



土著问题常设论坛

第十六届会议

2017年4月24日至5月5日，纽约

临时议程* 项目4

参照《联合国土著人民权利宣言》，
在常设论坛六大任务领域开展工作

国家人权机构提供的资料汇编

秘书处的说明

摘要

本报告汇编国家人权机构就土著问题常设论坛秘书处编制的调查问卷作出的答复，说明已经采取或计划采取的有关土著人民的行动，目的是找出并交流良好做法。调查问卷和各机构的完整答复将载于常设论坛第十六届会议网站 (<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/unpfii-sessions-2/sixteenth-session.html>)。

* E/C.19/2017/1。



一. 引言

1. 土著问题常设论坛通过调查问卷的形式了解国家人权机构开展的关于土著人民的工作，作为常设论坛与国家人权机构持续互动的一部分。¹ 常设论坛在第十五届会议上，肯定国家人权机构在促进和保护人权包括土著人民权利方面所作的贡献，并欢迎它们参加论坛今后的届会。²

2. 常设论坛秘书处收到了国家人权机构对发送给它们的调查问卷所作的书面答复，说明已经采取或计划采取的有关土著人民的行动。秘书处收到以下国家的人权机构对调查问卷的答复：阿根廷、澳大利亚、加拿大、肯尼亚、新西兰、尼加拉瓜和菲律宾。其他机构表示将在稍后阶段提交答复。所有收到的答复都将载于常设论坛第十六届会议的网站(<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/unpfii-sessions-2/sixteenth-session.html>)。

3. 调查问卷包括三大领域的问题：土著问题常设论坛的建议；促进和保护土著人民的权利；对 2014 年世界土著人民大会采取后续行动。

二. 国家人权机构的答复

A. 常设论坛的建议：土著人民：冲突、和平与解决方案

4. 调查问卷根据常设论坛 2016 年届会的主题“土著人民：冲突、和平与解决方案”，请国家人权机构提供资料，说明它们如何在为土著人民³ 处理与冲突、和平与解决方案有关的问题。

5. 应阿根廷马普切 6 个族群的请求，丘布特省的联邦法官召集对话，解决与旅游铁路线路有关的冲突。国家监察员作为对话进程的观察员/保证人参加对话，重点是加强有土著社区参与的解决和管理冲突的和平机制，强调在这些进程中事先协商的重要性。

6. 澳大利亚人权委员会认识到，在对待澳大利亚土著人民方面，全国愈合与和解进程仍有许多未竟事业。过去和现在的所有社会正义专员都注意到，剥夺和同化土著人民和托雷斯海峡岛民的做法造成了许多持续存在的问题。根据该委员会

¹ 调查问卷发给国家人权机构国际协调委员会认可的 75 个国家人权机构：亚洲及太平洋地区 23 个，非洲 27 个，拉丁美洲和加勒比 19 个，欧洲 6 个。挑选人权机构参加调查的标准如下：(a) 曾参加常设论坛的会议；(b) 答复 2016 年的调查问卷；(c) 有土著人民包括自认土著人民的国家。收到来自 7 个国家人权机构的答复(阿根廷、澳大利亚、加拿大、肯尼亚、新西兰、尼加拉瓜和菲律宾)。其他机构报告将在稍后阶段提交答复。关于国家人权机构的更多详情可见国家人权机构全球联盟的网站(<http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>)。

² E/2016/43，第 23 段。

³ 同上，第 49-64 段。

提交的报告，如今不可否认地迫切需要愈合因夺走土著儿童、家人分离、家庭暴力、监禁、自杀、酗酒和滥用药物而对土著社区造成的创伤。澳大利亚最近的统计数据表明，土著妇女和托雷斯海峡岛民妇女尤其遭受家庭暴力的侵害，其比率是非土著妇女的 32 倍。

7. 加拿大人权委员会开发了若干工具和资源，包括“在最先住民社区发展以社区为基础的争端解决程序工具包”。该委员会向土著社区和政府当局提供培训和政策支持，力求制定社区一级的政策的程序。委员会的投诉机制已用于设法解决影响或涉及土著人民的各种问题。2016 年 1 月，加拿大人权法庭作出裁决，支持系统性歧视受照料土著儿童的指控。目前已针对《印第安人法》规定的作为“印第安人身份”登记的资格要求提出若干歧视申诉。委员会还在涉及土著社区的其他投诉中，成功代表了公众利益。一个例子是，法庭支持一名土著妇女提出的申诉。该妇女因歧视性选举法根据其家庭状况剥夺她的候选人资格而无法参选最先住民政府领导人。

8. 肯尼亚国家人权委员会正计划在森林居民社区(Chepkitale 的 Ogiek 社区和 Mau 森林的 Sengwer 社区)之间进行替代性争议解决(调解)。他们对最近指定为保护林区的一些地区提出权利主张，声称是他们祖先的土地和现在的家园。2014 年以来，该委员会与全国土地委员会、肯尼亚林业局以及郡政府和土著社区各自的代表数次举行协商会议，以管理社区与肯尼亚林业局之间的潜在冲突。此外，国家人权委员会加入了请求司法机构解释 Ogiek 社区成员权利的法律小组。Ogiek 社区成员正面临被永久逐出位于 Bungom 郡 Elgon 山 Chepkitale 地区的祖传土地的威胁。该社区已多次面临驱逐。最近一次是在 2016 年 7 月的雨季，当时他们的家园和财产被烧被毁。许多人仍生活在借以藏身的洞穴里，另一些人已搬回原处，开始重建家园，虽然仍有再次被驱逐的不安全感。国家人权委员会还对侵犯土著社区人权的指控进行调查。

9. 尼加拉瓜国家人权机构(人权辩护律师)认识到，土著人民和非洲人后裔的和平与安宁是实现其整体发展不可或缺的要害。在这方面，国家机构报告，政府促进实施了一系列旨在恢复人权的战略方案和项目，目的是在全国实现和平与发展。加勒比海岸和 Alto Wangki-Bocay 地区发展战略(2012-2016)促进了加勒比北部海岸居民的权利重建。

10. 菲律宾人权委员会在提供保护、促进和政策服务的同时，适当考虑土著人民的人权。在菲律宾，土著人民全国委员会是专门负责促进和保护土著人民权利的政府办公室，但人权委员会也收到大量援助请求。人权委员会报告，数量最多的涉及土著人民的案件集中在棉兰老岛，特别是卡拉加、达沃和三宝颜半岛。2015 年，委员会对菲律宾武装部队和共产党新人民军进行了谴责。根据委员会的报告，这两支部队犯下了“侵害棉兰老岛卢马德社区的累累罪行”，并紧急呼吁停止这种侵害。

B. 常设论坛建议：土著人权维护者

11. 常设论坛 2017 年届会将包括土著人权维护者这一重点。现已请国家人权机构提供资料，说明与土著人权维护者有关的工作。

12. 澳大利亚人权委员会报告，人权维护者状况特别报告员于 2016 年 10 月访问了澳大利亚。特别报告员在结束任务的说明中，强调指出了有关土著人权维护者状况的若干关切问题，特别是与非土著维护者相比，许多土著人权维护者仍处于非常不利的境地。特别报告员认为他们被边缘化，得不到州和地区政府的支持。使情况更为糟糕的是，中央政府在行使支持土著权利维护者的责任时，往往听任联邦制度制约其能力。特别报告员预计于 2017 年向人权理事会报告对澳大利亚的国事访问。土著人民权利问题特别报告员预计于 2017 年访问澳大利亚。

13. 加拿大人权委员会在公开声明和演讲以及作出的裁决中承认和促进人权维护者的工作，并提供投诉机制，其中包括防止因提起歧视申诉而受到报复的防范措施，藉此支持人权维护者的工作。该委员会多年来表彰了各种在社区发挥促进人权作用的土著人民和土著人民组织。

14. 肯尼亚国家人权委员会以参与式方法制定了一项人权维护者政策，并将吁请国家通过。委员会培训了一名来自 Sengwer 社区的人权维护者，提高其有效维护社区权利的能力。委员会还计划培训来自其他土著社区的人权维护者。委员会已计划与人权维护者和相关责任人频繁举行会议，讨论现有挑战，确定前进方向，以有效保护土著社区的人权。2015 年，委员会对肯尼亚北部裂谷和海岸地区的不安全问题进行了公开调查，期间收到若干土著社区人权维护者的陈述和请愿书。

15. 尼加拉瓜国家人权机构报告，2016 年，该机构为促进人权，开展了 250 次外联和教育活动，并行使监督作用，在年内扩大了地方办事处网络。该机构还报告说，不曾收到任何声称其地方办事处在作为尼加拉瓜人权维护者开展工作时发生骚扰、迫害、侵犯或任何形式的暴力行为的报案。

16. 菲律宾人权委员会是促进土著人权维护者与国家机构之间对话的一种补救机制。菲律宾人权委员会报告，委员会强调预防措施，但也提供调查服务，有时提供法律和财政援助。委员会处理各种案件，包括布基农省的部落领导人对准军事部队提出的投诉和因杀害一名部落领导人而提出的投诉。委员会还新设了一个土著人民问题办事处，着重从土著观点出发保护和促进人权。2016 年 11 月，委员会与土著人民全国委员会以及自然与环境资源部协调，在武端市主持了庞森岛土著人民、Carrascal 矿业公司和 Marcyventures 矿业发展有限公司之间的磋商对话。讨论的关切问题包括马诺布-庞森祖先地区内环境退化和采矿活动蚕食侵占的问题。

C. 促进和保护土著人民的权利

17. 《联合国土著人民权利宣言》于 2007 年通过。为了在 2017 年纪念《宣言》通过十周年，常设论坛请国家人权机构提供信息，评估《宣言》的实施进展和成就。

18. 阿根廷监察员报告，各省执行承认社区自主权方案的情况各异。此外，监察员报告，已颁布 PEN 672/16 号国家法令，设立阿根廷共和国土著人民咨询和参与理事会。此举没有经过广泛协商，但将举行数次会议，让土著组织有机会讨论落实事宜。监察员还报告，已在卫生部内设立土著人民国家卫生方案。在省一级，萨尔塔省已设立土著事务和社区发展部，胡胡伊省设立了土著事务秘书处。在立法方面，内乌肯省的立法机构已为制定马普切族卫生法通过事先协商法。

19. 澳大利亚人权委员会在促进和执行《联合国土著人民权利宣言》方面开展了一系列重要活动，包括为国家人权机构编写关于《宣言》的实用手册，并由澳大利亚人权委员会、国家人权机构亚太论坛和联合国人权事务高级专员办事处联合编制了学习课程。委员会与澳大利亚最先住民全国大会合作，举行了一系列社区、政府、商业和非政府对话会议，以提高对《宣言》的认识和理解。委员会继续通过关于社会正义和原住民土地权的报告以及其他渠道，倡导审查现有立法、政策和方案符合《宣言》的情况。委员会还提倡将《宣言》纳入《2011 年(议会审查)人权法案》中的人权定义。

20. 加拿大人权委员会通过加拿大法定人权机构协会这一加拿大联邦、省和地区人权委员会的伞式组织，联合主持《联合国土著人民权利宣言》工作组。成立该工作组是为了考虑加拿大的人权机构如何能够推动执行《宣言》的问题。工作组就有关加拿大土著人民人权的问题向加拿大法定人权机构协会的成员提出咨询意见，并建议成员可以开展的促进这些权利的相关活动。例如，2016 年 6 月，工作组主持了一个专题讨论小组，讨论促进执行《宣言》将此作为和解框架的战略。工作组还拟定了一系列联合动议，促进加拿大土著人民的权利，宣传《宣言》，包括呼吁建立一个独立的国家监督机构，监测加拿大真相与和解委员会 2015 年报告所载行动呼吁的落实情况。去年，在议会提出了两项关于在加拿大执行《宣言》的法案。C-262 号法案将要求政府采取一切必要措施，确保加拿大法律符合《宣言》。C-332 号法案将要求土著和北方事务部长编写一份年度报告，说明加拿大在过去的一年遵守《宣言》义务的情况。截至 2017 年 1 月向常设论坛提交加拿大人权委员会的报告时，这两项法案尚未通过成为法律。

21. 肯尼亚国家人权委员会进行了战略性公共利益诉讼，要求和主张土著人民特别是 Ogiek 社区对其祖传土地的权利。这是《联合国土著人民权利宣言》第 10 条保护的權利。委员会力求通过这类诉讼阻止将 Ogiek 人逐出 Chepkitale 的威胁。2010 年的《肯尼亚宪法》为保护肯尼亚少数民族和边缘化社区的权利提供了一个进步框架。虽然《宪法》没有具体提到土著人民，但其中强调的《宪法》条文明

土著人民提供的保护符合《联合国土著人民宣言》所载原则。《宪法》第 59 和 249 条责成委员会确保促进和保护人权，确保遵守《宣言》第 10 条所述的原则。在这项工作中，委员会有权接收和调查据称侵犯人权的行为，为侵权行为寻求适当补救，教育公众了解其权利，研究和建议政府履行人权义务，确保国家遵守区域和国际人权条约的义务。除了《权利法案》规定的权利外，《宪法》还将祖传土地和狩猎采集者社区传统占用的土地列为社区土地。这是肯尼亚承认的一种土地所有权形式。肯尼亚还颁布了 2016 年《社区土地法》，为社区土地的登记和管理提供了框架。2015 年，委员会在普遍定期审议的框架内，建议国家批准劳工组织关于土著和部落人民的第 169 号公约；采取步骤执行《联合国土著人民权利宣言》；颁布《社区土地法》以及《驱逐和重新安置程序法案》；并充分执行非洲人权和人民权利委员会关于恩多罗伊斯人案件的决定以及《预防、保护和援助境内流离失所社区和受影响社区法》。

22. 新西兰人权委员会欢迎全国 Iwi 主席论坛设立《联合国土著人民权利宣言》独立监测机制。委员会以提供秘书处援助和技术援助的方式继续支持该机制。2013 年，委员会向政府任命的宪法咨询小组举行的宪法对话提交了一份重要文件，其中倡导《怀唐伊条约》是新西兰国创始文件的立场，认为新西兰的宪政安排——其价值观、规则、机构和做法应以《怀唐伊条约》为基础。此外，《怀唐伊条约》规定在奥特亚罗瓦(新西兰的毛利语名称)实行共存的治理和法律制度，以实现土著和非土著新西兰人双方的自决权。委员会对该国未来的期望是加强人权保护，日益切实认识到《怀唐伊条约》是国家的创始文件。

23. 2014 年 2 月，尼加拉瓜修订了《宪法》，承认土著人民和非裔人的存在，并确保他们享有《宪法》规定的权利、义务和保障，特别是维护和发展其特性和文化的权利，拥有自己的社会组织方式和管理当地事务的方式，按照国家法律维护其土地的社区所有权，包括土地的使用和享有。《宪法》还规定加勒比海岸社区的自主权。2015 年 3 月，尼加拉瓜国民议会通过《联合国土著人民宣言》，支持世界土著人民大会的成果文件，并承诺继续致力于按照《宣言》和《宪法》调整国内立法。尼加拉瓜国家人权机构对广大民众和公职人员开展培训活动，使其了解土著人民的权利，包括宣传《联合国宣言》，将此作为宣传和教育战略的一部分。

24. 菲律宾人权委员会参与制定了两项有关促进《联合国土著人民权利宣言》的法律。第一项是制定国家监测采矿业遵守人权情况的准则。该准则明确承认环境问题是人权问题，呼吁政府采取立足人权的方针保护环境。准则还阐明了采矿活动对环境的不利影响，造成污染，并扰乱个人或社区的生计和福祉。如何有实质性的证据支持，应将其视为侵犯人权和践踏人权。这些准则尚待采矿业协调理事会通过。委员会还参与努力，促使通过《土著人民和地方社区保护区和领土法案》，

使其成为法律。该法案旨在执行《生物多样性公约》和《联合国土著人民权利宣言》，在菲律宾充分实现土著人民的权利。

D. 世界土著人民大会的后续行动

25. 2014年9月，联合国组织了首次世界土著人民大会。在世界会议上，会员国作出了若干与人权机构有关的承诺。本节考虑三大相关领域：(a) 通过土著人民自己的代表机构与土著人民合作，实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标的国家行动计划、战略或其他措施；(b) 防止和消除侵害土著人民的一切形式的暴力和歧视；(c) 承认、增进和裁定土著人民权利包括其土地、领土和资源权利的程序。

1. 通过土著人民自己的代表机构与土著人民合作，实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标的国家行动计划、战略或其他措施

26. 在加拿大，一个工作组在审查鼓励省、领土和联邦政府支持或认可《联合国土著人民权利宣言》的方式方法，包括颁布立法的方式。例如，一项合作努力是针对《宣言》中的权利拟就重要宣传口号，以鼓励政府认可和遵守《宣言》。

27. 肯尼亚国家人权委员会、国家性别平等委员会和国家土地委员会与土著社区代表和有关政府机构的代表一起，正在制定执行《联合国宣言》的国家行动计划。

28. 新西兰人权委员会力主需要制定国家战略，执行《联合国宣言》。委员会根据政府提交的2014年普遍定期审议的建议，制定了国家行动计划，并计划在今后几个月中，将有关《宣言》的行动纳入计划。此外还进行了讨论，以期在这方面与政府和《宣言》的独立监测机制合作。

29. 如上所述，尼加拉瓜国家人权机构报告制定了加勒比海岸和 Alto-Wangki Bocay 地区的发展战略，使这些地区能有更好的服务、机会和参与机制，从而减少贫穷，促进人的发展。

30. 2017年，菲律宾人权委员会将对该国土著人民的现有状况进行全国调查，以解决土著社区面临的问题，包括为此在土著人民、政府和主流民间社会之间建立共识。全国调查进程和最终结果预计将使菲律宾的土著人民权利观察站全面投入运作。

2. 防止和消除侵害土著人民和个人的一切形式的暴力和歧视

31. 澳大利亚人权委员会报告，儿童保护方案和家庭外照料系统中的土著儿童和托雷斯海峡岛民儿童特别多。目前的统计数据表明，土著儿童和托雷斯海峡岛民

儿童更可能接受家庭外照料，比非土著儿童高 9.5 倍。⁴ 2017 年是“将他们带回家”这份报告发表 20 周年纪念日，因此委员会将纪念这个日子，呼吁史上曾采用的将儿童与其家人分离的做法和政策不再重演，并将考虑如何倡导解决受他人照料的土著儿童面临的问题。

32. 2016 年 8 月之前，加拿大人权委员会与其省和地区对应机构协作，支持制定打击侵害土著妇女暴力行为的国家行动计划的呼吁，包括对失踪和被害的土著妇女和女童开展独立调查和包容各方的调查。2016 年 8 月，联邦政府宣布对被害和失踪的土著妇女和女童进行调查。

33. 肯尼亚国家人权委员会正根据国家《宪法》第 100 条制定立法，规定对少数群体、妇女、青年和残疾人的政治代表权采取扶持行动。

34. 新西兰人权委员会定期就防止暴力侵害妇女的问题发表声明并提交报告，强调指出毛利妇女和儿童遭受暴力的比例特别高。

3. 承认、增进和裁定土著人民在土地、领土和资源方面权利的程序

35. 澳大利亚人权委员会支持土著人民和托雷斯海峡岛民领导的土著产权项目。该项目旨在克服土著地产的开发障碍。这符合《联合国土著人民权利宣言》第 26 条，其中规定土著人民有权拥有、使用和控制其土地、水域和其他资源。2015 年至 2016 年期间，社会正义专员召开了若干关于经济发展和土著产权的圆桌会议。会议提出了种种备选办法，以克服土著人民和托雷斯海峡岛民在创造经济发展机会而又不限制原住民地权或土地权利方面遇到的挑战。这些挑战包括利用产权方面的障碍，无论是社区权利、原住民地权规定的不可剥夺的权利还是通过土地权利计划取得的权利。目前正在拟定促进澳大利亚政府与土著人民和托雷斯岛居民就其传统土地、文化和经济发展备选方案重续对话的框架草案。

36. 加拿大真相与和解委员会于 2015 年发表最后报告。报告发表后，加拿大人权委员会发表公开声明，敦促政府执行报告中的 94 项行动呼吁。一些行动呼吁提及《联合国土著人民权利宣言》及其充分执行的重要性。现政府已经承诺执行 94 项行动呼吁。2016 年 12 月，政府宣布着手建立全国和解委员会，以帮助实施报告提出的 94 条最后建议。

37. 肯尼亚国家人权委员会参与制定了《2016 年社区土地法》和《2016 年采矿法》，并倡导政府体制权力下放和建立全国土地委员会。替代性争端解决机制是《肯尼亚宪法》的一个特点。委员会还力求使传统司法机制具备符合国际人权标准和性别平等的要素。

⁴ 澳大利亚家庭研究所，“儿童保护以及土著儿童和托雷斯海峡岛民儿童”，澳大利亚儿童家庭社区资源表，2016 年 10 月(可查阅：<https://aifs.gov.au/cfca/publications/child-protection-and-aboriginal-and-torres-strait-islander-children>)。

38. 毛利人团体已与新西兰人权委员会联系，对政府谈判解决《怀唐伊条约》索赔的进程表示关切。这一进程被称为自然大组政策，重点关注规模较大的群体。委员会认为，这会使一些较小的群体对参与和代表性问题心存关切，并影响这些群体的文化特性及其直接享有条约谈判解决方案实际惠益的潜在能力。针对一具体情况，委员会会见了有关群体和负责谈判的政府机构，鼓励继续对话，寻找务实的解决方案，以公正和持久地解决问题。

39. 在尼加拉瓜，根据国家人权机构的统计，2007年至2016年期间，政府向304个传统社区颁发了23个社区土地所有权，涉及39 531个家庭。这些土地所有权囊括的土地面积有37 841.99平方公里，占该国总土地面积的31.6%。

E. 结论

40. 总之，对调查表提交答复的其中6个国家人权机构说明了它们在解决冲突方面所做的工作。5个机构报告了其在人权维护者方面所做的工作。所有答复国均提供信息，说明为促进和保护土著人民权利采取的措施。关于对世界土著人民大会采取的后续行动，6个答复国报告了制定和执行国家行动计划、战略或其他措施的情况，以实现《联合国宣言》的目标；4个提供了信息，说明它们为防止和消除侵害土著人民的一切形式暴力和歧视所作的努力；6个报告了在国家一级建立承认、推进和裁定土著人民对土地、领土和资源权利的程序。