



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1995/119  
6 February 1995

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Сорок первая сессия

Пункт 19 предварительной повестки дня

ДОКЛАД ПОДКОМИССИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ДИСКРИМИНАЦИИ  
И ЗАЩИТЕ МЕНЬШИНСТВ О РАБОТЕ ЕЕ  
СОРОК ШЕСТОЙ СЕССИИ

Комментарий к проекту декларации Организации  
Объединенных Наций о правах коренных народов

Записка Международного бюро труда

1. Международное бюро труда внимательно следило за разработкой проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (резолюция 1994/45 Подкомиссии, приложение) на каждой стадии его рассмотрения в Рабочей группе по коренным народам и в Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. На каждом этапе МБТ выражало свою поддержку этому процессу, представляло свои комментарии и соответствующие материалы и заявляло о своей неизменной готовности к дальнейшему сотрудничеству в процессе работы над этим проектом.

2. МБТ подготовило нижеследующие замечания с целью оказать Комиссии по правам человека содействие в рассмотрении этого документа, вне зависимости от формы, которую для этого выберет Комиссия.

#### Общий комментарий

3. Комиссии хорошо известно о том, что две уникальные международные конвенции по этому вопросу были приняты под эгидой Международной организации труда: Конвенция о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни, 1957 год (№ 107) (дополненная Рекомендацией по коренному и другому населению, ведущему племенной образ жизни, 1957 год (№ 104)); а также Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 год (№ 169), которой была пересмотрена Конвенция № 107.

4. Комиссии известно также, что эти две конвенции были приняты при участии Организации Объединенных Наций, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Всемирной организации здравоохранения и что при работе над Конвенцией № 169 МОТ активно консультировалась также с Межамериканским институтом по вопросам индейского населения. (См. преамбулы каждой из этих конвенций.)

5. Конвенция № 107 была ратифицирована 27 государствами, до того как ее дальнейшая ратификация была прекращена в связи со вступлением в силу Конвенции № 169. По состоянию на 31 декабря 1994 года Конвенция № 169 была ратифицирована семью государствами; помимо этого решение о ее ратификации было принято еще рядом национальных законодательных органов, и, как ожидается, ратификационные грамоты от них поступят в ближайшее время. Шесть из уже поступивших ратификационных грамот были сданы на хранение государствами, которые прежде ратифицировали Конвенцию № 107; это означает автоматическую денонсацию или прежней Конвенции, или, иными словами, замену ратификационных грамот.

6. Последовательность в международном праве. По мнению МБТ, главная задача в ходе работы Комиссии над проектом должна заключаться в обеспечении того, чтобы любые стандарты, которые, возможно, будут приняты Организацией Объединенных Наций, **ни в коем случае не были менее жесткими по сравнению со стандартами, которые уже приняты** – причем совсем недавно – МОТ. Этот принцип предусмотрен в резолюции 41/120 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года. Совершенно очевидно, что декларация не должна содержать менее жесткие стандарты, чем международная конвенция, в особенности

конвенция, которая была принята совсем недавно при участии всей системы Организации Объединенных Наций.

7. Разумеется, это не означает, что декларация, которая рассматривается Организацией Объединенных Наций, должна полностью соответствовать стандартам МОТ; более того, определенные различия между ними неизбежны, поскольку в декларации эти вопросы рассматриваются под иным углом зрения и исходя из иных целей. Главное же заключается в том, что она будет представлять собой "вдохновляющий" инструмент, в котором не закрепляются правовые нормы в том смысле, как это делается в конвенции.

8. В этой связи МБТ намеревается внимательно следить за ходом работы Комиссии и с удовольствием в любое время окажет ей помощь и содействие. В частности, Комиссия может быть заинтересована в ознакомлении с подготовительными материалами, использованными при принятии Конвенции № 169, что поможет оценить ту напряженную работу, которая привела к ее принятию.

9. Прежде чем приступить к анализу положений проекта декларации через призму Конвенции № 169, стоит отметить, что представители коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, которые участвуют в совещаниях Организации Объединенных Наций и МОТ, не всегда согласны друг с другом в толковании целей или положений тех международных стандартов, которые предстоит принять. Так, некоторые из них сделали оговорки в отношении Конвенции МОТ № 169, равно как и в отношении проекта декларации, другие же выступают за скорейшую ратификацию Конвенции № 169 и за скорейшее принятие декларации. Мнения представителей этих народов необходимо учитывать, но в то же время нужно признать, что нельзя быть полностью уверенными в соответствии мнений, выражаемых на международных форумах, консенсусной позиции общин коренных народов.

#### Терминология

10. МБТ несколько раз обращала внимание Рабочей группы на вопрос о терминологии и определениях. Необходимо будет рассмотреть два аспекта.

11. Термин "коренные". Следует напомнить, что МОТ начала использовать термины "коренные и ведущие племенной образ жизни" с начала 50-х годов, с тем чтобы никак не ограничивать сферы охвата своих стандартов в этой области. В первом докладе, подготовленном для Международной конференции труда на предмет пересмотра Конвенции № 107, указывалось:

"Можно отметить, что несколько стран, которые имеют ведущие племенной образ жизни группы населения, не считающиеся при этом коренными, ратифицировали Конвенцию № 107; попытки установить "историческое первенство" различных групп населения той или иной нации только отвлекли бы внимание от задачи защиты интересов уязвимых групп, которые во всех других отношениях, вне зависимости от места их проживания, имеют много общих черт".

12. Эта точка зрения нашла поддержку в ходе дискуссий, которые впоследствии развернулись в МОТ. Можно отметить также, что некоторые страны, ратифицировавшие Конвенцию № 107, заявили, что проект декларации Организации Объединенных Наций неприменим к ним, поскольку в их странах отсутствуют сегменты населения, которые можно признать "коренными" по отношению к другим группам населения. В этой связи МБТ предлагает Комиссии рассмотреть вопрос о том, не приведет ли использование одного термина "коренные" к фактическому превращению проекта декларации из универсального инструмента в инструмент, имеющий лишь региональную направленность.

13. Еще один элемент, который следует учитывать, - это необходимость обеспечения последовательности в международном праве. Нежелательно принимать такие инструменты, цели которых совпадают, но в которых используется разная terminologia, относящаяся, по толкованию государств, к разным группам населения. Термины, употребляемые в инструментах МОТ, практически не вызывали споров с 1957 года, и в этой связи их следует сохранить в инструменте Организации Объединенных Наций, когда таковой будет принят.

14. Термин "народы". В Конвенции МОТ 1989 года речь идет о коренных **народах** и **народах**, ведущих племенной образ жизни (выделено нами). Те же споры, которые возникли при обсуждении этого термина в Рабочей группе, уже возникали ранее в МОТ. В Конвенцию МОТ было включено специальное положение (пункт 3 статьи 1), гласящее:

"Использование термина "народы" в настоящей Конвенции не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом."

15. Кое-кто - и в частности некоторые представители коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, - сделали из этого вывод о том, что в Конвенции МОТ отрицается право охватываемых ею субъектов на самоопределение. Но, разумеется, это далеко не так; Международная конференция труда просто исходила из того, что вопрос о самоопределении должен решаться не МОТ, а Организацией Объединенных Наций. Это особенно важно иметь в виду в связи с тем, что еще никто не определил границы права на самоопределение и точное значение термина "народы". Таким образом, МБТ выступает за использование термина "народы" как соответствующего терминологии, употребляемой в Конвенции № 169; в то же время оно предлагает Комиссии по правам человека проанализировать связь между употреблением этого термина и возможными вариантами его толкования исходя из других международно-правовых инструментов.

#### Положения проекта декларации

16. Преамбула в целом. В преамбулу следует включить ссылку на две действующие международные конвенции по этому вопросу, как это обычно делается при принятии международных инструментов, развивающих уже закрепленные нормы международного права. Это особенно важно ввиду того, что проект декларации во многих отношениях тесно связан с Конвенцией № 169. Шестнадцатый пункт преамбулы не отвечает в полной мере этому требованию, поскольку в нем не уточнено, какие же договоры по правам человека фактически применяются в отношении этих народов. Возможно, в этом пункте было бы целесообразно

также отметить содействие, оказанное при разработке этого инструмента другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций и другими международными субъектами (ср. с девятым пунктом преамбулы Конвенции МОТ № 169).

17. Шестой пункт преамбулы. В этом пункте имеется внутреннее противоречие: права этих народов не "основаны на их политических, экономических и социальных структурах..." и т.д., а являются неотъемлемыми правами всех людей. Возможно, эту мысль было бы лучше сформулировать следующим образом: "а также на уважение их политических, экономических и социальных структур, их культуры..." и т.д.

18. Седьмой пункт преамбулы. Заменить слова "где бы то ни было" словами "в отношении них". Цель организации коренных народов заключается не в том, чтобы вести борьбу против угнетения вообще, а в том, чтобы защищать их собственные интересы.

#### Постановляющая часть

19. Статья 1. Ср. со статьей 3 Конвенции МОТ № 169. Термин "нормы международного права, касающиеся прав человека" представляется слишком расплывчатым (см. комментарий к шестнадцатому пункту преамбулы, выше).

20. Статья 9. Хотя эта статья преследует явно позитивные цели, в связи со вторым предложением могут возникнуть проблемы, особенно в тех случаях, когда в государствах принимаются защитные меры, которые могут приводить к сужению возможностей отдельных лиц или групп лиц в деле полного осуществления прав всех граждан. Здесь налицо дilemma, которую можно решить, только проводя грань между патернализмом и объективно необходимой защитой групп людей, например в форме ограничения полномочий на отчуждение земель. Совокупный эффект других статей, и в частности статей 1, 2, 4, 5 и 6, по сути дела должен устраниить необходимость включения второго предложения в эту статью.

21. Статью 10 следует перенести в часть VI проекта декларации. Право не подвергаться насильственному изгнанию с земель и право на возвращение неотделимы от других прав на землю.

22. Статья 11 а). Вопрос о призывае лиц коренных народов на военную службу является сложным. Здесь можно обратиться к статье 11 Конвенции № 169, в которой предусматривается следующее:

"Привлечение лиц, принадлежащих к соответствующим народам, к принудительному выполнению каких-либо личных услуг в любой форме, оплачиваемых или неоплачиваемых, запрещается и наказуется по закону, кроме случаев, предусмотренных законом для всех граждан".

В Конвенции МОТ о принудительном труде 1930 года (№ 29) обязательная военная служба признается в качестве допустимого исключения из запрета на использование принудительного или обязательного труда. Таким образом, хотя освобождение лиц коренных народов от обязательной военной службы совместимо с Конвенцией № 169, их призыв на военную службу также является допустимым. Следовательно, можно подумать над вопросом о желательности

полного освобождения всех лиц коренных народов от обязательств, распространяющихся на всех других граждан, вне зависимости от положения коренных народов в конкретной стране. В качестве альтернативного варианта можно было бы подумать о том, чтобы отделить этот вопрос от ситуаций, охватываемых данной статьей проекта декларации, которая посвящена прежде всего злоупотреблениям, связанным с военной службой. Как представляется, все другие положения этой статьи вполне впишутся в контекст этой проблемы.

23. Статья 14. Для второго пункта этой статьи выбрано довольно странное место – в качестве составного компонента положения о сохранении языка. Лингвистический аспект этого вопроса является лишь одним из целого ряда моментов, которые при этом необходимо учитывать. Внимание Комиссии обращается на статью 12 Конвенции № 169:

"Соответствующие народы ограждаются от нарушения их прав и имеют возможность индивидуально или через их представительные органы прибегать к юридическим процедурам для эффективной защиты этих прав. Принимаются меры, обеспечивающие, чтобы лица из числа указанных народов понимали такие юридические процедуры и были поняты в ходе таковых, при необходимости – с помощью устного перевода или иных эффективных средств".

В числе тех моментов, которые здесь бросаются в глаза, можно отметить различия в терминологии: если в проекте декларации Организации Объединенных Наций употребляется термин "надлежащие", то в Конвенции МОТ – "эффективные".

24. Статья 15. Это положение, касающееся образования, как представляется, находится в соответствии со статьями 26–31 Конвенции МОТ, но кое-какие моменты можно было бы отразить более четко. В первом предложении первого пункта неясным является значение термина "государственное образование". В проекте декларации отсутствует положение, аналогичное положениям статей 28 и 29 Конвенции № 169, в которых предусматривается возможность получения лицами коренных народов образования, которое поможет им "принять равноправное участие в жизни общины и национального сообщества" (статья 29 Конвенции № 169).

25. Статья 18. Эта статья соответствует статье 20 Конвенции № 169, хотя она сформулирована слишком кратко. Слова "оплата труда" следует заменить словом "вознаграждение", поскольку оно лучше отражает условия, в которых коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, зарабатывают себе на жизнь в товарной экономике.

26. Права на землю. Положения проекта декларации (статьи 25–28 и 30) в целом являются совместимыми с положениями статей 13–19 Конвенции № 169, хотя в некоторых отношениях в декларации предусматривается более широкий круг прав. Последний пункт статьи 28 было бы целесообразнее поместить в разделе, содержащем другие положения, касающиеся охраны здоровья. Странно, что статья 30 отделена от других положений, касающихся прав на землю, статьей 29, которая посвящена интеллектуальной собственности. В проекте отсутствуют положения, касающиеся совместного использования земли кочевыми народами (см. статью 14(1) Конвенции № 169), положения о предоставлении

дополнительной земли, необходимой для обеспечения будущего роста и развития (статья 19 Конвенции № 169), или о предоставлении содействия в освоении их земель (там же).