



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/WG.15/2/Add.1
13 November 1995

RUSSIAN
Original: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят вторая сессия

Межсессионная рабочая группа открытого
состава по разработке проекта декларации
Организации Объединенных Наций о правах
коренных народов

Первая сессия
20 ноября - 1 декабря 1995 года

РАССМОТРЕНИЕ ПРОЕКТА ДЕКЛАРАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
О ПРАВАХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Информация, полученная от правительств

Добавление

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

Япония	
Мексика	
Марокко	
Соединенные Штаты Америки	

ЯПОНИЯ

[Язык оригинала: английский]
[17 октября 1995 года]

1. В проекте декларации содержатся конкретные положения по вопросам, имеющим важное значение для национальных правовых систем, регулирующих такие аспекты, как земля, природные ресурсы, образование, выборы и т.д. Вместе с тем эти положения должны быть практически осуществимыми и гибкими, поскольку исторический и социальный контексты, характерные для каждого коренного народа, различаются, как различаются и законодательные, и судебные системы государств. В частности, в тех случаях, когда эти системы основаны на принципе свободы и равенства, следует четко определить связь между таким принципом и положениями этой декларации и обеспечить их совместимость.
2. Декларация, разработанная Организацией Объединенных Наций или ее специализированными учреждениями, не должна рассматриваться как имеющая обязательную юридическую силу. Так, например, нецелесообразно требовать от государств или возлагать на них правовые обязательства принимать эффективные меры, как это предусмотрено в существующем проекте декларации.
3. Международные документы, регулирующие вопросы прав, должны быть составлены таким образом, чтобы в них были четко определены предмет, цели, область применения, необходимые элементы и последствия их применения и использовались тщательно продуманные формулировки. Однако в данном проекте декларации содержится слишком много расплывчатых формулировок и двусмысленных положений, чтобы его можно было использовать в качестве основы для международного документа. Кроме того, при цитировании текстов существующих международных документов необходимо очень внимательно следить за тем, чтобы не искажался их смысл.
4. "Коллективные права", предусмотренные в вышеупомянутой декларации (в статьях 6, 7, 8, 34 и т.д.), не определены в международных документах, разработанных и принятых Организацией Объединенных Наций в прошлом. Эта концепция еще недостаточно тщательно проработана. Поэтому, вводя эти права, мы должны проявлять осторожность. Кроме того, права, которые могут быть включены в перечень прав человека в декларациях различных органов Организации Объединенных Наций по правам человека, являются основными индивидуальными правами человека. Введение "новой категории прав", очевидно, выходит за рамки полномочий Комиссии по правам человека, поскольку это расширяет сферу провозглашенных прав.

5. Как признается в резолюции 41/120 Генеральной Ассамблеи, в которой предусматривается, что новые международные документы в области прав человека должны согласовываться с существующим сводом международно-правовых норм в области прав человека, следует тщательно изучить вопрос о соответствии между правами и обязанностями, перечисленными в этом проекте декларации, и существующими соглашениями по правам человека.

6. Нецелесообразно разрабатывать эту декларацию, не установив четкого определения термина "коренные народы", которые предполагается наделить правами, указанными в этом документе. Кроме того, если не будут сформулированы объективные определения, использование термина "коренные народы" может привести к произвольному толкованию и путанице.

МЕКСИКА

[Язык оригинала: испанский]
[12 сентября 1995 года]

1. Правительство Мексики придерживается того мнения, которое разделяют многие правительства и коренные народы, что в ходе Международного десятилетия коренных народов мира было бы желательно провозгласить декларацию о правах коренных народов, основанную на проекте, представленном Рабочей группой по коренным народам и содержащемся в приложении к резолюции 1994/45 Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств.

2. Исходя из этого, правительство Мексики считает, что изучение проекта декларации является хорошей возможностью для обсуждения различных важных вопросов, например определения "коренные народы". Оно полностью разделяет мнение Председателя-докладчика Рабочей группы по коренным народам г-жи Эрики-Ирен Даес относительно того, что "первым важным вопросом, который должна рассмотреть Рабочая группа, - это вопрос о целесообразности разработки определения коренных народов" (см. пункт 4 документа E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3). Правительство Мексики также согласно с тем, что необходимо проводить четкое различие между понятиями "коренные народы" и "меньшинства".

3. В связи с вопросом об определении "коренные народы" правительство Мексики полагает, что определение, содержащееся в статье 1 Конвенции 169 от 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах, которая была заключена под эгидой Международной организации труда и участником которой Мексика является, служит основой для любого будущего международного документа по правам коренных народов.

4. Что касается концепции права коренных народов на самоопределение, предусмотренного в статье 3 проекта декларации, то беспокойство правительства Мексики вызывает тот факт, что с точки зрения международного права эта концепция может быть истолкована таким же образом, как и права, закрепленные в первых статьях Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Поэтому правительство Мексики поддерживает предложение Чили, представленное на Техническом совещании по вопросу о Международном годе и Международном десятилетии коренных народов, относительно целесообразности включения второго пояснительного абзаца в статью 3, в котором уточнялась бы сфера охвата этого положения, или внесения в предложенный текст следующего изменения:

"Коренные народы имеют право быть признанными и считать себя таковыми с учетом своей самобытности и развиваться в соответствии со своими целями, задачами и возможностями в составе плюралистического общества в государстве, к которому они относятся".

5. Проект, подготовленный независимыми экспертами Рабочей группы по коренным народам, является хорошей основой для разработки декларации. Однако этот проект должен учитывать мнения правительств и, разумеется, национальные конституционные и правовые нормы. В случае Мексики следует принимать во внимание статью 27 Конституции, определяющую правовой режим собственности и имеющую огромное социальное значение, поскольку частная собственность не является абсолютным правом и может быть ограничена в общественных интересах.

6. В соответствии со статьей 27 Конституции собственность на земли и воды подразделяется на государственную, частную и общинную. Нация передает земли и воды во владение частным лицам, создавая частную собственность; крестьянским и иным общинам, которые в основном распространены среди коренных народов, создавая общинную собственность, и сохраняет за собой право на непосредственное владение конкретно определенными ресурсами, относящимися к государственной собственности. Экспроприация земель может быть произведена только по соображениям общественной пользы и при условии уплаты возмещения.

7. В целях содействия разработке и завершению подготовки проекта декларации правительство Мексики высказывает следующие конкретные замечания, касающиеся совместимости предложенного текста и положений Конституции Мексики.

- i) В связи с подпунктом б) статьи 7 проекта декларации, в котором признается право коренных народов на предупреждение и защиту от "любого действия, имеющего своей целью или результатом лишение их своих земель, территории или ресурсов", представляется необходимым уточнить, что подразумевается под понятием "любое действие", поскольку существующая формулировка, вероятно, может противоречить положению, касающемуся экспроприации по соображениям общественной пользы и предусмотренному в Политической конституции.

В отношении этого вопроса во втором абзаце раздела VI статьи 27 Конституции указывается, что "законы Федерации и штатов... устанавливают случаи, при которых экспроприация частной собственности признается общественно полезной". В любом случае применяется второй абзац раздела VII Конституции, в котором определено, что "закон защищает неприкосновенность земель коренных групп населения".

- ii) Что касается статьи 21 проекта декларации, то вызывает беспокойство недостаточно четко сформулированное положение относительно права коренных народов "на сохранение и развитие своих политических, экономических и социальных систем...".

В связи с последним предложением статьи 21, в котором говорится о том, что коренные народы, которые были "лишены своих средств к существованию и возможностей развития", имеют право на "получение справедливой компенсации", следовало бы также учитывать положения, касающиеся защиты неприкосновенности земель групп коренного населения, защиты земель, принадлежащих населенным центрам, и правил использования земель, как это предусмотрено во втором, третьем и четвертом абзацах вышеупомянутого раздела VII пункта 21, а также в уже неоднократно упоминавшемся втором абзаце раздела VI.

- iii) Что касается статьи 26 проекта декларации, в которой указывается, что коренные народы имеют право "владеть, разрабатывать, контролировать и использовать земли и территории... (включая) право на полное признание их законов (коренных народов), традиций и обычаев, систем землевладения и институтов по освоению и использованию ресурсов", то, вероятно, это может противоречить положениям статьи 27 Конституции.

Согласно первому абзацу статьи 27 Конституции, "собственность на земли и воды в пределах национальной территории изначально принадлежит Нации, которая имела и имеет право передать ее частным лицам, создавая частную собственность". В соответствии с третьим абзацем вышеуказанного положения Конституции Нация "в любое время имеет право установить для частной собственности ограничения, диктуемые общественными интересами... в целях справедливого распределения общественных богатств".

В случаях, о которых указывается в двух предыдущих положениях, Конституция Мексики предусматривает, что "собственность Нации является неотчуждаемой и безусловной, и эксплуатация, использование и применение упомянутых ресурсов могут быть осуществлены лишь путем концессий, предоставляемых Федеральной исполнительной властью в соответствии с правилами и условиями, предусмотренными законами" (пятый абзац раздела VII).

- iv) В связи со статьей 27 проекта декларации, в которой признается, что коренные народы "имеют право на возвращение им земель, территорий и ресурсов, которыми они традиционно владели или которые они иным образом занимали или использовали", в седьмом абзаце раздела VII статьи 27 Конституции указывается, что порядок возвращения земель, лесов и воды населенным центрам регулируется положениями закона.
- v) В статье 30 проекта декларации предусматривается, что коренные народы имеют право требовать от государств получения их "свободного и осознанного согласия до утверждения любых проектов, затрагивающих их земли, территории и другие ресурсы". Такое положение может противоречить различным упоминавшимся ранее статьям Конституции, например положению об экспроприации, которая может быть осуществлена "только по соображениям общественной пользы и при условии уплаты возмещения", а также разделу XVII, в котором указывается, что "Федеральный конгресс и законодательные власти штатов в пределах своей юрисдикции издают законы, в которых определяются мероприятия по разделу и отчуждению излишков...".

МАРОККО

[Язык оригинала: французский]
[16 октября 1995 года]

1. В статье 3 проекта декларации предусматривается, что "коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие".
2. В статье 31 говорится следующее: "Коренные народы, в качестве конкретной формы осуществления своего права на самоопределение, имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, включая культуру, религию, образование, информацию, средства массовой информации, здравоохранение, жилищное хозяйство, занятость, социальное обеспечение, экономическую деятельность, использование земель и ресурсов, окружающую среду и доступ посторонних, а также пути и средства финансирования этих автономных функций".
3. Как представляется, эти, а также многие другие положения в нынешнем виде, несовместимы с существующей практикой, используемой в международном праве. Применение в проекте декларации термина "коренные народы" для определения субъектов права может привести к двусмысленному толкованию, несовместимому с нормами международного права. В этой связи следует упомянуть о том, что Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (резолюция 1514 (XV) от 14 декабря 1960 года) увязывает вопрос самоопределения с принципом территориальной целостности. В рассматриваемом же проекте декларации вообще не упоминается ни принцип территориальной целостности, ни принцип суверенитета.
4. Необходимо точнее сформулировать содержание и сферу охвата определенных понятий. В частности, речь идет о праве коренных народов на самоуправление в вопросах, относящихся к их "внутренним и местным делам", об "определении земель коренных народов" и доступе коренных народов к процедурам урегулирования споров с государствами (статьи 31, 32, 35, 37, 39 проекта декларации).

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

[Язык оригинала: английский]
[30 октября 1995 года]

1. Правительство Соединенных Штатов Америки высоко оценивает и поддерживает усилия Рабочей группы по коренным народам, подготовившей проект, озаглавленный "Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов". Выражается надежда, что в результате принятия этой декларации будет уделяться более пристальное внимание необходимости борьбы с дискриминацией по признаку принадлежности к коренным народам, где бы она ни имела место, защиты коренных народов и содействия признанию и пониманию ценности традиций, культуры и институтов коренных народов.
2. Правительство Соединенных Штатов Америки по-прежнему решительно привержено делу защиты и поощрения прав коренных народов в Соединенных Штатах, а также в мире в целом. В соответствии с Конституцией Соединенных Штатов лицам и группам, принадлежащим к коренным народам, гарантирована защита их закрепленных прав собственности, а также их основных индивидуальных прав, включая право на свободу ассоциации, на свободное исповедание религии и сохранение своей социальной и культурной самобытности. Цель Соединенных Штатов – установить взаимоотношения со своими общинами коренных народов на основе признания их культурной самобытности в соответствии с принципом партнерства и консультирования с ними. В частности, Соединенные Штаты продолжают проводить политику поддержки органов самоуправления признанных на федеральном уровне племен американских индейцев и общин коренных жителей Аляски. Взаимоотношения между Соединенными Штатами и этими племенами строятся на основе сотрудничества между правительством и их органами самоуправления.
3. На пятьдесят первой сессии Комиссии по правам человека правительство Соединенных Штатов решительно поддержало резолюцию 1995/32, в соответствии с которой была создана межсессионная рабочая группа открытого состава для рассмотрения в первоочередном порядке "проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов". Выражается надежда, что этой Рабочей группе удастся разработать четко сформулированную и полезную декларацию, которая укрепила бы права коренных народов и была бы совместима с нормами международного права. Соединенные Штаты готовы сотрудничать с органами самоуправления племен и членами Организации Объединенных Наций в целях претворения положений вышеупомянутой декларации в жизнь.
4. Для достижения успеха в этой деятельности жизненно важное значение имеет участие в ней самих коренных народов. На пятьдесят первой сессии Комиссии Соединенные Штаты Америки решительно настаивали на том, чтобы организации коренных народов, не имеющие консультативного статуса при Экономическом и Социальном Совете, включая органы самоуправления племен, также имели возможность содействовать процессу

переговоров. Высоко оценивается достигнутый консенсус по процедуре, которая позволит "соответствующим организациям коренных народов" принимать участие в этом процессе.

5. Ниже излагается ряд предварительных замечаний по проекту декларации. Следует подчеркнуть, что эти замечания не являются исчерпывающими или окончательными. Соединенные Штаты сохраняют за собой право высказать дополнительное замечание в ходе переговоров в целях обеспечения его совместимости с нормами международного права.

Права и цели

6. Хотя правительство Соединенных Штатов согласно с основными целями проекта декларации, следует подчеркнуть, что ряд положений этого проекта касается "прав", которые еще не определены в международном праве. Очевидно, нет необходимости говорить о чаяниях или целях как о "правах", для того чтобы подчеркнуть их значение. Было бы предпочтительнее, чтобы термин "права" использовался в увязке с теми обязанностями, которые правительства должны выполнять по отношению к своему народу и нарушение которых обычно влечет за собой применение средств защиты, обеспечиваемых правовой санкцией.

7. В ряде ситуаций эта декларация могла бы в большей степени соответствовать международному праву, если бы в вышеупомянутых положениях содержался призыв к государствам принимать определенные меры в соответствующих обстоятельствах, а не преследовалась цель провозглашать новые права. Например, статья 17, в которой упоминаются некоторые права на доступ к средствам массовой информации и их создание, в большей степени соответствовала бы международному праву, если ее формулировку изменить таким образом, чтобы в ней содержался призыв к государствам принимать меры для содействия повышению разнообразия видов собственности и содержания программ.

Применяемые правовые нормы

8. Хотя некоторые общины коренных народов, например признанные органы самоуправления племен, могут в значительной степени осуществлять самоуправление и самостоятельно решать широкий круг вопросов, как это имеет место в Соединенных Штатах, эти полномочия по самоуправлению осуществляются в рамках общей внутригосударственной правовой системы государства, в котором они проживают. Поэтому нам необходимо будет найти соответствующую формулировку, для того чтобы сузить положения, предусматривающие, что общины коренных народов, в частности признанные органы самоуправления племен, не подпадают под сферу действия правовой структуры своего государства. Например, здесь можно упомянуть о статье 20, которую можно истолковать таким образом, что "коренные народы" имеют безоговорочное право налагать вето на касающиеся их законодательные или административные меры.

Определение

9. Правительство Соединенных Штатов обращает внимание на то, что, хотя в проекте декларации постоянно упоминается термин "коренные народы", определение этого термина отсутствует. В принципе, как представляется, важно найти универсально приемлемое определение слова "коренной" для того, чтобы этот документ был "достаточно четким, чтобы служить источником поддающихся определению и осуществляемых прав и обязанностей", как это предусмотрено в резолюции Генеральной Ассамблеи 41/120. Однако усилия по разработке определения слова "коренной", которое удовлетворяло бы всех, пока не увенчались успехом. Соединенные Штаты выражают надежду на то, что отсутствие решения проблемы определения не помешает общему обсуждению этого проекта декларации Рабочей группой.

Коллективные/индивидуальные права

10. Необходимо также тщательно изучить вопрос об использовании в этой декларации термина "народы", когда речь идет об индивидуальных правах человека. Поскольку нормы международного права, за редким исключением, защищают и поощряют права отдельных лиц в отличие от групп, утверждение о том, что в соответствии с международным правом определенные права принадлежат "коренным" народам как таковым, в значительной степени не точно и может привести к путанице. В некоторых случаях совершенно уместно и по существу необходимо говорить о коренном "народе" или членах общин коренного народа или групп в целях укрепления их гражданских и политических прав на основе полного равенства и недискриминации.

11. Использование множественного числа слова "народы" в контексте международного права обычно подразумевает, в числе других коллективных прав, право на самоопределение и постоянный суверенитет в отношении природных ресурсов. Такие права могут быть или могут не быть предоставлены общинам коренных народов государствами в соответствии с их внутригосударственным законодательством. В то же время мы понимаем озабоченность некоторых групп коренного населения, которые сами считают себя "народом", и по этой причине предпочитаем использовать множественное число, когда говорим о более чем одной группе коренного населения. Вместе с тем следует иметь в виду, что использование термина "народы" в этом смысле не должно истолковываться как предполагающее какие-либо последствия в отношении прав, которые могут относиться к этому термину в соответствии с международным правом.

12. Если говорить о внутригосударственном законодательстве и политике, а не о международном праве, то Соединенные Штаты принимают специальные меры для защиты определенных групп, помимо обеспечения равенства их прав на недискриминационной основе. Однако при обеспечении прав или осуществлении специальных мер, которые государства принимают в отношении общин коренных народов в соответствии с внутригосударственным законодательством, не следует игнорировать или нарушать международно признанные права человека и основные свободы членов конкретной общины

или членов общества в более широком контексте. Например, формулировку некоторых статей, направленных на защиту культурных прав коренных народов (см. статьи 15, 17, 29 и 30), целесообразно изменить таким образом, чтобы при реализации этих мер не нарушались индивидуальные права человека.

Самоопределение

Соединенные Штаты решительно поддерживают принцип самоопределения, изложенный в Уставе Организации Объединенных Наций. С первых дней существования нашей республики Соединенные Штаты признают племена индейцев в качестве политических образований, наделенных правом на самоуправление. С 60-х годов предпринимаются согласованные усилия, направленные на развитие и укрепление этого старейшего принципа внутригосударственного законодательства. Во внутригосударственном контексте Соединенных Штатов понятие "самоопределение" означает содействие развитию самоуправления племен и их автономности при решении широкого круга вопросов. Однако в современном международном праве термин "самоопределение" толкуется по-разному в зависимости от конкретного контекста. В колониальную эпоху этот термин толковался максимально широко как право на независимое государство. Хотя взгляды ученых и правительств на значение термина "самоопределение" в настоящее время, возможно, меняются, согласованного на международном уровне определения еще не существует. Поэтому к открытым и подразумеваемым ссылкам на самоопределение нужно будет относиться с большой осторожностью. Например, в декларации могла бы идти речь о более широком самоуправлении и автономности для общин коренных народов в соответствующих условиях и не обязательно предусматривался бы вариант независимости во всех ситуациях и обстоятельствах.

Заключение

Правительство Соединенных Штатов твердо намерено продолжать сотрудничество с другими правительствами в целях разработки четко сформулированной и действенной декларации, признающей права коренных народов и общин, к которым они принадлежат, и способствующей развитию диалога и сотрудничества между правительствами и общинами коренных народов. Как заявил президент Клинтон в одном из последних обращений к общинам коренных народов в Соединенных Штатах, "работая вместе, мы сможем вступить в новую эру взаимопонимания, сотрудничества и уважения на пути к более светлому будущему для всего нашего народа".
