



## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general  
18 de diciembre 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. 2950/2017\* \*\* \*\*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Klemetti Käckäljärvi y otros, representados por la organización Saami Arvvut
<i>Presunta víctima:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Finlandia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 de marzo de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 8 de febrero de 2017 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	2 de noviembre de 2018
<i>Asunto:</i>	Derecho a votar en las elecciones para el 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, 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. Los autores de la comunicación son Klemetti Käkkäläjärvi (autor principal) y otras 24 personas: 2 de ellas son noruegas y las demás son nacionales de Finlandia. Todas ellas se presentan en calidad de miembros del pueblo indígena sami. Los autores aducen que el Estado parte ha vulnerado los derechos que los asisten en virtud de los artículos 1, 25, 26 y 27 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 23 de marzo de 2012. Los autores están representados por la organización Saami Arvvut.

### Los hechos expuestos por los autores

2.1 Los samis son un pueblo indígena que vive en el norte de Finlandia, Noruega y Suecia y en el noroeste de la Federación de Rusia. Desde fines del siglo XVII, cazadores, pescadores y funcionarios de la Corona comenzaron a asentarse en el norte de Finlandia y a explotar y gravar sus recursos naturales. Si bien su cultura ha evolucionado considerablemente, los samis mantienen una identidad cultural singular. Los autores afirman que la cultura sami se ha visto sometida a presión, que muchos de sus miembros han adoptado la cultura finlandesa y muchos samis han sido objeto de discriminación y racismo por apoyar en público los derechos del pueblo indígena sami. Los autores son miembros activos de la comunidad sami y participan en sus tradiciones y su cultura.

2.2 La Constitución de Finlandia contiene dos disposiciones relativas a los samis. Según el artículo 17, “los samis, en su calidad de pueblo indígena, al igual que los romaníes y otros grupos, tienen derecho a mantener y desarrollar su idioma y cultura propios”. El artículo 121 dispone que “en su región natal, los samis tienen autonomía lingüística y cultural, conforme a lo dispuesto en la Ley”.

2.3 La Ley del Parlamento Sami (núm. 974/1995) define el funcionamiento y las atribuciones de ese órgano. En su artículo 5, párrafo 1, se afirma que la función del Parlamento sami “consiste en cuidar el idioma y la cultura sami, así como en ocuparse de asuntos relativos a su condición como pueblo indígena”. En las cuestiones relativas a sus funciones, el Parlamento sami podrá tomar iniciativas y formular propuestas a las autoridades, así como emitir declaraciones (artículo 5, párrafo 2). El artículo 9 dispone que:

1) Las autoridades negociarán con el Parlamento sami respecto de todas las cuestiones importantes y de vasto alcance que puedan en forma directa y concreta afectar a la condición de los samis como pueblo indígena y que se refieran a las siguientes cuestiones de la patria sami:

- 1) la planificación de la comunidad;
- 2) la ordenación, utilización, arrendamiento y cesión de tierras del Estado, zonas de conservación y territorios vírgenes;
- 3) las solicitudes de concesión minera o registro de patentes mineras;
- 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 sanitarios; 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.

2.4 El Parlamento sami está integrado por 25 personas. Las elecciones para el Parlamento sami se celebran cada cuatro años y, con arreglo a la Ley del Parlamento Sami, tienen derecho a votar todos los samis mayores de 18 años. El Comité Electoral del Parlamento confeccionará un censo de las personas con derecho de voto sobre la base del censo anterior y del sistema de información demográfica. La Ley dispone que quien presente al Comité Electoral —antes del escrutinio— o al comité de votación —el día de

las elecciones— una orden del Tribunal Administrativo Supremo que certifique que tiene derecho de voto, deberá tener la posibilidad de obtener la documentación electoral y votar. La Ley estipula el derecho de recurrir ante los tribunales las decisiones del Comité Electoral y la Mesa del Parlamento sobre cuestiones relativas a la inclusión en el censo electoral, por lo que el Tribunal Administrativo Supremo, el más alto tribunal para las cuestiones administrativas, será quien decida en última instancia.

2.5 El artículo 3 de la Ley enuncia que, a los efectos de poder votar en las elecciones para el Parlamento, se entenderá por sami quien se considere a sí mismo como tal, siempre que: 1) su idioma materno, o al menos el de uno de sus progenitores o abuelos, sea el sami; 2) sea descendiente de una persona inscrita en el catastro o en el registro tributario o de población como sami montañés, forestal o pescador; o 3) al menos uno de sus progenitores haya estado inscrito como votante en elecciones a la Delegación o el Parlamento samis, o pudiera haberlo estado.

2.6 El artículo 3 ha suscitado controversia. Se desprende claramente del texto, y ha sido posteriormente confirmado en fallos del Tribunal Administrativo Supremo dictados antes de 2011, que el elemento subjetivo a que se refiere el epígrafe y los elementos objetivos que se mencionan en los párrafos 1 a 3 son acumulativos en el sentido de que alguien puede estar inscrito como votante únicamente si se considera sami y cumple por lo menos uno de los tres criterios objetivos enumerados. Además, el pueblo sami nunca ha aceptado el artículo 3, párrafo 2, de la Ley del Parlamento Sami, pues aduce que los registros tributarios no son exactos y no son registros étnicos; estaba registrada como contribuyente cualquier persona que practicara la pesca o la cría del reno en la región. Hasta 2011, el Tribunal y el Parlamento sami interpretaban que el artículo 3, párrafo 2, no podía considerarse, por sí mismo, prueba suficiente de que alguien fuera miembro del pueblo indígena sami.

2.7 Ha habido varias campañas organizadas por personas ajenas al pueblo sami para inscribir como votantes a personas que no son samis, con el objeto de influir en la composición y en los cargos del Parlamento sami. El Comité Electoral del Parlamento sami ha examinado todas y cada una de las inscripciones para que se pueda respetar tanto la libre determinación del pueblo sami como los derechos individuales de los solicitantes.

2.8 El 26 de septiembre de 2011, el Tribunal Administrativo Supremo adoptó cuatro polémicas decisiones contrarias a decisiones tomadas por el Comité Electoral del Parlamento sami. El Tribunal dictaminó que el deseo de una persona de ser inscrita como votante prevalecía sobre los criterios objetivos previstos en la Ley. Hasta 2011, la interpretación que daba el Tribunal al artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami había sido compatible con la del Comité Electoral. En respuesta a la controversia creada, el Gobierno estableció una comisión de redacción para revisar la Ley, a fin de disipar la incertidumbre generada. En 2013, la comisión, con la participación de los samis, acordó una reforma de la Ley que en 2014 se presentó al Parlamento de Finlandia. Sin embargo, las perspectivas de que se aprobara el proyecto de ley eran escasas y en marzo de 2015 el Gobierno decidió retirarlo.

2.9 En los meses que precedieron a las elecciones de 2015 para el Parlamento sami, cientos de personas trataron de inscribirse como nuevos votantes. En muchos casos, el Comité Electoral y el Consejo del Parlamento sami, en calidad de primeras instancias de recurso, decidieron que no cumplían los criterios enunciados en la definición de sami. En ese contexto, 182 personas recurrieron ante el Tribunal Administrativo Supremo la decisión del Consejo. El 30 de septiembre de 2015, el Tribunal decidió aceptar la solicitud de 93 personas.

2.10 En buena parte de esas decisiones, el Tribunal señaló expresamente que el solicitante no cumplía ninguno de los criterios objetivos enunciados en el artículo 3. El Tribunal recurrió a la “consideración general” de la “firme” convicción del recurrente de que se consideraba sami e hizo caso omiso del requisito expreso de que se cumpliera por lo menos uno de los criterios objetivos. El Tribunal, para justificar esta postura, señaló que se trataba de una interpretación de la ley “favorable a los derechos humanos y los derechos constitucionales”. El Tribunal afirmó también que la circunstancia de no incluir en el censo electoral a los recurrentes constituiría discriminación en su contra.

2.11 Los fallos del Tribunal Administrativo Supremo demuestran una falta de comprensión de la identidad, la cultura y la forma de vida de los samis por parte de este, puesto que muchas de sus decisiones se basaron en el concepto de que la “firme autoidentificación” de una persona como sami podía demostrarse por factores que, en realidad, dicen muy poco acerca de si existe conexión alguna con la cultura y la forma de vida de los samis. El Tribunal entendía que la condición de sami era una apreciación individual, mientras que la forma de vida sami se define por su estructura comunitaria y su patrimonio común. El sami no está solo, sino que es parte de una cadena comunitaria y generacional de los samis a través de las fronteras.

2.12 Para sus conclusiones, el Tribunal se basó también en las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre los informes periódicos 17º a 19º presentados por Finlandia en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en las que el Comité afirmó que los criterios adoptados por el Estado parte en la Ley del Parlamento Sami para determinar quién podía ser considerado o no sami eran demasiado restrictivos<sup>1</sup>. Sin embargo, en sus observaciones finales sobre los informes periódicos 20º a 22º de Finlandia, el Comité señaló que, si bien el Tribunal se había basado en las observaciones finales anteriores del Comité para adoptar su decisión de 2011 en que se definía quién tenía derecho a votar en las elecciones para el Parlamento sami, esa 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 y 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 respecto a su condición dentro de Finlandia, a determinar su propia pertenencia y a no ser sometidos a una asimilación forzada<sup>2</sup>.

2.13 El Tribunal se arrogó plenas facultades discrecionales y dejó sin efecto la posibilidad del Parlamento sami de ejercer una dimensión fundamental de la autonomía y la libre determinación de los samis, a saber, el derecho a participar realmente, pero dentro de un marco basado en el principio de legalidad, en la determinación de quién es sami. El Tribunal, al apartarse del texto de la ley, creó una situación de ilegitimidad, discriminación y arbitrariedad.

2.14 Una vez que alguien queda incluido en el censo electoral, todos sus descendientes pueden ser inscritos también en él. Ello puede crear un efecto de bola de nieve por el que podrán participar en las elecciones personas cuya forma de vida no es la de los samis y que no comparten su identidad. El número de personas incluidas en el censo electoral por el Tribunal o por el efecto de bola de nieve de sus fallos equivale actualmente al 1,5 % del censo. Hay alrededor de 10.000 samis, incluidos niños menores de edad. Según los autores, en un estudio llevado a cabo por un matemático se contabilizaron cerca de 512.000 descendientes de contribuyentes samis. Según la nueva interpretación aplicada por el Tribunal, estas personas podrían pedir ser incluidas en el censo electoral.

2.15 Debido a las decisiones adoptadas por el Tribunal 2011, muchos miembros del pueblo sami no votaron en las elecciones de 2015. Entre ellos se cuenta uno de los autores, que solicitó que se le borrara del censo el 1 de octubre de 2015.

2.16 El Comité Electoral anunció los resultados de las elecciones el 6 de octubre de 2015. Uno de los candidatos elegidos había sido inscrito en el censo electoral como consecuencia de una de las decisiones adoptadas por el Tribunal que dejaba sin efecto la decisión del Comité Electoral y del Consejo del Parlamento sami. Además, uno de los candidatos resultó elegido para el Parlamento sami tras haber obtenido un total de 81 votos, lo que demuestra el efecto directo que, en un censo electoral tan pequeño, pueden tener los 4 fallos de 2011 y los 93 fallos de 2015.

---

<sup>1</sup> CERD/C/FIN/CO/19, párr. 13.

<sup>2</sup> CERD/C/FIN/CO/20-22, párr. 12.

2.17 El 18 de noviembre de 2015, el Consejo del Parlamento sami accedió a las peticiones de rectificación de los resultados electorales por considerar que el Tribunal había aceptado indebidamente la inscripción de 93 personas en el censo electoral. En consecuencia, el Consejo decidió convocar unas nuevas elecciones en 2016 sobre la base del censo electoral certificado el 20 de agosto de 2015 (antes de las decisiones del Tribunal de 30 de septiembre de 2015). Se interpusieron ante el Tribunal Administrativo Supremo recursos contra esa decisión. El 13 de enero de 2016, el Tribunal anuló la decisión del Consejo. El Tribunal afirmó que el Consejo no tenía competencia para conocer de asuntos que hubiera resuelto el Tribunal y que las decisiones de este último eran vinculantes para el Consejo. Por consiguiente, la decisión del Consejo de celebrar nuevas elecciones era contraria a derecho.

### La denuncia

3.1 Los autores sostienen que las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo por las que se concedió el derecho de voto a personas que, según los órganos competentes del Parlamento sami, no reunían los requisitos para ello constituyen una injerencia directa del Estado parte en un elemento central del disfrute y ejercicio del derecho a la libre determinación del pueblo indígena sami que protege el artículo 1 del Pacto. Las decisiones del Tribunal constituyen también una injerencia en el derecho del pueblo sami a definir su propia identidad. En el párrafo 2 de la observación general núm. 12 (1984) sobre el derecho de libre determinación, el Comité considera que este derecho es una condición esencial para la eficaz garantía y observancia de los derechos humanos individuales y para la promoción y fortalecimiento de esos derechos. Además, en *Mahuika y otros c. Nueva Zelanda*, según la lectura que hacen del caso los autores, el Comité afirmó que el derecho a la libre determinación estaba intrínsecamente relacionado con el artículo 27 y que los Estados partes debían permitir que los pueblos indígenas ejercieran más influencia en los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que afectaran a su entorno natural, sus medios de subsistencia y su cultura<sup>3</sup>.

3.2 Al incluir a personas que no son samis en el censo electoral para el Parlamento sami, el Tribunal ha desvirtuado el valor representativo de este, afectando así al derecho de los samis a una participación efectiva en los asuntos públicos. Por esa razón, uno de los autores decidió solicitar que lo borrasen del censo electoral.

3.3 Las decisiones del Tribunal ponen de manifiesto que no comprende la cultura y la identidad samis. Sin embargo, para que los samis sean considerados iguales ante la ley y los tribunales adopten decisiones informadas sobre las cuestiones relativas a su identidad, es necesario que la comprendan. Al no ser ese el caso en el Tribunal Administrativo Supremo, el pueblo sami no puede ser igual ante la ley, como dispone el artículo 26 del Pacto.

3.4 Sobre la base del artículo 3, párrafo 3, de la Ley del Parlamento Sami, cientos de familiares de los nuevos votantes podrán pedir su inscripción como votantes en elecciones futuras, lo que constituirá un paso más en la asimilación forzada de los samis a la población general mediante la apropiación gradual del Parlamento sami por miembros de la población de origen étnico finlandés residentes en los municipios más septentrionales de Finlandia, donde los samis constituyen una minoría. Si se integran en el Parlamento sami personas que no son samis, esta institución se convertirá en un órgano representativo regional y dejará de representar al pueblo indígena sami. Eso causaría un daño irreparable a los derechos que asisten a los samis en virtud del Pacto, puesto que socavaría su autonomía en cuestiones relativas a sus derechos internacionalmente protegidos al disfrute de su cultura, a la participación política y a la libre determinación.

3.5 La intervención del Tribunal Administrativo Supremo dificulta el disfrute del derecho de los samis a usar su idioma y disfrutar de su cultura en común con otros miembros del grupo. Los medios de vida tradicionales, el idioma y la identidad de los samis corren peligro en razón de la discriminación y la asimilación forzada. En ese contexto, el Parlamento sami es una institución esencial para asegurar la supervivencia y el desarrollo continuado de su cultura. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley del

<sup>3</sup> CCPR/C/70/D/547/1993, párr. 9.5.

Parlamento Sami, el Parlamento sami representa al pueblo sami en asuntos nacionales e internacionales. El artículo 9 impone a todas las autoridades la obligación de negociar con el Parlamento sami respecto de una larga lista de cuestiones que se refieren a los samis en su calidad de pueblo indígena o a acontecimientos en el territorio patrio de estos. Ello demuestra la forma en que el funcionamiento efectivo del Parlamento sami y su capacidad de representar adecuadamente las opiniones del pueblo sami son esenciales para que Finlandia cumpla el artículo 27 del Pacto. Así pues, al incluir en el censo electoral a personas que no son samis, se desvirtúa la función del Parlamento sami como representante de los intereses de los samis y merma su capacidad para proteger los derechos consagrados en el artículo 27 del Pacto.

3.6 En *Diergaardt y otros c. Namibia*, el Comité afirmó que el vínculo de la comunidad Rehoboth con las tierras objeto de su denuncia, aunque datase de 125 años, no constituía una relación que hubiese originado una cultura propia<sup>4</sup>. Las personas incluidas en el censo electoral por el Tribunal Administrativo Supremo recurrían a los mismos argumentos que los autores en *Diergaardt y otros c. Namibia*, en el sentido de que debían considerarse samis porque sus antepasados y ellos mismos vivían en la misma zona que los samis.

3.7 No existen recursos internos efectivos que los autores puedan agotar. De conformidad con el artículo 26 de la Ley del Parlamento Sami, solo puede recurrir ante el Tribunal Administrativo Supremo la persona que considere que ha sido omitida ilegalmente del censo electoral o que se la ha inscrito en el censo incorrectamente. Las decisiones del Tribunal son definitivas y el Parlamento sami está obligado a hacerlas cumplir. El Parlamento sami decidió que las elecciones celebradas en 2015 no eran válidas. Esta decisión fue recurrida ante el Tribunal Administrativo Supremo, que decidió anular la decisión del Parlamento sami. No hay recurso posible contra ese fallo. No quedan más recursos efectivos que se puedan agotar.

#### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

4.1 El 8 de febrero y el 28 de julio de 2017 el Estado parte formuló observaciones sobre la admisibilidad. El Estado parte señala que el artículo 121 de la Constitución garantiza la autonomía lingüística y cultural dentro de la zona del territorio patrio sami. La Ley del Parlamento Sami regula la puesta en práctica de la autonomía. Para las cuestiones relativas a su autogobierno, los samis eligen a los integrantes de su Parlamento entre los miembros de su comunidad. Hay unos 6.000 votantes en el censo electoral; hay unos 10.000 samis en Finlandia. El Parlamento sami no es una autoridad, sino una institución independiente con personalidad jurídica de derecho público. No protege un interés público como tal, sino que promueve el interés general de los samis.

4.2 El 28 de marzo de 2017, el Comité de Derechos Humanos declaró inadmisibles la comunicación presentada por Tiina Sanila-Aikio en relación con el artículo 1 del Pacto<sup>5</sup>. En el presente caso debe llegarse a la misma conclusión. En el párrafo 3.1 de su observación general núm. 23 (1994) sobre el derecho de las minorías, el Comité afirma que la libre determinación no es un derecho reconocido con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta interpretación se refleja en el dictamen del Comité en el caso *Agrupación del Lago Lubicon c. el Canadá*<sup>6</sup>. Aplicando este criterio, la denuncia relativa al artículo 1 no puede tenerse en cuenta en sí misma en el presente caso.

4.3 La comunicación se ha presentado en nombre de 25 autores. De ellos, 23 son ciudadanos de Finlandia y 2 de Noruega. De los 23 ciudadanos finlandeses, 22 están inscritos en el censo electoral actual y el autor principal solicitó que lo borrarán de él. Dos de los autores son actualmente miembros del Parlamento sami. La actual presidenta del Parlamento sami, la Sra. Sanila-Aikio, presentó, con autorización del Consejo del Parlamento sami, una comunicación (núm. 2668/2015) relativa al mismo asunto en representación de los miembros del pueblo indígena sami de Finlandia. El Estado parte

<sup>4</sup> CCPR/C/69/D/760/1997, párr. 10.6.

<sup>5</sup> Véase *Sanila-Aikio c. Finlandia* (CCPR/C/119/D/2668/2015), párr. 8.6.

<sup>6</sup> Comunicación núm. 167/1984, párr. 13.3.

sostiene que, en caso de que el Comité considere que la Sra. Sanila-Aikio está autorizada para representar a la población indígena de Finlandia, los 23 autores finlandeses de la presente comunicación habrían estado también representados en la anterior y, por consiguiente, la comunicación sería inadmisibles con respecto a esos autores porque no pueden someter los mismos hechos dos veces al mismo mecanismo.

4.4 Otros dos miembros del Parlamento sami, junto con otros autores, han presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial otra comunicación sobre el mismo asunto. El Estado parte recuerda que, en virtud del artículo 86 g) del reglamento del Comité de Derechos Humanos, la comunicación debe considerarse inadmisibles por haber sido examinada en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

4.5 Los autores no han especificado ningún recurso interno que hayan agotado. Asimismo, el Estado parte indica que no eran parte como tal en las causas dirimidas por el Tribunal Administrativo Supremo los días 26 de septiembre de 2011, 30 de septiembre de 2015 y 13 de enero de 2016. En su comunicación, los autores parecen representar al pueblo sami colectivamente, y su denuncia constituye una acción popular. Además, tampoco han agotado los recursos internos en el sentido del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo. Al ser la más alta instancia nacional para asuntos administrativos, las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo no pueden ser recurridas. Sin embargo, a título de recurso extraordinario, se puede pedir al propio Tribunal que deje sin efecto una decisión.

4.6 Las denuncias que los autores formulan al Comité se refieren a vulneraciones indirectas e incluso hipotéticas de los derechos del pueblo sami en general. No aducen que se hayan vulnerado sus derechos individuales, ni demuestran haberse visto directamente afectados por las presuntas contravenciones del Pacto y tampoco presentan pruebas documentales para corroborar sus aseveraciones. Así pues, el Estado parte considera que los autores no han fundamentado la comunicación a los efectos de la admisibilidad.

**4.7 El Tribunal Administrativo Supremo evaluó minuciosamente la condición y los derechos especiales del pueblo sami y tuvo también en cuenta las obligaciones que el Pacto impone a Finlandia. No incumbe al Comité volver a evaluar los hechos que han llevado a un tribunal nacional a adoptar una decisión y no otra, ni cuestionar las conclusiones de tribunales nacionales.**

#### **Comentarios de los autores acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

5.1 El 19 de septiembre de 2017, los autores presentaron sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Afirman que la Sra. Sanila-Aikio no puede actuar en nombre del Parlamento sami o en nombre del pueblo sami sin su consentimiento firmado. Los autores se oponen, además, a que terceras personas puedan limitar sus derechos individuales a presentar una comunicación ante el Comité. Aclaran que no tienen conocimiento de las demás comunicaciones presentadas al Comité de Derechos Humanos o al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, ni forma de consultarlas, y que ninguno de los autores de la comunicación que está siendo objeto de examen es parte en las otras dos.

5.2 Si bien dos de los autores son ciudadanos noruegos, cumplen los requisitos para ser incluidos en el censo electoral porque son ciudadanos extranjeros domiciliados en Finlandia.

5.3 En cuanto a la cuestión del agotamiento de los recursos internos, no es posible para los miembros de la comunidad sami hacerse partes en un proceso relativo a las solicitudes de otros de inscripción en el censo electoral, algo que, por lo demás, es un procedimiento confidencial. Además, el recurso extraordinario de las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo está reservado a las partes en el proceso y no constituye un recurso ordinario. Es un tipo de recurso que tiene pocas posibilidades de prosperar, puesto que el Tribunal tendría que admitir que cometió un error, lo que ocurre en casos muy excepcionales. El Parlamento sami recurrió las decisiones de 2011, pero el recurso fue desestimado porque no había un error de procedimiento que las hubiese afectado sustantivamente.

5.4 Con respecto a la observación del Estado parte de que la comunicación carece de fundamento, el pueblo sami, del que los autores son miembros, tiene derechos de carácter colectivo. La supervivencia y la viabilidad continuada del pueblo sami ya están en peligro, pues un 60 % de la población sami vive fuera de su región y únicamente el 26 % de ellos habla sami como idioma materno. En ese contexto, y habida cuenta del poder que tienen las atribuciones del Parlamento sami para influir en la efectividad de los derechos de los miembros del pueblo sami a mantener y practicar su cultura, los efectos negativos que tiene la inclusión de personas que no son samis en el censo electoral respecto de los derechos que los asisten en virtud del artículo 27 del Pacto son más que hipotéticos.

### **Observaciones del Estado parte sobre el fondo**

6.1 El Estado parte presentó observaciones sobre el fondo el 28 de julio y el 20 de noviembre de 2017.

6.2 El 6 de octubre de 2015, el Comité Electoral del Parlamento sami confirmó los resultados de las elecciones celebradas entre el 7 de septiembre y el 4 de octubre de 2015. El 18 de noviembre de 2015, el Consejo del Parlamento sami ordenó que se repitieran las elecciones utilizando el censo electoral certificado el 20 de agosto de 2015 con el argumento de que las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo de 20 de septiembre de 2015 habían influido en los resultados electorales y que no cabía considerar que las elecciones que se habían celebrado cumplieran el requisito de respetar el principio de autonomía cultural, protegido por la Ley del Parlamento Sami. Sin embargo, el Consejo del Parlamento sami no era competente para conocer de una cuestión que ya había sido objeto de un fallo definitivo del Tribunal Supremo Administrativo. El 13 de enero de 2016, el Tribunal dejó sin efecto la decisión del Consejo y el 23 de febrero de 2016 los recién elegidos miembros del Parlamento sami celebraron su primera reunión de organización.

6.3 El Tribunal Administrativo Supremo ha prestado atención en su jurisprudencia a la salvaguardia de los derechos del pueblo indígena sami y el cumplimiento de las obligaciones que le impone el Pacto. El 30 de septiembre de 2015, el Tribunal permitió la inscripción de 93 personas en el censo electoral del Parlamento sami tras ejercer una diligencia excepcional y consultar tanto al Consejo del Parlamento sami como a los recurrentes. En la adopción de las decisiones establecidas en sus fallos, el Tribunal invocó, entre otros, los artículos 1; 2, párrafo 1; 25; 26 y 27 del Pacto, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Estado parte reitera que, como se publicó recientemente en un informe de la Oficina del Primer Ministro<sup>7</sup>, el Tribunal Administrativo Supremo aplicó en sus decisiones de 2011 y 2015 las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones finales relativas a los informes periódicos de Finlandia 9º, 10º y 17º a 19º para dar mayor peso en el marco de la definición de sami a la autoidentificación del propio interesado<sup>8</sup>.

6.4 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 comité debía llevar a cabo su labor de conformidad con la Constitución de Finlandia, los tratados internacionales de derechos humanos vinculantes para Finlandia, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención Sami de los Países Nórdicos, que Finlandia había rubricado, y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo.

6.5 El Estado parte no está en situación de evaluar hasta qué punto los fallos del Tribunal Administrativo Supremo han influido, como aducen los autores, en la integridad y legitimidad del Parlamento sami y en el derecho a elecciones imparciales.

6.6 En cuanto a la definición de sami, el Gobierno respeta la autoidentificación como criterio fundamental para determinar si un grupo de personas o una persona son indígenas, según estipula, entre otras disposiciones, el artículo 1, párrafo 2, del Convenio sobre

<sup>7</sup> Véase Leena Heinämäki y otros, *Actualizing Sami Rights: International Comparative Research*, (Oficina del Primer Ministro, 2017).

<sup>8</sup> A/45/18, párr. 91; CERD/C/63/CO/5, párr. 11, y CERD/C/FIN/CO/19, párr. 13.



Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo. El Gobierno respeta también el derecho del Parlamento sami a determinar su composición 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.

6.7 El Comité, en el párrafo 2 de su observación general núm. 25 (1996), sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, indicó 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.

6.8 El artículo 25 trata del derecho de las personas a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos. El Estado parte subraya que el derecho a votar en las elecciones del 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.

6.9 Los autores no han fundamentado que se haya producido una vulneración directa de los derechos que los asisten en virtud del Pacto. En general, una comunicación debe establecer en qué forma el autor ha sido víctima personal de la vulneración de sus derechos, y no es suficiente demostrar que una ley o una norma constituye una vulneración si los autores no se han visto afectados por ella. Los autores no han sido personalmente parte en los fallos del Tribunal Administrativo Supremo y no pueden verse afectados por ellos.

6.10 Por consiguiente, el Estado parte afirma que en el presente caso no ha habido vulneración del Pacto.

#### **Comentarios de los autores acerca de las observaciones del Estado parte sobre el fondo**

7.1 El 16 de abril de 2018, los autores presentaron sus comentarios acerca de las observaciones del Estado parte sobre el fondo.

7.2 Los autores afirman que las decisiones adoptadas por el Tribunal el 26 de septiembre de 2011 y el 30 de septiembre de 2015 repercutieron sustancialmente en el Parlamento sami y en su legitimidad. La forma en que el Tribunal interpreta la definición de sami implica que los samis y las personas de origen étnico finlandés han dejado de considerarse distintos en su cultura, origen étnico y medios de vida específicos.

7.3 El Tribunal Administrativo Supremo no aplicó la interpretación que hizo el Comité del artículo 27 y que queda reflejada en *Kitok c. Suecia*, donde el Comité consideró que debía demostrarse que la restricción impuesta a un miembro de una minoría tenía una justificación razonable y objetiva y era necesaria para la viabilidad y el bienestar continuados de la minoría en su totalidad<sup>9</sup>. La inclusión de personas que no son samis en el censo para las elecciones al Parlamento sami podría sentar un precedente que, al menos en teoría, podría conllevar la inclusión de 512.000 personas no samis en ese censo. Ello significaría que, gradualmente, el Parlamento sami pasaría a representar los intereses de personas que no son samis y dejaría de salvaguardar la preservación del patrimonio lingüístico y cultural sami, lo que constituiría una asimilación forzada gradual del pueblo sami en Finlandia. Ya se han presentado solicitudes de inscripción en el censo electoral sami para las próximas elecciones, que se celebrarán en 2019, y muchas organizaciones contrarias a los samis ofrecen ayuda para que personas de origen étnico finlandés soliciten la inscripción y, en último término, recurran ante el Tribunal Administrativo Supremo. Podría haber un interés económico en incluir masivamente a personas que no fueran samis en el censo electoral del Parlamento sami con el fin de asegurar que este aprobara proyectos a gran escala de minería, turismo masivo e infraestructuras.

7.4 Ya hay una disputa interna en el Parlamento sami porque la mayoría de sus miembros no reconocen como sami a uno de ellos. Esta persona fue incluida en el censo electoral por el Tribunal Administrativo Supremo en 2011 y resultó elegida en 2015. Ello

<sup>9</sup> Comunicación núm. 197/1985, párr. 9.8.

ha desdibujado la función del Parlamento sami y ha repercutido en su imagen pública y su legitimidad.

7.5 Los autores no están de acuerdo con la afirmación del Estado parte de que el Tribunal Administrativo Supremo tuvo en cuenta las obligaciones internacionales de Finlandia, especialmente las que le impone el Pacto. Si bien el Tribunal basó sus conclusiones en las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contenidas en las observaciones finales sobre los informes 10º y 17º a 19º del Estado, hizo caso omiso de las que figuraban en las observaciones finales sobre los informes periódicos 20º a 22º, en las que el Comité criticaba la interpretación del Tribunal del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami.

7.6 El Tribunal ha aceptado pruebas que dependen por completo de los registros de la administración pública del Estado parte como, por ejemplo, de oficinas del registro eclesiástico y de los archivos provinciales del Estado, si bien esos documentos no son fiables.

7.7 Por otra parte, el Tribunal Administrativo Supremo puede dejar sin efecto decisiones del Parlamento sami relativas a la inclusión en el censo electoral de personas que no son samis. Eso equivale a una vulneración del artículo 1 del Pacto, puesto que constituye una injerencia en el derecho del pueblo sami, representado por el Parlamento sami, a determinar por sí mismo quiénes lo integran.

7.8 En vista de que el censo electoral ha quedado desacreditado, los autores han propuesto que se adopte una nueva definición de sami y se reelabore dicho censo sobre la base de esa nueva definición. Sin embargo, no es probable que el proceso pueda concluirse antes de las próximas elecciones. Los autores indican que, desde 1996, se han creado nueve comités distintos para estudiar los derechos del pueblo sami, con escasos resultados. Consideran también que el Estado parte, al proponer modificaciones de la Ley del Parlamento Sami, admite tácitamente que la forma en que el Tribunal Administrativo Supremo interpreta el artículo 3 de la Ley contraviene el Pacto.

7.9 Las minorías hacen frente en la actualidad a una nueva serie de dificultades que ponen en peligro sus derechos protegidos por el Pacto; unas dificultades distintas de las que tenían que enfrentar en la década de 1960, cuando este se redactó. No obstante, el Pacto sigue siendo necesario para proteger la diversidad y el patrimonio cultural de las minorías de la asimilación estructural.

## **Deliberaciones del Comité**

### *Examen de la admisibilidad*

8.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

8.2 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que dos miembros del Parlamento sami han presentado otra comunicación sobre el mismo asunto al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Comité recuerda que, a los efectos del artículo 5, párrafo 2 a), “el mismo asunto” se refiere a los mismos autores, los mismos hechos y los mismos derechos sustantivos. Asimismo, observa que la comunicación presentada al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial no tenía los mismos autores. Por lo tanto, el Comité llega a la conclusión de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo.

8.3 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que la actual Presidenta del Parlamento sami, la Sra. Sanila-Aikio, presentó al Comité otra comunicación sobre el mismo asunto en su nombre y recuerda que, el 28 de marzo de 2017, la declaró admisible en la medida en que la autora la había presentado en su propio nombre. En consecuencia, esa comunicación no fue presentada por los mismos autores.

8.4 El Comité toma nota de la aseveración del Estado parte de que los autores de la comunicación no han agotado los recursos internos con arreglo a lo establecido en el

artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo. El Comité observa que las decisiones por las cuales se aceptaba que ciertas personas tenían derecho de voto, en contra de la decisión adoptada por el Comité Electoral, fueron adoptadas por el Tribunal Administrativo Supremo, que es el más alto tribunal interno para cuestiones administrativas. Toma nota también del argumento del Estado parte de que se puede solicitar a un tribunal, mediante un recurso extraordinario, la anulación de una decisión dictada por dicho tribunal. El Comité toma nota, además, de la afirmación de los autores de que no es posible para los miembros de la comunidad sami hacerse partes en un proceso relativo a las solicitudes de otros de inscripción en el censo electoral, algo que, por lo demás, es un procedimiento confidencial, y que el recurso extraordinario contra las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo está reservado a las partes en ese proceso. El Comité toma nota, además, de la afirmación de los autores de que el Parlamento sami recurrió las decisiones de 2011 del Tribunal Administrativo Supremo, pero el recurso fue desestimado. El Estado parte no ha rebatido esas alegaciones. El Comité considera que el Estado parte no ha demostrado que exista un recurso efectivo para las denuncias de los autores. En consecuencia, el Comité dictamina que el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

8.5 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que las denuncias de los autores equivalen a una acción popular: que tales denuncias se refieren a vulneraciones indirectas o incluso hipotéticas de los derechos los derechos del pueblo indígena sami en general. El Comité recuerda que, según el artículo 2 del Protocolo Facultativo, únicamente pueden presentar comunicaciones quienes denuncien que se han vulnerado algunos de los derechos que los asisten en virtud del Pacto. Además, observa que los autores, al presentar la comunicación en su propio nombre, lo hacen en su calidad de miembros del pueblo indígena sami y votantes en las elecciones al Parlamento sami. El Comité observa que 22 de los autores están incluidos en el censo electoral y que 2 de ellos son miembros del Parlamento sami. Observa, además, que 3 de los autores no están incluidos en el censo electoral, entre ellos los 2 autores noruegos. Al no haberse afirmado en ningún caso que esos 3 autores hubiesen sido excluidos del censo electoral contra su voluntad ni haber más información que pueda motivar sus alegaciones, el Comité no puede llegar a la conclusión de que esos 3 autores se vean afectados por las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo relativas a la inclusión en un censo electoral del que no forman parte y en el que no han pedido ser incluidos. Con respecto a los 22 autores restantes incluidos en el censo electoral, el Comité considera que, a título individual, pueden verse afectados por cuestiones relativas al funcionamiento del Parlamento sami y a la elección de sus miembros. Por consiguiente, considera que nada obsta para que los 22 autores incluidos en el censo electoral le presenten una comunicación en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo, en la medida en que afirman que se han vulnerado sus derechos.

8.6 Con respecto al argumento que formulan los autores en relación con el artículo 1 del Pacto, el Comité recuerda su jurisprudencia en el sentido de que un autor no puede a título individual afirmar con arreglo al Protocolo Facultativo que es víctima de una vulneración del derecho a la libre determinación consagrado en el artículo 1 del Pacto, que se refiere a derechos conferidos a pueblos como tales<sup>10</sup>. Recuerda también que el Protocolo Facultativo establece un procedimiento en virtud del cual una persona puede denunciar que se han violado sus derechos individuales, si bien esos derechos no incluyen los enunciados en el artículo 1 del Pacto<sup>11</sup>. En consecuencia, el Comité considera que la parte de la comunicación de los autores relativa a la vulneración del artículo 1 del Pacto es inadmisibles con arreglo al artículo 1 del Protocolo Facultativo. El Comité, si bien no tiene competencia con arreglo al Protocolo Facultativo para examinar una comunicación en que se denuncie una vulneración del derecho a la libre determinación protegido en el artículo 1 del Pacto, puede interpretar ese artículo, cuando proceda, para determinar si se han vulnerado derechos protegidos en las partes II y III del Pacto<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> *Agrupación del Lago Lubicon c. el Canadá*, párr. 13.3.

<sup>11</sup> Observación general núm. 23, párr. 3.1; *Poma Poma c. el Perú* (CCPR/C/95/D/1457/2006), párr. 6.3.

<sup>12</sup> *Gillot y otros c. Francia* (CCPR/C/75/D/932/2000), párr. 13.4; *Mahuika y otros c. Nueva Zelandia*, párr. 9.2.

8.7 El Comité se hace eco de la afirmación del Estado parte de que los autores no han alegado que se hayan vulnerado sus derechos individuales, ni han demostrado que las presuntas vulneraciones del Pacto les afectaran directamente, no han aportado pruebas documentales que apoyen sus argumentos y no han fundamentado sus denuncias. Los 22 autores sostienen por su parte que, al determinar si una persona es miembro del pueblo indígena sami, el Tribunal se apartó de la interpretación consensuada de la ley, que ello afectó al derecho de cada uno de los miembros de dicho pueblo a la igualdad ante la ley con arreglo al artículo 26 del Pacto, y que los fallos del Tribunal dificultaron el disfrute de los derechos que les reconoce el artículo 27 del Pacto a hablar su idioma y disfrutar de su cultura junto con otros miembros del grupo. Además, el Comité toma nota de la aseveración de los autores de que los fallos en que el Tribunal Administrativo Supremo, en contra de la decisión del Comité Electoral, aceptaba la solicitud de varias personas para poder votar en las elecciones al Parlamento sami desvirtuaban el valor representativo del Parlamento sami y menoscababan sus derechos a una participación efectiva en los asuntos públicos. El Comité entiende que en esa aseveración se hacen valer derechos contemplados en el artículo 25 del Pacto.

8.8 El Comité recuerda su jurisprudencia, según la cual quien se crea víctima de la vulneración de un derecho protegido en el Pacto deberá demostrar que el Estado parte, por acción u omisión, ha menoscabado ya el ejercicio de su derecho, o que ese menoscabo es inminente, fundándose por ejemplo en la legislación en vigor o en una decisión o una práctica judicial o administrativa<sup>13</sup>. El Comité observa que los 22 autores son miembros del pueblo indígena sami y, como tales, tienen derecho a la libre determinación interna y a disfrutar de su propia cultura e idioma, también en comunidad con otros miembros de su grupo. Tampoco se discute que el Parlamento sami sea la institución establecida por el Estado parte para garantizar la autonomía lingüística y cultural dentro del territorio patrio sami y que ese órgano puede tomar iniciativas y plantear propuestas a las autoridades del Estado, así como formular declaraciones. En su calidad de personas incluidas en el censo electoral del Parlamento sami y, en el caso de 2 de los autores, como miembros de ese Parlamento, los autores han tratado de ejercer el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a votar y a ser elegidos en elecciones periódicas auténticas al Parlamento sami.

8.9 El Comité observa que las elecciones al Parlamento sami se celebran cada cuatro años, que en virtud del artículo 21 de la Ley del Parlamento Sami tienen derecho a votar todos los samis desde los 18 años de edad, y que actualmente hay aproximadamente 6.000 votantes en el censo electoral del Parlamento sami. También toma nota de la afirmación de los autores de que las decisiones que ha tomado el Tribunal Administrativo Supremo desde 2011 han alterado las normas formales para determinar la inclusión en el censo electoral, lo que ha obstaculizado el ejercicio del derecho a la libre determinación interna del pueblo indígena sami, y de que las decisiones podrían, al menos en teoría, dar lugar a la inclusión de 512.000 personas no samis en el censo electoral del Parlamento sami. El Comité toma nota además de la afirmación de los autores, que el Estado parte no ha refutado, de que ya se han presentado solicitudes de inscripción en el censo electoral sami para las elecciones de 2019, que muchas organizaciones contrarias a los samis ofrecen ayuda para que personas de origen étnico finlandés soliciten la inscripción y, en último término, recurran ante el Tribunal Administrativo Supremo, y que podría haber un interés económico en incluir masivamente a personas no samis en el censo electoral para garantizar que el Parlamento sami acepte proyectos a gran escala de minería, turismo masivo e infraestructuras. El Comité considera que, a título individual, los 22 autores pueden verse afectados por cuestiones relativas al censo electoral para las elecciones al Parlamento sami, lo que puede tener repercusiones inminentes en la capacidad de ese Parlamento para representar al pueblo indígena sami y proteger los derechos de los autores a participar en la dirección de los asuntos públicos como miembros de esa comunidad indígena. Por consiguiente, el Comité considera que los autores, en su calidad de miembros del pueblo indígena sami y por estar incluidos en el censo electoral, pueden verse afectados a título

<sup>13</sup> *Rabbae y otros c. los Países Bajos* (CCPR/C/117/D/2124/2011), párr. 9.5, citando *Andersen c. Dinamarca* (CCPR/C/99/D/1868/2009), párr. 6.4, y *A. W. P. c. Dinamarca* (CCPR/C/109/D/1879/2009), párr. 6.4.

individual por los fallos del Tribunal relativos al censo para las elecciones al Parlamento sami.

8.10 Así pues, el Comité considera que, a los efectos de la admisibilidad, las denuncias de los 22 autores están suficientemente fundamentadas y que el artículo 1 del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la presente comunicación con respecto a sus alegaciones relativas a los artículos 25, 26 y 27 del Pacto.

8.11 Habida cuenta de lo que antecede, el Comité considera que las denuncias presentadas por los 22 autores antes mencionados en relación con los artículos 25, 26 y 27 del Pacto son admisibles y procede a examinar la cuestión en cuanto al fondo.

*Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

9.1 El Comité ha examinado la 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.

9.2 El Comité toma nota de las aseveraciones de los autores de que el Tribunal Administrativo Supremo se apartó de la ley y de la definición consensuada de pertenencia al pueblo sami a los efectos de confeccionar el censo electoral, en contravención de los artículos 25 y 27 del Pacto. Los autores aducen, además, que las decisiones del Tribunal desvirtuaron el valor representativo del Parlamento sami, afectando a sus derechos a participar de manera efectiva en los asuntos públicos y a ejercer su derecho a la libre determinación interna y perjudicando el uso, por parte de los autores y del pueblo sami, de su propio idioma y el disfrute de su cultura en comunidad con otros miembros de su grupo. Según los autores, estas decisiones han aumentado la división dentro del Parlamento, que ha perdido eficacia en la promoción y protección de los derechos del pueblo sami, y se corre el riesgo de diluir aún más la presencia del pueblo indígena sami en el censo electoral del Parlamento, incluso para las próximas elecciones. Los autores afirman que los criterios aplicados por el Tribunal no tenían ninguna justificación razonable y objetiva, lo que constituía una vulneración de los derechos que los amparaban en virtud del Pacto.

9.3 En relación con el artículo 25, el Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la revisión judicial por el Tribunal Administrativo Supremo está establecida por la ley y que ha tomado todas las medidas necesarias para que todas las personas con derecho de voto puedan ejercerlo, en pleno cumplimiento del artículo 25 del Pacto. El Estado parte sostiene que respeta plenamente la autoidentificación como criterio para determinar que una persona o un grupo de personas son indígenas, de conformidad con las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Comité toma nota también de la afirmación de los autores de que el Estado parte no tiene en cuenta la preocupación expresada por ese mismo Comité de que la definición adoptada por el Tribunal Administrativo Supremo sobre a quiénes considera samis con derecho a voto para elegir a los miembros del Parlamento sami no da suficiente peso a los derechos de los samis a determinar su propia identidad o pertenencia al grupo conforme a sus costumbres y tradiciones, ni su derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura, según se reconoce en los artículos 33 y 8 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>14</sup>.

9.4 El Comité observa que se está llevando a cabo un proceso para modificar la Ley del Parlamento Sami, incluidos los criterios para determinar el derecho de voto. Observa también que los autores sostienen que no es probable que este proceso concluya antes de las próximas elecciones y que ha habido muchos intentos de estudiar la cuestión pero han tenido escasos resultados.

9.5 El Comité recuerda que, según el párrafo 4 de su observación general núm. 25, 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

<sup>14</sup> CERD/C/FIN/CO/20-22, párr. 12.

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 conjunto<sup>15</sup>. En *Kitok c. Suecia*, el Comité consideró que debía demostrarse que la restricción impuesta a un miembro de una minoría tenía una justificación razonable y objetiva y era necesaria para la viabilidad y el bienestar continuados de la minoría en su totalidad<sup>16</sup>.

9.6 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.

9.7 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 o en el registro tributario o de población como sami montañés, forestal o pescador; o c) que al menos uno de sus progenitores haya estado inscrito como votante en elecciones a la Delegación o el Parlamento sami, o pudiera haberlo estado. El Comité observa también que, en la mayoría de los casos, el Tribunal Administrativo Supremo afirmó expresamente que la persona en cuestión no cumplía ninguno de los criterios objetivos definidos en el artículo 3 de la Ley, lo cual no ha sido cuestionado por ninguna de las partes.

9.8 El Comité recuerda su observación general núm. 23, y en particular su artículo 7, en el que el Comité observa 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 afectan. 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 cultural<sup>17</sup>. El artículo 1 del Pacto y las obligaciones correspondientes en cuanto a su aplicación están vinculados a otras disposiciones del Pacto y normas de derecho internacional<sup>18</sup>.

9.9 El Comité observa que, según el Estado parte, los autores no han demostrado cómo se vieron directamente perjudicados por los fallos del Tribunal Administrativo Supremo. Observa asimismo que los autores le solicitan que tenga en cuenta las dimensiones individuales y colectivas de sus derechos. En este sentido, el Comité recuerda su observación general núm. 23, en la 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

<sup>15</sup> Comunicación núm. 24/1977, párr. 15.

<sup>16</sup> Comunicación núm. 197/1985, párr. 9.8.

<sup>17</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 3; véase también el artículo 4 de la Declaración. Véase además la observación general núm. 12, párr. 2.

<sup>18</sup> Observación general núm. 12, párr. 2.

esos derechos deben ser protegidos como tales, sin que se los confunda con otros derechos personales conferidos a todas y cada una de las personas con arreglo al Pacto<sup>19</sup>. Además, si bien los derechos amparados por el artículo 27 son derechos individuales, estos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión<sup>20</sup>. 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 examinar el perjuicio individual en el contexto de la presente comunicación, el Comité debe tener en cuenta la dimensión colectiva de ese 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. Los autores son miembros de una comunidad indígena y todas sus aseveraciones están relacionadas con sus derechos como tales.

9.10 El Comité toma nota de la afirmación de los autores 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 que el Estado parte aplique los artículos 25 y 27 del Pacto, y que el Parlamento sami es un instrumento importante para que los samis, individual y colectivamente, disfruten de esos derechos y los ejerzan. El Comité observa que el Parlamento sami tiene, entre otros, el cometido de velar por el idioma y la cultura samis, ocuparse de las cuestiones relacionadas con la condición de pueblo indígena 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 conciernen a los samis como pueblo indígena o de los 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 propia cultura o 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 necesaria para mantener la viabilidad y el bienestar de la comunidad indígena en su conjunto. De conformidad con el artículo 25, el Comité considera también que las restricciones reglamentarias que afectan al derecho de los miembros de la comunidad 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 Pacto, incluido el principio de libre determinación interna relativo a los pueblos indígenas.

9.11 En el presente caso, los 22 autores son miembros del pueblo sami y participan en el proceso electoral. El Comité observa que no se han refutado las alegaciones de los autores de que las decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo Supremo desde 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 casos el Tribunal ignoró el requisito del cumplimiento de al menos uno de los criterios objetivos, y recurrió en cambio a una “consideración general” del convencimiento de una persona sobre su identidad sami. De ese modo, el Tribunal menoscabó la capacidad

<sup>19</sup> Observación general núm. 23, párr. 9.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párr. 6.2.

del pueblo sami para, a través de su Parlamento, ejercer una dimensión fundamental de la libre determinación de los samis para determinar a quiénes consideran miembros de su pueblo. El Comité toma nota, además, de las alegaciones de los autores sobre el riesgo de que la representación sami se diluya más todavía en los censos electorales a corto plazo (véase el párrafo 7.3 *supra*). El Comité considera que los fallos del Tribunal Administrativo Supremo afectaron al derecho de los 22 autores mencionados anteriormente y al de la comunidad sami, a la que pertenecen, 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 los autores en virtud del artículo 25, leído por separado y conjuntamente con el artículo 27, interpretado a la luz del artículo 1, del Pacto.

9.12 El Comité, al haber llegado a la conclusión de que se vulneró el artículo 25, leído por separado y conjuntamente con el artículo 27, no considera necesario examinar las demás alegaciones de los autores en relación con el Pacto.

10. En vista 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.

11. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a) del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores un recurso efectivo. Ello implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto han 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 manera 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.

12. 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 o no 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 compruebe 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, lo que implica velar por que los miembros de la comunidad indígena sami tengan acceso a él.



## Anexo

[Original: francés]

### Opinión individual (concurrente) de Olivier de Frouville

1. Coincido con la conclusión a la que ha llegado el Comité en este caso, esto es, que se vulneró 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. La decisión sobre la admisibilidad en este caso proporciona aclaraciones importantes en relación con la decisión adoptada anteriormente por el Comité en el caso núm. 2668/2015, *Sanila-Aikio c. Finlandia*. En su decisión de 28 de marzo de 2017, el Comité observó que, al presentar la comunicación en su propio nombre, la autora se dirigía al Comité como miembro del pueblo indígena sami y como miembro del Parlamento sami, que ella preside. El Comité consideró que, como tal, podría verse afectada por los problemas relacionados con el funcionamiento del Parlamento y las elecciones legislativas<sup>1</sup>. Más adelante en esa misma decisión, el Comité estimó 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 practicar su cultura y emplear su idioma en común con los demás miembros del grupo, así como a su derecho a ser considerados iguales ante la ley<sup>2</sup>. Por consiguiente, la decisión de admisibilidad se basó en la constatación de un doble nexo causal: por una parte, entre los fallos 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 de los miembros del pueblo sami en virtud del artículo 27 del Pacto. Sin embargo, los argumentos de la autora no respaldaban con claridad ese doble vínculo causal y la decisión del Comité era igualmente evasiva. La autora no demostró qué repercusiones significativas reales había tenido el principio de autoidentificación en la composición del censo electoral y todavía menos cómo había afectado a la composición o el funcionamiento del Parlamento sami. Tampoco se dieron ejemplos concretos para demostrar que, en casos particulares, esos cambios en la composición del electorado habrían afectado a los derechos de los miembros del pueblo sami en virtud del artículo 27. Por consiguiente, el Comité no explicó claramente cómo podía la autora afirmar que se habían vulnerado sus derechos en virtud de los artículos 25, 26 o 27 del Pacto. La presente decisión sobre la admisibilidad remedia con posterioridad esa falta de motivación.

3. En primer lugar, la decisión se centra acertadamente en las denuncias formuladas en virtud del artículo 25 del Pacto. El caso se refiere, ante todo, al derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de los miembros del pueblo sami, en su calidad de miembros de un pueblo indígena, lo que justifica plenamente, por otra parte, que el artículo 25 se lea conjuntamente con el artículo 27, pero también con el artículo 1 del Pacto. En este caso, lo que está en juego es el derecho de los samis a decidir su propia identidad o pertenencia, conforme a sus costumbres y tradiciones, así como su derecho a determinar sus estructuras e instituciones y elegir la composición de estas de conformidad con sus propios procedimientos, unos derechos que están consagrados en el artículo 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo han tenido, en efecto, un efecto notable en la capacidad del pueblo para regular colectivamente su composición y, posteriormente, su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes elegidos en un órgano constituido. Tanto más cuanto que con esas decisiones, el Tribunal no aplicó correctamente la legislación nacional que, sin embargo, planteaba claramente un criterio objetivo de pertenencia, con arreglo a la voluntad expresada por los propios samis. Al no aplicar este criterio y sustituirlo por un criterio de autoidentificación, que el Tribunal

<sup>1</sup> CCPR/C/119/D/2668/2015, párr. 8.5.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 8.8.

interpretaba caso por caso, el Tribunal restringió los derechos de los samis a participar en la dirección de los asuntos públicos en el contexto de las instituciones destinadas a garantizar sus derechos como miembros de un pueblo indígena, con arreglo a lo establecido en el artículo 27 del Pacto.

4. Además, la decisión sobre la admisibilidad aclara el nexo causal entre las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo y los derechos políticos de los samis. En el párrafo 8.9, el Comité toma nota de la alegación de los autores de que la aplicación del criterio de autoidentificación podría dar lugar a la inclusión en el electorado de 512.000 personas no reconocidas como samis por el Parlamento sami. El Comité toma nota también de la inquietante denuncia, no refutada por el Estado parte, de que las organizaciones contrarias a los samis estarían haciendo campaña y ayudando a personas no samis a presentar solicitudes para que se las reconozca como samis y sean inscritas en el censo electoral, habida cuenta de la existencia de intereses económicos subyacentes. A mi juicio, estos hechos justifican la condición de “víctima”, al menos potencial, de los 22 autores reconocidos como tales por el Comité.

---