



**Постоянный форум по вопросам
коренных народов**

Восьмая сессия

Нью-Йорк, 18–29 мая 2009 года

Пункты 4(a) и (b) повестки дня

Права человека:

- a) осуществление Декларации Организации
Объединенных Наций о правах коренных народов;
- b) диалог со Специальным докладчиком
по вопросу о положении в области прав человека
и основных свобод коренных народов и другими
специальными докладчиками

**Выполнение рекомендаций Постоянного форума
по вопросам коренных народов, касающихся
осуществления Декларации Организации
Объединенных Наций о правах коренных народов
и диалога со Специальным докладчиком по вопросу
о положении в области прав человека и основных свобод
коренных народов и другими специальными
докладчиками**

1. В соответствии со статьей 38 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов Постоянный форум вновь предлагает государствам представлять ему содержательную информацию об осуществлении Декларации и оценку ее эффективности на национальном и местном уровнях.

2. Постоянный форум рекомендует государствам включать надлежащую информацию об осуществлении Декларации в свои основные доклады договорным органам по правам человека.

3. Постоянный форум рекомендует соответствующим договорным органам принимать Декларацию во внимание и настоятельно призывает государства включать информацию о ее осуществлении также и в свои доклады, представляемые к универсальному периодическому обзору.



4. Постоянный форум рекомендует государствам наладить, где этого еще не сделано, национальный диалог с коренными народами по правам человека с опорой на Декларацию.
5. Постоянный форум рекомендует Генеральному секретарю выделять надлежащие людские и финансовые ресурсы для выполнения требований, предусмотренных статьями 41 и 42 Декларации, в их применении к Постоянному форуму.
6. Постоянный форум рекомендует всем учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций, а также Африканской комиссии по правам человека и народов сделать соответствующие положения Декларации составной частью своей политики, программ, проектов и стратегий.
7. Постоянный форум рекомендует государствам поддерживать создание в высших учебных заведениях центров, занимающихся изучением языка и культуры коренных народов, и рекомендует вузам выделять в штате таких центров постоянные преподавательские должности для коренных народов; настоятельно призывает государства взять на вооружение политику предоставления бесплатного вузовского обучения всем коренным народам; рекомендует вузам, которые еще этого не сделали, специально предусмотреть места и стипендии для учащихся из числа коренного населения; рекомендует Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры поддерживать в применимых случаях такие инициативы.
8. Постоянный форум принимает замечание общего порядка № 1 (2009) «Статья 42 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов» (см. приложение).
9. Постоянный форум рекомендует всем государствам применять принципы, зафиксированные в замечании общего порядка № 11 (2009) «Дети из числа коренных народов и их права согласно Конвенции», вынесенном Комитетом по правам ребенка.
10. Постоянный форум признает культурную и медицинскую значимость листа коки в Андском и других регионах Южной Америки, где проживают коренные народы. Он также отмечает, что жевание листьев коки прямо запрещено Конвенцией о наркотических средствах 1961 года. Постоянный форум рекомендует изменить и/или отменить те касающиеся жевания листьев коки положения Конвенции, которые несовместимы с правами коренных народов на сохранение своих традиционных врачевательских и культурных обычаев, признаваемыми в статьях 11, 24 и 31 Декларации.
11. Постоянный форум принимает к сведению обнародованный в 2009 году доклад Комитета экспертов Международной организации труда (МОТ) по применению конвенций и рекомендаций, в частности общее замечание и девять индивидуальных замечаний относительно осуществления Конвенции МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни. Форум приветствует повышение внимания, которое Комитет уделил Конвенции МОТ № 169, и призывает Комитет полностью инкорпорировать в свои индивидуальные замечания Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, сделав ее источником толкования Конвенции.

12. Постоянный форум констатирует, что замечания, принятые Комитетом экспертов, включают соответствующие параметры для добросовестного осуществления Конвенции государствами-участниками. Постоянный форум также отмечает, что в пяти случаях Комитет потребовал, чтобы государства-участники представили Комитету дополнительные доклады к его следующей сессии, а не в 2013 году, как это планировалось первоначально. Сдвигание сроков представления докладов указывает на то, что в ряде стран до сих пор существуют серьезные помехи для осуществления коренными народами своих основных прав, подтвержденных в Конвенции МОТ № 169 и Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

13. В этой связи, исходя из статей 41 и 42 Декларации, Постоянный форум рассчитывает, что на своей следующей сессии Комитет Международной конференции труда по применению норм уделит в свете Декларации надлежащее внимание случаям нарушения Конвенции МОТ № 169, о которых не просигнализировал Комитет экспертов и настоятельно призывает государства оперативно отреагировать на доклады Комитета экспертов.

14. Постоянный форум рекомендует продумать вопрос о надлежащей форме координации между Комитетом экспертов и Форумом в том, что касается осуществления Конвенции МОТ № 169. Постоянный форум вновь заявляет о необходимости наладить механизм координации между надзорными механизмами МОТ и коренными народами, что могло бы включать учреждение специального комитета в составе представителей коренных народов или экспертов.

15. Постоянный форум дает Специальному докладчику по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов высокую оценку за усилия, прилагаемые им в интересах коренных народов во всем мире, и рекомендует ему продолжать свою работу в соответствии с установленными им принципами.

16. Постоянный форум приветствует сотрудничество со Специальным докладчиком и Экспертным механизмом по правам коренных народов, которое должно осуществляться для обеспечения максимальной взаимодополняемости усилий.

17. Постоянный форум призывает государства консультироваться с коренными народами так, чтобы полностью соблюдать при этом свои обязательства по Декларации и всецело ориентироваться на цели, нужды и права коренных народов при разработке и оформлении соответствующего законодательства.

18. Постоянный форум повторяет свои предыдущие рекомендации о том, чтобы государства, которые этого еще не сделали, приняли или одобрили в применимых случаях конвенцию о правах коренных народов, Конвенцию МОТ № 169 и Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

19. Постоянный форум приветствует усилия Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по созданию у себя механизма по правам человека и предлагает свой опыт и сотрудничество в этом вопросе. Форум рекомендует назвать этот механизм «Комиссией АСЕАН по правам человека» и предусмотреть, чтобы в ее круге ведения четко признавались коренные народы. Мы рассчитываем на появление крепкой «Комиссии АСЕАН по правам человека», которая обладала бы следственными и имплементационными полномочиями, а в

работе над вопросами, касающимися коренных народов, ориентировалась бы на Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Форум также рекомендует этой комиссии учредить комитет по делам коренных народов наряду с уже предложенными для нее комитетами по делам трудящихся-мигрантов и по делам женщин и детей.

Приложение

Замечание общего порядка № 1 (2009)

«Статья 42 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов»

Статья 42 как основание для новой функции

1. Предназначение Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов — стать правооснованием для всех составляющих деятельности, относящейся к вопросам коренных народов. Задача Постоянного форума по вопросам коренных народов в предстоящие годы, после того как 13 сентября 2007 года состоялось историческое принятие Декларации Генеральной Ассамблеей, будет заключаться в том, чтобы, выступая в рамках своих возможностей, добиваться преобразования Декларации во всей ее полноте в действующее право. Воплощение в действующем праве можно будет считать состоявшимся тогда, когда коренные народы достигнут практических результатов в реальности.

2. Декларацией заложен новый фундамент под права коренных народов. В то же время расширился и мандат Форума, которому поручена новая функция, основывающаяся на статье 42, где говорится:

«Организация Объединенных Наций, ее органы, включая Постоянный форум по вопросам коренных народов, и специализированные учреждения, в том числе на страновом уровне, и государства содействуют соблюдению и полному применению положений настоящей Декларации и принимают последующие меры по эффективному осуществлению настоящей Декларации».

3. Цель настоящего замечания общего порядка — определить и до некоторой степени детализировать обязанности Форума, изложенные в статье 42 Декларации, и способы, посредством которых Форум может выполнять эти обязанности. Чтобы определить и детализировать такие обязанности и способы их выполнения, необходимо уточнить правовое понимание названной статьи. Данный вопрос должен обсуждаться исходя из статуса Декларации как международно-правового акта правочеловеческого характера.

4. Форум является единственным органом Организации Объединенных Наций, конкретно поименованным в статье. Эта формулировка подчеркивает, что Форум как орган Организации Объединенных Наций, созданный специально для работы над вопросами коренных народов, несет ответственность за реализацию преследуемой этой статьей цели.

5. Форум был создан согласно резолюции 2000/22 Экономического и Социального Совета. Форуму как консультативному органу Экономического и Социального Совета поручено на сегодняшний день заниматься вопросами коренных народов применительно к шести областям: экономическое и социальное развитие, культура, окружающая среда, образование, здравоохранение и права человека. Хотя Форум является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета, Генеральная Ассамблея, будучи в системе Организации Объединенных Наций глобальной инстанцией, может расширить и усилить мандат Форума. Статья 42 привносит новую функцию и ответствен-

ность, которые следует трактовать в свете этой статьи как источника международного права.

Правовой характер Декларации

6. Декларация является наиболее универсальным, объемлющим и фундаментальным нормативным актом, касающимся прав коренных народов. Вместе с резолюцией 2000/22 Экономического и Социального Совета она задает правовые рамки Форума. Декларация не является международным договором, а значит, не имеет обязующей силы такого договора. Однако это никоим образом не означает, что Декларация не имеет никаких юридически обязующих последствий. Принятие Организацией Объединенных Наций любого нормативного акта по правам человека нацелено на придание этому акту определенной обязующей силы. Обязующее значение Декларации необходимо воспринимать в более широком нормативном контексте тех новаций, которые имели место в международном праве прав человека в последние годы.

7. Декларация является частью универсального права прав человека. Базовые принципы Декларации идентичны базовым принципам основных пактов о правах человека. Так, в статье 3 Декларации утверждается право коренных народов на самоопределение, и делается это в форме повторного изложения общих положений статьи 1 двух Международных пактов 1966 года. Всякий раз, когда договорные органы по правам человека занимаются правами коренных народов, им необходимо будет обращаться к Декларации, и их практика уже на это указывает. Декларация является не нормативным актом специализированного учреждения, обязующим только для участвующих в этом учреждении государств, а общим нормативным актом по правам человека.

8. Декларация является правочеловеческим стандартом, который выработан на базе основополагающих прав, имеющих универсальное применение, и поставлен в культурный, экономический, политический и социальный контекст коренных народов. На этой основе она и должна применяться, независимо от того, как каждое государство проголосовало в Генеральной Ассамблее или какую позицию оно впоследствии занимало. Можно спорить о том, сколько конкретно прав, провозглашаемых в Декларации, являются правами человека в соответствии с основными нормативными актами по правам человека. Если Декларацию рассматривать в ее совокупности, то ее правочеловеческий характер явно прослеживается, и это должно быть главным элементом при толковании данного документа и при определении методов работы Форума в контексте статьи 42.

9. Декларация является нормативным актом, процедура составления которого наделила его особым статусом декларации. Она оформилась после десятилетия переговоров между представителями государств и представителями коренных народов, причем слово «переговоры» неоднократно использовалось представителями государств. Эта длительная процедура увенчалась появлением документа, выражающего широкую общность позиций, а к настоящему времени и одобренного Генеральной Ассамблеей. Хотя формально этот документ не является соглашением, обстоятельства его создания делают его в действительности нормативным актом, пользующимся почти всеобщим согласием. В этом смысле Декларация является частью практики, которая способствовала растущему «сближению» деклараций с договорами.

10. Различные статьи Декларации могут относиться к обязывающим нормам международного права, основываясь на других нормативных актах или обычаях, безотносительно к их включенности в Декларацию. Права человека, предусматриваемые в Декларации, — это те же права человека, которые признаны и в отношении остального человечества, однако при этом не было необходимости разрабатывать специальную декларацию о правах народов, не относящихся к коренным. Ряд статей основывается на пактах о правах человека и других конвенциях либо может уже сегодня иметь обычно-правовой характер в силу установок, задаваемых национальными правовыми системами. Будучи выражением обычного международного права, они должны применяться независимо от характера того документа, в котором они изложены или согласованы.

11. Голосование в Генеральной Ассамблее, которое доказало, что огромное большинство в международном сообществе выступает за Декларацию, является значительным фактором при определении правовой силы Декларации. В статье 38 Статута Международного Суда, где перечисляются применяемые Судом источники международного права, в числе таких источников упоминаются «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями». Декларация сформулирована из «принципов права», а главным понятием выступают в ней «права»; общемировое же приобщение к Декларации в условиях, когда группа негативно настроенных государств малочисленна и сужается, может оказаться вскоре указывающим на соблюдение критерия признанности «цивилизованными нациями».

12. Совокупное действие названных элементов наделяет Декларацию растущим правовым статусом. Можно выдвинуть утверждение о том, что Декларация во всей ее полноте уже приобрела статус части обязывающего международного права. Как бы то ни было, о ряде ее статей это уже можно сказать.

13. Понимание Декларации в описываемом здесь ключе должно стать основой, с опорой на которую Форум будет осуществлять свою деятельность. Форум уже включил в свою повестку дня пункт, посвященный Декларации.

Последствия статьи 42

14. Новая функция, поручаемая Форуму на основании статьи 42, имеет далеко идущие последствия. Формула, заложенная в это положение Декларации, является двоякой.

15. Во-первых, Форум должен содействовать не только соблюдению, но и «полному применению» Декларации. Это предполагает, что Форум будет работать над содействием инкорпорации Декларации в национальное законодательство, а также ее применению национальными судами и административными инстанциями различных стран при вынесении своих решений.

16. Во-вторых, Форум должен принимать «последующие меры по эффективному осуществлению» Декларации, т.е. выяснять, соответствуют ли реалии («действующее право») писаным законоположениям и решениям («книжное право»), а если они им не соответствуют, то предпринимать необходимые действия по восполнению пробелов в осуществлении.

17. Формулировка статьи не сопровождается появлением этой новой, расширенной обязанности указанием на какие-либо полномочия для достижения того, что требуется в этой связи. Поэтому полномочия Форума необходимо будет

выводить из прочтения статьи 42 с опорой на всю Декларацию в целом. В этом толковательном процессе необходимо будет отталкиваться от определенных принципов или ориентиров, соответствующих духу Декларации.

18. Некоторыми признанными ориентирами для такого толкования будут в данном случае порядок функционирования Форума до сегодняшнего дня, предназначение статьи 42 и обычный способ защиты прав человека в системе Организации Объединенных Наций.

19. Отправной точкой для прочтения новой статьи должен стать нынешний порядок функционирования Форума. Предназначение статьи 42 — в том, чтобы способствовать эффективности Декларации, в связи с чем при прочтении этой статьи следует отдавать предпочтение таким методам работы Форума, которые сориентированы на достижение существенных результатов для коренных народов как правообладателей. Обращение к тому, как обычно обставляется защита прав человека в системе Организации Объединенных Наций, также будет опираться на формулировку статьи, где Форум упомянут наравне с другими органами Организации Объединенных Наций.

20. Когда Постоянный форум будет формулировать методы своей работы, связанной с выполнением новой обязанности, возложенной на него статьей 42, необходимо будет взглянуть в этой связи на систему, созданную для других прав, имеющих правочеловеческий характер. В качестве моделей для Форума следует рассматривать договорные органы, учрежденные по конвенциям о правах человека.

21. Это толкование предполагает наличие полномочий на налаживание диалогов с государствами по поводу применения Декларации, а затем на отслеживание ее эффективности путем вынесения заключений, касающихся поведения каждого государства в контексте Декларации, с критикой по поводу пробелов в ее реализации и с требованием реформ. Это толкование предполагает также, что государства обязаны реагировать на требования Форума о налаживании диалога, посвященного Декларации. Статья 42 прямо не уполномочивает Форум предписывать государствам являться на совещания Форума и отвечать на вопросы, задаваемые его членами. Поэтому в силу практических и политических причин Форум может принять решение не подвергать поначалу данный вывод испытанию, а вместо этого пойти по пути добровольного выстраивания отношений с государствами.

22. Главной основой таких диалогов должна будет стать предоставляемая государствами информация об их национальной политике и практике. Следует выработать творческие способы основательной подготовки к таким диалогам, например предусмотреть направление государствам вопросника, посвященного осуществлению Декларации. В соответствии со статьей 38 Декларации такие доклады по коренным народам необходимо будет готовить в консультации и сотрудничестве с этими народами. В качестве важного вспомогательного материала должна также поступать информация от организаций коренного населения, от различных неправительственных организаций и от членов Форума. Цель будет состоять в том, чтобы наладить структурно оформленный и конструктивный по своей сути диалог, после которого со стороны Форума будут следовать заключительные замечания.

23. Форум должен интегрировать Декларацию в рекомендации, выносимые им предметным направлениям порученной ему работы, и в работу, выполняемую им в связи со специальной темой, отбираемой для соответствующих сессий, а также в связи с его постоянными темами и приоритетами. При этом Форуму следует держать в поле зрения не только статьи Декларации, но и пункты ее преамбулы.

24. Поскольку Форум является в Организации Объединенных Наций одним из трех механизмов, которым конкретно поручено заниматься вопросами коренных народов, он должен сотрудничать и координировать свою работу со Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов и с Экспертным механизмом по правам коренных народов, чтобы обеспечить максимальную взаимодополняемость усилий. Перед этими тремя механизмами стоит задача содействовать применению и эффективности Декларации через органы и учреждения Организации Объединенных Наций.

25. Руководствуясь статьей 42, Форуму следует рассматривать Декларацию как свод высших норм, которые должны эффективно применяться во всех национальных правовых системах. Поэтому Декларация приобретет в работе Форума более высокий статус, чем национальное право. Кроме того, долг Форума — разнести эту мысль по всему миру.