



大会

Distr.: General
27 March 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第五十九届会议

2025 年 6 月 16 日至 7 月 11 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

关于促进土著人民参与人权理事会工作的具体方式的两次 闭会期间会议的讨论情况和成果

共同召集人和联合国人权事务高级专员办事处的联合报告

概要

本报告根据人权理事会第 54/12 号决议提交，由理事会主席任命的共同召集人和联合国人权事务高级专员办事处编写。报告概述了关于促进土著人民参与理事会工作的具体方式的两次闭会期间会议的情况。报告还根据闭会期间会议的成果，载有供理事会审议的具体建议。



一. 任务和导言

1. 人权理事会在关于人权与土著人民的第 54/12 号决议中决定在其第五十七届会议之前组织一次为期两天的闭会期间会议，在第五十八届会议之前再组织一次为期两天的闭会期间会议，以便各国、联合国相关机构、基金和方案、国际组织、来自七个土著社会文化区域的土著人民、国家人权机构和民间社会组织进行对话，讨论促进土著人民参与理事会工作的具体方式。
2. 人权理事会在同一项决议中还请理事会主席为每次闭会期间会议任命一名国家共同召集人和一名土著共同召集人；并决定共同召集人将与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)一道，负责编写一份关于会议讨论情况和成果的联合报告，包括具体建议，并在理事会第五十九届会议之前提交理事会。
3. 2024 年 6 月 12 日，人权理事会主席任命澳大利亚(太平洋社会文化区域)为第一次闭会期间会议的共同召集人，任命加拿大(北美社会文化区域)为第二次闭会期间会议的共同召集人，任命比诺塔·莫伊·达迈(亚洲社会文化区域)为两次会议的土著共同召集人。¹
4. 第一次闭会期间会议于 2024 年 7 月 18 日和 19 日举行，第二次闭会期间会议于 2024 年 10 月 17 日和 18 日举行。两次会议均在日内瓦举行。

二. 背景

5. 自 1980 年代以来，土著人民一直在不同程度上参与联合国某些机构和机制的会议。² 其中最突出的是专门处理土著人民问题的机制，例如土著居民问题工作组(隶属于前人权委员会)、土著问题常设论坛(经济及社会理事会的附属机构)和土著人民权利专家机制(人权理事会的附属机构)。促进土著人民参与联合国也是世界土著人民大会(2014 年)及其成果文件讨论的核心问题之一。³ 土著人民自己也广泛讨论了这一问题并提出了建议，包括在阿尔塔成果文件⁴ 和基多成果文件中。⁵
6. 大会 2007 年通过的《联合国土著人民权利宣言》是一个里程碑。《宣言》规定土著人民有权参与可能影响到他们的事务的决策(第 18 条等)，包括在联合国系统的具体背景下参与决策(第 41 和第 42 条)。自决权(第 3 条)以及自由、事先和知情同意的原则(第 19 条等)也得到了承认，是任何关于土著人民参与联合国的讨论的核心所在。

¹ 见 <https://hrcmeetings.ohchr.org/PresidencyBureau/BureauRegionalGroupsCorrespondence/Correspondence/Letter%20from%20the%20HRC%20President%20concerning%20the%20appointment%20of%20co-facilitators%20for%20the%20intersessional%20meetings%20on%20Indigenous%20Peoples.pdf>。

² 关于土著人民参与联合国活动的更多背景资料，见人权高专办编写的盘点报告(A/HRC/57/35)，该报告也是人权理事会第 54/12 号决议授权编写的。

³ 大会第 69/2 号决议。

⁴ A/67/994。

⁵ 见 <https://cendoc.docip.org/collect/cendocdo/index/assoc/HASH012b/9dd1a3e1.dir/ENG%20Quito%20Outcome%20Document%202020%25281%2529.pdf>。

7. 自人权理事会成立以来，土著人民一直主张增加对理事会的参与。⁶ 在理事会框架内，主要参与渠道是土著人民权利专家机制的届会，土著人民可请求认证为自己组织和机构的代表，不需要具有经济及社会理事会咨商地位，另一个主要参与渠道是每年在理事会 9 月届会期间举行的与专家机制和土著人民权利特别报告员的互动对话。直到最近，土著人民代表还需要得到具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织的认证，不能自己独立参加。理事会第五十七届会议⁷ 作出安排，首次允许土著人民的代表和他们自己正式建立的机构独立参加这些互动对话。

8. 人权理事会随后延长了此项措施，不设期限⁸，同时确认，截至第六十届会议的参与不会影响目前就促进土著人民参与理事会工作的具体方式所进行讨论的成果，并强调这种参与基于《联合国土著人民权利宣言》，有其独特性。土著人民还获得认证，可独立参加关于促进参与的两次闭会期间会议。

9. 2014 年世界土著人民大会成果文件获得通过后，大会主席启动了多种协商进程，包括现场和网上协商进程，以收集关于促进土著人民参与联合国系统的意见。2017 年 9 月，大会通过了关于促进土著人民参与的第 71/321 号决议，并要求再组织三次互动听询会。这些互动听询会于 2023 年结束。之后，大会于 2024 年 9 月通过了关于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 78/328 号决议。在本报告提交时，大会的有关进程仍在进行中。与此同时，联合国系统各机构一直在努力按照“确保以协调一致的方式实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标的全系统行动计划”的第六项要素，促进土著人民的参与。

10. 与此同时，2018 年，人权理事会在第 39/13 号决议中欢迎大会在促进土著人民参与方面所做的努力，并决定在大会所做工作的基础上，组织一次为期半天的闭会期间互动对话，讨论如何促进土著人民代表和机构参与理事会关于影响他们的问题的会议。

11. 该闭会期间互动对话于 2019 年举行⁹，之后于 2021 年举行了一次闭会期间圆桌会议¹⁰，最近于 2022 年举行了为期四天的促进土著人民参与人权理事会工作的可能途径专家研讨会。¹¹ 第 54/12 号决议获得通过后，理事会决定在 2024 年的两次闭会期间会议上讨论这一问题。

⁶ 例如见 [A/HRC/21/24](#)。

⁷ 人权理事会第 54/12 号决议，第 23 段。

⁸ 人权理事会第 57/15 号决议，第 25 段。

⁹ [A/HRC/44/35](#)。

¹⁰ [A/HRC/49/69](#)。

¹¹ [A/HRC/53/44](#)。

三. 第一次闭会期间会议

12. 第一次闭会期间会议于 2024 年 7 月 18 日和 19 日举行，共同召集人是澳大利亚常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表阿曼达·戈雷利以及达迈先生。¹²

13. 出席会议的有各国代表、来自所有七个土著社会文化区域的土著人民代表、联合国机构代表和民间社会组织代表。联合国援助土著人民自愿基金为 14 名土著与会者出席会议提供了支助，并在确保所有七个土著社会文化区域的土著人声音得到倾听方面发挥了关键作用。

14. 人权理事会主席宣布会议开幕，随后举行了传统的土著开幕仪式。下列人士作了开幕发言：人权高专办法治、平等和不歧视处处长阿卜杜勒·阿齐兹·蒂奥耶；达迈先生；戈雷利女士；以及危地马拉常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表安赫拉·查韦斯·别蒂，代表人权理事会关于人权和土著人民的决议的提案国核心小组。¹³

15. 会议的工作方案涉及以下问题：盘点土著人民参与联合国系统方面的差距和良好做法；认证原则；认证标准；认证机制；以及结论和建议，包括第二次闭会期间会议的工作方案。

16. 共同召集人以促进土著人民参与人权理事会工作的可能途径专家研讨会的成果和结论为出发点，围绕讨论问题组织了每场会议。¹⁴

A. 盘点差距和良好做法

17. 人权高专办土著人民和少数群体科科长埃尔南·巴莱斯作了开场陈述，在陈述中指出了数项差距和良好做法。他强调指出了土著人民对国际人权体系的贡献以及扩大土著人民参与的必要性。他重申了 2022 年举行的专家研讨会提出的主要建议，包括为土著人民建立单独的认证地位和继续支持联合国援助土著人民自愿基金。至关重要的是，参与措施必须符合《联合国土著人民权利宣言》的基本原则，例如自我认同、自决以及自由、事先和知情同意。他还呼吁加强保护，使与联合国合作者免遭恐吓和报复。

18. 土著问题常设论坛成员达里奥·梅希亚·蒙塔尔沃随后在会上作了陈述。他重点指出，常设论坛的设立是继土著居民问题工作组设立二十年之后的一个突破性发展。他说明了各国、来自七个土著社会文化区域的土著人民组织和经济及社会理事会主席在甄选和任命专家成员方面各自要发挥的作用。然后，他概述了常设论坛的认证程序，该程序是根据经济及社会理事会的授权进行的，由经济和社会事务部执行。他重点指出了土著人民对联合国若干机制和进程的贡献，包括土

¹² 关于第一次闭会期间会议的更多信息，包括网播档案、概念说明和工作方案的链接，见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/1st-intersessional-meeting-participation-indigenous-peoples>。

¹³ 发言稿可查阅 <https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/InterSessionalActivities/20240718/Pages/default.aspx>。

¹⁴ [A/HRC/53/44](#)。

著人民对消除对妇女歧视委员会和《2030 年可持续发展议程》的贡献，并鼓励各国采取具体步骤，在整个联合国系统促进土著人民参与。

19. 在开场陈述之后的讨论中，会员国和土著人民作了发言。大多数发言的与会者强调了土著人民在整个联合国系统内所作的贡献，并支持促进土著人民参与人权理事会工作。大多数国家和土著人民呼吁为土著人民参与理事会会议设立一个单独的地位。许多人还确认，闭会期间会议首次在理事会正式会议上确立了这种地位，具有历史意义。

20. 与会者表示，土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制、(《联合国气候变化框架公约》缔约方会议设立的)地方社区和土著人民平台促进工作组以及国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会在土著人民参与方面有良好做法，可以在人权理事会的框架内推广。与会者还强调了自决权和自我认同原则在参与理事会方面的重要性。

21. 几位与会者提到了能力建设对促进参与的重要性以及土著人民在国际论坛上时常面临的语言障碍。一个会员国对土著人民认证的法律依据表示关切，建议咨询法律事务厅和经济及社会理事会。

B. 认证原则

22. 关于认证原则的会议由土著协调机构共同主席肯尼思·迪尔作开场陈述。他根据《联合国土著人民权利宣言》阐述了认证的主要原则。他表示，自决权(第 3 条)是基本原则，因为它是土著人民谋求经济、社会和文化发展的基础。他还强调了：第 1 条，其中规定土著人民作为集体或个人均有权充分享受《联合国宪章》、《世界人权宣言》和国际人权法所确认的所有人权和基本自由；关于不歧视的第 2 条；关于参与的第 5 和第 18 条；关于体制结构、独特习俗和法律制度的第 34 条；以及关于联合国在充分实现《联合国土著人民权利宣言》方面的作用的第 41 条。然后，他提出了一系列更具体的认证标准，以下列总体原则为依据，包括：具备自古以来就有的身份认同；具备可识别的土地基础，但不排除被强迫迁离的人民；具备独特的语言；具备制定法律或规则的能力；通过协定、条约、协议和明确展现其集体代表能力的其他安排，具备与其他土著人民、国家和其他实体的关系。最后，他强调，国家承认不应被视为一项认证原则。

23. 开场陈述后围绕以下问题进行了讨论：考虑到 2022 年举行的专家研讨会的成果，哪些认证原则应被纳入认证过程？

24. 几个国家、土著人民和非政府组织就这一问题作了发言，许多发言者对以下原则有趋于一致的意见：

(a) 土著人民不是非政府组织，因此需要单独一类认证，与具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织区分开；

(b) 《联合国土著人民权利宣言》，特别是自决原则和自我认同原则，应成为所有认证原则和标准的基础；

(c) 在土著人民参与人权理事会会议方面，透明和问责是关键的原则；

(d) 需要确保所有各族土著人民都能不受歧视地参与人权理事会；

(e) 认证要素应具有足够的灵活性，以考虑到土著人民自我组织的各种形式。这些要素还应能视需要进行演变，以适应土著人民面临的不断变化的现实。

25. 一个有争议的问题是，在土著人民参与人权理事会会议方面，他们是否需要得到国家承认才能获得认证。有一个国家支持这一观点，而许多国家和大多数土著与会者则强烈认为，虽然可以考虑国家承认的问题，但国家承认绝不应成为理事会认证的基础。

C. 认证标准

26. 关于认证标准的会议由土著人民权利特别报告员弗朗西斯科·卡利·察伊作开场陈述。他强调，必须在一个有别于非政府组织和国家人权机构的观察员类别下对土著人民进行认证。对于在自决权下提出的这一提议，他援引了数项法律渊源为佐证，除《联合国土著人民权利宣言》之外，还援引了《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》。他赞扬土著人民坚持不懈地在联合国争取参与空间。他着重指出，由于土著人民的复杂性和多样性，确立认证标准是一项复杂的任务，任何方法都必须牢牢立足于包容、自决、多样性、自我认同和平等代表等原则。他着重指出，在《宣言》的起草过程中，土著人民强调必须保持自我定义权，避免给土著人民下一个僵化的定义。他提到了何塞·马丁内斯·科沃在其 1986 年研究报告中提出的并非详尽无遗的描述。¹⁵ 根据自决权，认证标准应由土著人民自己确定。此外，国家承认绝不应成为一项认证标准。

27. 开场陈述后围绕以下问题进行了讨论：考虑到 2022 年举行的专家研讨会的成果，在对土著人民进行认证时应考虑哪些标准？

28. 几个国家和土著与会者着重指出，认证程序应侧重于反映土著人民特征的历史和文化背景，包括他们确定自己的身份和代表性的权利，强调与土地、文化、语言、精神和传统的整体联系，符合《联合国土著人民权利宣言》的支持，不将之扩展至身份不包含这些独特特征的群体。

29. 立足于 2022 年专家研讨会的结论、土著人民权利专家机制的做法以及土著问题常设论坛的做法，为了落实《联合国土著人民权利宣言》的基本原则，提出了若干建议作为认证标准，但有一项谅解，即这些标准不应严格适用，而应采取灵活方法，以考虑到土著人民之间的多样性以及不同的国家和区域情况。几名与会者强调，这些标准绝不应被解释为试图给土著人民下定义，不过有一个国家认为必须有一个商定的定义。至关重要的是，几名与会者呼吁人权理事会摒弃具体标准，并且有一项提议，即理事会只应考虑广泛的认证原则，不应使用“标准”一词。

30. 几名土著与会者指出，设立独特地位的目的应当是，将土著与会者不作为一个个体而是作为一个集体的土著人民或民族的代表予以认证。此外，各国和土著与会者都强调，土著人民所选择的出席人权理事会的代表应有权代表自己的民族或人民发言，并对他们负责。

31. 提议的具体要素包括：

¹⁵ 见 <https://social.desa.un.org/publications/martinez-cobo-study>。

- (a) 设立独特地位的目的应当是，将土著与会者不作为个体而是作为一个集体的土著人民、民族或群体的代表予以认证；
- (b) 土著人民代表应有权代表自己的民族、人民或群体发言，并对他们负责；
- (c) 应有其他土著人民的对等承认；
- (d) 应具备自治机构、传统权威或代表机构，同时考虑到组织形式的多样性；
- (e) 应具备与传统土地和领地的切实关系；
- (f) 应与传统或祖传土地和领地的原居住者有共同的祖先；
- (g) 应具备共同的历史和文化，掌握并参与独特的文化信仰和习俗；
- (h) 应以某种形式保护、拥有或使用土著语言；
- (i) 国家对土著人民的承认虽然在某些情况下是一个相关因素，但不应成为认证的一项决定性标准。

D. 认证机制

32. 关于认证机制的项目分为两场会议，每场会议均有开场陈述，随后围绕指导问题进行讨论。

33. 关于认证机制的第一次会议由土著人民权利专家机制成员、来自北美社会文化区域的谢里尔·莱特富特作开场陈述。她欢迎人权理事会根据《联合国土著人民权利宣言》努力为土著人民参与其工作提供便利。专家机制建议理事会根据两次闭会期间会议的成果，通过一项关于促进土著人民参与其工作的决议。她鼓励各国继续向联合国援助土著人民自愿基金捐款，以继续便利参与。至关重要的是，要建立一个由土著人主导的机制对土著人民进行认证。她提出了一种可能性，即作为起点或临时措施，由专家机制在认证过程中发挥作用。但是，她也明确指出，专家机制必须以自身的任务为优先事项，在认证工作中发挥任何作用都需要额外的财政和人力资源。莱特富特女士重申支持 2022 年专家研讨会提出的认证机制原则。

34. 关于认证机制的第二次会议由因纽特人北极圈理事会主席萨拉·奥尔斯维克代表土著协调机构作开场陈述。《联合国土著人民权利宣言》所载的原则，例如集体自决权和土著人民决定自己身份或成员资格的权利，必须成为认证机制工作的基石。该机制必须独立，其成员必须具有洞察力以了解申请实体作为其所代表的人民的决策机构是否具有正当性。在由民族国家建立并服务于民族国家的框架下，为土著人民治理机构设立新的地位并非易事，但是是必要之举。奥尔斯维克女士重申了 2022 年专家研讨会的结论，并强调必须吸纳来自所有七个土著社会文化区域的专家。她重点指出了国家人权机构的经验，同时表示，这一经验虽然没有提供一个可以直接用于认证土著人民管理机构的模式，但可作为认证机制的灵感来源。

35. 两场会议的讨论都围绕着以下问题：考虑到 2022 年举行的专家研讨会的成果，认证机制应包括哪些关键特征？如何调整或扩大现有的联合国机构，以更好

地便利对土著人民的认证？认证机制的工作应遵循哪些要素？可以从现有的认证机制中借鉴哪些良好做法？

36. 在两次会议期间，大多数国家和土著与会者一致认为，人权理事会有必要建立一个新的认证机制。一些国家和大多数土著与会者建议现有的土著人民权利专家机制承担认证机制的作用，并相应增加人员和财政资源。许多人还表示，专家机制必须仍将现有任务作为优先事项。专家机制可以继续认证事项上发挥临时咨询作用，但考虑到其任务和有限的资源，与会者普遍认为，专家机制如果不大幅增加财政和人力资源，就无法在认证事项上发挥较长期的作用。有一个国家建议，与其创建一个新的机制，不如对经济及社会理事会非政府组织委员会进行调整，以开展对土著人民的认证并促进他们参与联合国机构。

37. 以下是会上提出的在建立新认证机制时可供考虑的部分要素：

(a) 认证机制需要一个资源充足、人员配备齐全的秘书处才能妥善运作；

(b) 认证机制应由来自七个土著社会文化区域的土著人民组成，这些成员应由其代表的人民提名并得到他们的广泛支持，任期错开并有限制。性别均衡应被纳入考虑；

(c) 认证机制必须独立行事，并应遵循上述认证原则；

(d) 在工作方法方面，认证决定应根据简单多数作出，各国没有否决权。应设立上诉程序，供认证被驳回的土著人民代表使用；

(e) 认证程序应易于理解，可无障碍使用，并以联合国所有正式语文广泛宣传，以便土著人民代表和机构最大限度地参与人权理事会的工作。应鼓励各国和土著人民在可能的情况下也以其他语言宣传这些程序。

E. 第一次闭会期间会议的结论

38. 各国代表和土著人民代表感谢共同召集人和所有参加会议的代表团。各国提出了以下结论和建议：设立一个单独的地位用于对土著人民进行认证；建立一个遵循自决、自我认同、问责和独立原则的新认证机制；考虑由土著人民权利专家机制担任临时认证机制，直至新的机制得以建立为止；采取措施克服土著人民面临的语言障碍；确保将妇女、青年、老年人和土著残疾人纳入参与进程并更广泛地纳入理事会的工作。有一个国家指出，只有几个国家与会，建议在第二次会议之前解决这一问题。

39. 发言的各位土著与会者在后续步骤的问题上意见趋于一致。其中几位请共同召集人在第二次会议之前编写一份讨论文件，总结第一次闭会期间会议的成果和提议。他们重申土著人民需要单独的认证地位，重申自决、自我认同和灵活性应成为认证过程的关键原则。土著与会者呼吁建立新的认证机制，并呼吁在这一机制得以建立之前，由土著人民权利专家机制担任临时机制。土著与会者肯定了联合国援助土著人民自愿基金的重要作用，并请该基金继续支持土著人民参与这一进程。

四. 第二次闭会期间会议

40. 第二次闭会期间会议于 2024 年 10 月 17 日和 18 日举行，共同召集人是加拿大常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表彼得·麦杜格尔以及达迈先生。¹⁶

41. 出席会议的有各国代表、来自所有七个土著社会文化区域的土著人民代表、联合国机构代表和民间社会组织代表。联合国援助土著人民自愿基金为 20 名土著与会者出席闭会期间会议提供了支助，从而再次在确保所有七个土著社会文化区域的土著人声音得到倾听方面发挥了关键作用。

42. 人权理事会副主席宣布会议开幕，随后举行了传统的土著开幕仪式。下列人士作了开幕发言：人权事务副高级专员娜达·纳西弗；达迈先生；麦杜格尔先生；以及墨西哥常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织副代表费尔南多·埃斯皮诺萨，代表人权理事会关于人权和土著人民的决议的提案国核心小组。

43. 共同召集人在设计工作方案时考虑到了第一次闭会期间会议的讨论情况。工作方案涉及以下问题：提交人权理事会的关于认证原则和标准的建议；提交理事会的关于认证机制的建议；参与渠道；参与模式；防止和处理报复问题；以及待提交理事会的结论和建议。

44. 应几个国家和土著代表团在第一次闭会期间会议上提出的请求，共同召集人在会前编写了一份讨论文件，收集了第一次闭会期间会议提出的主要建议。¹⁷ 共同召集人以第一次闭会期间会议的成果和 2022 年专家研讨会的结论为出发点，围绕讨论问题组织了每场会议。

A. 提交人权理事会的关于认证原则和标准的建议

45. 关于提交人权理事会的认证原则和标准建议的会议由麦杜格尔先生以国家共同召集人的身份作开场陈述，介绍了讨论文件。麦杜格尔先生解释了讨论文件中所载的六项关键的认证原则，同时指出，尽管在具体问题上存在不同意见，但各国和土著人民就以下原则达成了普遍一致，即：自决；自我认同；灵活性；七个土著社会文化区域之间的平等；不歧视；以及透明和问责。他还介绍了第一次闭会期间会议提出的可对土著人民认证工作提供参考的具体标准。

46. 会议继续由迪尔先生作陈述，他首先肯定了卡尤加酋长德斯卡赫(利瓦伊·杰纳勒尔)和新西兰毛利领袖拉塔纳所做的努力，两人在 1920 年代都曾试图在国际联盟发言，就其人民面临的挑战发声。两人提出的在国际联盟发言的请求均被拒绝。约 100 年后，土著人民出席了人权理事会会议，行使了各国在《联合国土著人民权利宣言》中承认的权利。最重要的原则是自决权，因为土著人民是人民，是包括《公民及政治权利国际公约》在内的国际人权法的主体。他重点指

¹⁶ 关于第二次闭会期间会议的更多信息，包括网播档案、概念说明和工作方案的链接，见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/2nd-intersessional-meeting-participation-indigenous-peoples>。

¹⁷ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/inter-session-meetings/participation-indigenous-peoples/2-intersessional-discussion-paper-site.docx>。

出需要具有灵活性，因为土著人民的组织形式多种多样，还需要平等对待所有七个土著社会文化区域。他强调，土著人民集体行使其权利。

47. 开场陈述后围绕以下请求进行了讨论：第二次闭会期间会议的讨论文件，特别是其附件，列出了第一次闭会期间会议上提出的一系列原则和标准。请在讨论文件附件的基础上，就认证问题提出任何进一步的提议、评论和建议。

48. 发言的国家和土著人民代表普遍支持讨论文件中关于认证原则和标准的提议，一些与会者建议将之称为日内瓦原则。提出的一个共同主题是，需要对土著人民的自我认同和自决权赋予优先地位，将之作为核心原则。

49. 虽然大多数国家表示应注重认证原则而非固定标准，但其他国家表示倾向于采用固定标准。一些国家强调，认证过程，包括其原则、标准和模式，必须与人权理事会第 5/1 号决议所载的体制建设一揽子方案相一致。几个国家指出了土著人民独特的历史和文化现实，并指出需要确保任何新的地位均不被扩展至身份不反映这些独特特征的群体。大多数国家表示，国家承认虽然在某些情况下可以为认证提供参考，但不应成为一项前提条件。一些国家认为，应将之视为一项标准。

50. 发言的土著人民一致强调，自决和自我认同必须是基本原则。他们反对使用规定性标准，因为这会产生给土著人民下定义的风险。他们呼吁让有关过程尊重多样的治理结构和文化规程。土著与会者强调，国家承认虽然可能具有相关意义，但不应具有决定性。

B. 提交人权理事会的关于认证机制的建议

51. 关于提交人权理事会的认证机制建议的会议由达迈先生以土著共同召集人的身份作开场陈述，介绍了讨论文件。他回顾指出第一次闭会期间会议一致认为理事会有必要建立一个新的认证机制，并概述了讨论文件中提出的该机制的要素。

52. 之后，会议由马德里卡洛斯三世大学博士生迭戈·蒂图阿尼亚作陈述。他着重指出，土著人民不是非政府组织，需要以单独的认证地位出席人权理事会，因此，应建立一个机制来对土著人民进行认证。他提出了四种选择方案：

(a) 建立一个新的认证机制，独立于土著人民权利专家机制之外，由七名土著人民代表组成(每个社会文化区域一名)；

(b) 仿照土著问题常设论坛的模式建立一个新的认证机制，由土著人民提名的七名成员和各国提名的七名成员组成；

(c) 混合机制，由土著人民权利专家机制与各国提名的七名成员共同担任认证机制。这就需要在土著人民权利专家机制年度会议之外举行一次会议，以审议认证申请；

(d) 对土著人民权利专家机制及其任务进行重组，使之担任认证机制。

53. 蒂图阿尼亚先生着重指出，以上方案中的任何一种都需要额外的人力和财政资源，建立的任何认证机制的成员都必须是土著人民问题专家，掌握关于《联合国土著人民权利宣言》的广泛知识，具备国际经验和在实地从事土著人民工作的经验。

54. 开场陈述后围绕以下问题进行了讨论：讨论文件载有第一次闭会期间会议上提出的关于建立新认证机制的一些要素。这些要素是否合适？你想增加、删除或修改哪些内容？

55. 各国和土著人民广泛支持创建一个透明、包容、独立、由土著人领导、七个社会经济区域得到平等代表的新机制。一个国家和一些土著代表还提出了一项替代提议，即认证机制可由七名土著成员(每个社会经济区域一名)和五名国家代表(每个区域集团一名)组成。许多代表建议错开任期，一届任期为三年或四年，最多连任两届。

56. 许多国家和土著与会者强调，新的认证机制需要具备足够的资源，包括一个专门的秘书处。大多数国家和土著与会者提议，土著人民权利专家机制如能相应增加人员配备和财政资源，可以充当一个临时机制，不过专家机制也必须保持对其现有任务的重视。

57. 许多土著与会者建议，应要求申请者提供全面的文件，包括有关其治理结构和决策过程的资料；以及其被承认为土著组织的证据。

58. 许多与会者强调，认证机制的决定可由简单多数作出，也有一些与会者表示倾向于采取协商一致的方法。土著与会者强调了上诉和审查程序的重要性。土著与会者和许多国家建议，各国不应具备否决权。许多人表示，关于认证机制的信息需要广泛可及，并以不同的形式传播，包括以土著语言传播。

C. 参与渠道

59. 关于参与渠道的会议由奥特亚罗瓦土著权利信托代表特蕾西·惠尔作开场陈述。惠尔女士提到了土著居民问题工作组(1982-2007 年)的做法，该工作组建立了程序，允许土著人民在不具备经济及社会理事会咨商地位的情况下参加该工作组的会议。土著人民和各国平等地参加了工作组非正式会议。惠尔女士提到联合国系统内其他实体的参与模式，例如世界知识产权组织和国际农业发展基金的参与模式。她指出，土著人民的参与至关重要，因为他们可以为国际社会作出很大贡献。她回顾了 2022 年举行的专家研讨会的结论，主张土著人民参与人权理事会的常会和特别会议、互动对话、小组讨论、普遍定期审议会议、关于决议的非正式磋商和平行活动。

60. 开场陈述后围绕以下问题进行了讨论：考虑到第一次闭会期间会议的成果，以及土著人民在人权理事会第五十七届会议期间参与互动对话的经验，2022 年专家研讨会报告所载的参与渠道清单¹⁸ 是否合适？

61. 土著代表和各国普遍同意，土著人民应能参与可能处理影响到他们的问题的人权理事会渠道。虽然在这方面应该有灵活性，但土著人民提议的参与渠道至少包括：理事会及其附属机构的常会和特别会议，包括互动对话和小组讨论；普遍定期审议工作组的会议；闭会期间的活动；以及关于决议的非正式谈判。

62. 许多与会者表示支持 2022 年专家研讨会报告所载的建议，并强调土著人民至少应享有与具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织同样的参与机会。与会者还重点指出了人权理事会第五十七届会议上的积极进展，土著人民在此届会

¹⁸ [A/HRC/53/44](#), 第 53 段。

议期间参加了两次互动对话。此外，有人建议，可以立即开始促进参与，为土著人民参与非正式谈判和组织会外活动创造空间。

D. 参与模式

63. 关于参与模式的会议由国际印第安人条约理事会代表加扎利·奥赫雷拉作开场陈述。他概述了目前土著人民参与人权理事会工作的制约，包括参会机会制约，以及在他们可以作出贡献的议程项目和进程方面的制约。他介绍了各国在促进参与的问题上表达的一些保留意见，特别是在体制建设一揽子方案背景下表达的保留意见，随后以决议本身的案文为基础，提出了克服这些保留意见的论据。这些制约包括：将非国家行为体认证为观察员的先例有限、将土著人民认证为观察员可能会损害理事会的政府间性质，以及有人认为让土著人民获得观察员地位可能会违反非选择性和普遍性的原则。奥赫雷拉先生完全支持 2022 年专家研讨会报告所载的关于参与模式的建议，此外还建议理事会：将赋予观察员国的全套参与权亦赋予土著人民；确保参与模式为常设模式，不用接受年度审查；以及立足于第一次闭会期间会议和理事会第五十七届会议期间成功展示的模式。

64. 开场陈述后围绕以下问题进行了讨论：专家研讨会报告所载的模式清单¹⁹是否合适？请就参与模式提出任何进一步提议或评论。

65. 各国和土著与会者总体上表示支持专家研讨会报告所载的关于参与模式的建议。他们提出了几项建议，包括需要在人权理事会中预留席位，一些国家建议预留两个这样的席位。几个国家还强调，需要确保区域代表性。许多国家表示，土著人民的参与模式应等同于或大于对国家人权机构和非政府组织适用的模式，同时有许多人提到平等和公平发言时间的重要性。一个国家提到，必须为不讲联合国正式语文的土著与会者提供口译服务。

66. 土著与会者也认为自决和自我认同原则应成为参与模式的基础，并呼吁继续采用和扩大在最近会议上已经验证过的模式。这些模式包括指定席位、共同召集活动，以及颁发面向土著人民的独特出入证。许多土著与会者还提议向土著人民授予无表决权的观察员地位。

E. 防止和处理报复行为

67. 关于报复问题的会议由联合国援助土著人民自愿基金董事会主席巴勃罗·米斯作开场陈述。他概述了基金的情况，并欣见有 20 名土著人权维护者在基金支持下出席了会议。基金的受资助者越来越多地因参与联合国会议而面临威胁、骚扰和暴力侵害，这些报复行为旨在压制他们的声音，阻止他们揭露侵犯人权的行。他强调指出，土著人民随着在人权理事会参与程度的提高，因与理事会及其附属机构和机制合作而遭受报复的风险将不可避免地增加，需要在这方面采取措施。他吁请理事会、各国和其他利益攸关方在促进参与的背景下充分执行现有措施和规程。他赞扬专家机制的立场，即强烈谴责针对参与其会议的个人和团体的任何形式的恐吓或报复。他提出了几项措施，包括：制定明确的指南，处理因与理事会及其机制合作而遭受的恐吓和报复行为；提高认识，传播关于如何报告事

¹⁹ [A/HRC/53/44](#), 第 54 段。

件的信息；以及传达零容忍的信号。他强调以下至关重要的原则：不伤害；保密；安全和安保；以及自由、事先和知情同意。最后，他提醒各国基金依赖其捐助，并鼓励各国继续提供政治和财政支助，以保持基金的蓬勃发展。

68. 开场陈述后围绕以下问题进行了讨论：人权理事会和其他利益攸关方如何能够确保现有的防止和处理恐吓和报复行为的措施得到充分执行？²⁰ 理事会和其他利益攸关方可以采取哪些额外措施以便在促进参与人权理事会的背景下，防止和处理土著人权维护者遭受的恐吓和报复行为？

69. 与会者强调，土著人民必须能够在不担心遭受恐吓或报复的情况下，自由、安全和充分地参与联合国的工作。各国强烈谴责因土著人民包括土著人权维护者和土著妇女与本组织接触而对他们实施的一切形式的报复行为。许多国家提到秘书长关于与联合国合作而遭到报复问题的报告的重要性。²¹ 各国强调，对于报告和处理此类报复行为的联合国现有机制和规程，需要予以加强并为之提供足够的资源。

70. 土著人民强调，必须制定用于处理恐吓或报复案件的快速反应规程。他们呼吁审查现有的保护安排，并为会员国制定关于保护土著人民及其代表的明确指南。

五. 结论和建议

71. 长期以来，土著人民为联合国应对人类一些最紧迫挑战的工作做出了贡献，起到了促进作用。土著人民的专门知识、视角和贡献是支持人权理事会工作的不可或缺的力量，他们应该在会议桌前拥有一席之地。

72. 土著人民是独特的人民，与所有其他民族平等，具有自己的传统治理和习惯法律制度，享有得到承认的自决权。因此，他们不是非政府组织，目前由具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织对土著人民代表进行认证的制度不符合目的。

73. 根据两次闭会期间会议的成果，以及根据人权高专办在其盘点报告²² 中的结论和建议和 2022 年专家研讨会报告所载的建议，提出以下建议和提议，供人权理事会进一步讨论和审议。

74. 本报告和这些建议的落实工作中的任何内容都不应被解释为提供较低程度的参与，也不应被解释为有损现有的参与渠道和模式，包括按照人权理事会第 57/15 号决议(第 25 段)的规定参与互动对话。

75. 人权理事会应就这些建议采取行动，以促进土著人民参与理事会工作。

76. 人权理事会应为土著人民设立一个新的、独特的认证地位，允许他们独立参与理事会工作。设立独特地位的目的应当是，将土著人民不作为个体而是作为一

²⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/reprisals>。

²¹ 所有报告可查阅 <https://www.ohchr.org/en/reprisals/annual-reports-reprisals-cooperation-un>。

²² [A/HRC/57/35](#)。

个集体的土著人民或民族予以认证。参与理事会的土著人民代表应有权代表其民族或人民发言并对他们负责。授予认证的过程绝不应被视为对土著人民的定义。

77. 认证过程必须植根于《联合国土著人民权利宣言》，特别是第 1 条(作为集体或作为个人充分享受所有人权和基本自由)；第 2 和第 22 条(平等和不歧视)；第 3 和第 4 条(自决)；第 18 条(参与决策)；第 33 条(自我认同)；以及第 41 和第 42 条(联合国在落实《宣言》方面的作用)。认证程序还必须植根于《联合国宪章》、人权理事会的体制建设一揽子方案以及国际人权法的相关规定。

78. 认证过程应参考以下原则：

- (a) 自决；
- (b) 自我认同：不应强加关于土著身份的外部定义或标准；
- (c) 灵活性：应考虑到土著人民自我组织的各种形式，包括但不限于土著政府、土著议会、理事会、集会和传统权威；
- (d) 各土著社会文化区域之间的平等：来自所有七个社会文化区域的土著人民都应能与人权理事会接触并应得到代表；
- (e) 不歧视：认证程序应考虑土著人民的广泛性和多样性，不得有任何歧视；
- (f) 透明和问责：认证过程应客观、透明，认证过程应公开、透明，并遵循问责原则。

79. 除上述原则外，授予认证的过程应以灵活方式遵循以下要素：

- (a) 得到其他土著人民对等承认为土著人民；
- (b) 具备自治机构、传统权威或代表机构，同时考虑到组织形式的多样性；
- (c) 具备与土地、领地和资源的联系或关系；
- (d) 与传统或祖传土地和领地的原居住者有共同的祖先；
- (e) 具备共同的历史和文化；掌握并参与独特的文化信仰和习俗；
- (f) 保护、拥有或使用共同的土著语言，包括正在振兴的语言；
- (g) 国家对土著人民的承认虽然在某些情况下是一个相关因素，但不能成为认证的一项决定性标准；
- (h) 土著人民在人权理事会的代表应是其人民的合法代表，由土著人民根据自己的程序选出。

80. 上述原则和要素应正式成文，以便为按照人权理事会第 57/15 号决议(第 25 段)的规定参与互动对话提供参考。

81. 人权理事会应创建一个新的、独立的认证机制，以确定土著人民的资格。该机制应由来自七个土著社会文化区域的、得到各自社会文化区域的土著人民提名的土著个人组成。该机制应得到一个资源充足、人员配备齐全的秘书处的支持，以便充分运作。

82. 该机制的任务授权应强调独立性，并遵循上述原则和要素。任务授权还应指示该机制努力达成协商一致，如果未能协商一致，则在明确时限内以简单多数作出决定。认证机制的决定不应受否决之限。申请被驳回的申请者应被告知驳回理由，并能诉诸上诉程序。申请过程应快捷、直截了当、易于理解、可无障碍使用，并以联合国所有正式语文广泛宣传，不给申请人造成过重负担。应鼓励各国和土著人民在可能的情况下也以其他语言宣传这些程序。

83. 作为新机制创建前的一项临时措施，人权理事会应授权土著人民权利专家机制担任临时认证机制。应为执行这项额外任务提供必要的人力和财政资源。

84. 土著人民应根据其新的地位参与可能处理影响到他们的问题的人权理事会渠道，其中至少包括向国家人权机构和非政府组织开放的理事会会议。

85. 应为土著人民提供安排和模式，使他们能够有效和切实地参与人权理事会工作。应继续并加强现有的做法和模式。土著人民应在所有参与进程中得到明确承认，不应与非政府组织混为一体。所授予的发言时间及其他安排和模式应至少等同于国家人权机构和非政府组织的待遇。在最后确定发言者名单时，应考虑到土著社会文化区域的代表性。

86. 人权理事会铭记其确保土著人民安全和切实参与其工作的承诺，应采取措施，确保土著人民能够自由、安全和充分地参与其工作，不受任何限制或障碍，并确保一旦发生恐吓或报复行为，及时予以处理。

87. 为此，对于报告和处理因土著人民与人权理事会合作而实施的恐吓和报复行为的现有机制和规程，应予以加强并为之提供足够的资源。理事会还应宣传报告和应对恐吓和报复案件的程序和规程。

88. 人权理事会应提高土著人民对及时报告恐吓和报复案件重要性的认识。应鼓励与理事会及其附属机构接触的土著人民安全地报告此类事件。

89. 人权理事会应继续在所有渠道重申，恐吓和报复行为是不可接受的。应对报复行为的措施应继续立足于不伤害原则、保密原则、安全和安保原则以及有关人员的自由、事先和知情同意。

90. 各国应确保有足够的资源来落实所有必要措施，以促进土著人民参与人权理事会工作，特别是为此继续支持联合国援助土著人民自愿基金。