



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
20 de marzo de 2019
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2668/2015* ** ***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Tiina Sanila-Aikio (representada por el abogado Martin Scheinin)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Finlandia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	2 de octubre de 2015 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 4 de noviembre de 2015 (no se publicó como documento), y decisión sobre la admisibilidad adoptada el 28 de marzo de 2017 (CCPR/C/119/D/2668/2015)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	1 de noviembre de 2018
<i>Asunto:</i>	Derecho de voto en las elecciones al Parlamento Sami
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Condición de víctima; agotamiento de los recursos; falta de fundamentación
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a la libre determinación; no discriminación; derechos políticos; derechos de las minorías
<i>Artículos del Pacto:</i>	1; 25; 26; y 27
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	1; y 2

* Aprobado por el Comité en su 124º período de sesiones (8 de octubre a 2 de noviembre de 2018).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Ahmed Amin Fathalla, Olivier de Frouville, Christof Heyns, Bamariam Koita, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Margo Waterval y Andreas Zimmermann.

*** Se adjunta al presente dictamen el voto particular (concurrente) de Olivier de Frouville, miembro del Comité.



1.1 La autora de la comunicación es Tiina Sanila-Aikio, nacional de Finlandia, nacida el 25 de marzo de 1983. Presenta la comunicación en su nombre, en el del pueblo sami de Finlandia y en su calidad de Presidenta del Parlamento Sami de Finlandia, con la autorización de su Mesa. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 23 de marzo de 2012. La autora tiene representación letrada.

1.2 La autora sostiene que, en una sentencia de 2011, el Tribunal Administrativo Supremo del Estado parte se apartó de la interpretación consensuada del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, en el que se define quién tiene derecho a ser inscrito en el censo electoral para las elecciones a dicho Parlamento¹, y que el 30 de septiembre de 2015 el Tribunal decidió aceptar la solicitud de voto de 93 personas que habían sido declaradas no aptas para votar en esas elecciones. La autora afirma que esos hechos han debilitado la voz del pueblo sami en el Parlamento Sami y la efectividad de este para representarlo en importantes decisiones adoptadas por el Estado parte que pueden afectar a sus tierras, su cultura y sus intereses. Señala que esa injerencia ilícita del Estado parte en el derecho del pueblo sami a definir quién está facultado para participar en las elecciones a su Parlamento vulnera el artículo 1 del Pacto y menoscaba los derechos políticos de la autora y el derecho de voto del pueblo sami, lo cual constituye una vulneración de sus derechos a la participación política con arreglo al artículo 25 del Pacto. La autora sostiene también que las decisiones sobre qué personas eran admitidas en el censo electoral y cuáles no lo eran fueron arbitrarias, lo cual contraviene el artículo 26 del Pacto. Por último, afirma que, puesto que la función que desempeña el Parlamento Sami es esencial para proteger el derecho del pueblo sami al disfrute de su cultura y su idioma, y que el Parlamento es establecido por el Estado parte como vía para asegurar el consentimiento libre, previo e informado del pueblo sami en asuntos que pueden afectar a sus intereses, el mencionado menoscabo vulnera el artículo 27 del Pacto.

1.3 El 2 de noviembre de 2015, con arreglo al artículo 92 de su reglamento, el Comité, por conducto de su Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, decidió desestimar la solicitud de la autora de que hiciera una solicitud urgente al Estado parte para que no nombrara a los miembros del nuevo Parlamento Sami hasta que el Comité hubiera examinado el fondo de la comunicación.

1.4 El 28 de marzo de 2017, con arreglo al artículo 93 de su reglamento, el Comité decidió que la comunicación era admisible por cuanto parece plantear cuestiones en relación con los artículos 25, 26 y 27 del Pacto. También consideró que la autora, como miembro del pueblo indígena sami y del Parlamento Sami, del cual había sido elegida Presidenta, podía verse afectada a título individual por las sentencias del Tribunal a que se hace referencia en la decisión sobre la admisibilidad. El Comité llegó a la conclusión de que la alegación de la autora de que se había vulnerado el artículo 1 del Pacto era inadmisibles en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo, pero que el Comité podía interpretar el artículo 1, cuando procediera, para determinar si se habían vulnerado los derechos consagrados en las partes II y III del Pacto. El Comité pidió a las partes que aportaran aclaraciones ulteriores con respecto al fondo de la comunicación. Para más información sobre los hechos, las alegaciones de la autora, las observaciones de las partes sobre la admisibilidad y la decisión del Comité sobre la admisibilidad, puede consultarse *Sanila-Aikio c. Finlandia*, (CCPR/C/119/D/2668/2015).

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

2.1 El Estado parte presentó sus observaciones sobre el fondo de la cuestión el 4 de mayo de 2016. El Estado parte reitera su argumento anterior de que la Ley del Parlamento Sami contiene una definición de "sami". En 2012, el Ministerio de Justicia estableció un grupo de trabajo encargado de preparar una propuesta de revisión de la Ley. En el memorando del grupo de trabajo se indicaba que el objetivo general de dicha revisión era

¹ El artículo 3 de la Ley dispone que: "Es sami la persona que se considera como tal, siempre y cuando: 1) su lengua materna, o la de al menos uno de sus progenitores o abuelos, sea el sami; 2) sea descendiente de una persona inscrita en el catastro, en el registro tributario o en el censo de población como lapón montaños, forestal o pescador; o 3) al menos uno de sus progenitores haya sido, o habría podido ser, inscrito como votante en unas elecciones a la Delegación o al Parlamento Sami".

mejorar las condiciones previas necesarias de la autonomía cultural de los samis y del Parlamento Sami. En septiembre de 2014 se presentó al Parlamento nacional un proyecto de ley, basado en la propuesta del grupo de trabajo, que incluía entre otras cosas disposiciones para revisar la definición. El Parlamento Sami apoyó la definición propuesta. En el debate del proyecto de ley en la comisión parlamentaria correspondiente quedó claro que el Parlamento de Finlandia no aprobaría la definición propuesta. Dado que la cuestión de la definición era el aspecto más importante del proyecto de ley, el 12 de marzo de 2015, el Gobierno decidió retirarlo. El Ministerio de Justicia tiene intención de presentar un nuevo proyecto de ley al Parlamento de Finlandia.

2.2 El Estado parte indica que, en 2009, en sus observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º de Finlandia, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial reiteró que los criterios del Estado parte para determinar quién podía ser considerado o no sami en el ámbito de aplicación de la Ley del Parlamento Sami y en la interpretación específica al respecto dada por el Tribunal Administrativo Supremo eran demasiado restrictivos². En 2012, en sus observaciones finales sobre los informes periódicos 20º a 22º del Estado parte, ese mismo Comité indicó que, aunque el Tribunal Administrativo Supremo se había basado en las observaciones finales anteriores del Comité en su decisión de 2011 en la que se definía quiénes eran los samis con derecho a voto para elegir a los miembros del Parlamento Sami, dicha decisión no tenía suficientemente en cuenta los derechos de ese pueblo, reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a la libre determinación (art. 3), en particular su derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones (art. 33), así como su derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura (art. 8). Así pues, el Comité recomendó al Estado parte que, al definir quién tenía derecho a voto para elegir a los miembros del Parlamento Sami, tuviera debidamente en cuenta los derechos del pueblo sami a la libre determinación en relación con su estatus dentro de Finlandia, a determinar por sí mismos su pertenencia y a no ser sometidos a una asimilación forzada³.

2.3 Por lo que respecta a la definición de “sami”, el Gobierno respeta la autoidentificación como criterio fundamental para determinar qué grupos o personas son “indígenas”, según lo dispuesto, entre otras disposiciones, en el artículo 1, párrafo 2, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Gobierno también respeta el derecho del Parlamento Sami a determinar quiénes pueden integrarlo de conformidad con las costumbres y tradiciones samis. En consecuencia, se han adoptado medidas para proteger la identidad del pueblo sami y los derechos de sus miembros a disfrutar y promover su cultura y su idioma conjuntamente con los demás miembros de la comunidad indígena. Estas medidas se ajustan a los artículos 2, párrafo 1, y 26 del Pacto.

2.4 El Estado parte recuerda el párrafo 2 de la observación general núm. 25 (1996) sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, en el que el Comité de Derechos Humanos afirma que los derechos consagrados en el artículo 25 del Pacto están relacionados con el derecho de los pueblos a la libre determinación, aunque son distintos de él. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 1 del Pacto, los pueblos gozan del derecho a determinar libremente su condición política, y del derecho a elegir la forma de su constitución o gobierno. El artículo 25 trata del derecho de las personas a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos. Como derechos individuales, tales derechos pueden dar lugar a reclamaciones en virtud del primer Protocolo Facultativo.

2.5 Dado que el artículo 25 trata del derecho de las personas a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos, el Estado parte pone de relieve que el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Sami está establecido por ley. En este sentido, el Gobierno ha tomado medidas para que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercer ese derecho.

² CERD/C/FIN/CO/19, párr. 13.

³ CERD/C/FIN/CO/20-22, párr. 12.

2.6 En principio, el voto en las elecciones se basa en un censo electoral certificado. Sin embargo, la Ley del Parlamento Sami establece un procedimiento para que toda persona que considere que ha sido excluida ilegalmente del censo electoral solicite una rectificación para ser inscrita en este. En última instancia se puede interponer un recurso ante el Tribunal Administrativo Supremo. Así pues, el artículo 26 d) de la Ley permite votar a toda persona que presente a la Comisión Electoral (antes del escrutinio de los votos) o al comité de votación (el día de las elecciones) una decisión del Tribunal que confirme su derecho de voto. La persona en cuestión también ha de entregar el original o una copia certificada de la decisión judicial a la Comisión Electoral o al comité de votación para poder ser inscrita en el censo.

2.7 El Estado parte reitera sus argumentos en cuanto a la admisibilidad y concluye que, en el presente caso, no ha habido vulneración alguna del Pacto.

Comentarios de la autora acerca de las observaciones del Estado parte sobre el fondo

3.1 El 28 de noviembre de 2016, la autora presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. La autora reitera que las decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo Supremo el 30 de septiembre de 2015 vulneraron los derechos que la asisten a ella y a los demás miembros del pueblo indígena sami en relación con el artículo 26, leído por separado y conjuntamente con el artículo 1, del Pacto. Un análisis detenido de las 182 decisiones del Tribunal, en aplicación de las cuales se añadió a 93 personas al censo de votantes y se desestimaron las demás solicitudes, pone de manifiesto que el Tribunal hizo caso omiso de los criterios legales establecidos explícitamente en el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami y aplicó su propia interpretación indeterminada de la expresión “apreciación global”, que dio lugar a una situación de anomia, imprevisibilidad, arbitrariedad y, en última instancia, discriminación, puesto que se trató de forma diferente casos que eran idénticos, y casos que eran diferentes recibieron idéntico trato. Las decisiones no solo afectaron negativamente a las personas cuya solicitud fue desestimada por recibir un trato diferente del dispensado a otras personas que fueron admitidas, sino que la autora y todos los samis resultaron afectados por esa arbitrariedad, que dificulta la capacidad del Parlamento Sami para representar al pueblo indígena sami y a sus miembros, y vulnera el artículo 26, leído conjuntamente con el artículo 1, del Pacto.

3.2 Los principios fundamentales consagrados en la Ley del Parlamento Sami ponen de manifiesto que el funcionamiento y la capacidad efectivos del Parlamento para representar adecuadamente las opiniones del pueblo indígena sami son esenciales para la aplicación por el Estado parte de los artículos 25 y 27 del Pacto. El Parlamento es un instrumento importante para que los samis, individual y colectivamente, disfruten de los derechos que les confieren los artículos 25 y 27 del Pacto y los ejerzan. En particular, el artículo 9 dispone que todas las autoridades tienen la obligación de negociar con el Parlamento Sami respecto de numerosas cuestiones que conciernen a los samis como pueblo indígena o de todo proyecto de desarrollo que se pretenda llevar a cabo en su territorio. Así pues, las recientes decisiones judiciales contravienen esas disposiciones. Al infringir los artículos 25, 26 y 27, el Estado parte también ha conculcado el derecho del pueblo indígena sami a la libre determinación, protegido por el artículo 1 del Pacto.

3.3 Con su composición actual, el Parlamento Sami sigue defendiendo los derechos e intereses del pueblo indígena sami, pero su labor a menudo sufre demoras o se ve comprometida por el tiempo y los esfuerzos que se dedican a resolver discrepancias internas que con mucha frecuencia se refieren a forma en que el Parlamento debe relacionarse con el Estado de Finlandia y a las continuas intervenciones de este en las tierras de los samis y la consiguiente repercusión en sus medios de subsistencia. Una muestra de ello es que el Parlamento no pudo evitar que el Gobierno y el Parlamento de Finlandia aprobaran una nueva Ley relativa a la Agencia Forestal del Estado⁴, haciendo caso omiso de las preocupaciones de los samis y negándoles toda participación futura.

⁴ La Ley entró en vigor el 15 de abril de 2016.

3.4 Algo similar ocurre con un nuevo proyecto de tratado entre Finlandia y Noruega sobre la frontera común a lo largo del río Teno. En gran medida, los samis han quedado excluidos de toda participación efectiva en las negociaciones entre ambos Gobiernos, a pesar de que llevan pescando salmón en ese río desde tiempos inmemoriales. Esta actividad siempre ha sido el principal medio de subsistencia de la población sami local y forma parte de su modo de vida y su cultura. Determina su organización social, su ciclo de trabajo semanal y anual, su cooperación transfronteriza, su artesanía, sus manifestaciones artísticas, y su folclore. El objetivo del proyecto, tal como se presenta públicamente, es proteger la sostenibilidad de las poblaciones de salmón, aunque en realidad constituiría una expropiación a gran escala de los derechos de pesca inmemoriales del pueblo indígena sami. Con ello, quedaría excluida de manera permanente gran parte de la población sami a la que actualmente puede practicar la pesca tradicional, y se permitiría que un número desproporcionado de turistas practicara esta actividad. Se trata de un ejemplo concreto más de la repercusión de las decisiones emitidas por el Tribunal el 30 de septiembre de 2015, no solo para la vida de la autora y los demás miembros del Parlamento Sami, sino también para la de todos los samis de Finlandia.

3.5 La consulta del Tribunal Administrativo Supremo con la Mesa del Parlamento Sami antes de emitir sus decisiones de 30 de septiembre de 2015 fue una mera formalidad. En septiembre de 2015, el Parlamento Sami se encontró con casi 200 recursos simultáneos de personas que pedían ser inscritas en el censo electoral y el Tribunal solo le concedió de tres a cinco días laborables para responder. La Mesa hizo todo lo que pudo para hacer evaluaciones y determinar si, en cada caso, se habían cumplido las condiciones establecidas en el artículo 3 de la Ley del Parlamento. No obstante, las opiniones y los argumentos del Parlamento Sami no se reflejaron en las conclusiones del Tribunal, que no se basaron en una evaluación de los hechos y una interpretación jurídica adecuadas de la Ley del Parlamento Sami, sino, en la mayoría de los casos, en lo que el Tribunal calificó de “apreciación global” e “interpretación de la ley considerando los derechos humanos”, sin basarse en circunstancias de hecho ni en una evaluación jurídica adecuada, y sin hacer referencia al Pacto, a los derechos de los pueblos indígenas ni a ningún otro derecho humano concreto.

3.6 El presente caso tiene su origen en la aplicación laxa del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, en particular por parte del Tribunal Administrativo Supremo. Respecto de las elecciones al Parlamento Sami de 2011, el Tribunal se apartó del texto de la Ley e incluyó en el censo electoral a personas que no cumplían ninguno de los criterios objetivos establecidos en el artículo 3, que se suman al criterio subjetivo de la autoidentificación. Esas decisiones llevaron a que, en 2012, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial pidiera a Finlandia que diera más peso a la libre determinación de los samis en las decisiones relativas a la inclusión en el censo electoral⁵. También dieron lugar a un proceso de negociación entre el Gobierno y el Parlamento Sami. En 2013 se llegó a una solución satisfactoria para los samis y se presentó el proyecto de ley correspondiente al Parlamento nacional en septiembre de 2014. El proyecto de ley no consiguió el respaldo suficiente, principalmente debido a la presión de la población mayoritaria no sami de la región más septentrional de Finlandia. Ello permitió al Tribunal seguir aplicando el artículo 3 de manera laxa y yendo más allá de su letra.

3.7 La autora no se opone a que el Tribunal esté, en principio, facultado para revisar la aplicación del artículo 3 de la Ley por los órganos competentes del Parlamento Sami. No obstante, a fin de ajustarse al Pacto, esa revisión judicial externa de las decisiones adoptadas por dichos órganos deben ser los casos de arbitrariedad o discriminación. Sin embargo, el Tribunal no dictaminó en ninguno de los 93 casos que la decisión de los órganos competentes del Parlamento de no incluir a las personas correspondientes en el censo electoral fuera arbitraria o discriminatoria.

⁵ CERD/C/FIN/CO/20-22, párr. 12. Véase también CCPR/C/FIN/CO/6, párr. 16 (en el que el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado parte promover el goce efectivo por el pueblo sami de sus derechos reforzando la capacidad de adopción de decisiones de las instituciones representativas sami, como el Parlamento Sami).

3.8 La autora añade que la decisión del Tribunal de 13 de enero de 2016 constituye una nueva vulneración de los derechos que asisten a la autora y a los demás miembros del pueblo indígena sami en relación con los artículos 25 y 27, leídos por separado y conjuntamente con el artículo 1, del Pacto, puesto que debilitó la capacidad del Parlamento Sami para defender los derechos e intereses del pueblo indígena sami, incluidos los derechos de la autora y de otros samis a disfrutar de su cultura en comunidad con otros miembros del grupo. Como resultado de esa decisión, el Parlamento Sami tuvo que pagar los gastos procesales de las 27 personas que recurrieron la decisión de celebrar nuevas elecciones, que ascendieron a 11.645 euros. Ello ha supuesto una carga financiera considerable para el ya muy limitado presupuesto del Parlamento.

Aclaraciones ulteriores del Estado parte

4.1 En notas verbales de fecha 27 de julio de 2017, 29 de noviembre de 2017 y 12 de julio de 2018, el Estado parte respondió a la solicitud del Comité de que presentara aclaraciones ulteriores. En ellas, reitera que la autora no ha fundamentado en qué forma ha resultado afectada directamente por las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo. Toda persona con derecho de voto debe ser libre de votar a cualquier candidato, y el Estado parte siempre respetará los resultados de elecciones al Parlamento Sami que sean auténticas y democráticas. Además, el Estado parte no tomará partido en relación con ningún desacuerdo interno que pueda surgir en el Parlamento Sami.

4.2 Actualmente, tres comunicaciones diferentes referidas al mismo asunto son examinadas por órganos creados en virtud de tratados: dos por el Comité de Derechos Humanos y una por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. La otra comunicación pendiente ante el Comité de Derechos Humanos fue presentada en nombre de 25 personas, 2 de ellas miembros del Parlamento Sami. La comunicación pendiente ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial fue presentada en nombre de los miembros del Consejo Sami y de 23 personas, 2 de ellas miembros del Parlamento Sami.

4.3 El artículo 14 de la Ley del Parlamento Sami establece que este debe nombrar una Comisión Electoral. El artículo 26 (modificado en 2002) estipula que toda persona que considere que ha sido ilícitamente excluida del censo electoral puede solicitar a la Comisión Electoral que haga una rectificación urgente. La decisión de la Comisión Electoral al respecto puede recurrirse ante la Mesa del Parlamento Sami. De conformidad con el artículo 26 b) (modificado en 2002), contra las decisiones de la Mesa cabe recurso ante el Tribunal Administrativo Supremo en los 14 días posteriores a la fecha en que la decisión se haya comunicado al interesado. El Tribunal supervisa la legalidad y la uniformidad de las decisiones adoptadas.

4.4 En un informe reciente del Gabinete del Primer Ministro⁶ se indica que las decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo Supremo en 2011 y 2015 aplicaron las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones finales relativos a los informes periódicos 9º, 10º y 17º a 19º de Finlandia de tener en cuenta, en mayor medida, la autoidentificación del interesado en la definición de “sami”⁷.

4.5 La obligación de las autoridades públicas de negociar con el Parlamento Sami está prevista en el artículo 9 de la Ley del Parlamento Sami, que dice así:

1) Las autoridades negociarán con el Parlamento Sami toda medida importante y de amplia repercusión que pueda afectar de manera directa y específica a la condición de los samis en tanto que pueblo indígena y que guarde relación con las cuestiones siguientes en el territorio sami:

1) La planificación comunitaria;

⁶ El Estado parte remite a Leena Heinämäki y otros, *Actualizing Sami Rights: International Comparative Research*, Publications of the Government's analysis, assessment and research activities (Gabinete del Primer Ministro, 2017).

⁷ A/45/18, párr. 91; CERD/C/63/CO/5, párr. 11, y CERD/C/FIN/CO/19, párr. 13.

- 2) La ordenación, el uso, el arrendamiento y la asignación de tierras de titularidad pública, zonas protegidas y zonas silvestres;
- 3) Las solicitudes para la obtención de una concesión de explotación minera u otros títulos en materia de extracción;
- 4) Los cambios legislativos o administrativos aplicables a los oficios propios de la cultura sami;
- 5) El desarrollo de la enseñanza del idioma sami y su empleo en las escuelas, así como en los servicios sociales y médicos; o
- 6) Cualquier otra cuestión que concierna al idioma y la cultura samis o a la condición de pueblo indígena de los samis.

2) A fin de dar cumplimiento a su obligación de negociar, la autoridad competente ofrecerá al Parlamento Sami la oportunidad de ser oído y de debatir los asuntos en cuestión. El hecho de que el Parlamento Sami no haga uso de esta oportunidad no impedirá en modo alguno que la autoridad prosiga en sus actuaciones.

4.6 El 8 de noviembre de 2017, el Ministerio de Justicia estableció un comité encargado de redactar una serie de modificaciones a la Ley del Parlamento Sami. El mandato de su labor se derivaba de los derechos fundamentales y otras obligaciones recogidas en la Constitución de Finlandia, los tratados internacionales de derechos humanos en los que el Estado es parte y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El comité también tuvo en cuenta la Convención Nórdica Sami (en vías de ratificación) y el Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Entre los cambios propuestos figuran modificaciones del derecho de voto en las elecciones al Parlamento Sami. Con los cambios propuestos, la disposición en cuestión requeriría, al igual que ya lo hace en la actualidad, tanto el criterio subjetivo de la autoidentificación como el cumplimiento de ciertos criterios objetivos, a saber, que el propio interesado, o alguno de sus progenitores, abuelos o bisabuelos, hubiera aprendido el sami como lengua materna y que al menos uno de sus progenitores hubiera estado inscrito en el censo electoral. El texto propuesto es muy similar a la disposición correspondiente de la futura Convención Nórdica Sami. Otra de las modificaciones propuestas prevé la obligación de las autoridades estatales de cooperar y negociar con el Parlamento Sami en los asuntos que puedan afectar al estatus de los samis; no obstante, ello no supone que el Parlamento Sami tenga derecho a vetar las decisiones de otros órganos.

4.7 También se proponen modificaciones a los procedimientos de inclusión en el censo electoral, entre otras la ampliación del plazo para solicitar la inclusión, de modo que se disponga de tiempo suficiente para examinar las peticiones y, en su caso, las solicitudes de revisión a la Comisión Electoral. Además, se ha propuesto crear un comité de revisión independiente y autónomo, integrado por un presidente con formación jurídica y otros tres miembros y ante el que se podrían recurrir las decisiones de la Comisión Electoral. Contra las decisiones del comité de revisión cabría recurso ante el Tribunal Administrativo Supremo. La intención es que las modificaciones a la Ley del Parlamento Sami entren en vigor con antelación suficiente a las próximas elecciones al Parlamento Sami, que se celebrarán en 2019. El Parlamento Sami todavía no ha estudiado el proyecto actual, y el Gobierno no seguirá adelante sin su consentimiento.

Aclaraciones ulteriores de la autora

5.1 En cartas de fecha 23 de febrero de 2017, 28 de julio de 2017, 13 de abril de 2018 y 3 de agosto de 2018, la autora respondió a la solicitud del Comité de que presentara aclaraciones ulteriores.

5.2 En primer lugar, la autora hace hincapié en que presentó la comunicación en su propio nombre y en el de los miembros del pueblo indígena sami de Finlandia, con la autorización de la Mesa del Parlamento Sami. Esta autorización se ajusta a los criterios recogidos en la jurisprudencia del Comité en el caso *Agrupación del Lago Lubicon c. el*

*Canadá*⁸. En vista de ello, la autora solicita al Comité que tenga en cuenta las dimensiones individual y colectiva del caso, así como el derecho de la autora a representar a todos los miembros de su grupo.

5.3 Ninguna comunicación presentada por otro particular respecto de la misma conducta del Estado parte tiene incidencia en el derecho de la autora a presentar una comunicación ni en su derecho a representar a otros miembros de su grupo.

5.4 Habida cuenta de la decisión adoptada por el Comité respecto de la admisibilidad de la comunicación, la autora modifica su solicitud de una reparación efectiva y pide que esta consista en: a) una disculpa pública por haber vulnerado los derechos de la autora y del pueblo indígena sami a la no discriminación, a la participación política y al disfrute de su cultura propia, interpretados a la luz de su derecho a la libre determinación; b) la suspensión inmediata de cualquier proceso legislativo, convencional o administrativo en curso que afecte significativamente a los derechos e intereses del pueblo indígena sami y para el que no se haya obtenido su consentimiento libre, previo e informado de los samis; c) el inicio inmediato del proceso de modificación del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami al objeto de definir los criterios para poder votar en las elecciones al Parlamento Sami de forma que se respete el derecho de los samis a ejercer su libre determinación y se limite la revisión judicial externa por tribunales del Estado de decisiones de los órganos del Parlamento Sami respecto de situaciones en que una decisión haya sido arbitraria o discriminatoria; d) la indemnización al Parlamento Sami por gastos judiciales en los que incurrió a raíz de la decisión de 13 de enero de 2016; y e) la indemnización al Parlamento Sami por los gastos de representación letrada en los que incurrió en el marco de los litigios relacionados con las elecciones de 2015.

5.5 La autora afirma que el Estado parte no hace referencia a los dos documentos más recientes con observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en los que este consideró que las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo no daban suficiente peso a la libre determinación del pueblo sami⁹.

5.6 En lo que respecta al proceso de redacción de modificaciones a la Ley del Parlamento Sami, la propuesta actual satisface a los samis. Este proceso constituiría una reparación parcial de las vulneraciones del Pacto alegadas por la autora, pero no pondría fin a su efecto continuado. De hecho, al presentar información sobre los cambios propuestos a la Ley, el Estado parte admite implícitamente que la interpretación del artículo 3 hecha por el Tribunal Administrativo Supremo vulneró el Pacto. Además, la mitad de los integrantes del comité de redacción no son samis y pertenecen a partidos políticos votados predominantemente por finlandeses que no son samis, cuando solo los samis deberían decidir esta cuestión. Asimismo, en el proyecto de texto actual se ha introducido una cláusula transitoria que retrasa la entrada en vigor de las modificaciones al menos hasta 2020. Por tanto, el proyecto actual no asegura el consentimiento libre, previo e informado del pueblo sami, requisito que establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y al que se hace referencia en la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos¹⁰. Así pues, el pueblo sami se enfrenta al dilema de que el artículo 3 de la Ley solo se modificará si da su consentimiento a la propuesta actual, pero esta no respeta las normas internacionales relativas al consentimiento libre, previo e informado. Además, no es la primera vez que se intenta sin éxito reformar la Ley¹¹, y no hay garantías de que la propuesta vaya a ser aceptada esta vez.

5.7 La autora hace referencia a algunas decisiones del Tribunal Administrativo Supremo en respuesta a la pregunta del Comité acerca de la evaluación realizada por el Tribunal Administrativo Supremo en las 93 decisiones y su interpretación de la definición de “sami” que figura en la Ley del Parlamento Sami. En la primera decisión referida¹², el Parlamento Sami había desestimado la solicitud de la recurrente por no cumplir los criterios objetivos

⁸ Comunicación núm. 167/1984, párrs. 13.4, 14 y 33.

⁹ CERD/C/FIN/CO/20-22, párr. 12, y CERD/C/FIN/CO/23, párr. 15.

¹⁰ Véase, entre otros, *Poma Poma c. el Perú* (CCPR/C/95/D/1457/2006), párr. 7.6.

¹¹ Véase *Sanila-Aikio c. Finlandia*, decisión sobre la admisibilidad (CCPR/C/119/D/2668/2015), párr. 2.6.

¹² Sentencia del Tribunal Administrativo Supremo KHO: 2015: 145 (en los archivos de la secretaría).

que figuran en el artículo 3 de la Ley. El Tribunal coincidió en que la recurrente no cumplía esos criterios, pero consideró que había demostrado tener un gran apego a la lengua y la cultura sami. Así, concluyó que, con arreglo a una consideración general, la recurrente debía ser considerada sami. La autora presenta también el ejemplo de dos hermanos¹³ con la misma historia familiar. El Tribunal estimó el recurso de uno de ellos aplicando el criterio de “consideración general”, pero desestimó el del otro. La única diferencia entre ambos radicaba en los términos en que los apelantes se autoidentificaban como sami. Así pues, la evaluación del Tribunal se basa en gran medida en cómo se identifique cada persona como sami, lo que afecta al derecho del pueblo sami a la libre determinación y a su aspiración de que se aplique la ley de manera previsible y coherente. La autora desea subrayar que dos de estas decisiones se han publicado en FINLEX, la base de datos del Ministerio de Justicia en la que puede consultarse la documentación jurídica de Finlandia, lo cual implica que tiene valor de precedente jurídico. La autora hace referencia también al informe de un proyecto de investigación encargado por el Gobierno de Finlandia¹⁴, en el que sus autores concluyen que, en algunos casos, las decisiones del Tribunal dan soluciones distintas a reclamaciones idénticas, y que no puede corresponder al Tribunal Administrativo Supremo determinar quién debe ser considerado sami en Finlandia, dado que su principal tarea consiste en controlar la legalidad de las decisiones.

5.8 En respuesta a la pregunta del Comité sobre las repercusiones que han tenido las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo en el funcionamiento del Parlamento Sami, la autora reitera sus argumentos anteriores¹⁵. Dado que el voto es secreto, pronunciarse sobre las consecuencias de incluir a nuevos votantes sería entrar en conjeturas, si bien, haciendo una estimación conservadora, cabe afirmar que al menos dos miembros del Parlamento Sami fueron elegidos como consecuencia de la modificación del censo electoral. Además, la composición actual del Parlamento Sami está más dividida, y algunos de sus miembros dan prioridad a la libre determinación de los samis y a sus derechos como pueblo indígena mientras que otros buscan soluciones de compromiso con el Estado finlandés y la población finlandesa mayoritaria. Esta tendencia también está socavando el creciente liderazgo de mujeres jóvenes samis, como la autora.

5.9 En respuesta a la pregunta del Comité acerca de las actividades forestales y otras actividades comerciales, la autora señala que la obligación de consultar al Parlamento Sami que figura en el artículo 9 de la Ley del Parlamento Sami no se ajusta a la norma internacional actual recogida en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ni a la jurisprudencia del Comité¹⁶. En la nueva Ley relativa a la Agencia Forestal del Estado se suprimió la referencia a garantías suficientes. Las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo contribuyen a esta situación de falta de consideración hacia el Parlamento Sami, y los poderes públicos ignoran cada vez más su obligación de consulta. En otro ejemplo que confirma esta tendencia, el Ministerio de Transportes anunció en marzo de 2018 su proyecto de construir una línea de ferrocarril hasta el océano Ártico que atravesaría las tierras de los samis destinadas a la cría de renos y destruiría su modo de vida. El anuncio se hizo después de oír a los samis, pero no de consultarlos realmente.

5.10 En cuanto a la pregunta del Comité acerca de las negociaciones con Noruega sobre la pesca del salmón en el río Teno, los dos países han firmado el nuevo tratado bilateral, pero el Parlamento Sami quedó excluido de las negociaciones. La fase decisiva de las negociaciones coincidió con el período en que el Parlamento Sami se hallaba debilitado por las decisiones del Tribunal. La incertidumbre posterior a las elecciones repercutió directamente en la capacidad del Parlamento Sami para intervenir de manera significativa. El nuevo tratado afectará negativamente a las actividades pesqueras y a la cultura del pueblo sami en Finlandia. Tanto la Comisión de Derecho Constitucional del Parlamento de

¹³ Sentencias del Tribunal Administrativo Supremo KHO 2731/3/15, de 30 de septiembre de 2015, y KHO 2837/3/15, de 30 de septiembre de 2015 (en los archivos de la secretaría).

¹⁴ Heinämäki y otros, *Actualizing Sámi Rights*.

¹⁵ Véase *Sanila-Aikio c. Finlandia*, decisión sobre la admisibilidad, párr. 2.11.

¹⁶ Véase, entre otros, *Poma Poma c. el Perú*, párr. 7.6.

Finlandia¹⁷ como la Oficina de Supervisión de la Legalidad Interna¹⁸ han concluido que no se consultó debidamente al Parlamento Sami. El Parlamento de Finlandia aprobó el tratado por una mayoría de 111 votos en una votación en la que participaron 200 diputados, ninguno de los cuales era sami. Esta falta de consulta verdadera constituye en sí misma una vulneración de los derechos que asisten a la autora y a sus colegas del Parlamento Sami relación con los artículos 25 y 27, leídos conjuntamente con el artículo 1, del Pacto.

5.11 En cuanto a la pregunta del Comité acerca de la repercusión de las decisiones del Tribunal en los derechos culturales y lingüísticos de la autora, esta recuerda sus alegaciones iniciales¹⁹. Señala además que ella se dedica a la cría de renos y a la pesca, actividades dependientes de la naturaleza que siempre han formado parte de su identidad y su cultura samis a título individual, y considera que una parte importante de su identidad consiste en transmitir a las generaciones futuras sus conocimientos sobre los métodos de cría de renos y de pesca de los samis.

Deliberaciones del Comité

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

6.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

6.2 El Comité toma nota de las alegaciones de la autora de que las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo vulneran los artículos 25 y 27 del Pacto al impedir que la autora participara en unas verdaderas elecciones periódicas y al afectar negativamente al derecho de la autora y del pueblo sami a emplear su idioma y disfrutar de su cultura en comunidad con otros miembros. Según la autora, dichas decisiones han creado una situación de anomia y arbitrariedad, así como una mayor división en el Parlamento Sami, que ahora es menos eficiente a la hora de promover y proteger los derechos del pueblo sami. El Comité toma nota también de que, según el Estado parte, la revisión por parte del Tribunal está prevista en la ley y se ajusta plenamente a lo dispuesto en el artículo 25 del Pacto, y que respeta el derecho de cada votante a votar al candidato que prefiera.

6.3 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que respeta plenamente la autoidentificación de cada persona como criterio para determinar si es indígena, en cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Toma nota también de la afirmación de la autora de que el Estado parte no tiene en cuenta la preocupación expresada por ese mismo Comité de que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo Supremo no da suficiente peso a los derechos de los samis a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones ni su derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura, reconocidos en los artículos 33 y 8, respectivamente, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²⁰.

6.4 El Comité toma nota de que hay un proceso de reforma en curso de la Ley del Parlamento Sami, que incluye la reforma de los criterios utilizados para determinar el derecho de voto. Toma nota también de la afirmación de la autora, que no ha rebatido el Estado parte, de que las modificaciones no entrarán en vigor hasta 2020 y que repararían solamente de manera parcial las presuntas vulneraciones sufridas, puesto que no pondrían

¹⁷ La autora cita en su comunicación las observaciones de la Comisión de Derecho Constitucional respecto de la ratificación por el Parlamento de Finlandia del tratado sobre el río Tenos de 23 de febrero de 2017: “Según la información recibida por la Comisión, en ciertos aspectos de las negociaciones se hizo caso omiso del deber de consulta, establecido en el artículo 9 de la Ley del Parlamento Sami”.

¹⁸ La autora cita en su comunicación una decisión de la Oficina de Supervisión de la Legalidad Interna, de 23 de marzo de 2017: “Al igual que la Comisión de Derecho Constitucional, estimo que, en determinados aspectos, el Ministerio de Agricultura y Silvicultura ha incumplido el deber de consulta establecido en la Ley del Parlamento Sami”.

¹⁹ Véase *Sanila-Aikio c. Finlandia*, decisión sobre la admisibilidad, párrs. 3.1 a 3.5.

²⁰ CERD/C/FIN/CO/20-22, párr. 12.

fin a sus efectos. La autora considera que el mero hecho de que el Estado parte haya tratado de modificar la Ley es un reconocimiento implícito de la vulneración del Pacto.

6.5 El Comité recuerda que, según la observación general núm. 25 (1996) sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por conducto de representantes libremente elegidos, y del derecho a votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas deberán basarse en criterios objetivos y razonables. El Comité recuerda también su jurisprudencia en el caso *Lovelace c. el Canadá*, según la cual, en determinados casos, resulta necesario definir la categoría de personas pertenecientes a un pueblo indígena a fin de proteger la viabilidad y el bienestar de una minoría en su conjunto²¹. En el caso *Kitok c. Suecia*, el Comité consideró que ha de probarse que la restricción impuesta al derecho de un determinado miembro de una minoría tiene una justificación razonable y objetiva y es necesaria para la viabilidad y el bienestar de la minoría en su conjunto²².

6.6 El Comité recuerda que, según el artículo 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones, y a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos. El artículo 9 de la Declaración establece que los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate, y que del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo. Con arreglo al artículo 8, párrafo 1, de la Declaración, los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.

6.7 En este contexto, el Comité observa que, según el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, para que una persona pueda ser considerada sami a efectos del derecho de voto en las elecciones al Parlamento, además de que la persona en cuestión se considere como tal, deben darse las siguientes condiciones: a) que su lengua materna, o la de al menos uno de sus progenitores o abuelos, sea el sami; b) que sea descendiente de una persona inscrita en el catastro, en el registro tributario o en el censo de población como lapón montañés, forestal o pescador; o c) que al menos uno de sus progenitores haya sido, o hubiera podido ser, inscrito como votante en unas elecciones a la Delegación o al Parlamento Sami. El Comité observa también que, en la mayoría de los casos, el Tribunal Administrativo Supremo no aplicó los elementos objetivos, lo cual no ha sido cuestionado por ninguna de las partes.

6.8 El Comité recuerda su observación general núm. 23 (1994) sobre el derecho de las minorías, en particular por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales, a saber, que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan²³. El Comité observa además que el artículo 27 del Pacto, interpretado a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el artículo 1 del Pacto, consagra el derecho inalienable de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural²⁴. El artículo 1 del Pacto y las obligaciones correspondientes en cuanto a su

²¹ Comunicación núm. 24/1977, párr. 15.

²² Comunicación núm. 197/1985, párr. 9.8.

²³ Observación general núm. 23, párr. 7.

²⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 3; véase también el artículo 4. Véase además la observación general núm. 12 (1984) sobre el derecho de libre determinación, párr. 2.

aplicación están interrelacionadas con otras disposiciones del Pacto y normas de derecho internacional²⁵.

6.9 El Comité observa que, según el Estado parte, la autora no ha fundamentado de qué manera se vio afectada directamente por las sentencias del Tribunal Administrativo Supremo. Observa también que la autora solicitó al Comité que tuviera en cuenta las dimensiones individuales y colectivas del caso. En este sentido, el Comité recuerda el párrafo 9 de su observación general núm. 23, en el que reconoce que la protección de los derechos consagrados en el artículo 27 del Pacto tiene por objeto garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural, religiosa y social de las minorías interesadas, enriqueciendo así el tejido social en su conjunto. En consecuencia, el Comité observa que esos derechos deben ser protegidos como tales, sin que se les confunda con otros derechos personales conferidos a todas y cada una de las personas con arreglo al Pacto. Además, aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión²⁶. El Comité recuerda asimismo que el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. En vista de ello, el Comité considera que, en el contexto de los derechos de los pueblos indígenas, los artículos 25 y 27 del Pacto son de naturaleza colectiva y que algunos de esos derechos solo pueden ser disfrutados en comunidad con otros. Los derechos de participación política de una comunidad indígena en el contexto de la libre determinación interna con arreglo al artículo 27, leído a la luz del artículo 1, del Pacto, con el objetivo de preservar los derechos de los miembros de la comunidad de disfrutar de su propia cultura o de emplear su propio idioma en comunidad con los demás miembros de su grupo, no solo son disfrutados individualmente. En consecuencia, al considerar la cuestión del perjuicio individual en el contexto de la presente comunicación, el Comité ha de tener en cuenta la dimensión colectiva de dicho perjuicio. Respecto del debilitamiento del voto de una comunidad indígena en el contexto de un proceso de libre determinación interna, el perjuicio causado directamente al colectivo puede perjudicar a todos y cada uno de sus miembros. La autora es miembro de una comunidad indígena y todas sus reclamaciones se refieren a sus derechos como tal.

6.10 El Comité toma nota de la afirmación de la autora de que, habida cuenta del mandato del Parlamento Sami, el correcto funcionamiento de este y su capacidad de representar adecuadamente las opiniones de los samis son esenciales para la aplicación por el Estado parte de los artículos 25 y 27 del Pacto, y que el Parlamento Sami es un instrumento importante para que los samis disfruten de los derechos amparados por esos artículos y los ejerzan, individual y colectivamente. El Comité observa que, entre las facultades y obligaciones del Parlamento Sami están las de velar por la lengua y la cultura samis, ocuparse de las cuestiones relacionadas con la condición de pueblo indígenas de los samis, representar a los samis a nivel nacional e internacional en asuntos que sean de su competencia y ser consultado por todas las autoridades respecto de numerosas cuestiones que afectan a los samis como pueblo indígena o de proyectos de desarrollo que se pretenda llevar a cabo en su territorio. Así pues, el Comité considera que el Parlamento Sami es la institución que permite al Estado parte velar por la participación efectiva de los miembros del pueblo sami, como comunidad indígena, en las decisiones que les conciernen. En consecuencia, el cumplimiento por el Estado parte de las obligaciones que figuran en el artículo 27 del Pacto depende del papel que pueda desempeñar efectivamente el Parlamento Sami en las decisiones que afecten a los derechos de los miembros de la comunidad sami a disfrutar de su cultura propia o a emplear su propio idioma en comunidad con los demás miembros de su grupo. Por tanto, el proceso electoral para el Parlamento Sami ha de asegurar la participación efectiva de los afectados por el proceso de libre determinación interna, que es necesario para mantener la viabilidad y el bienestar de la comunidad indígena en su conjunto. De conformidad con el artículo 25 del Pacto, el Comité considera también que las restricciones que afectan al derecho de los miembros de la comunidad

²⁵ Observación general núm. 12, párr. 2.

²⁶ Observación general núm. 23, párr. 6.

indígena sami a una representación efectiva en el Parlamento Sami han de tener una justificación razonable y objetiva, y han de ser compatibles con las demás disposiciones del Pacto²⁷, incluido el principio de libre determinación interna relativo a los pueblos indígenas.

6.11 En el presente caso, la autora es miembro del pueblo sami y del Parlamento Sami, del cual es Presidenta, y, como tal, participa activamente en el proceso electoral. El Comité observa que no se han refutado las alegaciones de la autora de que las decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo Supremo a partir de 2011 se apartan de la interpretación consensuada del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami para determinar la inscripción en el censo para las elecciones a ese Parlamento. En particular, en la mayoría de los casos el Tribunal no exigió el cumplimiento de al menos uno de los criterios objetivos y, en su lugar, efectuó una “consideración general” y evaluó si las personas en cuestión se consideraban “firmemente” samis, afectando así a la capacidad del pueblo sami de ejercer, a través de su Parlamento, un aspecto clave de la libre determinación de los samis, a saber, determinar quién es sami²⁸. El Comité considera que las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo afectaron a los derechos de la autora y de la comunidad sami, a la que pertenece, a participar en el proceso electoral para la institución cuya finalidad, según el Estado parte, es velar por un proceso efectivo de libre determinación interna, así como por el derecho del pueblo indígena sami a su idioma y cultura propios. El Comité considera además que, al apartarse de la interpretación consensuada de la Ley que determina la inscripción en el censo electoral para las elecciones al Parlamento Sami, la interpretación del Tribunal no se basó en criterios razonables y objetivos. Por consiguiente, estima que los hechos que tiene ante sí constituyen una vulneración de los derechos que amparan a la autora en virtud del artículo 25, leído por separado y conjuntamente con el artículo 27, interpretado a la luz del artículo 1, del Pacto.

6.12 El Comité, teniendo en cuenta su conclusión de que ha habido una vulneración del artículo 25, leído por separado y conjuntamente con el artículo 27, no considera necesario examinar las demás alegaciones de la autora en relación con el Pacto.

7. A la luz de lo que antecede, el Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación del artículo 25, leído por separado y conjuntamente con el artículo 27, del Pacto.

8. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora un recurso efectivo. Esto significa que debe proporcionar reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a revisar el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami con miras a que los criterios para determinar quién tiene derecho a votar en las elecciones al Parlamento Sami se definan y se apliquen de forma que se respete el derecho del pueblo sami a ejercer su libre determinación interna, de conformidad con los artículos 25 y 27 del Pacto. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

9. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se haya determinado que se ha cometido una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en los idiomas oficiales del Estado parte, entre otros medios velando por que los miembros de la comunidad indígena sami tengan acceso a él.

²⁷ *Lovelace c. el Canadá*, párr. 16.

²⁸ Véase *Sanila-Aikio c. Finlandia*, decisión sobre la admisibilidad, párrs. 2.8 a 2.10.

Anexo

[Original: francés]

Voto particular (concurrente) de Olivier de Frouville

1. Estoy de acuerdo con la conclusión a la que ha llegado el Comité en este asunto, a saber, que se ha vulnerado el artículo 25, leído por separado y conjuntamente con el artículo 27, interpretados a la luz del artículo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2. Sin embargo, considero que el Comité no ha fundamentado suficientemente su decisión sobre la admisibilidad, que adoptó por separado el 28 de marzo de 2017¹. En esa decisión, el Comité observó que, al presentar la comunicación en su propio nombre, la autora la presentaba al Comité como miembro del pueblo indígena sami y como miembro del Parlamento, del que era la Presidenta elegida. Consideró que, a título individual, la autora podía verse afectada por todas las cuestiones relacionadas con el funcionamiento del Parlamento y las elecciones al mismo². Del mismo modo, en la misma decisión, el Comité consideró que las decisiones de las instituciones del Estado finlandés que repercutían en la composición del Parlamento Sami y en la representación equitativa de los samis podían afectar al derecho de los distintos miembros de la comunidad sami a su cultura y a emplear su idioma con los demás miembros del grupo, así como a su derecho a la igualdad ante la ley³. La decisión de admisibilidad se basaba pues en la existencia de un doble vínculo causal: por una parte, entre las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo y la composición y el funcionamiento del Parlamento Sami; y, por otra, entre la composición y el funcionamiento del Parlamento Sami y los derechos que asisten a los miembros del pueblo sami en virtud del artículo 27 del Pacto. Sin embargo, los argumentos aducidos por la autora no establecían claramente ese doble vínculo causal, y la decisión del Comité quedó vaga, dado que no demostró de qué manera la aplicación del principio de autoidentificación había afectado significativamente a la composición del censo electoral y, menos aún, a la composición o al funcionamiento del Parlamento Sami. Tampoco se ofreció ningún ejemplo concreto para demostrar que, en un caso particular, las modificaciones en la composición del censo hubieran tenido alguna repercusión en los derechos que asistían a los miembros del pueblo sami en virtud del artículo 27. Así pues, el Comité no explicó claramente por qué motivos la autora podía considerarse “víctima” de una vulneración de los derechos que la asistían en virtud de los artículos 25, 26 o 27 del Pacto.

3. El dictamen aprobado posteriormente por el Comité en otro caso similar (*Käikkäljärvi y otros c. Finlandia*)⁴ permite remediar *a posteriori* esa falta de fundamentación. En primer lugar, en ese caso, el Comité se centra en las alegaciones formuladas por los autores en relación con el artículo 25 del Pacto. El asunto se refiere, ante todo, al derecho de los miembros del pueblo sami a participar en la dirección de los asuntos públicos como miembros de un pueblo indígena, lo que justifica plenamente la lectura del artículo 25 conjuntamente con el artículo 27 y también con el artículo 1 del Pacto. Lo que se examina es el derecho de los samis a determinar su propia identidad y pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones, así como su derecho a determinar las estructuras y elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos, amparados por el artículo 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo afectaron, de hecho, en gran medida a esa capacidad del pueblo sami de decidir colectivamente su composición y, después, a su derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos mediante representantes elegidos en un órgano constituido. Y tanto más porque, al dictar

¹ CCPR/C/119/D/2668/2015.

² *Ibid.*, párr. 8.5.

³ *Ibid.*, párr. 8.8.

⁴ CCPR/C/124/D/2950/2017.

esas sentencias, el Tribunal no aplicó correctamente la legislación nacional, que establecía claramente un criterio objetivo de pertenencia, como pedían los samis. Al no aplicar este criterio y utilizar, en su lugar, un criterio de autoidentificación, que el propio Tribunal interpretó caso por caso, el Tribunal menoscabó la capacidad de los samis de ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto de las instituciones dedicadas a proteger sus derechos como miembros de un pueblo indígena, consagrados en el artículo 27 del Pacto.

4. Además, el dictamen aprobado en el caso *Käkkäljärvi y otros* precisa el vínculo causal entre las sentencias del Tribunal Administrativo Supremo y los derechos políticos de los samis. En ese dictamen, el Comité toma nota de la alegación de los autores según la cual la aplicación del criterio de autoidentificación podría llevar a la inclusión de 512.000 personas que no eran samis en el censo electoral del Parlamento Sami. También toma nota con preocupación de la alegación, no refutada por el Estado parte, de que, debido a factores económicos subyacentes, había organizaciones contrarias a los samis que realizaban campañas y ofrecían ayuda para que personas no samis solicitaran ser reconocidas como tales e incluidas en el censo electoral. En mi opinión, esos hechos justifican la condición de “víctima” —al menos potencialmente— de los 22 autores reconocidos como tales por el Comité.

5. Las mismas consideraciones se aplican a la autora de la presente comunicación; no en su calidad de Presidenta del Parlamento Sami, sino en tanto que votante y representante elegida al Parlamento y, también, en tanto que miembro del pueblo sami, cuyo derecho a la participación en los asuntos públicos se vio vulnerado por la manera en que el Tribunal Administrativo Supremo aplicó la Ley del Parlamento Sami.
