



人权理事会

土著人民权利专家机制

第三届会议

2010 年 7 月 12 日至 16 日

临时议程项目 3

关于土著人民及其参与决策权问题的研究报告

关于土著人民及其参与决策权问题的研究进展情况报告

土著人民权利专家机制的报告*

内容提要

本报告包括国际人权框架、土著人民的内部决策及其对与国家和非国家机构相关联的决策机制和影响土著人民的各项工作的参与。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-6	3
二. 国际人权框架	7-40	3
A. 《劳工组织第 169 号公约》	17-26	6
B. 区域文书和判例法	27-29	8
C. 自决权	30-33	8
D. 自由、事先和知情的同意	34-40	9
三. 土著人民的内部决策程序和机构	41-65	11
A. 土著决策程序	42-45	11
B. 土著决策机构	46-50	11
C. 土著议会和组织	51-53	13
D. 土著法律制度	54-58	13
E. 土著妇女在决策方面的作用	59-60	14
F. 土著治理的改革和挑战	61-65	14
四. 参与与国家和有关非国家机构相关联的决策机制和“影响”土著人民的“程序”	66-100	16
A. 参与选举政治	66-69	16
B. 参与议会工作	70-77	16
C. 直接参与治理	78-81	18
D. 参与混合治理系统	82-85	18
E. 国家成立的理事会或委员会	86	19
F. 为发展项目实行协商和获得自由、事先和知情同意的政策	87-91	19
G. 参与建立另外的组织	92-94	20
H. 参加区域和国际论坛及工作	95-96	21
I. 其他问题和挑战	97-100	21

一. 导言

1. 《第二个土著人民国际十年行动纲领》强调了确保土著人民切实参与决策的重要性。联大第 59/174 号决议所通过行动纲领的五项目标之一就是“根据自由、事先和知情同意的原则促进土著人民充分有效地参与对他们以下方面有直接或间接影响的决定：生活方式、传统土地和领土、他们作为拥有集体权利的土著人民的文化完整性、以及他们生活的其他方面”(A/60/270, 第 9 段(二))。
2. 《联合国土著人民权利宣言》中与土著人民参与决策有关的条款强调了上述原则对土著人民权利的重要性(见下面第 8 段)。¹ 的确，土著人民全面参与影响到其生活的所有事项的决策是其充分享有人权的基础。这一原则是对众多普遍承认的人权的综合，是核心，它使土著人民能在平等条件下掌握自己的命运。没有这一基本权利，土著人民就不能享有其集体和个人的人权。
3. 重要的是，《宣言》区分了内部和外部决策。这样，土著人民就有了对其内部和地方事务的自治或自主权利(第 4 条)，以及根据自己的选择充分参与国家的政治、经济、社会和文化生活(第 5 条)以及参与影响他们或其权利的所有决策的权利(第 18 和 19 条)。换言之，《宣言》确认，土著人民有权建立和保持自己的决策机构和权力，这与他们参与外部决策和国家秩序的权利是并行的。因此，本报告将参照有关国际框架集中论述这两个领域。
4. “外部”决策这一概念一般可理解为影响到土著人民的国家和非国家机构和活动，但应注意的是，《宣言》避免了给土著人民的“内部和地方事务”下定义。然而，《宣言》中一些条款的措辞似乎在概念上是和自治和自主相联系的，包括第 5 条和第 14 条。
5. 参与决策的原则也和土著人民包括其自治权或自主权在内的自决权以及国家按照自由、事先和知情同意的原则就影响他们的事项征求其意见的义务有明显关系。这些法律概念是任何关于土著人民参与决策权利的讨论的固有组成部分，在整个报告中都将被看作参加决策权利的重要方面。
6. 最后，由于参与权既适用于土著人民的集体也适用于其个人，同时考虑到土著人民特有的权利一般是指集体权利，因此，本报告也将以土著人民参与决策的集体权利为重点。

二. 国际人权框架

7. 国际人权法提到一般和具体形式的参与权。一般形式的参与是指参与公共事务的进行，而参加选举则是一种具体形式的参与。对公共事务的参与权利不仅限

¹ 3-5、10-12、14、15、17-19、22、23、26-28、30-32、36、38、40 和 41。

于对正式政治机构，因为它还包括很多具有公共性质的社会活动。此外，参与权可以是一项个人权利，也可以是一项集体权利。这些基本权利受《世界人权宣言》的保护，其中第二十一条第(一)款规定，“人人”有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利；第二十一条第(三)款规定，“人民”的意志是政府权力的基础。

8. 《宣言》中有 20 多个条款肯定了土著人民的参与决策的权利，并特别将其细分为 (a) 自决权；(b) 自治或自主权；(c) 土著人民的参与权；(d) 其“积极参与的权利”；(e) 国家“征得其自由、事先和知情同意”的义务；(f) 与土著人民达成“自由协议”的义务；(g) 与土著人民“协商与合作”的义务；(h) 与土著人民“共同”采取措施的义务；(i) 对土著人民的“习俗”给予应有“尊重”的义务。这些都强调了土著人民的参与权是一项核心原则，而且是国际人权法承认的权利。

9. 较早的一些人权条约条款对外部参与部分做了进一步细分，包括《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条，其中规定公民有下列权利：(a) 直接或通过自由选择的代表参与公共事务；(b) 在真正的定期选举中投票或被选举的权利；(c) 平等利用公共服务。

10. 相比该《公约》所有其他条款，第二十五条不同的是采用了“公民”一词，意指权利的主体。因此，国家可要求以公民资格作为行使第二十五条所规定权利的条件，虽然该条并不妨碍国家将这些权利的适用范围延伸到非公民。然而，特别提及公民资格对很多无国籍土著人而言却是一个根本性法律障碍，因为他们在其出生和居住的国家作为外国人的法律地位限制了他们参与公共事务的能力。

11. 人权事务委员会在其第 25 号一般性意见中解释说，第二十五条规定的权利涉及、但有别于《公约》第一条第(一)款规定的人民自决权(CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 第 2 段)。该委员会得出的结论是：第一条第(一)款所载权利包括人民自由决定其政治地位的权利和选择其宪法或政府形式的权利，而第二十五条则涉及个人参与构成进行公共事务的程序的权利。在 1991 年的一个涉及土著人民的案件(Marshall 等(米克麦格人)诉加拿大)中，该委员会再次肯定，第二十五条(甲)款规定的参与权包括直接或通过自由选择的代表参与进行公共事务的权利。该委员会得出结论认为，该条没有确定，在制定宪法的过程中，在一个土著群体的成员与其他群体一起享有参与权利的情况下，有一项由该群体直接代表的权利。² 但

² 联大第四十七届会议正式记录，补编第 40 号(A/47/40)和 Hanski、Raija Scheinin、Martin(2003 年)，人权事务委员会的主要案件，Vasa, 人权研究所，Abo Akademi 大学，第 402 页及第 406-409 页。

应当指出，更近些时候，在讨论土著人民的问题时，该委员会几次提到第一条或自决权的概念，都涉及土著人民的参与权。³

12. 另一方面，《公民权利和政治权利国际公约》中保护土著人民文化权利的第二十七条援引了与关于内部或地方事务有关的某些问题有关的参与权。人权事务委员会认为，享有这些权利可能需要采取积极的法律保护措施以及确保土著社区切实参与影响他们的决策的措施(CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 第 7 段)。后来，该委员会在根据《第 1 号任择议定书》审议个人申诉时，在其意见和结论中进一步详细阐述了参与权。不就可能影响土著人民的措施与他们进行有意义的协商，一般都会构成剥夺根据第二十七条他们应有的文化权利。⁴

13. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条和第八条明确规定，妇女参加本国政治和公共生活的权利应当和男子平等，包括在国际领域。虽然该《公约》没有具体提到土著妇女的权利，但必须参照《宣言》第二十二条来看这两条，第二十二条规定，应保证土著妇女的特殊需要，使她们不遭受任何形式的歧视。同样，虽然《北京宣言和行动纲要》没有具体提到土著妇女的参与，但妇女地位委员会现在号召妇女参与《北京行动纲要》和千年发展目标(E/CN.6/2005/2, 第 572-595 段)。

14. 参与也是《儿童权利公约》的指导原则之一。第 12 条肯定，儿童，不论是个人还是集体，有权参与和其生活有关的决策，在家庭、学校和社会中影响这方面的决定。另外应当结合《公约》第 30 条来解释《公约》的各条款，第 30 条规定，儿童有权与其群体的其他成员一起，单独或集体享有自己的文化，信仰自己的宗教和举行宗教仪式，或使用自己的语言。

15. 《消除一切形式种族歧视国际公约》要求各国禁止和消除各种形式的歧视，包括在享有政治权利以及进行公共事务方面(第五条)。消除种族歧视委员会在其关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)中促请缔约国确保土著人民成员在参与公共生活方面有平等权利，不在未征得其知情同意的情况下做出任何影响其权利和利益的决定。⁵

16. 《经济、社会、文化权利国际公约》中有一些条款肯定了参与国家经济、社会和文化生活的权利。经济、社会和文化权利委员会在其第 20 号一般性意见中强调，在第二条第二款阐明并体现在整个公约中的不歧视和平等原则适用于公约所载所有权利。⁶

³ 见 CCPR/C/79/Add.109 和 Add.112, CCPR/CO/69/AUS 和 CCPR/CO/74/SWE。

⁴ 联大第五十届会议正式记录，补编第 40 号(A/50/40)，第二卷，附件十，I 节，第 9.6 段。

⁵ 联大第五十二届会议正式记录第 18 号补编(A/52/18)，附件五，第 4(d)段。

⁶ 见 E/C.12/GC/20, 第 2 段；E/C.12/GC/21, 第 7、21-24、36-37 段。

A. 《劳工组织第 169 号公约》

17. 《国际劳工组织第 169 号公约》中有一系列关于土著人民参与权利的重要规定。该《公约》本身就是基于认识到，土著人民希望在其所居住国家的范围内掌握自己的体制、生活方式和经济发展，保持和发扬其特点、语言和宗教；因此，协商和参与权利是该《公约》的基石。《公约》第 2 条和第 33 条要求各国使土著人民参与制定影响他们的政策制度化，以适当执行《公约》的各项条款。这些条款规定，各国应在一开始就在土著人民的参与下采取协调和系统的行动，以保护其权利和尊重其完整性。⁷

18. 《国际劳工组织第 169 号公约》第 6、7 和 15 条为与土著人民的协商及其参与提供了总的法律框架。第 6 条要求，每当要采取可能影响土著人民的法律或行政措施的时候，通过适当程序，特别是其代表机构，本着诚意与土著人民进行协商，以达成协议或征得其同意。这适用于各级决策。虽然该《公约》规定的协商义务被解释为不要求与土著人民达成协议，但第 6 条第 2 款要求仍然要求有一个就要采取的措施“达成协议或征得同意的目标”。

19. 第 7 条规定，土著人民，除其他外，尤其有权决定他们自己的发展进程优先事项，因为这影响到他们的生活、信仰、体制和精神健康和他们所占据或使用的土地，以及尽可能多地掌握自己的经济、社会和文化发展。这些关于协商和参与的条款是该《公约》的关键条款，是实行所有其他条款的基础；通过一些其他条款还提到国家对协商和参与的义务。⁸

20. 《国际劳工组织第 169 号公约》第 15 条确立了一项原则，即：土著人民有对其土地上存在的自然资源的权利，包括参与、使用、管理和保护这些资源的权利。在国家保留对矿产或地下资源的所有权的情况下，第 15 条第 2 款要求，作为基本保障，在进行或授权勘探或开发土著土地上的资源之前与土著人民协商，以便确定他们的利益是否会受到影响以及将受到多大影响。

21. 《第 169 号公约》为国家与土著人民的协商规定了五项实质性要求。《公约》第 6 条第 1 款(a)项要求通过土著人民的代表机构进行协商。劳工组织监督机构强调，代表的选定应当是“土著人民自己所采取程序的结果”。⁹ 因此，要求在进行任何协商之前由有关土著人民或社区确定符合其要求的机构。另外，鉴于许多土著机构在歧视性的历史进程中遭到破坏，因而导致国家与土著人民之间

⁷ 劳工组织提交的文件。

⁸ 劳工组织国际劳工标准司(2009 年)，“土著和部落人民：《劳工组织第 169 号公约》指南”，第 59 页。

⁹ 劳工组织监督机构第 282 届会议，2001 年 11 月，根据《劳工组织公约》第 24 条确定的代表权，墨西哥，GB.289/17/3。

关系的不正常，十分重要的是，国家要帮助土著人民建立自己的机构和提出主张，并在适当情况下提供必要的资源。¹⁰

22. 《第 169 号公约》第 6 条第 1 款(a)项规定，应通过适当程序进行协商。劳工组织监督机构认为，程序是否适当要看其是否能为就拟议采取的措施达成协议或征得同意创造有利条件，不论取得什么结果。¹¹ 通常，公开听证不被认为是足以达到“适当程序”的要求的办法。劳工组织专家委员会强调，协商程序的内容和机制需要使有关土著人民或社区能在充分理解有关问题的基础上及时充分表达意见，以便他们能影响结果和达成协商一致意见，进行的方式要所有各方均能接受。¹²

23. 《公约》第 6 条第 2 款规定，协商应当本着诚意和以适合有关情况的方式进行。这就要求协商在相互信任的气氛中透明地进行。政府必须确保土著人民了解有关当前问题的所有情况，而且他们能充分理解情况。土著人民必须有充足时间进行自己的决策，切实参与以符合其文化和社会传统的方式进行的决策。¹²

24. 而且，根据《公约》第 6 条第 2 款，协商的目标应当是达成协议或征得同意。这就要求协议或同意是参加协商的各方的目标，需要为达成协议或得到同意做出真诚的努力。¹⁰ 这一实质性要求必然与本着诚意进行协商的要求密切相关。

25. 最后，劳工组织监督机构认为，应当在有关土著人民的参与下定期评估国家与土著人民之间的现有协商程序或机制的效用，以便继续提高这种程序或机制的效用。¹²

26. 除这些标准之外，《第 169 号公约》中还有另一些条款肯定了土著人民的参与权：

- (a) 参加权(第 2、5-7、15、22、23 条)；
- (b) 被征求意见权(第 6、15、17、22、27、28 条)；
- (c) 国家与土著人民合作的义务(第 7、20、22、25、27、33 条)；
- (d) 土著人民决定自己优先事项的权利(第 7 条)；
- (e) 避免采取违反土著人民自由表达的愿望的措施(第 4 条)；
- (f) 争取与土著人民达成协议或获得其同意的义务(第 6 条)；
- (g) 争取土著人民自由和知情同意的义务(第 16 条)；
- (h) 土著人民掌握自己的发展的权利(第 7 条)；
- (i) 土著人民的有效代表权利(第 6 和 16 条)。

¹⁰ 《劳工组织第 169 号公约指南》，前引书，第五章。

¹¹ 劳工组织监督机构第 289 届会议，2004 年 3 月。

¹² 一般性意见，2008 年(2009 年发表)。

B. 区域文书和判例法

27. 区域制度也为更充分了解土著人民参与决策权利的内容起了相当大作用。在美洲区域人权系统中，目前正在辩论一个《美洲土著人民权利宣言》草案。¹³

《美洲人权公约》只是一般地规定了个人权利，没有直接涉及相应的土著人民权利。尽管如此，缺少关于具体土著权利的规定并没有妨碍美洲人权法院和美洲人权委员会制订关于土著人民权利的重要案例法，这些案例法都和参与决策的权利有密切关系。

28. Yatama 诉尼加拉瓜一案对参与政治的权利有特别重要的意义。美洲法院认为，尼加拉瓜的选举法不适当地限制了一个土著民族群体候选人的政治权利，因为该国要求参加市政选举要有一种不符合该民族习俗和传统的组织形式。¹⁴

29. 《非洲人权和人民权利宪章》具体提到个人权利和人民权利，除其他有关规定之外，¹⁵ 特别规定：所有公民均有权自由参与该国的治理(第 13 条)2000 年，非洲人权和人民权利委员会成立了土著居民/社区问题工作组，其第一个报告¹⁶ 按照关于土著人民权利的国际标准解释了《非洲宪章》的一些条款。非洲委员会最近的一次裁决第一次直接涉及土著人民权利问题。该委员会在裁决书中谴责肯尼亚为开展旅游将 Endorois 人驱逐到其土地之外，并认定对这些人的驱逐侵犯了他们对财产、健康、文化、宗教和自然资源的人权。虽然没有直接涉及参与权，但强调该案件的根本问题是：在与 Endorois 人的土地有关的所有决策过程中，他们都被排除在外。¹⁷

C. 自决权

30. 集体参与权利的标准国际人权框架是自决权。1966 年两国际人权公约的第一条都肯定了这一点。

31. 土著人民的自决权在几个方面与参与决策有关。土著人民有权独立做出决定，以此决定其政治地位及其经济、社会和文化发展。自决是确保土著人民不断参与决策和掌握自己命运的一个经常性过程。这就要求决策机构要使土著人民能按照有关人权标准就其内部和地方事务做出决定，集体参与外部决策。

¹³ 见 www.oas.org/OASpage/Events/default_ENG.asp?eve_code=11(2010 年 5 月 6 日进入)。

¹⁴ Yatama 诉尼加拉瓜，C 系列(第 127 号)，(2005 年)

¹⁵ 《非洲人权和人民权利宪章》第 13、17(2)和(3)、19-21 条。

¹⁶ 非洲人权和人民权利委员会第 28 届普通会议通过(2005 年)。

¹⁷ 非洲人权和人民权利委员会，Entrois 人福利委员会诉肯尼亚，2010 年 2 月 4 日。

32. 《土著人民权利宣言》第 3 条也承认自决权，它采用了人权两公约的同一措辞，承认土著人民有资格享有自决权以第二条规定的平等原则，同时承认土著人民和个人在行使权利方面与“与所有其他民族和个人平等”。

33. 《土著人民权利宣言》第 4 条还承认土著人民对其内部和地方事务的相关自治权和自主权，并说明，土著人民的参与权利不只是个人可与多数居民的成员一样参加选举。第 5 条规定，土著人民行使其自治权利并不以任何方式限制其充分参与国家主流政治生活的权利。

D. 自由、事先和知情的同意

34. 土著人民认定，如国际人权法所规定，自由、事先和知情同意的权利是行使其自决权的要求、先决条件和表现。而且，这个原则对土著人民参与决策具有根本性重要意义。这是因为自由、事先和知情同意的权利构成与接受影响他们的项目有关的一切协商以及与利益分享和减轻措施有关的任何谈判的基础。要特别强调的是与对土著社区有重大影响的下列项目或措施有关的自由、事先和知情同意的权利：在其土地和领地上大规模开采自然资源¹⁸或建立天然公园、保留森林、野生动物保护区。

35. 《土著人民权利宣言》中有一些条款要求在某些影响土著人民的决定方面要让他们行使自由、事先和知情同意的权利。《宣言》中有六个条款提出与自由、事先和知情同意有关的明确要求，这就说明了这种同意对实现《宣言》中所规定各种权利的重要性。第 10 条规定，如果未事先获得有关土著人民的自由知情同意，不得强迫他们搬迁。第 11 条规定，在事先未获得土著人民自由、知情同意收取其财产的情况下，国家有义务通过有效机制予以补偿。第 19 条要求国家在通过和实施影响他们的立法或行政措施之前与他们协商以征得其同意。第 29 条第 2 款规定，国家应当确保，在没有得到土著人民自由、事先和知情同意的情况下，不将危险物质储藏或倾倒在他们的土地或领土上。最后，第 32 条以更概括性的语言规定，国家应在批准影响其土地、领土或资源的任何项目之前与他们协商以征得其自由、事先和知情的同意。

36. 消除种族歧视委员会(CERD/C/RUS/CO/19、20, 第 24 段)和经济、社会和文化权利委员会等国际人权条约机构根据各自的条约所规定国家义务，也说明需要给予土著人民自由、事先和知情同意的权利。经济、社会和文化委员会在其第 21 号一般性意见中强调，在土著人民的具体权利(E/C.12/GC/21, 第 37 段)所涉及的所有事项上，缔约国均应遵守他们有自由、事先和知情同意的权利的原则。在

¹⁸ 见 Doyle, Cathal, “自由、事先和知情同意：与土著人民和采掘企业有关的协商和利益分享统一标准和框架”，为人权高专办关于采掘工业、土著人民和人权的专题讨论会(2008 年 12 月 3 日至 4 日在莫斯科举行)编写的文件。见 www2.ohchr.org/English/issues/indigenous/resourcecompanies.htm(2010 年 5 月 12 日进入)。

这方面，该委员会提到劳工组织《第 169 号公约》第 6 条第 1 款(a)项和《土著人民权利宣言》第 19 条。经济、社会和文化委员会还指示各国在采掘工业项目方面征得土著人民的同意(见 E/C.12/1/Add.100, 第 12 段; E/C.12/1/Add.74, 第 12 段; CERD/C/62/CO/2)。

37. 其他国际文书也承认土著人民在决策方面的自由、事先和知情同意的权利。例如，关于执行第 8j 条的 Akwe: Kon 自愿指导原则¹⁹ 和《生物多样性公约》保护区工作计划承认，自由、事先和知情同意的权利对保护土著人民的传统知识和知识产权及其在保护区的重新定居具有十分重要的意义。²⁰

38. 在区域一级，《美洲土著人民宣言》草案中有一个类似《土著人民权利宣言》第 32 条的条款，要求在影响土著人民的权利或生活条件的任何计划、方案或提案方面让土著人民行使自由、事先和知情同意权。重要的是，美洲人权法院在论及在土著人民的土地上采矿问题时说，关于会在 Saramaka 地区产生重大影响的大型发展或投资项目，国家有义务与 Saramaka 人进行协商，并按照其习俗和传统征得其自由、事前和知情的同意。²¹

39. 另外，国际金融机构和发展机构不断演变的政策也反映了自由、事先和知情同意原则的重要性。欧洲复兴开发银行实行的环境和社会政策承认，为坚持土著人民的权利以使他们能在他们希望的情况下成为伙伴，必须使他们有自由、事先和知情同意的权利。²² 亚洲开发银行最近也修订了其土著人民有关的政策。2008 年 10 月发布的现行保障政策草案包括了一项要求，即：在涉及在土著人民使用的土地上进行、影响其生计或文化、仪式或精神上使用、因而影响其特征和社区的自然资源的商业开发方面，必须尊重他们的自由、事先和知情同意的权利。²³

40. 最后，七项国家与土著人民之间的条约肯定了作为国家和土著人民之间条约关系基础的土著人民同意的原则。²⁴

¹⁹ 关于为拟在土著和地方社区的神圣遗址、传统上占有或使用的土地和水域进行或可能影响这些地方发展项目进行文化、环境和社会影响评估的 Akwe: Kon 自愿指导原则(2004 年)，见 www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf(2010 年 5 月 7 日进入)。

²⁰ 《生物多样性公约》，保护区工作计划(第 8(a)-(e)条)，2004 年《生物多样性公约》第 7 次缔约方会议通过，第 VII/28 号决定。

²¹ Saramaka 人民诉苏里南，系列 C, 第 172 号，2007 年 11 月 28 日，第 134 段。

²² 欧洲复兴开发银行，环境和社会政策，2008 年 5 月发布，可见于 www.ebrd.com/about/policies/enviro/policy/2008policy.pdf(2010 年 5 月 7 日进入)。

²³ 亚洲开发银行，保障政策声明(第二草案)，2008 年 10 月，第 11-12 和 19 页。

²⁴ 在加拿大，第 6、7 和 8 号条约含有关于土著人民同意的条款。例如，1876 年签订的第 6 号条约规定，“鉴于上述印第安人已得到上述女王陛下专员的通知并已知晓，女王陛下希望开放供定居、移民以及为其他类似目的，…应征得住居住在有关地带的女王陛下的印第安臣民对有关事项的同意。”(第 3 段)。

三. 土著人民的内部决策程序和机构

41. 由于各土著人民目前的情况有很多不同，很难说明全球各土著人民内部决策程序和机构的特点。本节只能大概介绍处于传统和现代混合环境下的一些社会所坚持的土著决策程序的原则。

A. 土著决策程序

42. 土著人民，不论是处在没有明显等级的均等社会，还是处在等级较明显的等级社会，其生活往往都遵循传统的土著法律制度，即某些司法界所说的“习惯法”。这一术语所指的是一系列法律文书，可能会包括各种不同的习俗、精神、传统、程序和惯例。

43. 传统的决策程序可能是地方性的，只限于村庄一级，也可能是地域性的，或适用于某一土著人民的整个社区。虽然这些传统法律制度具有活力并可对现代世界作出反应，但某一具体社区的法律却也不断通过传统习俗、社会化和知识的代代相传得到加强。这些法律也指导了有关土著当局的大部分决策。²⁵

44. 决策程序包括争议的解决和重要事项的裁决，这些时常依靠传统领导人/头人和顾问、长老会；在某些社区，必要时还可能召开理事会。领导人或长老会的决策在很大程度上靠的是智慧和经验，但总的来说，取决于问题的性质；社区所有成员均可自由直接或间接参加讨论。问题尽可能通过受影响各方都参加的程序，消除异议，达成协商一致意见解决。在必要情况下，各方分歧的实际解决可能需要按规则进行战斗，直到达成或确定一项协议。不论是社区成员之间的争议，还是与其他人的争议，解决任何争议的目的都主要是维持和平、团结与和谐。²⁵

45. 在土著法律和争议解决程序的指引下，一般都能通过包容性和参与性程序做出裁决。即便是在等级制度严格的社区，头人也要征求聪明长者的意见，为受害方举行公平的听证会，对任何有争议的裁决都要向社区做出解释。这也适用于为社区制定标准，包括资源管理和司法事务管理指导原则。在有重大问题严重影响社区生存的情况下，如资源争议，时常需要长老会和整个社区通过全体一致同意的决定。²⁵

B. 土著决策机构

46. 传统决策机构的结构各有不同。系统可能是分等级的，也可能是无等级的，但一般都有一个负责管理事务的长老会，以维持社区的和平、和谐和安宁。

²⁵ 马来西亚 Ramy Bulan 和土著人民网络(马来西亚)、Les Malezer(澳大利亚)、第一次民族峰会(加拿大)、亚洲土著人民条约提交的文件。

土著机构通常是采取民主原则、通过协商一致的办法做出决定，民主原则也体现在理事会成员分享权利、共同负责。在社区领导的选定方面，除看其知识、智慧和正义感以外，还要以为人正直、可靠、忠诚和有远见为条件。承认和转让权力和领导地位，不论是通过继承还是通过选举，都要遵循口述历史以及精神和仪式方面的传统。²⁶

47. 在确保文化、法律、卫生、经济和政治的完整性以及知识的发展和世代传承方面，领导人和长老会成员起着重要作用。在长老会范围内，村长的任务通常是管理整个村庄和主持社区会议和听证会，以确保社区的安全、和平和稳定，土著法律和礼仪得到遵守。长老会其他成员的作用通常是按照其专长就关注的重要事项向村长提出建议，并就各种事项集体做出决定。某些社区有萨满巫师或道士，其作用是就精神事项向长老会提出意见。这涉及生活的所有方面，如出生、青春期、婚姻和死亡，以及安全和特定社区所依靠的传统职业。²⁷

48. 传统决策机构的一个令人关切的重要问题是，现代组织的影响有时会导致长老会不能保持其存在。在这类情况下，只有村长被承认为可管理与社区有关事务的权威。这不仅给社区的领导造成负担，而且事实上破坏了土著社区的民主决策原则。在充当政府发言人的压力下，这种安排在许多国家导致村长降低了客观性和维护本社区利益的能力。在某些国家，由于传统领导人现在被政府指定为社区代表，而且有时被热衷于影响特定社区事务的公司指定为代表，这种情况就变得更严重。²⁸ 传统领导和代表的这种变化对土著人民的内部决策制度产生了不利影响。

49. 在主流当局任命传统领导的情况下，往往不向“新”传统领导人提供支持他们的资源。而且，也没有为保证法律和行政决策产生于高质量的判断和决定，对这些任命的社区领导人给予足够的培训和宣传。因此，许多土著人民对自己的决策机构失去信心，或根本不信任。土著社区对使决策程序和机构恢复活力和重获尊重也缺乏考虑。这种努力将是一项沉重任务，需要多层次的行动，包括促进尊重有能力的土著机构，强调内部决策权利，提倡承认土著传统机构。

50. 许多土著人民为内部目的继续利用、使用和发展传统决策机构，尽管没有国家对这种机构的正式承认。某些土著人民、民族和社区也宁愿保持不被承认，放弃承认可带来的资金、服务、方案和法律保护，这是为了保持对自己机构的完全控制和独立。²⁹

²⁶ 新西兰人权委员会、Ramy Bulan 和 JOAS(马来西亚)、AIPP、国际土著救援组织、Les Malezer(澳大利亚，以及 Wilton Littlechild、Andrea Carmen、Kenneth Deer(北美)提交的材料。

²⁷ JOAS(马来西亚)、Wilton Littlechild、Andrea Carmen、Kenneth Deer(北美)和新西兰人权委员会提交的材料。

²⁸ AIPP 提交的材料。另见 E/C.19/2010/6。

²⁹ 这类土著包括美利坚合众国的主权独立佛罗里达塞米诺尔国和西 Shoshone 国民议会。

C. 土著议会和组织

51. 一些当代土著决策机构采取的是土著议会和组织的形式。这些机构模仿传统决策机构，由所代表社区人民选举的代表组成，所遵循的章程和采取的职能均有助于促进选民社区的完整和福利。

52. 萨米议会是一个鲜明的土著议会范例；Kuna Yala 土著管理机构则是另外一个例子。³⁰ 重要的是要区分土著议会和公共政府，如多数人是土著人的格陵兰。同时，一个国家土著人占多数并不当然意味着土著人在该国的结构中可直接参与决策。

53. 许多土著人民和社区现在都在地方、国家、区域和国际各级建立了组织，目的是便利内部决策并在各种事项方面与国家打交道。

D. 土著法律制度

54. 土著法律制度包括立法(土著法律)、司法和程序等方面，对内部决策十分重要。司法和程序方面包括由头人和长老会在实施土著法律和解决争议时做出的土著法院裁决。土著法律制度的基础时常是集体保障和社区团结的原则。经常做出罚款和赔偿的裁决，以向违法者提供一个请求受害者和全社区原谅的机会。

55. 土著法律可视为包括两个组成部分：属人法和属地法。属人法包括与家庭、社会、文化、语言、精神及传统经济与财产等有关的各方面，而属地法所指则是土地、自然资源和地下资源，但也有社会一面。土著法律适用于作为个人的每个人，也适用于社区的人。³¹

56. 土著法律制度也和土著机构及参与性决策程序相关联。参加村长或领导人举行的听证会的所有各方都有平等机会。如果问题不能在这一级解决，可将其提交有社区所有成员参加的大会解决。这种制度一般也可用于解决社区间或与非土著人的争议。土著司法制度很少是对抗性的。裁决者不追求确定和惩罚违规者(除非认为有必要)，而是努力调和争议各方以及社会的其他人。

57. 然而，一个国家往往有多种法律制度，土著人民为保持其传统法律制度面临大量问题。主要障碍是法律多元化不被接受，包括主流司法当局不尊重土著头人或长老会在实施土著法律和解决争议时做出的裁决，或不承认这种裁决是司法行为。其他障碍包括：国家提供的行政和经费支持有限，传统领导人没有机会修订土著法律，其他法律系统不尊重土著法律系统。

³⁰ Kuna Yala 是巴拿马境内的一个自治领土或 comarca，居民是土著 Kuna 人。这个名称 Kuna 语的意思是“Kuna 土地”或“Kuna 山”。见 Cabedo Mallol, Vicente(2004), *Constitucionalismo y Derechos Indígenas en America Latina*, Collection Armadeus, 第 243-247 页。

³¹ AIPP 提交的资料。

58. 即便是在实行法律多元化的国家，人们也发现，国家只承认土著法律对“软”问题的效力，如社会、文化和家庭问题，而不承认其对“硬”问题的效力，如土地、领土和资源问题。

E. 土著妇女在决策方面的作用

59. 总的来说，土著妇女不是正式决策机构的一部分，虽然她们可和男人一同参加所有讨论。重要的是要指出，土著妇女并非总是被排除在决策之外，而是传统上，而且至今可能仍起着重要作用。例如，在北美洲，在殖民化之前，妇女在决策方面曾起着大得多的作用，但殖民者对男人作用的承认助长了男人至上的概念，随后，这一概念则长久延续下来。在马来西亚的 Kadazan 人中间，bobohizan 或女祭司是长老会中非常活跃的一部分。³² 在知识，特别是知识的保存，³³ 语言、文化、精神和社会关系的代间传承方面，妇女仍然起着重要的主导作用。

60. 某些土著法律也可以视为对妇女不公平，而《土著人民权利宣言》规定，必须使法律和实践都符合国际承认的人权标准。土著妇女现在要求有代表权，要求改革传统程序，正在游说其传统机构将妇女代表纳入各决策层，承认妇女的领导潜力。土著妇女文化和认识水平的提高，以及她们作为传统知识保护者的努力，为她们更多地寻求参与治理提供了条件。另外，现在多数政府都对妇女在决策层中的代表问题更加敏感，在国家一级，现在提高了对妇女参与的认识。人们还认识到，由于学习是在文化和礼仪活动中进行的，而妇女又在这些活动中起着关键作用，所以应当让妇女在这些领域发挥作用。³⁴

F. 土著治理的改革和挑战

61. 对土著人民而言，“改革”往往意味着对传统生活方式的革命，逐渐接受外部和外国因素的入侵，不论是在殖民时期，还是在建国时期，甚至到今天还在继续，以致传统机构被“新”机构的发展所取代，以适应殖民时代之后建立的一系列立法和行政机构。各种因素和影响给保持土著决策程序和机构带来众多挑战，同时，特别影响到领导权和代表权，对已做出决定的尊重，切实参与以及申诉和冲突的解决机制。

62. 土著社区以各种有力方式继续保持和改造决策程序和机构，社区中妇女和青年领袖等更广大阶层的参与证明了这一点。然而，应当指出，虽然选举标准的合并等变革有时是自愿的，但许多情况下不是通过选择，而是因为受到国家和其

³² JOAS(马来西亚)提交的资料。

³³ 《生物多样性公约》，序言 13，第 1 段。

³⁴ AIPP 提交的资料。

他因素等外部因素的影响。尽管如此，土著人民继续改造其程序以找到可靠的解决办法。例如，今天，总的来说，选举传统领导和内部决策的选举人制度取代了传统决策程序，这是一种曾被认为对土著人民来说是外来文化的做法。投票以很多方式简化和个性化了决策程序，在处理异议和社区中的少数所关注问题方面，它往往有更大局限性，因此，可能不利于社区团结。然而，许多土著社区设法将传统决策制度的关键要素和原则纳入了现代选举人制度，从而在更现代的选举人结构中保存了内部决策程序的重要方面。³⁵

63. 不过，当今，在一些土著社区，仍然有许多完整、有效的土著决策制度与一些混合管理制度并行运转。中苏拉维希自治的 Topokafa 人仍然保持着其有别于印度尼西亚中央集权结构的传统管理结构和宗教。³⁶ 北亚利桑那台地的 Hopi 传统制度、新墨西哥 Pueblos 部落传统形式的协商一致决策，以及美利坚合众国和加拿大 Haudenosaune 传统长房等，是另外一些例子。³⁷ 还有一些社区，由于孤立和远离权力中心，继续不受干扰地保持着传统决策制度。³⁸

64. 即便是在传统决策机构保持完整的地区，对土著机构的决定也会有干涉和缺乏尊重。例如，在亚洲多数国家，³⁹ 主要是负责发展基础结构的村民理事会/委员会⁴⁰ 的成立，使人们担忧社区的分裂，使他们不能关注文化的完整性(生活的社会、精神和文化方面)，将注意力集中到不同的发展模式上。有关挑战包括土著机构对与社区土地和资源有关的问题、土著社区内部的划分、土著发展模式和想法不被尊重或理解的矛盾等的管辖权有限。最后，还有一个土著知识代间有效传承的问题，这进一步削弱了土著决策原则。

65. 对将妇女纳入传统决策系统重视不足也是一个需要解决的问题。这一问题为解决政府、非政府组织和社会科学工作者经常提出的土著制度问题提供了机会。

³⁵ Willie Littlechild and Andrea Carmen(北美洲)、AIPP 和 JOAS(马来西亚)提交的资料。

³⁶ Abdon Nababan 提交的资料(印度尼西亚)。

³⁷ Willie Littlechild and Andrea Carmen(北美洲)提交的资料。

³⁸ AIPP 提交的资料(亚洲会前报告)。

³⁹ AIPP 和 JOAS 提交的资料(马来西亚)。

⁴⁰ 这些地机构的结构与传统的长老会相似，其成员是从社区成员中选举或指定的，但是，他们的目标、价值观和办法有很大不同。

四. 参与与国家和有关非国家机构相关联的决策机制和“影响”土著人民的“程序”

A. 参与选举政治

66. 土著人民参与选举政治的权利是基于法律上正式承认土著人民作为拥有特定权利的一个特殊人群。直到最近，土著人民往往得不到这一基本承认，只是到 1960 年代，一些拥有相当多土著居民的移民社会，如澳大利亚、加拿大和美丽坚合众国的土著人民才最终获得完全和不受限制的公民权利，包括选举权。

67. 在拉丁美洲，1980 年代后期恢复了民主体制，同时，土著人民呼吁实行根本变革，另外也兴起了要求根本变革的其他民主运动，在这种情况下通过了旨在建立更祥和的法律和体制框架的宪法，承认真正多民族、多语言、多文化的社会，在这种社会中，土著人民参与选举的权利往往是这些变革的基石。

68. 虽然一些国家取得了明显进展，但土著人民的权利并没有得到普遍承认，因为许多国家仍然没有在其国内法律中正式承认土著人民的权利。⁴¹ 的确，只有很少的亚洲和非洲国家在其法律和宪法中明确承认在其境内存在着土著人民。⁴²

69. 然而，即便新法律或法律修正案规定了正式承认土著人民参与选举政治的权利，或通过关于普遍平等的规定允许参与，落实这些权利的能力也时常是个问题。例如，下面所述就是这样一种情况：在博茨瓦纳 2009 年举行的大选中，有 400 名土著 San 族人被剥夺了选举权，在选举登记册中漏掉了在 Kalahari 中央野生动物保护区内的五个 San 族社区。⁴³ 充分实现这些权利的其他障碍包括：参加选举要有身份证，这可能会将往往没有身份证的土著人排除在外；不能进入投票中心；很少有以土著语言进行的公民和选举教育；利用金钱、强迫和威胁；划分选举界限，这可能使土著人处于不利地位。

B. 参与议会工作

70. 议会是民主政体中首要决策机构，它负责通过法律、预算分配和追究政府责任。因此，在议会中有自己的代表，对土著人民而言，既有象征意义，又有实际意义。在议会中没有代表会使土著社区处于不利地位，甚至会完全被排除在政治生活之外，因而对政治生活的质量、政治制度的稳定和广大社会造成影响。

⁴¹ 萨尔瓦多国家人权机构提交的资料。

⁴² 劳工组织国际劳工标准司(2009 年)，“土著和部落人民：劳工组织第 169 号公约指南”，第五章。

⁴³ 国际土著救援组织。另见 A/HRC/15，第 64-76 段。

71. 近些年来，世界土著人民享有的议会代表权普遍增加了。取得这一进步的方式各种各样，虽然要改进代表权及其效力仍有不少困难。

72. 在某些国家，土著人被选入议会的正常席位而没有采取特别措施。这在有大量土著居民的国家非常成功，如多民族玻利维亚国⁴⁴和格陵兰，在那里，所有 Inatsisartut/议会和 Naalakkersuisut/内阁成员都是因纽特人后裔。在土著人不是多数的另外一些国家，代表人数也有增加；例如，在尼加拉瓜，土著人民在国民大会中的代表增加了。⁴⁵

73. 还有一些国家通过在议会中为土著人保留席位增加了土著人代表，这也可能包括特别规定的选区。例如，在新西兰的 Aotearoa，自 1867 年以来一直是这种情况。在某些情况下，有特别政治安排的土著群体在当地程序中有代表权。⁴⁶在另外一些情况下，虽然土著人的参与没有正式障碍，但历史、结构和社会压力只给某些群体增加了参与权，而其他群体则没有。⁴⁷

74. 土著参与选举的其他方面情况包括，土著政党更加引人注目，其影响扩大了。但也很重要，要确保主流政党考虑到党内的多样性，确保在其本身的机构中有足够的土著代表，以避免经常排斥特别是人数较少的土著群体。为促请土著对政府决策的影响做出的安排时常包括确保土著人参加选举机构。在布隆迪和卢旺达可发现这种行动的一些例子；这两个国家为保证 Batwa 人参加议会采取了一些特别措施。

75. 可能需要一种以上的措施。例如，在新西兰，保留席位与按比例代表相结合使毛利人得以按其人口所占比例安排在议会中的代表。其他政治因素，包括与正常有关的因素，也起了作用，因而在议会决策中毛利人的利益得到好得多的代表。

76. 在采取保留席位等特别措施的情况下，有席位变得无效的危险。例如，在尼泊尔，尽管参加正在制订该国新宪法的制宪会议的土著代表为数不少，但各政党都抽选了正式代表，令他们严格按照本党的竞选宣言行事。⁴⁸

77. 一个相关的危险是，在政治反对派面前，少数群体代表可能无法保护土著利益。虽然议会制度各不相同，一个议员必需具有领导的影响力。没有议会领袖的支持，土著议员很难将其提案列入议会议程并将其提交议会讨论。⁴⁹

⁴⁴ 多民族玻利维亚国国家人权机构提交的资料。

⁴⁵ 尼加拉瓜提交的资料。

⁴⁶ Bidhayak Chakma 和 Myentheine Promila(孟加拉国)和 AIPP(亚洲公元前报告)提交的资料。

⁴⁷ Ramy Bulan(马来西亚)提交的资料。

⁴⁸ Kristina Bhattachan(尼泊尔)提交的资料。

⁴⁹ 开发署提交的资料。

C. 直接参与治理

78. 土著人民还通过多种机制参与国家的治理和行政事务。某些国家设置了土著人秘书、委员会或部门，负责确保在国家和国际两级做出的政策决定考虑到土著人民的人权。⁵⁰ 但应当指出，一些土著人民反对这种解决办法，认为设置土著秘书的办法将土著问题限定在某一个范围，而实际上应当放在所有政治结构的主流位置上。

79. 有些地方性安排规定，按照土著的习俗和传统选出一个社区权威机构作为他们的法定代表，并承认这种社区权威机构为(地区)行政和传统治理机构。这里的一个问题是，要获得法律承认，需要满足复杂的行政要求。⁵¹

80. 许多国家共同采取的一种办法是，承认在国家范围内的自治区，在自治区内，土著人民可直接管理自己并就自治区内的事务做出决定。印度⁵² 和尼加拉瓜⁵³ 是两个例子。

81. 在土著人民占多数的地区设立公共政府是又一种直接自治的形式。这方面的例子包括格陵兰⁵⁴ 和努纳武特，⁵⁵ 因纽特人在努纳武特政府机构中占多数。

D. 参与混合治理系统

82. 备选模式包括混合治理系统，土著人民通过不同程度地采用自己的决策结构和办法参与治理工作。

83. 在司法方面，一些国家将土著法律融入成文法，允许各社区按照自己的法律决定自己的事务。⁵⁶ 在某些情况下，宪法上也承认习惯法，如在马来西亚，允许 Sabah 州自行制定法律和建立司法机构以执行自制的法律。其他模式包括承认土著法律对具有文化意义的领域的管辖。⁵⁷

⁵⁰ 尼加拉瓜、Les Malezer(澳大利亚)和 JOAS(马来西亚)提交的资料。

⁵¹ 尼加拉瓜和 AIPP(亚洲会前报告)提交的资料。

⁵² 印度《宪法》，第六附表，1949 年 11 月 26 日，第 3(1)段。

⁵³ 尼加拉瓜 Miskito 海岸，一般情况见“Mayagna(Sumo), Awas Tingni 社区诉尼加拉瓜”，美洲人权法院 2001 年 8 月 31 日第 79(2001)号判决书(C 系列)。

⁵⁴ 格陵兰提供的资料。

⁵⁵ Hicks、Jack 和 Graham White(2000 年)，“努纳武特：通过要求土地和设立公共政府实现因纽特人自决？因纽特人重新掌握自己的土地和生活”，哥本哈根，国际土著事务工作组。见 www.jackhicks.com/e107_files/downloads/IWGIA_Nunavut_book.pdf。

⁵⁶ Elina K. horo(印度)提交的资料。

⁵⁷ Chief Wilton Littlechild 和 Andrea Carmen 提交的资料，见美利坚合众国，《印第安儿童福利法》，1978 年。

84. 在其他管辖区，如澳大利亚，重点是让土著长老不同程度地参与主流刑事司法系统对涉及土著人案件的审判。目的是使法院程序在文化上更适合，从而使土著社区和司法官员更加相互信任，就被告及其案件进行更多非正式交流。

85. 在审视各种混合型司法模式时，重要的是在决定这种机构的结构时充分征求土著人民的意见，并让他们参与决策。另外，从所收到资料的多样性来看，明显的是，虽然某些土著人民可庆幸土著法律被融入国家法律，但情况并不总是如此，某些社区觉得，将土著法律融入主流法律系统可能会扭曲这些法律的精神，或促使土著人失去对自己的法律和其他系统的掌握。

E. 国家成立的理事会或委员会

86. 虽然国家在帮助建立土著组织方面可起关键作用，但对国家成立的某些理事会和委员会，特别是在这类机构切实接管传统决策工作的情况下，土著人民也一直起着至关重要的作用。的确，历史上，这些机构曾政府用来显示对社区的关注，同时服务于压制土著对政府政策和做法的异议。政府经常根据自己的好恶任命土著人担任在国家所控制委员会中的代表，而任命程序往往是不透明的。而且，被任命者也不一定反映社区的立场，对主题了解有限，不能与他们要代表的社区接触。由于被任命者的工资时常是由政府支付的，他们可能会害怕因批评政府政策而与政府疏远。

F. 为发展项目实行协商和获得自由、事先和知情同意的政策

87. 面对大小发展项目对自己土地和资源的侵蚀，世界上越来越多的土著人民在为维护自己的权利进行斗争。由于许多这类项目，围绕着保护和利用濒危自然资源的冲突在不断增加，这些项目对人类和环境的影响不断危及土著社区。这些项目时常涉及很多方面，包括国家和私人公司，有时还有国际金融机构和非政府组织。与这些发展项目有关的许多决定都严重影响土著人民的权利，但做出时却没有获得他们的自由、事先和知情同意。

88. 自由、事先和知情同意的法律框架上面已经说明，土著人民的人权和基本自由情况特别报告员也探索了其一般性质。⁵⁸ 从实质上说，《土著人民权利宣言》所一般规定的协商权利要求“切实参与”，而不只是形式上的协商，其目的是获得土著人民的自由、事先和知情同意。重要的是，《宣言》确认土著人民有自决权。因此，要强调的是，需要进行旨在制定双方或接受措施、具有谈判性质的协商，而有关决定则应是土著人民事先同意的。

⁵⁸ A/HRC/12/34, 第 36—57 段。

89. 尽管有自由、事先和知情同意的明确标准，但协商并不总是这样进行的，而是被当作公共关系工具操纵，目的是通过援引有关意见和压制异议声音来显示得到社区的所谓支持。⁵⁹

90. 为避免这种操纵，有些社区制定了明确的议定书，以确保协商按照自由、事先和知情同意的标准进行。这种办法在某些情况下是成功的，⁶⁰ 土著社区需要进行能力建设以便能继续提高文化，制定适当的议定书和适合本社区的协商程序。

91. 有时，国家可能会为参与项目的第三方规定法律义务，要求它们通知土著人民。然而，由于收到政府机构的大量请求、没有足够资金和缺乏转交程序的有效管理机制，土著人民会感到被挫败。⁶¹ 虽然应将土著人民纳入行政程序，但对第三方的法定“通知”规定可能不一定达到与关于自由、事先和知情同意的国际标准一致的与土著人民协商的标准。

G. 参与建立另外的组织

92. 为克服切实参与国家主导的正式机制的障碍，许多土著人民建立了提倡自身利益的地方、区域或国际政治协会。的确，在土著人民被排除在排除在正式程序之外的国家，这些组织在有关社会、文化和宗教生活的集体决策中代表土著人民方面起了重要作用。⁶²

93. 上述机构代表不同的各种利益和人民，通过结盟把各土著群体联系在一起。这些组织还利用它们的合伙身份来讨论各种挑战，并就影响他们的根本问题集体发言。⁶³ 这些组织跨界工作，起草了有关影响他们的各种问题的国际协议草案。⁶⁴

94. 尽管如此，一个重大挑战是如何获得各国的承认，也就是说，这些组织时常被忽略或被排除在正式决策程序之外。⁶⁵

⁵⁹ Les Malezer(澳大利亚)提供的资料。

⁶⁰ 许多关于资源研究和管理的议定书都是土著社区制定的，如 Sabah(马来西亚)、印度的 Raika 以及澳大利亚和新西兰的一些土著社区。

⁶¹ 第一次民族峰会(加拿大)提交的资料。

⁶² Krishna Bhattachan(尼泊尔)提交的资料。

⁶³ 第一次民族峰会(加拿大)提交的资料。

⁶⁴ 劳工组织国际劳工标准司(2009 年)，《土著和部落人民，劳工组织第 169 号公约指南》，第 88 页。

⁶⁵ 全国印第安青年理事会(美利坚合众国)提交的资料。

H. 参加区域和国际论坛及工作

95. 土著人民还为更好地维护他们的权利积极参加国际机制。有关联合国机构、条约机构以及其他国际机制使土著人民得以直接参与高层工作。⁶⁶ 然而，人们注意到，劳工组织不允许土著人民直接参加其会议，尽管一些联合国机构多次呼吁。⁶⁷

96. 一个恰当的目标是，土著人民能全面和直接参与关于特别涉及他们的所有问题的国际工作。其中包括生物多样性和气候变化谈判，因为有关问题时常他们土著人民产生非同一般的影响。但是，要确保土著人民能经常适当参与国际机构的工作，则需要不断的资金和行政支持。

I. 其他问题和挑战

97. 虽然为使土著人民能参与外部决策工作采取了一些积极步骤，但进展情况并不一致，仍然需要重视。即便是在法律似乎完全承认土著人民有权参与各级决策的国家，也往往存在着正式法律意图与这种权利的实际落实之间的差距。

98. 一个令人关切的重要问题就是信息的获得。要确保土著人民能在知情的情况下参与决策，提供信息是必要的。实际情况往往是不能以文化上适当的方式经常、广泛、及时地向土著人民传送信息。在一些新问题方面，情况尤其如此，土著人民可能不一定具有正确处理这些问题所必要的技能或难以得到有关技术。

99. 另外也很重要的是，土著社会各阶层均有机会加入协商和决策机构并参与有关工作。对时常无缘参与这类工作的妇女和青年而言，尤其如此。

100. 最后，决策机构在土著社区需要具有合法性和可靠性。选择过程必须透明和确实是参与性的。一个难题就是：以确保土著人民在感觉有适当代表、其声音不仅被听到而且被考虑到的情况下参与决策为长远目标，培养土著人的领导能力。

⁶⁶ 开发署、劳工组织和《生物多样性公约》提交的资料。

⁶⁷ 经社理事会正式记录，第 43 号补编(E/2009/43)。