



经济及社会理事会

Distr.: General
27 January 2021
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第二十届会议

2021年4月19日至30日，纽约

临时议程* 项目4

参照《联合国土著人民权利宣言》，就常设论坛的六大任务领域(经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和人权)展开讨论

东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索土著人民的代表机构和自治模式：加强参与的途径

秘书处的说明

土著问题常设论坛已任命成员阿列克谢·齐卡列夫、格里戈里·卢基扬采夫和斯文-埃里克·苏萨尔就“土著人民自治：经验与视角”专题开展一项研究，并将研究报告提交论坛第二十届会议。

* E/C.19/2021/1。



一. 引言

1. 土著人民通过其代表机构和各项进程参与决策是国际人权讨论中最热门的议题之一。称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议成果文件(大会第 69/2 号决议)促使联合国全系统就加强土著人民参与大会、人权理事会、联合国系统各机构、方案和基金工作展开了大讨论。题为“关于可以采取哪些必要措施让土著人民代表和机构参加联合国讨论影响土著人民的问题相关会议的意见以及联合国内部有关土著人民参与的良好做法汇编”的文件(A/70/990)列出了土著人民机构要想获得联合国系统机构的认可需要怎样的资格标准以及有哪些可能的甄选手段。这一讨论的一部分就是鼓励对不同地区土著人民各种形式的自我组织、他们在参与决策方面的能力、被认可度和机会以及他们与政府当局的关系进行更透彻的研究。这类研究将有助于对迄今在联合国土著问题论坛上不知名或没有高度参与当前关于加强参与问题谈判的机构采取不歧视态度和包容性做法。本研究将有助于找出土著人民参与地方、国家和区域各级事务方面的最佳做法。

2. 关于参与情况的讨论需要界定术语以及考虑到特定社会文化区域的特点和现实情况。本研究报告的重点是东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索的社会文化区域，但作者并未想要囊括这一多样化区域的所有国家或所有族群。¹ 最近有几项研究探讨了土著人民自治、土著人民机构和土著人民参与决策问题，但这些研究没有充分反映该区域的情况。本研究报告立足于现有做法和挑战实例。然而，人们可能感兴趣的一些案例因其争议性或法律视角的不完整性而被刻意排除在讨论之外。

3. 本研究报告试图补充秘书处最近关于主题为“和平、正义与强有力的机构：土著人民在执行可持续发展目标 16 方面的作用”的国际专家组会议报告的说明(E/C.19/2020/7)中有关东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索地区的资料。

4. 本研究报告的目的是找出该区域土著人民参与决策、代表权、自我组织和自治方面的良好做法，提出土著人民可通过哪些途径加强自身的机构和进程，影响国内、区域和全球决策。

5. 本研究报告受到《联合国土著人民权利宣言》几项条款的启发。例如，该宣言第 18 条规定，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物的决策，有权保持和发展自己的土著人决策机构。

6. 本研究报告是题为“土著人民自治：经验与视角”的前一份说明(E/C.19/2020/5)的延续，前一份报告列举了有关地区领地自治的例子，从俄罗斯联邦最小的 obshchina(“群落”)到以土著人命名的共和国和自治区不一而足。因此，本研究报告并未深入探讨土著人自治的领地方面，而是重点研究决策机构。

¹ 本说明主要涉及俄罗斯联邦的情况，由于缺乏资料或作者之间存在意见分歧，该区域其他国家的情况只是少量提及。

7. 本研究报告参考了土著人民权利专家机制题为“土著人民及其参与决策权问题的最后研究报告”(A/HRC/EMRIP/2011/2), 该报告指出, 土著人民机构尽管在一些情况下只得到国家有限的承认, 但却继续得到族群的支持, 而且土著决策进程和机构在一定程度上体现了土著人民的自决和自治。

8. 本研究报告的作者立足国际规范框架和自我认同原则, 对土著问题采取了广泛和包容的方法, 但作者注意到该区域各国在法律上都采用了特定术语, 例如土著少数民族一词。

二. 规范框架

9. 东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索社会文化区域的所有国家都核可了称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议成果文件, 因此承诺以《联合国土著人民权利宣言》为指导, 将其作为落实土著人民权利的最低标准。

10. 但各国的国内法规对土著人民及其机构的承认程度不同, 甚至是生活在边境两侧的同个土著民族获得的承认也不同。例如, 俄罗斯联邦承认塞托人是土著少数民族, 而爱沙尼亚则不承认他们是土著少数民族。但爱沙尼亚政府为塞托人组织开展的活动提供了支持。塞托人的正式代表机构, 塞托议会每三年都会在爱沙尼亚举行一次会议, 而且自 1921 年以来就一直举行此类会议, 但 1940-1992 年期间除外。两国的塞托人都自认是一个独特的土著民族, 并寻求在国内和国际获得承认。不过, 爱沙尼亚的许多塞托人也对爱沙尼亚族具有民族认同感, 认为塞托人是爱沙尼亚族的一个亚民族群体。² 最近, 爱沙尼亚的一名塞托族代表被任命为国际土著语言十年(2022-2032 年)全球特别工作组成员。

11. 俄罗斯联邦的法律给承认一些土著民族设置了一些障碍, 因为该国的《宪法》和联邦法律用的是“土著少数民族”一词, 而不是“土著民族”, 强调的是需要加强对最脆弱少数群体(人数少于 50 000)的保护, 将受保护群体的数量限制在 47 个。根据土著人民人权和基本自由情况特别报告员关于俄罗斯联邦土著人民情况的报告(A/HRC/15/37/Add.5), 国家应确保少数民族与多数民族享有平等待遇。

12. 俄罗斯联邦的一些区域可能会承认人数超过 50 000 的群体为土著人并因此适用国际标准, 形成与联邦一级不同的做法。萨哈(雅库特)共和国宪法法院裁定, 萨哈族是萨哈共和国的土著民族。³ 卡累利阿共和国关于传统土著土地的民族社会发展和民族文化发展的政府方案将卡累利阿人、维普斯人和某些俄罗斯人种群列为卡累利阿共和国的土著民族。

13. 在俄罗斯联邦, 保障土著少数民族权利的联邦法律规定基于家庭亲属关系或居住地毗邻原则建立 obshchina 或其他形式的公民自治, 以保护传统土地, 保持和发展土著人民的传统生活方式、谋生手段和文化。法律规定了代表少数民族利益的“少数民族授权代表”一词的含义。另一项关于俄罗斯联邦北方、西伯利亚

² 见 Ülle Harju, “Ülemsootska soovib setod kokku tuua”, Postimees, 2020 年 9 月 7 日。

³ 萨哈(雅库特)共和国宪法法院, 2016 年 10 月 21 日第 4-P 号裁决。

和远东的土著少数民族将自然用于传统用途的联邦土地法规定，与土著人民一起建立特别保护区，土著人民可在这些特别保护区从事传统职业，保持传统生活方式。这些法律依据的都是宪法承认的土著少数民族的个人和集体权利，包括土地权和自然资源使用的优先权。

14. 土著人民可以实行文化自治，以行使其民族文化权利，并得到政府的财政和其他形式的支持。根据联邦民族文化自治法，文化自治可以是联邦、地区和地方级别的自治，而且要求各级政府向其活动提供财政支持。但在实践中，由于缺乏资金，这种支持要么非常有限，要么根本不存在。如果某个土著民族在一个既定市区占多数，法律限制其实行文化自治。在区域层面，如果该区域以土著人民的名称命名，如乌德穆尔蒂亚共和国的乌德穆尔特人的情况，那么土著人民实行文化自治也受到限制。文化自治的目的是保护和发展民族文化特征，而不是形成民族领土自决。

15. 俄罗斯联邦的许多土著民族召集代表大会，将其作为代表整个民族的主要决策机构。代表大会大多采用自下而上的民主程序选出参加大会的代表。有单个民族的代表大会，也有因语言相近(如芬兰-乌戈尔民族运动的情况)或地位(如土著少数民族运动的情况)而团结在一起的民族联盟。法律并没有反映代表大会的存在，代表大会本身也没有提出法律或获得财政支持的具体权利。但在大多数情况下，这些代表大会都得到了各级政府的支持，各级政府也会参会，而且各级政府也会考虑代表大会向其提出的建议。

16. 土著人民可以建立自己具有特定宗旨的非政府组织。该区域所有国家的法律都允许建立土著人非政府组织，这些组织享有与其他非政府组织同样的权利。土著民族设立了文化、慈善、人权和其他类型的专题非政府组织。这些土著非政府组织有的是地方性的，有的是区域性或全国性的。这些组织可以登记，也可以不登记。一些非政府组织积极参与国际事务并获得了经济及社会理事会的特别咨商地位。

17. 根据俄罗斯联邦的法律，土著少数民族可以成立理事会，该理事会向本区域负责人汇报工作，以便提请政府当局注意他们关切的问题，并参与影响他们的问题的决策。

18. 土著少数民族可在少数民族市区组建理事会，以决定联邦补贴如何使用和决定当地问题。

19. 俄罗斯法律规定，在土著人民传统居住地设立民族行政单位、居住区和民族区。这被认为是在土著人民聚居区保障土著人民权利而采取的额外措施。没有具体的法律来规定对民族行政单位采取哪些具体的扶持措施给实际落实这种民族行政单位制造了障碍。在某些情况下，由于没有以法律或其他方式标明土著人民的传统居住区域，使土著人民无法充分行使权利。例如，在卡累利阿共和国，中央选举委员会拒绝依照联邦选举法的要求印制土著语言的选票，理由是没有拿到传统土著居住区域清单。

20. 法律允许建立非正式联盟和制订协商进程。

21. 在俄罗斯联邦，“外国代理人”的法律概念给参与国际合作的土著组织带来了一定的实际困难。但有关法律并未因此反对土著组织，也没有影响所有此类组织的活动。自 2012 年该法通过以来，几个土著组织被贴上了“外国代理人”的标签，由于需额外报告以及“外国代理人”一词在历史和文化上的负面内涵，导致了一些组织的自我取缔。一个组织要被贴上“外国代理人”的标签，必须满足两个条件：该组织必须接受外国资助，而且必须从事政治活动，即使外国资助并不一定是为开展政治活动而提供。这一争议以及对“政治活动”一词的广义解释可能会导致出现的一种情况是，旨在支持土著人民的一笔联合国赠款被用来说明为何要将一个土著非政府组织列入“外国代理人”名单。⁴ 这对历来与俄罗斯联邦境外的亲戚或亲属联系密切的土著民族而言尤其麻烦，例如萨米人、卡累利阿人、尤皮克爱斯基摩人以及蒙古人、通古斯人和突厥人。

三. 土著人民的传统机构和自我组织体系

22. 从历史上看，该区域的土著人民在确定内部议程、讨论重要的本地议题和解决问题方面拥有自己的传统方式，方式包括与比邻、国家当局、其他民族和各种机构进行协商、解决冲突和外交。这些包括政治机构和集体决策机构在内的自我组织形式已经发展成为其文化和特征不可分割的一部分。

23. 与此同时，土著人民的机构在很大程度上受到了全球化和西方价值观和民主制度传播的影响，使得土著人民在发展自己的传统体系或建立新机制时，开始反映或反思这一点。土著社会不再与世界其他地区脱钩。他们已经与他们所生活的国家建立了关系，并在此过程中接受了一些民主原则和模式。一方面，借用政治概念由需要考虑特定国家的当代现实、政治格局和法律框架所决定。另一方面，与这些国家的关系是一个对等的过程；为了影响议会和中央政府等国家当局的决策，土著人民在与国家保持密切关系的同时，也明确发声和行动。后一个进程对跨境土著人民的影响可能稍大一些，因为他们的传统土地被国际边界分割开来，他们的传统机构可能会受到几个国家的政治制度和现实情况的影响。

24. 正如在加强土著人民参与联合国的进程中所注意到的那样，土著人民的传统权威和代表机构可能会根据国内法登记，也可能不登记。土著人民坚持认为，他们的传统机构不是非政府组织，不应要求进行此类登记。相反，传统权威的合法性由土著人民自己管理其社会的规则和程序决定，源于土著人民的自决权。自决权使土著人民能够建立、维持和控制他们自己的机构；各级政府应尊重这些机构并在影响土著人民的问题上以及在具有总体社会重要性的问题上与之协商。

25. 土著人民机构和决策机关的存在植根于土著人民的自决权。学者们认为，这项权利是保护土著人民的生存不受威胁和确保他们有能力作为集体独立管理生

⁴ 见联合国难民事务高级专员公署，“World directory of minorities and indigenous peoples – Russian Federation: Karelians”，Refworld，2018 年 5 月。

活方方面的一种手段。自决被认为是与土著人民的自我发展权相关且规定土著人民参与国家事务管理的一个永久性进程。⁵

26. 根据俄罗斯联邦的法律，土著人民可以建立 *obshchina*(俄罗斯联邦土著少数民族特有的一种自我组织形式)，并实行该国所有民族都可以实行的文化自治。*obshchina* 应该登记，并享有国家提供的财政支持和其他福利，特别是捕鱼、狩猎和将自然用于传统用途的配额。*obshchina* 是土著人民最小的自我组织形式，大多由家庭成员、亲属和邻里组成。例如，列宁格勒州有一个伊扎里安人的 *obshchina*，它有一个领地内的群落自治政府，摩尔曼斯克州有许多萨米人的 *obshchina*。除群落外，一些土著还实行文化自治，例如克拉斯诺亚尔斯基的图鲁肯区的埃文基文化自治。

传统与现代权威

27. 萨哈(雅库特)共和国的尤卡吉尔人选举一个长老理事会，代表他们与当局打交道，并就他们关心的问题作出裁决。这一做法源于选举长老的传统，这些长老过去是为人民服务，就狩猎、捕鱼和其他传统职业问题向人民提供建议。尽管有尤卡吉尔协会，但从某种意义上说，长老理事会是尤卡吉尔人的主要代表机构。长老理事会成员和尤卡吉尔协会领导层都是在四年一次的尤卡吉尔人代表大会上选出。

28. 作为全球化进程的一部分，以及随着西方价值观和政治特点的广泛传播，传统土著权威也在发生转变。土著人民可能会采纳西方民主的一些政治机构，例如议会。土著人民在努力保持自己在决策中的完整性和独立性的同时，也在努力将其当代机构纳入各自国家的总体国家决策结构和进程，并因此变得更有影响力，因为他们部分接受了他们所生活国家的主流社会的规则和机制。

29. 虽然芬兰、挪威和瑞典的萨米人以议会形式组织了他们的政治机构，但议会机构并没有在俄罗斯境内的萨普米(这四个国家萨米人的传统土地)上扎根。虽然地区和联邦政府的立场不利于在科拉半岛建立萨米议会，但萨米人自己也没有一致坚持组建这种形式的自我组织。目前，俄罗斯联邦萨米人代表大会设立的萨米人代表机构是萨米人索巴尔(萨米人大会)。

自我组织体系

30. 在俄罗斯联邦，许多土著民族都建立了代表大会(“*syezdy*”)形式的最高自我组织机构，这种机构建立在领地代表权的基础之上，例如，代表通过土著会议从区等较小的行政单位中选出。代表大会通常定期举行，两次代表大会之间有一个执行机构负责执行代表大会的决定。俄罗斯联邦的土著少数民族，例如伊万尼族和坎蒂族，每四年召开一次代表大会。

⁵ Vladimir A. Kryazhkov, “The right of peoples to self-determination in the Russian Federation (on the example of the republic of Karelia)”, *State and Law (Gosudarstvo i pravo)*, No. 4 (11 June 2020), p.96.

31. 尽管俄罗斯联邦的法律中未使用“民族代表大会”一词，也没有对民族代表大会的程序作出过规定，但各地方政府尊重此类机构通过的决定，并在执行这些决定方面与执行理事会密切合作。在许多情况下，地方政府为民族代表大会的组织工作提供财政支持。卡累利阿共和国卡累利阿人代表大会每四年举行一次，这一代表大会得到卡累利阿共和国政府的承认。此外，在每届代表大会之后，政府与代表大会专员理事会共同为执行代表大会成果文件中所载的各项决定制订一个“路线图”，会后，该路线图将列入政府令。但是，土著与政府决策之间的这种既定关系阻碍了卡累利阿人举行区域间代表大会，因为他们担心这会影响到他们所拥有的排他性关系和影响力。

32. 很多土著民族生活在俄罗斯联邦的多个地区，并建立了区域间运动组织和代表大会。例如，科米人代表大会的成员就来自八个地区。与卡累利阿人专员理事会不同的是，科米人行政机构 *Komi Voytyr*(科米人)是一个区域间公民运动，是一个注册组织，《科米共和国宪法》规定了该组织与当局的关系：*Komi Voytyr* 是科米共和国唯一有权提出法律的非政府组织。与此形成对比的是，在卡累利阿共和国，每个非政府组织都有权提出法律建议。

非政府组织

33. 如前所述，土著机构不是非政府组织，但这并不妨碍他们在必要时建立自己的非政府组织。这样的非政府组织可以发挥自我组织机构的作用。例如，在卡累利阿共和国注册的非政府组织维普斯人文化协会也与在毗邻的沃洛格达州和列宁格勒州两地居住的维普斯人保持关系。

34. 土著非政府组织可以是具有固定或不限成员名额和特定目标的区域间、区域或地方协会、联盟和社团。此类非政府组织可以作为规模较大的联邦非政府组织的组成单位，例如萨哈林州和萨哈(雅库特)共和国北方土著少数民族协会既是独立的非政府组织，也是俄罗斯北方土著民族协会的分支机构和创始成员。

35. 俄罗斯北方土著民族协会是伞式机构的典范，该机构将各土著民族团结起来，并在联邦和国际层面上代表他们。该协会的总部设在莫斯科，使其可以在联邦当局和国际层面代表 40 个少数群体。该协会的最高决策机构也是代表大会，大会每四年召开一次，商定行动计划，并选出领导层，因此，该协会是非政府组织和代表机构的混合体。该协会还具有经济及社会理事会咨商地位，并积极参加大多数处理土著问题的国际论坛，包括土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制。

36. 伞式组织的另一个例子是俄罗斯联邦芬兰-乌戈尔人民协会。该协会在 39 个地区设有分支机构，是摩德文人、卡累利阿人、涅涅茨人、维普斯人、科米人、马里人、坎蒂人、曼西人、伊扎里安人、沃蒂人、芬兰印格里安人、萨米人、乌德穆尔特人、塞托人、塞尔库克人、彼尔姆科米人、牙纳桑人和贝塞尔米安人等芬兰-乌戈尔民族的代表机构，这些民族都是俄罗斯联邦的土著民族，其中包括 11 个被联邦政府承认为特别脆弱的土著少数民族：涅涅茨人、坎蒂人、曼西人、塞托人、沃蒂人、伊扎里安人、维普斯人、牙纳桑人、塞尔库克人、萨米人和贝塞

尔米安人。自 2016 年以来，该协会具有经济和社会理事会专门咨商地位。该协会的主要决策机构是俄罗斯联邦芬兰-乌戈尔人代表大会，大会每四年召开一次。该协会的执行机构是理事会。

37. 除了一个覆盖全俄罗斯联邦的伞式机构，芬兰-乌戈尔人还有一个名为世界芬兰-乌戈尔人代表大会的国际组织。这一世界代表大会依托的是语言相近性和解决语言严重丧失、保护文化遗产以及应对同化和环境挑战等共同问题的愿望。尽管世界代表大会不仅包括土著人民，也包括拥有自己民族国家(即芬兰、爱沙尼亚、匈牙利)的人民，但这种国际合作形式被认为是有益的，推动了与高级别官员甚至国家元首进行互动的机会。例如，爱沙尼亚、芬兰、匈牙利和俄罗斯联邦总统出席了 2008 年世界代表大会。

38. 最近，来自全国 9 个地区的埃文基人成立了自己的组织，埃文基人协会。该协会的宗旨是铭记埃文基人分布在西伯利亚广大地区和俄罗斯联邦远东地区，保护埃文基人的语言和传统，保持区域间合作与联系。

39. 俄罗斯民族大会是一个全国性的伞式组织，其宗旨是保护民众和各民族的族裔权利。该组织的行动纲要列有具体条款，规定支持土著少数民族及其语言的生存与发展。大会立法工作的一个优先事项是保障土著少数民族的权利，确保随着市场经济的发展他们的利益能得到保护。

跨越国际边界的土著自我组织

40. 俄罗斯联邦北方 3 个土著少数民族参与了该民族国际机构的工作：俄罗斯联邦的阿留申人和美利坚合众国的阿留申人共同参与阿留申人国际协会的工作；俄罗斯联邦的楚科奇人与美国、加拿大和格陵兰岛因努伊特人共同开展因努伊特人北极圈理事会的工作；俄罗斯联邦的萨米人与芬兰、瑞典和挪威的萨米人共同开展萨米人理事会的工作。这 3 个机构都是北极理事会的永久参与方。

41. 由于 37 000 名埃文基人生活在俄罗斯联邦，40 000 名埃文基人生活在中国，约 1 000 名埃文基人生活在蒙古，因此国际合作对于埃文基人的生存而言至关重要。这 3 个埃文基人群体合作的重点是支持驯鹿饲养和爱护传统与文化表现形式。然而，由于这 3 个国家在立法上存在重大差异，阻碍了埃文基人决策机构开展更加深入的合作。特别是，中国不承认其领土上有任何土著人；中国的埃文基人属于国家的一个少数民族。这种情况下，无法成立一个埃文基人跨境联合决策机构。

四. 参与决策

42. 土著人民除了自有机构外，还可与政府机构成立联合机构或加入政府机构，以就影响土著人民的事项推进协商进程并促进与国家的合作。此类机构包括但不限于咨询理事会、政府当局所属的专家和协商机构以及监察员办公室以及土著人民大会。

43. 土著人民权利专家机制关于土著人民及其参与决策权问题的研究报告(A/HRC/18/42)指出,在坎蒂-曼西自治区(尤格拉),土著人民大会是地区杜马结构的一部分,以保障土著人民在地区议会工作和直接决策中的代表性。

44. 在萨哈(雅库特)共和国,在地区议会(Ил Түмөн)内设立了代表共和国土著少数民族的代表大会,以处理土著议程,并在立法工作中讨论和促进土著人民权利。

45. 由萨哈林州州长担任主席的萨哈林土著少数民族理事会得以成立,目标是讨论实现萨哈林 4 个土著民族(尼夫赫人、乌伊尔塔人、埃文基人和那乃人)的各项权利,特别是他们的土地权、环境权和传统自然使用权。该理事会特别讨论如何改进立法和实际措施,以保护土著人民权利。

46. 土著人民可与当局和私营部门建立长期协商安排,讨论如何尽量减少工业发展的负面影响,或为工业发展造成的土著人民流离失所或土著人民传统土地、生计和传统生活方式受到的任何影响采取更多支持措施和提供补偿。特别是,萨哈林土著人民本着自由、事先知情同意精神与萨哈林能源公司进行了接触。

47. 居住着卡累利阿人和维普斯人两个土著民族的卡累利阿共和国正在制定几种做法。维普斯人是北方土著少数民族,根据联邦法律,他们可以在较小的市政单位(居住区)内设立代表理事会,地方事务和联邦补贴的分配等问题必须与代表理事会协商。此外,Shokshinskoye、Sheltozerskoye 和 Ryboretskoye 这三个传统的维普斯人居住区属维普斯民族聚居区。同样,该共和国的 Kalevalsky、Prazhinsky 和 Olonetsky 这三个区因卡累利阿人集中居住也属民族聚居区。然而,没有规范少数民族行政单位地位的法律,也没有据此提供资金。

48. 为了将土著人民纳入决策进程,卡累利阿共和国设有一个由共和国政府领导人担任主席的卡累利阿人、维普斯人和芬兰人代表理事会。该理事会确定其议程,每年召开四次会议,讨论影响土著人民的事项。该理事会向共和国政府提供建议和专业意见。各政府实体可设有包括土著成员的内部咨询委员会。

49. 马里人是位于俄罗斯联邦中部的马里埃尔共和国的主体民族,据估计有 550 000 马里人。Mari Kalyk Pogyn(马里人代表大会)是所有马里人的代表机构,每四年与来自俄罗斯联邦若干地区和国外的代表召开一次会议。最初两届马里人代表大会分别于 1917 和 1918 年举行;之后于 1992 年重启。在现代历史进程中,代表大会的执行机构 Mer Kangash 采取了各种方法处理与地方政府的关系:为寻求承认及合法利益得到尊重,经历了从反对到合作。例如,2020 年举行的第十一届马里人代表大会就是由马里埃尔共和国政府元首任命的一个委员会组织并由政府资助的。该委员会主席由共和国元首担任,他与其他一些委员会成员都不是土著人。

五. 土著人民在区域和国际组织中的代表性

50. 土著组织和机构通过直接参与土著人民专门机构或联合国的工作,为影响他们所代表的人民的全球和区域进程作出贡献。它们还作为具有经济及社会理事会

咨商地位的非政府组织作出贡献，为联合国报告的撰写提交书面材料，参与人权理事会的普遍定期审议进程和人权条约机构的工作，并与人权理事会特别程序互动等。

51. 2020年，民族文化中心和遗产组织协会组织了一次题为“土著儿童权利：北极背景”的专家研讨会。召开此次研讨会的目的是为土著人民权利专家机制关于土著儿童权利的研究提供专门知识并作出区域贡献。该区域的土著代表参与世界知识产权组织、联合国粮食及农业组织、《生物多样性公约》秘书处、联合国教育、科学及文化组织等国际组织的工作。

52. 该区域的土著人民参与了各种区域进程，应能够在区域和国际组织中得到代表，以维护自身利益和权利。在北极理事会框架下，土著人民的参与可通过代表某个土著民族的国际组织和代表多个土著民族的国家组织实现。这些组织具有永久参与方地位且有权与成员国代表一同参加所有工作组和会议。该区域的土著人民通过俄罗斯北方土著民族协会、因努伊特人北极圈理事会、萨米理事会和阿留申人国际协会在北极理事会内得到代表。

53. 由芬兰、挪威、俄罗斯联邦和瑞典成立的巴伦支海欧洲-北极合作机制架构内设有一个土著人民工作组。该工作组是一个确保土著人民参与的独立机构；并为该合作机制所有机构建言献策。目前，该工作组代表3个土著民族：来自4个国家的萨米人和来自俄罗斯联邦的涅涅茨人和维普斯人。土著人民召开巴伦支地区土著人民代表大会，并将此作为主要决策机构。另一种做法是召开土著人民首脑会议，与国家及私营部门代表进行多利益攸关方讨论。然而，如土著人民权利专家机制题为“执行《联合国土著人民权利宣言》的努力：承认、补偿与和解”的报告(A/HRC/EMRIP/2019/3/Rev.1)所述，巴伦支海欧洲-北极合作机制没有纳入和承认该地区的所有土著民族。尽管俄罗斯联邦政府多次尝试和提供支持，但土著人民工作组仍拒绝参照俄罗斯联邦法律中规定的“土著少数民族”的法律定义承认土著卡累利阿人和科米人符合成员资格。但工作组本身的创始文件中只写有“土著人民”一词。

54. 鉴于联合国运行的社会文化区域体系，特别是在土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制的背景下，促进居住在同一区域的土著人民之间的合作至关重要。然而，该区域的土著人民尚未建立区域核心小组或平台，以共同筹备国际会议，如常设论坛和专家机制的会议。目前没有协商权威机构，在任命联合国土著问题专门机构的专家职位前未进行过磋商，在对事关整个区域土著族群的问题上未发表联合声明。

55. 相反，本研究报告及其他报告提到的一些伞式组织往往自我定位为土著人民协商平台。国内协商有可能，但由于这些协商不包括跨境土著人民，因此可能不被视为具有区域性。

56. 曾在联合国大会宣布的国际土著语言十年(2022-2032年)背景下尝试在土著民族间建立协商进程。2019年土著语言国际年的经验表明，在遴选代表、讨论优先事项和分享关于关切问题和最佳做法的信息时，协商十分重要。2020年进行的

协商包括在线进行的跨境和国内讨论。讨论分别在爱沙尼亚、拉脱维亚和俄罗斯联邦以及中亚和外高加索地区举行。参加每次国内讨论的代表都向全区域联席会议汇报情况。由于土著人民和组织极为多样，因此不可能达成共识，但这一进程有可能成为国际土著语言十年的常设进程。

六. 建议和结论：加强参与的途径

57. 在本研究报告涵盖的区域内，土著人民在管理自身决策过程以及与国家当局及其他对口单位协商方面建立了良好做法。该区域的土著人民已获得进行国际参与以及影响各种区域和全球重要问题的经验。

58. 然而，土著人民，特别是跨境土著人民，在充分行使权利方面面临着若干法律和实际障碍。因此，如常设论坛第十八届会议所建议的，会员国必须支持区域土著人民相互开展跨境文化交流和举措，以促进他们的共同语言、遗产和传统知识(见 E/2019/43)。此外，按照土著人民权利专家机制关于增进和保护土著人民的文化遗产的研究报告的建议，会员国应开展合作，确保平等保护跨境土著人民的权利(A/HRC/30/53)。

59. 土著人民有权在不受歧视和活动不受干涉情况下行使参与决策权，参与决策对其有影响的问题。应根据《联合国土著人民权利宣言》尊重和保护土著人民机构和自我组织原则。

60. 国家和土著人民自身应根据国际法充分尊重土著人民的自决权。国家、区域和国际组织不应为土著人民的参与和融入设置障碍。国家应推动完善法律，帮助土著人民保护和促进其决策进程和代表机构。

61. 鉴于即将到来的国际土著语言十年，会员国应鼓励在教育、媒体和决策进程中使用土著语言，并根据《联合国土著人民权利宣言》第 13、14、16 和 18 条，不对使用土著语言设置障碍。

62. 不应以 2019 冠状病毒病和今后的其他类似危机为理由，暂停土著人民通过其所属机构、以其所决定的自我组织原则参与决策的权利。

63. 土著人民有权单独并相互协商确定单方面或共同参与国际进程和组织的方式和原则(包括遴选代表)。但是，根据其他区域的惯例，东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索的土著人民应考虑成立一个区域核心小组，以便有效地做出共同贡献。

64. 该区域的一些土著民族属于多个伞式组织或网络。例如，涅涅茨人和坎蒂人积极参与土著少数民族的运动和芬兰-乌戈尔人之间的合作。土著人民有权拥有灵活、双重或多重的“身份”，应能够自由选择合作伙伴与合作网络，并通过参与其中而获益。土著人民不应因“灵活身份”而受到歧视或被排除在某个网络之外。同样，俄罗斯联邦最北端的一些土著人民居住在北极区，通过国家或国际组织参与北极理事会的工作，这些人民应能自由选择和参与北极与东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索地区社会文化区域核心小组和进程的工作，包括能够被选为代表，代表其社会文化区域参加各种国际进程。

65. 土著人民和国家应在现有先进做法的基础上真诚地开展合作。土著人民组织在自由决定自身议程和工作方法的同时，应与国家相互协商，力求实现可持续对话。国家应支持土著人民参与国际和国内进程。
