告员的任务是同各国、土著人民、联合国组织和区域组织、以及非政府组织合作，并同时特别注意阻止土著人民充分享有人权的障碍以及克服这些障碍的最佳做法。遵守宣言的精神、合作、和相互理解，是特别报告员发挥作用的基础，去探寻有效的方法，充分实现联合国宣言所肯定的土著人民权利，同时协助所有各方都更好地理解国际上承认土著人民权利的法律、政治、经济和体制的意义，并在他们的合作下实现这些权利。

38. 《联合国宣言》规定的权利，是特别报告员在进行工作中采取合作方式的平台，启示他同联合国各机制合作，也是他协调各国、土著人民组织和民间团体合作伙伴参与工作的核心内容。本节强调在提高土著人民权利的工作中，《宣言》的核心作用，简要讨论《联合国宣言》的通过，它的一般性质和内容，以及联合国系统各部门、各国、土著人民及其组织、民间团体伙伴如何落实《宣言》中的权利。

A. 通过

39. 在过去 30 年，全世界要求承认土著人民的呼声导致对土著人民权利的内容逐渐产生了共同意见，这是根据长期存在的国际人权法和人权政策的原则产生的。这种共同的规范性的认识，已经得到各个国际和区域制订标准的程序、国际人权机构、机制和专门机构的实际运作、以及大量国际会议和专家会议所推动。不仅如此，这一共同认识的出现，已日益体现在各国的实践和宪法、法律和机构改革中，并经它们赞同。《土著人民权利宣言》是这全球发展最重要的结果，把几十年来根据过去国际人权法建立起来的共同理解的土著人民权利，都收入在内。

40. 旷日持久的谈判延长了 25 年，最后于 2007 年 9 月 13 日通过《联合国宣言》，参与长期多边讨论的有各国、土著人民和独立专家，中心目标是要就土著人民的权利形成国际共同意见。值得注意的是，虽然这是联合国内部围绕着拟定一个土

著人权利宣言的倡议所进行的讨论结果，但是国际劳工组织在 1957 年第 107 号公约所规定权利的基础上而制订的《独立国家土著和部落居民公约》(第 169 号)，对最终导致《宣言》的通过作出了贡献。

41. 大会第 61/295 号决议的《宣言》，以会员国绝大多数通过，143 票赞成，4 票反对，11 票弃权。四个投票反对通过该宣言的国家(澳大利亚、加拿大、新西兰、美国)在解释性发言中表示不同意某些条款的用语，或对通过的过程表示关切，他们仍表示总体接受《宣言》的核心原则和价值观。

42. 澳大利亚虽然最初投票反对，今年却正式批准了《宣言》，并在广泛分发的声明中，承诺完全执行公约中的标准。2009 年 4 月，特别报告员和专家机制主席和常设论坛主席共同发表新闻公报，欢迎澳大利亚对土著人民政策的这一发展。同样地，哥伦比亚曾对《宣言》投弃权票，于 2009 年 4 月 20 日致函联合国人权事务高级专员，表示支持《宣言》和其中的原则，并“遵守构成宣言基础的平等、人权、多元、不歧视概念”。希望投了弃权票或反对票的各国可能会采取同样的立场。

B. 总的内容和一般特点

43. 《宣言》的基本规范性理由见于序言部分第六段，其中承认“土著人民在历史上因殖民统治和自己土地、领土和资源被剥夺等原因，受到不公正的对待，致使他们尤其无法按自己的需要和利益行使其发展权”。《宣言》的序言从而强调了它基本的补救目的。宣言本身绝不是确认特殊权利，而是在补救各项国际文书所肯定、但历史上否定的普遍适用的自决权和其他基本人权的后果。

44. 《宣言》第 3 条重申土著人民自决权，其用语是重复 1966 年《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》两个国际人权公约的共同第一条。《宣言》反映当代国际法中的这一原则以及土著人民自己的要求，因此它对土著人民享有自决权的肯定被视为符合国家领土完整性和政治统一的原则。[12]

45. 在此基础上，《宣言》提供了一个详细的规范清单，构成“为全世界土著人民求生存、维护尊严和谋求幸福的最低标准”(第 43 条)。《宣言》重申基本的个人平等、不歧视、生命和人格完整和自由，国籍和诉诸法律的权利；并呼吁特别关注土著老人、妇女、青年、儿童和残疾人的权利和特殊需要。[13] 同时，宣言确认：自治政府和政治、法律、社会和文化机构自治的集体权利；文化本位，包括文化和精神信仰对象、语言和其他文化表现形式；土地、领土和自然资源；社会服务和发展；条约、协定和其他建设性安排；和跨界合作。

[12] 第 46 条(1)款。

[13] 第 22 条(1)款。

46. 《宣言》既肯定了维护各类自治领域的自决权利，同时还表现了共同的认识：土著人民的自决应同时包括在居住国内参加该国的大社会结构并与大社会有互动关系。在这方面，宣言确认土著人民“保有根据自己意愿充分参与国家政治、经济、社会和文化生活的权利。”[14] 并就影响到他们的决定同他们协商，其目的是取得他们事先自愿和知情的同意。[15]

47. 《宣言》没有确认或新创特殊的、通常认为普遍适用的基本人权之外的权利，而是根据土著人民特定的文化、历史、社会和经济环境阐述这些基本权利。其中包括平等和不歧视的基本准则，以及其他国际文书中承认的文化、健康或财产等领域普遍适用的人权。

48. 尽管不像条约那样具有约束力，《宣言》是属于国家现在已有的人权义务，见于联合国条约机构和其他人权机制的工作，所以可视为在一定意义上体现了国际人权法的一般性原则。再者，只要《宣言》的某些条款符合国际和国家的一贯做法，也可以视为体现了国际习惯法的准则。[16] 无论如何，《宣言》是会员国压倒多数通过的决议，是联合国和会员国对其条款的承诺，在《联合国宪章》所规定义务的框架内，不歧视地提高和保护人权。

49. 《联合国宣言》反映了对土著人民的个人和集体权利现有的国际共识，符合并引伸了劳工组织第 169 号公约的条款以及其他发展，包括国际机构和机制对其他人权文书的解释。《宣言》是这个共识的最权威的表现，提供了一个充分保护和落实这些权利的行动框架。

C. 落实机制

1. 联合国系统各部门的合作[17]

50. 执行《宣言》是一项共同的任务，特别是联合国各人权机构、机制和专门机构，包括但不限于特别负有关于土著人民权利任务的机构，以及各种联合国方案，这些方案在某种程度上触及土著问题。为了指派落实《宣言》所载权利的任务，第 42 条强调联合国各机构和专门机构的作用，呼吁它们“应促进对本《宣言》各项规定的尊重和充分实施，”并“跟踪检查本《宣言》的实施效果。”《宣言》

---

[14] 第 5 条。又见第 18 条：肯定“参与对事关自身权利的事务的决策”的权利。

[15] 第 19 条(各国在通过和实行可能影响到土著人民的立法或行政措施前，应本着诚意，……与有关的土著人民协商和合作，事先征得他们的自由知情同意)。关于对事先，自愿和知情的同意的原则的分析，见关于厄瓜多尔的意见(A/HRC/9/9/Add.1 和 Corr.1)。

[16] 见 S. James Anaya and Siegfried Wiessner，“OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment”，Jurist(3 October 2007)。

[17] 关于联合国维护并落实《联合国土著人民权利宣言》中规定权利的作用，见 A/HRC/9/9，第 60-73 段。

第 41 条中明确呼吁联合国系统各机关和专门机构，“为充分落实本《宣言》的规定作出贡献”，包括推动“财务合作和技术援助”等。

51. 上文已经讨论特别报告员的任务规定，他授权任务负责人负责联系联合国系统其他实体，在全球、区域和各国,推动《宣言》和其他有关土著人民权利的国际文书。上文已经强调，特别报告员充分认识到必须同常设论坛和专家机制，以及同联合国秘书处、其区域派驻单位、以及各专门机构密切合作，建立合作伙伴关系，以便合作推动与落实《宣言》权利的重要任务。特别报告员真诚地致力于这项工作，是他今后工作的一部分，这种合作指导着他同各国、土著人民组织和其他民间团体伙伴的来往。

2. 国家的中心作用

52. 《宣言》序言部分第七段强调，“亟需尊重和促进土著人民的固有权利”。像任何其他人权文书一样，《宣言》赋予国家行为者促进和保护《宣言》中人权的关键作用。国家的中心作用因其补救的基本导向而进一步加强，要求国家采取平权措施，去解决土著人民在符合他们特有的文化特质和他们自己表示的意愿而享有人权时所面临的制度性问题。

53. 《宣言》要求：“各国应与土著人民协商和合作，采取适当措施，包括采取立法措施，以实现本《宣言》的目标。”(第 38 条)。这个总任务，在其他条款中得到进一步阐述，规定国家必须就《宣言》所肯定的几乎所有权利采取具体的平权措施。

54. 国家为落实《宣言》所肯定的权利而必须采取的行动，应当是法律与政治改革、体制性行动、补偿过去错误的宏远计划，需要无数国家行为者在各自职权范围内采取行动。土著居民问题工作组前主席埃里卡-艾琳·泽斯女士形容这是“迟来的国家建设”，这个过程“让土著人民经过多年孤立和被排斥后，在相互同意的公正条件下，能够参加到与所有其他构成国家的人民一起。”[18] 国家和土著人民的这种合作与相互谅解的精神，是整个《宣言》的主轴概念，包括强调历史和现代条约或契约价值的条款，这些是推动土著人民与国家合作关系的机制(第 37 条)。

55. 《宣言》一方面要求国家采取具体行动，第 4 条和第 39 条共同呼吁各国对土著自治机构的运作提供财政和技术援助，但不妨碍通过国际合作所提供的支持。需要这种支持，自然是由于切实承认了土著人民的自治或自治制度，这些制度必然同他们所在国家更大的政治和体制结构连在一起。此外，国家的支持有助于增强土著人民的自主管理和提供社会服务的能力，如教育，也有助于国家履行关于公民经济、社会和文化权利的一般义务。

[18] Erica-Irene A. Daes,“Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self Determination”,3 Transn’l L.& Contemp.Probs.1,9(1993)。

56. 落实《宣言》通常需要通过新的国内法律或修订现有法律，如《宣言》第 38 条要求采取适当的“立法措施”；这些立法也可能有助于落实《宣言》。通常还需要将新的规管框架，这在大多数国家仍然缺乏或不足。必须注意，《宣言》要求的法律和体制转变，通常不是仅仅颁布特殊“土著法”——许多国家已做到——就可以充分满足，而通常是涉及在主要领域的广泛法律结构变革。国内法院在按照国际标准落实土著人民权利中发挥关键作用。即使没有直接受权援引《宣言》，国内法院可以而且应该利用《宣言》指导其解释国内法条款。

57. 但是，法律上承认和司法行动仅仅是在地方上落实《宣言》土著民族权利的先决条件。前任特别报告员指出，最近在各国的宪法和法律改革，并不一定导致土著人民的日常生活的实际变化；“立法和日常生活现实”之间仍然存在“执行差距”。[19] 缩小这种差距，需要无数的政府行为者在各自职权范围内采取协调的、以目标为导向的共同努力，也需要政治决心、法律改革、技术能力和财政承诺。

3. 土著人民

58. 《宣言》序言部分第十八段申明的目标，“增进国家与土著人民之间的和谐与合作关系”，土著社区、机关和组织等都是实现《宣言》所肯定权利的基本行为者。《宣言》肯定了自决权并将此权利延伸到土著人生活的各个领域，这需要国家和土著人民在伙伴关系的精神下积极参与，否则《宣言》永远无效。

59. 因此，《宣言》中广泛肯定土著人民权利，不仅使国家增加了积极的义务，而且还对权利持有人本身赋予重要责任。肯定权利和承担责任两者的互动，在某些领域特别关键，如在《宣言》肯定土著人民有权管理内部与地方事务的高度自治领域。不言而喻，土著人民组织采取积极行动，是行使他们的权利所必须，以便维持和发展自治机构和自治机制。《宣言》同时承认土著自治或自治政府的经济影响，确认土著人民有权获得国家财政与技术援助和国际合作，以便行使其权利和履行其自治责任(第 4 和 39 条)。

60. 值得注意的是，《宣言》要求土著人民行使保存、运用和发扬他们文化传统与表现形式的责任。[20]《宣言》进一步承认土著人民对后代的责任，包括对其传统土地、领土和资源的环境管理责任(第 25 和 29 条)。

61. 土著人民执行《宣言》还可能需要他们经过自己的决策程序，去制定或修订他们自己的机构、传统或习俗。《宣言》指出，土著机构的运作应该是“根据国际人权标准”(第 34 条)，并应特别注意“土著老人、妇女、青年、儿童和残疾人的权利和特殊需要“，包括消除对妇女和儿童的一切形式暴力和歧视(第 22 条)。

---

[19] E/CN.4/2006/78,第 5 段。

[20] 第 12 条(1)款(土著宗教和精神传统权)；第 13 条(1)款(语言、文学、哲学权)；第 31 条(1)款(传统知识和技术权)。

有了对这些条款的适当了解，《宣言》是土著人民手中强大的工具，在各自社会中，以尊重他们的文化和价值观的方式，将人权纳入社会主流。

4. 民间团体

62. 在地方上落实《宣言》需要制度性改变，最终不可能不牵涉大社会，例如教育系统、媒体、艺术、宗教组织和企业界等社会各界的参与。社会参与是铲除特别是教育、文化和新闻领域对土著人民根深蒂固的歧视和偏见的先决条件。在这方面，《宣言》规定，土著人民的“教育和新闻应适当体现出这些文化、传统、历史和愿望”(第 15 条，第 1 款)，进一步延伸至“私有传媒”(第 16 条，第 2 款)。尊重土著民族的文化财产和传统知识更触及其他的社会行为者，包括教堂、学术界和研究机构、博物馆。

63. 因为当地和跨国企业对土著人民的活动和日常生活有影响，它们也负有遵守和提倡《宣言》的人权与原则的重要责任。这一点在《宣言》第 32 条规定了关于影响到土著领土的开发或资源开采项目的各种保障，尤其重要。为此，常设论坛呼吁跨国公司遵守《宣言》所确定的标准。[21]

64. 最近，一些当地和国际非政府组织发挥了中心作用，在具体事件上支持土著人民的要求，提倡尊重他们的权利；应当表扬它们。现在应该视他们为关键角色，去传播《宣言》的内容，协助各国、土著民族和其他利益攸关者之间进行建设性对话，以期促进执行《宣言》。其中一些组织已经参与此类活动，各国和广大捐助界应当支持它们。

五. 结论和建议

A. 同其他机制和机构的合作

65. 同土著人民常设论坛和土著民族权利专家机制的协调，是特别报告员执行任务中的一个重要方面。这三个机制的任务规定，是国际上为保护土著人民的权利，在不同时间和针对不同的时刻制订的，相辅相成，但是也在某些方面重叠。应当加强协调这三个机制的当前努力，并合力共同地和单独地使它们的工作长期协调。

66. 同样，特别报告员欢迎他有机会同联合国全系统的机构和方案、以及同各区域和专门机构合作。这种合作应该继续下去，以促进对土著问题和方案行动的了解，有利于把这些问题主流化，并有效执行有关国际文书所确认的土著人民权利标准。

B. 工作领域

67. 特别报告员按照其任务展开的工作属于四个相互关联和相互加强的领域：推广良好做法；专题研究；国别报告；以及指称侵犯人权的案件，对于后一类需要

[21] E/2008/43-E/C.19/2008/13, 第 26 段。

经常予以最大的关注。特别报告员感谢若干国家、土著人民和其他方面在其工作的所有方面给予合作。他敦促尚未答复他关于指称侵犯人权案的去函的国家作出答复，并敦促各国对他要求访问的请求作出肯定答复。

C. 落实《联合国宣言》中的权利

68. 《联合国土著人民权利宣言》是关于土著人民最低权利内容的权威性全球共同认识，具有各种国际人权法来源的基础。《宣言》是一个长期起草过程的产物，含有土著人民自己提出的要求，它建基于、也表现了联合国和区域条约机构所解释并采用的普遍适用人权规范，也是建基于并表现了劳工组织第 169 号公约和其他有关文书与程序所提倡的标准。

69. 因此，《宣言》并没有尝试赋予土著人民一批特殊的或新的人权，而是提供了一种适合土著人民特定的历史、文化和社会环境而综合制订的一般人权原则和权利。《宣言》肯定的标准主要是补救性质，寻求补救土著人民在享有基本人权时面临的体制性障碍和歧视。从这个角度来看，《宣言》的标准与各国根据其他人权文书的现有义务相通。

70. 为了完全执行《宣言》，国家必须由各立法机构和公共行政机关执行一系列特殊的平权措施。这涉及复杂的法律和机构改革、司法行动、具体的政策、和特别补偿程序。这是需要国家完全的政治参与和财政承诺，不是没有各种各样的障碍和困难。

71. 各国政府应发挥关键作用，确保参与的不同行为者都知道《宣言》、并充分了解其条款。因此，特别报告员鼓励和支持各国努力提高认识，和提供技术培训给政府官员、立法机构议员、国家人权机构和司法当局成员、和其他所有有关各方的行为者，包括民间团体和土著人民自己；他并重申决心提供必要的人权援助。

72. 特别报告员在工作中强调，落实《宣言》所必要的积极措施或特殊措施，必须包括当地现有的体制安排和政策框架，而有时候这些可能必须进行改革，以配合土著人民的特殊需要，这是《宣言》所强调的。《宣言》强调，这在某些地区特别重要，因为落实土著人民权利和国家的一般政策有着不可分割的联系，如在自然资源、教育、文化、卫生等领域，或国家发展战略和计划等。

73. 联合国系统和专门机构、基金和方案，包括具体负有土著人民任务的人权机制(如常设论坛，专家机制和特别报告员)，在推动各地方执行《宣言》方面应发挥中心作用。《宣言》所确认的这些原则和权利，构成或增强联合国人权机构有关土著人民活动的规范性框架，包括嘉惠土著人民的发展合作，和可能以某种方式影响到土著人民利益的其他活动。

74. 土著人民在行使其《宣言》规定的权利和责任时，可以把《宣言》的规范性原则做为指导，在合作精神中推动实现《宣言》高举的权利。特别报告员强调，

土著人民为行使他们维护并发展自治的机构和机制，当然必须自己采取积极行动。特别报告员强调，根据他的任务规定，他要开展在进行工作中经常同土著人民进行合作的对话。

75. 与此相关的，非政府行为者在促进和遵守《宣言》方面有其作用。正如对国家和国际机构一样，《宣言》不仅对民间组织涉及土著人民的工作提供了一套明确的优先方案，并且为设计和执行这些方案所应遵守的规则，提供了一套准则。特别报告员鼓励将土著人民权利纳入民间团体伙伴在社会各界活动的主流，包括但不限于教育系统、媒体、艺术、宗教组织和企业界。