



土著问题常设论坛

第五届会议

2006年5月15日至26日，纽约

临时议程* 项目4

现有优先事项和专题

联合国土著问题常设论坛的现行惯例和工作方法

秘书长的说明**

摘要

本文件是根据土著问题常设论坛第四届会议报告(E/2005/43)第135段中的决定提交的。这是一份初次报告，论述了常设论坛的现行惯例和工作方法，以及各种新的挑战和改进建议。

* E/C.19/2006/1。

** 本报告推迟提交，是因为需要列入最近的信息。



一. 引言

1. 在其第 2000 / 22 号决议中，经济及社会理事会特别决定：
 - (a) 设立土著问题常设论坛，作为理事会的一个附属机构；
 - (b) 土著问题常设论坛应作为理事会的一个咨询机构，任务是在理事会的权限范围内讨论与土著人有关的经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和人权等问题，在这方面常设论坛应：
 - (一) 就土著人问题向理事会并通过理事会向联合国的方案、基金和机构提供专家咨询意见和建议；
 - (二) 在联合国系统内增加对土著人问题的了解，促进有关活动的结合和协调；
 - (三) 编写和散发有关土著人问题的资料；
 - (c) 常设论坛的工作应遵循协商一致的原则；
 - (d) 常设论坛应采用适用的理事会附属机构的议事规则。
2. 适当地考虑到其任务的特殊性，常设论坛在理事会附属机构既定规则框架内制定了工作方法。
3. 常设论坛第四届会议决定任命论坛成员尤里·博伊千科和帕舒兰·塔满为特别报告员，在不涉及经费问题的情况下，编写一份关于现行惯例和工作方法的工作文件，提交给常设论坛第五届会议(E/2005/43，第 135 段)。
4. 本报告参照了常设论坛现行惯例和决定、理事会其他职司委员会的工作方法研究，以及从机构间支助小组和常设论坛成员收到的建议和意见。

二. 常设论坛现行惯例和工作方法概览

常设论坛的决定和建议

5. 常设论坛按照任务规定每年要通过向联合国系统及其他实体提出的建议，其中少数建议以提请理事会通过的决定草案形式送交理事会。常设论坛选择了将涉及联合国经常预算经费问题或特别繁琐的程序问题的决定，提交理事会供其采取行动。大量建议是要提请理事会注意，由理事会转交联合国基金、方案和专门机构。

常设论坛成员参加理事会附属机构会议

6. 常设论坛由其主席或指定成员代表参加全年与其任务有关的各种会议，并要求理事会所有附属机构邀请论坛及其成员参加所有大小有关会议和研讨会(E/2003/43，第一章，A 节，决定草案三)。

常设论坛主席团

7. 常设论坛认为，指定六名成员担任其第一和第二届会议主席团的做法是有用的，并申明这种新办法将作为论坛的工作方法(E/2003/43，第一章，A节，决定草案四)。

与各职司委员会的互动

8. 常设论坛的代表出席了联合国森林论坛、人权委员会及土著居民问题工作组的会议。这些机构也由其主席或特别报告员出席了论坛的会议。妇女地位委员会主席还在论坛会议上作了发言。2005年，论坛指定了一名成员作为特别报告员，负责进一步加强与森林论坛的合作。

论坛成员对各种机构的访问

9. 常设论坛成员访问各种机构使论坛能加强与有关机构的联系，并熟悉它们的工作和挑战。论坛成员已对联合国农业发展基金、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、知识产权组织、国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署进行了访问。

国家和地方政府以及土著社区的能力建设

10. 常设论坛注意到国家和地方政府以及土著社区需要能力建设，建议联合国系统各机构，包括劳工组织和论坛秘书处进行合作，应政府和土著社区的请求，提供这方面的技术援助(E/2003/43，第116段)。

将土著问题纳入联合国系统的主流

11. 论坛为履行其将土著问题纳入联合国系统主流的任务，建议尚未制定土著民族政策的联合国机构、基金和方案的执行首长制定这类政策，并指定协调中心处理各自任务所涉的土著问题(E/2004/43，第121段)。机构间支助小组通过联合国发展集团作出努力，并于2004年有效地提出了修改共同国家评估/联合国发展援助框架准则的提案，以便在发展方案编制中顾到土著问题。支助小组可以继续这种合作，特别因为土著问题已列入发展集团2004年优先事项。

加强与联合国系统各机构和各国政府的合作机制

12. 论坛建议加强与联合国系统各机构和各国政府的合作机制，并监测它提交给它们的建议获得遵守和执行的情况。论坛确认了机构间支助小组和机构协调中心的参与在举行建设性对话和执行其建议方面所发挥的重要作用。论坛还与各机构建立了一种灵活的关系，并与机构协调中心磋商通过一些建议，在每个机构内推动土著问题(E/2003/43，第117和120段)。

涉及经费问题的论坛建议

13. 论坛向联合国系统提出的建议中，有些可能涉及个别机构的经费或其他资源问题。执行论坛某些建议所需资源可能需由有关机构的理事机构批准；为此，论坛第三届会议促进直接沟通，要求 (a) 联合国每个机构和组织将论坛所提各项建议正式转达给它的理事会、大会或其他有关高级委员会或机关，特别要提请注意针对有关组织或机构而提的建议；和 (b) 会员国在制定针对其所参加组织的理事会的政策时，考虑论坛的各项建议 (E/2004/43，第 96 段)。

建议数据库

14. 论坛认为能显示建议执行情况的建议数据库，是一种有用的工作工具。在第三届会议报告 (E/2004/43，第 104 段) 中，论坛满意地注意到联合国系统对论坛工作做出的更大贡献，建议联合国系统、各国政府、土著及其它组织进一步协助执行和监测论坛的各项建议，并在论坛的各届年会上向论坛提出报告。论坛赞赏地注意到其秘书处建立的和建议执行情况及指示性时限数据库，并建议秘书处进一步发展这一有用的工具。

15. 该数据库可以成为各机构的一种工作工具，如果在非公开的范围内使用，还能有效促进各机构间就其土著问题工作不断进行沟通，从而增进它们的合作与协调，该数据库最终会提供一种创新性的模式，协助各机构向论坛年度会议扼要报告建议的执行情况。

16. **论坛还决定创立一个论坛成员和观察员在届会期间提出但没有列入届会报告的数据库，供进一步审议。**

与经济及社会理事会的合作

17. 论坛主席团每年与经社理事会主席团进行会晤。论坛主席参加经社理事会与各职司委员会和其他附属机构主席的年度会议，会后论坛将酌情向理事会高级别部分递交它的意见。

国家、联合国系统、土著民族组织、非政府组织、私营部门及其他机构的参与

18. 参加论坛年度会议的有 30 多个政府间机构，包括区域组织和国际金融机构。约 1 000 名民间社会的代表（多数为土著人）参加年度会议，与会的有约 70 个国家的代表。

工作安排

19. 论坛作了如下工作安排：

- 举行为期两周的年度会议
- 举行会前会议 (正式会前会议，非每年举行，以及非正式会前会议)

- 应论坛请求举行年度专家组会议
- 在年度会议期间由各国政府、联合国机构、非政府组织和学术机构组织约 60 项附带活动
- 指定年度特别专题
- 年度议程，包括跟踪以前的特别专题
- 年度特别专题高级别小组讨论会
- 就年度特别专题与各机构对话
- 在届会期间经由附带活动(2005 年)确定区域重点(2006 年届会期间用半天时间侧重讨论非洲问题)。

分管制度

20. 论坛与一个或多个论坛成员建立了分管制度，重点探讨特定主题，以此与对应的联合国机制和机构建立联系。为加深对其重点论题的连贯了解，分管成员访问各机构，出席国际会议，促进拟定有关其主题的建议草案，在论坛届会期间介绍项目并与土著核心小组举行讨论。

与论坛之友小组、会员国和机构间支助小组举行会议

21. 论坛成员与各机构在届会期间举行非公开的特别会议或一对一磋商。但是，年度会议期间成员的时间有限，限制了这种可能性，特别是，论坛在正规公开会议以外的很短的时间还要用来与联合国机构、国家和土著组织的代表举行非公开会议。在届会期间，论坛通常与机构间支助小组举行两次会议。每年会期伊始，论坛成员都与论坛之友举行会议，并在会期后半与所有政府代表团举行一次公开会议。

多年期工作方案

22. 论坛每年或每两年制定一次工作方案。现有到 2006 年为止的工作方案。

报告和文件

23. 论坛的建议越来越注重行动，尤其是由于吸取了有关机构的意见。各机构则明显改进了报告质量，每年提交的文件数量和篇幅也有增加。一种积极的趋势是，政府间组织以及联合国系统以外的组织也都参与进来。

三. 论坛面临的新挑战和改进建议

24. 论坛成员面临的一项主要挑战是，如何确定论坛的工作方法和安排，以保证论坛能够充分发挥它的政治潜力，促进解决土著民族关切的问题。

产生系统的建议

25. 在届会期间和闭会期间都应产生各种建议并加以系统化。

A. 年度会议期间作出的建议

26. 重复的冗长发言妨碍了论坛届会产生各种建议并加以系统化，这就影响到届会的生产率。为扭转这种情况，各任务领域发言者名单可安排如下：

- 主席宣布开始审议议程项目
- 联合国系统介绍情况
- 成员(分管成员)简短的提问或发言
- 来自土著民族组织的七名区域代表
- 土著妇女核心小组
- 土著青年核心小组
- 土著代表
- 专题核心小组
- 国家。

27. 分配给各项发言的时间应根据议程中规定的每个任务领域的时间确定。

28. 为了落实这项工作方法，最好举行区域筹备会议(如有可能还应举行国家会议)以及土著核心小组专题会议。为此，专题核心小组应与区域小组举行会议，就其联合发言中要提出的建议达成共识，编辑有关文件，并为每个任务领域指定一名区域代表。这一程序将能增强核心小组与论坛相互间的可操作性，为有组织的集体参与开辟渠道，并产生具体、简明和有代表性的联合建议。

29. 上述工作方法和安排一旦确定，论坛成员在闭会期间的作用就可以包括由他们主持召开区域筹备会议，起草有关各任务区域和届会专题的区域报告和建议，在论坛年度会议期间提交这些报告和建议。这种程序可以是协调论坛的工作与土著民族组织的工作的有效方式。

B. 编辑闭会期间产生的建议

30. 但是，协助产生注重行动的建议并加以系统化不限于在论坛年度会议上进行。相反，有可能产生的大部分建议是在论坛以外，在土著民族组织的日常工作中和各种国际会议上产生的。

31. 常设论坛尚未全面编辑土著民族组织向联合国特别会议、世界首脑会议、各种会议、组织、论坛、专门机构、方案或基金提出的建议和要求，如果论坛向经

社理事会提出这方面的建议，将大有助于安排这一编辑工作。另外，参加联合国系统活动的土著民族不一定参加论坛的届会，而且土著民族核心小组与秘书处之间没有建立起沟通机制，无法保证在联合国系统其他部门产生的建议在论坛得到讨论。

C. 向国家、联合国系统和土著民族组织提出的建议

32. 论坛应为整个联合国系统产生建议，而且不仅是在土著民族历来参与、进行游说或作为观察员的领域。这一建议与论坛的任务相符，就是在联合国系统内部促进整合和协调与土著问题有关的活动。

D. 确认受忽略的或新出现的问题和适切的建议

33. 产生各种建议并加以系统化的另一个方面是查明对土著民族至关重要但联合国系统正式会议或领域未加审议的问题，论坛提出的建议中决不能忽略这些问题。这些问题包括如文化权利以及跨界土著民族和自愿封闭的土著民族（“未与外界接触的民族”）的权利。秘书处应作出特别努力，确认这些新出现的或被忽略的问题，并提出一种机制或办法，拟定和提交适切的建议供论坛审议。

赋予机构协调中心权力

34. 论坛应当制定联合国各机构提交年度报告的指导原则，并确定建议执行情况监测指标。论坛应确保将联合国机构协调中心的活动纳入机构的正常方案和预算，以便与论坛能有效协调并实现论坛的任务目标。

联合国各实体根据论坛建议采取的行动

35. 联合国的一些实体已在其工作会议上作为一个单独议程审议了论坛的建议，并对论坛秘书处作了相应的回复，例如《生物多样性公约》第 8 条(j)和有关规定工作组以及《联合国气候变化框架公约》执行问题附属机构。这是良好做法的一个实例。

多年期工作方案

36. 从方法学角度讲，论坛打算采用突出主题的方式来制定一个三年期工作方案，并着重执行。论坛敦促联合国机构、国家和土著民族积极参与有关这些问题的对话，并就良好做法和执行障碍进行交流(E/2004/43，第 112 段)。论坛秘书处虽已开发了一个数据库，但尚未采取步骤制定监测和评价程序。

监测和鼓吹执行

37. 论坛绝不能成为每年一次制定建议的活动，即每年编制整个土著民族政治议程清单。为了避免年复一年重复进行同样的活动，论坛成员应全面明确了解以往建议的执行情况，以及为朝此方向逐步改进所需的工作方法。

38. 为此，秘书处正在建立一个数据库，根据在论坛年度会议上会员国和联合国系统的代表系统化地提出的报告和与他们的对话，监测执行情况和追踪建议现状。有了这个数据库，论坛成员就可以制定能保证论坛工作取得积极进展的建议。论坛今后各届会议将能着重评估现有建议的执行情况并提出后续补充建议。

39. 有必要确立一种工作方法，以便论坛进行有计划的动态对话，评估执行情况，确定下一个步骤，并明确提出适切的建议。

各国参与论坛的工作

40. 论坛的任务范围广泛，完全可以邀请各国就土著问题发表意见。应当让各国和联合国系统更加充分地参与其届会和闭会期间活动，只有这样，论坛的工作方法才能取得成效。为此，论坛不妨建立有联合国系统和各国更多参与的有计划的动态对话，这将使各机构和各国能够报告建议执行情况、提出报告、答复对政策的批评，并与论坛成员和观察员互动交流。坦率地交换意见有助于论坛成员确定要提议的下一步。这类对话将采取比高级别专题小组讨论会更不正式的形式。

克服联合国系统内部的各种矛盾

41. 论坛的任务是整合和协调联合国系统内部与土著问题有关的活动，在执行有关土著民族权利的现有规定方面，论坛可以设立一个长期项目监测联合国系统内部不相一致的做法和不遵守规定的情况。

42. 长期监测联合国系统内部尊重和落实土著民族权利的情况的项目能够奠定基础，以解决现有的和新出现的矛盾，并制定整个联合国系统全面遵守有关规定的政策。

从体制上接纳论坛

43. 要在联合国系统各组织提出、推动和传播论坛的建议就必须捍卫论坛的政治空间，克服对论坛的存在缺乏认识或抱有敌意的情况。秘书处应提高对论坛的认识，使整个联合国系统各组织都能对论坛给以应有的考虑。具体讲，秘书处应促使全体会议和其他各种会议向论坛主席和成员发出适当的正式邀请，承认论坛的出席，为此发给正式姓名牌和座位，以及列入议程并明确邀请参加正式活动。从体制上将论坛纳入整个联合国系统是推进论坛建议的战略的一个组成部分。

44. 粮农组织的机构协调中心网络可以是其他机构和各国政府内部的一种良好做法。

主席团的组建

45. 论坛在每届会议开始时选举主席团成员。主席团成员，包括主席，可以按区域轮流选出，从而避免可能引起分裂的投票选举，并确保所有区域都有进入主席

团的平等机会。区域成员有权推荐主席团候选人；成员因此对本区域负责（即使他们是独立的专家）。

设立特别报告员和工作组以及举办技术讲习班

46. 论坛举办了主题问题技术讲习班，以形成专家建议。论坛第四届会议决定指定一些成员担任特别报告员，阐明各种问题和提案以便加速审议工作。同样，对于最紧迫的领域，如土著民族的人权，论坛也可利用其成员的专门知识。考虑到其任务范围广泛，包括其人权方面的责任，论坛应当考虑成立一个工作组，利用各种创新思想和方法补充或加强人权机构的工作，并制定履行其人权方面职责的程序。

业绩评估、交流和能力建设

47. 重要的是评估论坛成员的工作量，以便他们全年都能有效地参与论坛活动。

48. 在这方面，主席团和秘书处起着十分重要的作用，能够向所有成员散发各项计划活动的信息，并征求他们的意见和建议。应优先在秘书处与论坛成员和土著民族之间进行沟通。

49. 这项工作方法要取得成效，还需要采取补充做法，在论坛和有关团体内开展系统的能力建设，以保证各位代表了解论坛并不只是一个伸冤诉苦的机构，而是一个咨询机构，其主要目的是制定政策建议。这种认识有助于消除该进程新老参与者之间的差距，并鼓励各代表提出和编写联合发言。发言中对有关建议的介绍越简明，用于监测联合国系统和会员国有关土著问题的活动的时间就会越多。