



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/CN.4/1995/141
9 February 1995
CHINESE
Original: ENGLISH人权委员会
第五十一届会议
临时议程项目19

防止歧视及保护少数小组委员会的报告

丹麦常驻联合国日内瓦办事处代表团1995年1月18日
致联合国人权事务中心的普通照会

丹麦常驻联合国及日内瓦的其他国际组织代表团向联合国人权事务中心致意，并提及该中心1994年4月15日请丹麦政府就设立一个土著人民常设论坛表示意见的照会(文件号G/SO 232/26 46th)，谨此代表丹麦政府和格陵兰自治政府向人权委员会第五十一届会议提交所附讨论文件。

我们希望，这份文件将有助于今后对此项议题开展的议事工作。

文件审查了与设立一个土著人民常设论坛相关的若干问题，但未作最后结论。在目前阶段，看来需要采取灵活的态度，提供足够的时间，以便在作出决定之前展开广泛的磋商和讨论。

一个基本的考虑必须是确保常设的论坛不会以任何方式削弱对土著人民权利的承认或联合国系统现有的程序和体制结构，包括土著人民问题工作组，为做到这一点，必须使土著人民有机会参加与作出决定相关的一切谈判。设立一个常设论坛将必然是一个逐步的过程，以有关各方的相互理解为基础：土著人民、联合国和政府。

常设论坛的权限应当广泛，基本上涵盖土著人民关注的所有问题。但是，土著人

民有效参与和影响联合国系统还要求与联合国其他机构进行某些分工。在这方面，特别重要的是集中注意土著人民问题工作组的作用。

虽然可以继续和加强工作组的职权，但一个常设论坛可以把人权问题从法律框架转入务实的框架，将土著人权利的社会、经济和文化问题及在发展和环境方面的枝节全部集中起来。另外，一个常设论坛可在协调联合国涉及土著人民的活动方面发挥重要作用。

土著人民代表、政府和联合国其他机构和组织均应能够参加这个论坛。为了集中力量，明确方向，应在论坛中建立一个联络站，可以委员会为形式，指导议事工作，并接受与会各方的呈文。这一委员会应由政府方面和土著人民的代表组成。挑选联络委员会的一种可能方法是，由土著组织和政府向秘书长提出某一适宜数目的候选人，由秘书长加以任命。土著人民必须讨论建立提名土著候选人的程序的可能性，要考虑到广泛区域涵盖面的必要性。

常设论坛体制地位有着多种可能。可将其直接置于秘书长之下，或置于大会、经社会或经社会的职司委员会之下。

联合国土著人民常设论坛：讨论文件

一、导 言

多年以来,全世界的土著人民一直提出,是否能建立一个常设国际论坛,反映其关注并促进减轻其问题。在“世界土著人民国际年”1992年12月10日于纽约正式开始时,若干名土著代表为在联合国内促进其事业提出了一系列广泛不同的备选方案,自那时以来,常设论坛的可能性一直是世界上大、小会议的讨论议题之一。

至今为止,土著人民仅在土著居民问题工作组这一联合国系统的最低层次有过很少的投入,该工作组自1982年以来一直在讨论土著人权利问题。尽管工作组取得了不小的成就,与其他处于不利地位的层次相比,土著人民在联合国系统内得到的注意很少,得到的资源也不多。政府代表和有关人士承认这个问题,感兴趣地听取了土著人民关于在联合国内建立一个较为固定的机构的建议。

继世界土著人民国际年发起之后,格陵兰自治政府社会事务和就业部部长Henriette Rasmussen女士在1993年6月于维也纳举行的世界人权会议上强调了联合国内常设土著人民机构的重要性,主张大幅度提高土著人民在该系统内的参与程度。她的建议分为两个重点:

“首先,我们请世界会议支持关于土著人民的常设咨询机构这一设想,以及一个常设办事处的设想。我认为,这一常设机构可以建立为在经济及社会理事会主持之下的一个委员会,应推动政府和土著人民间的现有对话,并应履行与执行将产生的世界土著人民权利宣言有关的职能。这个委员会应有充分的资源和经费。

“第二个重点是一般性参与联合国机制,具体参与有关机构、监测机构、会议和特别会议的问题,这是土著人民一项坚定的意愿。举例而言,我现在可以说,现在仅有12个土著人民的非政府组织得到了经社理事会的咨商地位。在世界各地发生的侵犯土著人民人权的现象表明,迫切需要采取协调一致的行动,其中最好的办法之一就是为土著人民的非政府组织在联合国内提供更多的准入、参与和代表权。”

在这一发言的激励之下产生了本文,文中审查了与建立常设论坛相关的一些问题。

二、基本的考虑

土著人民伙伴关系的概念是复杂的。在世界上的所有地区,土著人民处于严重不利的地位,人权和基本自由受到侵犯。土著人民已经表明,希望建立一个常设论坛。如果这一论坛得以建立,就必须确保不仅在其人权上,而且在与其生存至关重要的一切事务上提供保护和保障。论坛绝不能以任何方式削弱对其权利和自由的承认。要想做到这一点,土著人民就必须有机会和其他方面平等地一起参加建立常设论坛的所有谈判。

土著人民常设论坛的宗旨不应破坏包括土著居民问题工作组在内的联合国系统的现有程序和体制结构。土著人民常设论坛可包含在联合国系统其他领域内有先例的方面,但这些相似之处将以部分性模仿为基础。现在所讨论的概念在联合国历史上是相当独特的,将通过现行的分类工作自成一体。不过,不应把新的常设论坛看作或对待为联合国系统内其他机构和论坛特别是处理土著人民权利的单位的替代或威胁。

由于各方不能协商一致而使其建议被忽略,决定得不到执行的一个论坛不合乎任何人的利益。建立土著人民常设论坛是一个渐进过程,必须小心从事,使土著人民、联合国和会员国政府这不同的几方都认识到,这一行动将产生丰富和积极的结果,为土著人民带来实际的改善。

三、常设论坛的总体职权

常设论坛应全面开放,能处理有关土著人民的所有事务,并可从事大量不同的活动。可加考虑的领域例子在讨论世界土著人民国际十年时就曾提及,包括人权、环境、发展、保健和教育以及文化完整和防止冲突。土著人民对世界的看法是综合和历史性的,难以分为相互排斥的类别。在社区生活当中,所有上述领域都以错综复杂的方式相互连接着。真正反映土著人民理解的一个论坛应努力用尽可能灵活的方式把尽可能多的内容纳入自己的职权范围。

但是,为一个论坛定出一种等于是杂乱无章的职权是不实际的。在常设论坛中包罗万象至少在头几年当中的后果是,这会留下大量未决问题,出于实际上的原因,又不得不把这些问题纳入可加管理的框架。结果是需要谨慎地求得平衡,既要反映出土著人对于世界的总体看法,又要建立一种分工,使土著人民能有效地参与和影响联合国系统。

四、与土著居民问题工作组的分工

为了处理这个问题,需要仔细研究一下联合国内处理土著事务的其他机构和论坛,特别是土著居民问题工作组。作为联合国系统内审查和监测土著权利的主要论坛,这个工作组通过多年活动取得了重要的成就,其中突出的是起草了有份量的土著人民权利宣言草案。因此,任何有关土著人民常设论坛的讨论都必须弄清楚,论坛的活动是否会不良地影响到土著居民问题工作组。

首先的问题是,能否将工作组并入常设论坛。从减少费用的角度看,这样合并可能是有吸引力的,但这并不一定会产生较为有效或甚至是较为经济的解决办法。

第一,工作组的职权源于人权委员会的框架之内,而常设论坛如果要体现十年的目标,其设想就将涵盖更为广泛的关注,如环境、发展、教育、保健和文化。将工作组本身的职权与常设论坛的职权并为一体将会大为加重工作组的压力。或许在常设论坛已经成熟的很久以后有可能再来考虑这两个机构之间的关系,但在此之前,对将这两者合二而一的任何办法都应小心看待。

比第一种较为合理的另一种备选办法是看看工作组没有做哪些工作,并力争确保常设论坛和工作组在联合国系统内并存,在土著事务的不同领域开展互为补充和相互协作的活动。这样,问题就变成,不是工作组应不应受常设论坛的影响,而是这两个机构怎样才能相辅相成地促进土著人民的福祉。

与改变工作组的职权相反,应完全有可能支持和加强工作组对确认土著权利的贡献,同时让常设论坛以建设性承认和执行作为基点,把人权问题从法律框架引入务实的框架,将土著权利的社会、经济和文化问题及其在发展与环境问题方面的分枝综合起来。土著难民面临的问题和土著青年和土著妇女的具体前景都是土著论坛的适宜重点命题。但是还有许多问题,需要将其纳入同一的框架,如常设论坛职权的细节和广泛磋商等。

五、与联合国系统的协调

常设论坛职权的另一方面可以是在土著人民和与土著问题有关的联合国其他机关及专门机构之间起协调作用。其中联合国内的可持续发展委员会、联合国环境规划署、联合国开发计划署和难民署就是可加列举的少数几个例子。卫生组织、教科文组织、劳工组织、世界银行显然在这方面也很重要。

所有这些机构都开展着影响着土著人民的活动，但在让人听到土著人民呼声方面提供的手段却是有限的。一个常设论坛可与这些机构并在这些机构之间发展交流渠道，在协调和评价联合国影响土著人民的业务活动方面发挥重要的作用。

六、工作方法

常设论坛应确定其自身的工作方法。其职能中最为重要的方面应是其欢迎所有土著代表参加其会议的能力。它的职能可以是多方面的，从寻找方法推动冲突的解决，特别是在土著人民面临的困难和实际问题方面解决冲突，一直到向联合国系统内的有关机关和机构提出决定、建议、意见或提案。如能得到必要的经费，常设论坛还可向土著人民提供技术服务，帮他们利用土著人民相对忽略的联合国机构，从而协助他们解决自己的问题。

一个论坛的活动范围可涵盖多种领域：其议程、散发资料、建立主题或区域工作组评价活动、紧急行动程序、国别访问、任命特别报告员、举行专家会议、展开研究、小规模项目和向其他联合国机关和机构提供技术和专家咨询。所有这些工作将继续是就土著人民面临的问题提高意识的重要活动，以执行土著人民权利宣言过程中实际面临的侵犯人权实际问题为重点，以求减少世界上的冲突。

常设论坛中的决策程序既可采用表决或协议制度，也可采用土著人民通常倾向采纳的协商一致办法。议事工作中的公正和成员之间的平等将是这个论坛获得成功的重要原则。

七、常设论坛的结构

可把常设论坛看作是一个公开的会议，所有与会方可在会上一起讨论共同关心的事务。但是，必须说明，联合国内一个论坛的含义，以求避免提出一个界线不清，无视本系统内现有结构可能性的机构。从理论上讲，一个常设论坛可以是一个组织松散的“聚会之地”，但是如果没有一定的方向和重点，就会很容易地变成一个烦琐的机构，没有达成任何协议的能力。

一个可能性是，把论坛作为一个大会对待，土著人民或非政府组织和政府的不同成员可在此聚会，讨论和做出决定。但这可能会具有阻碍对论坛的参与的作用，因为势必会有为数众多的固定成员，把与会的另一些人划入观察员地位。这样会有碍于论坛的真正公开。一个加以避免的方法是，在论坛中建立一个联络站，指

导议事工作，按所有与会者的愿望接受发言或提呈的文件。

有几种指导论坛的可能形式，如理事会、委员会(commission)、委员会(committee)、小组委员会、或有关土著事务的工作组。在联合国系统之内，理事会和委员会(commission)是由多名政府代表构成的较大机构。理事会或委员会(commission)的一个好处是，由于在议事工作中占主导地位的是政府代表，决定可通过联合国系统发挥效力。一个可能的思路是扩大理事会或委员会(commission)的概念，使土著代表成为其中的成员。

委员会(committee)也是论坛可与之结合的一种适当机构。在此处讨论的用语中，“Committee”看来是最有助的概念，因为它可以采用联合国内的多种形式，从监测国际条约的专家委员会直到政府代表和/或土著专家组成的咨询机构。在有关常设论坛的讨论处于目前的初始阶段时，这一用语的灵活性显然使它具有吸引力。

在此产生的问题是，怎样在结合论坛和委员会(committee)的概念时使土著人民、联合国系统及其会员国政府和谐地相互共处。

八、对常设论坛的参与

仅由土著人民组织构成的一个常设论坛不可能为政府所接受，而且，政府参加这一论坛对于确保任何决定和建议在联合国系统内有其份量来说十分重要。同样，完全由政府代表组成的一个土著人民常设论坛对土著人民而言也是不可接受的，土著人民积极参与这个论坛显然是论坛成功的先决条件之一。

土著居民问题工作组是已有的一个论坛，由其中包括政府、土著代表、联合国代表、联合国专门机构代表、非政府组织(既有土著人民组织也有非土著人民组织)及作为土著人民专题专家而出席的人。工作组的经验在表现一个向参加者提供广泛参与机会，多年来提呈和散发了广泛资料的论坛具有的好处方面是特别相关的。出于这一原因，一个常设论坛应尽可能开放，为土著人民向其工作提供投入创造最大机会，这至为重要。

九、联络委员会的成员

听取常设论坛与会者意见的联络委员会的成员构成有几种可能。就有机会参加常设论坛的方面而言，在委员会内由政府或土著人民排斥另一方不会被另一方接

受。另外，由政府挑选土著代表不是好的解决办法，因为他们可能会遇到利害冲突。在任何情况下，候选人应由对土著事务有深入了解，道德水平高，理解土著人权利的人构成。

在联合国系统内有着一些机制，使土著代表通过秘书处向秘书长提名，由后者任命进入一个联合国机构。在依照大会1985年12月13日第40/131号决议任命土著成员参加土著居民自愿基金信托人理事会时采用的就是这一程序。这一程序显示出，利用整个联合国系统各委员会内多种例子提供的先例任命一个委员会内土著成员可以有多种备选办法。在考虑各种备选办法时，应注意是否能够把这些办法与土著人竞选向秘书长提名的候选人资格相结合。

在委员会单纯利用在经社理事会有咨商地位的土著非政府组织会构成困难，因为这就确保不了广阔的区域覆盖面。在12个这种组织中，只有1个是南方的。这一情况使找到程序，由土著人民和组织提选委员会候选人的问题变得更为复杂。需要使土著人民参加区域和国际会议，讨论确定一种良好程序的可能性。

委员会中代表政府的成员基本上可用相同于土著代表的方式由秘书长任命。对于这些成员，政府可负责挑选候选人，用与土著程序相并行的办法提名。但是，还有其他一些按照联合国系统内既定已久的程序挑选政府代表的方式，而且较为直接。

委员会的规模既不应太大，也不应太小。二十或二十以上个人可能会造成误解，以为这是一个代表性机构，而且会由此而采用烦琐的办法来争取协商一致的決定。另一方面，人数太少体现不出专门知识的广度或政府和土著提名的成员在同一委员会内的平衡。五名政府代表和五名土著专家这样一个平均数目可以作为一种合适的解决办法。其当选任期可为三至四年。

委员会成员应体现一种全世界性的地域覆盖面。对于联合国会员国政府来说，这是已经安排好了的，分为五个区域：西欧和其他国家、东欧国家、非洲国家、亚洲国家和拉美及加勒比国家。然而，对土著人民来说，在采用一种区域结构反映土著人民真正呼声特别是考虑北极洲和太平洋土著人民之前，可开展一些讨论。

十、常设论坛的体制地位

一个重要的问题涉及到常设论坛向什么机构报告，及论坛在联合国系统内应处于什么位置。有几种备选办法：

1. 可把常设论坛安排为秘书长的一个咨询机构。这样做的好处是，可以在整

个联合国系统广泛传播论坛的议事结果和建议，这些结果和建议可直接送达有关的机关。另一方面，这种安排的困难之一是，论坛将被放在系统内的一个固定位置，可能会发现其影响力过于分散，难起作用。

2. 可把常设论坛安排为大会的一个咨询机构。并非大会下的所有委员会都是处理有关公约的条约机构。例子之一就是反对种族隔离特别委员会。虽然目前没有关于土著人民的有约束力的法律文书，但这并非必然排除土著人民和联大之间的某种直接关系。但是，在联合国系统的这一层次上实现足够广泛的参与可能特别困难。不过，这种办法并不是不可能的，应当进一步讨论。将其安排在这一层次会有利于论坛可能职权的一个方面，即预防冲突。

3. 经济及社会理事会可以为常设论坛提供一个焦点。经社理事会下有许多附属机构，包括人权委员会、可持续发展委员会和妇女地位委员会这些委员会和职司委员会。经社理事会还有一些专家委员会，如监测《经济、社会、文化权利国际盟约》的经济、社会、文化权利委员会。经社理事会是监督联合国系统有关人权、环境、发展、保健、教育、文化问题和其他领域的经济和社会活动的主要机构。在其多种活动当中有一项任务是监查和协调联合国家庭的不同成员。

如果放在这个层次，常设论坛将会处于一个合适的位置，开展前面认定的工作原则定向活动，大体上将人权问题与环境、发展、保健、教育和文化事务联系起来，同时在联合国各机关和专门机构之间协调人权问题。虽然其活动应广泛得多，不必与任何具体的联合国法律文书相联，一个常设论坛将与经济、社会、文化权利委员会处于大致相同的地位。如果置于经社理事会之下，就必须确保常设论坛的职权尽可能广泛，其活动的总体范围不限于狭义的社会和经济问题，而是经社理事会上出现的全部活动。

4. 常设论坛另一个可能的位置是在一个职司委员会之下，即人权委员会或可持续发展委员会。人权委员会下的发展权问题工作组正在研究执行有关这一议题的宣言的方法，常设论坛可以作为一个相似的机构。不过，人权委员会的问题是，如果在它之下设立论坛，就需要扩大工作组的职权，列入经社会面临的所有其他关注，而这就会加重其工作，影响其效率。

可持续发展委员会是常设论坛的另一个可能位置。这样将会与工作组保持对称，为委员会的议事工作提供有用的资料。但是，可持续发展仅仅是土著人民关注的许多重要方面之一，还有保健、教育、文化事务和人权。让论坛仅对可持续发展委员会负责的困难之处在于，土著生活全面和历史的特点会再次被人为地划入不同类别。

本讨论产生的问题是，常设论坛能不能不对人权委员会、可持续发展委员会和其他有关机构负责。这又加强了经社理事会下咨询机构的好处，因为常设论坛作为其协调活动的一部分将与职司委员会和联合国其他机构和专门机构保持密切联系。另外，这个位置可能使它能够通过经社理事会或直接向秘书长介绍其工作的各方面，并与人权事务高级专员取得协调。

所有这些备选办法都有利有弊。这个论坛在联合国系统内的位置越高，影响潜力也就越大。因此，置于经社理事会之下，或甚至作为联合国更高级别的机构的办法看来是最合理的解决办法。任何低于这个级别的办法都不能为论坛提供使其有效力的地位，还会用职司委员会日常事务之外的工作加重其负担。

与土著居民问题工作组明确分工将继续在人权委员会的框架之内监测和评价土著人民权利宣言。在论坛内，可偏重强调把土著权利政策纳入社会和经济领域及联合国关心的其他领域，同时重视促进对话、建设性协议和解决土著人民面临的实际问题。

十一、常设论坛所在地及其秘书处

随着本文中提出的其他问题变得较为明了，常设论坛的所在地及其秘书处的组织工作用何种办法解决的问题将会以多种形式出现。但是，不管如何决定，常设论坛秘书处将会需要几个人经管办事处，可能还需要一些人手在联合国系统内不同的构成部分管理这一机构的协调职能。还需要有更多的助理人员完成具体任务。应当考虑如何最好地聘用合格的土著人员履行这些职责。

秘书处及论坛所在地将随着论坛的性质而不同。如果论坛置于人权委员会之下，合适的地方即日内瓦的人权事务中心；而如果直接处于经社理事会或联合国一个较高级别的机构之下，也可建在纽约。但是，论坛可在日内瓦或纽约或这两地聚会，与经社理事会在这两地分别开会一样。这样，就可将论坛置于联合国系统有形框架之内。

然而，如果有经费，将秘书处设在世界其他地方，常设论坛在日内瓦或纽约这两个联合国主要中心以外，也未尝不可。不过必须确保论坛不会因与需要相互协调的联合国其他机构和专门机构相距过远而受忽视。可加考虑的另一种选择是，论坛可以变换位置，在世界上土著代表较多的地方开会，使论坛能够比在欧洲或北美城市了解到更广泛、深入的土著人民见解。

十二、常设论坛的经费

常设论坛的经费可有三个来源，很可能以三种办法相结合。联合国本身可为围绕会议的一些活动供资，需要政府的自愿捐款来保证秘书处和服务工作的良好准备。所有的会议、翻译、印刷和口译都会引起费用，应早日查明和保障供资，确保常设论坛有效运转。需要做的另一点是，由一个自愿基金为出席论坛会议的土著人民捐助费用，或许也可用来支持促进土著人民利益的小规模活动，如提供教育赠款、自身发展项目和解决冲突行动。

十三、关于建立一个常设论坛的决定

本文并未解答有关常设论坛的许多问题，反而可能提出了更多的问题。不过，通过评价有关这一议题的现有无数问题，就能够对常设论坛可采纳的特点建立一个大致的设计。从Henriette Rasmussen女士的最初启发和她关于经社理事会之下与联合国系统内土著人民更多的参与并存的一个咨询委员会的想法出发，已有可能提出，在所有的备选办法中，这是一个有益的讨论出发点。

对于建立常设论坛时灵活性和耐心的重要性已经做了强调，这一行动不应削弱或分散土著居民问题工作组的关注也得到了重视。在这些意见的基础上，应能看到，在今后几年中会逐步呈现出一个常设论坛的较详细计划。

可以组织磋商，讨论论坛问题和如何提名委员会土著候选人的方法。在十年进程中某一时间由土著人民组织一次世界领导人最高级会议将提供机会，让土著人民讨论常设论坛和选举候选人的程序。可以向土著组织发送问题调查表，征求关于常设论坛的意见。可以请世界各地的土著问题研究人员提出关于常设论坛怎样才能最好地适应其本区域需要的论证文章。这些仅仅是有关可加开展的磋商的几个建议。

简要地考虑一下将需进行的活动就可看出，这一进程必然需要一定的时间。例如，在1993年和1994年首次谈论了常设论坛，主要的形式是一系列的问题和可能。1995年将开展与土著人民和各国政府的磋商，研究论坛的最佳模式和讨论挑选委员会成员的进程。在1996年将第一次有机会由土著人民自己响应磋商进程。很可能在1997年之前本文所讨论的各项问题都不会有什么确切的答案。然后，可能在1998年甚至更晚才会开始议定将由联合国批准的预期计划。

应允许有关常设论坛的辩论按需要长期进行，以便在联合国系统内为土著人民提供一个有实际意义的位置。一个常设论坛必须为土著人民的福祉作出建设性贡

献，并为他们面临的诸多问题提供真正的解决办法。

丹麦政府
格陵兰自治政府

XX XX XX XX XX