



人权理事会

第二十一届会议

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

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

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

秘书长的报告

概要

本报告阐述了促进土著人民代表参与联合国活动的方式和方法。首先，报告提出了一份概要，说明土著人民代表为何感到难以参与联合国的活动，并说明为什么他们的参与是可取之举。第二，报告提供了与土著人民代表和非国家行为者的参与相关的现行规则和惯例的详情。报告说明已作出了哪些安排，使土著人民代表能参与经联合国授权的特别专注于处理土著人民问题的机构的活动，而不论这些机构是否是具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织。第三，报告概述了将来可采用哪些可能的方式来制定一种程序，使联合国土著人民代表能参与联合国的活动。报告最后讨论了为落实使土著人民代表参与联合国活动的程序而必须考虑的问题。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 使土著人民代表能参与联合国活动的必要性.....	7-13	4
A. 土著人民组织与非政府组织之间在性质和 职能方面的差异	7-9	4
B. 土著人民组织在达到经济及社会理事会咨 商地位的标准方面所面临的困难	10-11	5
C. 土著人民参与联合国活动的实用效益	12-13	5
三. 规范土著人民参与专注于处理土著人民问题的 联合国机构的现行政程序规则	14-30	6
A. 土著问题常设论坛.....	14-17	6
B. 土著人民权利专家机制	18-22	7
C. 土著居民问题工作组(1982 至 2006 年).....	23	8
D. 人权委员会联合国土著人民权利宣言草案 工作组(1995 至 2006 年).....	24-27	8
E. 联合国援助土著居民自愿基金	28-30	8
四. 规范一般性参与联合国机关活动的现行政程序规则.....	31-55	9
A. 大会	33-34	9
B. 经济及社会理事会	35-47	9
C. 人权理事会	48-54	11
D. 土著人民组织参与联合国系统各组织的活动	55	12
五. 可能采取的促进获得承认的土著人民代表参与 联合国活动的措施	56-59	13
六. 需要考虑的问题	60-65	14
A. 认证土著人民代表的资格	61-62	14
B. 确定土著人民代表认证资格的机构	63	14
C. 程序的详情, 例如必须向认证机构提交的资料	64	15
D. 土著人民代表富有意义和切实有效的参与	65	15
七. 结论	66	15

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 18/8 号决议提交的，该决议请秘书处与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、法律事务厅以及秘书处其他相关部门合作，考虑到获得承认的土著人民代表并不一定组成非政府组织，就促进他们在联合国参与对影响自身的问题的讨论的方式和方法以及如何安排这种参与的问题编写一份详细的文件，文件应依据有关非政府组织参与联合国各机构活动的规则(包括经济及社会理事会第 1996/31 号决议)和有关国家人权机构参与联合国各机构活动的规则(包括理事会第 5/1 号决议和人权委员会第 2005/74 号决议)，并将该文件提交理事会第二十一届会议。

2. 理事会的这一要求符合《联合国土著人民权利宣言》，该宣言第 41 条指出，联合国系统各机关和专门机构及其他政府间组织，应通过推动财务合作和技术援助及其他方式，为充分落实该《宣言》的规定作出贡献。该宣言还指出，应制定各种途径和方法，确保土著人民参与处理对他们有影响的问题。

3. 理事会该项要求的依据是土著人民权利专家机制的一项建议(A/HRC/18/43)。专家机制在该建议中：

(a) 提及其中申明土著人民有权通过他们按自己的程序选出的代表，参与对事关自身权利的事务的决策，有权保持和发展自己的土著决策机构；

(b) 还提及《土著人民权利宣言》第 41 条，该条规定联合国有责任通过各种方式方法确保土著人民切实参与处理影响其自身的问题，为充分落实《宣言》的规定作出贡献；

(c) 承认联合国关于非国家实体咨商地位的安插有可能阻碍土著人民治理机关和机构、包括土著政府、土著议会、代表大会和理事会参与联合国的决策进程，因为它们组织方式未必一定类似非政府组织；

(d) 建议人权理事会推动大会作为紧急事项采取适当的永久性措施，确保土著人民的治理机关和机构、包括传统的土著政府、土著议会、代表大会和理事会能够作为观察员参与联合国活动，至少与具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织一样，享有同等的参与权。

4. 专家机制向理事会的建议反映了该机制关于土著人民及其参与决策权问题的 2009-2011 年的研究报告(A/HRC/18/42)。该机制在报告中指出，联合国应当根据《土著人民权利宣言》建立与土著人民施政机构，包括土著议会、大会、理事会或其他代表相关土著人民的机构开展协商的永久性机制或制度，以确保有效参与联合国各层面的工作。

5. 本报告从收到的国家、土著人民组织和非政府组织为响应人权高专办对报告作出贡献的呼吁而提交的材料中获得了资料。¹《联合国土著人民权利宣言》和其他相关国际人权文书为本报告采用的方法提供了依据。

6. 本报告旨在考虑可采用哪些方法，改善土著人民参与整个联合国系统的活动，巩固并加强各种既有的做法。本报告的编写不妨碍有关土著人民参与联合国活动的现有机制，例如由土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制设立的各种机制。

二. 使土著人民代表能参与联合国活动的必要性

A. 土著人民组织与非政府组织之间在性质和职能方面的差异

7. 如土著人民权利专家机制所称，一般而言，土著人民组织与非政府组织在宗旨、结构和组成群体方面有着不同的性质和职能。例如，土著人民组织，即使是不具有传统形式的组织，经常代表着土著个人、家庭、大家庭和集体，而这些群体往往有着共同的祖先。因此，土著组织的成员身分可以世袭，并在某些情况下以土著法律和文化规范为依据。许多土著人民机构对其成员负有相当重大的责任，包括涉及文化、土地、领地和资源的关系。

8. 在许多情况下，土著人民组织得到了相关国家在宪法、法律和(或)政治上的承认。例如，有些国家承认土著人民享有固有和残余的主权，和(或)承认土著人民治理机构对其人民继续拥有管辖权。另一些情况是，国家与代表土著人民的土著当局机构进行谈判，为土著人民在历史上蒙受的冤情提供补救措施。还有一些情况是，国家和土著人民建立了现代的法律和政治机构，据以承认土著人民的自决权和(或)自治权，并以此作为推动土著人民在国家广泛的治理结构中享有代表性的一种手段，这方面尤其涉及对相关的土著人民具有特别影响的事项。但另一方面，有些土著人民组织未得到国家的承认，这要么是由于他们作为土著人民的身分遭到否认，要么是由于国家不承认土著人民的政治机构。

9. 许多土著人民机构的宗旨可包括对其人民和(或)领地进行公共治理，这种治理往往按照土著法律和传统进行，这意味着不得将它们适当地界定为非治理机构。因此，即使某个土著人民组织可能以非政府组织的身分争取获得认证地位，该组织也或许会选择不这样做。《联合国土著人民权利宣言》在其若干条款中表明土著人民享有自治权，包括关于自决权的第3条和关于自主权的第4条。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/ConsultationonIPparticipationintheUN.aspx。

B. 土著人民组织在达到经济及社会理事会咨商地位的标准方面所面临的困难

10. 许多土著人民组织感到难以达到非政府组织具有经济及社会理事会咨商地位的标准。以下是两个实例：

(a) 经济及社会理事会第 1996/31 号决议确定了适用于与非政府组织建立咨商关系的一些原则。原则 9 规定，如果非政府组织要获得咨商地位，它就应该具有一种“获得公认的地位”。原则 10 规定，此种组织必须拥有固定的总部并设有执行干事。此外，因特网使用程序还要求该组织提供其规章/章程和(或)规约/内部细则和这些文件修订本的副本(原则 10)以及关于登记注册的文件副本或证书。此外，相关组织还应证明，在秘书处收到其申请时该组织应至少成立了两年。另外还要求该组织提供财务报表或年度报告。² 有些土著人民组织无法登记注册，因为其独特的章程和其他文书可能得不到国家的承认。一些位于土著社区内的组织可能没有总部，在其组织结构中也可能未设执行干事。此外，确定土著人民组织运作的是口述传统而不是书面文件；

(b) 第 1996/31 号决议原则 22 指出，要取得一般咨商地位的资格，组织必须具有广泛的代表性，能代表世界不同区域众多国家社会的主要阶层。然而，代表特定土著人民的土著人民组织可能只代表社会的某个土著阶层，而极少能代表世界不同区域众多国家中的土著人民。

11. 如果土著人民组织未获得经济及社会理事会咨商地位或没有资格获得此种地位，或没有应邀参加或选择不参加国家代表团而成为其成员，这些组织就无法参与联合国与它们的问题直接相关的重要会议和活动。最近的例子包括人权理事会和经济及社会理事会的一些会议，其中包括涉及土著人民面临的人权问题的会议。例如，不具有经济及社会理事会咨商地位的土著人民组织未能参与在人权理事会第十八届会议期间举行的以土著人民的语言和文化为重点的专题小组讨论会，也未能参与人权理事会与土著人民权利专家机制以及土著人民权利问题特别报告员的互动对话。以前，在审议《土著人民权利宣言》草案时，不具有经济及社会理事会咨商地位的土著人民组织不得进入纽约的联合国大楼，这意味着只有数量有限的人对该讨论作出了贡献。

C. 土著人民参与联合国活动的实用效益

12. 非国家行为者参与联合国活动所产生的效益在联合国和更广泛的范围内获得了明确的认可。联合国与民间社会关系知名人士小组主席在该小组的报告(A/58/817)中指出，与民间社会进行建设性交往不可或缺。

² 见 <http://csonet.org/index.php?menu=34>。

13. 土著人民参与联合国活动的情况，将以务实的方式应对他们在对他们有影响的事项进行决策的进程中经常遭受边缘化和被排斥的现象。如本报告导言所述，《联合国土著人民权利宣言》呼吁进行此种参与，大会也认可此种参与，土著人民权利专家机制则对之作更详尽的解释。土著人民最有资格就他们的处境以及就可用哪些最适当的方法应对他们面临的挑战等问题提出建议。与土著人民相关的问题，往往是在除了专注于处理土著人民问题的机构之外的一般的联合国论坛中予以讨论的。土著人民组织迄今已得以参与联合国活动的情况，已有助于以和平和建设性的方式加强国家与土著人民之间的合作。

三. 规范土著人民参与专注于处理土著人民问题的联合国机构的现行政程序规则

A. 土著问题常设论坛

14. 土著问题常设论坛是由经济及社会理事会第 2000/22 号决议设立的。常设论坛由以土著问题独立专家个人身分任职的 16 名成员组成。其中 8 名成员经各国政府提名后由经济及社会理事会选举产生，另 8 名成员由经社理事会主席提名，其依据是在世界上 7 个已确认具有土著社会和文化的地区的土著人民开展的遴选进程，目的是使全世界的土著人民享有广泛的代表性。这些地区是非洲；亚洲；中美洲和南美洲及加勒比；北极；中欧和东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索；北美洲；以及太平洋，另有一个座位由非洲、亚洲、中美洲和南美洲及加勒比轮流担任。常设论坛的任务是在经社理事会职权范围内讨论与经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生以及人权相关的土著问题。因此，常设论坛将：

(a) 就土著问题向经社理事会并通过理事会向联合国各方案、基金和机构提供专家咨询意见和建议；

(b) 在联合国系统内提高对土著问题的认识，并促进统筹和协调与土著问题相关的活动；

(c) 编写和分发有关土著问题的资料。

15. 常设论坛每年举行年会。经济及社会理事会第 2000/22 号决议规定，国家、联合国各机构和机关、政府间组织和具有经社理事会咨商地位的非政府组织可以观察员身分参加常设论坛。土著人民组织也可同样根据增进和保护人权小组委员会土著居民问题工作组采用的程序以观察员身分参加常设论坛。

16. 常设论坛秘书处以及经济和社会事务部社会政策和发展司的民间社会和宣传股作出了切实可行的安排，以便民间社会的与会者预先登记参加常设论坛年会。

17. 五个类别的参与者可预先登记参加年会：土著人民组织、土著议员、具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织、国家人权机构以及学术机构。按照常设论坛的惯例，学术机构没有发言权。

B. 土著人民权利专家机制

18. 人权理事会也在其中决定设立专家机制的第 6/36 号决议允许未根据经济及社会理事会的规则获得认证地位的组织可以观察员身分参加土著人民权利专家机制。该决议指出：

专家机制应准许以下各方作为观察员参加其年会：各国、联合国各机制、机关和专门机构、基金和方案、政府间组织、区域组织和人权领域的各项机制、各国人权机构和其他相关的国家机构、学者和土著问题专家、具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织，依据包括经济及社会理事会 1996 年 7 月 25 日第 1996/31 号决议在内的各种安排和人权委员会遵循的惯例，还应通过根据人权理事会议事规则采取的公开和透明的认证程序，向为相关国家的参与和协商提供及时的资料，其目的和宗旨符合《联合国宪章》的精神、宗旨和原则的土著人民组织和非政府组织开放。

19. 在实践中，负责处理资格认证进程的人权事务高级专员办事处要求所有的非国家机构都争取获得参加专家机制年会的认证地位并填写必要的认证表格，不论按照经济及社会理事会等机关的认证程序它们是否有权获得此种认证地位。不过，只有根据这些或其他程序未获得认证地位的诸如国家人权机构等组织才必须填妥表格，以便收到参加专家机制年会的通行证。

20. 要求获得认证地位的组织必须向人权高专办递交信函并填妥网上表格。该组织必须按照表格中的问题：

- (a) 表明它是否具有经济及社会理事会的认证地位；
- (b) 提供有关该组织的详尽资料；
- (c) 回答如下的问题：“贵组织，或希望以学者或专家身分与会的您个人本身，想如何为专家机制作出贡献？”；
- (d) 说明该组织与土著人民问题相关的工作。

21. 人权高专办审查这些组织在提交的关于认证地位的信函中提供的资料以及对表格中的问题所作的答复，据以决定是否给予认证地位，这种审查尤其旨在确保申请组织的活动与专家机制的任务相关。

22. 除了专家机制的 5 名成员外，专家机制年会的所有与会者包括国家、国家人权机构、土著人民组织和其他非国家行为者都以观察员身分与会，而不论它们是否具有认证地位。所有的观察员都享有同样的参加会议的机会，都可以作书面和口头发言。

C. 土著居民问题工作组(1982 至 2006 年)

23. 土著居民问题工作组是根据经济及社会理事会第 1982/34 号决议于 1982 年设立的。该工作组是增进和保护人权小组委员会的附属机构，该小组委员会本身则是人权委员会的附属机构。该工作组是第一个向不具有经济及社会理事会咨商地位的土著人民组织开放的联合国机构。工作组由小组委员会中 5 名具有人权问题独立专家身分的成员组成。工作组在其第一次会议上决定，不具有经济及社会理事会咨商地位的土著人民组织可以观察员的身分，同国家、具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织以及其他组织一起参加工作组的活动。人权高专办及其各前身机构负责管理认证进程。

D. 人权委员会联合国土著人民权利宣言草案工作组(1995 至 2006 年)

24. 增进和保护人权小组委员会第 1994/45 号决议通过了土著居民问题工作组提交的联合国土著人民权利宣言草案，建议人权委员会和经济及社会理事会采取有效措施，确保土著人民的代表参与该两个机构审议宣言草案的工作，而无论它们是否具有经济及社会理事会咨商地位。

25. 小组委员会关于土著人士和组织参加联合国机关对联合国土著人民权利宣言草案的讨论的第 1994/49 号决议建议，人权委员会应该准许土著人士和组织参加在包括人权委员会本身的联合国各机构会议期间对宣言草案的讨论，而不论其是否具有经济及社会理事会咨商地位。

26. 同样，人权委员会第 1995/32 号决议决定设立一个其唯一目的是拟订一份宣言草案的闭会期间不限成员名额工作组。人权委员会邀请有意对工作组的活动作出贡献的联合国有关机关、机构、方案和专门机构以及具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织按照惯例参加工作组的活动。此外该决议还决定，除了具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织外，其他相关的土著人民组织应按照经济及社会理事会第 1296(XLIV)号决议的有关规定以及该决议附件所载的程序参与活动，并邀请这些组织尽早递交申请书。

27. 第 1995/32 号决议的附件规定了对不具有经济及社会理事会咨商地位的土著人民组织的资格认证程序。该程序得到了理事会的有效批准，并由人权高专办负责管理。在实践中，各国很少反对土著人民代表参与工作组的活动，因此这一进程使土著人民得以与国家一起作出建设性努力，以便拟定土著人民权利宣言草案。

E. 联合国援助土著居民自愿基金

28. 经大会第 40/131 号决议于 1985 年设立的联合国援助土著居民自愿基金的目的是由各国政府、非政府组织和其他私人 and 公共机构通过自愿捐助提供资金，向

土著民族和组织的代表提供财政援助，以帮助他们参加土著居民问题工作组的审议工作。该基金后来得到了扩充，据以促进土著人民组织的代表参与土著问题常设论坛(第 56/140 号决议)、土著人民权利专家机制(第 63/161 号决议)以及人权理事会和人权条约机构(第 65/198 号决议)的活动。

29. 选定基金受益者的机构是董事会，董事会由秘书长任命的具有土著问题相关经验的 5 人组成，他们以个人身分任职。董事会至少有一名成员必须是得到广泛承认的土著人民组织的代表。

30. 选定土著受益者的工作依据了若干项标准，包括他们是土著人民组织和社区的代表。³ 董事会的建议由联合国人权事务高级专员以秘书长的名义予以批准。

四. 规范一般性参与联合国机关活动的现行程序规则

31. 联合国各机构及其附属机构的议事规则以及在大会主持下召开的国际会议的议事规则概述了参与的方式。因此，参与规则视相关的机构而有所不同。

32. 非国家行为者参与与土著人民最相关的联合国机构活动的规则概述如下。

A. 大会

33. 在大会及其附属机构的参与限于以下各方：会员国(联合国大会的会籍根据《联合国宪章》第四条向国家开放)；收到长期邀请以观察员身分参加大会的会议和工作并在总部设有常驻观察员代表团或办事处的非会员国、实体和政府间组织及其他实体；以及在总部设有联络处的专门机构和相关组织。

34. 大会可邀请非政府组织以观察员身分参加大会的专题会议和特别会议。大会还可邀请非政府组织参加在大会主持下举行的国际会议。例如，大会第 66/197 号决议依照大会议事规则，邀请获准参加可持续发展问题世界首脑会议的非政府组织和其他主要群体、以及具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织和其他主要群体，酌情参加大会审议工作。

B. 经济及社会理事会

35. 按照《联合国宪章》第十章，经济及社会理事会由大会选举的联合国 54 个会员国组成。按照《宪章》第六十九条，经济及社会理事会可请联合国会员国参加讨论理事会对于该国有特别关系的任何事件，但无投票权。

³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/IPeoplesFund/Pages/criteria.aspx。

36. 相当不同的是，《宪章》第七十一条规定，经济及社会理事会可作出适当安排，与各种非政府组织协商有关理事会职权范围内的事项。此项办法得与国际组织商定，在适当情况下，经与相关的联合国会员国协商后，与该国内组织商定。

37. 按照其议事规则第七十三条，理事会可邀请大会所承认的任何民族解放运动，或按照大会的决议邀请任何民族解决运动参加审议与该运动特别有关的任何事项，但无表决权。

38. 理事会议事规则及其第 1996/31 号决议规范非政府组织参与理事会、其各委员会和会期机构的事宜。理事会根据该决议设立了由理事会选举的 19 个会员国组成的非政府组织委员会，其任务是就有关给予非政府组织理事会咨商地位的事项向理事会提出建议。

39. 网上申请手续促进了认证理事会咨商地位的工作。申请书首先由秘书处审查，然后提交非政府组织委员会。如果委员会决定要求予以澄清和回答一些具体问题，申请工作就可能会被推迟。委员会结束审议后，立即将其关于给予、暂停或撤销咨商地位的建议提交理事会批准。

40. 截至 2011 年 9 月 1 日，理事会共计认可了 3,536 个非政府组织，包括从事处理土著人民问题的组织。

41. 根据第 1996/31 号决议，非政府组织可争取获得三种咨商地位之一：一般咨商地位、特别咨商地位或列入咨商地位名册。一般咨商地位适用于关注理事会及其附属机构的大部分活动并能向理事会圆满地表明它们可对实现联合国在理事会所涉活动领域的目标作出实质性和持续贡献的组织。它们还必须密切参与其代表地区人民的经济和社会生活，而且其成员应该为数众多，并能广泛代表世界各区域众多国家中的各主要社会阶层。

42. 特别咨商地位适用于仅与理事会及其附属机构活动的少数几个领域相关并具有专门能力、而且在已经取得或正在争取取得咨商地位的领域内享有声誉的组织。此外，因关心人权领域而希望获得特别咨商地位的组织应按照《宪章》、《世界人权宣言》以及《维也纳宣言和行动纲领》的精神争取实现增进和保护人权的目標。

43. 另一些组织虽未获得一般或特别咨商地位，但经理事会或秘书长与理事会或其非政府组织委员会协商后认为它们可对理事会或其附属机构或联合国其他机构主管范围内的工作有时能作出有益贡献的，则应被列入名册。该名册还可包括具有某一专门机构或联合国某一机构的咨商地位或类似关系的组织。这些组织应于理事会或其附属机构提出请求时予以咨商。

44. 根据议事规则第 81 条，具有理事会一般或特别咨商地位的非政府组织的代表可以观察员身分参加理事会、其委员会和会期机构的公开会议。该条规则还规定，列在名册上的非政府组织可指派代表列席讨论其职权范围内事项的会议。理事会或各委员会和其他附属机构的临时议程应分送给具有一般和特别咨商地位的

组织以及列入名册的组织，具有一般咨商地位的组织可建议非政府组织委员会请秘书长将这些组织特别关心的项目列入这些机构的临时议程。

45. 根据规则第 82 条，非政府组织委员会可应理事会、各委员会或相关组织的请求，就议程项目以外属于具有一般和特别咨商地位的组织职权范围内的事项与这些组织进行协商。根据第 83 和 84 条，委员会应就一般咨商地位组织中的哪些组织可向理事会作口头说明以及应听取它们关于哪些项目的意见，向理事会提出建议。这些组织有权向理事会作一次说明，但须经理事会批准。此外，遇理事会讨论属于具有一般咨商地位的非政府组织所建议并经列入理事会议程的项目的实质问题时，该组织有权向理事会提出口头解释性说明。该组织可经理事会主席邀请，并经理事会同意，在讨论该项目期间向理事会再作一次说明，以资澄清。

46. 理事会各职司委员会或其他附属机构可直接或通过为此目的设立的一个或数个委员会与具有一般和特别咨商地位的组织进行协商。在任何情况下，这种协商可应该组织的请求予以安排。经秘书长建议或该机构的请求，也可听取列入名册的非政府组织的意见。

47. 具有一般咨商地位和特别咨商地位的组织可就其具有专长的议题，提出与理事会、或其各委员会和其他附属机构的工作相关的书面陈述，秘书长可在与理事会主席或理事会或其非政府组织委员会协商后，邀请列入名册的组织提出书面陈述。

C. 人权理事会

48. 规范参与人权理事会事宜的是大会第 60/251 号决议，即创建人权理事会的决议。大会该决议第 11 段决定理事会应采用为大会各个委员会订立的可适用的议事程序，除非以后大会或理事会另有决定，并决定包括非理事会成员的国家在内的观察员、专门机构、其他政府间组织和国家人权机构以及非政府组织的参与及理事会与它们之间的协商应以人权委员会所遵循的包括经社理事会第 1996/31 号决议在内的安排和惯例为基础，同时应确保这些实体作出最有效的贡献。

49. 经理事会第 5/1 号决议通过的理事会议事规则第 7 条(a)采用了与“理事会观察员的参与和与之进行的协商”这一标题下相同的语言。只有具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织才可获准参与人权理事会的会议。此种组织有权出席和观察理事会会议(但涉及理事会保密申诉程序的会议例外：此种会议只向理事会 47 个成员开放)，提交书面陈述和作口头发言，参加辩论、互动对话、小组讨论和非正式会议，并举办平行活动。

50. 理事会对国家及其遵守人权状况进行普遍定期审议。对国家进行审议的依据是：受审议国编写的国家报告；人权高专办编写的关于受审议国的联合国资料汇编；以及也由人权高专办汇编的其他利益攸关方提交的资料摘要。民间社会行动者、包括不具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织可提交资料，载入利益攸关方的资料摘要中。摘要中采用的资料可作为背景材料刊登在人权高专办网

站上。不过，只有具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织才可获准以观察员身分参与普遍定期审议工作组的会议。它们不得向工作组作口头或书面陈述。

51. 值得注意的是，不具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织可获准参与社会论坛的会议、少数群体问题论坛的会议以及上文提及的专家机制的会议，所有这些机构都与人权理事会相关。此外，参与包括土著人民权利问题特别报告员等人权理事会特别程序的活动并不要求具有经济及社会理事会咨商地位。该特别报告员已制定了旨在使土著人民得以与该任务直接沟通的正式手段或机制。

国家人权机构参与人权理事会的活动

52. 人权理事会根据其议事规则第 7 条(b)制定了用于国家人权机构的独特的参与规则。因符合“增进和保护人权国家机构地位原则”(“巴黎原则”)而获得增进和保护人权国家机构国际协调委员会资格认证的国家人权机构、国际协调委员会以及国家人权机构区域协调委员会都有权以观察员身分参加人权理事会的会议。

53. 国际协调委员会资格认证小组委员会审查国家人权机构的资格认证申请并就此提出建议，随后将这些建议提交国际协调委员会主席团通过。小组委员会由 4 个区域集团(非洲、美洲、亚洲和太平洋及欧洲)各派一个具有“A 级地位”(完全符合“巴黎原则”)的国家人权机构的数名代表组成，主席团由 16 名代表国家人权机构的个人组成，每个区域集团各自指定代表经认证具有“A 级地位”的组织的 4 名成员(见 A/HRC/16/77)。联合国不是资格认证程序的正式组成部分，但人权高专办是小组委员会的常驻观察员，并作为小组委员会的秘书处。

54. 国家人权机构在人权理事会的主会议室拥有专设座位。它们可提出书面意见并作口头发言。此外还有另一些适用于它们的独特规则，例如它们有权在人权理事会全体会议通过普遍定期审议结果期间紧接着受审议国发言，并在理事会同某一特别程序任务负责人互动对话期间，紧接着作为该任务负责人编写的国家报告主题的有关国家之后进行发言(见大会第 65/281 号决议)。

D. 土著人民组织参与联合国系统各组织的活动

55. 联合国系统的一些组织和条约机构已制定了旨在使土著人民得以参与其活动的具体程序。例如，土著组织可参与世界知识产权组织政府间遗传资源、传统知识和民间传说知识产权委员会以及生物多样性公约缔约方会议。联合国人权条约机构已制定了各种程序，使民间社会、包括不具有经济及社会理事会认证地位的非政府组织能参与它们的活动。

五. 可能采取的促进获得承认的土著人民代表参与联合国活动的措施

56. 本节大致概述了可采取哪些措施，促进制定各种程序，据以推进土著人民代表参与他们现在可参与的机构之外的联合国机构的活动，包括参加经济及社会理事会、人权理事会以及大会及其各委员会审议与土著人民特别相关的问题的会议。

57. 有建议指出，在联合国任何政府间机构审议并通过这些程序之前，探讨土著人民代表参与的任何初步或筹备进程都应该考虑若干重要问题，例如：

- (a) 据以确定土著人民代表资格认证的标准；
- (b) 确定土著人民代表资格认证的机构的性质及其成员；
- (c) 这一程序的详情，包括为使土著人民代表资格获得认证而必须提交的资料；
- (d) 将使土著人民代表的参与富有意义和切实有效的程序。⁴

58. 要符合《联合国土著人民权利宣言》，并促进土著人民参与处理对他们有影响的事项，就必须在联合国任何政府间机构最后制定并通过某一程序之前，使土著人民有机会在会员国合作下确定上述各种问题。

59. 此种进程可采用不同的形式。例如，大会主席可考虑任命若干名主持人主导开展一次不限参与方名额的协商进程，此种协商的参与方可包括会员国、土著人民代表、以及承担联合国相关任务的机制，例如土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制以及土著人民权利问题特别报告员，以便讨论可能采用的程序性和体制性措施及遴选标准。最近在土著人民参与协商方面开创了一个先例：大会主席任命某一会员国的一名代表和一名土著人民代表担任共同主持人，以便按照大会第 65/198 号决议的要求，确定举办 2014 年世界土著人民大会的方式。另一种可能的措施或许是由大会设立一个工作组，负责就可能采取的程序性和体制性措施以及遴选标准向大会提供指导意见，使土著人民代表能参与联合国各机构的活动。一种可供选用的相关措施可以由大会授权经济及社会理事会或人权理事会首先设立此种工作组。

⁴ 此种关于适当认证程序的协商进程是经人权委员会授权进行的，其目的是最后确定采用哪些方式来准许国家人权机构参与其工作。

六. 需要考虑的问题

60. 如上所述，为了实施使土著人民代表能参与联合国活动的程序，必须处理若干个问题。

A. 认证土著人民代表的资格

61. 现行的惯例可能为确定认证土著人民代表资格的标准提供指导。例如，人权理事会第 6/36 号决议提到了其目的和宗旨符合《联合国宪章》的精神、宗旨和原则的土著人民组织。对具有经济和社会理事会咨商地位的非政府组织也提出了理事会第 1996/31 号决议所述的类似要求。适用于具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织的其他标准也可能与此相关，例如该组织应按照其本身的目标和宗旨及其职权和活动的性质和范围，承诺支持联合国的工作，并推广有关联合国各项原则和活动的知识。此外，这些标准还可能包括致力于争取实现增进和保护《联合国土著人民权利宣言》所述的土著人民的权利，争取达到对非政府组织提出的以人权为重点努力增进和保护人权的要求。

62. 人权理事会第 18/8 号决议明确提及获得承认的土著人民代表可参与联合国系统的活动。这就提出了若干个重要问题，例如：一方面是必须获得哪个机构的承认，一方面是应依据哪些原则确定哪些代表是获得承认的代表。在回答这些问题时，应铭记以下的事实：土著人民有权自我认定为土著人民，他们享有自决权，而且目前并无对土著人民的商定的定义。此外，《联合国土著人民权利宣言》第 18 条指出，土著人民有权通过他们按自己的程序选出的代表，参与对事关自身权利的事务的决策。同样，第 33 条指出，土著人民有权按照自己的程序，决定其机构的构架和挑选这些机构的成员。有鉴于此，必须通过土著人民的机关、代表机构和组织，确保确定获得承认的土著人民代表的进程能加强土著人民的参与。

B. 确定土著人民代表认证资格的机构

63. 如上所述，现已有了可据以确定土著人民组织和代表在具体的联合国机构的认证地位及其切实参与这些机构活动的程序。例如，土著人民权利专家机制秘书处和土著问题常设论坛秘书处(分别为人权高专办和经济和社会事务部)负责管理每一机构的认证工作。同样，联合国援助土著居民自愿基金由若干个独立机构负责确定各自的人员和机构的资格认证。由 19 个国家组成的非政府组织委员会以及经济及社会理事会则负责认可给予非政府组织经济及社会理事会的咨商地位。

C. 程序的详情，例如必须向认证机构提交的资料

64. 在制定有关土著人民代表的认证程序时，必须使此种程序不致非故意地将土著人民的合法代表排除在外，例如，不应要求提供土著人民组织和机构可能不具备的某类文件，对于按照口述传统建立的组织尤其如此。

D. 土著人民代表富有意义和切实有效的参与

65. 有一个问题是：联合国可如何使土著人民的参与富有意义、平等和切实有效？这是鉴于存在着可能会妨碍一些土著人民组织和机构参与能力的限制因素，例如不熟悉联合国六种官方语文中的任何一种语文，缺乏技术知识，获得信息技术的机会甚少，而且许多代表团人数不多，资源有限，从而妨碍它们参加与某一会议相关的多次会议，或参加同时举行的多次联合国会议。在这方面，或许可考虑并采用一些重要的举措，例如对联合国援助土著居民自愿基金受益者进行培训，以及由非政府组织向联合国会议土著与会者提供技术和行政支助。

七. 结论

66. 就迄今已获准参与的程度而言，土著人民参与联合国活动的状况是一种令人乐观的经历。这种状况已使历来遭受排斥的土著人民能够以和平和结成合作伙伴关系的方式同国家一道努力，推进解决他们的问题并落实他们的权利。这是一种以各利益攸关方间的平等和公平为前提的建立互信的进程，并已经促成土著人民、国家和联合国系统在进一步承认和尊重土著人民的权利方面取得了丰硕成果并对之作出更大的承诺。人们希望，这种开放精神以及与土著人民的持续合作能通过下述途径得到加强：进一步改善各种程序，以根据《联合国土著人民权利宣言》和其他的相关国际人权标准落实、尊重、增进和保护土著人民权利的方式，使土著人民得以参与联合国的所有相关工作。