



**Постоянный форум по проблемам
коренных народов**

Десятая сессия

Нью-Йорк, 16–27 мая 2011 года

Пункт 4(а) предварительной повестки дня*

**Права человека: осуществление Декларации
Организации Объединенных Наций о правах
коренных народов**

**Ответ на замечания, высказанные определенными
государствами-членами в отношении приложения
к докладу Постоянного форума о работе его восьмой
сессии (E/2009/43), представленному на общем этапе
основной сессии Экономического и Социального Совета
в июле 2009 года**

**Представлен членами Постоянного форума Ларсом-Андерсом
Баером, Бартоломе Клаверо Сальвадором, Майклом Додсоном
и Карстеном Смитом**

Резюме

На своей девятой сессии Постоянный форум постановил поручить членам Форума Ларсу-Андерсу Баеру, Бартоломе Клаверо Сальвадору, Майклу Додсону и Карстену Смигу подготовить доклад, содержащий ответы на замечания, высказанные определенными государствами-членами в отношении приложения к докладу Постоянного форума о работе его восьмой сессии (E/2009/43), представленному на общем этапе основной сессии Экономического и Социального Совета в июле 2009 года.

* E/C.19/2011/1.



А. Замечание общего порядка Постоянного форума по статье 42

1. В докладе Постоянного форума по проблемам коренных народов о работе его восьмой сессии (E/2009/43), состоявшейся 18–29 мая 2009 года, Форум принял замечание общего порядка № 1 (2009) «Статья 42 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов», которое было опубликовано в качестве приложения к этому докладу.

2. Это замечание общего порядка касается статьи 42 Декларации Организации Объединенных Наций, в которой 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.

Цель этого замечания общего порядка заключалась в том, чтобы «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 правозащитного характера» (E/2009/43, пункт 3).

3. Замечание общего порядка состоит из 25 пунктов, которые разбиты на три раздела, озаглавленных «Статья 42 как основание для новой функции», «Правовой характер Декларации» и «Последствия статьи 42». В первом разделе делается вывод о том, что статья 42 привносит новую функцию и ответственность, которые следует трактовать в свете этой статьи как источник международного права.

4. Во втором разделе с самого начала говорится, что Декларация является наиболее универсальным, всеобъемлющим и фундаментальным нормативным актом, касающимся прав коренных народов, и вместе с резолюцией 2000/22 Экономического и Социального Совета задает правовые рамки Форума. В нем также говорится, что Декларация не является международным договором, а значит, не имеет обязывающей силы такого договора. Однако это никоим образом не означает, что Декларация не имеет никаких юридически обязывающих последствий. Принятие Организацией Объединенных Наций любого нормативного акта по правам человека нацелено на придание этому акту определенной обязывающей силы. Приводимый в этом разделе правовой анализ посвящен вопросу степени обязывающего значения Декларации.

5. В третьем разделе рассматривается вопрос об ответственности и возможных полномочиях Форума, вытекающих из этой статьи. Каким образом Форум должен выполнять свои новые обязанности согласно Декларации? В замечании общего порядка с самого начала говорится, что новая функция, поручаемая Форуму на основании статьи 42, имеет далеко идущие последствия. Во-первых, Форум должен содействовать не только соблюдению, но и «полному применению» Декларации. Во-вторых, Форум должен принимать «послед-

дующие 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. Что касается возможных методов осуществления, то в замечании общего порядка говорится (E/2009/43, приложение, пункты 17 и 18):

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.

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.

6. В остальном замечание общего порядка представляет собой попытку такого толкования с ориентацией на будущую работу Форума. Это замечание общего порядка было в полном виде единогласно принято членами Форума.

В. Обсуждение в Экономическом и Социальном Совете Организации Объединенных Наций приложения к докладу Постоянного форума (E/2009/43)

7. В июле 2009 года в ходе заседаний общего этапа своей сессии Совет рассмотрел пункт повестки дня, касающийся социальных вопросов и вопросов прав человека, включая доклад Форума о работе его восьмой сессии. Ряд государств высказались в отношении замечания общего порядка, содержащегося в приложении к докладу Форума, критически. В основу приводимой ниже информации положены краткие отчеты о заседаниях от 30 июля 2009 года, подготовленные Информационной службой Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве.

8. В ходе обсуждения доклада Форума Совет постановил одобрить предложение Форума о проведении трехдневного совещания международной группы экспертов по теме «Коренные народы: развитие с сохранением культуры и самобытности; статьи 3 и 32 в свете Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов». В этом контексте и были высказаны мнения, излагаемые в пунктах 9–12 ниже.

9. Канада с удовлетворением присоединилась к консенсусу по вопросам, обсуждавшимся по данному пункту повестки дня. Что касается текста, то, по мнению Канады, замечание основывалось на неверном толковании международного права. Декларации, принимаемые Генеральной Ассамблеей, коренным образом отличаются от договоров, которые имеют для государств обязательную силу. Форуму не следует выступать в качестве наблюдательного договорного органа, поскольку это противоречит его мандату. Все органы Организации Объединенных Наций должны действовать в соответствии со своим мандатом.

10. Соединенные Штаты Америки заявили, что по-прежнему привержены активному продвижению прав коренных народов у себя в стране и за рубежом. В то же время они разочарованы тем, что в данном году Форум опубликовал заявление общего порядка, выдержанное в стиле документа договорных органов Организации Объединенных Наций. Не являясь договорным органом, Форум не уполномочен выступать с авторитетными толкованиями Декларации или разрабатывать механизмы для обзора принимаемых странами мер по осуществлению Декларации.

11. Российская Федерация отметила, что она придает особое значение обеспечению всех прав коренных народов. В приложении к докладу содержится ошибочное толкование международного права. Мандат Форума отчетливо определен в резолюции Совета, согласно которой он был учрежден, и поэтому Российская Федерация обеспокоена попытками изменить его без соответствующего утверждения. Российская Федерация готова присоединиться к консенсусу по данному и другим решениям и полагает при этом, что принятие к сведению доклада Форума и утверждение содержащихся в нем проектов решений не означает прямого или косвенного утверждения Советом приложения к этому докладу.

12. Швеция, выступая от имени Европейского союза, заявила, что Европейский союз особо отмечает значение Декларации. В этой связи Европейский союз считает исключительно важным, чтобы Форум действовал в пределах мандата, которым он наделен согласно статье 42 Декларации.

С. Замечания членов Форума

13. На своей девятой сессии (19–30 апреля 2010 года) Форум постановил, что члены Форума Ларс-Андерс Баер, Бартоломе Клаверо Сальвадор, Майкл Додсон и Карстен Смит подготовят доклад, содержащий ответы на замечания, высказанные определенными государствами-членами в отношении приложения к докладу Постоянного форума о работе его восьмой сессии (E/2009/43), представленному на общем этапе основной сессии Экономического и Социального Совета в июле 2009 года.

14. Авторы настоящего доклада решили рассмотреть некоторые из заявлений, сделанных государствами-членами на указанном заседании Совета в июле 2009 года, и согласились, что Форуму следует принять во внимание эти заявления в его последующей работе. Но при этом Форум обязан также высказать собственное мнение о диапазоне своих функций, с тем чтобы прояснить основания и границы своей будущей работы.

15. Вопрос о том, составлен документ в виде замечания общего порядка, рекомендаций общего характера или комментариев или озаглавлен как-то иначе, является чисто формальным и не имеет никаких юридических последствий. Форум считает, что название «Замечание общего порядка» точно отражает содержание документа, однако не выражает никаких предпочтений касательно этого вопроса формы. Что же касается затронутых вопросов существа, то в этом отношении Форум хотел бы высказать свои соображения.

16. Декларации отличаются от договоров. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов не является договором, как ясно указано в приложении, и, соответственно, не имеет обязательной силы договора. Однако это не означает, и это подчеркивается в приложении, что Декларация не имеет никаких юридически обязывающих последствий. Ключевое место в приложении отводится анализу параметров обязывающего значения Декларации. В приложении затрагивается ряд соответствующих элементов международного права, подтверждающих наличие такого обязывающего значения, по крайней мере у отдельных частей Декларации.

17. Авторы считают крайне важным, чтобы дальнейшее обсуждение правового статуса Декларации и интерпретация ее различных статей не сводились к противопоставлению различных юридических характеристик договора и декларации.

18. Толкования, даваемые Форумом, будут иметь обязывающий характер лишь в той степени, в какой это следует из приводимой аргументации. Форум не может разрабатывать механизмы проверки принимаемых странами мер по осуществлению Декларации, выходя за рамки мандата, изложенного в статье 42. Однако, коль скоро Форуму поручена задача проверки того, насколько эффективно осуществляется Декларация, следует считать, что Форум обязан изучать, какая практика является наиболее эффективной, в рамках обязанностей, налагаемых статьей, и с учетом ее ограничений.

19. Как указано в приложении, Форум был создан согласно резолюции 2000/22 Экономического и Социального Совета. Статья 42 не меняет этой резолюции или ее смысла, но привносит новую функцию и ответственность. Сказанное следует истолковывать в свете трактовки этой статьи в качестве источника международного права. В этом и заключается предназначение статьи.

20. Авторы целиком согласны с той посылкой, что Форуму исключительно важно действовать в пределах мандата, которым он наделен в соответствии со статьей 42. Однако авторы добавляют к этому, что в то же время одна из первых обязанностей Форума предполагает определение того, в чем заключается основное содержание его мандата и как обеспечить его осуществление наиболее эффективным образом в интересах реализации прав коренных народов.

D. Вывод

21. Главный вывод авторов сводится к тому, что приложение к докладу Форума за 2009 год, независимо от того, озаглавлено оно «Замечание общего порядка» или нет, должно использоваться в качестве основы для разработки конструктивной практики в Постоянном форуме, а также в рамках других форумов, занимающихся вопросами прав коренных народов.