



人权理事会

第四十四届会议

2020 年 6 月 15 日至 7 月 3 日

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

商讨如何促进土著人民代表和机构更好地参加人权理事会讨 论影响到土著人民的问题的会议的闭会期间互动对话

联合国人权事务高级专员办事处的概要报告

概要

本报告概述商讨如何促进土著人民代表和机构更好地参加人权理事会讨论影响到土著人民的问题的会议的理事会闭会期间互动对话议事情况。根据理事会第 39/13 号决议，闭会期间对话于 2019 年 7 月 15 日结合土著人民权利专家机制第十二届会议举行。

本报告载有开幕词和介绍性发言的摘要，以及随后进行的互动对话的要点。



一. 导言

1. 在第 39/13 号决议中，人权理事会决定举行半天的闭会期间互动对话，商讨如何让土著人民代表和机构更好地参加人权理事会讨论影响到土著人民的问题的会议。互动对话在土著人民权利问题专家机制第十二届会议首日(2019 年 7 月 15 日)举行。本报告根据第 39/13 号决议提交。
2. 小组讨论会的目的是：研究如何促进土著人民代表和机构更好地参加人权理事会讨论影响到土著人民的问题的会议，并便利土著人民代表于会员国进行对话，以加强土著人民参与理事会会议。
3. 小组讨论会由人权理事会主席 Coly Seck 主持，后改由理事会副主席兼报告员 Vesna Batistić Kos 主持。致开幕词的有：大会第七十三届会议主席 María Fernanda Espinosa Garcés(通过视频信息)，以及联合国人权事务高级专员办事处土著人民和少数民族科科长代表科长 Paulo David。
4. 互动对话首先听取了联合国土著人民自愿基金董事会成员 Myrna Cunningham、莫霍克族和豪德诺索尼人对外联络委员会代表 Kenneth Deer、芬兰驻联合国日内瓦办事处大使兼常驻代表 Terhi Hakala，以及土著人民权利专家机制成员 Erika Yamada 的发言。
5. 小组讨论会对残疾人无障碍，并进行了网播和录像。¹

二. 闭会期间互动对话开幕

6. 闭会期间互动对话以 María Fernanda Espinosa Garcés 通过视频信息的发言开始。她强调，土著人民权利以及土著人民充分和有效参与联合国及其机制的问题，多年来一直是关键性的优先事项之一，她提到《联合国土著人民权利宣言》。自 2014 年举行世界土著人民大会及随之由联合国大会主席举行互动听证会以来，土著人民的参与问题一直在不断发展。
7. 她回顾说，会员国和土著人民就这一主题举行了对话，产生了大会第 71/321 号决议，其中大会决定在第七十五届会议上继续审议这个问题。此外，在同一决议中，大会请大会主席为在第七十五届会议期间审议这方面措施开展筹备工作，其中包括组织和主持非正式互动听证会并编写每次听证会的摘要。
8. Espinosa Garcés 女士进而强调土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制和土著人民权利特别报告员都应参与这一进程。
9. Espinosa Garcés 女士强调需要广泛和灵活的程序，以便照顾到各种形式的土著人民组织。土著人民参与的多样性和 7 个社会文化区域的均衡参与必须成为优先事项。她申明，联合国须承认土著人民不是非政府组织，并强调土著人民的参与对联合国的工作做出了实质性贡献。

¹ 见 <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/intersessional-activities/watch/intersessional-interactive-dialogue-on-indigenous-peoples-human-rights-council/6059360366001>。

10. Paulo David 先生代表联合国人权事务高级专员办事处发言，重申需要继续坚定落实《联合国土著人民权利宣言》。联合国的原则和《宣言》的原则需要体现在联合国的实践中。他提到《宣言》第 41 条，该条指出，联合国系统各机关和专门机构应当为充分落实《宣言》的规定作出贡献。

11. David 先生总结了迄今取得的进展。他回顾说，1923 年，易洛魁人部落的卡尤加酋长 Deskaheh 来到日内瓦，向国际联盟请愿，要求解决他所属的土著人民和北美其他土著人民的权利问题。不幸的是，尽管在日内瓦进行了整整一年的宣传和认识活动，但他的请求遭到这位酋长后来所称的“残酷漠视”。David 先生提醒理事会，人权委员会曾于 1982 年设立了土著居民问题工作组，这反映了委员会有意识地决定促进土著人民组织参加其会议。土著人民参加工作组也使他们能够积极参与起草和谈判，大会因此于 2007 年通过了《联合国土著人民权利宣言》。

12. David 先生强调，土著人民自成一类的参与加强了土著人民权利专家机制和土著问题常设论坛的工作。

13. David 先生承认，与专家机制或常设论坛相比，土著人民代表和机构在人权理事会的参与有较多的可以理解的限制，但他鼓励会员国保持开放态度，倾听土著人民对如何加强他们在理事会的参与的意见。他同样也促请土著人民考虑会员国的关切。

14. David 先生提到土著人民积极参与人权理事会工作的某些方面，包括普遍定期审议、土著人民权利问题年度小组讨论，以及与土著人民权利专家机制和土著人民权利问题特别报告员的互动对话。然而，他指出，土著代表一再提请注意，关于需在一个在经济及社会理事会保持咨商地位的非政府组织之下认证的规定是他们参与的绊脚石。

15. 最后，David 先生承认目前这个问题的复杂性，并申明联合国人权事务高级专员办事处随时准备支持土著人民与会员国一起，寻求更大程度的参与和更好地承认世界各地土著人民的独特性。

三. 讨论会纪要

A. 介绍性发言

16. Cunningham 女士谈到联合国土著人民自愿基金和人权理事会及其前身多年来存在的合作。她重点谈到基金在理事会及其附属机构会议上帮助加强土著人民呼声的作用，其中包括土著人民权利专家机制和普遍定期审议工作组。

17. 过去 34 年来，由于基金的支持，2,400 多名土著人民代表参加了联合国会议和进程。这种参与产生了具体影响，包括条约机构向会员国发布关于土著人民权利的建议、加强政府与土著代表和社区之间的对话，以及提高土著人民自身参与联合国进程和机制的能力。Cunningham 女士还举例着重说明，基金开展的培训活动加强了土著人民对联合国会议和进程的参与。

18. Cunningham 女士指出，联合国援助土著人民自愿基金的受益者为一些重要进程做出了贡献，包括起草和通过《联合国土著人民权利宣言》和大会第 69/2

号决议通过的世界土著人民大会成果文件。基金董事会正在研究进一步扩大基金任务的可能性，包括帮助更多地参与联合国气候变化进程和工商业与人权论坛，并为国别访问期间与土著人民权利问题特别报告员会晤提供便利。

19. Deer 先生在发言中首先指出，在人权理事会就如此重要的问题发言是一种荣幸，但由于限制性规则和分配的时间很短，理事会对于土著人民来说一直是一个难以在其中活动的场所。他还指出，理事会关于土著人民权利的年度小组讨论已经从 3 小时减少到 2 小时。

20. 他承认，世界各地的土著人民为出席人权理事会会议要承受很大的个人代价和费用，而许多人从未有机会发言。令他最苦恼的是，土著人民必须登记为非政府组织才能进入理事厅或发言。非政府组织这个标签对土著人民的代表机构而言并不公平，因为土著人民拥有履行着与一些政府相同职责的结构或组织，包括法律和法规、教育制度、卫生制度、土地保有制度以及成员或公民身份要求。

21. 他强调，土著代表出席对话目的并不在于推进非政府组织的参与，而是为加强土著人民自己选择的土著代表和机构的参与大声疾呼，这是他们的权利。同样重要的是，非政府组织这个标签无法涵盖土著人民作为自己文化、语言、精神、政治制度及其与其他民族关系方式的守护者的独特功能。

22. Deer 先生促请人权理事会在落实土著人民代表权方面发挥领导作用，而不要坐等大会的指示。他提到国家人权机构在理事会中的地位，认为可以此为例，说明可以如何让土著人民获得比非政府组织更高地位的认证，即类似观察员的地位。他最后促请会员国实施一个进程，在人权系统中确立土著人民的真正代表权。

23. Hakala 女士首先提到 2014 年世界土著人民大会、《联合国土著人民权利宣言》第 41 条，以及提交人权理事会第二十一届会议的秘书长关于促进土著人民代表参与在联合国讨论影响自身问题的方式和方法的报告(A/HRC/21/24)。

24. 她概述了通向本次互动对话的过程。她回顾说，大会第七十届会议请大会主席进行协商，探讨可采取哪些必要措施，包括程序性和体制性步骤及甄选标准，使土著人民的代表和机构能够参加联合国相关机构的会议(见大会第 70/232 号决议)。

25. 在第七十届和第七十一届会议期间进行广泛协商后，大会于 2017 年 9 月 8 日通过了第 71/321 号决议。在该决议中，大会确认有必要寻找各种进一步的途径和方式，促进土著人民代表和机构参与联合国系统内影响其自身问题的讨论。大会还请秘书长在第七十四届会议结束前向大会报告这一问题的情况。在同一决议中，大会还请大会主席在第七十二届、第七十三届和第七十四届会议期间组织非正式互动听证会，同时尽可能确保区域代表性的平衡。前两次听证会是在土著问题常设论坛第十七届和第十八届会议期间组织的。

26. Hakala 女士指出，决策过程中没有充分听取土著人民的呼声，包括妇女和青年的呼声。事实上，土著人民无法自成一类参加土著人民权利问题特别报告员与人权理事会的年度对话。

27. 她强调芬兰支持土著人民代表机构参与所有大会、经济及社会理事会和人权理事会关于影响他们自身问题的会议，参与模式至少可包括发言和提供书面信息的机会。

28. 关于人权理事会，Hakala 女士强调，在参与问题上有一个机会可以采取具体步骤。土著人民代表和机构应当有机会在相关会议上发言，提供与理事会议程相关的书面信息，并为特别程序的任命提出人选。

29. Yamada 女士回顾说，土著人民权利专家机制曾建议人权理事会进一步努力，加强土著人民代表和机构对理事会工作的参与。专家机制将继续本着建设性的精神就该问题向理事会提出建议，它感到遗憾的是，土著人民及其代表机构只能通过在经济及社会理事会保持咨商地位的非政府组织发言，即使在讨论土著人民参与的问题时也是如此。

30. 她强调，《联合国土著人民权利宣言》除了第 5 条和第 18 条中关于参与决策的一般性规定外，还在第 41 条中明确阐述了联合国在充分实现《宣言》规定方面的作用。《宣言》实际上已经指出，应确定确保土著人民参与影响他们的问题的方式方法。

31. Yamada 女士感谢并赞扬危地马拉和墨西哥——人权理事会关于土著人民的决议的共同提案国——对土著人民参与决议案文的非正式谈判采取包容和尊重的态度，出席理事会会议的土著代表对此非常赞赏。

32. 她还确认土著代表和组织多年来确保能在理事会上听到土著的呼声，尽管在进一步加强参与方面存在障碍。她表示专家机制感谢联合国土著人民自愿基金以及自该基金成立以来向其捐款的所有会员国。

33. 在土著人民的参与在联合国进程中得到促进和保证的情况下，都取得了积极成果。作为允许土著人民自成一类并以这种身份充分参与的两个联合国机构之一，专家机制已经直接见证了这一点。

34. 《联合国土著人民权利宣言》就是证明参与的力量的一个例子，因为权利持有人第一次被允许充分参与国际法文书的起草和谈判。虽然进程因此持续长达 30 多年，但《宣言》地表了土著人民参与的胜利。专家机制加强的任务是土著人民参与带来积极成果的又一个例子。

35. Yamada 女士最后为尊严发出呼吁，她说，土著人民希望自己的身份得到承认。他们不是国家，也不是非政府组织。《联合国土著人民权利宣言》是承认他们为人民的一个重要步骤，下一步应该是由联合国促进他们的参与，将其作为一个关乎人性和尊严的问题，并促进全球社会之间的合作。

B. 互动对话

36. 一些会员国和非政府组织的代表发言，就土著人民参与人权理事会的工作提出了意见和建议。

37. 发言的国家大都支持土著人民参与人权理事会，并表示致力于加强这种参与。这些国家回顾了《联合国土著人民权利宣言》以及世界土著人民大会成果文件和大会第 71/321 号决议的相关规定。有些国家强调了土著人民的参与在谈判和通过《宣言》中发挥的作用。

38. 关于参与的确切模式，一些国家具体提出，土著人民应当能够到会发言、提交书面资料并为特别程序任务提出人选。一些国家还建议，土著代表和机构应能参加与他们特别相关的人权理事会决议的谈判。一些国家强调，土著人民应密切

参与审查他们参与理事会的模式的进程。虽然土著人民参与土著人民权利专家机制和土著问题常设论坛的会议很有价值，但也必须在整个联合国系统听到土著人民独特的呼声。

39. 一些国家指出，互动对话中适用的议事规则表明，需要一个扩大的、包容的土著人民参与进程。一些国家还明确表示，不应该要求土著人民必须得到在经济及社会理事会保持咨商地位的非政府组织之下资格认证才能参加人权理事会的活动。然而，人们所指出的主要挑战之一是，如何为土著人民自成一类参加人权理事会的潜在认证事宜进行认证和确定选择标准，与此同时也要铭记自我认同、自决和土著人民选择的不同组织方式。这些国家指出的另一个挑战是，如何确保土著人民在人权理事会的代表地位的区域多样性，以及促进土著妇女、青年和残疾人的更大参与。

40. 一些国家表示，这是理事会在这个问题上展示领导力的一次机会，但另一些国家强调，需要对土著人民参与联合国采取全系统方针，这一进程应集中在大会一级。最后，一些国家承认联合国土著人民自愿基金在支持土著人民参与联合国会议和进程方面的作用。

41. 一些在经济及社会理事会具有咨商地位的非政府组织类别之下得到认证的土著人民代表发了言。他们回顾了《联合国土著人民权利宣言》的相关规定，特别是关于参与决策权的第 18 条，以及大会第 71/321 号决议。他们表示，理事会是土著人民充分和有意义参与的一个至关重要的场所。

42. 一些代表指出，土著人民有自己的政府系统、传统领地、语言和司法系统，在某些情况下，他们甚至与其他民族缔结了条约。因此，被称为非政府组织有失尊严，因为它们应该享有与所有其他民族和人民一样的尊严和平等。

43. 在这方面，一些代表表示关注：互动对话是按照人权理事会的议事规则和模式进行的，这严重限制了土著人民及其代表机构的参与，因为这要求他们获得一个在经济及社会理事会具有咨商地位的非政府组织的认证。一些代表表示，这种地位很难获得，只有少数土著人民组织设法获得了这种地位。

44. 土著代表同意一些会员国的提议，即土著人民应当能够在人权理事会会议上发言并提交书面声明。他们还强调需要为土著人民制定一个具体的认证程序，一些人还主张建立观察员地位。认证标准必须基于自决和自我认同。

四. 发言者的总结发言

45. Cunningham 女士感谢发言者和代表团的评论。尽管在承认土著人民方面取得了进展，但加强他们参与人权理事会和整个联合国的第一步是解决认证问题。需要根据目前在进一步承认土著人民及其权利方面取得的进展，更新认证程序并提高其灵活性。灵活性意味着使土著人民的机构和组织能够作为人民或民族自成一类得到认证。当涉及直接影响土著人民状况和权利的会议时，这一点尤其必要。Cunningham 女士还表示支持允许土著人民和组织参与理事会决议的谈判，并为特别程序任务提出人选。

46. 她强调，扩大联合国土著人民自愿基金的任务，是朝着加强土著人民参与联合国系统的正确方向迈出的一步。这些措施加上全世界 7 个社会文化地区土著人民的均衡代表性，将有助于确保公平参与。

47. Deer 先生首先对各国参与此次对话有限这一情况表示遗憾，只有 10 个国家代表团发言。他接着提到了土著人民在通过《联合国土著人民权利宣言》和世界土著人民大会成果文件期间与大会一起工作的过往体会。土著人民在那两个场合都曾感觉受了会员国的伏击。尽管他们在早期谈判阶段广泛参与，但他们被排除在谈判的最后阶段之外，案文受到不利影响。

48. 土著人民期待人权理事会真诚地与他们一起前进。Deer 先生强调指出，人权委员会土著居民问题工作组是一个在土著人民参与方面实施了良好做法并取得优秀成果的机构，从中可以学到很多。他感到遗憾的是，虽然土著人民可以提名土著人民权利专家机制和土著问题常设论坛的任务负责人，但在对他们的选择中却不能发挥任何作用。这与《联合国气候变化框架公约》地方社区和土著人民平台促进工作组形成鲜明对比，在该工作组中，土著人民从每个社会文化区域选择自己的代表。

49. Deer 先生最后呼吁理事会减少一些政治化的态度，关注包括土著人民在内的所有人民的权利，让土著人民能够有发言权。他主张给予土著人民观察员地位，表示他们愿意为理事会的工作做出积极贡献。

50. Hakala 女士重申，人权不可分割、不可剥夺、普遍适用。要促进土著人民参与联合国关于影响其自身问题的会议和进程，这是一个漫长而艰难的过程，有着许多选项和可能性。大会进程的下一轮听证会将于 2020 年举行，她正在非常密切地聆听互动对话参与者提出的不同建议。需要创新的方法，需要尽快找到妥协。她着重提到土著人民对气候变化和可持续发展目标进程的参与，并表示，如果有足够的意愿，或许确实可以设定一个新的认证类别。

51. Yamada 女士感谢在对话期间发言的土著和国家代表所做的承诺。她表示希望这次活动之后将进行真正的参与式对话，并为土著人民的参与提供更灵活的模式。对于互动对话期间提出的问题，许多具体答案只能来自土著人民和国家之间持续不断的对话。在这方面，专家机制将继续听取建议并转告理事会。

52. 她鼓励人权理事会考虑关于参与问题的区域对话，以确保所有土著社会文化区域的呼声都能被听到。她以普遍定期审议为例：其中土著人民对工作组的参与产生了具体成果，土著人民的权利被纳入建议。她最后表示，专家机制很高兴能为进行这次对话向理事会提供部分会议时间，所有各方应继续共同努力，加强土著人民对理事会的参与。

53. 人权理事会副主席兼报告员宣布闭会期间互动对话结束。