



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
18 May 2015
Chinese
Original: English

大会

第七十届会议

暂定项目表* 项目 70(b)

土著人民权利：称为世界土著
人民大会的大会高级别全体会
议成果文件的后续行动

经济及社会理事会

2015 年届会

议程项目 19(h)

社会和人权问题：土著问题常设论坛

称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议成果文件的执 行进展情况

秘书长的报告

摘要

本报告概述了 2014 年 9 月举行的称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议成果文件的执行情况(大会第 69/2 号决议)；为确保以协调一致方式实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标而制订全系统行动计划的最新情况；有关为实现《宣言》各项目标利用、修改和完善联合国各现有机制的建议；关于使土著人民代表和机构参与联合国的工作的具体建议。

* A/70/50。



一. 引言

1. 根据题为“称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议成果文件”的大会第 69/2 号决议的规定，本报告通过经济及社会理事会向大会提交。世界土著人民大会于 2014 年 9 月举行，其目的是就实现土著人民权利、包括努力实现 2007 年《联合国土著人民权利宣言》的目标交流看法，分享最佳做法。
2. 本报告遵守了成果文件第 31 段和第 40 段中提出的要求。大会在第 31 段中请秘书长同土著人民、土著人民问题机构间支助组和会员国进行协商与合作，在现有资源内着手拟定一项联合国系统内的全系统行动计划，以确保在实现《宣言》各项目标方面采取协调一致的办法，并通过经济及社会理事会向大会第七十届会议报告进展情况。¹
3. 大会在第 40 段中请秘书长向大会第七十届会议报告成果文件的落实情况，并就以下方面向该届会议提出建议：如何利用、修改和完善联合国各现有机制，以实现《联合国土著人民权利宣言》的各项目标；如何增强全系统旨在实现《宣言》各项目标的协调一致的办法；参考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方法的报告，提出使土著人民代表和机构实现参与的具体建议([A/HRC/21/24](#))。
4. 本报告参考了会员国及土著人民组织和代表按照秘书处要求对分发的一份调查问卷所作的答复。² 报告还考虑到在 2015 年 5 月举行的第十四届会议土著问题常设论坛期间收到的资料。

二. 成果文件的执行情况

5. 在成果文件中，最重要是会员国承诺采取多层面行动，而且联合国系统和土著人民本身也作出同样承诺。为了使成果文件得到全面落实，会员国、联合国系统、土著人民和其他行为者必须在所有各级努力采取广泛措施。这一努力将需要大量关注，可能还需要开展法律、体制和方案改革，以及制定新的法律、政策和方案。
6. 从会员国和土著人民组织收到的答复指出，可能是由于成果文件刚刚通过不久，在世界大会后几乎没有采取具体行动。具体行动的数量很少，这表明需要进

¹ 机构间土著人民问题支助小组是一个由 40 多个联合国系统实体组成的网络，该网络努力在全系统加强机构间合作，并增进土著人民的人权和福祉。

² 分发了两种不同的英文，法文，俄文和西班牙文问卷。一份问卷在 2015 年 3 月 12 日通过一份普通照会分发给联合国 193 个会员国。另一份问卷在 2015 年 3 月 5 日通过土著问题常设论坛的网站和社交媒体向土著人民组织散发，例如，在社交媒体上有 6 000 人收到。还要求会员国和联合国各机构、基金和方案向其网络分发问卷。提交建言的截止日期是 2015 年 4 月 6 日。共收到会员国的 12 份答复和土著人民代表和组织的 425 份答复。

一步散发成果文件，并提高对世界大会和《宣言》及其执行工作所取得进展的了解。会员国、联合国系统和土著人民本身在这方面都可有所作为。

7. 一些会员国已采取具体措施，包括散发成果文件以及就成果文件的落实工作与土著人民进行初步讨论。例如，丹麦/格陵兰、芬兰、挪威和瑞典在 2014 年 12 月 16 日举行关于世界大会后续行动的会议，来自北极地区的土著代表出席，与会者在会上提出其执行成果文件的关键优先事项。在这方面，芬兰将成果文件翻译成芬兰语和三种萨米语，并将成果文件分发给政府主管部门和芬兰萨米人议会等。2015 年 2 月 26 日，美利坚合众国就世界大会的后续行动主办了与本国土著人民的协商，讨论了执行成果文件优先条款的措施。土著人民在其对调查问卷的答复中提到这两次后续会议。危地马拉设立一个协调委员会，成员包括负责处理土著问题的各个部委，以向国家机构散发成果文件，将其纳入这些机构的行动计划。刚果在 2014 年 12 月举行一次讲习班，以提高对世界大会成果文件的认识。

8. 几个会员国和土著民族组织虽然没有提及为后续落实世界大会所发起的具体活动，但说明了当前根据成果文件在国家一级开展的增进土著人民权利工作。各成员国的宪法载有条文，承认土著人民，并申明其权利；萨尔瓦多是最近将这些规定纳入宪法的国家，该国在 2014 年修正宪法，首次承认土著民族。许多会员国已在国家和地方各级设立专门负责土著人民事务的机构，并针对成果文件所列承诺制定法律、政策和方案，内容包括：土地和领土、卫生、教育；减贫；暴力侵害妇女和女童行为；返还礼仪用具、诉诸司法、能力建设、语言和文化、以及参与和协商。然而，一些土著组织指出，即使在已采取相关措施的领域依然存在差距，会员国需要作出更大的努力来履行其承诺。

9. 一些会员国还计划在今后开展与世界大会有关的活动。墨西哥政府表示，该国打算成立一个机构间小组，负责后续落实在成果文件中所作的承诺。芬兰计划举行一次关于世界大会后续行动的全国会议。多民族玻利维亚国正在制定一项关于该国土著人民权利的战略行动计划。丹麦指出，已经与土著代表讨论了在国家一级执行成果文件的优先事项。挪威邀请萨米人议会评估在执行《宣言》方面依然存在的挑战以及这些挑战与成果文件的关系，以便今后采取后续行动。哥伦比亚指出，该国将继续就土著人民的权利采取措施，包括在 2015 年就影响土著人民权利的事项拟定一项事先协商进程，并制定承认土著自主权的法令。

10. 在国际一级，一些会员国强调，必须按照成果文件第 37 段的规定，将土著人民的权利和优先事项纳入 2015 年后发展议程，其中会员国承诺在拟订 2015 年后发展议程时适当考虑到所有土著人民的权利。拉丁美洲及加勒比国家共同体(拉加共同体)成员国在土著问题常设论坛第十四届会议上发表一份联合声明，强调必须努力让土著人民参与目前关于 2015 年后发展议程(包括可持续发展目标)的讨论。有几个国家还提到已经批准国际劳工组织《1989 年土著和部落居民公约》(第 169 号)，而且成果文件第 6 段鼓励那些尚未批准该公约的会员国批准公约。

11. 土著人民代表和组织也报告了自己在后续落实成果文件方面采取的行动，其中包括向所在组织领导人、成员、网络以及向媒体和公众分发成果文件。他们还提到，曾利用成果文件向国家一级的政府行动者进行游说工作。土著人民还报告说，他们已召开会议，讨论执行战略，包括联合国所作的努力。还为此举行会议，³ 讨论为执行成果文件具体段落采取的战略：第 28 段述及关于审查人权理事会现有机制的任务，尤其是土著人民权利问题专家机制；第 33 段述及使土著人民代表和机构能够参与联合国机构关于土著人民问题的会议。与此同时，各土著人民代表和机构在答复中指出，其所在的土著政府、社区或组织尚未采取任何行动。在这方面，很多答复强调需要提高对成果文件的了解，以便为开展后续落实采取措施。

12. 另外还强调指出，已提请联合国系统为后续落实成果文件提供技术支助和其他支助。例如，萨尔瓦多政府指出，该国希望在制定土著人民问题国家行动计划时能获得联合国系统的支持。此外，拉加共同体代表要求联合国在收集关于土著人民的分类统计数据方面继续向各国提供支持。

三. 为确保以协调一致的方式实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标而制订全系统行动计划的最新情况

13. 成果文件请秘书长拟定一项联合国系统内的全系统行动计划，以确保在实现《宣言》各项目标方面采取协调一致的办法(第 31 段)，并为此同土著人民、土著人民问题机构间支助组和会员国进行协商与合作。

14. 另外还请秘书长责成联合国系统一名现任高级官员协调行动计划。2014 年 10 月，他指定主管经济和社会事务副秘书长承担这项责任。

15. 联合国各机构、基金和方案开展活动，促进在地方、国家和国际各级尊重土著人民权利。其中许多活动直接涉及成果文件的规定。几个联合国机构、基金和方案还制定与土著人民有关的具体政策和方案，包括定期与土著人民进行协商，以帮助指导其工作。

16. 根据成果文件规定的任务，全系统行动计划作为一项工具，将把重点放在联合国系统的一致性。其目的是在现有资源范围内推动采取协调一致的全系统方式，协助会员国实现《宣言》的各项目标。就拟订一项侧重协调一致的行动计划提出要求，是因为认识到联合国系统已开展了一些活动，解决土著人民的权利和福祉问题。然而，该行动计划可加以完善，以确保增强一致性和协调，从而避免重复。更具战略性的做法可能是集中发挥联合国系统、会员国和土著人民的相对

³ 这些会议包括在美国亚利桑那州举行的一次集思广益会议，以及在日内瓦举行的一次关于土著人民采取的世界大会后续行动的不限成员名额会议(报告见 <http://statements.unmeetings.org/media2/4657383/iitc.pdf>)。

优势，最终更有效地满足会员国和土著人民的需求。行动计划将使联合国系统能够采取一体行动，与会员国和土著人民共同实现《宣言》的各项目标。

17. 在采取成果文件后续行动方面，机构间土著人民问题支助小组设立了一个工作组，着手制订全系统行动计划。2015 年 1 月以来，工作组每两周一次举行会议，联合国各机构、基金和方案的协调人积极参与了这些会议。

18. 行动计划的拟订工作包括与联合国系统各实体开展积极、持续的一致协商。工作组正在讨论根据《宣言》起草一套指导原则，并确定了下述具体行动领域：

(a) 支持各国政府和国家行为者提供协助，拟订和落实法律框架、政策、战略或计划，以实现《宣言》的各项目标；

(b) 向土著人民提供协助，以加强其对法律框架、政策、战略或计划的拟订和落实工作的参与，实现《宣言》的各项目标；

(c) 促进土著人民参加联合国论坛以及就联合国的倡议与土著人民开展协商；

(d) 收集、分类和传播关于土著人民的统计数字；

(e) 在《宣言》方面建设联合国工作人员的能力，散发《联合国发展集团关于土著人民问题的准则》并为此开展培训。⁴

19. 分发了调查问卷，要求提出对行动领域的草稿、在实现《宣言》的各项目标方面所面临的挑战、以及联合国系统如何才能应对这些挑战提出反馈意见。会员国和土著人民代表和组织对所确定的关键行动作出积极反应。尤其是，许多答复特别提到：联合国不仅在能力建设和提高认识方面发挥作用；在制定法律政策和行政措施方面向会员国提供技术援助和其他支助，以实现《宣言》的各项目标；而且确保土著人民参与对自身产生影响的联合国进程和活动。

20. 土著人民代表和组织及会员国还在问卷所确定的关键行动领域的范围外，对联合国的工作提出建议。例如，若干土著人民组织强调，需要监测《宣言》的执行情况，其中包括：在特定情况下，特别是在土地、领土和资源以及协商和同意方面；促进会员国与土著人民之间的对话，解决悬而未决的问题；鼓励会员国批准人权条约，或支持其他有关人权文书。一些会员国提出需要调动资源，加强联合国各机构、基金和方案之间的协调，避免工作重复；纳入性别平等观点和措施，处理对暴力侵害土著妇女行为及其他问题。

21. 成果文件请秘书长不仅通过机构间工作，而且与土著人民和会员国合作制定行动计划。主要协商机制已经上网，因为这项工作将在现有资源范围内进行。已

⁴ 在 2007 年通过《联合国土著人民权利宣言》之后，联合国发展集团在 2008 年 2 月通过《关于土著人民问题的准则》。《准则》旨在将土著人民问题纳入国家一级业务活动和方案进程的主流。

在有关土著人民、正在进行的联合国活动范围内开展协商，而且将随着工作的进展继续开展协商。在拟定行动计划草案后将开展进一步协商。

22. 制定全系统行动计划是一项正在进行的工作。在拟定行动计划的整个过程中，秘书长将继续接收并分析会员国和土著人民提出的意见和建议，并将设法利用其他机会与土著人民协商，包括在常设论坛和专家机制届会期间。在这方面，秘书长鼓励会员国就世界大会的后续行动与土著人民协商。

四. 利用、修改和完善联合国各现有机制，以实现《联合国土著人民权利宣言》的各项目标

A. 背景

23. 成果文件第 28 段邀请人权理事会会在大会第六十九届会议期间审查现有各机制的任务规定，特别是专家机制，以便修改和完善该专家机制，使之能更有效地促进对《宣言》的尊重，包括更好地协助会员国监测、评价和改进实现《宣言》各项目标的工作。

24. 虽然上述表述在原则上涵盖人权理事会的所有相关机制和任务规定，包括土著人民权利问题特别报告员，但具体重点是审查专家机制的任务规定。理事会于 2007 年成立该专家机构，将其作为一个附属机构，专家机构迄今已完成了其任务规定，即以理事会所要求的方式和形式，主要以研究报告和基于研究的建议的形式，就土著人民权利问题向理事会提供专题性专门知识。

B. 收到的意见和建议

25. 人权理事会等方面认为，专家机制开展了宝贵和值得称道的工作，但各方广泛认识到，需要加强它的工作和影响力，而成果文件、从会员国和土著人民收到的问卷答复、以及各种协商都反映了这一点。

26. 收到的一些答复强调，期望加强协助会员国监测、评价和改进执行《宣言》的任务规定，并研究影响到土著人民的具体人权问题。有人强调，经修订的任务规定应该补充特别报告员以及常设论坛的任务规定。此外，任务规定应将在土著人民有效参与下进行。

27. 此外，这些答复强调，调拨的财政资源和人力资源需要与经修订的任务规定的目标相称，使专家机制能够有效开展工作。一些意见还强调，虽然专家机制的任务规定应扩大，但它应继续作为人权理事会的一个独特附属机构，其当前任务规定的某些内容应当保留，包括编写研究报告。一些意见还着重指出，专家机制的届会应继续作为国家和土著人民之间开展具有建设性的互动对话的场所。

28. 一些成员国和土著代表就专家机制能够更好地协助会员国监测、评价和改进《宣言》执行工作的具体方式提出以下建议：

(a) 编写关于世界各地执行《土著人民权利宣言》的报告，包括通过一种使会员国和土著人民能够提交资料的机制；

(b) 协助会员国监测和评价进展，克服障碍，以更好地实现《宣言》各项目标，包括执行普遍定期审议工作组、人权理事会特别程序、条约监测机构特别程序等现有人权机制就土著人民问题提出的有关针对具体国家的建议；

(c) 支持会员国和土著人民参与编写执行《宣言》的国家战略和行动计划，包括通过针对具体国家的建议；

(d) 积极地与普遍定期审查进程并与人权理事会和人权条约机构特别程序开展互动，在协助各国落实这些机制所提出的关于土著人民问题的建议方面发挥积极作用；

(e) 提出一般性意见和解释《宣言》的规定；

(f) 收集信息和传播关于实现《宣言》各项目标的良好做法的资料；

(g) 向会员国、土著人民和私营部门提供技术援助和专家咨询，帮助他们克服障碍，实现《宣言》各项目标；

(h) 寻求、接收和审议会员国、土著人民和其他方面就涉及《宣言》所申明的权利问题提交的来文和其他资料。

29. 会员国和土著人民的一些建议，为专家机制设立能力建设职能，以协助各国、土著人民国家人权机构和其他相关机构实现《宣言》的各项目标。这一职能将包括促进对话以及提供支助和咨询，以改进有关土著人民权利问题的国家立法和政策，包括国家行动计划以及立法、政策和行政措施。此外，一些答复者建议，让专家机制有能力就具体案件发出和接收来文并进行国别访问，同时铭记需要确保与特别报告员的任务规定互为补充。

30. 关于建议专家机制组成的提议涉及增加专家成员、让土著人民更密切地参与任命进程等内容。在甄选专家时，候选人的专门知识和资格至关重要。

C. 建议

31. 在就土著人民权利问题向理事会提供专题性专门知识方面，专家机制开展了宝贵的工作。然而，有必要加强专家机制的工作的影响力，尤其是考虑到会员国和土著代表提出的具体措施(见第 28 段)。

32. 尤其是为了更好地实现《宣言》各项目标，可授权专家机制协助会员国监测和评价进展情况，包括在执行人权机制和机构就土著人民问题提出的有关专题性、针对具体国家的建议。经修改的任务规定还应让专家机制能够酌情与有关会员国和土著民族进行建设性对话。

33. 人权理事会负责进行任务规定审查和审议各项提案，因此必须在继续与土著民族密切交往，考虑到人权机制，包括特别报告员和专家机制的任务规定。这种包容性做法将有助于避免不必要的工作重复，并依照《宣言》和成果文件，促进具体改善土著人民的人权。

五. 使土著人民代表和机构能够参与

A. 背景

34. 虽然土著人民代表能够参与土著问题有关的联合国进程，即常设论坛和专家机制的届会，但他们往往难以参与不是明确涉及土著人民问题却又对土著人民权利能够产生影响的其他联合国机构和进程。在人权理事会和经济及社会理事会等关键机构，土著人民代表机构只能够通过具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织参加会议。

35. 土著民族组织和一些会员国指出，非政府组织在经济及社会理事会的咨商地位并不适合土著人民代表机构，因为其中很多机构有自己的政府或治理机构。此外，许多土著民族组织和机构因与其所代表的人民和社区存在关系，也有别于非政府组织。由于这种关系，一些会员国让土著代表参加本国代表团；但是，这种参与并不涉及土著人民代表机构的具体地位。

36. 各国国家元首和政府首脑、部长和会员国代表认识到这一挑战，在成果文件中承诺在大会第七十届会议期间审议使土著人民代表和机构能够参与联合国相关机构有关影响其自身问题的会议的方式方法，包括秘书长根据成果文件第 40 段的要求提出的具体建议。

37. 应人权理事会的要求，秘书长在 2012 年提交了关于促进土著人民代表参与影响其自身问题的联合国活动的方式和方法的报告(A/HRC/21/24)。秘书长不仅概述了当前让土著人民参加各种联合国机构的方式，还提出今后可能制定一个程序，使土著人民代表能够参与联合国的工作，并着重指出了供进一步审议的问题。

38. 秘书长还提出了在土著人民代表参与联合国的工作方面的一系列考虑因素，即：

- (a) 确定土著人民代表资格的认定标准；
- (b) 机构的性质和成员，以确定土著人民代表是否有资格获得认可；
- (c) 程序的细节，包括获得土著人民代表的资格认可所必须提交的资料；
- (d) 使土著人民代表参加具有实质意义和效果的程序。

B. 良好做法

39. 联合国内有关土著人民参与的若干现行做法已被土著人民和会员国确定为良好做法，其中包括土著人民参与《宣言》谈判和常设论坛、专家机制和《宣言》

通过五周年高级别纪念会议，以及通过联合国援助土著人民自愿基金协助土著人民参加这些及其他联合国会议。

40. 一些成员国和土著人民组织还积极评价了土著人民参与世界大会的方式。在这一进程中，大会主席任命一名国家代表和一名土著代表共同协调关于世界大会的形式和组织安排的讨论。此外，还任命两个会员国和两个土著顾问协助主席编写成果文件。这种做法有助于确保土著人民能够对该进程作出贡献。

41. 其他良好做法还有那些建设土著人民与联合国系统互动合作的能力的做法，包括联合国人权事务高级专员办事处土著研究金方案。

C. 收到的意见和建议

42. 一些土著人民组织建议增设新的观察员地位类别，以便土著人民代表机构更有效地参与联合国的工作。根据这一建议，土著人民代表会将按照自己的程序进行选择。

43. 确定哪些土著人民机构有资格获得这种地位的标准、以及申请和给予这类地位的程序也需要得到解决。虽然自我认同已成为认可土著人民组织参与常设论坛和专家机制会议的一项主要标准，有些会员国在问卷答复中指出，应该为获得任何新的地位作出补充规定。一些会员国建议，应给予土著代表和机构在其本国宪法、法律或政治上获得承认的具体地位。有的国家还呼吁作出安排，审议给予那些符合某些标准、但在国家一级未得到法律承认的土著人民代表机构这种地位。

44. 关于负责监督认可土著人民代表和机构的进程，提出了几种可能性，其中包括设立一个由会员国和土著人民组成的混合委员会负责审议提出的申请、成立一个大会土著人民参与问题工作组等。

45. 在审议如何更好地接纳土著人民代表机构的具体地位时，应该借鉴在某些情况下为其他类别参与者制定的积极做法。例如，人权理事会在其届会期间允许国家人权机构发表意见的方式可为今后关于加强土著人民参与的讨论提供借鉴和启示。例如，符合《有关促进和保护人权的国家人权机构的地位的原则》（《巴黎原则》）的国家人权机构可以在所有实质性议程项目在作口头发言，并且通过视频致辞参加理事会全体会议的辩论。

46. 在审议为促进土著人民参与作出正式安排的同时，还必须进一步制定非正式方法，让土著人民参与其他联合国进程，加强土著人民和会员国之间的对话。非正式情况介绍会和渠道也可以在大会及其各主要委员会的政府间工作方面很有帮助。在这方面，可以审议提出的各种提议，例如各委员会主席与民间社会举行会议、以及由大会主席介绍情况，比照适用于土著人民（例如见向第六十届大会主席提交的题为“联合国：会员国与民间社会、包括非政府组织的关系”的报告）。⁵

⁵ 可查阅 www.un.org/ga/president/60/summitfollowup/060707e.pdf。

D. 建议

47. 秘书长重申在其 2012 年报告中提出的意见，其中谈到促进土著人民代表在联合国参与讨论影响到其自身的问题的方式方法 ([A/HRC/21/24](#))。秘书长在报告中还提出今后可能制定一个程序，使土著人民代表能够参与联合国的工作，并着重指出了供进一步审议的问题。

48. 秘书长鼓励会员国推动制定各种措施，使土著人民代表和机构能够通过按照其自身的程序选出的代表，切实参与联合国其他机构涉及土著人民问题的会议。

49. 在这一进程中，会员国可以借鉴联合国系统内在土著人民参与方面的现行做法，这些做法已被土著人民和会员国确定为良好做法。会员国应借鉴在某些情况下为其他类别参与者制定的积极做法，例如，人权理事会在其届会期间允许国家人权机构发表意见。

50. 作为下一个步骤，大会主席不妨考虑任命包括土著代表在内的共同协调人或顾问，负责主持会员国、土著人民代表和现有联合国机制之间的一个不限成员名额协商进程，除其他外讨论能否采取程序性和体制性措施以及制定必要的选择标准，以使土著人民能够参与联合国的工作。土著人民应当与会员国合作，在联合国政府间机构敲定并通过一项程序之前积极参加确定其如何参与的进程。
