



第六十一届会议

议程项目 64(a)

土著问题

土著人民的人权和基本自由情况

秘书长的说明*

秘书长谨向大会会员国转递土著人民人权和基本自由情况特别报告员罗道弗·斯泰芬哈根根据人权委员会 2005 年 4 月 20 日第 2005/51 号决议第 18 段提交的报告。

* 报告在期限过后提交，需要进行协商。



土著人民人权和基本自由情况

摘要

本报告叙述了 2005 年 11 月至 2006 年 10 月期间开展的活动，着重指出了特别报告员认为值得特别紧急关切的一些问题。

特别报告员为履行人权委员会 2001 年交托的任务而开展的工作着重(a) 对影响土著人民人权和基本自由情况的问题进行专题调查；(b) 访问各国和(c) 就世界各地关于土著人民人权和基本自由遭受侵犯的指控与有关国家政府进行沟通。

特别报告员特别提到由大会通过在人权委员会第一届会议上已通过的土著人民权利宣言对土著人民的重要意义。

在本报告所述期间，特别报告员正式访问了新西兰和厄瓜多尔，随后访问了危地马拉、墨西哥和加拿大。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	4
二. 按任务规定进行的活动	5-32	4
A. 访问国家	15-24	5
1. 访问新西兰	16-19	6
2. 访问厄瓜多尔	20-24	6
B. 特别报告员报告所载建议的落实情况	25-31	7
C. 就世界各地土著人民人权和基本自由遭受侵犯的指控与有关国家 政府进行沟通	32	8
三. 未来国际保护土著人民权利	33-40	8

一. 导言

1. 这是土著人民人权和基本自由情况特别报告员罗道弗·斯泰芬哈根根据人权委员会 2005 年 4 月 20 日第 2005/51 号决议向大会提交的第三份报告。在本报告所述期间，特别报告员向人权委员会第二次会议提交其年度报告（E/CN.4/2006/78 和 Add. 1-5）。
2. 在本报告所述期间，介绍 2005 年 11 月至 2006 年 10 月进行的活动，有如特别报告员去年给大会的报告（A/60/358）一样，提到他认为对促进和保护土著人民人权特别重要的一些问题。
3. 人权委员会第 2001/57 号、第 2002/65 号、第 2003/56 号、第 2004/62 号和第 2005/51 号决议以及特别报告员的报告 E/CN.4/2002/97（第 2 及第 3 段）和 E/CN.4/2004/80（第 2 段）说明在特别报告员任务范围内的职权。至于指导特别报告员的工作的国际法规在其报告 E/CN.4/2002/97 及 E/CN.4/2004/80/Add.1（第 79 至第 101 段）加以详述。
4. 人权委员会第 2005/51 号决议首次请特别报告员阐述为执行他在一般性报告和国别报告中提出的建议而采取的各种最佳做法，并请他向人权委员会第六十二届会议提交工作进度报告。

二. 按任务规定进行的活动

5. 随着与政府和非政府组织进行积极对话，去年 9 月向人权委员会提交年度报告，说明 2005 年 3 月至 2006 年 3 月完成的活动。象两年前我执行任务时，在这个期间继续着重三个主要方面：第一，对影响土著人民人权和基本自由情况的问题进行专题调查，这反映在主要报告；第二，访问国家和第三，紧急呼吁注意关于土著人民人权和基本自由遭受侵犯的指控。
6. 在主要报告（E/CN.4/2006/78）和其附件载列在这些领域开展的活动。今年，提交了五个附件，其中载列在报告所述期间收到和互送有关侵犯土著人民人权和基本自由的来文（E/CN.4/2006/78/Add.1）；2005 年 7 月 28 日至 8 月 8 日访问南非的报告（E/CN.4/2006/78/Add.2）；2006 年 11 月 16 日至 26 日访问新西兰的报告（E/CN.4/2006/78/Add.3）；应人权委员会要求，为执行我年度报告所载建议而采取的各种最佳做法的进度报告（E/CN.4/2006/78/Add.4）；和各国议会联盟及亚利桑纳州立大学就我主要报告的题目分别于 2005 年 7 月和 10 月举办国际研讨会的一些结论和建议（E/CN.4/2006/78/Add.5）。
7. 今年我的专题报告说明有关土著人民权利的规范和法律的执行情况。过去十年，各国进行许多宪法和法律改革，确认土著人民、其公民、政治、经济、社会

和文化权利。有些法律比其他的较广泛；有些则规定有限的权利，次于第三者或国民的利益。

8. 近年来有关土著人民的规范和法律与他们日程生活的实质性变化差得很远。土著人民权利标准的实施与这些权利的切实行使之间的差距构成严重问题，人权委员会和大会应予密切注意。在今年报告内，已认清据我认为造成此现象的因素。

9. 需要指出在许多国家，土著人民人权原则和国际标准即使已批准，因没有自动构成国内法的一部分而未予实施。有时，政府官员和法院对这些权利一无所知。报告指出另一个问题，各种法律不一致，例如自然资源管理条例、土著人民法和人权都不协调。

10. 不过，主要问题在于实施的空白，即现行法律与行政、法律和政治措施之间的差距。形式与实际之间的差距导致对土著人民人权的侵犯。缩小差距、填补空白是一项挑战，必须在未来制定土著人民人权行动纲领。

11. 土著人民日益使用国际机制来保护其人权。在区域一级，美洲人权系统发挥越来越大的作用，非洲区域系统正在开始显著。在国际一级，国际劳工组织和联合国条约机制无疑，在保护土著人民权利方面愈来愈能够行使道德权力。国家和国际机制制定一系列与土著人民有关的新良好做法，但不总是获得满意成果。

12. 作为特别报告员，人们对“实施的空白”现象日益注意和为填补空白寻求解决办法是我的关切，以便执行我的建议。如前所述，人权委员会在第 2005/51 号决议请我研究“为执行他在一般性报告和国别报告中提出的建议而采取的各种最佳做法”。

13. 关于研究进展的报告业已提交人权委员会最近的会议（E/CN.4/2006/78/Add.4）。该报告指出，“虽然对至今收到的资料表示浓厚兴趣，但没有载列为编制能导致实现相关目的的研究报告所需的具体内容”。为此，认为“查明具体行动落实”载在我各个报告的各项“建议”至关重要。

14. 我打算继续应委员会的要求提交最后报告，并为此规划各种活动，以便能够收集所需资料。

A. 访问国家

15. 在报告所述期间，我到新西兰和厄瓜多尔分别进行两次访问，视察土著人民人权情况。第一次访问已通知人权委员会最近的会议（E/CN.4/2005/78/Add.3）；第二次即将通知。

1. 访问新西兰

16. 应新西兰政府和毛利组织的邀请，2005 年 11 月访问了新西兰。我对政府减少占人口总数约 15% 的毛利人和其他人民之间在社会发展和人发展、尤其是健康、教育、收入和就业方面的不平等居高不下的承诺以及当局保证新西兰社会各群体分享国家发展成果的承诺感到鼓舞。

17. 尽管取得进展，许多毛利人对根据英国 1840 年签订的《威坦哲条约》其权利被侵犯，但却未获得应有赔偿感到不耐烦。该条约是毛利人和政府之间关系的法律依据。

18. 此外，目前很多毛利人对沿海区新条例取消他们拥有这些土地的传统权利，由给予他们使用权的行政程序所代替表示关切。

19. 在我报告向新西兰政府提出几项建议，旨在提议关于加强和巩固毛利人人权，包括对土地和沿海区的集体权利的措施。

2. 访问厄瓜多尔

20. 应政府和土著组织的邀请，今年 4 月我正式访问厄瓜多尔。我到沿海、亚马孙山区和地区的土著社区视察，与最高当局和各土著民族的代表会见。

21. 虽然在提交人权委员会的下次报告中应叙述这方面，我愿借此机会说明一些观感。首先，我发现在保护土著权利方面法律上有很大缺陷。尽管厄瓜多尔宪法 1998 年授予土著人民和民族在不同领域的集体具体权利，这些权利没有写入相应次要法律，致使其充分实施困难重重。此外，政府建立各种机构处理土著人民的问题，并让土著人参与公共政策的实施，但这没有以具体法律为基础，因此机构薄弱。

22. 厄瓜多尔政府历来承认一些土著土地，尤其是在亚马孙的土地，土著社区可就土地和资源的使用进行谈判。可是，特别令人感到严重关切的是，土著生境逐渐遭受损坏和开采活动的影响，尤其是在亚马孙、北部边区和太平洋沿海的石油、矿物和木材开发对环境、土著人权利的影响。应特别注意的是，不与外界接触和自愿孤立的土著人面临的问题，他们因非法森林砍伐和在土地的其他非法活动而受影响。一些土著社区反对在其土地进行石油开发，例如在亚马孙的萨拉亚古，要求美洲组织保护其人权。

23. 尽管近年来经济增长，土著人民的经济、社会和人发展的各种指标低于国家平均率。除农村贫困外，在城市地区的土著人，特别是土著妇女的生活条件日益困难。

24. 最后，由于缺乏符合土著公正的法律，因此引起土著司法和普通司法之间的管辖权发生抵触。没有公设辩护制度、没有翻译员以及执法人员和公务员对不同

文化不敏感等因素致使土著人获得公正待遇的问题更加严重。已向厄瓜多尔政府提出各种建议和要求国际技术合作。我认为适当执行建议会有助于改进厄瓜多尔土著人的人权情况。

B. 特别报告员报告所载建议的落实情况

25. 应人权委员会的要求，已开展活动调查在各国我报告所载的建议的落实情况。5 月在危地马拉就执行情况进行了访问，以查明自我 2002 年访问以来发生的变化。在这种情况下，核实各国人权机制在支持政府、国际机构和民间社会改进人权情况的进程中实行落实活动的重要性和必要性。

26. 已发现危地马拉土著人民权利的情况的一系列变化和进展。我认为特别重要的是，政府当局日益意识到需要优先注意国内土著人的人权问题，导致各种土著人民和政府之间对话机制的设立。

27. 我认为特别適切的是，公开承认在武装冲突中犯下和对土著社区造成特别严重影响的罪行。在这方面，也应该强调对土著人民歧视依法受罚的第一批案件的重要性。

28. 尽管取得这些重大进展，在危地马拉的这次访问还让我确认土著人民继续遭受严重的种族歧视，妇女和土著儿童的情况特别令人关切。我还注意到各项和平协定，特别是关于土著人民的特性和权利协定的执行停滞不前。为保护土著人权利而建立的组织没有足够的体制基础和预算。司法制度应紧急提供重大支助，以保证土著人民，特别是土著妇女在其人权被侵犯时能够诉诸法律。为此，特别需要根据国际人权标准承认土著习惯法，在危地马拉法律中提供保障。

29. 最后，尽管政府承认在武装冲突期间实行的暴行和其责任，还觉察到土著社区认为直至将这些罪行的负责人绳之以法，在危地马拉不存在公正。

30. 在墨西哥实行各种活动，制订适当方法来评估执行特别报告员的建议的程度。已与政府当局和土著组织和人权组织一起参加一些活动；在该国各地视察土著社区，以获取一手资料。在墨西哥地方当局已响应许多土著社区的需要，例如基础设施、社会服务和对生产活动的支助。不过，由于累积的问题严重，这些支助不足够。近年来，用于解决土著社区问题的公共预算没有增加。在一些实例中，更令人关切的是，当局做出关于土著地区的发展项目的决策，但导致受影响社区的人权遭受严重侵犯。在格雷罗州建设的 La Parota 水力发电厂就是个例子。还在等待 2001 年土著法的修改——写入宪法——和在我 2003 年访问墨西哥报告所建议的圣安德列斯和平协定的落实。

31. 今年 10 月初（2 至 3 日）我参加在渥太华举行，有加拿大政府、土著组织和人权组织的代表出席的会议，讨论我 2004 年访问加拿大时提出的建议的执行情况。10 月 5 至 7 日，举行关于特别报告员建议的执行情况的国际专家讨论会。这

些会议反映出对执行问题的兴趣日增，为根据特别报告员应人权委员会要求提出的建议，完成我关于“最佳做法”的研究报告提供意见。此外，这种会议作为在今后访问的其他国家加强执行特别报告员的建议的模式，类似在智利和菲律宾筹备的会议。

C. 就世界各地土著人民人权和基本自由遭受侵犯的指控与有关国家政府进行沟通

32. 不断收到越来越多土著组织和民间社会关于土著人民人权遭受侵犯的指控的来文。许多来文载有指控信件，或者是对人权构成严重或紧急危害的案件。来文的增加反映出土著人民和组织清楚知道举报的机制，但又表明土著人民的权利不断遭受严重侵犯和限制，这令人不安。特别令人关切的是，只有少数提供来文的国家有系统地 and 满意地处理指控和紧急呼吁这样做的信件、已建议人权委员会定期普遍修改特别程序，特别注意关于建立保护土著人民权利的有效制度所受到的严重限制。

三. 未来国际保护土著人民权利

33. 需要指出的是，在国际一级人权委员会第一届会议于 6 月 29 日通过的联合国土著人民权利宣言的重要性。这项行动经过在日内瓦近二十年谈判后才得以实行，是土著人民和人权界人士所期望的重大成果。不幸的是，没有一致通过这项保护人权的新国际文书，这特别重要，可足使大会予以批准其通过和显示人权委员会的建设性工作的支持。

34. 我认为《宣言》今后是世界上保护和促进土著人民人权的新渠道，并反映对土著人民人权的内容的新国际共识。我衷心希望委员会和大会对人权领域的重大发展继续予以密切注意。

35. 在《宣言》作为土著人民人权新的必要参考的挑战面前展示各种观点。第一，必须澄清和丰富现有各种人权文书所规定的人权及国家的国际义务，并根据《宣言》添加新内容，后者不是法律形式文书。在这个过程，无疑国家和国际法院发挥重要和新的作用。

36. 《宣言》也必须指引负责监督国际人权条约的机构解释这些条约的规定在缔约国的有效范围。《宣言》有助于推动和巩固国际和区域机构所做出有关土著人民权利的国际法学。

37. 《宣言》是在有关人权的国际领域、区域或专门领域讨论土著问题国际标准的要点。《宣言》的通过也成为一股强大动力，促使有关土著人民权利的新或现有习惯法在国际秩序中具体化。

38. 象过去的人权宣言（《世界人权宣言》、《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》或后来转变为国际公约的其他宣言）那样，《联合国关于土著人民权利宣言》可发挥重要作用，在存在土著人民权利问题的国家，指引这方面的国家法律程序，这种情况有时很迫切。土著人民就歧视、排斥、否定文化和法律上不承认的问题和政府进行对话，通过立法寻找新解决办法，《宣言》为此提供必要的参考框架。

39. 仔细评估联合国系统各机构特别是在千年目标的框架实行有关宣导和国际合作的各项活动还很有用。此举，特别是在有土著居民的国家，旨在充分实行《宣言》的各项规定。

40. 最后为此，我想要紧急呼请大会会员国通过人权委员会向它们转递的《联合国关于土著人民权利宣言》。
