



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
5 March 2004  
Chinese  
Original: English

### 土著问题常设论坛

#### 第三届会议

2004年5月10日-21日，纽约

临时议程\* 项目4

#### 任务领域

### 从联合国系统收到的资料

#### 秘书处的说明

#### 增编

### 联合国人权事务高级专员办事处

\* E/C.19/2004/1。



## 执行摘要

本报告提供的信息关乎土著问题常设论坛就人权问题提出的建议，或者是与联合国人权事务高级专员办事处有关的信息。本报告还提到论坛可能感兴趣的该办事处在过去 12 个月里所进行的活动。儿童权利委员会举办的土著儿童问题讨论日提出的建议文本见本报告附件。

1. 在提交给经济及社会理事会第二届会议的报告(E/2003/43, E/CN.19/2003/22)第二章“提请理事会注意的事项”中,常设论坛提出了主要是面向联合国系统的 120 多项提案、目标、建议和日后可能采取行动的领域。报告第 5 节有 12 段专门讲人权问题。在“土著儿童和青年”、“环境”、“卫生”和“常设论坛未来的工作”等节下的若干其他建议也有讲到人权高专办及其服务的的人权机制。本报告提供了与人权高专办有关的那些建议的状况的说明。

### A. 与直接向人权高专办提出的要求有关的信息

2. 常设论坛在其报告的第 83 段中建议,在论坛与土著居民问题工作组、处理土著民族问题的特别报告员之间建立有效合作,并在第 84 段邀请土著民族人权和基本自由情况特别报告员每年参加其届会。常设论坛在其报告第 86 段中强调,具体国家的特别报告员、专题特别报告员、专家以及人权委员会代表必须在各自负责的领域内特别注意土著民族的境况。第 16、17、25、74、77 和 78 段中的建议是向专题特别报告员提出的。

3. 上述三个机制之间的合作在这段期间有了进一步的发展。常设论坛被邀请派代表参加土著居民问题工作组第二十一届会议,结果土著人民问题特别报告员和土著居民问题工作组主席都参加了常设论坛第二届会议,预期此种参与将会维持下去,这样,在这些场合发生的正式和非正式交流可以确保充分地利用专门为土著民族服务的各项任务。

4. 面向各国的特别报告员和专题特别报告员在到有关国家履行任务时会见政府官员和非政府代表包括适当的土著人民。在若干报告里,这导致把有关国家土著情况的信息纳入报告。人权高专办转递了常设论坛对特定负责主题任务者的要求,供他们考虑,常设论坛报告的复印本在 2003 年 6 月举行的特别报告员和代表的年度会议上分发了。

5. 土著人民问题特别报告员在提出了他的第一次报告后,继续收集有关土著民族人权状况的信息,关注联合国系统的事态发展,参加国际和国家两级的会议和研讨会、评价和培训讲习班等与他的任务直接有关的问题,并就他第一次报告(E/CN.4/2002/97, para. 113)提出的、影响土著民族的重大问题进行研究。

6. 他还去了墨西哥（2003年6月1日-18日）和智利（2003年7月18日-29日）进行正式访问。特别报告员在访问国家包括特别的集会时继续特别关注土著妇女和儿童的处境，了解他们关切的问题。出访这些国家的报告见文件E/CN.4/2004/80/Add.2和Add.3。此外，应加拿大第一国民大会的邀请，他于2003年5月访问了该国，并应萨米议会之邀，于2003年10月到挪威和芬兰视察两地土著民族的情况。

7. 此外，特别报告员出席了土著问题常设论坛第二届会议（纽约，2003年5月），并在儿童权利委员会土著儿童问题特别讨论日（日内瓦，2003年9月）向该委员会发了一份声明。他还参与了集会，并就他的任务的各个方面在学术机构作演讲。在联合国人权日（12月10日）那天，特别报告员与其他机构一道强烈谴责针对打算或已经与联合国或其人权机构包括土著团体和土著领袖的代表合作的个人和组织的任何威吓和报复行为。此外，他继续与世界各地无数土著人民组织和人权组织建立联系和加强与联合国组织和机构的合作。他特别感谢积极回应他索取信息的呼吁的各国政府、土著民族组织、联合国机构、研究机构和关心的个人。

8. 特别报告员也接获大量关于土著民族人权和基本自由被侵犯的信函——大部分来自非政府组织、土著组织、政府间组织和从事保护人权的联合国其他程序。他在分析这些信息后再决定是否采取行动。如果是个人或甚至是整个土著社区的人权马上有受侵犯的危险，则特别报告员所发的信函主要属于“紧急呼吁”一类；性质没有那么紧急的，他就向政府发“指责函件”。一般而言，紧急呼吁和指责函件在特别报告员给人权委员会的年度报告中发表之前都会保密。这些信函和有关国家的答复的摘要都正式地收入特别报告员给委员会的年度报告中。

9. 今年，特别报告员向委员会提交了一年来从各国政府收到的通讯和函件摘要、考虑到自从他被任命以来所收到的个案种类的法律框架概览、以及审查期间进行的其他活动简介（E/CN.4/2004/80/Add.1）。在本报告所述期间，特别报告员曾单独地或与人权委员会其他人权机制一道向13国政府转递紧急呼吁和（或）指控信。这些联合行动是分别与下列人士共同采取的：负责人权维护者问题的秘书长特别代表、酷刑问题特别报告员、法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、意见和言论自由权利特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员、健康权利特别报告员、充足住房权利特别报告员、刚果民主共和国特别报告员和任意拘留问题工作组主席-报告员。

10. 在本报告所述期间，特别报告员收到的信函的数量和内容都增加了，部分原因是因为要让委员会更了解一点，即这个机制的战略需要发动关于任务的情况说明包括提交给特别报告员注意的信息的模式。这个情况说明已帮助土著民族了解这个任务的可能范围和限制。特别报告员下一个报告的重点将放在土著民族和教育问题上。

11. 常设论坛在报告的第85段建议秘书长分几个阶段拟订分析性报告，说明有宪章的机构和条约机构是怎样处理土著问题的。常设论坛建议这项研究先审议公

民及政治权利国际盟约及任择议定书和经济、社会、文化权利国际盟约缔约国提交的报告。

12. 为了执行常设论坛的建议，这项请求必须获得经济及社会理事会的核可，而断定所涉经费问题将由人权高专办承担。而且，有关这个条约机构的工作的大量信息可在人权高专办所建立的数据库里（在 [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch) 网站上）查到。此外要请常设论坛注意条约机构一名前成员帕特里克·索恩伯里教授所做的一项学术研究，里面详细分析了条约机构是怎样处理土著问题的（帕特里克·索恩伯里教授著：《土著民族与人权》，曼彻斯特大学出版社，2002年）。

13. 常设论坛在报告的第 87 段里谈到就发表联合国土著民族权利宣言给各国的建议。起草联合国土著民族权利宣言工作组主席在其第九次会议上邀请常设论坛主席对会议讲话及就这个宣言的起草工作进度表示意见。此外，土著居民问题工作组米格尔·阿方索-马丁内斯、土著人民人权和基本自由情况特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根、土著问题常设论坛主席奥·亨里克·马嘎和已故人权事务高级专员塞尔希奥·比埃拉·德梅洛等人于 2003 年 5 月 20 日写信给宣言起草工作组主席-报告员，请他尽一切办法尽速完成起草工作。

14. 常设论坛在第 88 段里谈到两国侵犯人权的情况。土著人民问题特别报告员干预了这两国侵犯人权的事情，有关的详情载于他给人权委员会的报告中（E/CN.4/2004/80/Add.1）。

15. 常设论坛在其报告第 89 和 90 段中喜见和支持人权委员会的决定，即人权高专办举办关于土著民族和司法行政以及关于土著民族和条约的讨论会（委员会第 2003/56 号决议和第 2003/117 号决定）。关于土著民族和司法行政的讨论会是在 2003 年 11 月 12 日至 14 日于马德里与 Universidad Nacional de Educacion a Distancia 合作举办的。关于土著民族与国家之间的条约、协定和其他建设性安排的讨论会于 2003 年 12 月 15 日至 17 日在日内瓦举行。这个两个讨论会的结论和建议已向人权委员会第六十届会议提出（E/CN.4/2004/80/Add.4 和 E/CN.4/2004/111 号文件）。正式的报告将提交给土著居民问题工作组第二十二届会议。常设论坛的代表积极地参与了这两个讨论会。

16. 常设论坛在其报告第 91 段里建议儿童权利委员会要求儿童权利公约缔约国把有关土著儿童的信息写入其报告。报告还在以下各段提到了与人权高专办的工作有关联的土著儿童问题：5(a)，6，7，16，17，24 和 25。

17. 2003 年 9 月 19 日，儿童权利委员会举行了关于土著儿童问题的特别讨论日，参与者有联合国机构、土著代表、常设论坛的成员和非政府组织。讨论会的简要记录见 CRC/C/SR.899，讨论会的报告见 CRC/C/133（§ 624）。讨论日的建议见本报告附件。这些建议大力提醒国家根据《公约》第 2 和第 30 条有义务促进和保护土著儿童的人权。人权高专办把常设论坛的建议通知了从事与儿童有关的问题的特别报告员，并鼓励他们在工作中考虑到土著儿童的处境。

18. 常设论坛在报告第 93 段中建议人权高专办与非洲和亚洲的土著民族一道举办活动，以期提供人权培训、鼓励国家与土著民族之间进行对话，并促进机构间与国家和土著民族的对话。常设论坛要求举行的活动见人权高专办 2003 年年度呼吁书（第 120 页）。不过，捐助者没有为执行这些活动而指定资金。

19. 常设论坛在报告第 51 段中建议联合国系统特别是人权高专办和环境规划署就提取资源与土著民族问题举办讲习班，以进一步讨论诸如公司责任等问题。人权高专办已把这项活动列入其年度呼吁书（第 113 页），如果能够获得经费的话，就在该年举办这个讲习班。

20. 常设论坛在报告第 81 段中建议土著居民问题工作组就针对土著民族的灭绝种族和灭绝种族文化的作法进行研究。这项建议已提请工作组注意，而由于 2004 年工作组的主题是“土著民族与冲突的化解”，这个问题可在那个时候讨论。

21. 常设论坛在报告第 124 段中敦促各国政府、各非政府组织、公私实体和个人捐款给联合国土著居民自愿基金和世界土著人民国际十年联合国信托基金。董事局成员在自愿基金的年度会议上向各国政府呼吁捐款，也在人权委员会上请求捐款支持与土著民族有关的活动。有关这两个基金的活动见 E/CN.4/2004/79 号文件。

## **B. 有关向联合国系统提出的一般性请求的信息**

22. 常设论坛在报告第 122 段中建议为收集有关土著民族的资料事宜举办讲习班。后来这个讲习班于 2004 年 1 月 19 日至 21 日举行了，并邀请了人权高专办从人权的角度就这个问题提出专家意见书。人权高专办强调必须建立概念性的架构，以制定以权利为基础的指标，这样就可以衡量适用于土著民族的各种特性。这份意见书现放在人权高专办的网站 [www.unhchr.ch/indigenous](http://www.unhchr.ch/indigenous)。

23. 常设论坛在报告第 45 段中建议经济及社会理事会授权一工作组起草自主的、事先知情的同意和参与性的研究指导方针。在这方面，应当指出一点，即土著问题机构间支助小组已决定请开发计划署协调编写关于自主的、事先知情的同意的文件，供常设论坛第三届会议审议。人权高专办为这份文件提供了一些材料。

此外，常设论坛也许愿意考虑土著居民问题工作组通过的、其后获促进和保护人权小组委员会支持的决定，即就这项原则编写一份法律意见书，供其 2004 年 7 月举行的第二十二届会议审议。

24. 常设论坛在报告第 116 段中指出，全国政府和地方政府以及土著社区需要在常设论坛的任务范围内的领域建立能力。人权高专办作为联合国负责人权事务的牵头机关，已计划了若干人权培训活动，对象以土著民族为主，但非完全以他们为培训对象。这些活动包括已经实行了九年的土著研究金方案——它还包括一个西班牙语的单元，是与毕尔巴鄂 Deusto 大学人权研究所合作搞的；一个法语单元，是与第戎 Bourgogne 大学的人权研究所合作搞的。2002 年，人权高专办试办了一个人权培训班，以确定“由社区领导的、给土著民族的人权培训”的新方案

是否可行。计划在 2004 年进一步发展这个方案（见 2004 年年度呼吁书）。除了由人权高专办创建的这些方案之外，还通过世界土著人民国际十年自愿基金资助了土著组织提出的若干具体的人权培训项目。

### **C. 关于土著民族近期活动的其他信息**

25. 土著居民问题工作组 2003 年 7 月第二十一届会议的主题是“土著民族与全球化”。论坛感兴趣的也许是工作组就其第二十二届会议作出的决定。工作组成员同意，第二十二届会议的主题将是“土著民族与冲突的化解”，并共同起草以下领域的工作文件：审查保护土著人民遗产原则和准则草案；土著民族与全球化；土著民族在影响到他们土地和自然资源发展的自由、预先和知情同意的原则，作为起草法律意见的框架；在有环境灭绝威胁的国家中土著民族的人权状况；土著民族和冲突的化解。概述工作组第二十一届会议的讨论情况以及会议的结论和建议的报告见文件 E/CN.4/Sub.2/2003/22。

26. 起草联合国土著民族权利宣言工作组第九届会议于 2003 年 9 月 15 日至 26 日在日内瓦举行。工作组的报告见文件 E/CN.4/2004/81。

27. 世界土著人民国际十年将于 2004 年 12 月结束。经济及社会理事会在第 2003/306 号决定中请秘书长发起对国际十年的审查，并就此向 2004 年 7 月的届会作出报告。大会在第 58/158 号决议中还请秘书长汇报国际十年的情况。除了这两次对国际十年的正式审查外，人权高专办将在年内组织协商，联系人权会议评价该十年，包括人权委员会第六十届会议、常设论坛第三届会议、土著居民问题工作组第二十二次会议、起草联合国土著民族权利宣言工作组的第十届会议。将于 2004 年 8 月 10 日在巴塞罗那举办一个土著论坛，评价这个国际十年及确定未来的挑战是什么。预期人权高专办将能在常设论坛第四届会议上提供关于这个十年的全面资料。

28. 目前，人权高专办正在与联合国人类住区中心联合开展一个研究项目，这是题为“土著民族和充足住房权利：全球综观”的联合国住房权利方案的一部分。报告论述有关土著民族的国际法和适当住房权利等问题，并包括评估现有权利和实际情况之间差距的个案研究。其摘要以及初步研究结果将在论坛第三届会议上介绍。最后报告预期将于 2004 年年底发布。

### **D. 关于“土著妇女”专题的资料和建议**

29. 人权高专办及其支持的人权机制特别关注土著妇女。如本报告第 6 段指出的，土著民族特别报告员根据人权委员会第 2001/57 号决议的要求，在其国家访问中安排特别活动，收集关于土著妇女的资料。人权高专办努力确保参加其会议的男女与会者比例均衡；援助土著居民自愿基金董事会的政策也是在就土著代表的旅费赠款提出建议时尽可能实施联合国的这一重要原则。但是，领取旅费赠款的土著妇女的人数还是过少，在有些情况下，土著人组织在申请时不把妇女土著代表包括在内。因此，自愿基金 2003 年资助了 34 名土著妇女和 46 名土著男子参加

土著居民问题工作组, 5 名土著妇女和 10 名土著男子参加起草联合国土著民族权利宣言工作组。至于 1997 年人权高专办建立的土著研究金方案, 接纳的 58 名研究员中有 28 名是土著妇女。

#### **E. 其他资料**

30. 人权高专办在土著问题方面的协调中心是研究和发展权利处的土著和少数民族股。关于土著民族的资料和文献、土著研究金方案和为土著人民设立的两个自愿基金的申请表以及人权高专办组织的主要活动日期可以在其网站 ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)) 上找到。

## 附件

2003 年 10 月 3 日

### 儿童权利委员会第三十四届会议

2003 年 9 月 15 日至 10 月 3 日

#### 土著儿童权利的一般讨论日

#### 建议

##### 序言

回顾《儿童权利公约》第 30 条、第 17 条(d)和第 29.1 条(c)和(d)是明确承认土著儿童拥有权利的唯一条款，又

鉴于土著人民人权和基本自由情况特别报告员在其向联合国人权委员会提交的年度报告和任务报告中关于儿童的建议，

根据联合国土著问题常设论坛向儿童权利委员会提出的举办土著儿童权利的一般讨论日以便更好地了解土著儿童的权利这一要求(E/2002/43, 第一部分)，并鉴于常设论坛在其 2002 年和 2003 年头两届会议上通过的关于土著儿童权利的建议，

鉴于 1994-2004 年世界土著人民国际十年，

考虑到国际劳工组织关于独立国家中的土著和部落民族的第 169 号公约，

确认起草《联合国土著民族权利宣言》工作组和土著居民问题工作组目前进行的关于自决、土地权利和其他集体权利等问题的闭会期间不限成员名额会议长期进行的工作，

尽管土著儿童比一般儿童受到收容、城市扩张、吸毒和酗酒、贩卖、武装冲突、性剥削、童工等具体挑战更多的影响，但是在制定和实施儿童政策和方案时并未充分地考虑到他们，

儿童权利委员会：

##### 总论

1. 明确回顾缔约国根据《公约》第 2 条和第 30 条有义务促进和保护全体土著儿童的人权。

2. 重申其决心促进和保护土著儿童人权，为此将在定期审查缔约国报告时，依照《公约》的全部有关条款和原则，更有系统地做土著儿童的工作。

3. 呼吁缔约国、联合国专门机构、基金和方案、世界银行和区域开发银行、民间社会根据《公约》和其他有关的国际标准（例如劳工组织第 169 号公约），

对土著儿童采取更为广泛的基于权利的做法，并鼓励采用社区性的干预措施，以确保尽可能敏感地注意受影响社区的文化特点。还应该特别关注儿童生活的各种状况和条件。

4. **承认**如人权委员会关于少数民族权利的第 23 条一般性意见（1994 年）和劳工组织第 169 号公约所说的，享有第 30 条规定的权利，特别是享有自己文化的权利也许即为一种与本土和使用本土资源密切相关的生活方式。这对身为少数民族的土著社区成员也许尤其如此。

#### 信息、数据和统计

5. **请**缔约国、联合国专门机构、基金和方案（特别是儿童基金会和劳工组织）、世界银行和区域开发银行、民间社会（包括土著团体）在委员会审查国家实施《公约》的情况时，向委员会提供为落实土著儿童的权利而制定的法律、政策和方案方面的具体信息。

6. **建议**缔约国加强儿童数据收集机制，以便找出影响土著儿童享有人权的现有差距和障碍，以便制定立法、政策和方案克服这种差距和障碍。

7. **鼓励**联合国人权机制、联合国专门机构、方案和基金、国际组织、民间社会和学术机构进一步研究农村和城市地区的土著儿童状况，包括制定共同指标。在这方面，委员会请所有有关方面考虑开展一项关于土著儿童权利的全球性研究。

#### 参与

8. **鉴于**《公约》第 12 条以及第 13 条至第 17 条的规定，建议缔约国与土著民族和组织密切合作，在落实儿童权利的发展战略、政策和项目方面求得共识，并建立由各有关行动者参加的充分的体制机制，提供充足资金，帮助儿童参加设计、实施和评价这些方案和政策的工作。

#### 不歧视

9. **呼吁**缔约国全面实施《公约》第 2 条，采取有效措施（包括制定立法）确保土著儿童平等而不受歧视地享有他们的全部权利，包括适合其文化的保健、教育、社会服务、住房、饮用水和卫生等服务。

10. **建议**缔约国、国际组织和民间社会加强努力，对从事土著儿童工作的有关专业人员进行关于《公约》和土著民族权利的教育和培训。

11. **建议**缔约国在土著社区和儿童的充分参与下，开展宣传教育运动（包括媒体宣传），纠正对土著民族的不良态度和错误想法。

12. **请**缔约国在向委员会说明对 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议通过的《宣言》和《行动纲领》采取后续行动而采取的最新措施和方案时，提供具体和详细的关于土著儿童状况的资料。

### 包括少年司法在内的法律和公共秩序

13. 在符合《公约》第 37 条、第 39 条和第 40 条以及联合国其他有关标准和规则的情况下，委员会建议缔约国尊重土著民族处理儿童犯罪的惯常方法，只要该方法符合儿童的最佳利益。

14. 请土著人民人权和基本自由情况特别报告员在将于 2004 年提交给人权委员会第 60 届会议的关于土著人民和执法问题的报告中特别关注少年司法问题。

### 身份权

15. 呼吁缔约国通过下列途径，确保对全体土著儿童全面实施《公约》第 7 条和第 8 条，

- (a) 确保建立自由、有效和人人都能享有的出生登记制度；
- (b) 允许土著父母自行为孩子命名，尊重儿童保持其身份的权利；
- (c) 采取一切必要措施，使土著儿童不致成为或沦为无国籍人士。

16. 建议缔约国采取一切必要措施，确保土著儿童享有自己的文化和使用自己的语言。在这方面，缔约国应特别注意《公约》第 17 条 (d)，其中呼吁缔约国鼓励大众传播媒介特别注意土著儿童在语言方面的需要。

### 家庭环境

17. 建议缔约国采取有效措施确保土著家庭的完整，按照《公约》第 3 条、第 5 条、第 18 条、第 20 条、第 25 条和第 27.3 条，帮助他们扶育子女。为了制定这类政策，委员会建议缔约国收集关于土著儿童家庭情况的数据，包括寄养和收养中的儿童。委员会建议影响土著儿童的发展方案、社会服务、保健和教育方案考虑保持土著家庭和社区的完整性这一因素。委员会提醒缔约国，如果为了儿童的最佳利益而必须使其与家庭分开、且在整个社区找不到其他安置方法的情况下，应该将收容作为万不得已的手段，并须对安置方法进行定期审查。按照《公约》第 20.3 条，必须充分注意确保儿童的培养教育具有连续性和注意儿童的宗教、文化、种族和语言背景。

### 保健

18. 鉴于有关土著儿童的儿童死亡率、免疫接种和营养的指标相对较低，建议缔约国采取一切必要措施，落实该群体儿童的保健权。还应该特别关注青少年的药物滥用、喝酒、心理健康和性教育问题。委员会还建议缔约国制定和实施政策和方案，确保土著儿童公平地享有适合其文化的保健服务。

## 教育

19. **建议**缔约国确保土著儿童得到适当和优质的教育，同时采取补充措施铲除童工，包括酌情提供非正规教育。在这方面，委员会建议缔约国在社区和土著儿童的积极参与下：

(a) 审查和修改学校的课程和课本，以便按照委员会关于教育目标的第1号一般性意见，在全体儿童中培养对土著文化身份、历史、语言和价值观的尊重；

(b) 使土著儿童不仅有权用其居住国的国语去学习读和写，而且有权用自己的土著语言或所属群体最常用的语言去学习读和写；

(c) 采取措施，有效地解决土著青年退学率较高的问题，确保土著儿童得到的培养足以使他们进入高等院校、职业培训学校，并实现他们在经济、社会和文化等方面的其他愿望；

(d) 采取有效措施，增加来自土著社区或讲土著语言的教师人数，对他们进行适当的培训，确保他们与其他教师相比不受到歧视；

(e) 拨出足够的财政、物质和人力资源，有效地实施这些方案和政策。

## 国际合作和后续行动

20. **鼓励**人权条约机构和联合国机制在土著问题上进行进一步的合作。

21. **请**人权委员会负责主题和国家具体任务的成员特别关注各自领域中的土著儿童情况。

22. **建议**土著人民人权和基本自由情况特别报告员在向人权委员会提交的其中一份年度报告中专门谈论土著儿童权利的问题。撰写这份报告时应该把《公约》和缔约国实施委员会讨论日提出的建议的情况也写进去。

23. **鼓励**联合国机构、多边和双边捐助者在各地区制定和支持基于权利的土著儿童方案。

24. **由于**认识到土著社区有着解决上述许多问题的优势，因此委员会呼吁土著问题常设论坛和土著人民人权和基本自由情况特别报告员与有关的非政府组织、土著专家和土著儿童协商，协调详细编撰一整套促进和保护土著儿童权利的最佳做法。

**注：**这些建议是关于土著儿童权利一般讨论日的结果，不敢说有关《公约》所述全部权利的建议仅此而已。