



人权理事会

第四十八届会议

2021年9月13日至10月1日

议程项目3和5

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

人权机构和机制

执行《联合国土著人民权利宣言》的努力

执行《联合国土著人民权利宣言》的努力：土著人民与自决权

土著人民权利专家机制的报告*

摘要

在本报告中，土著人民权利专家机制探讨了实现《联合国土著人民权利宣言》目标的良好做法和经验教训，着重探讨自2007年《宣言》通过以来土著人民和各国采取的自决举措。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 引言

1. 在 2019 年于比勒陀利亚举行的闭会期间的会议上，土著人民权利专家机制决定编写一份关于自决权的报告。为此目的，由马尼托巴大学人权研究中心和专家机制主办，于 2021 年 2 月 4 日和 5 日以虚拟方式举行了一次专家研讨会。¹ 本报告参照了该研讨会以及土著人民、各国、国家人权机构和民间社会提交的材料。²

2. 本报告以联合国关于自决的其他研究和报告为基础，应与专家机制的其他报告一并阅读，特别是专家机制关于参与决策的权利、承认、赔偿与和解、土地权以及自由、事先和知情同意的报告，专家机制在报告中将自决权作为土著权利所依据的基本准则加以阐释。³ 如土著人民权利特别报告员所言，自决权是一项基本权利，没有这项权利，土著人民就无法充分享有集体和个人的人权。⁴ 本报告着重阐述《联合国土著人民权利宣言》自 2007 年通过以来自决权的发展情况。

二. 自决概念的历史

3. 世界各地的土著人民援引自决权作为土著人民与国家之间关系的规范基础。这受到国际人权法的发展影响，并且最终受到土著人民参与联合国系统的影响。自决权也在《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》的共同第一条中得到承认，该条规定：“所有人民都有自决权。他们凭这种权利自由决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展。”

4. 非殖民化标志着各国和国际法对自决权特征的界定方式发生变化，⁵ 非殖民化运动为许多土著领导人带来启发，其中许多领导人也未将自己的处境与殖民之下的处境加以区别。⁶

5. 1970 年通过《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》是超越非殖民化背景发展自决权的关键时刻。⁷ 《宣言》还包括一项免责声明，反对任何可能损害国家领土完整的行动：“以上各项不得解释为授权或鼓励采取任何行动，局部或全部破坏或损害在行为上符合上述各民族享有平等权及自决权原则并因之具有代表领土内不分种族、信仰或肤色之全体人民之政府之自主独立国家之领土完整或政治统一。”⁸ 这项声明意味着一种转变，即自决超越对国家主权的关切，还涉及对“人民”一词和自决对于一个国家内部人民的意义的更加深入的审视。

¹ 专家研讨会上所作的介绍和发言将发布在专家机制的网页上。

² 本报告编写过程中收到的材料将发布在专家机制的网页上。

³ A/HRC/18/42；A/HRC/21/53；A/HRC/39/62 和 A/HRC/45/38。

⁴ A/HRC/12/34，第 41 段。

⁵ 大会第 1514(XV)号和 1541(XV)号决议。

⁶ Marc Weller, chapter 5, “Self-determination of indigenous peoples: articles 3, 4, 5, 18, 23 and 46 (1)”, in *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*, Jessie Hohmann and Marc Weller, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2018).

⁷ 大会第 2625 (XXV)号决议。

⁸ 同上。

6. 在冷战后的环境中，人们开始侧重将各国的内部治理作为自决的特征。共产主义时代结束后，民主治理越来越多地被视为国际体系的规范性规则，民主的基本要素源自《联合国宪章》、《世界人权宣言》第二十一条和《公民及政治权利国际公约》第二十五条规定的政治参与权。

7. 自决权作为国际法中争议和质疑最多的权利，在《联合国土著人民权利宣言》25 年的制定过程中为土著参与者带来巨大挑战。尽管人权两公约规定所有人民都有自决权，但仍有几个国家继续辩称，自决权将导致分裂。这些国家不承认非殖民化适用于土著人民。相反，非洲国家坚持依照《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》修正第 46 条第 1 款的现有案文，以保障各国的领土完整。

三. 法律框架

8. 《联合国土著人民权利宣言》的基本准则是第 3 条承认的自决权：“土著人民享有自决权。基于这一权利，他们可自由决定自己的政治地位，自由谋求自身的经济、社会和文化发展。”自决权体现在《宣言》第 4、第 5、第 18、第 19、第 20 和第 33 条中，这些条款阐释了自决权在国内层面的落实。没有第 3 条，其他任何权利都无法完全实现。

9. 上文简要说明了自决权的国际历史。自决权在《非洲人权和民族权宪章》和 2016 年《美洲土著人民权利宣言》中也得到确认。《联合国土著人民权利宣言》通过之前，人权事务委员会和经济、社会及文化权利委员会在涉及土著人民的案件中以及审议缔约国主要涉及土著人民土地权、经济权、参与权和土著机构的报告时，曾援引人权两公约共同第一条。⁹ 然而，人权事务委员会的判例面临的挑战是，案件是在个人权利而不是集体权利的背景下审议的。最近，消除种族歧视委员会建议一个缔约国采取步骤，实现对土著人民的宪法外承认，包括落实土著人民的基本自决权和建立共同治理。¹⁰ 消除对妇女歧视委员会还建议修正宪法，以依照《联合国土著人民权利宣言》明确承认土著妇女的权利，尤其是土著妇女的自决权，该委员会还对所涉缔约国普遍未承认土著人民的自决权表示关切。¹¹ 美洲人权法院也强调了土著人民的权利，但在解释对土著人民权利案件的判决时援用人权两公约共同第一条。¹²

10. 文化自决是第 3 条的四项主要支柱之一，亦包括语言、仪式和文化遗产、精神信仰和体育权利，其含义在整个《宣言》中得到扩展(第 11-16 条、第 31 条和第 34 条)。经济、社会及文化权利委员会将文化界定为一个广泛、包容性的概念，包括人类生存的一切表现，包含，除其他外，生活方式、语言、风俗习惯和传统，通过这些，个人、个人的团体和社区表达其人性及其赋予生存的意义，并建立其世界观，这是一个人同影响其生活的各种外部力量相遇的总和。在委员会

⁹ 见 CCPR/C/119/D/2668/2015；E/C.12/SLV/CO/3-5；CCPR/C/SWE/CO/7 和 CCPR/C/ECU/6。

¹⁰ 见 CERD/C/AUS/CO/18-20 和 CERD/C/NZL/CO/21-22。

¹¹ 见 CEDAW/C/NPL/CO/6。

¹² See Inter-American Court of Human Rights, *Members of the Saramaka People v. Suriname* (case No. 12,338); and *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador* (case No. 12,465).

看来，参与文化生活的权利还与《经济社会文化权利国际公约》中所载其他权利，包括所有人民的自决权相互依存。¹³ 人权事务委员会在解释《公民及政治权利国际公约》第二十七条时表示，各国负有保护土著人民文化权利的积极义务，并要求各国在处理土著人民的问题时，以同自决权一致的方式解释文化权利。¹⁴ 《联合国土著人民权利宣言》中提及仪式和精神信仰，而《美洲土著人民权利宣言》载入了对土著精神信仰的正式承认。

11. 语言权利是自决权不可或缺的组成部分。¹⁵ 经济、社会及文化权利委员会强调，土著语言是文化权利至关重要的组成部分，也是享有所有经济、社会和文化权利的关键因素。¹⁶ 委员会敦促各缔约国采取一切必要措施促进和保护土著语言，确保土著人民能够不受歧视地使用其语言，并重申需要紧急承认土著语言，为这些语言在教育系统中的积极使用提供便利，包括在可行的情况下教授这些语言和用这些语言进行教学。¹⁷

12. 第 4 条尤为重要，因其明确提及在自主和自治的相关背景下行使自决权。根据土著人民权利特别报告员的定义，自主权是土著人民所拥有的在其所属国家的框架内，根据自己的价值观、机构和机制组织和指导自己生活的权力。¹⁸ 《美洲土著人民权利宣言》第六条也涉及土著人民的集体自治权。《联合国土著人民权利宣言》除第 3 条和第 4 条以外，还多次提及土著人民有权建立自己的机构，行使自主权和自治权，并根据自己意愿充分参与国家政治、经济、社会和文化生活(第 5、第 18、第 20 和第 34 条)。

13. 自决权是作为属于土著群体的集体权利而行使，土著群体的成员身份基于自我认同和群体成员无歧视的集体承认。¹⁹ 《宣言》确认土著人民有权归属某个社区或民族(第 9 条)，并按照其传统和习俗决定自己的身份或归属(第 33 条)。最近，经济、社会及文化权利委员会敦促某国通过一项法律，在自我认同的基础上承认土著人民和保护土著人民的权利，包括对传统上占有或作为生计来源使用的土地的所有权，还应在影响土著人民权利和利益的决策过程中尊重他们的自由、事先和知情同意权。²⁰ 消除种族歧视委员会建议，根据关于土著人民的权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，在界定土著议会成员选举的选民资格时，国家应适当重视土著人民的自决权以及决定自己的归属和不被强行同化的权利。²¹

¹³ 经济、社会及文化权利委员会第 21 号一般性意见(2009 年)。

¹⁴ 见 Mahuika 等人诉新西兰(CCPR/C/70/D/547/1993)。

¹⁵ 见 E/C.19/2008/3。

¹⁶ 见 E/2020/22-E/C.12/2019/32。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 萨尔瓦多国家人权机构提交的材料。

¹⁹ Marc Weller, chapter 5, "Self-determination of indigenous peoples"; E/C.19/2004/2; www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_10_crp_5.pdf; Sanila-Aikio 诉芬兰(CCPR/C/119/D/2668/2015); Lovelace 诉加拿大, 第 24/1977 号来文; 另见 www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/RequestsUnderNewMandate.aspx。

²⁰ 见 E/C.12/NAM/CO/1。

²¹ CERD/C/FIN/CO/20-22, 第 12 段; 另见 CERD/C/FIN/CO/23。

国际劳工组织和非洲人权和民族权委员会也表示，在国家和区域层面关于从法律上承认土著人民的辩论中，自我认同是关键。²²

14. 《宣言》中的所有权利都不可分割、相互依存，并以统领性的自决权为基础。²³ 因此，行使自决权是土著人民享有其他所有权利的必要条件，这些权利包括重要的土地权(第 25-28、第 30 和第 32 条)和政治参与权(第 8-20 条和第 34 条)。儿童权利委员会和消除种族歧视委员会也对土地权与自决权之间的联系表示关切。²⁴ 专家机制以往的报告也分析了自决权与参与决策进程的权利以及土著人民在影响自身的事项上自由、事先和知情同意之间的联系。²⁵ 2019 年在厄瓜多尔的一起案件中，一家初审法院(该法院的判决后来得到维持)指出：“自决权与土著人民参与决策之间的关系是持续的过程，因为这种关系确保土著人民继续参与决策和保持对自身命运的掌控，这意味着，必须根据相关人权标准设计各机构，使土著人民能够就内部和地方事务作出决定，并集体参与外部决策进程。”²⁶ 该法院重申，事先协商的基础是自决权。²⁷

15. 自决权有内部和外部两个层面。前者取决于国家的自然形态和所有人民自由谋求经济、社会及文化发展的权利，包括在不受外来干涉的情况下参与公共事务的权利。²⁸ 人权事务委员会 2019 年在针对芬兰的里程碑式案件中首次具体提及《公民及政治权利国际公约》第一条规定的内部自决权，并在对土著权利的分析中援引《宣言》作为依据。²⁹ 委员会在其决定中指出，萨米议会确保了内部自决进程，这对于整个土著社区的持续生存和福祉很有必要。委员会认定，关于萨米人作为土著人民享有的特定权力，芬兰不当干涉了萨米人的政治参与权，这违反了结合《公约》第一条解释的第二十五条和第二十七条。

16. “外部”自决权主要表现为，土著人民，特别是被国际边界分隔开的土著人民，有权与边界另一边的同民族成员和其他民族保持和发展接触、关系与合作，包括为精神、文化、政治、经济和社会目的开展活动(第 36 条第 1 款)。³⁰

17. 外部自决权还可包括，土著人民有权根据权利平等的原则自由决定其在国际社会中的地位。³¹ 从土著人民的角度来看，土著人民参与国际土著运动是行使外部自决权的一项例证。³² 这包括土著人民在联合国和其他国际论坛上的表达，

²² 见 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_115929.pdf。

²³ 见 A/HRC/45/38。

²⁴ 见 CRC/C/BRA/CO/2-4；和 CERD/C/AUS/CO/18-20。

²⁵ 毛罗·巴雷利提交的材料；另见 A/HRC/39/62 和 A/HRC/45/38。

²⁶ Tribunal de Garantías Penales of Pastaza, decision of 9 May 2019 (case No. 16171-2019-00001), pp. 17 and 81 and annex 2.

²⁷ 同上，第 63 页。

²⁸ 见 Sanila-Aikio 诉芬兰(CCPR/C/124/D/2668/2015)和 Käkäläjäarvi 等人诉芬兰(CCPR/C/124/D/2950/2017)。

²⁹ 同上；另见 CCPR/C/FIN/CO/7。

³⁰ 国际法协会，2010 年在海牙举行的第七十四次会议的报告，着重讨论土著人民的权利；另见 A/HRC/EMRIP/2019/2/Rev.1。

³¹ 见 <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/genrexxi.htm>。

³² Dalee Sambo Dorough, “Indigenous peoples and the right to self-determination: the need for equality: an indigenous perspective”, paper presented at the seminar on the right to self-determination of indigenous peoples held in New York on 18 May 2002.

在这些国际论坛上，他们可以在自己社区以外的国际层面表达世界观和观点。

“土著人民的自决权得到《宣言》的确认，确保土著人民通过参与国际政治论坛和决策机构，让国际社会听到他们的声音”，这方面的重要性已得到承认。³³

18. 对于自愿与世隔绝的土著人民，自决权应当理解为确保尊重他们保持与世隔绝的决定。如果剥夺他们的自决权，他们的生命权可能受到侵犯。与世隔绝是一种集体保护策略，使土著人民能够维持自己的思想、文化、语言和传统体系，在与外部世界的任何被迫接触造成的威胁中生存下来。³⁴ 土著人民权利特别报告员提及，不接触原则是土著人民自决权的体现。³⁵ 《宣言》第 8 条对这项权利作了补充规定，承认土著人民享有不被强行同化的权利。《美洲土著人民权利宣言》第 26 条明确承认，自愿与世隔绝或初步接触外界的土著人民有权保持与世隔绝状况，并根据其文化自由生活，各国应在土著人民和组织知情和参与的情况下采取适当的政策和措施，承认、尊重和保护这些人民的土地、领地、环境和文化，以及他们的生活和个人和集体的完整性。³⁶

四. 土著人民行使自决权

19. 自决是一种持续的进程，在这一进程中决策机构被设计出来，使土著人民能够就其内部和地方事务作出决定，并集体参与外部决策进程。³⁷ 自决权的行使因地区和所涉民族而异，在某些情况下可能取决于民族关系以及土著民族在国家内部被承认的程度。土著人民争取自决的种种努力一直并将继续面临困难。如一位土著领导人所言：“实现自决的进程并非坦途，而是一条充满挫折和障碍的道路。”³⁸ 下文举例说明自决权在不同区域的发展状况。

20. 格陵兰的自治政府和议会被认为是独一无二的，因为自治政府和议会由格陵兰人自己发起，并通过与丹麦政府进行和平谈判而建立。³⁹ 自 2009 年以来，土著人民一直掌管格陵兰内部的所有事务，而丹麦有关部门除其他事务外，仍然掌控国防和外交政策。萨米人在三个国家(芬兰、挪威和瑞典)拥有议会结构，这赋予萨米人在其传统土地上(萨米人拥有土地用益权而非所有权)的文化和政治自决权、决策权和咨询权。⁴⁰ 然而，萨米理事会表示，在与土地、水域和自然资源的使用有关的事项上，这些议会缺乏国家承认的决策权。⁴¹

21. 在美利坚合众国，逾 500 个联邦承认的部落在很大程度上保留了对自己领地的管辖权。这些部落有明确的管辖权，可以决定自己的成员资格、政府和司法系统以及自己内部事务。部落政府一般对部落土地保有司法和监督管辖权。虽然联

³³ 新西兰提交的材料。

³⁴ 亚马逊和大查科自愿与世隔绝或初步接触外界的土著人民问题国际工作组提交的材料。

³⁵ 见 A/73/176。

³⁶ 见 www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf。

³⁷ 见 A/HRC/15/35。

³⁸ 莉萨·亨里托在专家机制于 2021 年 2 月召开的专家研讨会上所作的介绍。

³⁹ 见 A/73/176。

⁴⁰ 见 A/HRC/45/38。

⁴¹ 萨米理事会提交的材料。

邦和州政府经常主张对土著领地的权力，尤其是在刑法中，但从 2010 年《部落法律和秩序法》和最高法院对 *McGirt* 诉俄克拉荷马州一案的判决来看，趋势是恢复部落治理。更广泛地说，美国的部落正在努力恢复自己的法律、习俗和传统，并通过纳瓦霍族人权委员会和马斯科吉(克里克)民族理事会等部落机构落实《宣言》。⁴² 在美国阿拉斯加，有几个事例说明，在管理对因努伊特人粮食安全至关重要的资源，包括通过阿拉斯加爱斯基摩捕鲸委员会管理方面，自决权得到特殊的表达。这些活动涉及与联邦政府的合作，在国际上则涉及与国际捕鲸委员会的合作。⁴³

22. 一些土著人民在自己的地区拥有高度自治权。在多民族玻利维亚国，瓜拉尼人按照国内法律框架规定的土著本地农民自治模式，在一部分领地上成功行使自决权。由于瓜拉尼人管理和控制下的非瓜拉尼社区存在多样性，加上当前的政府结构要适应瓜拉尼人的集体决策系统，落实方面出现了一些困难。⁴⁴ 在哥伦比亚，恩贝拉人克里斯蒂亚尼亚土著保护区 40 多年来一直在对一部分祖传土地行使行政、立法、司法和政治自治权，尽管并非没有挑战。今天，哥伦比亚土著社区对和平协议中“民族问题章节”未能充分落实尤为关切，该章本应允许各社区建立自己的司法系统，以应对武装冲突的后果。⁴⁵ 巴拿马库纳雅拉土著特区自 1938 年以来一直享有高度的自主权和自治权，包括集体土地权、选举自己的权力机构以及掌控内部事务和不可再生自然资源。⁴⁶ 库纳雅拉的特色之一是，妇女在当地经济和政治领域发挥突出作用。妇女过去曾担任社区首领，每个社区必须推选一名妇女代表在最高权力机构库纳总议会任职。库纳人最近还推选了一名妇女，代表他们首次参加 2019 年巴拿马国民议会。⁴⁷ 在秘鲁，万姆皮思族自治领地政府在其自治协议通过之后，于 2015 年自行宣告成立。万姆皮思族希望与国家进行对话，以使自己的权力机构在国内得到承认。⁴⁸ 在美国，纽约州内的奥农达加民族拥有自己的政府系统，不接受联邦政府的资助，也不参与美国选举。⁴⁹ 在尼加拉瓜，加勒比海沿岸居民依照名为《尼加拉瓜加勒比海沿岸地区自治规约》的第 28 号法拥有自己的自治区。⁵⁰

23. 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，一些土著人民管理自己的土地和社区。在毛拉克的佩蒙人社区，现任民选土著领袖确保一家机场的运营；她还监督一家保护和捍卫该社区土地权的安全机构，并为该社区的领地，即与巴西接壤的 3.8 万公顷土地内的 432 户土著家庭提供支持。佩蒙人有自己的司法系统，使他们能够运用

⁴² 见 <https://un-declaration.narf.org/wp-content/uploads/Tribal-Implementation-Toolkit-Digital-Edition.pdf>。

⁴³ 因努伊特人北极圈理事会提交的材料。

⁴⁴ 见 A/74/49。

⁴⁵ 见 E/C.19/2018/7；和 www.iwgia.org/images/documents/Recommendations/Autonomi_report_UK.pdf。

⁴⁶ 见 A/HRC/27/52/Add.1。

⁴⁷ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/E-learningIP.aspx。

⁴⁸ 见 A/74/49。

⁴⁹ 见 E/C.19/2018/7。

⁵⁰ 尼加拉瓜国家人权机构提交的材料。

自己的习俗和传统知识，甚至可以将习俗和传统知识运用于审理谋杀案件。该社区面临的挑战涉及土地军事化、土著人民跨界流动、非法侵入社区土地和土地的经济利益，2016年奥里诺科采矿带启动后冲突加剧就是这类挑战的表现。⁵¹

24. 一些土著人民在市政一级行使自治权。在厄瓜多尔，地方政府通过土著市政当局建立。⁵² 土著社区在祖传或特别机制之下行使司法权，审理土地冲突、偷盗家畜、家庭暴力和性暴力案件。然而，近年来几个土著司法机关受到刑事起诉，反映出“普通司法系统对土著司法系统的合法做法和程序缺乏了解”。⁵³ 截至2020年7月，因上述原因被拘留的四个人已获得国民议会的大赦。在墨西哥的多个社区(卡普拉尔帕姆—德门德斯、阿尤特拉—德洛斯利夫雷斯和圣弗朗西斯科—切兰)，土著人民行使自决权的方式是举行按土著人民自己的习惯管理制度加以管理的市政选举，建立市政府和议会，从而在国家结构内部建立自治。⁵⁴ 然而，一些社区继续反对国家，譬如萨帕塔运动，其团体另建了地方政府和自己的医疗服务，并根据自己的规范制度持有和授予土地。他们的活动引发了与非萨帕塔社区的许多冲突。⁵⁵

25. 许多土著人民有自己的领地保护系统。在厄瓜多尔，几个社区建立了领地保护系统表达土著人民的自决权，取得了重大成就。由200名阿伊科范人组成的锡楠戈埃社区组建了自己的警卫队，致力于监控5万公顷祖传领地。2018年，宪法法院在一起案件中判决阿伊科范人胜诉，在对他们获得领地内自然资源构成影响的活动中，“承认他们有自由、事先和知情同意的权利”，同时宣布采矿特许权无效。阿伊科范人还实现了购买一架无人机的目标，这架无人机用于协助监控开展采矿、狩猎和伐木活动的入侵者。⁵⁶ 在冠状病毒病大流行期间，这些社区自己执行疫情控制和社区护理任务。⁵⁷ 土著人民谈及的挑战包括官方不信任土著警卫队(通常被称为准军事人员)，锡楠戈埃的情况便是这样，另一项挑战是土著领地军事化。⁵⁸

26. 一些土著人民在城市地区表达了自决权。在墨西哥城，霍奇米尔科的特佩潘和特拉瓦克一些社区的土著人民举行选举并按照习俗组建政府。奎察兰—德尔普罗格雷索的托托纳加人和纳瓦人创建了合作社，使他们能够控制基本产品的价格，通过储蓄合作社促进储蓄和投资，并改善一些产品的贸易条件。在莫雷洛斯州新设了四个土著城市(索索科特拉、科阿特特尔科、韦亚潘和特特尔钦戈)，将按照土著人民的习俗和传统管理，恰帕斯、格雷罗和其他州的许多城镇也是如此。挑战包括有组织犯罪、采矿、伐木、用水特许权过度授予、农工业开发、旅游项目、机场、高速公路、普遍推行发展项目和在墨西哥各地社区内部煽动分

⁵¹ 莉萨·亨里托在专家机制于2021年2月召开的专家研讨会上所作的介绍。

⁵² 见 A/HRC/42/37/Add.1。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 见 www.iwgia.org/images/documents/Recommendations/Autonomi_report_UK.pdf 和 A/74/149。

⁵⁵ 墨西哥正当程序基金会提交的材料。

⁵⁶ 厄瓜多尔联盟提交的材料。另见 www.culturalsurvival.org/news/koef-grant-partner-spotlight-asantamiento-ancestral-cofan-de-sinangoe-ecuador。

⁵⁷ 厄瓜多尔联盟提交的材料。

⁵⁸ 厄瓜多尔联盟提交的材料。

裂、冲突和暴力。⁵⁹ 在阿根廷，几个土著社区(因钦—马普切、皮昆切、普尔切和马拉尔韦切)在现在的门多萨省建立了一个代表马普切民族居民的政治组织，该组织的行政职责使其能够响应社区发展要求，勘测领地，取得土著社区财产、保健服务和文化间教育等。⁶⁰

27. 一些土著人民正在建立自己的能源企业。在美国新墨西哥州，皮库里斯普韦布洛人“与部落间权力机构和联邦政府共同参与一个合作项目，建造了一块 1 兆瓦的太阳能电池板，由此成为美国第一个百分之百使用太阳能的部落”。⁶¹ 另一个事例是美国“大平原地区七个苏族部落的合作经营项目”，该项目产能高达 2 千兆瓦，“旨在增加电力供应，并为基础设施项目提供资金”。⁶²

五. 土著人民捍卫和支持自己的自决权

28. 在北美和拉美，包括阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、加拿大、哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯、巴拉圭、苏里南和美国，土著人民自决权的进一步表达(与参与、发展及维护自己的决策机构相关)是通过由土著主导的自由、事先和知情同意协议实现的。在秘鲁，各项协议正在起草过程中。⁶³ 这些协议是使土著人民、各国和其他各方为参与自由、事先和知情同意程序做好准备的重要工具，将确定如何、何时、为何以及由谁进行协商。⁶⁴

29. 所有地区的土著人民都通过对自己土地上的开发项目提出异议或拒绝同意表达自决，而且经常向国内法院提起诉讼，这方面的事例很多。⁶⁵ 最近的一个事例是，在澳大利亚，葛米罗伊人民动员起来反对两个重大项目，即冈尼达附近的神华矿和皮利加森林的 Santos CSG 项目。他们采用的方法包括，通过预先批准程序拒绝社区同意，利用现有的协商程序和诉讼，以及与私营部门合作者和社区部门支持者接触。⁶⁶

30. 因努伊特人北极圈理事会于 2009 年通过《北极圈因努伊特人北极主权宣言》，并于 2010 年通过因努伊特人北极政策，以认可和承认因努伊特人民的自决权。他们宣布，尽管因努伊特人生活在分属加拿大、丹麦、俄罗斯联邦、美国和格陵兰的广大北极圈地区，但因努伊特人是统一的民族，应该在国内和国际上被承认为统一的民族。因努伊特人北极圈理事会推进可持续发展并促进因努伊特人企业之间的合作，2020 年，北极圈地区因努伊特人企业的代表发起成立了国际因努伊特人工商协会，以进一步推进因努伊特人的自决。⁶⁷

⁵⁹ 墨西哥正当程序基金会提交的材料。

⁶⁰ XUMEX 提交的材料。

⁶¹ 见 A/73/176。

⁶² 同上。

⁶³ 土著事务国际工作组和阿根廷提交的材料。

⁶⁴ 见 A/HRC/39/62 和 A/HRC/EMRIP/2010/2。

⁶⁵ 见 A/HRC/45/38 和 A/HRC/39/62。

⁶⁶ Jumbunna 提交的材料。

⁶⁷ 因努伊特人北极圈理事会提交的材料。

六. 在区域和国际层面行使土著自决权

31. 土著人民参与国际论坛是外部自决权的重要表现，许多土著人民组织正在提升在这类会议上的代表性。⁶⁸ 这种参与的重要性得到大会的认可，大会为此通过了促进土著人民代表和机构参与相关联合国机构关于影响其自身问题的会议的第 71/321 号决议。

32. 土著人民参与所有土著特别任务，并在土著特别任务之外参与国际层面的活动，譬如国际人权机制的工作，包括联合国条约机构、人权理事会普遍定期审议机制和理事会特别程序的工作。《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十三届会议各方发起的地方社区和土著人民平台有土著人民的代表。⁶⁹ 土著人民曾积极参与《2030 年可持续发展议程》的制定进程并审查其落实情况，目前正在国家和地方两级自行监测可持续发展目标的落实情况。⁷⁰ 专家机制的新任务是自决的一种形式，使土著人民有机会请求该机制支持促进对话、能力建设和技术合作，专家机制修订后的任务，即自行决定报告的主题，也是自决的一种形式。

33. 土著人民在区域层面通过有关自决的战略诉讼表达自决，向非洲人权和人民权利委员会和非洲人权和人民权利法院提起的诉讼取得了一定的成功。这些机构对少数群体权利发展中心(肯尼亚)和少数群体权利国际(代表恩多罗伊斯人福利理事会)诉肯尼亚以及非洲人权和民族权委员会诉肯尼亚共和国等案件的裁决为落实土著人民的权利提供了重要指导。⁷¹

34. 一些土著人民对多项国际公约和其他多边协议将土著人民归类为“地方社区”的动向表示关切。⁷² 这种动向可能损害土著人民在《宣言》之下的权利，特别是他们的自决权，一些国家也抱有这种关切。⁷³ 土著人民表达的另一项关切是，2019 冠状病毒病危机对土著人民参加国际活动和远程参与的能力产生了影响。⁷⁴

⁶⁸ 巴西南部土著人民之声提交的材料。

⁶⁹ 见 <http://www4.unfccc.int/sites/nwpstaging/News/Pages/Indigenous-Peoples-and-Local-Communities-Platform-Update.aspx>。

⁷⁰ 见 E/C.19/2018/2 和 A/73/176。

⁷¹ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International (on behalf of the Endorois Welfare Council) v. Kenya*, (communication No. 276/03), decision of 2 February 2010; and African Court on Human and Peoples' Rights, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, (application No. 006/2012), judgment of 26 May 2017.

⁷² 见 www.inuitcircumpolar.com/news/icc-policy-paper-on-local-communities-chronicles-opposition-to-the-undermining-and-erosion-of-inuit-rights/。加拿大、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、拉脱维亚、立陶宛、挪威和瑞典以及格陵兰在专家机制第十四届会议上所作的联合声明。

⁷³ 加拿大、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、拉脱维亚、立陶宛、挪威和瑞典以及格陵兰在专家机制第十四届会议上所作的联合声明。

⁷⁴ 无代表国家和人民组织提交的材料。

七. 实现自决的挑战

35. 不承认土著人民为土著人民，对落实《宣言》规定的土著人民权利，尤其是自决权构成负面影响。在宪法中承认土著人民，就能为实现他们的自决权提供法律依据。如果不在法律上承认土著人民，就会剥夺这一权利。在一些国家，目前迫切需要处理对土著人民的暴力压制，几乎没有为实现自决权留下多大空间。许多国家未就制定土著自决框架的自主或多元主义原则开展辩论，自决经常被视为对国家安全和国家领土完整的威胁，有违国家发展利益，而不是被视为确保这些权利的潜在手段。⁷⁵

36. 许多土著人民的自决权自《宣言》通过以来进展甚微。大规模迁离和征用土地用于养护项目、基础设施开发或采掘业，将土著土地私有化以供投资，会对土著人民的生计、经济资源、社会和文化认同以及他们的自决产生负面影响。刚果民主共和国的俾格米人/特瓦人、肯尼亚的奥杰克人和森沃人、坦桑尼亚联合共和国北部的马萨伊人和北非的阿马齐格人就属于这种情况。⁷⁶ 在未与土著人民充分协商的情况下开展的发展项目，例如肯尼亚穿越土著地区的 LAPSSET 交通运输走廊项目和蒙巴萨—内罗毕标准轨距铁路，会影响土著人民的自决权和自身发展的权利。⁷⁷ 在墨西哥，亚基河流域民族的传统领地被灌溉区改造，对该地区的生物多样性造成了不可弥补的损害，并导致缺水。⁷⁸

37. 专家机制收到的许多材料提及谋求自决所面临的挑战以及时常与谋求自决相关的暴力事件。在印度东北部地区，近期签署了许多新的或经扩大的和平协定，旨在结束该地区的暴力，譬如《博多协定》、《特里普拉土著(部落)人民协定》、《卡尔比协定》、《米佐协定》和《那加协定》。⁷⁹ 在拥有半自治行政机构的孟加拉国吉大港山区，虽然颁布了实施自治条款的法律，但 1997 年《吉大港山区和平协定》未得到宪法的承认，使得该协定的执行取决于中央政府的政治意愿。⁸⁰ 这导致中央政府与土著社区之间的紧张关系加剧。⁸¹ 同样，在危地马拉，虽然和平协议载入了某种程度的土著人民自治并在 2005 年被转化为国内法，但该法的实施被认为是缓慢的。⁸² 在印度尼西亚，为回应西巴布亚土著人民的独立要求和愿望，政府于 2001 年 10 月赋予西巴布亚土著人民特别自治权。2021 年 6 月 12 日，巴布亚人民议会会见了负责协调政治、法律和安全事务的部长，就特别自治法草案提交了意见。⁸³ 即使是非殖民化进程下的自决进程

⁷⁵ 加姆·希姆雷在专家机制 2021 年 2 月召开的专家研讨会上所作的介绍。另见卡比利亚妇女协会在专家机制第十四届会议上所作的发言。

⁷⁶ 阿马齐格人世界大会在专家机制第十四届会议上所作的发言。

⁷⁷ 丹尼尔·科贝伊在专家机制 2021 年 2 月召开的专家研讨会上所作的介绍。

⁷⁸ 亚利桑那大学提交的材料。

⁷⁹ 印度东北部那加人民运动提交的联署材料。

⁸⁰ A/HRC/9/9/Add.1, 第 50 段；另见 E/C.19/2011/6；E/C.19/2014/4；CCPR/C/BGD/CO/1, 第 12 段。

⁸¹ 无代表国家和人民组织提交的材料。

⁸² 见 A/74/149；A/HRC/39/17/Add.3 和美洲国家组织和美洲人权委员会，《危地马拉的人权状况：多样性、不平等和排斥》；另见 E/CN.4/2003/90/Add.2 和 CERD/C/GTM/CO/16-17。

⁸³ 印度尼西亚在专家机制第十四届会议上的发言。

也未必一帆风顺。在新喀里多尼亚与土著人民谈判，商讨脱离法国殖民统治的进程中，关于卡纳克人的表决权、自决权和土著身份的辩论一直在进行。根据《努美阿协议》，三次全民投票中的第三次很可能在 2022 年举行。

38. 虽然自决通常来之不易，但实现土著人民的自决权这项人权，与土著人民处境的改善之间存在明显关联。在评估 2019 冠状病毒病对土著人民的影响时，专家机制指出，土著人民在疫情大流行期间的状况与他们行使自决权的能力之间存在关联：一个国家越接近实现《宣言》的目标，土著人民的境况就越好。⁸⁴ 早期的影响评估报告了青年发展和成人权能增强等方面的改善，在对司法系统的影响以及对社区更广泛的社会和经济影响方面，投入取得了显著回报。⁸⁵

39. 自决与土著人民对自己土地和资源的权利之间有直接联系。与权利未得到承认的人民相比，拥有得到承认的土地和资源权利的土著人民以及与各国有条约、协议或其他建设性安排的人民在自由、事先和知情同意的基础上与私营自然资源公司建立有利关系方面取得的成功更大。⁸⁶ 哈佛美洲印第安人经济发展项目得出结论认为，在政府形式、自然资源管理、经济发展、卫生保健和社会服务等领域，“当土著民族自行决定采取何种发展方针时，他们的表现总是优于外部决策者”。⁸⁷

40. 一些土著人民认为，剥夺他们的自决权(经常是因为不尊重条约和其他关系)是造成诸如寄宿学校、土著妇女和女童被谋杀和失踪或儿童被盗等暴行的根源，并对健康、经济以及社会福祉和正义造成负面影响。一些人认为，不实现自决就无法确保持久和平，并认为应加强自决，以此作为实现可持续发展目标 16 的一种手段，以期促进包容、和平的社会，减少不平等现象。⁸⁸ 其他人指出，必须尊重自决权，作为实现和解的关键步骤。⁸⁹

八. 公民身份和政治参与

41. 土著公民身份(包括本民族的公民身份和民族国家的公民身份)和政治参与被描述为衍生于土著人民行使自决权。公民权通过保障参与权行使。⁹⁰ 不同的土著人民对待公民身份的态度不同：对一些土著人民来说，他们首先是所在民族或族群的公民，其次是国家的公民，而另一些土著人民只以有限的方式认同占主导地位群体。在一些国家，土著人民能够在政治上表达自己的唯一方式是通过政治参与。然而，土著人民在选举投票或参选方面的参与通常有限。有时，直接和间接的障碍限制了土著人民在选举中投票或参选资格。在澳大利亚，基于

⁸⁴ 见 A/HRC/46/72 和厄瓜多尔联盟提交的材料。

⁸⁵ 见 www.justreinvest.org.au/wp-content/uploads/2018/11/Maranguka-Justice-Reinvestment-Project-KPMG-Impact-Assessment-FINAL-REPORT.pdf 和 A/73/176。

⁸⁶ 见 E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3。

⁸⁷ 见 A/69/267。

⁸⁸ 无代表国家和人民组织提交的材料；另见 A/73/176。

⁸⁹ 加拿大联盟提交的材料。

⁹⁰ 厄瓜多尔提交的材料。

“精神不健全”或“长期受到监禁者”等理由取消选举资格的规定平等地适用于每个公民，但对土著和托雷斯海峡岛民的影响尤为严重。⁹¹

42. 在美国新墨西哥州，有相当数量的土著代表在州立法机构任职，并积极参与立法。此外，非土著民族对大型土著社区承担的责任也越来越大。⁹² 然而，在非洲地区的一些国家立法机构中，有一种看法是土著代表被主流政治同化。⁹³ 在俄罗斯联邦汉特—曼斯自治区——乌格拉，立法机构中有三个土著少数民族的代表，这三个民族总共有 3.1 万人，占总人口的 2%。⁹⁴ 在美国，2018 年有第一批土著妇女当选为国会议员。

九. 各国对土著自决的承认

43. 国家承认土著人民自决权的方式对于实现自决权具有重要作用，这种承认在国家、地区和土著人民之间存在很大差异。支持在国内落实自决权的机制包括宪法承认，条约以及与政治参与、协商、自由、事先和知情同意有关的法律，这些机制是衡量土著人民自决阶段的重要指标。一些国家认识到，应由土著人民，而不是由政府决定如何行使自决权，政府应发挥支持性作用。⁹⁵ 土著人民赞同这一观点，他们对国家强加的自决模式提出警告，并指出，土著施政结构倾向于在西方监管框架内采取企业形式。

44. 除多民族玻利维亚国(2009 年)和墨西哥(2001 年)的宪法以外，很少有宪法明确承认自决权。其他宪法往往侧重自治而不是完全自决，如加拿大(1982 年)、哥伦比亚(1991 年)、厄瓜多尔(涉及自愿与世隔绝的土著人民，1998 年和 2008 年)、尼加拉瓜(1987 年)和巴拿马(1938 年)的宪法。⁹⁶ 《俄罗斯联邦宪法》承认地方自治是一项不仅限于土著人民享有的宪法权利。与保护“土著少数民族”权利有关的问题由联邦和自治区共同管辖。⁹⁷ 澳大利亚宪法不承认土著人民，这意味着国家对土著施政的承认非常有限。⁹⁸ 澳大利亚总理与反对党领导人共同任命了全民投票委员会，之后又提出旨在纠正上述问题的提案《乌鲁鲁诚意声明》。全民投票委员会建议政府在议会确立载入宪法的土著“声音”，以使土著和托雷斯海峡岛民在立法和决策过程中拥有发言权和政治影响。将自决权载入宪法，而不仅仅是通过一般法律确立，将使自决权具有法律效力和宪法权威，因为在历史上，政府行政当局一旦发生变化，这类法律就会被废除。⁹⁹

⁹¹ 达尼·拉金在专家机制 2021 年 2 月召开的专家研讨会上所作的介绍。

⁹² 琼·洛伦佐在专家机制 2021 年 2 月召开的专家研讨会上所作的介绍。

⁹³ 卢纳·贝勒卡西姆在专家机制 2021 年 2 月召开的专家研讨会上所作的介绍。

⁹⁴ 俄罗斯联邦提交的材料。

⁹⁵ 新西兰提交的材料。

⁹⁶ 土著事务国际工作组提交的材料和 Marc Weller, chapter 5, “Self-determination of indigenous peoples”。

⁹⁷ 俄罗斯联邦提交的材料。

⁹⁸ 梅甘·戴维斯在专家机制 2021 年 2 月召开的专家研讨会上所作的介绍。

⁹⁹ 同上。

45. 一些宪法承认土著人民先于外来者存在，例如委内瑞拉玻利瓦尔共和国宪法。2014年，萨尔瓦多修改了《宪法》第63条，以承认土著人民的存在和权利。在亚洲，至少有五个国家承认土著人民，譬如，《菲律宾宪法》(1987年)承认土著人民，是最进步的宪法之一。¹⁰⁰ 然而，这种承认对该地区土著人民生活的影响被认为非常有限。在瑞典，自2011年推行宪法改革以来，萨米民族得到《瑞典宪法》的承认，宪法规定，促进萨米人文化和社区的维护和发展是一项义务。¹⁰¹ 一些国家在宪法上承认土著人民在国家的参与权。《巴拉圭宪法》规定，应保障土著人民除其它外，根据习俗参与国家经济、社会、政治和文化生活的权利。¹⁰²

46. 仅在宪法上承认是不够的，还应颁布促进遵守宪法相关规定的二级立法。萨尔瓦多的情况便是如此，该国尚无法律规定将土著人民对其领地的权利、土著施政或文化认同作为土著人民自治的基本要素，在尝试起草这类法律时未进行充分协商。¹⁰³ 一些国家通过了有关政治参与的法律，其中包括巴拉圭(第6279号法)。¹⁰⁴ 此外，多民族玻利维亚国(2010年第031号《自治框架法》)、哥伦比亚(各种规范政治参与的法律)和尼加拉瓜(《大西洋沿岸地区自治规约》，即1987年第28号法)也颁布了许多法律。巴拿马立法设立了五个高度自治的土著地区。¹⁰⁵ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国与俄罗斯联邦一样，也有一部关于土著人民和社区的组织法。¹⁰⁶

47. 各国已通过法律，将自由、事先和知情同意作为一项机制运作，以期在教育、语言振兴、保健、土地问题和发展等土著人民生活中所有领域实现自治。¹⁰⁷ 最近的一个事例是刚果2019年7月颁布的法令，规定了土著人民协商和参与经济发展项目的程序，落实了关于促进和保护土著居民权利的第5-2011号法的第3条。自由、事先和知情同意是行使自决权不可或缺的组成部分，可为国家、第三方和土著人民实现某种权力再平衡和加强伙伴关系提供机会。¹⁰⁸ 然而，一些土著人民担心，通过国家管理时，自由、事先和知情同意通常与自决权混为一谈，这为一些土著人民带来意想不到的后果。¹⁰⁹ 鉴于上述理由，专家机制鼓励国家和私营部门促进和尊重土著人民自己的协议，作为使国家、第三方和土著人民做好进行协商和开展合作的准备的重要手段。¹¹⁰ 自由、事先和知情同意只是促进土著人民充分享受自决权的一项因素，不应用来分散对土著人民自由决定其全部未来这一更广泛权利的关注。

¹⁰⁰ 见 A/74/149。

¹⁰¹ 瑞典提交的材料。

¹⁰² 巴拉圭国家人权机构提交的材料。

¹⁰³ 萨尔瓦多国家人权机构提交的材料。另见 CERD/C/SLV/CO/18-19。

¹⁰⁴ 巴拉圭国家人权机构提交的材料。

¹⁰⁵ 土著事务国际工作组提交的材料。

¹⁰⁶ 见 A/HRC/15/37/Add.5。

¹⁰⁷ 见 A/HRC/39/62 和厄瓜多尔提交的材料。

¹⁰⁸ 见 E/C.19/2005/3 和新西兰提交的材料。

¹⁰⁹ 梅甘·戴维斯在专家机制2021年2月召开的专家研讨会上所作的介绍。

¹¹⁰ 见 A/39/62。

48. 2019 年，加拿大不列颠哥伦比亚省通过了《土著人民权利宣言法》，该法要求省政府采取措施，在省法中落实《联合国土著人民权利宣言》。2021 年 6 月 21 日，加拿大议会通过了《遵守联合国土著人民权利宣言法》，该法要求联邦政府采取措施落实《宣言》。¹¹¹ 该法在序言中规定：“加拿大政府认识到，所有关系必须建立在承认和落实固有的自决权，包括自治权的基础之上。”这两项法律都是与土著人民共同制定的。2020 年，瑞典政府向议会提交了一项与萨米议会协商起草的法律草案，题为《就与萨米人相关的事项开展协商》。该法的目的是在对萨米人民特别重要的事项上赋予他们被协商权。¹¹² 对萨米议会来说，该法将增进萨米人参与影响他们的事项的决策进程的权利，这将是实现自决权的重要一步。¹¹³

49. 历史和现代条约是土著人民自决的一项特征，加拿大一名宪法律师将自决定义为“条约签署方之间受宪法保护的主权分享”。¹¹⁴ 签署这类条约的国家包括加拿大、新西兰和美国，有趣的是，奥农达加民族这一土著民族与加拿大和美国均签署了条约。在新西兰，一项由土著主导的进程正在谋求实现治理平等的宪法改革，同样，在澳大利亚，鉴于可能签署的州和领地条约易被联邦政府推翻，正在寻求宪法承认土著人民在议会的发言权。谈判的指导原则是承认自决权，¹¹⁵ 协商进程由土著人民领导和设计。¹¹⁶ 在加拿大，一些土著人民表示，根据现代条约，虽然他们有权制定法律，但无权裁决和执法，也没有用于执法的资金。

50. 2019 年，加拿大、不列颠哥伦比亚省和第一民族峰会核可了新的不列颠哥伦比亚省条约谈判权利承认与和解政策，¹¹⁷ 这项政策除其它外，是作为落实《宣言》，包括自由、事先和知情同意的权利以及自决权的框架。2017 年，加拿大与梅蒂斯族通过签署《加拿大—梅蒂斯族协定》，同意必须作为合作伙伴，共同参与制定任何影响梅蒂斯族公民生活和权利的法律或政策。¹¹⁸

51. 一些国家正在制定落实《宣言》的国家行动计划。¹¹⁹ 2019 年，新西兰政府成立了《宣言》工作组，该工作组作为独立机构，就《宣言》计划的形式和内容提供咨询和建议。¹²⁰ 其他活动包括：成立一个部长级工作组；¹²¹ 2021 年将举行毛利人制宪会议，呼吁进行宪法改革；¹²² 2018 年成立了毛利人与皇家关系办

¹¹¹ 土著人民人权联盟和不列颠哥伦比亚省条约委员会在专家机制第十四届会议上的发言。

¹¹² 瑞典提交的材料。

¹¹³ 萨米议会在专家机制第十四届会议上的发言。

¹¹⁴ 见 www.bctreaty.ca/sites/default/files/LegalOpinionHoggMillenTreatiesandShareSovereigntyCanada.pdf。

¹¹⁵ 见 www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/advancing-treaty-process-aboriginal-victorians-act-2018/001。

¹¹⁶ 见 www.aboriginalvictoria.vic.gov.au/treaty-bodies 和卡斯坦人权法中心提交的材料。

¹¹⁷ 见

www.bctreaty.ca/sites/default/files/RecognitionandReconciliationofRightsPolicyforTreatyNegotiations.pdf。

¹¹⁸ 因努伊特人北极圈理事会提交的材料。

¹¹⁹ 见 A/HRC/36/56。

¹²⁰ 新西兰提交的材料。

¹²¹ 见 www.tpk.govt.nz/docs/undrip/tpk-undrip-he-puapua.pdf。

¹²² 新西兰和新西兰独立监测机制提交的材料。

公室；改革管理毛利人土地的法律和机构；在对毛利人具有重要意义的一系列领域设立独立的咨询小组；建立针对青年人的土著恢复性正义程序，包括毛利青年法庭；对一审法院系统 Te Koti-a-Rohe/地方法院重新定位，使其更加适当地反映当代社会的期望。¹²³

52. 另一些国家指出，确定土著土地的所有权是推动自决的步骤。¹²⁴ 尼加拉瓜确定了近 96% 的土著领地的所有权，以期恢复土著社区和非洲人后裔社区的权利。¹²⁵ 在厄瓜多尔，推动家庭生产者获得土地和大规模合法化的统一项目回应了属于克丘亚人、舒阿尔人、萨帕拉人、希维亚尔人、蒙特比奥人、曼塔—万卡比尔卡人以及非洲人后裔和各民族的 51 个市镇、社区和中心提出的请求，2011 年至 2021 年期间在该国的 11 个省分配了 485,721.75 公顷土地。厄瓜多尔提及为在卫生、自治、文化和教育领域支持自决而通过的许多其他法律。¹²⁶

53. 芬兰、挪威和瑞典之间关于《北欧萨米人公约》的谈判于 2017 年完成，各国与萨米议会之间的对话正在进行。各方预计在 2021 年签署该公约。制定《北欧萨米人公约》的总体目标是确保保护萨米人的人权，使萨米人能够跨越国界保护和发展自己的语言、文化、生计和社会生活。¹²⁷

十. 土著自决与文化、语言、仪式、精神信仰、体育和传统游戏方面的权利

54. 专家机制以往指出，土著人民的文化包括他们的生活方式、成就和创造力的有形和无形表现。文化是土著人民自决的表现，也是他们与其土地、领地和资源的精神和物质关系的表现。土著文化是以共同的物质和精神价值为基础的整体概念，包括在语言、精神信仰、成员身份、艺术、文学、传统知识、习俗、仪式、典礼、生产方式、节日活动、音乐、体育和传统游戏、行为、习惯、工具、住房、服装、经济活动、道德、价值体系、世界观、法律和活动，如狩猎、捕鱼、诱捕和采集等方面的独特表现。¹²⁸ 为保护语言和文化多样性，也为保护传统土著知识和生物多样性，必须保障土著人民的自决权。¹²⁹

55. 一些证据表明，土著社区正在动员起来振兴文化习俗。在澳大利亚，“乡村分娩”倡议寻求通过文化习俗增进孕产妇和新生儿的健康和福祉，这些文化习俗历经数千人得到强化，直到最近才被外来干预扰乱。¹³⁰ 在厄瓜多尔，为保护土著人民的农业生物多样性，22 个种子库建立起来，以生产和保存与土著人民

¹²³ 新西兰提交的材料。

¹²⁴ 见 A/HRC/45/38。

¹²⁵ 尼加拉瓜国家人权机构提交的材料。

¹²⁶ 厄瓜多尔提交的材料。

¹²⁷ 瑞典提交的材料。

¹²⁸ 见 A/HRC/21/53。

¹²⁹ 见 E/C.19/2008/13。

¹³⁰ Jumbunna 提交的材料；另见 <https://anmj.org.au/birthing-on-country-improving-indigenous-health>。

的习俗和传统有关的遗传资料，2020 年举行了一次关于藜麦种植的祖传习俗和知识的会议，旨在振兴祖传知识和编制一份习俗目录。¹³¹

56. 从历史上看，许多国家的法律和政策禁止使用土著语言，并试图压制习俗和传统，以此为手段破坏土著政治机构以及个人和集体身份认同，并将土著人民同化进主流文化。土著语言是身份认同的固有组成部分，并能促进土著人民知识和传统的维系和传播。语言中包含土著人民集体表达司法、政治方法和组织的工具。在许多情况下，土著人民以口头方式保留了传统，这种传统植根于他们的语言中。美国的马斯科吉(克里克)民族通过将《宣言》翻译为马斯科吉语，对《宣言》中确认的人权进行关联，这一过程是一个机会，有助于将国际人权与部落世界观和礼仪生活中的概念关联起来。

57. 萨尔瓦多在伊萨尔科、圣多明各—德古斯曼和圣卡塔里娜—马萨瓦特等市针对土著儿童设立了名为纳瓦特摇篮(Cuna Nahuat)的早期语言浸入式项目，由说纳瓦特语的年长土著妇女主持，这些妇女被称为 nantzin。¹³² 在新西兰，专家机制开展的研究中强调的语言和文化改革包括支持毛利语教育和毛利语电视服务，使许多新西兰人的毛利语发音越来越好。自决(在新西兰，类似的表述是 tino rangatiratanga)是毛利人谋求和掌控的所有改革的中心。¹³³ 阿根廷一直在推动建立一个翻译 17 种土著人民语言的机构，涉及多个领域，包括法律、卫生、教育、文化、社会、大学、体育、性别、青年、儿童和政治。¹³⁴ 在澳大利亚，“重新发现土著语言”等项目已与第一民族合作提供纪录片资料，并为促进第一民族语言的振兴制定方案和开发资源。¹³⁵

58. 在土著语言国际年期间，土著语言的重要性在国际范围得到承认和宣传，之前，每两周至少有一种土著语言消失这一问题引起了关切。土著语言国际年之后宣布了一项启动 2022-2032 国际土著语言十年的承诺。

59. 土著人民有多种表达文化的方式，包括艺术、体育和传统游戏。对新西兰的毛利人而言，从 19 世纪初开始被传教士压制的活动得到复兴，这些活动包括支腿独木舟、毛利武术、使用战矛和扁棒以及 kapa haka 歌舞表演。精英毛利运动员是毛利青年的重要榜样，他们倡导健康的生活方式，并帮助消除对毛利人的负面成见。在澳大利亚，国家橄榄球联盟在和解方面发挥了主导作用。北极冬季运动会是备受瞩目的北极圈体育赛事，面向北方和北极地区的运动员。该运动会是体育、社会和文化交流盛事。该运动会包括许多与冬奥会相同的项目，特色项目包括狗拉雪橇和雪鞋竞走等北极运动以及拉耳朵、单脚踢高、跪地跳远、“开飞机”和关节触地跳行等因努伊特人传统游戏。

¹³¹ 厄瓜多尔提交的材料。

¹³² 萨尔瓦多国家人权机构提交的材料。

¹³³ 安德鲁·埃鲁埃蒂在专家机制 2021 年 2 月召开的专家研讨会上所作的介绍。

¹³⁴ 阿根廷提交的材料。

¹³⁵ Kirsten Thorpe and Monica Galassi “Rediscovering indigenous languages: the role and impact of libraries and archives in cultural revitalization”, *Australian Academic and Research Libraries*, vol. 45, No. 2.

60. 在越南，湄公河三角洲有两项著名的传统运动，一项是朔庄省和茶荣省的赛船，另一项是安江省的赛牛。几百年来，南高棉人在自己的文化节期间自行组织赛船和赛牛。然而，近年来，国家因利用这些节日吸引游客而未与南高棉人分享利益而受到批评。¹³⁶ 2013年11月9日至16日在巴西库亚巴召开的第二届国际体育大会通过了《马托格罗索宣言》，大会呼吁各国和政府与土著人民结成伙伴关系，相互尊重，通过体育、传统游戏以及传统知识和文化表达的表现形式落实土著人民的自决权。¹³⁷

十一. 结论和建议

61. 《宣言》对土著人民集体自决权的承认不可低估。土著人民作为“人民”的地位使他们能够在超越国家边界的国际论坛上谈论自己的问题。自决的这一外部层面虽然延伸到国界之外，但不影响国家的领土完整。各国应支持土著人民参加这类论坛，并确保保护他们免遭可能的报复。

62. 自决是一项基本权利，没有这项权利，其他政治、公民、经济、社会及文化权利就无从谈起。自决涉及土著人民在自己的机构内决定自己的政治前途，参与国家政治生活和主导自己的政治、经济、社会和文化发展的权利。然而，收到的一些资料显示，自决举措是由国家施加的，而不是由土著人民主动发起和主导——土著人民有时甚至并未参与。

63. 各国承认土著人民为土著人民的程度与各国尊重、保护和实现土著人民自决权的程度直接相关。承认程度越高，权利的落实就越深入。这在区域层面很明显，不同区域在这项权利的落实方面存在巨大差异。在一些国家，对土著人民的承认促进了土著人民自己的(有时是先进的)治理系统，自由、事先和知情同意，土著人民主导的协议以及对土地的控制和标界。在其他国家，关于落实自决权的探讨有限，自决权往往被视为对国家领土完整和发展的威胁，而不是被视为前进方向。

64. 各国应承认土著人民就是土著人民以及与之相伴的自决权，最好是通过宪法框架承认，并根据《宣言》让土著人民进行有效参与并与土著人民开展协商。鉴于每个社区的情况差别很大，考虑采取的自决形式也不一样，各国应适应每个特定社区的需要。各国应在国家内部建立承认和肯定土著人民自决权的政治意愿。

65. 自治和自主是土著人民自决权的重要构成要素，为实现了这些权利的土著人民带来重大惠益。各国应在立法中承认土著人民自己的法律制度和机构、规范和法律惯例(习俗和传统)以及自治和政府制度，并提供适足的资金和资源支持土著人民谋求自决。土著人民应在自己的社区内发展与立法、行政和司法职能有关的能力。

66. 自决是一项广泛的概念和持续的进程，只有通过全面落实各项权利，特别是对土地、领地和资源的权利，政治参与权，协商权，自由、事先和知情同意的权利和文化权利，才能充分实现自决权。

¹³⁶ 高棉人南柬埔寨联邦提交的材料。南高棉人被越南认为是少数民族，但根据该材料，南高棉人自我认同为土著人民。

¹³⁷ 见 A/HRC/30/53。

67. 各国应承认专家机制报告中述及的土著人民的土地权、参与权和协商权。¹³⁸ 各国应协调立法，使之与土著人民的自决权及其土地、领地和资源权利相一致，包括协调关于发展项目、标界和土地改革的法律。对自愿与世隔绝和初步接触外来的人民的权利的保护应纳入法律。
68. 各国应当尊重土著人民确定自身发展进程的权利。专家机制在关于自由、事先和知情同意的报告中建议，国家和私营部门应促进、支持和尊重土著人民自己的协议，作为使国家、第三方和土著人民做好进行协商和开展合作的准备以及顺利进行协商的重要手段。¹³⁹
69. 各国应在自决的背景下与土著人民一道执行条约、协定和建设性安排，在共享主权的情况下，各国应信任土著人民，让土著人民进行治理和作出合理决策。
70. 各国应支持土著人民在政治和其他方面有效参与国家的整体运作。要实现这一点，可以通过在宪法上承认土著角色以及履行与有关土著人民协商和合作的义务。
71. 各国应促进土著人民开展传统体育运动，确保土著人民自己维护自己的体育运动，为此应使土著人民保持控制且能够接触传统体育运动，国家不应加以干涉。
72. 各国应制定落实《宣言》的国家行动计划，并确保这类计划以土著人民的自决权为基础。
73. 鼓励土著人民制定由土著人民牵头的举措，以界定、恢复和加强土著人民的自决权，各国应支持此类举措，以理解、尊重和促进土著人民行使自决权。
74. 各国应确保土著人民有效参与国际论坛，包括联合国人权条约机构等非土著专门机构。应鼓励土著人民积极参与区域和国际标准制订机构的活动，就自决权提起诉讼，以促进国际人权法的不断发展。各国应建立让国家和土著人民平等参与的程序，考虑如何促进土著人民参与人权理事会的工作。
75. 各国应与土著人民一道，促进和支持土著语言的持续发展、使用和维护，包括通过正规教育系统。特别是，必须保障土著人民的身份认同和文化。在国际层面，各国应通过资金捐助和其他手段积极支持 2022-2032 国际土著语言十年。
76. 在不影响大会第 71/321 号决议提到的旨在加强土著人民代表和机构参与联合国会议的正在进行的协商进程的情况下，各国应支持正在进行的努力，以确保土著人民通过自己的代表机构切实、有效和更多地参与联合国与他们有关的所有会议。尤其是，必须让土著人民参加人权理事会关于影响土著人民的问题的会议。

¹³⁸ 见 A/HRC/18/42；A/HRC/21/53；A/HRC/39/62 和 A/HRC/45/38。

¹³⁹ 见 A/HRC/39/62。