



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.4/1994/10
19 July 1994

RUSSIAN
Original: SPANISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Рабочая группа по коренным народам
Двенадцатая сессия
Пункт 8 а) предварительной повестки дня
25-29 июля 1994 года

РАБОЧАЯ ГРУППА ПО КОРЕННЫМ НАРОДАМ

БУДУЩАЯ РОЛЬ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Рабочий документ, представленный г-ном Мигелем Альфонсо Мартинесом

1. На своей одиннадцатой сессии Рабочая группа рекомендовала продолжить на своей двенадцатой сессии работу по рассмотрению вопроса о ее будущей роли (E/CN.4/Sub.2/1993/29, пункт 237). Она также просила г-на Альфонсо Мартинеса "обновить и дополнить" соответствующую записку, которая была подготовлена в 1993 году ее Председателем-докладчиком, г-жой Эрикой Ирен Даес, по этому вопросу (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1993/8) и которая была внесена на рассмотрение Группы на одиннадцатой сессии. Настоящий документ представляется Группе для рассмотрения во исполнение вышеупомянутого мандата.
2. Автор настоящего рабочего документа хотел бы, во-первых, отдать должное усилиям, предпринятым Председателем-докладчиком при подготовке записки. Прямо или косвенно эта записка послужила основой для широкой и содержательной дискуссии, которая была проведена по этому важному вопросу Группой в ходе ее сессии 1993 года.

GE.94-13249 (R)

3. Следует отметить, что основные проблемы, отмеченные в записке Председателя-

докладчика, и в 1994 году имеют не меньшую актуальность и значение, чем в период ее рассмотрения Рабочей группой в 1993 году. Поэтому автор настоящего документа полностью присоединяется к высказанным в этой записке соображениям.

4. Вместе с тем, несмотря на ясность и точность содержания вышеупомянутой записки, анализ резюме прений, состоявшихся в рамках Рабочей группы в прошлом году (см. документ E/CN.4/Sub.2/1993/29, пункты 187-195), а также тех замечаний, которые были высказаны по этой записке автором, обуславливает необходимость прояснения некоторых аспектов, имеющих ключевое значение для рассмотрения данного вопроса.

5. Большая часть видимых недопониманий, которые можно было заметить в ходе этих прений, была обусловлена формулировкой - заведомо ошибочной, по мнению автора, - выбранной Всемирной конференцией по правам человека (Вена, июнь 1993 года) для описания будущей роли Рабочей группы. Другие проблемы, также вызванные использованием расплывчатых формулировок (являвшихся поэтому крайне неудачными), были обусловлены весьма похвальной инициативой этой Конференции рекомендовать рассмотреть вопрос - в рамках объявленного в настоящее время Международного десятилетия коренных народов мира о "возможности создания постоянного форума для коренных народов в системе Организации Объединенных Наций" (подчеркнуто автором).

6. Фактически, в том, что касается будущей роли Группы, Конференция в Венской декларации и Программе действий рекомендовала Комиссии по правам человека, т.е. органу, которому непосредственно подчиняется Подкомиссия и, соответственно, косвенно - Рабочая группа по коренным народам, "[рассмотреть] возможность продления и обновления мандата Рабочей группы по коренным народам после завершения разработки проекта декларации о правах коренных народов" (A/CONF.157/23, часть II, пункт 29).

7. Из вышеупомянутой цитаты можно сделать три вывода, которые совершенно очевидно являются полностью ошибочными. Позвольте проанализировать каждый из них по отдельности.

8. Первая из этих явных ошибок заключается в том, что Рабочая группа в настоящее время имеет временный мандат, который в этой связи должен периодически продлеваться, с тем чтобы Группа могла нормально продолжать свою работу. Согласно тексту, принятому в ходе Всемирной конференции, момент, когда Комиссия должна "продлевать" этот мандат, совпадает по времени с завершением работы Группы над разработкой проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Фактически, из формулировки, использованной Конференцией, напрашивается вывод о том, что она рекомендовала, чтобы как только Рабочая группа завершит свою работу над процессом составления проекта декларации и передаст его Подкомиссии, Комиссия по правам человека должна принять решение о "продлении" ее действующего мандата (с фиксированным сроком, предположительно в один год), уполномочивая ее, таким образом, продолжать выполнение своей задачи в период времени, согласованный с Комиссией.

9. Последствия такого решения очевидны: как только Рабочая группы выполнит свою задачу по подготовке проекта декларации и, если, по той или иной причине, Комиссия не примет решения о "продлении" ее мандата, Рабочая группа по коренным народам прекратит

свое существование из-за отсутствия соответствующего решения. Следуя этой же логике, можно предположить, что то же самое произойдет, если Комиссия примет решение о "продлении" мандата Рабочей группы лишь на определенный период времени после выполнения соответствующей задачи. Другими словами, при таком толковании рекомендации Конференции, если по той или иной причине Комиссия сочтет, что дальнейшее существование Рабочей группы является нецелесообразным, то при этом не потребуются даже выдвижения соответствующего предложения со стороны одного (или нескольких) государств - членов Комиссии для прекращения функций Рабочей группы, что будет трудно оправдать в глазах как международного, так и национального общественного мнения большинства из этих стран.

10. В этих условиях простого бездействия Комиссии будет достаточно для ликвидации - без того, чтобы тот или иной из ее членов взял на себя выполнение аналогичных функций, - уникального постоянного форума, который реально существует и действует в настоящее время в рамках системы Организации Объединенных Наций и который открыт для участия как государств-членов, так и коренных народов и их представителей (вне зависимости от того, имеют ли они какой-либо признанный статус при Экономическом и Социальном Совете). Кроме того, согласно тексту вышеупомянутой рекомендации Конференции, эти будущие задачи, дающие Группе полномочия осуществлять свой мандат - всякий раз, когда он "продлевается" Комиссией (если она примет такое решение), - устанавливаются в этом "обновленном" мандате, смысл и содержание которых уточняется Комиссией.

11. Замешательство, вызванное формулировкой Всемирной конференции, стало очевидным в ходе прошлогодних прений, проходивших в рамках Рабочей группы. В своих выступлениях (а иногда и в неофициальных беседах) представители различных коренных народов и организаций, специалисты по этой тематике и даже представители некоторых правительств исходили из того, что фактически действующий мандат Группы должен быть "продлен" Комиссией в 1994 году, как только она завершит свою работу над проектом декларации и передаст его на рассмотрение Подкомиссии.

12. Это недопонимание и озабоченности продолжали существовать, несмотря на то, что Председатель-докладчик, открывая прения в прошлом году по вопросу о будущей роли Группы, выразила твердую уверенность в ее дальнейшем существовании. При этом г-жа Даес со всей откровенностью заявила, что "не стоит опасаться роспуска Рабочей группы после завершения работы по подготовке проекта декларации [и что], напротив, есть все основания считать, что ее роль и компетентность возрастут" (Е/CN.4/Sub.2/1993/29, пункт 187).

13. Вместе с тем значительное число представителей коренных народов и организаций довели до сведения автора настоящего документа - как в Женеве в период сессии Группы в 1993 году, так и позднее - серьезную обеспокоенность по поводу вероятности того, что в рамках подобной инициативы со стороны Всемирной конференции фактически ведется прямая подготовка к ликвидации Рабочей группы или к значительному сокращению ее функций. По мнению этих источников, причиной столь экстремальной меры могла явиться неудовлетворенность и обеспокоенность некоторых правительств теми формулировками, которые Рабочая группа намеревается включить в проект декларации.

14. Фактически, эти озабоченности, которые уже тогда были совершенно ясны автору настоящего документа, были обусловлены и еще двумя другими важными событиями. Прежде всего Рабочая группа впервые внесла в свою программу работы в качестве отдельного пункта вопрос о своей будущей роли в системе Организации Объединенных Наций.
15. С другой стороны, устранению существующих озабоченностей не способствовали и настойчивые усилия некоторых сторон, занимающих активную позицию в вопросах коренных народов (главным образом различных правительств, хотя и не только их). Эти их усилия были направлены на скорейшее завершение заключительного этапа подготовки данного проекта Рабочей группой, с тем чтобы добиться завершения ею своей задачи в 1993 году.
16. Следует учитывать то, что – согласно рекомендации Всемирной конференции – именно завершение ее работы над вышеупомянутым проектом декларации открывает путь для осуществления Комиссией процесса "продления" и "обновления" мандата Рабочей группы со всеми возможными вытекающими отсюда негативными последствиями, о которых говорилось выше и которые могли бы иметь место вследствие этих мер.
17. По мнению сторонников "необходимости" того, чтобы Группа завершила свою работу по проекту декларации в 1993 году и в том же году передала его на утверждение Подкомиссии, у членов Группы нет иного выхода кроме принятия к исполнению просьбы, сформулированной государствами-членами в Декларации и Программе действий Всемирной конференции (A/CONF.157/23, часть II, пункт 28).
18. Кроме того, в качестве дополнительного довода "необходимости" завершения этой работы в 1993 году они приводили то соображение, что нет никакой уверенности в том, что в 1994 году Группа сохранит свой нынешний членский состав. Действительно, в начале 1994 года истек срок полномочий двух членов Группы, которые, несомненно, внесли важный вклад в подготовку проекта декларации, в особенности ее Председатель-докладчик. Согласно этой логике, Группа не вправе утверждать окончательный вариант вышеупомянутого проекта в отсутствие двух ее членов.
19. Вместе с тем большинство участников прений 1993 года – в том числе и автор настоящего документа – не считали, что Группа должна обязательно завершить свою работу в этой области в 1993 году; в частности, с учетом неясностей, связанных с возможной ликвидацией Группы Комиссией в 1994 году, а также в свете расплывчатых формулировок, содержащихся в Венской рекомендации.
20. Выступая с этико-функциональных позиций, они утверждали, что главная обязанность Группы заключается в тщательном и четком выполнении работы, подготовке качественного документа, передаваемого вначале на рассмотрение Подкомиссии, а затем Комиссии, Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее, а также в приложении максимальных усилий для выработки формулировок, которые были бы приемлемы для всех заинтересованных в проекте сторон, когда соответствующие правительственные органы приступят к его обсуждению. Если бы этого можно было достичь в 1993 году, то, несомненно, Группа должна была бы сделать все возможное для завершения своей работы.

Если можно было бы ожидать, что для выполнения этой задачи будет выделено дополнительное время, то мы не придавали бы столь большого значения вопросу скорейшего завершения нашей работы.

21. С институционально-юридической точки зрения можно сделать вывод о том, что просьба Всемирной конференции уступает последним решениям, которые были приняты по этому вопросу Комиссией (резолюции 1993/30 и 1993/31). Комиссия исходит из того, что она является высшей инстанцией в этом вопросе с самого начала работы Группы над проектом декларации. В этих двух резолюциях с гораздо большей степенью реализма, чем это сделала Конференция, Комиссия лишь просила Группу "предпринять все возможное" для завершения в 1993 году своей работы в соответствующей области (пункты 12 и 6 а), соответственно).

22. Если следовать этой логике, то неизбежен вывод о том, что иной состав Рабочей группы в 1994 году, который уже претерпел некоторые изменения в предыдущие годы (и который в конечном итоге был несколько изменен решением одной из региональных групп), не должен являться решающим фактором по сравнению с другими, упомянутыми ранее; в частности, поспешность не должна оказывать неблагоприятное влияние на качество работы Группы.

23. Так или иначе, Рабочая группа подготовила текст, который, за некоторым исключением, был принят консенсусом в 1993 года пятью ее членами. Этот текст был согласован в ходе закрытых заседаний после бессонных ночей и интенсивной работы без выходных почти через три недели после того, как истекли десять рабочих дней, выделенных Советом для проведения одиннадцатой сессии.

24. Несмотря на все эти усилия, Подкомиссия не смогла приступить к рассмотрению этого текста в 1993 году. Своей резолюцией 1993/46 от 26 августа 1993 года она постановила начать его рассмотрение лишь после того, как Рабочая группа заслушает на своих открытых заседаниях в 1994 году замечания правительств и коренных народов по поводу проекта, принятого Группой в прошлом году, и соответствующим образом проинформирует об этом Подкомиссию.

25. Возвращаясь к основному вопросу, касающемуся характера мандата Рабочей группы, следует отметить, что как только Рабочая группа передаст Подкомиссии свой окончательный вариант проекта декларации - предположительно в августе 1994 года - Комиссия должна "продлить" указанный мандат, т.е. через несколько месяцев, в период своей пятьдесят первой сессии, что является абсурдным как с точки зрения организационной практики, используемой в таких случаях, так и с чисто юридической и институциональной точек зрения.

26. Что касается первого момента, то, насколько известно, Группа с момента своего создания в 1982 году ежегодно - за исключением 1986 года по причине "финансового кризиса" Организации Объединенных Наций - проводила свои сессии, не нуждаясь в принятии Комиссией официального решения о продлении ее мандата. С определенного момента Комиссия ежегодно принимает резолюцию, касающуюся работы, проделанной Группой за предыдущий год; в одном из пунктов этой резолюции она просит Экономический и

Социальный Совет уполномочить Группу провести свою сессию в течение срока (как правило, пяти рабочих дней), предусматриваемого в резолюции Совета, где также определяется ее состав.

27. Руководствуясь принципами юридической практики, сама Комиссия до настоящего времени считала само собой разумеющимся, что мандат Рабочей группы имеет постоянный (а не срочный) характер. Она справедливо считала, что Группа является специальным органом; другими словами, некой инстанцией, существование которой зависит прежде всего от выполнения или невыполнения того мандата, для которого она была создана, что, разумеется, не предполагает ее роспуска посредством соответствующего решения.

28. С одной стороны, вполне очевидно, что до настоящего времени ни одним из компетентных органов не принималось какого-либо решения о роспуске Группы. Кроме того, даже беглого ознакомления с решением Совета о создании Рабочей группы (резолюция 1982/34 от 7 мая 1982 года) достаточно, чтобы понять, что ее мандат еще не выполнен. Касаясь этого последнего аспекта, следует отметить, что во многих странах в настоящее время имеют место - и будут иметь место в обозримом будущем - "ситуации, относящиеся к защите прав человека и основных свобод" коренных народов; ситуации, которые Группа обязана рассматривать в соответствии с мандатом, данным ей вышеупомянутой резолюцией Совета (пункт 1). С другой стороны, в том же пункте резолюции Совет уполномочил Подкомиссию "ежегодно создавать" эту Рабочую группу; в то же время в этом пункте, как и в остальной части этой резолюции, не содержится каких-либо временных ограничений, которые обязывали бы Подкомиссию воздерживаться от регулярного создания Рабочей группы.

29. В действительности, как Комиссия, так и Подкомиссия всегда рассматривали - и продолжают рассматривать - Группу в качестве постоянного вспомогательного органа, для продолжения деятельности которой не требуется принятия ежегодных решений, которые содержали бы рекомендацию, обращенную к вышестоящим органам (Комиссии и Совету), о создании Рабочей группы на следующий год.

30. Из всего вышесказанного нетрудно сделать вывод о том, что по завершении задачи по подготовке проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов Рабочей группе для продолжения нормальной ежегодной деятельности не требуется "продления" на периодической основе ее мандата Комиссией по правам человека (или любым иным органом системы Организации Объединенных Наций).

31. Другими словами, даже если согласиться с тем аргументом (об этом аспекте мы поговорим позднее), что Комиссия действительно обладает полномочиями принимать окончательные решения относительно "продления" мандата Группы, то это не означает ее исчезновения в качестве одного из органов Организации Объединенных Наций даже в том случае, если Комиссия в 1994 году - или позднее - не примет решения о "продлении" ее мандата, предполагающего ее дальнейшее существование в качестве вспомогательного органа Подкомиссии.

32. Независимо от выполнения или невыполнения Рабочей группой своего мандата, ее положение в качестве постоянного (специального) органа системы Организации Объединенных Наций означает, что возможная инерция в будущем вышестоящих органов (Комиссии и

Совета) в том, что касается продления "мандата Группы", не может быть определяющим фактором для ее ликвидации. Для того чтобы это произошло, необходимо, чтобы соответствующая инстанция системы утвердила – по инициативе одного или нескольких государств-членов – решение о прекращении ее функций.

33. Второй сложный момент, выявившийся в ходе обсуждения Рабочей группой этой темы в 1993 году, был обусловлен формулировками Всемирной конференции, касающимися реальных полномочий Комиссии по правам человека в отношении определенных аспектов мандата Группы. Текст утвержденной в Вене рекомендации дает не совсем правильное представление о том, что Комиссия может своей собственной волей не только "продлить", но и "обновить" мандат Рабочей группы.

34. Что касается этого пункта, то в данном случае было бы непростительным забывать об иерархической структуре Организации Объединенных Наций. Как уже говорилось выше, Рабочая группа была учреждена Экономическим и Социальным Советом, основным органом Организации Объединенных Наций, одним из функциональных комиссий которого, т.е. вспомогательным органом, является Комиссия по правам человека (такое же положение занимает и Подкомиссия по отношению к Комиссии и Рабочая группа по отношению к Подкомиссии). Логично предположить, что именно Совет, определивший первоначальный мандат Группы, должен уполномочивать Подкомиссию ежегодно учреждать Рабочую группу. Поэтому лишь Совет имеет полномочия в качестве последней инстанции принимать решения о любом аспекте первоначального мандата Группы, которым она была наделена в 1982 году; в число этих вопросов входит и любое возможное его "обновление", если таковое может потребоваться. В этой связи Комиссия может лишь представлять рекомендации Совету, который в свою очередь может принимать или отклонять их в качестве конечной инстанции.

35. Хотелось бы, хотя бы вкратце, остановиться на вопросе о возможной необходимости официального "обновления" мандата Группы; в частности, используется ли эта терминология для пересмотра первоначального мандата Группы, которым она была наделена Советом в 1982 году, и ликвидации одной из двух ее основных обязанностей, являвшихся соответствующей правовой основой для тех заметных достижений в области содействия соблюдению и защиты прав коренных народов, которых она добилась с момента своего образования в 1982 году.

36. Следует прежде всего подчеркнуть, что автор настоящего документа не считает полезным или необходимым для целей данной Группы проводить официальное "обновление" ее действующего мандата.

37. В основе всех этих соображений лежит прежде всего та неопределенность, которая сегодня обуславливает само существование Рабочей группы в сложившихся условиях; определенную роль в этом сыграли рекомендации Всемирной конференции в Вене, о которых мы говорили выше. Практическое же и реальное их воплощение в жизнь, т.е.

осуществление процесса официального пересмотра фактических функций Группы, на деле чревато новыми неопределенностями, конечный результат которых в настоящее время предугадать невозможно.

38. Эти логические доводы представляются вполне обоснованными, если учесть, что данный процесс "обновления" функций Рабочей группы так или иначе должен производиться теми [правительственными] инстанциями Организации Объединенных Наций, в которых организации коренных народов пока не имеют гарантированного числа мест.

39. С другой стороны, по прошествии 12 лет ее деятельности уместно задаться вопросом, действительно ли мандат Группы на практике противоречил тем целям, с которыми эта Группа была создана (зафиксированным в преамбуле резолюции 1982/34, которой эта Группа была учреждена Советом), или же в какой мере этот мандат служил препятствием для той деятельности самой Группы или вышестоящих органов (вне зависимости от того, являются они государственными или нет), которая давала возможность для изучения в прошлом или будущем постоянно изменяющихся ситуаций и новых угроз, возникающих в этой области.

40. Совершенно очевидно, что предстоит еще много сделать для того, чтобы устранить "те тяжелые и требующие неотложных действий" ситуации (по словам вышеупомянутой преамбулы), с которыми сталкиваются в настоящее время коренные народы. Вместе с тем очевидно, что при выполнении своих первоначальных обязанностей Группа достигла значительных успехов по крайней мере в пяти ключевых аспектах данной проблемы, в том числе: 1) в развитии международных норм в данной области в рамках подготовки проекта декларации; 2) в деле содействия более глубокому осознанию масштабности и остроты проблем, с которыми неизбежно сталкиваются коренные народы, как общественностью (национальной и международной), так и многочисленными национальными ведомствами, призванными заниматься вопросами коренных народов; 3) в деле уточнения существа многих из этих проблем и различных их сторон (например, того, что касается культурных прав), а также в области поиска возможных конкретных решений этих проблем; 4) в создании постоянного форума для свободного обмена мнениями между правительствами и коренными народами по вопросам, по которым у той и другой стороны имеются не только противоречия, но и общие интересы; и 5) в деле обеспечения постоянных ежегодных контактов, обмена опытом и возможного уточнения позиций между организациями и коренными народами.

41. Кроме того, то, насколько широко Экономический и Социальный Совет в первоначальном мандате Группы определил ее две главные функции (см. пункты 28, выше, и 43, ниже), заставляет предположить наличие широкой "концептуальной основы". Эта концептуальная основа охватывает если не все, то, по крайней мере, подавляющее большинство аспектов этой проблематики, которая сегодня, как и в 1982 году, является жизненно важной сферой интересов коренных народов.

42. И наконец, не следует забывать, что эта широкая концептуальная основа обеспечивает столь необходимую гибкость в деятельности Группы. Ее первоначальный мандат дает

возможность Подкомиссии, Комиссии и даже Генеральной Ассамблее – без какой-либо необходимости официального "обновления" – формулировать рекомендации относительно тех новых видов деятельности, которые призвана осуществлять Рабочая группа в новых условиях. Последним примером этого может служить задача, выдвинутая в ходе последней сессии в связи с недавним провозглашением Генеральной Ассамблеей Международного десятилетия коренных народов мира.

43. И наконец, третье недопонимание, которое выявилось в ходе прений в 1993 году, касается содержания тех функций, выполнение которых Совет поручил Рабочей группе в ее первоначальном мандате, т.е. "уделять особое внимание развитию норм, касающихся прав коренного населения" (пункт 2). Формулировка, представленная Всемирной конференции, заставляет предположить, что по завершении Группой выработки своего варианта проекта декларации выполнение этой важнейшей части ее мандата полностью прекращается.

44. Совершенно очевидно, что это совершенно не так; об этом же с присущей ей четкостью заявила и Председатель-Докладчик в своей вышеупомянутой записке 1993 года о будущей роли Рабочей группы (Е/CN.4/Sub.2/AC.4/1993/8). Отметив (пункт 6), что до настоящего времени Группа в своей работе уделяла основное внимание выработке проекта декларации, она выделила и ряд других вопросов в связи с этим вторым аспектом ее мандата, который еще предстоит рассмотреть Группе, включая работу, связанную с самим проектом декларации после завершения выработки его начального варианта. Совершенно обоснованно в пункте 11 г) этого документа г-жа Даес упомянула о ряде других конкретных задач, которые Группа могла бы выполнить для содействия прогрессивному развитию международных норм в сфере прав коренных народов.

45. Именно в силу трех вышеупомянутых причин, имеющих огромное значение, автор настоящего документа счел необходимым уделить надлежащее внимание более глубокому осмыслению недопониманий, возникших в 1993 году в связи с будущей ролью Рабочей группы.

46. Первым можно было бы назвать просветительскую функцию, которая, по его мнению, составляет один из важнейших неписаных принципов Рабочей группы. Все мы прилагаем усилия для достижения этой цели, в частности для пополнения наших знаний об общей проблематике или конкретных ситуациях, информация о которых зачастую бывает неполной с учетом обширности этих вопросов и их известной сложности. По мнению автора, это особенно касается членов Рабочей группы, независимо от того количества лет, в течение которых они занимаются этими вопросами, а также, правда, в меньшей мере, делегаций стран-наблюдателей, многие из которых часто меняют своих представителей на сессиях Группы. С другой стороны, для коренных народов и их организаций зачастую бывает полезным глубоко ознакомиться с отнюдь не простыми институциональными и процессуальными вопросами, которыми изобилует система Организации Объединенных Наций.

47. Вторым аспектом является то, что в этом году Группе предстоит вновь рассмотреть вопрос о своей возможной будущей роли и при этом совершенно необходимо сделать все, что в наших силах, для того чтобы в ходе прений 1994 года не возникли те же недопонимания, которые имели место в 1993 году. В ходе нынешней сессии Группы этот вопрос приобретает первостепенную важность, особенно с учетом возможно большей экономии имеющегося времени.

48. В этом смысле следует учитывать, что, как известно, в течение трех лет на проведение сессий Группы выделялось десять рабочих дней, а в ходе своей сессии 1994 года Комиссия не сочла необходимым рекомендовать Совету продолжать эту практику (резолюция 1994/29 от 4 марта 1994 года, пункт 6 а)). Поэтому для рассмотрения повестки дня, самой насыщенной за все годы ее работы, в распоряжении Группы будет только пять дней (т.е. половина того времени, которым она располагала в 1993 году), ибо недавно по просьбе Генеральной Ассамблеи (резолюция 48/163 от 21 декабря 1993 года, пункты 4, 11, 12 и 18) Комиссия в своих резолюциях 1994/26 (пункты 5 и 15) и 1994/28 (пункт 2) от 4 марта 1994 года поставила перед ней новые конкретные задачи в рамках ее нынешнего мандата.

49. Третьей причиной, по которой в начале этого документа автор был вынужден пространно говорить о неопределенности и растерянности, характеризовавших дискуссии 1993 года, во многом связана с вопросом о повышении значения Группы как подразделения. В ближайшем будущем ее вполне может подстергать новая опасность: Рабочая группа может прекратить свое существование или же ее нынешние функции могут быть существенно изменены. Вероятность этого вызывает крайнее сожаление, ибо она явилась непосредственным следствием выдвинутой Всемирной конференцией крайне важной инициативы относительно целесообразности рассмотрения вопроса о "создании в системе Организации Объединенных Наций постоянного форума для коренных народов" (подчеркнуто автором) (A/CONF.157/23, Часть II, пункт 32). Впоследствии эта идея нашла отражение (в менее официальном порядке) в резолюции 48/163 (пункт 20) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Комиссию уделить первоочередное внимание на своих заседаниях 1994 года рассмотрению вопроса о "создании" упомянутого форума.

50. По мнению автора настоящего документа, эта инициатива Конференции была сформулирована в крайне неудачных терминах. Казалось, термин "создание" был употреблен для того, чтобы навести на мысль, будто в системе Организации Объединенных Наций не существует "постоянного форума" для коренных народов. Вместе с тем авторы этой терминологии не могли не знать, что в системе Организации Объединенных Наций уже более десяти лет работает постоянная инстанция (или форум), которая занимается исключительно рассмотрением вопросов, затрагивающих коренные народы. Этим форумом, естественно, является Рабочая группа по коренному населению.

51. Именно здесь важно напомнить, что, как уже указывалось ранее (см. пункты 6 и 8 выше), постоянный статус Группы был поставлен под сомнение самой Конференцией, которая рекомендовала Комиссии "рассмотреть возможность обновить... [ее] мандат" (подчеркнуто автором), когда уже была завершена работа над проектом декларации о правах коренных народов.

52. Именно на этом статусе Рабочей группы как "единственном органе в системе Организации Объединенных Наций, в котором коренные народы имеют возможность обсуждать волнующие их вопросы" (подчеркнуто автором), был справедливо поставлен акцент Председателем-Докладчиком в уже упоминавшейся Записке от 1993 года, посвященной этой теме (см. документ E/CN.4/Sub.2/AC.4/1993/8, пункт 10).

53. Тот факт, что авторы выдвинутой на Всемирной конференции инициативы, не сочли необходимым определить - хотя бы в общих чертах - основные параметры будущего "постоянного форума" (т.е. его место в структуре Организации Объединенных Наций, его возможные функции, состав, финансирование и т.д.), отнюдь не помог рассеять сомнения, которые сразу же возникли в отношении столь новаторской идеи. Они высказывались в ходе прений по поводу будущей роли Рабочей группы в самой же Группе в 1993 году. От этих сомнений - возможно, не всех из них - не был свободен и сам доклад Группы Подкомиссии за прошлый год (E/CN.4/Sub.2/1993/29, пункты 190 и 191).

54. Пытаясь прояснить ситуацию в данном вопросе, автор настоящего документа обратился за помощью к высокопоставленным должностным лицам Центра по правам человека, представителям организаций коренных народов и даже отдельным лицам, которые как представители соответствующих правительств или в другом качестве принимали участие в редактировании рекомендации, принятой венской Всемирной конференцией, и получил самые разнообразные, а иногда и противоречивые ответы.

55. Как это ни парадоксально может прозвучать, но нечеткость терминологии помешала тому, что эта идея неожиданно была встречена с эйфорией в довольно широких кругах. Ситуацию еще больше усложнило то, что в прошлогодних прениях Рабочей группы впервые в ходе публичного обсуждения говорилось то о возможном создании этого "постоянного форума", то о будущей роли Рабочей группы. Видимо, с тех пор при таких серьезных недостатках идея о возможном создании этого "постоянного форума" укоренилась и стала рассматриваться даже коренными народами и их организациями как возможная альтернатива дальнейшему осуществлению Рабочей группой по коренному населению ее нынешнего мандата.

56. Недавно на одном научном форуме, где обсуждались различные практические аспекты современной трактовки вопросов, связанных с коренными народами, в Организации Объединенных Наций было официально заявлено о необходимости проанализировать эту возможную альтернативу в ходе дискуссий, посвященных будущей роли Рабочей группы, которые должны состояться в этом году. На том же форуме даже отстаивалась мысль о

том, что если при нынешних финансовых затруднениях Организации Объединенных Наций или в силу иных причин трудно будет обеспечивать работу двух постоянных инстанций ("постоянного форума" и Рабочей группы), занимающихся проблематикой коренных народов, то приоритет следует отдать созданию этого пока непонятого "постоянного форума".

57. Это – вызов, и он не должен восприниматься благодушно или оставаться без ответа. Это особенно важно, если иметь в виду итоги работы Рабочей группы в течение 11 лет (см. пункт 40 выше) и новые ближайшие задачи в этой области, которые Организации Объединенных Наций предстоит решать вследствие провозглашения Международного десятилетия коренных народов мира и в преддверии относительно скорого принятия проекта декларации о правах коренных народов.

58. В сущности, казалось бы, нет никакой необходимости, как это ни странно, даже рассматривать идею о возможной замене Рабочей группы какой-то инстанцией, концепция которой даже четко не оформилась. Однако необходимо проанализировать этот вопрос через призму возможного принятия в ближайшем будущем Комиссией по правам человека инициативы о вынесении рекомендации Экономическому и Социальному Совету относительно возможного изменения мандата Группы. Ознакомившись с мнениями своих членов, а также делегаций – наблюдателей от правительств и коренных народов, Рабочая группа должна сформулировать четкие рекомендации Подкомиссии по этому важнейшему вопросу. На основании этих рекомендаций Группы Подкомиссия в свою очередь должна ознакомить со своим видением этой проблемы непосредственно вышестоящую инстанцию (Комиссию) и сам Совет.

59. Мнения автора настоящего рабочего документа по этому вопросу четко определены. Он исходит из того, что и венская Всемирная конференция (несмотря на расплывчатость ее рекомендаций по данному вопросу), и Генеральная Ассамблея, и Комиссия по правам человека сочли целесообразным, чтобы в рамках Организации Объединенных Наций работали две постоянные инстанции (а не одна, как сейчас), занимающиеся исключительно проблематикой коренных народов, и автор согласен с этим. Его соображения по этому поводу можно резюмировать следующим образом:

а) Рабочая группа должна продолжать свою работу не только до того момента, когда будет создан упомянутый "постоянный форум" и абсолютно четко очерчены его возможные институциональные рамки в системе Организации Объединенных Наций, а также предельно ясно определены его возможные функции, членский состав и источники финансирования, но и после того, как эта новая инстанция будет создана и приступит к регулярному выполнению порученных ей задач. Иными словами, создание вышеназванного "постоянного форума" не должно рассматриваться в качестве возможной "альтернативы", благодаря которой Рабочая группа может быть упразднена;

б) две основные функции, которые Совет, четко обозначив, вверил Рабочей группе с первых дней ее создания в 1982 году и которые Группа с тех пор успешно осуществляет, должны по-прежнему исполняться в будущем, как и сейчас, самой Группой, а не другими инстанциями, которые либо уже существуют, либо будут созданы в будущем в системе

Организации Объединенных Наций. Этот довод подкрепляется бесспорными рабочими возможностями, которые своим существованием и деятельностью открыла Группа (как для правительств, так и для коренных народов) в вопросах содействия как "развитию норм, касающихся прав коренных народов", так и "обзору событий, связанных с поощрением и защитой прав человека и основных свобод" этих народов;

с) поэтому полномочия, которые в свое время будут переданы "постоянному форуму" Советом или Генеральной Ассамблеей, должны быть другими и не включать в себя эти две основные функции, которые в настоящее время исполняет Рабочая группа. При выработке мандата, который должен быть вверен "форуму", необходимо проявлять особую осторожность: задачи, которые он должен будет выполнять, никоим образом не должны подменять задачи Группы в обеих областях, не создавать почву для возможных конфликтов компетенции одной и другой инстанций и не содействовать дублированию работы этих органов;

d) не только общие "философии", которыми должны руководствоваться та и другая инстанция, должны быть различными, но и их соответствующие составы, правовые и институциональные статусы в рамках Организации Объединенных Наций и планы на международном уровне (вне рамок Организации Объединенных Наций);

e) отношения, которые, что вполне логично, должны поддерживаться между двумя инстанциями, будут определяться прежде всего исходя из того, как будет решено органически "вписать" "постоянный форум" в существующую учрежденческую структуру Организации Объединенных Наций. С другой стороны, очевидно, эти отношения будут зависеть от соответствующих мандатов обеих инстанций, иными словами, от тех задач, которые в конечном итоге будут поручены в соответствии с изложенным выше "форуму", и задач, которые должны осуществляться Рабочей группой согласно ее первоначальному мандату, равно как и других задач, которые к моменту создания "форума" будет осуществлять Группа в общих рамках своих первоначальных функций, но которые должны касаться конкретных текущих проблем (например, связанных с Десятилетием или Декларацией). Так или иначе, Рабочая группа на своих сессиях должна быть очень хорошо осведомлена о результатах работы "постоянного форума";

f) к тому моменту, когда после создания "постоянного форума" будут существовать две постоянные инстанции, занимающиеся этими вопросами, должны быть приняты необходимые административные и бюджетные меры во избежание того, чтобы эти инстанции "конкурировали" между собой за право распоряжаться скудными людскими и финансовыми ресурсами, выделяемыми для мероприятий по проблематике коренных народов. При создании "форума" в обязательном порядке необходимо проработать вопрос о том, чтобы компетентные органы Организации Объединенных Наций, в частности Пятый комитет Генеральной Ассамблеи, утвердил новые статьи расходов для деятельности, которой он будет заниматься.

60. Исходя из вышеизложенного, следует подчеркнуть, что будущая роль Рабочей группы будет в обязательном порядке определяться ее нынешним мандатом, а также теми поправками, которые будут внесены в него в будущем вследствие новых задач, поставленных компетентными органами Организации Объединенных Наций на предстоящие месяцы, в частности задач, вытекающих из провозглашения Десятилетия и будущего принятия проекта декларации о правах коренных народов.

61. Ранее отмечалось (пункт 59 b), выше), что Рабочая группа должна, как и до настоящего времени, по-прежнему осуществлять две основные функции, вверенные ей Экономическим и Социальным Советом во время ее создания. Кроме того, упоминалось (пункт 42, выше), что этот первоначальный мандат был достаточно широк и отличался необходимой гибкостью в том плане, что он позволял Группе выполнять новые задачи, поставленные вышестоящими инстанциями системы, и не было никакой необходимости, чтобы Совет официально "обновлял" его путем принятия какого-либо решения по данному вопросу.

62. Применительно к вышеизложенному автор настоящего рабочего документа поддерживает многие предложения, с которыми выступила г-жа Председатель-Докладчик в пункте 11 записки от 1993 года по данному вопросу (документ E/CN.4/Sub.2/AC.4/1993/8). Он считает крайне важными предложения, изложенные в подпунктах b); d) и h) (которые тесно связаны между собой); g) и j) пункта 11. Кроме того, он считает вполне целесообразным, чтобы Рабочая группа изучила возможность оказания через своих членов содействия в подготовке и периодическом опубликовании ежегодника Организации Объединенных Наций, посвященного коренным народам, который будет публиковаться на регулярной основе (два или три номера в год). Это более или менее созвучно идее подготовки ежегодного тематического доклада по коренным народам, которую г-жа Даес излагает в подпункте a) пункта 11 уже упомянутой записки.

63. В связи с вышеизложенным также важное значение приобретают соображения автора настоящего рабочего документа относительно того, какие функции должны исполняться Группой в будущем.

64. К тем конкретным функциям, которые она исполняет в рамках основных направлений своей работы в настоящее время и упомянутых в предыдущем пункте, следовало бы добавить другие, которые должны были бы быть ей вверены - в ближайшем будущем и в краткосрочном плане - и важность которых бесспорна. Эти функции будут по существу определяться решением о провозглашении в конце 1994 года Международного десятилетия коренных народов мира, принятым несколько месяцев назад Генеральной Ассамблеей (резолюция 48/163 от 21 декабря 1993 года).

65. Необходимо подчеркнуть, что автор этих строк полностью разделяет ту мысль, которая, судя по всему, исходит из содержания этой резолюции: по мнению Ассамблеи, Рабочая группа может и должна играть важную роль в различных аспектах, связанных с Международным десятилетием. Эта мысль подтверждается пунктами 4, 11, 12 и 18 этой

резолюции, в которой Ассамблея провозгласила Десятилетие. Кроме того, аналогичную позицию, видимо, занимает и сама Комиссия, если судить по пунктам 5, 13, 14 и 15 ее резолюции 1994/26 от 4 марта 1994 года. Известно, что в соответствии с рекомендациями этих двух резолюций Рабочая группа рассмотрит в 1994 году различные аспекты, связанные с подготовительным этапом Десятилетия.

66. Следуя той же логике и исходя из своего первоначального мандата и того, что она занимается этой тематикой уже более десяти лет, Рабочая группа должна играть также важную роль, в частности, в таких вопросах, как:

a) периодическая и систематическая оценка осуществления и результатов деятельности, которая включена в План действий для Десятилетия;

b) анализ через регулярные промежутки прогрессивного осуществления задач и целей, поставленных на Десятилетие;

c) выявление препятствий на пути успешного осуществления Плана действий и достижения целей и задач Десятилетия и вынесение рекомендаций о мерах, которые, по ее мнению, необходимы для их преодоления;

d) представление время от времени конкретных предложений относительно новых мероприятий, которые необходимо включить в План действий, или приоритетности либо последовательности осуществления тех мероприятий, которые уже им предусмотрены;

e) оказание помощи Координатору Десятилетия во всех вопросах, по которым он захочет проконсультироваться с Группой, и его ознакомление по соответствующим каналам с рекомендациями, которые, на ее взгляд, необходимо вынести с целью активизации этих координационных функций заместителя Генерального секретаря по правам человека; и

f) оказание совету попечителей, который должен быть создан для управления фондом добровольных взносов, создаваемым Генеральным секретарем для осуществления мероприятий Десятилетия, помощи во всех вопросах, по которым он захочет проконсультироваться, и его ознакомление по соответствующим каналам с рекомендациями, которые будут выноситься в отношении его задач.

67. Как видно из предыдущего пункта, автор настоящего рабочего документа считает, что в обязательном порядке должны быть созданы адекватные процедуры для периодической оценки хода осуществления мероприятий Программы действий для Десятилетия и результатов, которые по мере проведения этих мероприятий будут получены, а также для уточнения возникших препятствий с целью вынесения предложений, направленных на их своевременное устранение.

68. Эти процедуры будут официально задействованы главным Координатором Десятилетия в заранее установленные сроки (например, каждые три года) и использоваться – снизу вверх – всеми инстанциями Организации Объединенных Наций, включая, естественно, Генеральную Ассамблею, от которых зависит успех проведения Десятилетия.

69. По тем же причинам, которые указаны в пункте 64 выше, и, кроме того, поскольку Рабочая группа является основанием иерархической пирамиды инстанций, занимающихся этой проблематикой, было бы логично заключить, что она должна быть первым звеном этого важнейшего механизма оценки.

70. Что касается новых конкретных задач, которые Рабочая группа может и должна выполнять в будущем в краткосрочном и среднесрочном плане, реагируя на изменение ситуации в этой области, то со всех точек зрения, видимо, обосновано предложение, выдвинутое Председателем-Докладчиком в прошлом году: как только проект декларации о правах коренных народов Организации Объединенных Наций будет принят окончательно, Рабочей группе могли бы быть поручены конкретные задачи по эффективному осуществлению на практике этого документа (см. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1993/8, пункт 11 f)). В сущности, любая конкретная задача, которую будет осуществлять Группа в этой связи – будь то по официальному запросу Совета или же по собственной инициативе, будет юридически обоснована теми двумя основными функциями, которые ей были вменены в ее широком и гибком первоначальном мандате 1982 года.

71. В этом вопросе, возможно, один из самых важных вкладов, который может внести Группа, мог бы заключаться в самой широкой, по возможности, пропаганде содержания Декларации. Одним из эффективных средств достижения этой цели явилось бы принятие конкретных рекомендаций относительно проведения региональных или международных семинаров, посвященных рассмотрению содержания Декларации. На этих семинарах можно было рассмотреть наиболее выдающиеся концептуальные и практические аспекты этого текста и вопрос о важности Декларации для установления более стабильных, справедливых и гармоничных отношений между коренными народами и государствами. Успешное проведение этих семинаров невозможно без широкого участия в них представителей коренных народов, щедрой помощи государств-членов и тесной координации между Группой и вспомогательными службами Центра по правам человека.

72. И последнее соображение по поводу возможных будущих задач Рабочей группы. Автор настоящего документа уже не раз публично выдвигал идею о том, что Группа не должна исполнять юрисдикционные функции, т.е. она не должна играть роль инстанции, которой поручено официально рассматривать жалобы (которые она регулярно заслушивает в ходе своей работы каждый год) на фактические или предполагаемые нарушения прав коренных народов на нынешних территориях государств-членов, давать квалифицированную оценку этим жалобам и выносить рекомендации по ним этим государствам-членам. Такой же позиции автор придерживается и в настоящей дискуссии.

73. Автор думает так по двум причинам. Во-первых, следует отметить, что немаловажными механизмами урегулирования таких ситуаций являются как конфиденциальные процедуры, учрежденные Советом в резолюции 1503(XLVIII), так и самые разнообразные органы, предусмотренные в различных международных документах, по защите прав человека (в частности, Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации расовой дискриминации), и многочисленные докладчики и специальные представители, независимые эксперты и тематические рабочие группы, созданные с той же целью Советом по рекомендации Комиссии (по вопросам пыток, произвольных задержаний, насильственных исчезновений, казней без суда и следствия и т.д.).

74. Недавно Комиссия поручила этим уже существующим тематическим механизмам должным образом учитывать в своей работе положение коренных народов, касающееся профиля их работы. Кроме того, в своей резолюции 1994/29 (пункт 7) Комиссия предложила Рабочей группе учитывать в своей работе деятельность этих соответствующих механизмов.

75. Вполне правомерно утверждать, что существующие процедуры недостаточны. Они регулируют ситуации, связанные с нарушением прав человека этих народов или отдельных коренных жителей, а не прав (в целом) коренных народов. Последняя концепция более предметна и масштабна. Кроме того, также широко известно ставшее притчей во языцех отсутствие в большинстве случаев надлежащих национальных механизмов урегулирования конфликтов при всестороннем участии коренных народов и достаточных полномочий для разрешения конфликтов, возникающих между этими народами и национальными властями.

76. С другой стороны, все более отчетливо проявляется необходимость создания на международном уровне надлежащего форума, на котором на постоянной основе проводились бы переговоры для разрешения таких конфликтов. Рекомендация подобного рода, обращенная к правительствам региона, была принята недавно на Совещании стран Латинской Америки и Карибского бассейна по Международному десятилетию коренных народов мира (Кочабамба, 30 мая - 1 июня 1994 года), созванном по инициативе правительства Боливии. Можно было бы также рассмотреть вопрос о необходимости того, чтобы такого рода международная инстанция была также наделена полномочиями для определения правового статуса этих конфликтов и могла принимать постановления, решения или приводимые в исполнение приговоры, если существующие национальные средства и механизмы не помогли исчерпать конфликт.

77. Вместе с тем автор настоящего документа не считает, что такого рода форумом должна стать Рабочая группа. Для этого ее необходимо было бы в обязательном порядке наделить такой функцией в рамках ее мандата, ибо такие полномочия ни явно, ни косвенно не предусмотрены первоначальным мандатом, который Совет дал ей в 1982 году.

78. Это, естественно, найдет вполне прогнозируемый отклик у правительств, которые и в Комиссии, и в Совете должны проанализировать столь важное расширение нынешнего мандата Рабочей группы и принять по этому вопросу решения. Если бы Рабочая группа и/или Подкомиссия рекомендовали вышестоящим инстанциям расширить полномочия Группы, то это дало бы такие результаты, которые в нынешней ситуации просто не поддаются прогнозу. Необходимо учитывать все характеристики этой ситуации, при которой, как отмечалось в начале настоящего документа, не устранена, судя по всему, опасность для самого существования Группы и пока не гарантировано участие организаций коренных народов и самих коренных народов в работе правительственных инстанций, которые будут выносить рекомендации и решения по данному вопросу. Иными словами, попытка превратить Рабочую группу в инстанцию, куда подаются жалобы, ни к чему не приведет, ибо в настоящее время Группа не наделена соответствующими полномочиями. Попытка однозначно наделить ее такой функцией представляется крайне опрометчивой с любой точки зрения.

79. Если говорить о других вопросах повестки дня, то ранее в документе уже отмечалось (пункт 59 d) выше), что должны быть четко разграничены не только полномочия Рабочей группы и "постоянного форума", который будет создан в будущем. Обе инстанции также должны отличаться друг от друга как по своей "философии" (или природе), определяющей их деятельность, так и по членскому составу, институциональному статусу в системе Организации Объединенных Наций и планами на международном уровне (вне рамок Организации Объединенных Наций). Что касается Рабочей группы, то она должна сохранить свои нынешние функции как органа для дискуссий, вынесения рекомендаций и оказания помощи, но не иметь юрисдикционных полномочий (по причинам, которые излагались выше).

80. Кроме того, с любой точки зрения необходимо, чтобы Группа и впредь оставалась неправительственным форумом, который в структуре Организации Объединенных Наций является вспомогательной инстанцией органа, занимающегося рассмотрением тех же вопросов (Подкомиссии). Кроме того, ее основные направления деятельности, как и ранее, должны ориентироваться на другие инстанции внутри системы, а не на структуры, не входящие в систему Организации Объединенных Наций.

81. Сегодня можно прийти к совершенно иному выводу в отношении того, чем занимается нынешний состав Рабочей группы. Опыт работы последних 11 лет убеждает, во всяком случае автора настоящего документа, что с каждым днем становится все очевидней и очевидней, что огромным подспорьем в работе Рабочей группы было бы привлечение в качестве полноправных членом к ее нынешнему и (ограниченному) составу, насчитывающему всего пять экспертов – членом Подкомиссии, такого же числа представителей организаций коренных народов и самих коренных народов. Следовало бы, естественно, проанализировать различные возможности надлежащей реализации этого предложения, однако представители коренных народов в Группе могли бы избираться Комиссией (или Подкомиссией) из числа кандидатов, предлагаемых самими народами и их организациями, на такой же четырехлетний срок. По мнению автора, преимущества от паритетного представительства коренных народов,

благодаря которому они могли бы выдвигать инициативы и непосредственно участвовать в процессе принятия решений в Группе, очевидны и способствуют достижению целей, намеченных Советом при создании Группы.

82. С другой стороны, участие этих представителей в работе Группы могло бы существенно поднять ее международный престиж и помочь материализовать политическую волю государств-членов, четко заявленную на основе консенсуса на Всемирной конференции по правам человека: "обеспечивать полное и беспрепятственное участие коренных народов во всех аспектах жизни общества, в частности в вопросах, затрагивающих их интересы" (A/CONF.157/23, пункт I.20).

83. В заключение автор настоящего рабочего документа считает чрезвычайно важным, чтобы в свете обсуждения, которое состоится на двенадцатой сессии, Рабочая группа безотлагательно представила Подкомиссии четкие рекомендации по различным темам, которые она рассматривала, а также по любым другим пунктам повестки дня, которые не затрагивались в настоящем документе.
