



人权理事会

第二十一届会议

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
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

联合国人权事务高级专员关于土著人民权利的报告

概要

本报告系根据人权理事会第 18/8 号决议提交。报告载有人权机构和机制相关情况发展的资料，并阐述了联合国人权高级专员办事处在总部和外地开展的有助于推广和充分履行《联合国土著人民权利宣言》的各项条款、实际落实《宣言》效力的各项活动。报告所述期间为 2011 年 5 月至 2012 年 4 月。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 联合国人权事务高级专员办事处的活动	3-23	3
A. 联合国土著人民伙伴关系倡议	6-8	3
B. 能力建设	9-12	5
C. 指导工具	13-16	5
D. 外地办事处的活动	17-23	6
三. 人权机构和机制	24-33	7
A. 土著人民权利专家机制	24-26	7
B. 特别程序和条约机构	27-30	8
C. 条约机构	31-32	8
D. 普遍定期审议	33	9
四. 结论	34-37	9

一. 引言

1. 人权理事会在 2011 年 9 月 29 日通过的关于人权与土著人民问题的第 18/8 号决议中，请联合国人权事务高级专员继续向理事会提交一份关于土著人民权利的报告，报告应收入各人权机构和机制的相关发展动态和高级专员办事处为推广、尊重和充分履行《联合国土著人民权利宣言》的规定在总部和外地开展的各种活动。

2. 本报告特别侧重列举一些说明性的实例，说明联合国人权高级专员办事处(人权高专办)在总部开展的、以及由外地办事处开展的有助于充分落实土著人民权利的各项活动。列举这些实例的意图并不是详尽概述人权高专办关于土著人民权利的工作，而是举例说明在国家、区域和总部各级采取的行动。本报告还综述了联合国人权机制内关于土著人民的工作最近的动态。

二. 联合国人权事务高级专员办事处的活动

3. 在审查期间，人权高专办继续为推广和充分履行《联合国土著人民权利宣言》广泛开展工作。高级专员继续将土著人民权利作为一项优先问题，土著问题在人权高专办《2012-2013 年战略管理计划》中占显要地位。

4. 高级专员经常在她与当局和其他相关方的沟通中提到土著人民权利问题。她在政府间和其他论坛上的多次发言中提出了对土著人民权利的关注，包括她在 2011 年 8 月 9 日世界土著人民国际日的新闻公报，该公报重点提到与采掘业和发展项目有关的协商以及自由、事先、知情同意问题。高级专员在日内瓦和在国别访问期间会见了大批土著人民的代表，国别访问包括 2011 年 5 月访问澳大利亚、2011 年 7 月访问墨西哥和 2012 年 3 月访问危地马拉。副高级专员也在访问智利、巴拉圭和乌拉圭期间以及其他情况下提到了土著人民权利问题。

5. 人权高专办还为提升人权理事会对土著人民的关注发挥了积极作用，支持土著人民权利专家机制(详见下述)，并在 2011 年 9 月人权理事会第十八届会议期间组织理事会第一次土著人民问题小组会议，专门讨论土著人民的语言和文化。

A. 联合国土著人民伙伴关系倡议

6. 人权高专办继续在土著人民问题机构间支助小组等各机构间倡议中发挥积极作用。此外，联合国土著人民伙伴关系倡议于 2011 年开始全面运作。人权高专办、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金)、联合国发展援助框架和联合国开发计划署(开发署)共同启动这一联合倡议，以加强联合国各机构与土著人民的合作。该倡议的目的是进一步增进并落实《土著人民权利宣言》和《劳工组织关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约》(1989 年)中所载的土著人民权利，特别是通过国家一级的行动。该倡议于 2011 年 5 月 20 日在纽约正

式启动，有联合国副秘书长和土著问题常设论坛主席以及相关机构高级管理人员出席。

7. 该项目启动后，联合国伙伴组织设立了由土著专家和联合国司长一级的代表组成的政策委员会。土著专家由土著人民权利问题特别报告员、土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制提名。人权高专办代表联合国各参与组织，当选为共同主席，Raja Devasish Roy 被土著专家选举为共同主席。委员会其他土著专家成员包括 Adelfo Regino Montes (墨西哥瓦哈卡州政府土著事务秘书)、Angela Riley (加州大学洛杉矶分校美国印第安人研究中心主任、法学教授兼美利坚合众国波塔瓦托米民族最高法院院长)和来自乍得的 Hindou Oumarou Ibrahim (乍得土著人民妇女协会协调员)。

8. 2011 年 10 月 27 日至 28 日举行的政策委员会会议做出了一些重要决定，包括最终确定政策委员会的职权范围以及 2011 年至 2015 年的战略框架。委员会还审议并批准了以下六个联合国国家方案和一个区域方案，将得到联合国土著人民伙伴关系倡议总计 1,320,000 美元的资金支持。除了下面列出的联合国实体，所有项目均涉及与相关国家的土著人民和当局的合作：

(a) 多民族玻利维亚国(驻地协调员(牵头伙伴)、人权高专办、开发署、联合国人口基金(人口基金)、儿童基金和劳工组织)支持制定立法并落实土著人民协商和参与的权利，以极其脆弱的土著人民为重点；

(b) 喀麦隆(人权高专办(牵头伙伴)和劳工组织)支持喀麦隆的法律和体制改革，以期加强对土著民族自由、事先、知情同意的原则的尊重；

(c) 中非共和国(劳工组织(牵头伙伴)和人口基金)支持政府审查法律、政策和服务，以落实《劳工组织关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约》和《土著人民权利宣言》的条款；

(d) 尼泊尔(劳工组织(牵头伙伴)和人权高专办)支持由当地监督、规划及预算委员会落实《劳工组织第 169 号公约》和《土著人民权利宣言》；

(e) 尼加拉瓜(驻地协调员办事处和联合国土著协商机制)支持加强土著人民知识和协商机制，以协助落实《土著人民权利宣言》和《劳工组织第 169 号公约》。

(f) 刚果(儿童基金(牵头伙伴)、劳工组织、开发署、人口基金和人权高专办)支持落实关于土著人民的国内法，同时倡导批准《劳工组织第 169 号公约》。

(g) 东南亚(开发署亚太区域中心(牵头伙伴)和人权高专办)支持区域土著人民方案，重点是法律审查和有关土著人民的土地权利和自然资源的国内/区域对话。

B. 能力建设

9. 经过广泛协商，人权高专办修订了土著研究金方案的形式。以前，土著研究金方案包括四种不同语言(即英文、法文、俄文和西班牙文)的课程，在全年不同时段举行。2011年，在日内瓦举行的课程首次为所有四种语言团体安排了统一的培训方案，分别讲英文、法文、俄文和西班牙文的25名土著研究员一起参加了6月20日至7月22日的培训方案。这种新形式使得所有研究员能够观察并积极参加土著人民权利问题专家机制的年度会议，还为研究员提供了更多的与世界其他区域的土著代表进行交流的机会。在土著研究金方案改革的背景下，人权高专办推出了高级土著研究金。第一位高级土著研究员于2011年5月9日至7月29日参加了人权高专办土著人民和少数群体科的工作。

10. 为了推广《土著人民权利宣言》，人权高专办开展了一些培训和简报会，包括为人权高专办工作人员和人权条约机构举办的简报会。人权高专办还参加了2011年11月为联合国驻刚果国家工作队举办的关于土著人民问题的培训讲习班。土著问题常设论坛秘书处和国家工作队办公室共同组织的此次讲习班是推广《联合国发展集团土著人民问题指导方针》的努力的一部分，重点讨论国际机制的建议和最近颁布的增进和保护刚果土著人民权利的《第5-2011号法律》。

11. 联合国援助土著居民自愿基金(由人权高专办根据董事会的咨询意见进行管理)继续支持土著组织参加专家机制和土著问题常设论坛的会议。自愿基金董事会挑选了30位土著社区和组织的代表参加2011年5月举行的常设论坛第十届会议，还挑选了24位土著申请人参加2011年7月举行的专家机制第四届会议。

12. 考虑到接受的自愿捐款大幅减少，董事会在2012年2月举行的第二十五届会议上只能挑选23名土著社区和组织的代表参加于2012年5月举行的土著问题常设论坛第十一届会议，并挑选16名土著代表参加专家机制第五届会议。此外，鉴于该基金任务范围的扩大，董事会建议为土著代表参加普遍定期审议第十三届会议提供4笔差旅费资助，并为一位土著代表参加人权理事会第二十届会议提供1笔差旅费资助。此外，它还划拨了52,394美元，以供17名土著社区和组织代表参加2012年7月至2013年3月期间举行的人权条约机构、普遍定期审议和人权理事会会议。这些代表将在2012年5月、8月和11月的三次闭会期间虚拟会议上选出。董事会还在2012年2月9日与捐助方举行了年度会议。

C. 指导工具

13. 人权高专办进一步加强与国家人权机构在土著问题上的密切接触。人权高专办2011年7月在日内瓦组织了一次咨询会议，来自澳大利亚、加拿大、萨尔瓦多、肯尼亚、马来西亚、纳米比亚、新西兰、巴拿马、秘鲁、菲律宾、俄罗斯联邦和南非等国的国家人权机构的代表在会上交流了在国家一级解决土著人民权利问题的具体案例和可行的良好做法，包括促进教育和宣传；申诉处理；调解和

冲突解决、关于具体权利的公众调查；立法调查和法律改革；与国际和区域机制的合作；与土著人民合作的工作。人权高专办还与劳工组织、开发署、儿童基金和世界卫生组织(卫生组织)合作探讨国家人权组织正在以何种方式推进拉丁美洲的土著人民权利。2011年10月在多民族玻利维亚国召开一次会议，讨论国家机构在该区域所开展工作的实例。

14. 这些与国家人权机构共同进行的活动对人权高专办正在与亚太国家人权机构论坛和澳大利亚人权委员会合作起草的关于国家人权机构如何推动落实《土著人民权利宣言》的指导手册有所帮助。人权高专办在上述会议期间得到了很多有益的信息和意见，这些信息和意见将在预计2012年年底完成的最终版本指导手册中有所体现。

15. 人权高专办与土著问题常设论坛秘书处合作于2011年10月在纽约组织了一次会议，审查《土著人民权利宣言》议员手册的草案。参加会议的有专家咨询委员会和机构伙伴，包括各国议会联盟和开发署。手册的最终版本预计将于2012年年底完成。

16. 人权高专办继续特别关注自愿与世隔绝的土著人民的处境，并于2012年5月发布了关于亚马逊和大查科地区土著人民自愿与世隔绝和初步接触外界问题的准则，准则发布前，人权高专办与多民族玻利维亚国、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等该区域国家进行了一系列磋商。一些举措已经开始落实，人权高专办外地办事处与相关当局进行合作，宣传这项已在国家一级对决策程序产生影响的新工具。

D. 外地办事处的活动

17. 人权高专办外地办事处在区域和国家一级开展了一系列有关土著人民权利的活动，包括监督并支持法律改革、技术合作和能力建设举措，以及宣传活动。其中一些活动已在上文与联合国土著人民伙伴关系倡议相关的活动中予以指出，以下段落择取一些其他活动予以介绍。

18. 2011年，人权高专办中美洲区域办事处对哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马等国土著人民的人权状况进行了评估。由此制定了增进土著人民权利的行动计划，通过区域办事处2010年建立的与土著人民进行磋商的区域机制，土著人民也参与了计划的制定。

19. 驻危地马拉的办事处继续支持土著当局在保护土地和领地权和协商权方面的作用。活动包括在世界土著人民国际日期间与土著当局联合在托托尼卡潘组织一次会议，来自全国的土著当局参加了会议。会议旨在讨论土著人民当前的土地状况以及保护获得土地和领土的权利的联合战略。人权高专办落实了玛雅方案(由挪威政府资助)第三年的“关于土著人民权利战略性人权诉讼的技术培训方案”。15个组织已经开始向包括危地马拉宪法法院在内的行政和司法机构提起诉讼。

20. 在厄瓜多尔，人权顾问与专家、学者和土著领袖参加了国会司法和国家结构委员会组织的关于普通司法体制与土著司法体制协调与合作法律草案的多次听证会和研讨会。人权顾问还与厄瓜多尔司法、人权和宗教部及自然和文化遗产协调部联合制作了名为“生活司法”的录像，描述了3个真实的土著司法案例，旨在以此促进关于土著司法及其与厄瓜多尔正式司法体系关系的知情的辩论。它进一步为国家警察、军队、国家人权机构和司法官员制作了四个关于土著人民权利的培训模块。还为最高法院和宪法法院的法官提供了有关土著人民国际人权标准的技术援助。

21. 在布隆迪，联合国办事处人权和司法科组织了一次讲习班，以提高对巴特瓦土著社区人权状况的认识。2011年，办事处还在穆拉姆维亚省组织了一系列活动纪念世界土著人民国际日。

22. 人权高专办外地办事处一贯支持特别程序任务负责人的工作并为高级专员的国家访问提供支持。例如，太平洋区域办事处为高级专员访问澳大利亚提供了支持，访问中，高级专员欢迎澳大利亚的国家道歉，以及澳大利亚对《土著人民权利宣言》的正式承认，但也提出了对土著居民和托雷斯岛民的关切，并呼吁对根据《北部地区应急措施》采取的措施进行根本性的反思。区域办事处还争取推动与土著事务部长进行关于“更美好未来”立法草案的对话，该立法将取代《北部地区应急措施》立法。

23. 人权高专办还开始编写外地办事处与土著人民进行磋商的指导，收集了到目前为止各区域采取的做法，包括东南亚区域办事处、驻柬埔寨国家办事处以及中美洲和南美洲区域办事处的工作。

三. 人权机构和机制

A. 土著人民权利专家机制

24. 土著人民权利专家机制2011年7月召开了第四届会议。除了讨论《土著人民权利宣言》的落实情况之外，专家机制通过了关于土著人民及参与决策权问题研究工作的最后报告，包括关于土著人民及参与决策权的第2号意见(2011年)。该研究报告和专家机制提出的一些建议已于2011年9月提交人权理事会第十八届会议，会议在议程中首次列入了与专家机制代表的互动对话。

25. 2012年3月，人权高专办与布鲁内尔大学法学院合作组织了一次关于土著人民语言和文化的专家研讨会。研讨会的主要目的是为专家机制关于语言和文化在增进和保护土著人民权利和身份认同方面作用的专题研究提供更多实质性意见。2012年7月专家机制第五届会议将对这一专题研究进行讨论。

26. 专家机制在闭会期间开展了一些活动，包括对非洲人权和人民权利委员会的捐款、教科文组织与土著人民进行合作的磋商、少数群体问题论坛、关于组织土著人民问题世界会议的初步会议，以及联合国土著问题常设论坛第十届和第十

一届会议。此外，专家机制与研究国家和国际一级土著人民问题的学者建立了非正式的学术友谊网络。

B. 特别程序和条约机构

27. 土著人民权利问题特别报告员在过去一年开展的各项活动可划分为四个工作领域：推广良好做法、国别报告、应对有关侵犯人权的指控和专题研究。在推广良好做法方面，特别报告员在秘鲁和巴西与土著领袖和政府官员就建立与土著人民进行协商的机制进行了讨论。

28. 在审查侵犯人权的案件方面，特别报告员收到了大量有关在特定情况下侵犯土著人民的指控，并曾多次向相关国家政府表达他对这些指控的关切。特别报告员去年进行了两次国家访问，2011年11月至12月访问了阿根廷，2012年4月至5月访问了美利坚合众国。在专题研究方面，特别报告员重点关注在土著领地之内或者附近进行采掘作业的问题。

29. 特别报告员继续同土著问题常设论坛和土著人民问题专家机制进行合作。它们进行会晤，相互通报工作议程、查明各自任务的有效性和局限性并探索开展各自工作最有效的方法。

30. 在报告期间，其他特别程序任务负责人也在各自职权范围内调查了土著人民的情况。例如，宗教或信仰自由问题特别报告员在访问巴拉圭的报告中(A/HRC/19/60/Add.1)鼓励该国政府更为系统地审视土著人民结构性的脆弱处境，尤其是在农村地区的传教活动中。此外，食物权问题特别报告员多次提到土著人民问题，在他访问墨西哥的报告(A/HRC/19/59/Add.2)中，他提请注意，土著居民与非土著居民在相关食物权指标等方面的显著差异。

C. 条约机构

31. 在报告期间，几个条约机构在各自会议上讨论了土著人民权利问题，在获得医疗服务问题和在土著人民传统土地和领地进行经济活动有必要尊重自由、事先、知情同意的原则等议题上提出了意见。

32. 例如，人权事务委员会 2011 年 10 月 17 日至 11 月 4 日举行了第一〇三届会议，并在关于挪威的结论性意见(CCPR/C/NOR/CO/6)中提到土著人民。经济、社会、文化权利委员会 2011 年 5 月 2 日至 20 日举行了第四十六届会议，并提出了有关俄罗斯联邦土著人民的问题(E/C.12/RUS/CO/5)，在 2011 年 11 月 14 日至 12 月 2 日举行的第四十七届会议上，委员会在关于阿根廷的结论性意见(E/C.12/ARG/CO/3)中提到了土著人民的问题。儿童权利委员会 2011 年 5 月 30 日至 6 月 17 日举行了第五十七届会议，并对哥斯达黎加(CRC/C/CRI/CO/4)和芬兰(CRC/C/FIN/CO/4)的土著人民问题提出了结论和建议，该委员会还在 2011 年 9 月 19 日至 10 月 7 日举行的第五十八届会议上提出了巴拿马(CRC/C/PAN/CO/3-4)的土著

问题。消除种族歧视委员会 2011 年 8 月 8 日至 9 月 2 日举行了第七十九届会议并在关于巴拉圭的结论性意见(CERD/C/PRY/CO/1-3)中提到土著人民问题。禁止酷刑委员会 2011 年 10 月 31 日至 11 月 25 日举行的第四十七届会议(CAT/C/PRY/CO/4-6)和消除对妇女歧视委员会 2011 年 10 月 3 日至 21 日举行的第五十届会议(CEDAW/C/PRY/CO/6)也在各自的结论性意见中提到巴拉圭土著人民。消除对妇女歧视委员会还在 2011 年 7 月 11 日至 29 日举行的第四十九届会议上对尼泊尔土著人民的状况进行了评论(CEDAW/C/NPL/CO/4-5)。

D. 普遍定期审议

33. 普遍定期审议第一轮审议周期内经常提到有关土著人民的问题。在多国的国家报告、联合国资料汇编、利益攸关者资料和建议概要，包括在本报告所述期间的两次会议上提出的建议中均提到这一问题。例如，2011 年 5 月 2 日至 13 日举行的第十一轮普遍定期审议会议上，明确提到了有关丹麦、巴布亚新几内亚和苏里南土著人民的建议，2011 年 10 月 3 日至 14 日举行的第十二轮普遍定期审议会议上，对乌干达、坦桑尼亚联合共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的审议中提到有关土著人民的建议。

四. 结论

34. 土著人民权利仍然是人权高专办的优先事项，在落实这一优先事项时，《土著人民权利宣言》是高专办采取行动的主要参考和框架。高级专员本人在与当局和土著人民的对话中多次援引《宣言》中的标准，而在涉及土著人民的其他工作中，《宣言》也发挥着中心作用，包括研究金方案和其他能力建设、提供技术咨询意见并促进土著人民在国际和国家一级参与决策。

35. 高专办为各项任务致力于土著人民问题的广泛工作提供了支持，特别是土著人民权利问题特别报告员和土著人民权利专家机制的任务。此外，高专办支持提高土著人民权利问题在人权理事会的普遍定期审议和人权条约机构中的关注度的努力。联合国援助土著居民自愿基金的任务范围最近得到了扩大，为上述努力提供了更多便利，该基金现在的任务是支持土著人民参与人权条约机构和人权理事会。

36. 高专办有关土著人民的工作大多在区域和国家一级展开。人权高专办为确保自愿与世隔绝的土著人民的人权等次区域挑战提供了新的指导，同时外地办事处采取了一系列其他措施来推进《宣言》和其他主要人权文书的落实情况。

37. 这一年来，人权高专办与其他联合国实体合作，确保有关土著人民问题的的工作具有连贯性和最大的联合效应。联合国土著人民伙伴关系倡议所取得的进展就是一个具体的例子，该倡议已经选定了予以落实的第一批国家和地区方案。