



人权理事会

第四十五届会议

2020年9月14日至10月2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、社会及文化权利，包括发展权

土著人民权利

土著人民权利问题特别报告员的报告

概要

本报告根据人权理事会第42/20号决议编写，土著人民权利问题特别报告员在报告中述及她提交上一份报告以来开展的活动，并重点介绍了她任职期间开展的工作对保护土著人民权利产生积极影响的实例。

特别报告员还考虑了关于协商进程的经验教训。最后，她提出了在她任期结束时对这个任务的简要思考，并提出了一些前瞻性建议。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员的活动.....	3
三. 影响和成绩，2014 年至 2020 年实例.....	5
四. 协商和同意：经验和建议.....	13
五. 特别报告员任期结束时的最后思考和前瞻性建议.....	17

一. 引言

1. 本文件是现任土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯向人权理事会提交的最后报告。报告简要介绍了特别报告员自上次向理事会提交报告以来开展的活动，并重点介绍了一些她在任期内开展的工作对保护土著人民权利产生积极影响的具体实例。

2. 特别报告员还结合她在拉丁美洲和其他地方提供技术咨询的经验，简要总结了关于落实土著人民的协商权以及自由、事先和知情同意权的建议。最后，她提出了在她任期结束时对这个任务的简要思考，并提出了一些前瞻性建议。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员自上次向人权理事会提交报告以来完成了一次正式国别访问并启动了第二次国别访问，第二次国别访问因冠状病毒疾病(COVID-19)的限制而被迫中断。

4. 2019年10月14日至24日，特别报告员对刚果进行了国别访问。在访问期间，她在布拉柴维尔举行了多场会晤，访问了桑加省一些地方的土著社区，并会见了莱库穆省、普尔省和高原省的土著代表。在访问结束之际发表的声明中，她强调了2011年通过关于土著人民权利的国家法律的重要性，但她指出该法距离实际执行还有很长的路要走。¹

5. 特别报告员对刚果的国别访问报告中反映出，她在访问期间看到的一大挑战是该国土著人民遭受严重的歧视、排斥和边缘化，这影响到他们获取健康服务、教育、就业以及参与政治的机会。她还着重指出，该国在未经土著人民参与和同意的情况下采取的某些自然和野生动物保护措施对土著人民的权利造成不利影响。这些措施剥夺了他们自己的生活资料 and 传统生活方式，同时使他们成为暴力受害者并因偷猎的罪名而受到起诉。在这方面，特别报告员建议该国政府设计和实施相关的国家行动，从而承认并加强土著人民的文化和传统生计。²

6. 特别报告员计划于2020年3月9日至19日对丹麦和格陵兰进行正式访问。这次国别访问虽然已经开始，但由于冠状病毒病的限制和安全考虑而被迫中断。特别报告员注意到丹麦政府和格陵兰政府都表示希望访问能够完成，她希望她的继任者能够在情况允许时尽快开展访问。在作为本次国别访问的一部分要讨论的初步非详尽专题中，有儿童和青年状况、健康、自治、发展和气候变化的影响等等专题。³

¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25196&LangID=E> 和 <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25210&LangID=E>。

² A/HRC/45/34/Add.1。

³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/Callforinput_Denmark_Greenland.aspx。

7. 2019 年 11 月，特别报告员与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作，在亚洲原住民联盟和特波提巴基金会的支持下，与来自 12 个亚洲国家的 100 多名土著人民代表举行了一次区域协商。协商的目标之一是就亚洲地区土著人民目前面临的挑战交流经验和进行对话。与此同时，特别报告员公开呼吁各方为编写一份关于亚洲土著人民权利状况的报告建言献策，将这份报告作为对其前任在 2007 年和 2013 年编写的两份报告的后续行动。⁴ 这份关于亚洲状况的报告将与本报告同时提交人权理事会，侧重于土地、领地和资源、人权维护者、工商业与人权、自然保护和环境权利等专题。⁵ 该报告强调气候变化对享有经济、社会及文化权利的影响，以及土著人民在包括通过传统知识保护环境方面发挥的关键作用。

8. 在过去一年中，针对收到的关于据称侵犯土著人民人权的情况，特别报告员向 30 多个国家以及私营公司和政府间组织等其他实体发出了 100 多封信函。处理的案件已列入特别程序的联合信函报告和特别程序在线信函数据库。⁶ 特别报告员还就紧急案件和特别关注的专题问题发布了新闻稿。⁷ 她对建立墨西哥国家土著人民研究所的法律中的协商和同意原则，洪都拉斯拟定关于自由、事先和知情协商的法律，巴西第 870 号总统临时措施，以及对修订缅甸空置、休耕和未开垦土地管理工作的法律等有关土著人民权利的法律和政策提出了意见，⁸ 并在相关法院案件中向非洲人权和民族权法院及秘鲁宪法法庭提交了专家证词和法庭之友书状。⁹

9. 特别报告员继续与联合国其他专门机构和区域人权系统进行协调。她还继续参加与土著人民权利和环境相关的国际大会和会议，如土著问题常设论坛于 2019 年 1 月 23 日至 25 日在内罗毕安排的关于自然保护和土著人民权利的国际专家组会议，以及 2019 年 12 月在马德里举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十五届会议。

10. 2019 年 11 月，特别报告员参加了土著问题常设论坛在泰国清迈大学举办的关于可持续发展目标 16 (诉诸司法)的专家组会议。

11. 按照任务要求，特别报告员特别关注土著妇女和女童的权利。她参与了庆祝第四次妇女问题世界会议：以行动谋求平等、发展与和平二十五周年的相关活动，庆祝活动的高潮将是 2020 年举办的以实现性别平等和增强所有妇女和女童权能为主题的高级别会议。

⁴ 分别为 A/HRC/6/15/Add.3 和 A/HRC/24/41/Add.3。

⁵ A/HRC/45/34/Add.3。

⁶ 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

⁷ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR_Indigenous_People。

⁸ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/LegislationAndPolicy.aspx。

⁹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/ExpertTestimony.aspx。

三. 影响和成绩, 2014 年至 2020 年实例

12. 特别报告员将在本节中对一些具体的实例进行思考, 说明她在任期间开展的工作对保护土著人民权利产生的积极影响。她认为, 这样做会有助于更好地理解本任务授权与土著人民、国家和其他行为者的接触程度, 以及她所处理的人权问题类型。

13. 特别报告员重申, 尽管在国际、区域和国家各层面上, 许多国家在法律上承认土著人民权利的方面都取得了进展, 但重大挑战依然存在。过去几年中, 针对土著人民的暴力和对他们的刑事定罪急剧增加, 特别是在他们捍卫土地、领地和自然资源的集体权利时。¹⁰ 因此, 特别报告员通过来文程序和国别访问, 集中努力处理这些严重侵犯人权问题, 并呼吁开展预防、司法和赔偿工作。她对这些问题的持续关注产生了积极变化。

14. 特别报告员在对危地马拉和厄瓜多尔进行国别访问期间, 会见了因捍卫土地权利和行使诉诸司法系统的权利而被监禁的土著群体成员。2018 年 4 月, 她探访了 Abelino Chub Caal 等几名危地马拉狱中的土著人权维护者。¹¹ 2019 年 4 月, 即特别报告员访问 11 个月后, Chub Caal 先生被宣告完全无罪。特别报告员提请注意他的案件, 是促使他获得无罪释放的一个重要因素。

15. 危地马拉对土著人权维护者刑事定罪的另一个典型案例发生在 2015 年。当年有 6 名人权维护者, 包括韦韦特南戈省玛雅根合巴人的几名权威在内, 反对在土著人集体土地上修建水电站, 他们因绑架、参加犯罪团伙、威胁和妨碍司法等不同罪名而被拘留。他们受到数月的防范性羁押。2016 年 5 月, 特别报告员与其他特别程序联合发出信函, 要求政府澄清刑事指控的依据, 以及防范性羁押符合公平审判保障的理由。¹² 2016 年 7 月 22 日, 危地马拉城 A 类高风险法院下令立即释放韦韦特南戈省的 7 名人权维护者, 包括信函中提到的 6 人。其中 4 起案件的指控被全部驳回。¹³

16. 2018 年 9 月, 特别报告员就柬埔寨柏威夏省一个土著社区与中国蔗糖公司恒福糖业之间的土地纠纷联合发函。¹⁴ 随后, 柬埔寨土地管理、城市规划和建设部于 2019 年 6 月成立了一个“丈量队”, 对该土著社区的土地进行丈量和划界, 以支持他们提出的集体地权申请。然而, 土地划界取决于土地纠纷的解决。包括柏威夏省在内的全国各地的糖业经济用地特许权问题已造成数千人丧失对具有精神意义的传统土地的所有权。2014 年至 2019 年 9 月, 15 名土著群体成员和两名非政府组织工作人员因这起土地纠纷而被起诉并受到司法监督。在这一事件

¹⁰ A/HRC/39/17, 第 4 段。

¹¹ 对危地马拉的访问: A/HRC/39/17/Add.3。特别报告员访问危地马拉的报告被认为是欧洲议会关于危地马拉人权状况决议的一个依据(RC-8-2019-0182, 第 P 段), 该决议除其他外, 请危地马拉采纳特别报告员的建议(第 8 段)。对厄瓜多尔的访问: A/HRC/42/37/Add.1。

¹² GTM 5/2016。该信函以及本报告提到的特别程序发出的其他信函可在 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments> 上搜索。

¹³ 见 www.frontlinedefenders.org/en/case/environmental-and-indigenous-rights-defenders-huehuetenango-released-0。

¹⁴ KHM 6/2018。

中坦率直言、表现活跃的社区成员担心自己已成为目标。据报道，恒福糖业公司已于 2020 年 2 月停业。

17. 2011 年，亚纳科查矿业公司对秘鲁一名反对公司矿业项目并拒绝离开自己土地的克丘亚族土著妇女 Maxima Acuña de Chaupe 提起诉讼。公司在该地区经营一个露天金铜矿，指控这名妇女非法侵入土地。尽管美洲人权委员会于 2014 年对她采取了预防保护措施，但她仍因反对采矿活动而数次遭受袭击、恐吓、试图驱逐和司法骚扰。特别报告员与其他特别程序任务负责人在 2014 年至 2016 年期间就 Acuña 女士一案发出了一系列信函。Acuña 女士荣获 2016 年戈德曼环境奖。2017 年 5 月 3 日，秘鲁最高法院驳回了对她的指控。¹⁵

18. 对案件的持续跟进、特别程序之间的合作以及与人权高专办的协调，一直是为人权维护者伸张正义的重要因素。

19. 在刑事定罪方面，智利对马普切人使用反恐怖主义法一直是本任务持续关注的一个问题。¹⁶ 2017 年 10 月，特别报告员与其他特别程序任务负责人一道并与人权高专办圣地亚哥区域办事处协调，就针对马普切人使用反恐怖主义法，包括在著名的 Luchsinger-Mackay 案中对 61 岁的 Francisca Linconao(传统宗教权威“马奇”)及另外 10 名马普切人提出相关指控的问题联合发函并发布了一份公开新闻稿。¹⁷ 干预措施立即产生了效果。被告人在审判中提到了这一点。2017 年 10 月 25 日，特木科市刑事法院宣布该案被告人无罪，因为检方将刑讯逼供获得的证人证词作为主要证据。¹⁸ 在另一起案件中，被审前羁押将近一年半的被告人获得了保释。

20. 特别报告员任职期间处理了多起袭击和暴力侵害土著人民和个人的案件，包括侵犯生命权的案件。特别报告员在访问洪都拉斯的报告中分析了里奥布兰科地区的状况，以及洪都拉斯人民和土著组织理事会成员以及 Berta Cáceres 受到威胁的情况。¹⁹ Cáceres 女士被害后，特别报告员发表了一份公报，谴责这起谋杀事件并将事件与她作为人权维护者从事与 Desarrollos Energeticos 水电公司经营的 Agua Zarca 大坝有关的工作联系起来。²⁰ 民间组织广泛引用了特别报告员报告中的结论和建议及新闻稿，包括一个国际专家组在关于这起谋杀的事实调查报告中也引用了有关内容。²¹ 特别报告员数次致函洪都拉斯政府，并多次会晤该

¹⁵ PER 1/2016; 另见 www.business-humanrights.org/es/per%C3%BA-sentencia-de-la-corte-suprema-protege-los-derechos-a-la-tierra-de-la-familia-de-m%C3%A1xima-acuña-en-caso-contraminera-yanacocha。

¹⁶ 例如见 E/CN.4/2004/80/Add.3; A/HRC/15/37/Add.1, 第 165 段; A/HRC/12/34/Add.6, 第 57-62 段; 以及 CHL 1/2011。

¹⁷ CHL 3/2017; 以及见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22209&LangID=E。

¹⁸ 见 www.latercera.com/noticia/caso-luchsinger-dictan-absolucion-11-imputados-decretan-libertad/和 www.eldesconcierto.cl/2018/10/08/caso-luchsinger-mackay-las-recomendaciones-de-la-onu-que-no-considerara-el-fallo-de-la-suprema。

¹⁹ A/HRC/33/42/Add.2。

²⁰ 见 www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17153&LangID=E。

²¹ 见 <https://gaipe.net/wp-content/uploads/2017/10/GAIPE-Report-English.pdf>。

国司法机关以获取案件信息。²² 特别报告员还与其他特别程序任务负责人一道就该案件致函对大坝提供金融支持的投资机构，²³ 特别报告员在提交人权理事会和大会的报告和所作发言中着重提到该案。包括荷兰发展金融机构、中美洲经济一体化银行和芬兰基金在内的几个金融投资机构随后暂停了对大坝项目的资助。2018 年，特别报告员在一份联合新闻稿中对谋杀案的审判结果表示关切，称下令杀人者未被绳之以法。²⁴ 2019 年 12 月，7 名男子被判犯有谋杀罪并被定罪，这一次包括 *Desarrollos Energéticos* 公司的高级管理人员。

21. 特别报告员还对土著组织因从事捍卫土著人民人权的工作而受到攻击表示关切。2015 年 1 月，厄瓜多尔土著民族联合会谴责厄瓜多尔政府单方面终止联合会自 1984 年以来使用的办公室的 30 年租约。联合会认为，这一决定反映出该国的土著组织和民间组织的工作受到了更多限制。特别报告员就这一情况致函厄瓜多尔政府后，该决定被撤销。²⁵

22. 支持土著人民权利的民间组织和律师等个人也受到攻击。2016 年 12 月，厄瓜多尔内务部试图关闭倡导环境事业和土著人民权利的“生态行动”非政府组织。特别报告员与其他特别程序任务负责人一道发函并发布公开新闻稿，对限制表达自由和结社自由的情况表示关切。几天后，该国环境部于 2017 年 1 月宣布驳回内务部关停该组织的请求。

23. 一再引起特别报告员注意的另一个问题是土著人民的权利因环境保护活动而受到侵犯。特别报告员在 2016 年提交联合国大会的报告中提出了如何在环境保护政策和实践中更好地保护土著人民权利的建议。²⁶ 她应邀将报告提交给国际自然保护联盟 2016 年 9 月在夏威夷举行的世界自然保护大会，该联盟是制定环境保护政策的最大全球论坛。一个积极的发展是，大会根据特别报告员报告中的一些建议通过了几项决议，包括应鼓励各国政府与土著人民合作创建、制定和执行保护区方面的法律和管理制度，加强问责和改善治理，从而保护土著土地、领土和资源免于不可持续开发。²⁷

24. 特别报告员对泰国一再表示关切的是，自 2011 年以来，国家公园、野生动物和植物保护部的官员一直不断侵犯岗卡章森林保护区克伦土著人的权利，而且未能确保追究这些侵害行为的责任，包括土著人权维护者 *Pholachi Rakchongcharoen* (人称比利，后来被发现遇害) 的强迫失踪案的责任。泰国政府起初于 2011 年提名将岗卡章森林保护区定为教科文组织世界遗产，并于 2019 年 2 月再次提名该保护区参选。同月，特别报告员致函泰国政府、教科文组织世界遗

²² HND 4/2017、HND 4/2016 和 HND 2/2016。

²³ OTH 8/2017 和 OTH 9/2017。

²⁴ 见 www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23994&LangID=E。以及见 <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447371>。Desarrollos Energéticos 公司对特别报告员声明提出的主张，见 www.lavanguardia.com/vida/20181208/453435876879/onu-debe-evaluar-juicio-de-berta-caceres-antes-de-respaldarlo-segun-empresa.html。

²⁵ ECU 1/2015。

²⁶ A/71/229。

²⁷ 见 WCC 2016 Res 088 EN、WCC 2016 Res 075 EN 和 WCC 2016 Res 030 EN 等其他决议，可查阅 <https://portals.iucn.org/library/resrec/search>。

产委员会和国际自然保护联盟，对指称的侵犯克伦人权利、缺乏协商、未能征得他们的自由、事先和知情同意等情况表示关切，并对授予教科文组织遗产地位可能对克伦人社区的土地权利和生计产生的影响表示关切。²⁸ 2019 年 7 月，世界遗产委员会第四十三届会议决定不授予岗卡章森林保护区遗产地位，并将提名退回泰国政府，请它“表明所有关切经与当地社区充分协商均已解决”。²⁹ 特别调查部于 2019 年 12 月 23 日对谋杀比利的嫌疑人(国家公园的几名官员)提出指控。³⁰ 然而，2020 年 1 月 23 日，总检察长办公室以证据不足为由撤销了谋杀指控，调查结果仍不确定。

25. 连续几位任务负责人都长期对环境保护活动对肯尼亚土著人民的影响表示关切。2017 年以来，安博波特森林的暴力事件升级：肯尼亚林业局多次驱逐森沃土著人，将他们的房屋烧毁并逮捕社区成员。尽管森沃人对驱逐活动提出了诉讼且法院已下达在此期间禁止此类驱逐的禁制令，但暴力行为仍不断发生。几名森沃人遭到肯尼亚林业局枪击，包括一名森沃牧民在 2018 年 1 月被杀。³¹ 欧盟委员会对该地区的一个气候变化项目提供支持，而该项目的资金接受方就包括肯尼亚林业局。特别报告员与其他特别程序任务负责人一道于 2018 年 1 月发布了一份新闻稿，呼吁该项目确保尊重人权；欧盟委员会几天后决定暂停该项目，并对项目遵守人权的情况开展评估。³²

26. 特别报告员于 2019 年 7 月发函并发布新闻稿，对印度最高法院下令驱逐全国 900 万阿迪瓦西人以及印度《森林法》修正案有可能增加林业官员的自由裁量警察权表示关切。³³ 2019 年 11 月，印度的土著代表和律师说，任务负责人的行动无疑增加了全国辩论，并使阿迪瓦西人感觉得到了支持，他们的声音有了正当性。驱逐令仍处于暂缓执行状态。原定于 2019 年 7 月举行的最高法院听证会现已推迟至 2020 年。此外，在全国激烈辩论后，政府于 2019 年 11 月中旬正式撤回了印度《森林法》的拟议修正案。最高法院有望在对驱逐令的最终裁决中认真考虑土著人民的权利。特别报告员将继续密切关注情况。

27. 土著人民土地和领地内或周围的工商业活动，特别是采掘业对人权的影响也一直是历任任务负责人持续关注的问题。现任及几位前任特别报告员在国别访问期间，并通过专题报告、公函和信件(包括向商业公司发出信函)等方式处理这个问题。2019 年 2 月，特别报告员与其他特别程序任务负责人一道，向菲律宾政府和总部设在澳大利亚的 OceanaGold 矿业公司发函，涉及 OceanaGold 公司开办和经营金铜矿导致住在新比斯开省 Didipio 附近的土著人民和地方社区的人权受到侵犯的指称，包括该项目影响到他们的生计并导致该地区整体环境退化。³⁴

²⁸ THA 2/2019、OTH 7/2019 和 OTH 8/2019。

²⁹ 第 43 COM 8B.5 号决定，可查阅 <https://whc.unesco.org/en/decisions/7360>。

³⁰ 见 www.bangkokpost.com/thailand/general/1822474/former-park-chief-charged-on-6-counts-in-billy-murder-case#cxrecs_s。

³¹ KEN 1/2018 和 OTH 1/2018。

³² 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22584&LangID=E。

³³ IND 13/2019。

³⁴ PHL 1/2019 和 OTH 2/2019。公司的回应可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=34621>。

该公司与几位特别程序举行了人权问题对话。2019 年 10 月 15 日，该公司公开宣布 Didipio 矿暂停运营。特别程序的行动可能在促使该公司承认人权责任方面发挥了作用。然而，纠纷一直到 2020 年还在持续，还有指称说该矿业公司的某些活动仍在进行。

28. 在其他几起案件中，相关法院将特别报告员的国别访问报告和专题报告纳入考虑。危地马拉宪法法院在关于圣拉斐尔矿案的裁决中考虑了危地马拉国别访问报告中的一些相关建议，其中包括尊重辛卡人的自我认同以及应进行充分协商。³⁵

29. 水坝和大型基础设施项目影响到土著人民的基本权利，往往有强迫流离失所的情况，这也是任务负责人的一个主要关切。任务负责人就这些项目相关的侵犯人权指称向几个国家致函，访问报告也对这些案件作出了评估。特别报告员强调，任何开发项目都必须充分尊重国际人权标准所承认的土著人民的权利。法院在审理以及作出的要求停止或修改这些项目的裁定中，考虑了她就此提出的评论和建议。

30. 2016 年 3 月，特别报告员对巴西进行了国别访问。她的初步建议表明，她对有消息称 São Luiz do Tapajós 水坝项目侵犯蒙杜鲁库土著人的权利感到关切，特别是缺乏获得他们自由、事先和知情同意的真诚协商，未能对受项目影响的土著土地进行划界，以及在作出修建水坝的政治决定后开展的环境和社会影响评估不足。³⁶ 特别报告员在向人权理事会提交的访问报告中表示，她对收到以下信息感到满意，即该国环境部根据她的初步建议暂停了水坝项目的许可程序，称该项目不符合土著人民的宪法权利。³⁷

31. 特别报告员于 2017 年就柬埔寨上丁省一座水坝投入运行后一个土著社区被迫搬迁一事发函，³⁸ 柬埔寨政府随后允许该社区将非淹没区登记为土著社区土地。登记正在处理中。

32. 2017 年 12 月，特别报告员与美洲人权委员会协调发布了一份新闻稿，对一项法律草案将在秘鲁乌卡亚利省修建道路宣布为“国家利益和优先事项”表示关切，这将影响到与世隔绝的土著人民的土地造成影响。³⁹ 该法律草案受到了一个副部级单位⁴⁰ 和其他相关机构的质疑。尽管该国议会随后通过了这项法律，但政府已经认识到在执行该法律的过程中必须尊重土著人民的权利。⁴¹

³⁵ A/HRC/39/17/Add.3, 第 12 段(关于辛卡人的自我认同)、第 39、第 43 和第 103 段(b)、(c); 另见 www.business-humanrights.org/es/guatemala-corte-constitucional-confirma-suspensi%C3%B3n-administrativa-el-escobal-de-tahoe-recursos-y-pide-se-haga-proceso-de-consulta-al-pueblo-xinca。特别报告员继续关注裁定的执行情况; 见 GTM 5/2019。

³⁶ A/HRC/33/42/Add.1, 第 47-54、第 63 和第 67 段。

³⁷ 同上, 第 53、第 68 和第 89 段; 以及见 <https://es.mongabay.com/2016/08/hidroelectrica-sao-luiz-do-tapajos-licencia-ambiental-denegada> 和 <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/2016/report/bosques/Inundando%20Amazonia.pdf>。

³⁸ KHM 2/2017。

³⁹ PER 10/2017。

⁴⁰ 跨文化事务副部长办公室。

⁴¹ 见 www.france24.com/es/20190321-peru-carreteras-amazonia-legislacion-ambiental 和 <https://gestion.pe/economia/gobierno-descarta-construccion-carretera-zona-frontera-ucayali-225880-noticia>。

33. 2016 年 7 月，巴西一家联邦法院取消了在特雷门贝人土著土地上兴建一个由西班牙牵头的大型旅游项目 *Cidade Nova Atlântida* 的环境许可证。法院在裁决中引用了特别报告员对巴西国别访问报告。

34. 特别报告员重申确保土著人民对土地、领地和自然资源的集体权利的重要性，同时对收到大量关于这些基本权利受到侵犯的指称表示关切。⁴² 在某些案例中，一些国家已采取措施落实任务负责人就这一专题提出的建议。

35. 特别报告员在关于巴拉圭的国家报告中建议确认切洛阿拉波提社区的土地所有权。经过 26 年的拖延，政府最终完成了该社区的土地所有权确定。⁴³ 巴拉圭还按照特别报告员在国别访问报告中提出的建议，于 2019 年 3 月对 *Ayoreo Totobiegosode* 土著人采取了积极措施，确立了他们对部分传统领地的所有权。⁴⁴

36. 特别报告员在 2018 年 10 月对柬埔寨进行的一次学术访问期间，提高了人们对简化社区土地所有权确定程序的必要性的认识。她还发函对 2017 年的土地所有权确定进程表示关切。⁴⁵ 在柬埔寨，社区土地所有权确定程序是这样的一种进程，即土著社区可以通过它获得他们占有的传统土地的集体合法所有权，但是登记过程复杂漫长且成本高昂。2019 年 4 月，土地管理、城市规划和建设部首次在一份公开文件中承认有必要评估当前的社区土地所有权确定进程，并“确定需要简化的领域”。

37. 从上述案例中可以看出，国家司法系统在维护土著人民权利方面的作用是保护这些权利的一个关键因素。专题报告和国别访问报告、信函及新闻稿有助于区域法院和国内法院努力在裁决中纳入土著人民权利方面的国际人权标准。因此，特别报告员在考虑到有限的手段和资源的情况下，尽可能根据请求与各国法院合作。在这方面，她在秘鲁宪法法院正在审理的 *Santa Clara de Uchunya* 案等案件中提供了法庭之友书状，并应邀为美洲人权法院以及非洲人权和民族权法院提供专家证词。⁴⁶

38. 特别报告员特别关注土著人民权利与诉诸司法的问题。她在国家访问期间亲眼目睹了土著人民面临的挑战，并在 2019 年 9 月向人权理事会提交的专题报告中专门阐述了这一问题，⁴⁷ 指出土著人民需要通过普通司法制度和自己的土著司法机制来诉诸司法，以推进旨在让所有人都能诉诸司法的可持续发展目标 16。不同法律制度之间的协调和法律多元化提供了一个重要的前进方向。特别报告员在 2018 年访问厄瓜多尔⁴⁸ 和 2019 年访问东帝汶⁴⁹ 期间，高兴地注意到两国的宪法分别承认土著司法和习惯司法。特别报告员高兴地了解到，在她访问之后，东帝汶政府承诺建立一个基于法律多元化的司法制度，目前正在进行地方社区协商以提出协调法律制度的措施。

⁴² A/72/186, 第 52-56 段。

⁴³ 见 www.fapi.org.py/la-relatora-especial-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-destaca-el-cumplimiento-de-una-de-sus-recomendaciones-a-favor-de-che-iro-ara-poty。

⁴⁴ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15361&LangID=E。

⁴⁵ KHM 6/2017。

⁴⁶ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/ExpertTestimony.aspx。

⁴⁷ A/HRC/42/37。

⁴⁸ 见 A/HRC/42/37/Add.1。

⁴⁹ 见 A/HRC/42/37/Add.2。

39. 在 2017 年 3 月对澳大利亚进行国别访问时，特别报告员重点关注的主要问题之一是保证诉诸司法方面的挑战，这表现在拘留中心的土著人比例明显过高和待遇恶劣上。特别报告员提出关切的一个问题是缺乏足够的法律援助，以及政府削减向土著人和托雷斯海峡岛民提供法律援助的组织的经费。一个积极的进展是，由于特别报告员公开提出关切的部分原因，政府于 2017 年 5 月宣布将扭转削减土著法律援助组织的预算的做法。

40. 2016 年 2 月，特别报告员对危地马拉进行了一次学术访问，参加关于暴力侵害妇女和诉诸司法问题的研讨会。她作了关于土著妇女诉诸司法的主旨演讲，提到仍在审理的 *Sepur Zarco* 案。经与人权高专办危地马拉办事处协调，她还出席了法庭诉讼，强调该案是国内法院第一起专门处理武装冲突期间暴力侵害土著妇女问题的案件，审判十分重要；她还表明了对受害者的声援。她表示希望法院的裁决能维护原告的权利并提供公正公平的赔偿。特别报告员还就诉讼期间 15 名土著受害者受到骚扰一事向危地马拉政府联合致函。⁵⁰ 2016 年 2 月 26 日，法院做出不利于被告的裁决，并下令对原告给予单独和集体救济。特别报告员发布了一份联合新闻稿，对法院裁决表示满意并呼吁加以全面执行。⁵¹

41. 在此背景下，强调与区域人权法院的合作也很重要。2017 年 5 月，非洲人权和民族权法院做出了有利于肯尼亚奥吉克人的里程碑式的判决。法院在判决中确认了奥吉克人对 *Mau* 森林的集体权利，并多次提及特别报告员的信函和国别访问报告，以及《联合国土著人民权利宣言》的条款。

42. 2015 年 2 月，特别报告员在美洲人权法院审理苏里南卡利那土著人和罗科诺土著人案件期间担任专家证人。特别报告员在证词中强调，苏里南有义务保护土著人民的人权，特别是有义务确保土著人民有效参与环境保护管理，且他们有权将未经其同意即被纳入保护区的土地恢复原状。2015 年 11 月 25 日，美洲人权法院作出有利于卡利那土著人和罗科诺土著人的判决，⁵² 其中引用了特别报告员的证词，裁决中也明确承认了上述权利。

43. 为制订符合国际人权法(包括关于土著人民权利的国际人权法)的国内法和其他法律政策文书，任务负责人提出了建议和法律咨询意见。特别报告员在对巴拉圭的国别访问报告中评估了可否制定一项关于协商及自由、事先和知情同意的法律文书的问题。她建议在土著人民充分和有效参与下讨论这一议题。⁵³ 2018 年 12 月 28 日，第 1039 号总统令颁布，该国土著人民自决联合会称该法令“反映了该国土著组织和人民的提议，是通过参与性和机构间进程制定出来的”。⁵⁴ 巴拉圭政府称该法令的制定是执行特别报告员建议的举措。⁵⁵

44. 2016 年和 2017 年，特别报告员就一项关于与土著和非裔洪都拉斯人事先协商的法律草案向洪都拉斯政府提供了技术咨询意见，她提出了与该法律的制订和起草及其协商工作有关的程序性和实质性问题。她的建议已成为洪都拉斯土著人民组织、多个人权专家机构以及人权高专办洪都拉斯办事处监测和执行土著协商

⁵⁰ GTM 2/2016。

⁵¹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17118&LangID=E。

⁵² 卡利那和罗科诺人诉苏里南案，2015 年 11 月 25 日的判决。

⁵³ A/HRC/30/41/Add.1，第 82 段。

⁵⁴ 见 www.ultimahora.com/aprueban-protocolo-consulta-y-consentimiento-libre-pueblos-indigenas-n2788588.html 和 www.fapi.org.py/consulta-y-consentimiento/。

⁵⁵ 见 www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/DetalleSeguimiento/2069 和 www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/DetalleSeguimiento/2070。

以及自由、事先和知情同意工作的重要参考点。针对特别报告员近期的致函，洪都拉斯政府承认她所提建议的重要性，并表示将寻求人权高专办洪都拉斯办事处的技术援助，以提出更有效和更具参与性的方法，与土著人民就制订协商法展开协商。⁵⁶

45. 气候变化及其对人权的影响是国际社会日益关注的问题，人权理事会呼吁特别报告员更积极地参与这一问题就体现了这一点。⁵⁷ 特别报告员提请政策制定者注意气候变化对土著人民的影响，以及土著人民对实现解决方案可以做出的贡献。特别报告员在 2017 年提交人权理事会的关于气候变化和气候基金的专题报告中，呼吁各捐助者和基金尊重和支持国际人权法承认的土著人民权利；并执行政策和保障措施，确保其有效传播。她还建议培训工作人员，特别是在区域和国家一级参与执行的工作人员；以及发展更专门的直接供资机制，支持土著人民自己的气候变化和可持续发展倡议。2018 年 2 月，绿色气候基金经过公开协商采纳了一项土著人民权利方面的政策。⁵⁸

46. 特别报告员自 2014 年对巴拉圭进行国别访问以来，一直关注与世隔绝和近期接触外界的土著人民的特别脆弱性，她在这次访问中讨论了与世隔绝的 Ayoreo 人的情况。⁵⁹ 一些土著组织和专家请特别报告员在联合国和区域人权机构内宣传这一专题，并提请各国政府和其他相关行为者注意人权高专办现有的准则。⁶⁰ 为此，特别报告员利用她能采用的各种不同工作方法，包括国别访问报告⁶¹ 和关于特定案件的函件⁶²，以处理这些群体的总体情况。她还就这一专题与人权高专办南美洲区域办事处和美洲人权委员会共同协调组织了一次会议并编写了一份报告。⁶³ 这些努力结合起来，提高了人们对相关拉丁美洲国家与世隔绝和近期接触外界的土著人民的人权状况的认识。2019 年 12 月 28 日，秘鲁洛雷托大区的一个法院考虑到人权高专办准则后作出一项裁定，撤销了可能影响到这些土著人民的拟议项目的许可证。⁶⁴ 按照特别报告员在其报告中提出的建议，最近成立了一个采用跨界办法的民间社会区域工作组，土著组织在其中发挥核心作用。⁶⁵

⁵⁶ 洪都拉斯政府的回复，可查阅

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35046>。

⁵⁷ 见第 42/20 号决议，第 2 段，理事会“请特别报告员应邀请参加气候变化对土著人民影响问题的有关国际对话和政策论坛，开展专题研究，并就各种有效和可持续的做法与各国、政府间组织、民间社会和其他利益攸关方开展合作对话”。

⁵⁸ 见 www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b19-05.pdf。

⁵⁹ A/HRC/30/41/Add.1，第 73-74 段和第 87-89 段。

⁶⁰ 人权高专办，“Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay” (2012)。

⁶¹ A/HRC/42/37/Add.1，第 65-69 段。

⁶² 例如，见 ECU 7/2016 和 BRA 9/2015。

⁶³ A/HRC/39/17/Add.1。

⁶⁴ No.-2019-1°JCM-CSJLO-JAVT 号判决，洛雷托大区最高法院。以及见 www.servindi.org/actualidad-noticias/22/01/2020/sentencia-historica-para-la-proteccion-de-los-pueblos-indigenas-en。

⁶⁵ A/HRC/39/17/Add.1，第 63 和第 67 段；以及见 <http://landislife.org/wp-content/uploads/2019/10/Land-is-life-25-septiembre-2019.pdf>，<https://es.mongabay.com/2019/11/piaci-indigenas-en-aislamiento-informe-regional-sudamerica> 和 <https://watanibasocioambiental.org/wp-content/uploads/2019/10/DECLARATORIA-DE-LIMA-11102019.pdf>。

四. 协商和同意：经验和建议

47. 特别报告员在整个任期内处理的一个最频繁地重复出现的问题，是关于协商以及自由、事先和知情同意的国际标准的执行问题。特别报告员在对具体来文的评估意见、国别访问、向政府提供的技术援助、公开声明、研讨会、论坛和其他公开活动中，就这一专题发表了许多意见。这项工作大部分涉及拉丁美洲区域，该区域就这一问题以及监管举措和判例的讨论非常重要。对于在影响土著人民的立法和行政措施以及自然资源开发项目中适用和解释协商及同意标准的问题，上述新发展为其他区域的土著人民和国家提供了重要的教益。特别报告员希望着重介绍她在整个任务期间就这一问题提出的部分主要意见和结论。

(一) 土著协商的基础、性质和范围

48. 特别报告员首先指出的一个挑战是国家和工商业行为者如何从监管基础和来源的角度理解协商的概念。各国和工商业明显倾向于仅将国际劳工组织(劳工组织)1989年《土著和部落人民公约》(第169号)作为协商义务的法律来源。通过将土著协商仅仅纳入劳工组织的相关考量及其三方结构，一些国家甚至从劳工权利或劳动关系的逻辑来处理这一专题。必须从国际人权法的角度来理解土著协商，同时要考虑到1989年通过《土著和部落人民公约》以来土著人民人权领域在规范上和判例上取得的进展。因此，土著事先协商和同意的概念和应用不仅应基于《土著和部落人民公约》和劳工组织在这方面制定的准则，而且还应基于更广泛的嗣后法律体系，包括各种文书、决议、宣言(特别是《联合国土著人民权利宣言》⁶⁶)、判例以及国际和区域人权机制作出的权威解释。

49. 观察到的另一个问题是国家和其他行为者对土著协商的性质和特点缺乏理解。土著协商和同意是国际人权文书承认的土著人民实质性权利的重要保障。这些实质性权利包括参与权和自决权；在土地、领地和自然资源(包括圣地和圣物)方面享有财产权、文化权、宗教权和不受歧视的权利；在清洁和健康环境方面享有健康权和身体安康权；以及土著人民有权确定和追求自己发展的优先事项。⁶⁷因此，分析协商和同意问题的出发点是评估土著人民的哪些实质性权利会受到影响，例如受到发展投资计划或其他措施的影响。⁶⁸

50. 与土著人民协商意味着这样一个进程，它以土著人民和国家之间的关系、对话和合作的新模式为基础。土著协商不等同于向一般公众发布通知、供其评论的标准程序，因为后者在文化上未作调整，也没有充分解决土著人民的具体关切。考虑到土著人民被边缘化和排斥的历史背景和政治背景，需要开展适合其独特特征和权利的差异化协商。⁶⁹

⁶⁶ 1989年《土著和部落人民公约》(第169号)第35条具体规定：“本公约条款的适用不应有关人民根据其他公约和建议书、国际文书、条约、国家法律、裁决、习俗或协议的权利和利益产生不利影响”。

⁶⁷ A/HRC/24/41，第28条。

⁶⁸ A/HRC/21/47，第84段。

⁶⁹ “Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México”，2019年2月，第7页；以及A/HRC/12/34，第42段。

51. 特别报告员指出的另一个问题是，有一种倾向认为与土著人民协商仅仅是履行相关手续或程序，是为了就国家和工商业行为者先前已设计和批准的措施或项目提供信息。

52. 根据国际标准，土著协商应事先进行，并应通过土著人民的代表机构真诚实施协商。“事先”这一要素意味着，在可能影响到土著人民的活动或项目上，国家在采取措施、给予授权及许可，或签署合同或作出其他明确承诺之前就需要进行协商。⁷⁰

53. 在协商过程中，需要尊重土著人民的代表和决策结构、文化和时间框架。特别报告员强调，为了保证发展出有意义的协商进程所必需的信任、相互尊重和诚信的气氛，协商程序本身必须是协商一致的结果。这也意味着各国需要努力克服土著人民在技术和财政能力、获取信息和政治影响力方面面临的不利处境和权力不平衡。

54. 不应将土著协商理解为一次性事件，而应将其视为一个持续的过程，它“要求国家接受和传播信息，并且要求各方之间不断沟通”。⁷¹ 在采掘项目上，从影响评估、勘探、生产到项目结束的不同阶段可能都需要协商和同意。⁷²

55. 协商应在文化上适当，易于进行，并应尊重土著的组织和代表形式，不得胁迫或试图制造分裂。应注意不同情况下协商对象的代表结构，如涉及全国范围的措施，或影响一个土著社区的措施，或影响一组社区或人群的措施或活动。无论如何，土著代表机制必须与其内部程序对应，并具有实际效力。

56. 充分的协商进程必须提供必要的时间和空间，使土著人民在拟议的措施或活动获得批准之前充分了解其范围、性质和影响，包括可能的环境、健康和其他风险。本质上，土著人民还应该能够对影响其权利的决策施加影响，并能够提出自己的提议。

57. 还有一种趋势是将土著协商的范围限制在被认为具有“直接影响”的措施上。协商不应仅限于明显涉及土著人民权利和利益的措施，或业务范围属于土著土地或领地但不考虑对周围土著人民造成影响的发展项目。“影响”的标准必须是灵活的；只要国家的某个决定可能以其他社会成员感觉不到的方式影响到土著人民，就适用这一标准。其中的一些情况包括，由于条件和权利的特殊性，普遍适用的行政或立法措施可能以某种方式对土著人民产生特殊影响。⁷³ 制订协商方面的法律或条例的过程也需要协商，因为这也有助于确定符合每个国家土著人民现实的协商情景。

⁷⁰ “Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México”, 第 6 页。

⁷¹ 美洲人权法院，Saramaka 人诉苏里南案，2007 年 11 月 28 日，第 133 段。

⁷² A/HRC/24/41，第 67 段。

⁷³ A/HRC/12/34，第 43 段；土著人民权利问题特别报告员对题为“Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo”的文件的评论(2012 年 11 月)，第 43 段，(西班牙文)可查阅 <http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf>。

(二) 影响评估

58. 为了确保协商过程中的可靠信息，国际标准要求开展独立公正的社会、文化和环境影响研究，研究应涵盖可能受到某项措施或项目影响的所有权利。⁷⁴ 对于确定上述影响以及可能的替代办法和缓解措施，土著人民亲自参与这些评估至关重要。⁷⁵ 任何关于土著协商的拟议立法都必须申明这些影响评估的强制性，以及开展这些评估的适当参数。

(三) 自由、事先和知情同意

59. 关于土著协商的辩论和分歧主要围绕协商结果的约束性。土著人民认为，在影响他们的措施或活动方面，他们的意愿必须得到尊重。国家和工商业认为这一立场相当于一票否决权，他们从一开始就拒绝接受。将协商和同意原则简化为是否存在否决权的辩论，等于忽视这些原则的精神和特征，而这些原则的目的是结束将土著人民排除在外并威胁到他们的民族生存的历史决策模式。⁷⁶

60. 根据人权的逐步实现和不倒退的原则，应将获得自由、事先和知情同意理解为协商的目标，并应将之理解为在对土著人民权利产生重大影响的情况下的一项义务。这在 1989 年《土著和部落人民公约》之后的国际法发展中十分明显，包括在《联合国土著人民权利宣言》、美洲人权体系的判例以及相关条约监督机构的一般性评论和决定中。⁷⁷

61. 人们应该摆脱发展项目中是否存在否决权的争论，应把重点放在各国必须始终遵守的国际人权义务上。对这些权利的任何限制，例如在未经土著人民自由、事先和知情同意的情况下就作出采取行动的决定，都会使国家承担起证明这些限制就合理的公共目的而言，为合法性、必要性和相称性的国际标准所许可的责任。⁷⁸

62. 特别报告员与历任任务负责人一样，强调需要通过司法或其他公正和称职的机构建立审查机制，以确保国家实体未经受影响土著人民同意即作出的任何决定都符合这些标准，不影响有关土著人民的物质和文化生存。如果这些要求未得到满足，就应认定相关措施或活动在未经土著同意的情况下不应继续进行。⁷⁹

⁷⁴ A/HRC/31/52(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的报告)，第 50 段；A/HRC/25/53，第 29-43 段；国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)，第 7(3)条；美洲人权法院，Saramaka 案，第 129 段；美洲人权法院，Sarayaku 的 Kichwa 土著人诉厄瓜多尔，2012 年 6 月 27 日的判决，第 206 段。

⁷⁵ 美洲人权委员会，“Indigenous and tribal peoples’ rights over their ancestral lands and natural resources”，OEA/Ser.L/V/II.56/09 号文件，第 245、第 248 和第 267 段。

⁷⁶ A/HRC/12/34，第 48-49 段。

⁷⁷ 见消除种族歧视委员会关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)；Poma Poma 诉秘鲁(CCPR/C/95/D/1457/2006)，第 7.4 和第 7.6 段；经济、社会及文化权利委员会，关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 12 段；以及美洲人权法院，Saramaka 案，第 134 和第 137 段。

⁷⁸ 详情见 A/HRC/24/41，第 34-36 段。

⁷⁹ 同上，第 39 段。

63. 如果土著人民同意某项措施，或者某项措施或项目被认为不会产生重大影响，各国仍必须随时按照其国际义务，确保保护土著人民的实质性权利。同意必须是自由给予的，由这种同意产生的任何协议都必须接受定期的监督、评估和监测程序的制约。⁸⁰

(四) 关于立法的通过问题

64. 特别报告员观察到在制订拟议的协商立法的过程中存在一些问题，在适用现有立法和执行一般协商程序方面也有一些问题。许多问题与上述的一些问题相关，涉及对开展协商的范围、目的和时间安排的理解。在许多情况下，问题在于协商方面的法律和程序本身就不是在土著人民的参与下制订出来的。

65. 许多国家的土著人民对政府寻求制定协商立法和/或实施协商的方式感到不满，这使得他们发展出自己的自主协商规程或自己的社区自我协商程序。土著人民认为这些举措是他们自决的表现，试图开展可能影响到他们的活动的行为者都应加以尊重。特别报告员认为，应将土著协商规程和其他协商程序视为拉丁美洲区域迄今仍在推广的一般协商法模式的替代办法。

(五) 污名化和刑事定罪

66. 土著协商的实施方式上存在的另一方面的问题是，在许多国家，人们仅仅把土著人民视为利益集团，他们的目标与所谓的至高无上的国家利益背道而驰。特别报告员一再表示关切的是，土著人民在表示反对国家或私营企业推动的发展项目时面临暴力、污名化和刑事定罪。⁸¹ 各国应向官员和公众开展教育和提高认识活动，以促进人们对土著人民试图维护的权利的理解。人们亟需承认土著人民保持其土地、文化、自治和经济生计制度的利益是任何民主和多文化社会的国家利益的一部分。

(六) 土著协商方面贯穿各领域的问题

67. 还有其他一些因素有助于加强协商，从而保障土著人民的权利。需要采取贯穿各领域的行动，从而更好地促进和保护土著人民对其土地、领地和自然资源的实质性权利，包括确定自己的发展优先事项在内的自决权利，以及诉诸司法的权利。《联合国土著人民权利宣言》确立的协商和合作原则应指导土著人民与国家之间的协调行动，以促进在自然资源开发、能源、基础设施、旅游、农业和其他相关领域等具体部门实施必要的立法、政策和体制改革。

68. 另一个重要因素，是要有有效的司法、行政和其他机制，以确保土著人民能够行使各项权利，特别是在发展项目和类似活动中。此外，还需要立法、司法和其他机制来规范、监督和制裁侵犯土著人民权利的私营企业和其他第三方活动。

⁸⁰ A/HRC/24/41，第30段；和A/HRC/39/62，第42-45段。

⁸¹ 见A/HRC/39/17。

69. 协商与合作应指导土著人民通过哪些手段直接参与与发展政策、法律、计划和方案有关的决策。应将土著人民对发展的提议、优先事项和关切妥善纳入国家发展规划，然后再提出优先事项，对可能因缺乏协商而导致社会冲突的发展活动给予特许权、许可证和其他授权。

70. 特别报告员鼓励土著人民和各国探索对话、协商与合作机制，以促进土著发展优先事项和其他人权。这些对话、协商和合作进程必须尊重土著人民关系、协商和决策的机制和规程。

71. 协商及自由、事先和知情同意还必须理解为土著人民自决权的延伸。因此，土著人民应能够决定自己的社会、文化、经济和政治命运，最终维护《联合国土著人民权利宣言》和其他国际人权来源承认的各项权利。

五. 特别报告员任期结束时的最后思考和前瞻性建议

72. 2001 年设立特别报告员这一任务，是国际社会针对土著人民的一再要求及其个人和集体权利受到系统侵犯的情况所作出的回应。联合国会员国承认这项任务是在建立促进土著人民权利和理想的国际框架方面取得的成就。⁸²

73. 自 2007 年通过《联合国土著人民权利宣言》以来，历任土著人民权利问题特别报告员受权推广《宣言》，《宣言》已成为他们所有活动，包括专题工作、国别访问、信函、确定最佳做法、与所有相关行为者的合作对话和技术合作等所有活动的法律框架。

74. 在任职的这几年来里，特别报告员确认在承认土著人民人权并给予法律保护方面取得的进展。⁸³ 但她要强调指出，“执行差距”以及世界上许多国家对土著人民的暴力和刑事定罪不断增加，表明比以往任何时候都更需要一个强有力和有效的任务授权，以确保遵守这方面的国际人权标准。

75. 任务负责人不仅努力通过信函、国别访问和专题报告应对这种情况，而且还努力让各国政府和其他行为者参与建设性对话，目的是加强对《联合国土著人民权利宣言》和其他相关人权标准的理解、保护和实现。工作访问、技术合作以及积极参与多边和多方利益攸关方进程一直是这方面的关键活动。

76. 特别报告员谨向众多会员国表示感谢，感谢它们支持这项任务，参与其工作并落实相关建议。然而，她要强调指出，仍有许多国家否认土著人民的存在，或者承认土著人民但国家认为《联合国土著人民权利宣言》不适用。这造成了保护的真空。本任务很难在这些情况下完成工作，因为有关国家甚至不愿意启动对话，既不发出国家访问邀请，也不回复信函。

77. 特别报告员谨重申前任报告员提出的建议，即人权理事会和整个联合国人权系统应考虑更好的方法来审议拒绝与特别程序合作的国家。⁸⁴ 任务负责人努力提出处理这些情况的创新方法。事实证明，加强与区域和国家和人权机构的合作非

⁸² 大会第 69/2 号决议(世界土著人民大会成果文件)，第 5 段。

⁸³ A/72/186，第 25-36 段，法律和判例方面的进展。

⁸⁴ A/68/317，第 19 和第 84 段。

常有益。她还参加了各区域的研讨会、会议和其他活动，努力利用这些机会与有关国家展开对话。积极主动的方法需要比现有资源更多的资源。在这方面，外部基金和机构提供的额外支持在加强任务工作方面发挥了宝贵作用。

78. 特别报告员认为，提高认识对于处理侵犯土著人民权利的情况至关重要。特别报告员努力与不同的联合国机构、机关及《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》等公约，与世界银行和欧盟委员会等讨论影响土著人民人权问题的其他多边机构直接接触。这种直接互动可以让许多不一定熟悉联合国人权系统但其活动对土著人民的生活和人权具有直接影响的人了解任务负责人的评论、结论和建议。特别报告员坚信，“一体行动”倡议的落实对于确保联合国各机关和机构将土著人民的权利和问题纳入各级方案至关重要。

79. 通过互联网和社交媒体传播本任务的工作也具有战略意义。任务负责人利用社交媒体传播现有的报告、声明和其他工作。在人权理事会特别程序任务负责人行为守则规定的范围内，这种互动对于宣传《联合国土著人民权利宣言》和最佳做法以及传播某些令人关切的问题和情况非常有价值。然而，在这一领域仍有许多工作要做，以便特别报告员的工作能够更好地触及需要人权保护的土著人民。

80. 本任务的一大挑战是对专题报告和国别访问报告中所载建议的执行以及对信函中提出的问题采取适当的后续行动。虽然土著人民本身、民间组织和联合国系统在这种监测工作中可以发挥重要作用，但更好的后续工作方法将加强任务在履约方面的影响力。在这方面，特别报告员感谢人权高专办国家和区域办事处给予配合，它们不断在国家一级采取后续行动，编写和分出版物和其他行动信息，以便在国家一级提供特别报告员的建议。人权高专办的一些国家办事处已将国家报告和建议翻译成土著人民能够理解的语言。会员国还应向有关机关和其他各方提供报告并加以分发。为此，在传播特别报告员在国家报告、新闻稿、国家函件中的评论和建议以及关于具体案件或国家情况的其他类型工作方面，联合国各区域和国家办事处总体上发挥着重要作用。

81. 考虑到上述思考，特别报告员谨提出一些简短的结论和建议：

(a) 土著人民权利问题特别报告员的任务依然在促进国际人权文书，特别是《联合国土著人民权利宣言》所载土著人民的个人和集体权利方面发挥着重要作用。与土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制的协作和协调应得到保持和加强。

(b) 特别报告员注意到，尽管在土著人民及其权利在会员国法律框架内获得法律承认方面取得了进展，但世界各区域土著人民的个人和集体人权状况仍然令人严重关切。因此，特别报告员鼓励所有会员国支持本任务的延续和最佳运作。

(c) 特别报告员呼吁会员国加大对联合国特别程序系统的支持，特别是对本任务的支持，以便它能够有足够的人力和财力资源来充分开展工作。

(d) 特别报告员还呼吁会员国想办法鼓励所有国家与任务负责人有效合作，并提出相关办法和手段，从而更好地监测土著人民权利方面的国际人权标准的遵守情况，特别是土著人民及其权利和身份甚至未得到承认的国家及尚未接受国别访问请求的国家的情况。

(e) 特别报告员呼吁联合国系统和区域人权系统加强与本任务在各个层面上的协作，相互促进与特定国家、区域或问题有关的工作，从而推进促进和保护土著人民的权利。

(f) 特别报告员谨向各位前任报告员表示感谢，他们的扎实工作是她作出贡献的基础。她还向下一任报告员致贺，并表示确信他将全力以赴促进土著人民的权利。

(g) 特别报告员感谢各民间组织、学术界、媒体和其他相关行为者在她整个任期内给予的合作。她鼓励它们继续与本任务合作，并帮助传播和执行相关建议。特别报告员要特别感谢为完成工作提供资金支持的基金和机构，并希望它们继续支持未来的任务负责人。

(h) 特别报告员对支持她在联合国人权事务高级专员办事处履职的敬业工作人员以及她的外部助理表示感谢，感谢他们在过去六年中为她履职提供支持。

(i) 最后，特别报告员谨对土著人民及其机构、组织和社区在本任务开展工作中给予的合作表示赞誉和确认。在承认和尊重土著人民权利方面取得的任何进展，主要归功于他们坚持不懈地争取正义的斗争。
