



**Постоянный форум по вопросам
коренных народов**

Четырнадцатая сессия

Нью-Йорк, 20 апреля — 1 мая 2015 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Полдневная дискуссия, посвященная
совещанию группы экспертов на тему
«Диалог по вопросу о факультативном
протоколе к Декларации Организации
Объединенных Наций о правах
коренных народов»**

**Совещание группы экспертов на тему «Диалог
по вопросу о факультативном протоколе к Декларации
Организации Объединенных Наций о правах коренных
народов»**

Записка Секретариата

Совещание группы экспертов на тему «Диалог по вопросу о факультативном протоколе к Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов» проходило 28 и 29 января 2015 года в Нью-Йорке. Секретариат Постоянного форума препровождает настоящим доклад о работе этого совещания.

* E/C.19/2015/1.



Доклад совещания группы экспертов на тему «Диалог по вопросу о факультативном протоколе к Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов»

I. Введение

1. На своей тринадцатой сессии, проходившей 12–23 мая 2014 года, Постоянный форум по вопросам коренных народов рекомендовал Экономическому и Социальному Совету санкционировать проведение трехдневного совещания международной группы экспертов на тему «Диалог по вопросу о факультативном протоколе к Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов» на основе исследования, подготовленного Постоянным форумом по данной теме (см. E/C.19/2014/7). На своем 46-м пленарном заседании 16 июля 2014 года Совет постановил санкционировать проведение совещания международной группы экспертов на тему «Диалог по вопросу о факультативном протоколе к Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов» (см. решение Совета 2014/243) с участием членов Постоянного форума, представителей экспертов из числа коренных народов, заинтересованных государств-членов, системы Организации Объединенных Наций, а также других заинтересованных межправительственных организаций. Совет также просил, чтобы результаты работы этого совещания были представлены Постоянному форуму на его четырнадцатой сессии. Совещание группы экспертов было организовано секретариатом Постоянного форума. Программа работы приводится в приложении I.

II. Организация работы

A. Участники

2. В работе совещания группы экспертов приняли участие следующие члены Постоянного форума:

Дали Самбо Дороу, Председатель

Джоан Карлинг

Меган Дэвис

Оливер Лооде

Айса Мукабенова

3. В совещании группы экспертов приняли участие следующие эксперты, представляющие механизмы Организации Объединенных Наций, касающиеся прав коренных народов:

Виктория Таули Корпус, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов;

Алберт Детервиль, Председатель Экспертного механизма по правам коренных народов;

Франсиско Кали-Тзаи, Председатель Комитета по ликвидации расовой дискриминации;

Уилтон Литлчайлд, член Экспертного механизма по правам коренных народов

4. В совещании группы экспертов приняли участие следующие эксперты:

Флер Эдкок, Новая Зеландия

Маттиас Ахрен, Швеция

Джеймс Анайя, Соединенные Штаты Америки

Сухас Чакма, Индия

Гульвайра Куценко, Российская Федерация

Элифура Лалтаика, Объединенная Республика Танзания

5. На совещании группы экспертов присутствовали наблюдатели от государств-членов, учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, других межправительственных организаций, организаций коренных народов и неправительственных организаций. Список участников содержится в приложении II.

В. Документация

6. В распоряжении участников находились программа работы и документы, подготовленные участвующими экспертами. Документы для совещания группы экспертов указаны в приложении III. С документацией можно также ознакомиться на веб-сайте секретариата Постоянного форума:

<http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/EGM2015OptionalProtocoltoUNDRI.P.aspx>.

С. Открытие совещания

7. Директор Отдела социальной политики и развития Департамента по экономическим и социальным вопросам сделал вступительное заявление и приветствовал участников.

Д. Выборы должностных лиц

8. Председатель Постоянного форума Дали Самбо Дороу был избран Председателем совещания, а эксперт-член Постоянного форума Меган Дэвис был избран Докладчиком.

Е. Выводы и рекомендации

9. Выводы и рекомендации приводятся в разделе V ниже.

III. Справочная информация

10. Со времени принятия Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов наблюдается явная тенденция к обсуждению вопроса о необходимости создания механизма для мониторинга ее осуществления. Соответствующая предпосылка содержится в статье 42 Декларации, которая гласит: «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». В 2009 году Постоянный форум созвал совещание группы экспертов с целью изучить возможность создания "нового мандата" в соответствии со статьей 42 для обзора осуществления государствами Декларации (см. E/C.19/2009/2).

11. В 2011 году Постоянный форум поручил Дали Самбо Дороу и Мегану Дэвису провести изучение вопроса о факультативном протоколе к Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов с уделением особого внимания вопросу о возможном создании добровольного механизма, который использовался бы для рассмотрения на международном уровне жалоб, в частности, касающихся притязаний на земли, территории и ресурсы коренных народов и нарушений их соответствующих прав на страновом уровне (см. E/C.19/2014/7). На своем 46-м пленарном заседании 16 июля 2014 года Экономический и Социальный Совет постановил санкционировать проведение совещания международной группы экспертов на тему «Диалог по вопросу о факультативном протоколе к Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов».

12. Итоговый документ Глобальной конференции коренных народов по подготовке к Всемирной конференции по коренным народам (Алтская декларация) (A/67/994, приложение), которая состоялась в Алте, Норвегия, в июне 2013 года, и Лимская декларация Всемирной конференции женщин коренных народов, проведенная в Лиме в октябре и ноябре 2013 года, содержат рекомендации в отношении создания механизма контроля и оценки деятельности по осуществлению Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и представления соответствующих докладов. Эти предложения отражены в пункте 28 итогового документа пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи под названием «Всемирная конференция по коренным народам» (резолюция 69/2).

13. Поскольку исследование и рекомендация Форума имели место до Всемирной конференции по коренным народам, которая состоялась в сентябре 2014 года, для целей настоящего доклада термины «факультативный протокол» и «надзорный механизм» следует рассматривать как взаимозаменяемые.

IV. Основные моменты обсуждения

14. Участники ссылались на статьи 38 и 42 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и пункты 20, 21 и 28, 30 и 40 итогового документа Всемирной конференции по коренным народам, в каче-

стве основания для создания надзорного механизма или пересмотра мандата Экспертного механизма по правам коренных народов.

15. В пункте 28 итогового документа Всемирной конференции по коренным народам Совету по правам человека предложено «пересмотреть мандаты своих существующих механизмов... в целях изменения и совершенствования методов работы Экспертного механизма, с тем чтобы он мог эффективнее содействовать соблюдению Декларации, в том числе путем оказания государствам-членам лучшей помощи в отслеживании и оценке хода осуществления Декларации и скорейшего достижения ее целей». Хотя предлагались разные толкования значения этого пункта, участники были проинформированы о том, что любые обсуждения механизма в будущем и, в частности, любые изменения мандата Экспертного механизма по правам коренных народов должны быть связаны с пунктом 28.

16. Участники согласились с фактом существования имплементационного пробела в связи с осуществлением прав человека, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, несмотря на то, что консенсуса по вопросу о наилучшем способе его устранения достичь не удалось. В то время как одни участники высказывались в пользу надзорного механизма, другие указывали на ограничения подхода с использованием надзорного механизма, вытекающие из нынешней системы договорных органов по правам человека, что вопреки очевидному может усугубить этот имплементационный пробел. Участники были проинформированы о том, что решение проблемы имплементационного пробела является более сложным, нежели просто отнесение его существования на счет несовершенства нынешней системы, особенно учитывая тот факт, что многие коренные народы никогда не использовали нынешнюю систему из-за ресурсов, а не потому что считают ее неэффективной. С другой стороны, некоторые участники придерживались той точки зрения, что, учитывая, что Декларация государствами не осуществляется, коренным народам необходим документ со строгими обязательствами для государств.

17. Что касается вопроса о том, может ли декларация Генеральной Ассамблеи иметь механизм надзора, участники указали на примеры механизмов надзора, которые созданы для контроля за соблюдением официально не имеющих обязательной юридической силы документов, в том числе документов, связанных с Комиссией по положению женщин, Рабочей группой по произвольным задержаниям и насильственным или недобровольным исчезновениям и Форумом Организации Объединенных Наций по лесам. Эти механизмы были всесторонне рассмотрены в изучении Постоянного форума, проведенном Меганом Дэвисом и Дали Самбо Дороу (E/C.19/2014/7).

18. В качестве указывающего на серьезные проблемы для системы договорных органов по правам человека был упомянут процесс укрепления договорных органов Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). Эти проблемы включают, но не ограничиваются ими, рабочую нагрузку экспертов, качество экспертов, нехватку ресурсов и несоблюдение государствами международных обязательств. Любое предложение о создании надзорного механизма следует рассматривать на фоне реформы договорных органов.

19. Некоторые участники утверждали, что с точки зрения институциональных механизмов в большей степени, чем новая процедура подачи и рассмотрения жалоб, необходима активная программа повышения уровня информированности по вопросам коренных народов и их прав, направленная на государственных чиновников и широкую общественность. Кроме того, она должна осуществляться параллельно с надлежащим образом обеспеченной ресурсами программой технических консультативных услуг и экспертных знаний для оказания помощи правительствам и коренным народам по вопросам разработки реформ в нормативно-правовой области и средств правовой защиты в случае нарушения прав, консультаций в отношении этих реформ и другим вопросам, имеющим актуальное значение для эффективной реализации прав коренных народов.

20. В ходе дальнейших обсуждений по вопросу о потенциальных ограничениях в отношении любого нового или пересмотренного механизма участники познакомились с концепцией «правовая обрядность». Правовая обрядность означает «принятие официально оформленных средств для обеспечения целей в нормативно-правовой области и при этом полное игнорирование вопросов достижения самих целей и результатов»¹. Правовая обрядность может выступать в качестве прикрытия для государств-членов, не желающих соблюдать нормы. Это означает, что государства-члены присоединяются к договорам и факультативным протоколам и, тем не менее, после подписания демонстрируют очень незначительную приверженность выполнению обязательств. В недавнем эмпирическом исследовании, проведенном Хилари Чарлзуорт, рассматривается правовая обрядность и универсальный периодический обзор Совета по правам человека. Участникам рассказали, как в любом будущем механизме следует принимать во внимание риски и преимущества обрядности и вводить новшества таким образом, чтобы избежать ограничений, присущих обычному надзорному механизму².

21. Была также упомянута проблема нехватки у коренных народов ресурсов для использования такого органа. Участникам было показано, как создание нового механизма не устранил имплементационный пробел в том случае, если этот механизм носит добровольный или факультативный характер, или если коренные народы не располагают достаточными ресурсами для обеспечения к нему доступа. Характеристики любого надзорного органа за выполнением Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов должны быть тщательно продуманы таким образом, чтобы устранять, а не усиливать имплементационный пробел.

22. В ходе обсуждения имплементационного пробела участники отмечали наличие других механизмов, которые могут использовать коренные народы, в том числе универсальный периодический обзор Совета по правам человека и другие механизмы договорных органов Организации Объединенных Наций и региональные механизмы. Очевидно, что не существует четкого представления о том, что делают по вопросу о правах коренных народов такие надзорные ор-

¹ John Braithwaite, Toni Makkai and Valerie Braithwaite, *Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid* (Cheltenham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Edward Elgar, 2007).

² Hilary Charlesworth and Emma Larking, eds., *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (Cambridge, Cambridge University Press, 2015).

ганы, как Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Несмотря на то, что некоторые группы коренного населения, главным образом из стран с высоким уровнем доходов, используют эти механизмы, многие коренные народы не прибегают к ним и не располагают достаточными ресурсами для этого. Поэтому нельзя с полной уверенностью заявлять, что эти механизмы являются неэффективными. Было признано необходимым продолжить исследование.

23. Участники были проинформированы о том, что вновь созданный надзорный орган или пересмотренный мандат Экспертного механизма по правам коренных народов могут столкнуться с такими же низкими показателями соблюдения государств и ритуализированным участием государств, как и система договорных органов. Если нет понимания того, в чем состоят недостатки нынешней системы, то создание нового механизма или пересмотр мандата Экспертного механизма могут и не привести к изменению положения, по сравнению с тем, что существует в настоящее время.

24. Многие участники подняли вопрос о возможности дублирования в работе договорных органов и в рамках трех механизмов коренных народов. Высказывалось мнение о том, что дублирование не обязательно является проблематичным и что, по сути дела, оно имеет свои преимущества; это означает, что вопрос решается разнообразными способами. Другие же считали, что, если не существует четкого разграничения существующих международных органов, дублирование может создавать проблемы. В качестве примера возможного возникновения дублирования приводилась работа предыдущего Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, который много писал о характере самоопределения и добровольном, предварительном и осознанном согласии. Был задан вопрос о том, могут ли какой-либо новый или измененный существующий механизм обеспечить появление толкований, которые не согласуются между собой или противоречат друг другу, и каким образом это может быть урегулировано.

25. Участники не устанавливали, какую форму должны иметь надзорный орган или пересмотренный мандат Экспертного механизма по правам коренных народов, или каковы должны быть их характеристики. Некоторые участники заявляли, что пересмотренный мандат Экспертного механизма не может быть надзорным механизмом, тогда как другие выступали за то, чтобы он обладал характеристиками обычного надзорного механизма. Было высказано общее мнение о необходимости дальнейшего обсуждения и оценки существующего режима в области прав человека в контексте коренных народов.

V. Выводы и рекомендации

A. Выводы

Тема 1: Требуется ли надзорный механизм в связи с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов? Существует ли имплементационный пробел?

Подходы к созданию надзорного механизма

26. Традиционным подходом к решению проблемы имплементационного пробела является создание надзорного механизма. Надзорный механизм традиционно наделяется полномочиями с помощью дополнительного соглашения, называемого «факультативным протоколом». Как показало исследование Постоянного форума, существует очень мало литературы по вопросу о необходимых технических аспектах факультативных протоколов, и нет никаких материалов, где говорится, что декларация Организации Объединенных Наций не может иметь надзорного механизма.

27. С другой стороны, в пункте 28 итогового документа Всемирной конференции по коренным народам предусмотрено, что Совет по правам человека пересмотрит и изменит мандат Экспертного механизма по правам коренных народов в целях оказания содействия государствам-членам в отслеживании и оценке хода осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и скорейшем достижении ее целей.

Имплементационный пробел

28. Необходимость более формального подхода к контролю за осуществлением государствами Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов возникла из-за опасений в связи с «имплементационным пробелом» в отношении Декларации. Термин «имплементационный пробел» впервые использовал первый Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов Родольфо Ставенхаген в докладе за 2007 год, где обращалось внимание на существование «имплементационного пробела» между признанием прав коренных народов на национальном и международном уровнях и стратегиями и программами государств, касающимися коренных народов, которые, как правило, не учитывали или нарушали права коренных народов (A/HRC/6/15, пункт 9). В последующих докладах второго Специального докладчика Джеймса Анайи эта концепция укрепляется.

29. Некоторые участники указали на то, что существование имплементационного пробела означает, что существующие механизмы являются недостаточными для осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. С другой стороны, участники были также проинформированы о том, что они не имеют полную или четкую картину, поскольку большинство представителей коренных народов не располагают ресурсами или образованием для использования таких механизмов. Участники были проинформированы о том, что прежде чем двигаться вперед и создавать новый надзорный механизм важно определить, оценить или проверить, какую работу выполняют существующие механизмы и что они уже сделали. Требуется исчерпывающий анализ, так как анализ их работы отсутствует.

30. Надзорный механизм — это не единственный способ, с помощью которого Организация Объединенных Наций и другие участвующие стороны могут повысить эффективность осуществления Декларации. Информационно-пропагандистская деятельность и технические консультации являются столь же важными подходами в деле обеспечения более эффективного осуществления международных норм. Участники были проинформированы о том, что, в том что касается прав человека, международная правовая система не работает по команде. Скорее, соблюдение государствами стандартов в области прав че-

ловека, как правило, возникает в результате многопрофильных процессов интернализации, проверки и применения норм, в которых участвуют местные субъекты. Интернализация нормы на местном уровне происходит не только в силу выявления пробела или нарушения, но и из-за того, что на местном уровне есть осведомленность о норме, признается ее легитимность и наличие условий, благоприятных для осуществления³.

31. Участникам было сообщено о том, каким образом они находятся только на начальных стадиях принятия стандартов, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Принятие все еще не так глубоко укоренилось в правительствах, в первую очередь среди должностных лиц на национальном и местном уровнях, или в рамках более широкого общества на национальном уровне. Благодаря своему опыту работы в течение более чем двух сроков полномочий предыдущий Специальный докладчик по правам коренных народов пришел к выводу о том, что для принятия норм в отношении коренных народов государственными субъектами, учреждениями системы Организации Объединенных Наций, самими коренными народами и, в более общем плане, широкой общественностью, решающее значение имеет повышение информированности. В ходе своей работы Специальный докладчик наблюдал недостаток осведомленности и понимания в отношении Декларации, воплощенных в ней ценностей и глубоко укоренившихся проблем, с которыми сталкиваются коренные народы и которые входят в ее задачу.

32. Поэтому информационно-пропагандистская деятельность и техническая помощь правительствам — это два других подхода, хотя они не являются взаимоисключающими. Работа Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов показывает, что поощрение передового опыта и предоставления технической помощи оказало позитивное воздействие, причем многие из рекомендаций используются в правовых и политических реформах, проводимых на международном и национальном уровнях. Следует уделять больше внимания оказанию технической помощи непосредственно самим коренным народам, в том числе для укрепления их переговорного потенциала и повышения их способности проводить в жизнь свои собственные инициативы в поддержку своих прав. Участники были проинформированы о том, что национальные правозащитные учреждения должны играть важную роль в этой связи.

Тема 2: Каковы ограничения нынешней системы международных норм в области прав человека в том, что касается контроля за соблюдением прав? Поощряет ли она «правовую обрядность»?

Ограничения нынешней системы наблюдения за положением в области прав человека

33. Участники проанализировали недостатки нынешней международной системы наблюдения за положением в области прав человека в качестве важного и необходимого шага в создании любого нового механизма. Обсуждение вопросов создания надзорного механизма происходит на фоне реформы договорных органов в Организации Объединенных Наций. В частности, было особо упомянуто о процессе укрепления договорных органов УВКПЧ, в ходе которого были выявлены проблемы в рамках международной системы договорных

³ См. в частности, Harold Hongju Koh, “Why do nations obey international law? Yale Law Journal, vol. 106, No. 8. (1997).

органов по правам человека, включая, но не ограничиваясь этим, большой объемом работы экспертов, качество экспертов, отсутствие ресурсов для обоих комитетов в их работе и для многих государств-членов в соблюдении. Нынешняя система международных норм в области прав человека сталкивается с целым рядом ключевых ограничений в том, что касается контроля за соблюдением прав, которые новый механизм может повторить и которых ему следует стремиться избегать.

34. Одним из недостатков нынешней системы является политика «кнута и пряника» в вопросах контроля, которая включает в себя поименное перечисление и посрамление, что характерно для периодических процедур отчетности договорных органов Организации Объединенных Наций, но не способно само по себе обеспечить интернализацию норм.

35. «Посрамление» является основным нормативным подходом, используемым большей частью системы Организации Объединенных Наций. Посрамление опирается на то, что до сведения государства в частном порядке или открыто доводится информация о том, что оно не соблюдает международные нормы в области прав человека и что такое несоблюдение не принимается. Участникам было сообщено о том, почему посрамление является слабым местом политики «кнута»; более сильным местом является применение мер экономического и военного принуждения, однако эти более жесткие формы в международной системе прав человека, как правило, не используются.

36. Участникам было сообщено о том, каким образом посрамление в определенной степени является эффективным, но это мимолетно и затрагивает поведение и действия правительства лишь поверхностно. Примером здесь может служить то, что должностные лица в министерствах иностранных дел, работающие на международном уровне, могут быть в большей или меньшей степени знакомы со стандартами, содержащимися в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, в том что касается прав на землю и ресурсы, а должностные лица в национальных земельных отделах, где в основном и реализуются земельные законы, их не знают. Таким образом, связь между представительствами государств на международном уровне и применением законодательства и политики на местах часто отсутствует.

37. В связи с этим участники были проинформированы о том, каким образом создание потенциала может помочь государствам выполнить свои обязательства. Нарращивание потенциала отличается от посрамления тем, что является превентивным, а не ответным действием. Участникам было сообщено о том, как организации системы Организации Объединенных Наций все более активно принимают более конструктивный и основанный на сотрудничестве подход к осуществлению международных стандартов в области прав человека. Нарращивание потенциала — это подход, поддержанный предыдущим Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов, как позволяющий перейти от реагирования на обвинения в предполагаемых нарушениях прав человека к оказанию помощи коренным народам и государствам в разработке конкретных предложений и программ действий по продвижению прав человека коренных народов, который был поддержан Специальным докладчиком на совещании группы экспертов.

38. К числу других ограничений нынешней системы, названных некоторыми участниками, относятся ограничения судебных органов на международном

уровне. Например, эффективность механизма рассмотрения жалоб, связанных с договорами Международной организации труда, включая Конвенцию 1989 года (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, носит ограниченный характер из-за низкого уровня ратификации этого документа. Существует обеспокоенность по поводу того, что любой факультативный протокол, предназначенный для мониторинга Декларации, также будет ратифицирован небольшим числом государств. В этом случае факультативный протокол не будет эффективно решать проблему имплементационного пробела в отношении тех коренных народов, государства которых его не ратифицировали, равно как и пересмотренный мандат Экспертного механизма по правам коренных народов, который является добровольным.

39. Еще один недостаток системы международного наблюдения за соблюдением прав человека заключается в том, что соблюдение международных решений, даже имеющих обязательную силу, находится на низком уровне. Если говорить о региональных судебных механизмах в рамках межамериканской и африканской систем прав человека, то регулярно принимаются решения, устанавливающие нарушения прав коренных народов, но при этом соблюдение государствами этих решений и их осуществление находятся на низком уровне, и задержки являются обычным делом. Участники были проинформированы о том, что осуществление решений часто является результатом политических решений и внутренней динамики. Остается вопрос: каким образом вы содействуете интернационализации норм, законности и признанию, с тем чтобы обеспечить соблюдение международных стандартов и устранить имплементационный пробел?

40. Участники выразили мнение, что одним из главных недостатков существующих механизмов является то, что они не в достаточной мере участвуют в анализе права на самоопределение. Несмотря на то, что Специальный докладчик, например, предоставил авторитетные руководящие принципы, касающиеся права на самоопределение, договорные органы мало взаимодействовали по этому вопросу. Был задан вопрос о том, что необходимо для того, чтобы другие механизмы анализировали право коренных народов на самоопределение.

Правовая обрядность

41. Как было отмечено в тезисах для обсуждения, правовая обрядность была представлена в качестве полезной призыва, помогающей понять ограничения международной системы договорных органов по правам человека. Правовая обрядность означает принятие официально оформленных средств для обеспечения целей в нормативно-правовой области и при этом полное игнорирование вопросов достижения самих целей и результатов.

42. Правовая обрядность не отрицает автоматически необходимость надзорного механизма. Участники были проинформированы о том, каким образом можно избежать правовой обрядности, сохраняя бдительность и более глубоко инспектируя официальную практику государств в области прав коренных народов. Предложения о создании механизма надзора, позволяющего избежать ошибок обрядности, включают в себя следующее: а) уделение приоритетного внимания институционализации последующей деятельности в связи с осуществлением рекомендаций данного органа; б) тщательный отбор экспертов с достаточными знаниями и потенциалом для участия в работе этого органа, ко-

которые знакомы с комментариями других международных и региональных органов в отношении Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и которые будут решительно выступать в защиту закрепленных в ней прав; с) обеспечение надежной поддержки со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций и институциональной поддержки для данного органа; d) обеспечение того, чтобы процедуры и методы работы этого органа были рациональными и не чрезмерно обременительным; e) тщательное разграничение роли этого нового органа и существующих международных органов, которые также высказывают свои замечания в отношении соблюдения государствами Декларации; и f) обеспечение того, чтобы этот орган уделял внимание наращиванию сильных сторон и потенциала государств, а не делал весь упор на то, что государства делают неправильно.

43. В качестве более эффективной была рекомендована концепция «культуры обучения», а не культуры обвинения. Поощрение государств к постоянному улучшению своего соблюдения прав коренных народов является важным, отвечающим духу сотрудничества подходом. Правозащитные органы, придерживающиеся такого подхода, прежде всего должны попытаться разобраться, в чем заключаются сильные стороны государства, и затем начинать наращивать приверженность правам человека в рамках общих проектов.

Тема 3: В чем суть некоторых проблем в осуществлении Декларации, касающихся земель, территорий и ресурсов?

44. Импульс к созданию механизма наблюдения за осуществлением Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов часто идет от проблем в осуществлении, касающихся земель, территорий и ресурсов. Участники указали на обязательства, принятые на себя государствами в Декларации, учредить на национальном уровне совместно с соответствующими коренными народами справедливые, независимые, беспристрастные, открытые и транспарентные процедуры подтверждения, поощрения и юридического оформления прав коренных народов в отношении земель, территорий и ресурсов. Это обязательство находит также свое отражение в пункте 21 итогового документа Всемирной конференции по коренным народам, в котором говорится о необходимости создать механизмы для признания и юридического подтверждения прав коренных народов на земли. Однако государства это не выполняют.

45. Участникам было сообщено о проблемах в осуществлении прав, связанных с землями, территориями и ресурсами в конкретных условиях. Одним из вопросов, освещенных в результате этого обсуждения, была необходимость для коренных народов улучшать знания о международной системе в области прав человека и доступ к финансовым ресурсам для использования этой системы. Участники вновь подтвердили необходимость повышения осведомленности и оказания технической поддержки в качестве альтернативного или параллельного пути наряду с механизмом подачи и рассмотрения жалоб.

Тема 4: Какие уроки могут быть извлечены из опыта использования других механизмов?

46. Участникам рассказали об опыте использования других механизмов из системы договорных органов в области прав человека и региональных органов,

таких как Африканская комиссия по правам человека и народов и Межамериканский суд по правам человека. Важное значение региональных органов отмечается в пункте 30 итогового документа Всемирной конференции по коренным народам.

47. Участники с удовлетворением отметили все более весомый вклад национальных и региональных институтов в области прав человека в усилия по достижению целей Декларации. Они призвали частный сектор, гражданское общество и академические институты к активному участию в деле поощрения и защиты прав коренных народов.

Тема 5: Каковы будут характеристики механизма надзора?

48. Дискуссии о характеристиках механизма надзора охватывают многие различные вопросы. Участники были проинформированы о том, что учреждение любого нового надзорного механизма требует ясности в отношении цели и сферы его применения. В частности, следует избегать дублирования деятельности Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов и договорных органов Организации Объединенных Наций. Хотя дублирование имеет свои преимущества с точки зрения укрепления норм, прежде чем двигаться вперед по пути создания любого надзорного механизма следует провести всеобъемлющий фактологический анализ существующих механизмов.

49. Возможные характеристики надзорного органа или пересмотренного Экспертного механизма по правам коренных народов включают, но не ограничиваются этим, рассмотрение Механизмом периодических докладов государств совместно с коренными народами; издание заключительных соображений и замечаний общего порядка; проведение миссий по установлению фактов в связи с конкретными ситуациями и обвинениями в области прав человека; и прием жалоб по поводу нарушения прав, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В отношении каждой из этих характеристик были высказаны разные мнения, касающиеся того, могут ли такие характеристики быть эффективными или надлежащими.

Тема 6: Существует ли в Организации Объединенных Наций механизм, который можно было бы адаптировать для выполнения работы надзорного органа?

50. Участники обсудили предложение о внесении поправок в мандат Экспертного механизма по правам коренных народов в соответствии с пунктом 28 итогового документа Всемирной конференции по коренным народам. Участники указали на то, что Совет по правам человека будет обсуждать это положение и что в этой связи необходимо представить предложения со стороны коренных народов. Были представлены иные толкования пункта 28 итогового документа, при этом некоторые участники отмечали, что данный пункт касается оказания содействия государствам-членам «в отслеживании и оценке хода осуществления Декларации и скорейшего достижения ее целей», что свидетельствует о том, что контрольный механизм должен в большей мере быть основанным на сотрудничестве, а не на конфронтации.

51. Некоторые участники высказали мнение о том, что мандат Экспертного механизма по правам коренных народов следует изменить, с тем чтобы он мог получать информацию от коренных народов, а также государств, в отношении

осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Были внесены предложения в отношении того, какие функции мог бы выполнять Экспертный механизм, включая получение сообщений от коренных народов и препровождение выводов на основе страновых докладов и общих замечаний. Некоторые участники высказали мнение о том, что любые процедуры представления докладов должны носить добровольный характер и что государства не должны принуждаться к участию; по этому вопросу консенсус не был достигнут.

52. Были внесены предложения о том, каким образом другие мандаты могли бы оказывать помощь в контроле за осуществлением Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Участники были проинформированы о том, что мандат Постоянного форума не обязательно лишает Постоянный форум возможности выпускать коммюнике или заявления по вопросам, касающимся Декларации, в том числе о конкретных случаях, или участвовать в интерактивных диалогах с государствами в связи с осуществлением Декларации. Вместе с тем, это потребует введения новшеств в методы работы и процессы принятия решений Постоянного форума.

53. Экспертный механизм по правам коренных народов, как и Постоянный форум, также может внести изменения в свою повестку дня, при условии их утверждения Советом по правам человека, в целях включения интерактивного диалога с государствами по вопросу об осуществлении Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов в своих соответствующих странах. Государства, которые, как предполагается, добровольно согласятся на юрисдикцию механизма рассмотрения жалоб должны быть склонны к участию в таком диалоге.

В. Рекомендации

Государства

Имплементационный пробел

54. Участники выразили глубокую озабоченность по поводу имплементационного пробела Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Осуществление стандартов Декларации требует соблюдения этих стандартов со стороны властей, обязанности которых сказываются на жизни коренных народов. В конечном счете, для принуждения к более эффективному осуществлению требуется именно направленное на соблюдение поведения и действия этих органов, работающих на национальном уровне в рамках их соответствующих сфер компетенции. Необходимые реформы в административной практике, стратегиях и законодательстве могут быть проведены лишь на основе исполнительных и законодательных мер, принимаемых на национальном уровне; и в тех случаях, когда осуществление судебной власти оказывает влияние на права коренных народов, осуществление Декларации требует принятия судебных решений в соответствии с ее положениями.

Система Организации Объединенных Наций

Имплементационный пробел

55. Совету по правам человека следует провести всеобъемлющий обзор нынешней системы, с тем чтобы понять, каким образом коренные народы используют существующие договорные органы и универсальный периодический обзор Организации Объединенных Наций и другие региональные механизмы.

56. Совету по правам человека следует провести дополнительное исследование в отношении земель, территорий и ресурсов, с тем чтобы определить, почему здесь наблюдается чрезмерно слабое осуществление и что механизм мог бы сделать для удовлетворения этих основных прав человека коренных народов.

Надзорный механизм

57. Совету по правам человека в ходе его будущих обсуждений вопроса о внесении изменений в мандат Экспертного механизма по правам коренных народов, в соответствии с пунктом 28 итогового документа Всемирной конференции по коренным народам, следует принять во внимание доклад о работе этого совещания группы экспертов и затронутые на нем вопросы и проблемы.

58. Совету по правам человека следует обеспечить, чтобы любые обсуждения в отношении предлагаемого факультативного протокола к Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, в том числе любые предлагаемые изменения мандата Экспертного механизма по правам коренных народов, предусматривали полное, эффективное и равное участие всех коренных народов, в соответствии с Декларацией.

Приложение I

Повестка дня и программа работы

Дата/время/Пункт повестки дня/программа

Среда, 28 января 2015 года

10—10 ч. 30 м. — Вступительное слово директора Отдела социальной политики и развития Департамента по экономическим и социальным вопросам Даниэла Баса

Пункт 1. Выборы Председателя и Докладчика

Пункт 2. Утверждение повестки дня и организация работы

10 ч. 30 м. — 13 ч. 00 м. — Вступительные заявления Меган Дэвис и Дали Самбо Дороу

Тема 1: Почему для Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов требуется факультативный протокол?

- а) Существует ли имплементационный пробел?
- б) Какие причины обуславливают необходимость создания надзорного органа для Декларации Организации Объединенных Наций?
- в) Существует ли имплементационный пробел и носит ли он более острый характер в некоторых вопросах Декларации Организации Объединенных Наций, в частности, в вопросах земель, территорий и ресурсов?

Выступление

Джеймс Анайя

Общая дискуссия

15 ч. 00 м. — 18 ч. 00 м.

15 ч. 00 м. — 16 ч. 30 м.

Тема 2: Каковы ограничения нынешней системы международных норм в области прав человека в том, что касается контроля за соблюдением прав? Поощряет ли она «правовую обрядность»?

- а) Учитывая недавнюю реформу договорных органов, как создание еще одного органа отчасти снимает обеспокоенность, которую государства и механизмы в области прав человека испытывают в отношении эффективности таких органов, рабочей нагрузки и проблем дублирования?
- б) Учитывая быстрорастущий объем литературы по вопросу о недостатках «политики кнута и пряника» для осуществления прав человека, в том числе в отношении концепции «правовая обрядность», каким образом этот орган может отличаться от других?
- в) Каковы ограничения применения такого подхода?

Выступление

Флер Эджок

Общая дискуссия

16 ч. 30 м. — 18 ч. 00 м.

Тема 3: В чем суть некоторых проблем в осуществлении Декларации, касающихся земель, территорий и ресурсов?

Каковы ограничения механизмов с государственной основой, имеющих отношение к землям, территориям и ресурсам?

Выступление

Гуля Куценко

Общая дискуссия

Четверг, 29 января 2015 года

10 ч. 00 м. — 13 ч. 00 м.

10 ч. 00 м. — 11 ч. 00 м.

Тема 4: Какие уроки могут быть извлечены из опыта использования других механизмов?

а) Как работают региональные механизмы? Являются ли они эффективными? Чем они отличаются от механизмов Организации Объединенных Наций?

б) Какие уроки можно извлечь из опыта работы других надзорных органов в соответствии с факультативным протоколом?

Выступление

Сухас Чакма

Общая дискуссия

11 ч. 00 м. — 12 ч. 00 м.

Тема 5: Каковы будут характеристики механизма надзора? Кто будет подлежать рассмотрению, и каковы будут требования о приемлемости?

а) Какие виды моделей можно было бы использовать в Декларации Организации Объединенных Наций?

б) Как будут действовать требования о приемлемости?

с) Каковы преимущества добровольного механизма?

д) Как производится отбор дел?

е) Каким должен быть состав органа?

ф) Какими должны быть методы работы?

Выступление

Элифура Лалтаика

Общая дискуссия

12 ч. 00 м. — 13 ч. 00 м.

Тема 6: Существует ли в Организации Объединенных Наций механизм, который можно было бы адаптировать для выполнения работы надзорного органа?

Выступление

Маттиас Ахрен

Общая дискуссия

15 ч. 00 м. — 18 ч. 00 м. Утверждение выводов и рекомендаций

Приложение II

Список участников

Члены Постоянного форума по вопросам коренных народов

Дали Самбо Дороу
Джоан Карлинг
Меган Дэвис
Оливер Лооде
Айса Мукабенова

Приглашенные эксперты

Флер Эдкок, Новая Зеландия
Маттиас Ахрен, Швеция
Джеймс Анайя, Соединенные Штаты Америки
Сухас Чакма, Индия
Гульвайра Куценко, Российская Федерация
Элифура Лалтаика, Объединенная Республика Танзания
Виктория Таули-Корпус, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов
Алберт Детервиль, Председатель Экспертного механизма по правам коренных народов
Уилтон Литлчайлд, член Экспертного механизма по правам коренных народов
Франсиско Кали Тзаи, Председатель Комитета по ликвидации расовой дискриминации

Система Организации Объединенных Наций

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)
Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)
Панамериканская организация здравоохранения (ПАОЗ)
Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)
Программа сотрудничества Организации Объединенных Наций в сокращении выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах

Неправительственные организации и академические институты

Юридический альянс американских индейцев

Ассамблея «первых наций»
Организация «Культурное выживание»
Фонд Читтагонгского горного района
Колумбийский университет
Международная организация по охране окружающей среды
Информационный центр по правам коренных народов Гальду
Большой совет племени кри (Ию Истчи)
Центр правовой защиты индейцев
Всемирная ассоциация коренного населения
Комитет канадских квакеров на службе общества
Межнациональный совет по индейским договорам
Фонд обеспечения безопасности девочек
Национальный конгресс коренного населения Австралии
Национальный совет индейской молодежи
НРК Сапми
Организация «Племя кри Очаповаке»
Саамский парламент Норвегии
Фонд «Трайбал линк»
Университет Торонто
Венский университет

Государства

Аргентина
Армения
Бангладеш
Боливия (Многонациональное Государство)
Бразилия
Канада
Чили
Колумбия
Эквадор
Сальвадор
Финляндия
Греция

Ирак
Мексика
Новая Зеландия
Филиппины
Российская Федерация
Южная Африка
Турция
Соединенные Штаты Америки
Вьетнам

Межправительственные организации

Европейский союз

Приложение III

Перечень документов

Концептуальная записка

Программа работы для совещания группы экспертов

Документ, представленный Флер Эдкок

Документ, представленный Маттиасом Ахреном

Документ, представленный Джеймсом Анайи

Документ, представленный Сухасом Чакма

Документ, представленный Элифурой Лалтаика

Изучение вопроса о факультативном протоколе к Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов с уделением особого внимания вопросу о возможном создании добровольного механизма (Е/С.19/2014/7)

Все доклады, включая другие документы, представленные на этом совещании, размещены на веб-сайте секретариата Постоянного форума по вопросам коренных народов:

<http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/EGM2015OptionalProtocoltoUNDRIP.aspx>.