



经济及社会理事会

Distr.: General
24 February 2009
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第八届会议

2009年5月18日至29日，纽约

临时议程* 项目4

人权

联合国系统和其他政府间组织提交的资料

联合国难民事务高级专员办事处

摘要

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的报告是在人权高专办与联合国土著问题常设论坛成员进行深入对话的基础上撰写的。人权高专办提请它向论坛前几届会议提交的报告。人权高专办请常设论坛成员注意最近提交给人权理事会的关于土著人民的两份报告(A/HRC/9/11和A/HRC/10/51)，目的是帮助实现《联合国土著人民权利宣言》的规定。土著人人权和基本自由状况特别报告员的报告载于文件A/HRC/9/9，土著人民权利专家机制关于其第一届会议的报告载于文件A/HRC/10/56。本报告确认了人权高专办认为可以作为人权高专办和常设论坛之间交换意见的主题领域，包括讨论：(a) 常设论坛可以向人权高专办提供的咨询意见性质和形式；(b) 人权高专办每年向论坛提供的资料的性质；(c) 论坛成员在人权高专办国家一级的活动中可与其进行的合作；(d) 改善人权高专办和论坛观察员(尤其是国家和土著人民组织)之间对话的方式方法；(e) 处理可能在论坛届会上提出的人权申诉的妥善方法。

* E/C.19/2009/1。



一. 引言

1. 本报告应土著问题常设论坛的要求提供资料，并就讨论的领域提出建议，作为联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)主动提出与论坛成员进行深入对话的一部分。在阅读本报告时，应该结合向人权理事会提交的有关土著人民的其他报告，尤其是土著人民权利高级专员最近的两份报告¹和土著人人权和基本自由状况特别报告员的报告²以及土著人民权利专家机制关于其第一届会议的报告。³人权高专办还提请注意人权事务高级专员办事处关于气候变化与人权关系的报告，⁴其中载有论坛第七届会议上开展的气候变化辩论的相关资料。人权高专办欢迎有机会与论坛进行深入对话，以更好地交流联合国系统成员提供的信息和咨询意见。这是人权高专办任务规定的核心内容。

二. 直接向联合国人权事务高级专员办事处提出的建议

2. 常设论坛在关于第七届会议报告中，建议人权高专办推动土著人人权和基本自由状况特别报告员起草一份关于气候变化影响与土著人民的报告。⁵特别报告员表示，鉴于目前设立了主要从事研究工作的土著人民权利专家机制，因此，他本人不会定期进行专题研究，而会对围绕土著人民普遍关切的问题开展的专题研究提出见解，并优先审视威胁和侵犯土著人民人权的具体情况。2008年3月28日，人权理事会通过关于人权和气候变化的第7/23号决议，表示关切气候变化对世界各地的人民和社区造成直接和深远的威胁，并影响充分享有人权。人权理事会授权人权高专办对气候变化与人权之间的关系进行分析研究。论坛成员和观察员在第七届会议上得知了这项研究，并应邀为研究提供书面材料。人权高专办为准备这项研究开展的磋商活动使土著组织有机会向人权高专办提交文稿。2008年10月22日，人权高专办在日内瓦主办了一个关于气候变化与人权关系的开放式磋商。国际印第安人条约理事会执行主任Andrea Carmen应邀作为专题讨论小组成员，讨论气候变化对土著人民人权的影响。人权高专办关于气候变化与人权之间的关系报告⁶讨论了有关气候变化的威胁直接涉及的具体权利，特别是生命权、食物权、用水权、健康权和住房权。报告强调指出，自决权的重要内

¹ A/HRC/9/11 和 A/HRC/10/51。

² A/HRC/9/9。

³ A/HRC/10/56。

⁴ A/HRC/10/61。

⁵ E/2008/43，第一章，第29段。

⁶ A/HRC/10/61。

容包括不剥夺人民自身生存的权利，并强调土著人民的特殊情况。人权理事会将在 2009 年 3 月举行的第十届会议上，审议这一报告。

3. 论坛还建议人权高专办以及联合国有关机构和机关建立主管土著人民问题的专门单位，按照《联合国土著人民权利宣言》第 41 条和 42 条，为落实《宣言》的规定作出贡献。⁷ 为了支持与土著人民有关的活动，人权高专办根据大会第 49/214 和 50/157 号决议，在其内部专门设立了一个股。如今由土著人民和少数民族股负责土著人民的问题，处理有关土著人民、少数民族和当代形式奴役受害者的问题。此外，人权高专办还在其特别程序司内，设有一个重点关注群体科。该科除其他外，负责协助土著人人权和基本自由状况特别报告员的工作。

4. 论坛建议人权高专办、联合国训练研究所以及其他有关的联合国机构和办公室与土著人民合作，向这些人民提供关于全球定期审查的必要信息和培训。⁸ 人权高专办在 2008 年 9 月参加了土著人民文献、研究和资料中心举办的培训班。该培训班是在土著人民权利专家机制第一届会议前的土著人民全球政策讨论会期间举办的，目的是使与会者了解人权高专办在全球定期审查进程方面的任务规定以及审查机制在现有国际人权机制中的地位和作用。应非洲民主和人权研究中心的邀请，人权高专办为非洲的非政府组织，包括土著人民组织和国家人权机构，也举办了一次类似的简报会，特别着重非政府组织如何为审查进程作贡献的问题。简报会在非洲人权和人民权利委员会第四十四届常会召开之前，于 2008 年 11 月在非政府组织论坛举行，为期三天。人权高专办还为参加人权高专办研究金方案的土著代表进行了关于全球定期审查的培训。关于全球定期审查的全部资料可见人权高专办的网站。

5. 论坛在关于其第六届会议报告中，建议人权高专办与土著人民组织、非政府组织、专家、国家以及多边和双边机构磋商，在 2007 年就尊重和保护自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民的权利问题，⁹ 着手制定针对国家和非国家所有行为体的指导方针。论坛在前几届会议上得知人权高专办分别于 2006 年 11 月在玻利维亚圣克鲁斯-德拉谢拉和 2007 年 10 月在基多就这一问题举办了一系列研讨会。2008 年 11 月，土著事务国际工作组与保护在亚马孙、大查科和巴拉圭东部地区自愿与世隔离和初步接触外界的人民国际土著委员会又举办了一次讲习班。与会的人权高专办代表和土著人民代表讨论了订定指导方针的方式方法。西班牙国际发展合作署继续提供财政援助，制定 2009-2010 年行动方案，由人权高专办协同土著事务国际工作组和促进社会研究所共同实施。该方案分两个阶段：订定指导方针草案；通过制定秘书长在关于第二个世界土著人民国际十年行

⁷ E/2008/43，第一章，第 150 段。

⁸ 同上，第 153 段。

⁹ E/2007/43，第一章，第 40 段。

动方案草案报告¹⁰中要求的特殊保护框架，实施指导原则，以确保有效保护自愿与世隔离和初步接触外界的土著人民的人权。2009年3月将在日内瓦举办一个讲习班，与所有有关的行为体合作，尤其与该区域的土著人民代表和有关政府合作，讨论并订定指导原则。论坛还将应邀提出意见。论坛将得到指导原则的副本，还将在论坛第八届会议期间组织有关的会边活动。

6. 论坛在第二届会议上，建议联合国系统，特别是人权高专办和联合国开发计划署注意世界银行的采掘业审查，举办一个关于资源采掘和土著人民的讲习班，以进一步讨论关于公司问责制和采尽地区的复原、被污染的水域和赔偿受到不利影响的社区、可持续发展和土地权利等问题，发展解决这些问题的机制。¹¹ 2001年12月，人权高专办举办了关于土著人民、私营部门自然资源、能源和矿业公司与人权问题的讲习班。参加讲习班的有许多采矿业的代表，土著人民和联合国系统的代表，包括联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国开发计划署(开发署)、国际劳工组织(劳工组织)和世界银行。讲习班要求组织第二次讲习班，以便就影响土著人民的私营部门项目的协商、利益分享和争端解决拟订对话和实施框架草案。¹² 人权高专办还注意到，2007年7月论坛举办的土著人民与工业公司的关系前景国际讲习班也建议组织第二次讲习班，以便就影响土著人民的私营部门项目的协商、利益分享和争端解决拟订对话和实施框架草案。于是，人权高专办举办了自然资源公司、土著人民和人权：制定协商、利益分享和解决争端的框架国际讲习班。该讲习班于2008年12月在莫斯科举办，审查来自加拿大、新喀里多尼亚、印度尼西亚、南非和俄罗斯联邦的个案研究。论文刊登在人权高专办的网站上。讲习班上，与会的私营部门、联合国系统、专家和土著人民还提供了其他国家的经验。Pavel Sulyandziga代表常设论坛出席。报告定稿将在论坛第二届会议上提交给专家机制，指导方针草案的预发本将提供给论坛成员，供其提出意见。有关讲习班的论文和其他资料可见人权高专办的网站。

三. 宣传《联合国土著人民权利宣言》

7. 《联合国土著人民权利宣言》第41条和第42条责成联合国系统各机关为充分落实本《宣言》的规定作出贡献，并跟踪检查其实施效果。人权高专办作为联合国人权事务的协调中心，对宣传这一新的人权文书和有效应对国家在实施方面的挑战可发挥重要作用。

8. 人权高专办的外地机构积极宣传《宣言》，组织或参加庆祝世界土著人国际日的有关活动，将《宣言》译成一国文字或土著语言，并制定宣传工具，使人们

¹⁰ A/60/270，第51段。

¹¹ E/2003/43，第一章，第51段。

¹² E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3，建议，第7段(b)。

更好地了解增进土著人民权利的现有标准。例如，位于中非共和国雅温得的人权和民主次区域中心与喀麦隆社会事务部、联合国儿童基金会(儿童基金会)和国际劳工组织(劳工组织)一起，联合组织了一次媒体活动，以提高对该区域土著社区人权状况的认识，并宣传《联合国土著人民权利宣言》在增进土著人民权利方面的作用，特别着重土著人民的自由、事先和知情同意权。为了推动更好地了解关于土著人民的现有国际标准，拉丁美洲和加勒比区域办事处对《宣言》和劳工组织的《土著和部落人民公约》(第 169 号)行了比较审查。

9. 人权高专办还继续将土著人民问题切实纳入人权机制的工作。2008 年 6 月，人权高专办在人权理事会工作组特别报告员、代表、独立专家和主席第十五次年会上，通报了关于《宣言》的情况，并且向若干条约机构通报了情况，诸如消除种族歧视委员会和移民工问题委员会。还应该指出在儿童权利方面取得的积极进展。儿童权利委员会在 2009 年 1 月举行的第十五届会议上，通过了关于土著儿童及其《公约》权利的第 11 号一般性评论，指出根据《公约》第 2 条和第 30 条，缔约国有义务促进和保护所有土著儿童的人权，并专门提到《联合国土著人民权利宣言》中规定的权利。

10. 人权高专办在内部制定了一个宣传《宣言》的宣传战略，其中包括用联合国的所有语文印制《宣言》袖珍本和张贴画等各种产品，并且还制作面向一般读者的关于《宣言》主要规定的常问问题。遵照 2001 年举行的反对种族主义世界会议制定的《德班宣言和行动纲领》——其中认识到土著人民面临的种种挑战，包括种族主义和种族歧视，并呼吁各国通过《联合国土著人民权利宣言》——人权高专办将于 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议期间，组织会边活动，以讨论如何使用《宣言》，解决土著人民当前面临的各种形式的种族歧视。

11. 土著研究金方案对建设社区保护人权的能力也作出了重要贡献，而且是促进了解《联合国土著人民权利宣言》规定的一个具体手段。

四. 将土著问题列入国家方案和活动的主流

12. 人权高专办为了将土著人民的权利纳入其外地机构的国家方案，继续为其在外地工作的人员提供培训。人权高专办于 2007 年 5 月在尼泊尔为负责尼泊尔、阿富汗和柬埔寨国家参与的工作人员举办了第一个试点培训讲习班。第二个讲习班于 2008 年 11 月在亚的斯亚贝巴举办，参加的有来自人权高专办在多哥和乌干达的国家办事处工作人员以及其他外地机构的工作人员，包括维和行动人权构成部分的工作人员以及来自中非共和国、科特迪瓦、几内亚、利比里亚、卢旺达、塞拉利昂、肯尼亚、喀麦隆、塞内加尔、刚果民主共和国、乍得的人权顾问和驻亚的斯亚贝巴的东非区域办事处的工作人员。培训提供了关于土著人民的国际标准、机制和国家动态的资料，还明确了该区域土著人民主要关切的问题、他们的期望和改变当地现状方面的挑战。培训班使参加者更好地认识到如何借鉴彼此的

经验，通过方案规划、实施工作和评价，增进这些群体的权利。参加者还讨论了与联合国系统和民间社会组织结成伙伴关系的机会。

13. 同样，为了促进以“联合国系统的一致做法”对待土著人民问题，人权高专办东南亚区域办事处与设在曼谷的开发署区域中心的土著人民权利与发展区域主动行动合作，于2009年1月28日和29日在曼谷举行了第一次关于《联合国土著人民权利宣言》、促进和保护土著人民权利机制及其对联合国在东南亚工作的意义的区域交互对话。参加这次对话的联合国专家包括土著问题常设论坛主席 Vicky Tauli Corpuz、土著人人权和基本自由状况前特别报告员 Rodolfo Stavenhagen、经济、社会和文化权利委员会成员 Virginia Dandan 和土著人民权利专家机制主席——报告员 John Bernhard Henriksen。参加两天对话的还有来自柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、菲律宾、泰国的联合国驻地协调员/开发署驻地代表和联合国其他代表，还有在该区域工作的驻曼谷的专门机构。对话的目的是落实《联合国土著人民权利宣言》第41条和第42条的内容，其中呼吁联合国系统，包括国家一级，促进尊重和充分落实《宣言》的规定，并跟踪检查其实施效果。

14. 人权高专办的外地办事处还组织机构间会议，宣传《公约》并加深对《公约》的理解，以便确保内部政策确切地反映关于土著人民权利的标准，在业务方案中更好地体现土著人民的权利。国家的人权机构也是重要伙伴，因为这些机构在国内开展业务，可在国家的优先事项中反映土著问题。在拉丁美洲，拉丁美洲和加勒比区域办事处与计划署、儿童基金会、联合国人口基金(人口基金)、劳工组织、世界粮食计划署(粮食计划署)和泛美卫生组织一起，于2008年10月6日至8日，在秘鲁利马共同举办了一次关于《联合国土著人民权利宣言》的区域研讨会。研讨会邀请南美洲各国的国家人权机构和土著代表讨论在国家和区域一级落实有关土著人民的国际和国家法律文书的方式方法。在利比里亚，联合国利比里亚特派团(联利特派团)人权和保护科的人权顾问从2007年起，一直致力于总结良好做法和汲取的经验教训，以增进为多国橡胶种植园工作的土著人民的权利。为了制定改善在橡胶园生活和工作的土著人民的人权状况，建立了一个由政府 and 联利特派团组成的工作队。

15. 关于国家落实土著人民权利的问题，人权高专办一直在跟踪拉丁美洲区域落实人权机制关于土著人民状况建议的情况。人权高专办、儿童基金会和联合国妇女发展基金(妇发基金)委托并共同资助了一项关于在玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁落实土著人民问题特别报告员、儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会建议的良好做法、障碍与挑战的研究。这项研究的目的是更好地了解法律和政府承诺与当地实际应用情况两者间存在的所谓实施差距。这一由土著咨询小组撰写的研究报告已于2008年7月完成，并于2008年11月出版。

16. 人权高专办还高度重视政府提出的技术合作要求。例如，在柬埔寨的国家办事处提供专题咨询意见，协助内政和司法部所辖主管族裔问题的部门和土著乌瓦族人之间进行的对话。2008年，国家办事处在该国不同地区举行了一系列会议，召集土著领导人、组织和重要的国家机构，包括监察员办公室和国家总检察长，商定一个文件，说明在土著乌瓦族人土地上勘探和开采矿物和其他自然资源前应采用的磋商程序。这不仅使人们对该问题有了更明确的了解，而且还得以制定了一份指导文件，供新建的隶属内政和司法部的土著人民事务股参考，以确保在土著乌瓦族人土地上进行任何活动之前，与之进行充分和有效的磋商。

17. 人权高专办继续就发展或加强国家关于土著人民权利的立法问题提供专题知识和技术援助。在厄瓜多尔，人权高专办正在与司法部协调，起草关于土著司法的法律草案。人权高专办还在为司法等部门编写关于土著人民的人权培训单元。人权高专办继续向刚果共和国提供技术援助，帮助其制定关于土著人民权利的立法。人权高专办举行了一系列会议，帮助起草者使立法符合现有的人权标准，特别是《联合国土著人民权利宣言》。之后，人权高专办于2008年8月与儿童基金会和刚果共和国司法部一起，在布拉柴维尔为议员举办了为期两天的简报会，帮助其更好地了解土著人民的权利，并推动议会通过该法律。

18. 为了使政府在《联合国土著人民权利宣言》的框架内，参与与土著人民的对话，位于中非共和国雅温得的人权和民主次区域中心将于2009年4月举办一次区域讲习班，邀请8个中非国家的政府和土著人民参加，讨论该区域土著人民面临的主要问题以及如何增进他们的人权的问题。

19. 外地办事处组织的能力建设和提高认识讲习班也越来越多。2006年，人权高专办在尼泊尔开展了一个为期3个月的融入社会项目，查明尼泊尔的土著人民和少数民族问题。人权高专办在该项目报告的基础上，开展了一系列活动，建设他们的能力，并制作了卡通画系列，籍此提高人们对土著人民和少数民族利用司法系统权利的认识。人权高专办在危地马拉也针对土著司法制度和正规司法制度的问题，在2008年5月发表了一个关于获得诉诸司法的机会的研究报告，包括两个制度之间的比较分析。该研究的使用对象是土著和正规司法工作者。

五. 关于深入对话的内容提议

20. 人权高专办欢迎有机会与论坛进行深入对话，并提议将以下领域作为开展讨论的起点：

论坛提供咨询意见的性质和范围。常设论坛的核心任务是通过经济及社会理事会(经社理事会)，就土著问题向联合国系统提供咨询意见。目前，论坛向人权高专办提出咨询意见的主要形式是向秘书处或人权机构或机制提出建议。这些建议的价值在于，它们使人了解论坛对什么应是人权方面的优先事项的看法。但是，

论坛可以为人权高专办(特别是机制)所作的工作提出更为实质性的意见。例如,人权高专办在为即将于 2009 年 3 月举行的人权理事会第十届会议起草高级专员关于气候变化与人权的报告时,采纳了论坛第七届会议关于气候变化的讨论意见,而且,论坛成员原本也可以直接对这项研究发表意见。同样,儿童权利委员会在撰写关于土著儿童的一般性评论时,或许可以得益于论坛成员提出的见解。人权高专办认为,不妨进一步开展讨论,考虑论坛如何对人权机构或机制的这种产出作出贡献的方式方法。

人权高专办提供的资料的性质和形式。目前,人权高专办像联合国其他机构一样,每年就其如何采纳论坛的具体建议提出报告。人权高专办还就其开展的关于土著问题的活动提供一般性资料。但是,人权高专办想了解其提供的资料对论坛成员是否有用,尤其是这些资料是否有助于论坛完成任务。或许应该指出,论坛成员对这些报告很少提出问题,与观察员(包括国家和土著人民)几乎没有对话。为了能够更为热烈地交换意见,是否需要报告作出某些变动?

与观察员的对话:论坛吸引了众多的观察员,包括国家代表、土著组织和专家。因此,论坛的年会是与利益攸关者,特别是前来参加届会并想在当地看到行动的政府和土著社区领导人广泛讨论联合国机构工作的独特机会。有时,联合国机构(包括人权高专办)的代表团中有外地工作人员。论坛如何强化和利用现成的这些直接经验,为其在国际一级的工作汲取经验教训?

避免重复劳动:全国整个系统,包括论坛在内,面临的其中一个挑战是如何确保方案之间的连贯与配合。设立土著问题机构间支助小组的目的是为处理土著问题的联合国机构提供一个平台,使其能够彼此合作,并了解对方的工作。论坛应邀参加这些年度会议,并积极发表意见。尽管已有这些举措,但考虑到需要尽可能有效地利用现有的有限资源帮助解决土著问题,人权高专办认为有必要进一步交换意见,加强合作,避免重复。土著人民权利专家机制的建立再次突出了合作问题的重要性。专家机制在 2008 年 10 月举行了第一届会议。论坛派代表出席了会议。

国家一级合作:近几年来,人权高专办极大地加强了外地存在,在 50 多个国家建立了机构。这意味着论坛成员有可能在人权高专办的国家活动中发挥作用。这在俄罗斯联邦和危地马拉等一些国家已经变成现实。在人权高专办如何利用论坛成员对其外地工作所作的实质性贡献问题上,人权高专办有兴趣听取论坛成员的见解。

侵犯人权:人权高专办知道,每年都有很多提请论坛注意的人权申诉,并知道论坛的作用是经济及社会理事会的咨询机构,没有对侵权行为采取行动的正式授权。迄今所作的努力是确保土著人民事务特别报告员出席论坛的届会,使其能够直接听取提交的这些申诉,并酌情采取行动。人权高专办应论坛的请求,也协

助其他特别程序任务负责人参加会议，使观察员能够了解处理侵犯人权案件的各种现有机制。显然，这一问题对许多与会者至关重要，人权高专办认为有必要进一步讨论如何以系统的方式处理这些问题。
