

Третий проект сбора взглядов по предоставлению возможности коренным народам участвовать в деятельности ООН: в отношении которого проводится консультация до июня 2016 г.

Сбор взглядов о возможных мерах, необходимых для предоставления возможности представителям и организациям коренных народов участвовать в соответствующих собраниях ООН, относящихся к их вопросам, и об опыте проведения работ внутри ООН по вопросам участия коренных народов, с целью создания базы для проекта текста для окончательного оформления и утверждения Генеральной Ассамблеи в своем 71-м заседании

ТРЕТИЙ ПРОЕКТ

27 мая 2016 г.

I ПРЕДЫСТОРИЯ

В пленарном заседании высокого уровня Генеральной Ассамблеи под названием Всемирной конференции по коренным народам государства-члены приняли на себя обязательство *искать меры для предоставления возможности представителям и организациям коренных народов участвовать в заседаниях соответствующих органов ООН по затрагивающим их вопросам (A/RES/69/2, статья 33), и просили Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее доклад и специфические рекомендации о предоставлении возможности участия представителей и организаций коренных народов, опираясь на доклад Генерального секретаря о путях и средствах содействия участию в работе ООН представителей коренных народов по затрагивающим их вопросам (A/RES/69/2, статья 40).*

В своем докладе о *прогрессе в осуществлении итогового документа пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи под названием Всемирной конференции по вопросам коренных народов (A/70/84–E/2015/76)* Генеральный секретарь представил конкретные предложения для содействия участию представителей и организаций коренных народов в работе ООН. Он также повторил несколько аспектов участия представителей коренных народов в работе Организации Объединенных Наций, а именно:

- Процедуры, которые придадут участию представителей коренных народов значимость и эффективность.
- Критерии определения правомочности участия представителей коренных народов в аккредитации, соответственно;
- Характер и членство органа определения правомочности участия представителей коренных народов в аккредитации;
- Детали процесса, включая предоставляемую информацию, необходимую для получения аккредитации представителя коренных народов;

Данные аспекты вместе с остальными справочными документами, представленными в адресе <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/participation-of-indigenous-peoples-at-the-united-nations.html>, руководили консультацией в марте-апреле 2016 года, проводимой советниками Председателя Генеральной Ассамблеи (см. ниже). Настоящий проект сборника взглядов основывается главным образом на материалах, представленных в электронной консультации, и дополнениях, предоставленных при проведении консультации 11 мая 2016 г. и 18 мая 2016 в Нью-Йорке.

II КОНСУЛЬТАЦИИ

В соответствии с резолюцией 70/232 от 23 декабря 2015 Генеральная Ассамблея:

Просит Председателя Генеральной Ассамблеи провести в рамках существующих ресурсов своевременную, исчерпывающую, представительную и прозрачную консультацию с государствами-членами, представителями и организациями коренных народов всех регионов мира и существующими соответствующими механизмами Организации Объединенных Наций по возможным требуемым мерам, включая процедурные и организационные шаги и критерии выбора для содействия участию представителей и организаций коренных народов в заседаниях соответствующих органов Организации Объединенных Наций по затрагивающим их вопросам, и просит Председателя подготовить сборник взглядов, представленных в ходе консультаций, включая опыт проведения работ внутри Организации Объединенных Наций по вопросам участия коренных народов, с целью создания базы для проекта текста для окончательного оформления и утверждения Генеральной Ассамблеей в своем 71-м заседании.

В феврале 2016 г. Председатель Генеральной Ассамблеи назначил четырех советника для оказания ему содействия в выполнении его мандата по консультированию и сбору взглядов по вопросу участия коренных народов в работе ООН.

Председатель Генеральной Ассамблеи начал процесс консультаций с электронной консультацией 7 марта 2016 г. Первая консультация лицом к лицу произошла 11 мая 2016 г. Вторую консультацию лицом к лицу организовали 18 мая 2016 г. Советники провели встречи также со Специальным докладчиком ООН по правам коренных народов, с председателем Экспертного механизма по правам коренных народов, со членами Постоянного форума по вопросам коренных народов, а также с заинтересованными делегациями государств-членов и коренных народов. Настоящий сборник отражает отклики, переданные Председателю Генеральной Ассамблеи в ходе консультаций и встреч. Он также представляет предварительные основные принципы практики работы внутри ООН по вопросам участия коренных народов. Настоящий сборник будет уточняться в результате дальнейших дополнений к продолжающимся консультациям по вопросу участия коренных народов в работе ООН, проводимым Председателем Генеральной Ассамблеи и его советниками до июня 2016 года.

III СВОДНЫЙ ОБЗОР ПЕРЕДАННЫХ ДОПОЛНЕНИЙ

В первом и втором проекте сборника взглядов советники попытались всесторонним образом подвести итоги всех представленных взглядов. Для конструктивного содействия текущим консультациям и представления сбалансированного сборника мы попытаемся обобщить различные взгляды, которые, судя по всему, имеют некоторую поддержку, отмечая в то же время точки различия на данной стадии процесса. При необходимости мы также предлагаем некоторые дополнительные соображения по нерешенным вопросам, которые все стороны консультаций могли бы затронуть более подробно, и по правовым и процедурным параметрам, регулирующим процесс расширения участия коренных народов в работе ООН.

Третий проект сбора взглядов по предоставлению возможности коренным народам участвовать в деятельности ООН: в отношении которого проводится консультация до июня 2016 г.

А Предлагаемые категории и места для участия:

Отмечая статус и территориальную целостность Государств, изложенные в уставе Организации Объединенных Наций и в статье 46 Декларации ООН о правах коренных народов, в большинстве ответов в принципе указали необходимость в расширенной форме участия коренных народов в органах ООН, затрагивающих их интересы, но в некоторых ответах выразили озабоченность по поводу движения в этом направлении.

Выражали значительную (но не единую) поддержку создания отдельной категории для участия коренных народов в работе ООН, включая и в работе Генеральной Ассамблеи, так как нынешние процедуры и практики, такие как те, которые применяются к неправительственным организациям, аккредитованным при ЭКОСОС, не естественно или достаточно приспособливают к участию коренных народов в качестве коренных народов в органах ООН.

Кажется, что существует совпадение взглядов среди тех, которые ответили, что в минимуме участие коренных народов не должно опускаться ниже участия аккредитованных при ЭКОСОС неправительственных организаций, и кроме того, не должно в любом случае противодействовать существующим уникальным процедурам, позволяющим участие организаций коренных народов в Экспертном механизме по правам коренных народов и в Постоянном форуме по вопросам коренных народов.

Участие в Генеральной Ассамблее по-прежнему сосредоточено на государствах-членах Организации Объединенных Наций, а также хотя бы в меньшей степени, на государствах, не являющихся членами ООН и на единицах и организациях, получивших постоянное приглашение участвовать в качестве наблюдателей в сессиях и в работе Генеральной Ассамблеи. Не все организации, получивших приглашение участвовать в качестве наблюдателей в Генеральной Ассамблее являются межправительственными организациями. Нет ни одной единственной резолюции, которая указывала бы формы участия наблюдателей в Генеральной Ассамблее. Конкретные формы участия отдельных наблюдателей регулируются резолюциями и решениями Генеральной Ассамблеи для определенных организаций и правилами и практикой Генеральной Ассамблеи .

Некоторые упоминали решение Генеральной Ассамблеи № 49/426 от 1994 года, в котором отмечают что "предоставление статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее должно ограничиваться только государствам и тем межправительственным организациям, деятельность которых охватывает вопросы, представляющие интерес для Ассамблеи". Другие отметили, что на практике некоторые единицы, которые не являются межправительственными организациями, получили в соответствии с резолюцией постоянное приглашение участвовать в Генеральной Ассамблее в качестве наблюдателя. Кроме того, некоторые снова подчеркнули, что основное внимание в этом процессе должно быть уделено на создание новой и уникальной категории для участия коренных народов в Генеральной Ассамблее . Полученные советы указывают, что Генеральная Ассамблея имеет право это сделать.

Еще одно мнение заключалось в том, что коренные народы не являются государствами, и, таким образом, нельзя придавать им так называемый "статус постоянного наблюдателя", что соответствует мнению, по которому межправительственный характер работы ООН, и особенно участие в Генеральной Ассамблее, должны быть поддержаны.

Некоторые выразили озабоченность по поводу возможных практических последствий расширения Генеральной Ассамблеи с включением наблюдателей организаций коренных народов. Некоторые полагали, что данные практические вопросы могут быть урегулированы

Третий проект сбора взглядов по предоставлению возможности коренным народам участвовать в деятельности ООН: в отношении которого проводится консультация до июня 2016 г.

таким же образом, как участие негосударственных субъектов, например, в ЭКОСОС и Совете по правам человека и их соответствующих вспомогательных органах. Например, выступления коренных народов в Генеральной Ассамблее могут быть организованы с помощью процедур, устанавливающих конкретные периоды времени и определенное количество выступлений для аккредитованных наблюдателей организаций коренных народов. По одному предложению указанные отрезки для выступления могли бы быть выделены по регионам (по понятию с точки зрения региона коренного народа). Таким образом, количество наблюдателей организации коренных народов не ограничивается, но их возможности выступать могут быть ограничены в интересах эффективной организации заседаний Генеральной Ассамблеи.

Некоторые полагают, что механизмы, обеспечивающие уникальные формы участия для коренных народов должны быть сначала установлены только в некоторых органах ООН, в таких как ЭКОСОС, Совете по правам человека и в их вспомогательных органах.

Другое мнение заключалось в том, что дополнительные исследования необходимы о том, как коренные народы будут использовать существующие возможности для участия в работе ООН, и что более подробная информация должна быть предоставлена об уже существующих возможностях.

Некоторые отметили необходимость в гарантированном участии коренных народов во всех программах ООН, фондах и специализированных учреждениях, а также в конференциях участников договоров ООН. Полученные советы предполагают, что Генеральная Ассамблея не имеет полномочий требовать участия коренных народов во всех областях деятельности или единицах, связанных с ООН. К тому же, как правило, Генеральная Ассамблея не определяет процедуры для участия в работе ЭКОСОС. Что касается Совета по правам человека, он сделал так в резолюции A/RES/60/251 о создании Совета; правила участия наблюдателей Совета были впоследствии подтверждены Советом по правам человека сам в своих правилах процедуры. Тем не менее, Генеральная Ассамблея может рекомендовать, что ООН в целом, включая все связанные с ним единицы и процессы, расширяет участие коренных народов, и предполагается, что такая рекомендация будет иметь значительное влияние.

Было также отмечено, что существует взаимосвязь между правилами и процедурами, регулирующими участие коренных народов и соответствующие мероприятия для участия коренных народов и формы участия. Другими словами, было высказано мнение о том, что чем более четкие и строгие правила и процедуры аккредитации учреждения коренных народов, тем более вероятно заключение соглашения о расширенных уровнях участия учреждений коренных народов в работе органов ООН высшего уровня, таких как Генеральная Ассамблея.

Некоторые считают, что практически все вопросы, рассматриваемые в ООН, затрагивают коренные народы. Кроме того, многие утверждают, что представительные учреждения и организации коренных народов должны иметь право участвовать во всех совещаниях органов ООН, которые по оценке коренных народов влияют на их интересы.

Б Условия участия

Некоторые полагают, что конкретные формы участия коренных народов в работе Генеральной Ассамблеи должны быть сопоставимыми с интересами подавляющего большинства нынешних обладателей статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее, а именно межправительственных и других организаций. Это могло бы включать в себя, например, право говорить, но не право на реплику, право делать инициативы или право на голосование.

Третий проект сбора взглядов по предоставлению возможности коренным народам участвовать в деятельности ООН: в отношении которого проводится консультация до июня 2016 г.

Возможно создавать конкретные времена и определенное количество выступлений для аккредитованных учреждений -наблюдателей коренных народов.

Кроме того, было выражено то, что коренные народы не должны быть включены в официальных заседаниях по подготовке переговоров о резолюциях Генеральной Ассамблеи.

В то же время некоторые придерживаются мнения, что участие коренных народов в ЭКОСОС и его вспомогательных органах и Совете по правам человека и его вспомогательных органах должно быть улучшено и может быть больше, чем участие в Генеральной Ассамблее, например, в отношении возможностей говорить и распространять письменные материалы.

Было высказано мнение, что учреждения коренных народов не должны иметь приоритета над аккредитованными при ЭКОСОС неправительственными организациями в отношении очередности выступлений или предоставления места/рассадки в ЭКОСОС или Совете по правам человека. Другие утверждают обратное, т.е., что коренные представительные учреждения должны иметь некоторую приоритетность в качестве представителей народов.

Однако кажется, что существует совпадение взглядов среди респондентов о том, что, как минимум, условия участия коренных народов в ООН не должна опускаться ниже, чем участие аккредитованных неправительственных организаций в ESOSOC.

В Метод аккредитации

В большинстве предложений рекомендуют создание нового органа для аккредитования коренных народов под новой категории участия. В предложениях по данному вопросу изложили, что новый орган мог бы состоять из представителей как государств, так и коренных народов или, в качестве альтернативы, из независимых экспертов, назначенных коренными народами и государствами. Некоторые предложили, что Постоянному форуму экспертов по вопросам коренных народов может быть поручен следить за аккредитацию в то время как другие утверждают, что любая новая процедура/организационная форма должна быть отделена от любых существующих органов или механизмов ООН. Другие предложили, что процесс аккредитации должен включить в себя и отечественный/национальный совет по аккредитации и международный совет по аккредитации, причем оба состоят из коренных и государственных назначенных представителей.

И наоборот, некоторые отказались от создания любого органа, внешнего по отношению к коренным народам для аккредитации. С одной стороны, некоторые предлагали, что аккредитация должна состоять в основном из государств и/или использования процедуры «нет возражений». Другое предложение заключалось в создании двухэтапного процесса с рекомендациями нового органа коренных народов по аккредитации для рассмотрения Генеральной Ассамблеи, причем Генеральная Ассамблея принимает окончательное решение.

Одно предложение было направлено на расширение существующих процедур аккредитации органам, таким как Постоянный форум по вопросам коренных народов, вместо создания нового органа по аккредитации.

Некоторые ответчики рекомендовали, чтобы членство в новом аккредитационном органе было сбалансировано по географической территории и гендерному представительству.

Г Дополнительные соответствующие факторы для представительных учреждений коренных народов для соответствия критериям новой категории участия

Кажется, что существует совпадение взглядов о том, что квалификация для новой категории участия должна быть сфокусирована на представительных учреждениях коренных народов, а не на коренных народах как таковых.

Некоторые предлагают, что определение представительных учреждений коренных народов потребует, в то время как другие не согласны с какой-либо попыткой определить коренные народы или их институты каким-либо образом. Другие предлагают, что вместо определения существует факторы, которые должны быть приняты во внимание гибким образом. Существует также предположение, что если бы процесс аккредитации стал более ясным, то может появляться более распространенная готовность к расширению участия коренных народов в ООН, в том числе в высших уровнях. Кроме того, существует предположение о том, что если государства имеют больше влияния или принимают окончательное решение в определении аккредитации, то потребность в определении станет меньше.

Кажется, что существует значительное согласие о том, что необходимо отличать коренные народы и их учреждения от неправительственных организаций, от организаций, состоящих из добровольных членов коренных народов или от организаций некоренных народов. С другой стороны, без ответа остаются вопросы о том, например, должны ли женские организации коренных народов или организации, представляющие отдельные лица коренных народов, которые не являются резидентами коренных территорий, иметь право на новую категорию участия в качестве представительных учреждений коренных народов.

Остается потребность выяснить тип учреждения или организации, которые должны иметь право на получение аккредитации. Некоторые утверждают, что такое право должно быть ограничено на государственные институты, в том числе управляющие советы, парламенты и традиционные органы власти, и одновременно другие утверждают, что не все представительные учреждения коренных народов могут быть точно определены как управляющие, в некоторых случаях из-за влияния колонизации и/или ссылки, и в связи с этим они не должны быть лишены правомочности. Некоторые утверждают, что правомочность должна распространяться на организации, которые представляют более, чем один коренный народ. Другие обеспокоены тем, как гарантировать, что правомочность не распространяется на организации коренных народов, которые могут подать заявку на аккредитацию в ЭКОСОС в качестве негосударственной организации, но которые на самом деле не представляют коренные народы. Один представитель выразил свое мнение о том, что один коренный народ может быть представлен более чем одним представительным учреждением коренных народов, и требуется гибкость в установлении многочисленных форм организационных структур коренных народов.

Существует значительная поддержка того, что требуется государственное признание организации в качестве представителя коренного народа, и хотя оно является важным фактором, оно не должно быть обязательным условием для получения права на аккредитацию в качестве представительного учреждения коренного народа. Некоторые высказали мнение о том, что необходимым фактором для квалификации учреждения коренных народов является то, что они представляют собой один или несколько человек/народов, которые идентифицируют себя как коренный народ. Другие факторы, которые считали важными, включают в себя то, что учреждение представляет людей, которые имеют наследственные связи с их землей, территориями и ресурсами, которые разделяют историю, язык и культуру, которые осуществляют коллективные права народа и которые имеют право заниматься самоуправлением

Третий проект сбора взглядов по предоставлению возможности коренным народам участвовать в деятельности ООН: в отношении которого проводится консультация до июня 2016 г.

коренных народов и которые, в случае необходимости, заключили договоры, соглашения или другие конструктивные договоренности .

По-видимому существует значительное согласие о том, что коренные народы должны иметь исключительное право назначить своих представителей в соответствии со своими собственными процедурами, но указанные представители должны иметь соответствующие полномочия от учреждений, которые они представляют . Кроме того, существует поддержка мнения о том, что представители коренных народов должны быть признаны их собственными избирателями.

Ж Комментарии о ресурсах в отношении расширения участия

Ряд участников запросили дополнительную информацию о финансовых последствиях предложений по расширению участия коренных народов в ООН, указывая на то, что бюджетные последствия расширения участия необходимо учитывать .

IV СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА ВНУТРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСУ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВ- НАБЛЮДАТЕЛЕЙ, МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ДРУГИХ ОБЩЕСТВ

А Статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее

Генеральная Ассамблея может определить свои собственные правила в отношении предоставления статуса наблюдателя. В соответствии с существующей практикой Генеральной Ассамблеи, в соответствии с решением Генеральной Ассамблеи 49/426 от 9 декабря 1994 г.:

Предоставление статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее в будущем ограничивается только государствам и тем межправительственным организациям, деятельность которых охватывает вопросы, представляющие интерес для Ассамблеи.

и в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 54/195 от 17 декабря 1999 г.:

В будущем, любая просьба организации о предоставлении статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее будут рассматриваться на пленарном заседании после рассмотрения данного вопроса в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи;

Просит Генерального секретаря принять надлежащие меры для доведения до сведения всех государств-членов Генерального комитета Генеральной Ассамблеи критерии и процедуры, установленные Генеральной Ассамблеей каждый раз, когда запрос сделан организацией на получение статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее.

Документ ООН A/INF/70/5 содержит перечень Государств-наблюдателей, обществ и организаций, получивших постоянное приглашение участвовать в качестве наблюдателей в сессиях и работе Генеральной Ассамблеи. Конкретные права каждого наблюдателя в отношении их участия например, права говорить, стать соавтором резолюции, поднимать вопросы по порядку ведения собрания и т.д., определяется либо конкретной резолюцией, придающей статус наблюдателя наблюдателю либо текущей практикой Генеральной Ассамблеи. Существует некоторые межправительственные организации, такие как специализированные учреждения и связанные с ними организации, которые принимают участие в Генеральной Ассамблее в качестве наблюдателей в рамках соглашения между ООН и указанной организацией.

Третий проект сбора взглядов по предоставлению возможности коренным народам участвовать в деятельности ООН: в отношении которого проводится консультация до июня 2016 г.

Б ЭКОСОС и аккредитация Совета по правам человека

Как описано в докладе Генерального секретаря *Пути и средства содействия участию в работе Организации Объединенных Наций коренных народов по вопросам, затрагивающим их интересы* (A/HRC/21/24) (2012), существуют особые правила, регулирующие участие неправительственных организаций (резолюция 1996/31 Экономического и Социального Совета) в рамках Экономического и Социального Совета, которые были приняты Советом по правам человека.

Существует также уникальные правила участия и конкретные процедуры аккредитации для национальных учреждения по правам человека, которые именно являются независимыми от государств (в том числе резолюция 5/1 Совета по правам человека и резолюция 2005/74 Комиссии по правам человека, а также резолюция Генеральной Ассамблеи 65/281 Обзора Совета по правам человека и приложение к нему).

В Специальное участие в конкретных комитетах ООН, совещаниях и т.д.

Дополнительные конкретные механизмы обеспечения участия гражданского общества изложены в конкретных резолюциях, касающихся конкретных комитетов, совещаний и конференций, связанных с Генеральной Ассамблеи, в том числе, в качестве примера резолюция 66/296 Генеральной Ассамблеи об организации пленарного заседания высокого уровня шестидесяти девятой сессии Генеральной Ассамблеи, именуемого как Всемирная конференция по вопросам коренных народов. Другим примером может служить резолюция Генеральной Ассамблеи о формате и организационных аспектов форума высокого уровня по устойчивому развитию (A / Res / 67/290).

V УНИКАЛЬНЫЕ СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОЦЕДУРЫ ДЛЯ ОБЛЕГЧЕНИЯ УЧАСТИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ В РАБОТЕ ООН

- Процедуры для облегчения участия коренных народов в Постоянном форуме коренных народов и Экспертном механизме по правам коренных народов (см. отчет Генерального секретаря *Пути и средства содействия участию представителей коренных народов на работе Организации Объединенных Наций по затрагивающим их вопросам* (A/HRC/21/24) (2012)). Государства-члены и коренные народы оба участвуют в качестве наблюдателей в заседаниях Экспертного механизма по правам коренных народов.
- Процедуры, допускающие назначение коренных координаторов или консультантов в процессах, которые непосредственно затрагивают вопросы коренных народов, такие, как Всемирная конференция по вопросам коренных народов. Данный текущий процесс возглавляет Председатель Генеральной Ассамблеи.
- Практики, которые поддерживают участие коренных народов в различных органах ООН, изложенные межучрежденческой Группой поддержки по вопросам коренных народов *Участие коренных народов в работе Организации Объединенных Наций* (июнь 2014 г.).