



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
18 December 2019
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Соображения, принятые Комитетом в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола относительно сообщения № 2950/2017* ** ***

<i>Сообщение представлено:</i>	Клеметти Кякяляярви и др. (представлен саамской организацией «Арвут»)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Финляндия
<i>Дата сообщения:</i>	23 марта 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 8 февраля 2017 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	2 ноября 2018 года
<i>Тема сообщения:</i>	право голоса на выборах в Саамский парламент
<i>Процедурные вопросы:</i>	статус жертвы; исчерпание средств правовой защиты; недостаточная обоснованность
<i>Вопросы существа:</i>	Право на самоопределение; недискриминация; политические права; права меньшинств
<i>Статьи Пакта:</i>	1, 25, 26 и 27
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	1 и 2

* Приняты Комитетом на его 124-й сессии (8 октября – 2 ноября 2018 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Танья Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Илзе Брандс Кехрис, Сара Кливленд, Ахмед Амин Фатхалла, Оливье де Фрувиль, Кристоф Хейнс, Бамариам Койта, Марсия В. Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Мауро Полити, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани, Марго Ватервал и Андреас Циммерман.

*** К настоящим Соображениям приобщается особое (согласное) мнение члена Комитета Ольвье де Фрувиля.



1. Авторами сообщения являются Клеметти Кяккяляярви (основной автор) и 24 других лица; 2 из них являются норвежцами, а остальные – гражданами Финляндии. Все они выступают в качестве представителей коренного саамского народа. Авторы заявляют о нарушении государством-участником их прав по статьям 1, 25, 26 и 27 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 23 марта 2012 года. Авторы представлены саамской организацией «Арвут».

Факты в изложении авторов

2.1 Саами – это коренной народ, проживающий в северных районах Финляндии, Норвегии и Швеции, а также в северо-западной части Российской Федерации. В конце XVII века охотники, рыбаки и чиновники Короны стали селиться в северных районах Финляндии, чтобы добывать природные ресурсы и брать за них налог. Хотя культура саами значительно эволюционировала, саами сохраняют уникальную культурную самобытность. Авторы утверждают, что культура саами находится под давлением, что многие представители коренного народа саами приняли финскую культуру и многие из них столкнулись с дискриминацией и расизмом, когда публично поддерживали права коренного народа саами. Авторы являются активными членами общины саами и участвуют в поддержании ее традиций и культуры.

2.2 В Конституции Финляндии содержатся два положения, касающиеся народа саами. В статье 17 говорится: «Саами как древние обитатели страны, а также цыгане и другие группы вправе сохранять и развивать свои собственные языки и культуру». В статье 121 указывается: «Саами имеют на своей территории обитания языковую и культурную автономию в соответствии с предписаниями закона».

2.3 Закон о Саамском парламенте (№ 974/1995) определяет функционирование и полномочия парламента. Согласно пункту 1 статьи 5 этого закона, задача парламента заключается в том, чтобы: «заботиться о саамском языке и культуре, а также заниматься вопросами, касающимися статуса саами в качестве коренного народа». В вопросах, касающихся задач Саамского парламента, он может вносить инициативы и предложения на рассмотрение властей, а также делать заявления (пункт 2 статьи 5). Статья 9 гласит:

1) Ведомства ведут переговоры с Саамским парламентом по всем кардинальным и важным мерам, которые могут напрямую и конкретно затронуть статус саами как коренного народа и которые касаются следующих вопросов на исконной территории обитания саами:

- 1) планирование на уровне общин;
- 2) управление, использование, аренда и передача прав в отношении государственных земель, заповедных зон и районов дикой природы;
- 3) заявки на лицензии на право разработки запасов минеральных ресурсов или оформление патентов на ведение горнорудных работ;
- 4) законодательные или административные изменения в перечне занятий, имеющих отношение к саамской культуре;
- 5) развитие преподавания и использования саамского языка в школах, а также социальные и медико-санитарные услуги; или
- б) любые другие вопросы, затрагивающие язык, культуру и статус саами как коренного народа.

2) С целью выполнения своей обязанности по ведению переговоров профильное ведомство предоставляет Саамскому парламенту возможность высказаться и обсудить вопросы. Неиспользование этой возможности никоим образом не мешает ведомству заниматься этим вопросом.

2.4 Саамский парламент состоит из 25 человек. Выборы в Саамский парламент согласно Закону о Саамском парламенте проводятся раз в четыре года, и каждый саами имеет право голоса с 18 лет. Избирательная комиссия парламента составляет избирательные списки лиц, имеющих право голоса, на основе предыдущего

избирательного списка и Системы информации о населении. В Законе предусматривается, что «лицу, которое до подсчета голосов предьявляет в Избирательную комиссию или в день выборов в комиссию по подсчету голосов решение Высшего административного суда о том, что он или она имеет право голоса, предоставляется возможность получить документы для голосования и принять участие в выборах». Закон предусматривает право на обжалование в суде решений Избирательной комиссии и Совета парламента по вопросам, касающимся включения в список избирателей, с тем чтобы Высший административный суд, являющийся самым высоким судом по административным вопросам, мог вынести окончательное решение.

2.5 В статье 3 Закона указывается, что для целей допущения к участию в голосовании на выборах в Саамский парламента: «саами означает лицо, которое считает себя саами, и при этом выполняется одно из следующих условий: 1) саамский язык является родным либо для него, либо для его родителей, либо для кого-либо из его бабушек или дедушек; 2) лицо является потомком того, кто был в свое время официально зарегистрирован в земельных или налоговых реестрах или реестрах населения как горный саами, лесной саами или саами-рыболов; или 3) по крайней мере один из его родителей зарегистрирован или мог бы быть зарегистрирован на выборах в делегацию саами или в Саамский парламента».

2.6 Статья 3 стала предметом споров. Как явствует из ее формулировки и затем подтверждается постановлениями Высшего административного суда, вынесенными до 2011 года, субъективный элемент, охватываемый в вводной части, и объективные элементы, упомянутые в частях 1–3, носят кумулятивный характер в том смысле, что лицо может быть зарегистрированным в качестве избирателя только в том случае, если он или она одновременно считает себя саами и отвечает!», по крайней мере, одному из трех перечисленных объективных критериев. Кроме того, народ саами никогда не соглашался с пунктом 2 статьи 3 Закона о Саамском парламенте. Саами утверждают, что данные налогового учета не являются точными и не отражают этническую принадлежность; в качестве налогоплательщиков были зарегистрированы все, кто занимался рыболовством или оленеводством в регионе. До 2011 года толкование Суда и Саамского парламента заключалось в том, что выполнение требований пункта 2 статьи 3 само по себе не может считаться достаточным доказательством статуса того или иного лица как представителя коренного народа саами.

2.7 Лица, не относящиеся к саами, организовали несколько кампаний по регистрации несаами в качестве избирателей с целью оказания влияния на состав и позиции Саамского парламента. Избирательная комиссия Саамского парламента рассмотрела все индивидуальные регистрации, с тем чтобы можно было соблюсти как интересы народа саами в плане самоопределения, так и индивидуальные права заявителей.

2.8 Высший административный суд 26 сентября 2011 года принял четыре спорных решения в отношении решений Избирательной комиссии Саамского парламента. Суд отдал предпочтение желанию лица быть зарегистрированным в качестве избирателя в ущерб более объективным критериям, предусмотренным Законом. До 2011 года толкование Судом статьи 3 Закона о Саамском парламенте было совместимым с толкованием Избирательной комиссией. В связи с этим противоречием правительство создало редакционную комиссию для пересмотра Закона, с тем чтобы устранить возникшую неопределенность. В 2013 году комиссия с участием саами приняла решение провести реформу, которая в 2014 году была представлена на рассмотрение парламента Финляндии. Однако в связи со слабыми перспективами принятия законопроекта правительство в марте 2015 года решило его отозвать.

2.9 В месяцы, предшествующие выборам в Саамский парламента в 2015 году, сотни людей обратились с просьбой о регистрации в качестве новых избирателей. По многим таким обращениям Избирательная комиссия и Совет Саамского парламента в качестве первых апелляционных инстанций вынесли решение, что эти обратившиеся лица не отвечают критериям определения саами. В этой связи 182 человека подали в Высший административный суд апелляцию на решение Совета. 30 сентября 2015 года Суд постановил удовлетворить просьбы 93 лиц.

2.10 В большинстве из этих решений Суд четко указал, что данное лицо не удовлетворяет ни одному из объективных критериев, изложенных в статье 3. В качестве критерия Суд принимал во внимание собственное «твердое» мнение лица, считающего себя саами, и проигнорировал явное требование о соблюдении, по крайней мере, одного из объективных критериев. Суд обосновал такой подход толкованием закона «с учетом конституционных прав и прав человека». Суд также утверждал, что невключение заявителей в избирательные списки будет представлять собой дискриминацию в отношении них.

2.11 Эти решения свидетельствуют о недостаточном понимании Судом самобытности, культуры и жизненного уклада саами, поскольку многие решения были основаны на идее о том, что полная самоидентификация лица как саами может быть доказана на основе факторов, которые на самом деле очень мало говорят о том, насколько это лицо связано с саамской культурой и образом жизни. Суд понимает принадлежность как индивидуальное восприятие, в то время как саамский образ жизни воплощен в его общинной структуре и общем наследии. Саамы не одиноки, а являются частью цепочки поколений и общин саамов в различных странах.

2.12 Суд также основывал свои выводы на заключительных замечаниях Комитета по ликвидации расовой дискриминации в отношении семнадцатого–девятнадцатого периодических докладов Финляндии по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в которых Комитет заявил, что подход государства-участника к определению того, кого можно считать саами в соответствии с Законом о Саамском парламенте и согласно толкованию Суда, является слишком ограничительным¹. Тем не менее в своих заключительных замечаниях по двадцатому–двадцать второму периодическим докладам Финляндии тот же Комитет отметил, что, хотя в своем решении от 2011 года, определяющем, кто правомочен избирать членов Саамского парламента, Суд полагался на предыдущие заключительные замечания Комитета, в этом решении недостаточно учитываются права саамского народа, признанные в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, на самоопределение (статья 3), и в особенности их право определять себя или свою этническую принадлежность в соответствии со своими обычаями и традициями (статья 33), а также их право не подвергаться принудительной ассимиляции или воздействию в целях уничтожения их культуры (статья 8). Соответственно Комитет рекомендовал государству-участнику при определении того, кто имеет право избирать членов Саамского парламента, уделять должное внимание правам народа саами на самоопределение в отношении их статуса в Финляндии, праву определять состав своих институтов и не подвергаться принудительной ассимиляции².

2.13 Суд в полном объеме воспользовался дискреционными полномочиями и аннулировал право Саамского парламента осуществлять один из ключевых аспектов автономии и самоопределения, а именно – право участвовать конструктивным образом, но в рамках системы, основанной на верховенстве закона, в определении того, кто является саами. В результате отхода от формулировки статутного права Суд создал ситуацию беззакония, дискриминации и произвола.

2.14 Как только человек включен в избирательный список, в этот список могут быть включены и все его потомки. Это может привести к эффекту снежного кома, когда в выборах имеют право участвовать лица, которые не ведут саамский образ жизни и не разделяют саамскую идентичность. В настоящее время число лиц, включенных Судом в избирательный список или в результате эффекта «снежного кома» его решений, составляет 1,5% от числа включенных в этот список лиц. В стране насчитывается около 10 000 саами, включая несовершеннолетних детей. По словам авторов, в одном из исследований, проведенных математиком, было установлено, что в стране насчитывается около 512 000 потомков налогоплательщиков саами. Согласно новому толкованию, применяемому Судом, потенциально все они могут ходатайствовать об их включении в избирательный список.

¹ CERD/C/FIN/CO/19, пункт 13.

² CERD/C/FIN/CO/20-22, пункт 12.

2.15 В связи с решениями, принятыми Судом в 2011 году, многие представители народа саами не приняли участия в выборах 2015 года. В их число входит один из авторов, который просил исключить его из избирательного списка 1 октября 2015 года.

2.16 Результаты выборов были объявлены Избирательной комиссией 6 октября 2015 года. Одним из избранных кандидатов было лицо, которое было внесено в избирательный список в результате одного из решений Суда вопреки решениям Избирательной комиссии и Совета Саамского парламента. Кроме того, одно из лиц, избранных в Саамский парламента, получило в общей сложности 81 голос, что свидетельствует о том, что при таком небольшом избирательном списке 4 постановления 2011 года и 93 постановления 2015 года оказывают прямое воздействие.

2.17 Совет Саамского парламента 18 ноября 2015 года согласился с требованиями исправить результаты выборов на том основании, что Суд ошибочно признал право на голосование 93 лиц. В связи с этим Совет постановил провести новые выборы в 2016 году на основе избирательного списка, подтвержденного 20 августа 2015 года (до принятия решений Верховного суда от 30 сентября 2015 года). Апелляции на это решение были поданы в Высший административный суд. 13 января 2016 года Суд отменил решение Совета. Суд постановил, что Совет не обладает компетенцией рассматривать дело и правовые вопросы, по которым Суд уже принял решение, и что его решения являются обязательными для Совета. В силу этого решение Совета провести новые выборы является незаконным.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что решения Высшего административного суда о наделении правом голоса лиц, которые не были признаны имеющими на это право компетентными органами Саамского парламента, представляют собой прямое вмешательство государства-участника в ключевую область пользования коренным народом саами правом на самоопределение и его осуществления – правом, защищаемым в соответствии со статьей 1 Пакта. Решения Суда также представляют собой вмешательство в право народа саами на определение своей собственной идентичности. В пункте 2 своего замечания общего порядка № 12 (1984) о праве на самоопределение Комитет считает, что право на самоопределение является важнейшим условием для эффективной гарантии и соблюдения прав человека отдельных лиц, а также для расширения и укрепления этих прав. Кроме того, как отметили авторы, в деле *Мауика и др. против Новой Зеландии* Комитет постановил, что право на самоопределение неразрывно связано со статьей 27 и что государства-участники обязаны оказывать коренным народам большее содействие в процессах принятия решений по вопросам, которые затрагивают их естественную среду обитания, их средства к существованию и их культуру³.

3.2 Включив в избирательный список Саамского парламента лиц, не принадлежащих к народу саами, Суд исказил представительную ценность Парламента, ущемляя право лиц из числа саами на эффективное участие в государственных делах. По этой причине один из авторов решил просить исключить его из списка избирателей.

3.3 Решения Суда свидетельствуют о явном непонимании культуры и самобытности саами. Однако, для того чтобы саами считались равными перед законом и чтобы суды принимали обоснованные решения, суды должны иметь возможность понимать саамскую идентичность. В отсутствие таких экспертных знаний в Высшем административном суде народ саами не может быть равным перед законом, как это предусмотрено в статье 26 Пакта.

3.4 На основании пункта 3 статьи 3 Закона о Саамском парламенте родственники сотен новых избирателей могут зарегистрироваться в качестве избирателей в ходе будущих выборов, что станет еще одним шагом к принудительной ассимиляции саами в основное население путем постепенного занятия мест в Саамском парламенте

³ CCPR/C/70/D/547/1993, пункт 9.5.

представителями этнически финского населения, проживающего в самых северных общинах Финляндии, в которых представители народа саами составляют меньшинство. Если не являющиеся саами лица будут включены в состав Саамского парламента, то это учреждение станет региональным представительным органом и больше не будет представлять коренной народ саами. Это нанесет непоправимый ущерб правам саами по Пакту, поскольку это подорвет их автономию в вопросах, касающихся их международно охраняемых прав на пользование своей культурой, на политическое участие и самоопределение.

3.5 Вмешательство Высшего административного суда затрудняет осуществление представителями народа саами в Финляндии их права использовать свой язык и пользоваться своей культурой совместно с другими членами этой группы. Дискриминация и принудительная ассимиляция ставят под угрозу традиционные средства к существованию, язык и самобытность саами. В этом контексте Саамский парламент является важнейшим институтом для обеспечения выживания и постоянного развития культуры саами. В соответствии со статьей 6 Закона о Саамском парламенте Саамский парламент представляет народ саами в национальных и международных делах. Статья 9 налагает на все органы власти обязанность вести переговоры с Саамским парламентом по широкому перечню вопросов, затрагивающих саами в качестве коренного народа или касающихся изменений в местах проживания народа саами. Это показывает, насколько важное значение для осуществления Финляндией статьи 27 Пакта имеют эффективное функционирование и способность Саамского парламента адекватно представлять взгляды народа саами. Таким образом, включение в избирательные списки лиц, не принадлежащих к народу саами, подрывает роль Саамского парламента как представителя интересов саами и препятствует его способности защищать права, закрепленные в статье 27 Пакта.

3.6 В деле *Диргаардт и др. против Намибии* Комитет счел, что связь рехоботской общины с землями, на которые она претендует, хотя и существует уже 125 лет, не является связующим звеном, которое могло бы сформировать отличительную культуру⁴. Лица, включенные в избирательные списки Высшим административным судом, выдвигали аргументы, аналогичные аргументам авторов в деле *Диргаардт и др. против Намибии*: их следует считать саами, поскольку они так же, как и их предки, живут в том же районе, что и народ саами.

3.7 Не существует эффективных внутренних средств правовой защиты, которые могли бы быть исчерпаны авторами. В соответствии со статьей 26 Закона о Саамском парламенте только лицо, считающее, что оно было незаконно исключено из списка избирателей или что его включение в этот список является неправильным, может подать апелляцию в Высший административный суд. Решения Суда являются окончательными, и Саамский парламент обязан их выполнять. Саамский парламент постановил, что выборы 2015 года были недействительными. Это решение было обжаловано в Высшем административном суде, который постановил отменить решение Саамского парламента. Решение Суда обжаловать невозможно. Дополнительных эффективных средств для исчерпания не существует.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 Государство-участник 8 февраля и 28 июля 2017 года представило свои замечания относительно приемлемости. Оно отмечает, что статья 121 Конституции гарантирует народу саами языковую и культурную автономию на территории своего проживания. Закон о Саамском парламенте регулирует осуществление права на самоуправление. Для решения задач, связанных с самоуправлением, саами избирают из своего числа членов Саамского парламента. В избирательном списке около 6 000 избирателей; в Финляндии насчитывается около 10 000 саами. Саамский парламент не является органом власти, а представляет собой независимое учреждение – юридическое лицо в соответствии с публичным правом. Он не защищает

⁴ CCPR/C/69/D/760/1997, пункт 10.6.

какие-либо государственные интересы как таковые, а выступает в поддержку общих интересов народа саами.

4.2 Комитет по правам человека 28 марта 2017 года объявил неприемлемой жалобу, поданную Тиинной Санила-Айкио в связи со статьей 1 Пакта⁵. Такой же вывод следует сделать и в данном случае. В пункте 3.1 своего замечания общего порядка № 23 (1994) о правах меньшинств Комитет заявляет, что самоопределение не относится к числу прав, закрепленных в Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах. Это толкование отражено в Соображениях Комитета по делу *Племя озера Любикон против Канады*⁶. В соответствии с этим критерием жалоба по статье 1 сама по себе не может быть рассмотрена в данном случае.

4.3 Сообщение было представлено от имени 25 авторов. Из них 23 являются гражданами Финляндии и 2 – гражданами Норвегии. Из 23 финских авторов 22 внесены в нынешний избирательный список, в то время как основной автор просил исключить его из этого списка. Два автора в настоящее время являются членами Саамского парламента. Нынешний председатель Саамского парламента г-жа Санила-Айкио с разрешения Совета Саамского парламента представила сообщение (№ 2668/2015) по тому же вопросу существа, что и настоящее дело, от имени представителей коренного народа саами Финляндии. Государство-участник утверждает, что, если Комитет сочтет, что г-жа Санила-Айкио уполномочена представлять коренной народ Финляндии, то 23 финских автора настоящего сообщения также будут представлены в этом сообщении, и из этого следует, что сообщение будет неприемлемым в отношении этих авторов, поскольку они не могут дважды представлять одни и те же факты одному и тому же механизму.

4.4 Еще одно сообщение по тому же вопросу было представлено Комитету по ликвидации расовой дискриминации двумя другими членами Саамского парламента, среди прочих авторов. Государство-участник напоминает, что в соответствии с правилом 86 g) правил процедуры Комитета по правам человека сообщение должно в этой связи считаться неприемлемым для рассмотрения в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

4.5 Авторы не указали никаких внутренних средств правовой защиты, которые были бы исчерпаны. Государство-участник также отмечает, что авторы как таковые не являлись стороной разбирательства, решение о котором было принято Высшим административным судом 26 сентября 2011 года, 30 сентября 2015 года и 13 января 2016 года. В своем сообщении авторы, судя по всему, коллективно представляют саамский народ; их жалоба в Комитет представляет собой «*actio popularis*». Кроме того, они не исчерпали внутренние средства правовой защиты в соответствии с требованиями пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола. Решения Высшего административного суда, который является высшим национальным апелляционным судом по административным вопросам, не могут быть обжалованы. Вместе с тем в качестве способа обжалования в чрезвычайном порядке в сам Суд может быть направлено ходатайство об отмене им своего решения.

4.6 Жалобы авторов, представленные Комитету, касаются косвенных и даже гипотетических нарушений прав народа саами в целом. Авторы не утверждают, что были нарушены их индивидуальные права, не демонстрируют, что их непосредственно затронули предполагаемые нарушения Пакта, и не представляют документальных доказательств в поддержку своих утверждений. В силу этого государство-участник считает, что авторы недостаточно обосновали свои заявления для целей приемлемости.

4.7 Высший административный суд тщательно проанализировал особый статус и права народа саами, в том числе с учетом обязательств Финляндии по Пакту. Комитет не должен ни вновь оценивать факты, которые привели к

⁵ См. *Санила-Айкио против Финляндии* (CCPR/C/119/D/2668/2015), пункт 8.6.

⁶ Сообщение № 167/1984, пункт 13.3.

принятию национальным судом какого-либо решения, вместо ожидаемого, ни ставить под сомнение выводы и заключения национальных судов.

Комментарии автора по замечаниям государства-участника относительно приемлемости сообщения

5.1 19 сентября 2017 года авторы представили свои комментарии по замечаниям государства-участника. Они заявляют, что г-жа Санила-Айкио не может действовать от имени Саамского парламента или народа саами без их письменного согласия. Авторы также не согласны с тем, что третьи стороны могут ограничивать их индивидуальные права на представление сообщения в Комитет. Авторы поясняют, что им неизвестно содержание других сообщений, представленных Комитету по правам человека или Комитету по ликвидации расовой дискриминации, и они не имеют доступа к ним и что ни один из авторов рассматриваемого в настоящее время сообщения не входит в число авторов двух других сообщений.

5.2 Хотя двое из авторов являются норвежскими гражданами, они удовлетворяют требованиям для включения в избирательные списки, поскольку они являются иностранными гражданами, проживающими в Финляндии.

5.3 Что касается вопроса об исчерпаниии внутренних средств правовой защиты, то саами не могут участвовать в процессе, касающемся заявлений других лиц о внесении в избирательный список, что является конфиденциальной процедурой. Кроме того, чрезвычайная апелляция на решения Высшего административного суда зарезервирована за сторонами, участвующими в самом процессе, и не является обычным средством правовой защиты. Эта апелляция имеет мало шансов на успех, поскольку Суду придется признать допущенную ошибку, а такие признания делаются только в крайне исключительных случаях. Саамский парламента обжаловал решения 2011 года, однако апелляция была отклонена, поскольку не было допущено никакой процедурной ошибки, которая могла бы существенно повлиять на решение.

5.4 Что касается замечания государства-участника о необоснованности жалобы, то народ саами, представителями которого являются авторы, имеет права, носящие коллективный характер. Выживание и дальнейшая жизнеспособность саамского народа уже находятся под угрозой; 60% населения саами проживают за пределами родины саами, и только 26% саами используют саамский язык в качестве родного языка. В этом контексте и с учетом полномочий, которыми обладает Саамский парламента в плане влияния на осуществление прав представителей народа саами на сохранение своей культуры и возможности пользоваться ею, негативные последствия включения в избирательные списки лиц, не принадлежащих к народу саами, для прав авторов в соответствии со статьей 27 Пакта носят более чем гипотетический характер.

Замечания государства-участника по существу сообщения

6.1 Государство-участник представило замечания по существу сообщения 28 июля и 20 ноября 2017 года.

6.2 6 октября 2015 года Избирательная комиссия Саамского парламента подтвердила результаты выборов, состоявшихся в период с 7 сентября по 4 октября 2015 года. Совет Саамского парламента 18 ноября 2015 года распорядился провести повторные выборы с использованием избирательного списка, заверенного 20 августа 2015 года, заявив, что решения Высшего административного суда от 20 сентября 2015 года повлияли на результаты выборов и что проведенные выборы не могут считаться отвечающими законодательным требованиям принципа культурной автономии, защищаемого Законом о Саамском парламенте. Однако Совет Саамского парламента не обладает компетенцией рассматривать вопрос, по которому уже было вынесено окончательное решение Высшим административным судом. 13 января 2016 года Суд отменил решение Совета, и 23 февраля 2016 года вновь избранные члены Саамского парламента созвали свое первое организационное совещание.

6.3 Высший административный суд в своей судебной практике уделял внимание защите прав коренного народа саами и своим обязательствам по Пакту. 30 сентября 2015 года Суд разрешил внести в избирательный список Саамского парламента

93 человека, проявляя исключительную осмотрительность и проведя консультации как с Советом Саамского парламента, так и с заявителями. При вынесении решений, изложенных в его постановлениях, Суд сослался, в частности, на статьи 1, 2 (1), 25, 26 и 27 Пакта и на Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Государство-участник вновь повторяет, что, как указывается в недавнем докладе канцелярии премьер-министра⁷, в решениях Высшего административного суда от 2011 и 2015 годов применяются рекомендации, вынесенные Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в своих заключительных замечаниях по девятому, десятому и семнадцатому–девятнадцатому периодическим докладам Финляндии, с тем чтобы лучше принимать в расчет самоидентификацию конкретного лица при определении себя как саами⁸.

6.4 Министерство юстиции 8 ноября 2017 года назначило комитет для подготовки ряда поправок к Закону о Саамском парламенте. Комитет должен был осуществлять свою работу в соответствии с Конституцией Финляндии, международными договорами по правам человека, имеющими для Финляндии обязательную силу, Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, парафированной Конвенцией стран Северной Европы о народе саами и Конвенцией Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года (№ 169).

6.5 Государство-участник не в состоянии оценить, в какой степени решения Высшего административного суда, как утверждают авторы, повлияли на целостность и легитимность Саамского парламента и на право на справедливые выборы.

6.6 Что касается определения саами, то в качестве ключевого критерия для определения группы лиц или индивидов в качестве представителей коренных народов, как предусмотрено среди прочего пунктом 2 статьи 1 Конвенции о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни Международной организации труда, правительство признает самоидентификацию. Правительство также уважает право Саамского парламента определять свой членский состав в соответствии с саамскими обычаями и традициями. Соответственно принимаются меры по защите самобытности саамского народа и прав его представителей использовать и развивать свою культуру и язык в сообществе с другими представителями коренной общины.

6.7 Комитет в пункте 2 своего замечания общего порядка № 25 (1996) об участии в ведении государственных дел и праве голоса указал, что права, закрепленные в статье 25 Пакта, связаны с правом народов на самоопределение, но в то же время отличаются от него.

6.8 Статья 25 касается права отдельных лиц принимать участие в процессах, относящихся к ведению государственных дел. Государство-участник подчеркивает, что право голоса на выборах в Саамский парламент установлено законом. В этом отношении правительство принимает меры с целью обеспечить, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли осуществлять это право.

6.9 Авторам не удалось обосновать прямые нарушения их прав по Пакту. Как правило, в жалобе должно быть указано, каким образом автор лично стал жертвой нарушения; недостаточно установить, что закон или политика равносильны нарушению, если их авторы не были затронуты ими. Авторы лично не связаны с решениями Высшего административного суда и не могут быть затронуты ими.

6.10 Таким образом, государство-участник утверждает, что никаких нарушений Пакта в настоящем деле не было.

⁷ См. Leena Heinämäki and others, *Actualizing Sami Rights: International Comparative Research*, (Prime Minister's Office, 2017).

⁸ A/45/18, пункт 91, CERD/C/63/CO/5, пункт 11, и CERD/C/FIN/CO/19, пункт 13.

**Комментарии авторов по замечаниям государства-участника относительно
существа сообщения**

7.1 Авторы представили 16 апреля 2018 года свои комментарии к замечаниям государства-участника относительно существа сообщения.

7.2 Авторы утверждают, что решения Суда от 26 сентября 2011 года и 30 сентября 2015 года оказали существенное влияние на Саамский парламент и его легитимность. Толкование Судом определения саами привело к тому, что саами и этнические финны больше не считаются отличающимися друг от друга по своей культуре, этническому происхождению и средствам к существованию.

7.3 Высший административный суд не применил толкование Комитетом статьи 27, отраженное в деле *Киток против Швеции*, в котором Комитет счел, что ограничение права отдельного представителя меньшинства должно быть доказано как имеющее разумное и объективное обоснование и необходимое для сохранения жизнеспособности и благополучия меньшинства в целом⁹. Включение лиц, не принадлежащих к народу саами, в избирательный список Саамского парламента может создать прецедент, который, по крайней мере теоретически, может привести к включению в этот список 512 000 лиц, не принадлежащих к народу саами. Таким образом, Саамский парламент постепенно начнет представлять интересы лиц, не принадлежащих к народу саами, и больше не будет обеспечивать сохранение языкового и культурного наследия саами, что представляет собой постепенную принудительную ассимиляцию саами в Финляндии. Уже имеются заявки на включение в избирательный список саами для участия в следующих выборах, которые состоятся в 2019 году. Многие антисаамские организации предлагают этническим финнам помощь в подаче заявлений и в ряде случаев – в обжаловании в Высшем административном суде. Включение в избирательные списки большого числа лиц, не являющихся саами, может быть обусловлено экономическими интересами, с тем чтобы обеспечить принятие Саамским парламентом крупномасштабных проектов в области горнодобывающей промышленности, массового туризма и инфраструктуры.

7.4 В Саамском парламенте уже возник внутренний спор, поскольку большинство его членов не признают одного из своих членов в качестве саами. Это лицо было включено в избирательный список Высшим административным судом в 2011 году и избрано в 2015 году. Это привело к размыванию роли Саамского парламента и сказалось на его общественном имидже и легитимности.

7.5 Авторы не согласны с заявлением государства-участника о том, что Высший административный суд принял во внимание международные обязательства Финляндии, особенно те, которые предусмотрены Пактом. Хотя Суд основывал свои выводы на рекомендациях Комитета по ликвидации расовой дискриминации, содержащихся в заключительных замечаниях по десятому и семнадцатому–девятнадцатому докладам государства, он проигнорировал рекомендации, содержащиеся в заключительных замечаниях по двадцатому–двадцать второму периодическим докладам, в которых Комитет выступил с критикой толкования Судом статьи 3 Закона о Саамском парламенте.

7.6 Авторы утверждают, что Суд принял доказательства, которые полностью основывались на материалах государственных административных органов государства-участника, таких как документы церковных регистрационных бюро и провинциальных архивов государства, и что эти документы не заслуживают доверия.

7.7 Кроме того, Высший административный суд может отменять решения Саамского парламента, касающиеся включения в избирательные списки лиц, не принадлежащих к народу саами. Это является нарушением статьи 1 Пакта, поскольку представляет собой посягательство на право народа саами, представленного Саамским парламентом, самостоятельно определять свое членство.

7.8 Поскольку избирательный список был поставлен под сомнение, авторы предложили принять новое определение саами и изменить избирательный список на

⁹ Сообщение № 197/1985, пункт 9.8.

основе нового определения. Однако маловероятно, что этот процесс может быть завершен до следующих выборов. Авторы отмечают, что с 1996 года было создано девять различных комитетов для изучения прав народа саами, что не принесло каких-либо значимых результатов. Они также считают, что, предлагая внести изменения в Закон о Саамском парламенте, государство-участник косвенно признает, что толкование статьи 3 этого Закона Высшим административным судом является нарушением Пакта.

7.9 Сегодня меньшинства сталкиваются с новым комплексом проблем, которые ставят под угрозу их права, защищаемые Пактом, и эти проблемы отличаются от тех, с которыми они столкнулись в 1960-х годах, когда разрабатывался Пакт. Тем не менее сегодня Пакт по-прежнему играет определенную роль в защите культурного разнообразия и наследия меньшинств от структурной ассимиляции.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какую-либо жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет должен в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры определить, является ли она приемлемой согласно Факультативному протоколу.

8.2 Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что два члена Саамского парламента представили Комитету по ликвидации расовой дискриминации еще одно сообщение по тому же вопросу. Комитет напоминает, что для целей пункта 2 а) статьи 5 «один и тот же вопрос» касается одних и тех же авторов, тех же фактов и тех же материальных прав. Комитет отмечает, что сообщение, представленное Комитету по ликвидации расовой дискриминации, не было представлено теми же авторами. Поэтому Комитет приходит к выводу, что в соответствии с пунктом 2 а) статьи 5 Факультативного протокола этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

8.3 Комитет принимает к сведению утверждение государства-участника о том, что нынешний Председатель Саамского парламента г-жа Санила-Айкио представила от своего имени еще одно сообщение по тому же вопросу, находящемуся на рассмотрении Комитета. Комитет напоминает, что 28 марта 2017 года он пришел к выводу о том, что сообщение является приемлемым, поскольку автор представила его от своего имени. Соответственно, это сообщение было представлено не теми же авторами.

8.4 Комитет принимает к сведению утверждения государства-участника о том, что авторы сообщения не исчерпали всех внутренних средств правовой защиты в соответствии с пунктом 2 б) статьи 5 Факультативного протокола. Комитет отмечает, что решения о признании лиц в качестве имеющих право голоса, вопреки решению Избирательной комиссии, были вынесены Высшим административным судом, который является высшим национальным апелляционным судом по административным вопросам. Он также принимает к сведению заявление государства-участника о том, что аннулирование решения Суда может быть запрошено у самого Суда в качестве чрезвычайной апелляции. Комитет далее принимает к сведению заявление авторов о том, что саами не могут участвовать в процессе, связанном с заявлениями других лиц о включении их в избирательный список, который является конфиденциальной процедурой, и что чрезвычайная апелляция на решения Высшего административного суда может быть подана только сторонами этого процесса. Комитет далее принимает к сведению заявление авторов о том, что Саамский парламент обжаловал решения Высшего административного суда 2011 года, однако эта апелляция была отклонена. Государство-участник эти представления не оспаривало. Комитет считает, что государство-участник не продемонстрировало, что эффективные средства правовой защиты были в достаточной степени доступны авторам. Следовательно, Комитет устанавливает, что пункт 2 б) статьи 5 Факультативного протокола не исключает возможности рассмотрения им данного сообщения.

8.5 Комитет принимает к сведению заявление государства-участника о том, что утверждения авторов приравниваются к *actio popularis*: что их утверждения связаны с косвенными или даже гипотетическими нарушениями прав коренного народа саами в целом. Комитет напоминает, что, согласно статье 2 Факультативного протокола, только лица, которые утверждают, что какое-либо из их прав в соответствии с Пактом было нарушено, могут направлять сообщения. Комитет далее отмечает, что, представляя сообщение от своего имени, авторы доводят его до сведения Комитета в качестве представителей коренного народа саами и избирателей Саамского парламента. Комитет отмечает, что 22 автора включены в избирательный список и что 2 из этих авторов являются членами Саамского парламента. Комитет далее отмечает, что три автора, в том числе два норвежских автора, не включены в избирательные списки. В отсутствие каких-либо утверждений о том, что эти три автора были исключены из избирательного списка против их воли, или другой информации в обоснование их утверждений, Комитет не может сделать вывод о том, что эти три автора затрагиваются решениями Высшего административного суда относительно их наличия в избирательном списке, в который они не были включены и не пытались быть включенными. Что касается остальных 22 авторов, включенных в избирательный список, то Комитет считает, что в их личном качестве они могут быть затронуты вопросами, касающимися функционирования Саамского парламента и выборов в него. Соответственно Комитет считает, что 22 автора, включенные в избирательный список, не лишены возможности представить сообщение Комитету в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола в той мере, в какой они утверждают, что их права были нарушены.

8.6 В отношении утверждения авторов по статье 1 Пакта Комитет напоминает о своей правовой практике, согласно которой автор как отдельное лицо не может утверждать, что он является жертвой нарушения права на самоопределение, закрепленного в статье 1 Пакта, в которой речь идет о правах, предоставляемых народам как таковым¹⁰. Комитет также ссылается на то, что Факультативный протокол предусматривает процедуру, в соответствии с которой отдельные лица могут заявлять о нарушении их личных прав, но что эти права не включают те, которые изложены в статье 1 Пакта¹¹. Таким образом, Комитет считает, что утверждение автора о нарушениях статьи 1 Пакта является неприемлемым в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола. Хотя в соответствии с Факультативным протоколом Комитет не обладает компетенцией рассматривать сообщение с утверждениями о нарушении права на самоопределение, защищаемого в соответствии со статьей 1 Пакта, он может толковать статью 1, когда это уместно, при определении того, были ли нарушены права, защищаемые в частях II и III Пакта¹².

8.7 Комитет принимает к сведению утверждение государства-участника о том, что авторы не заявляют о нарушениях их личных прав, не доказали, что они непосредственно затронуты предполагаемыми нарушениями Пакта, не представили документальных доказательств в поддержку своих утверждений и не обосновали их. В свою очередь 22 автора утверждают, что при определении того, является ли то или иное лицо представителем коренного народа саами, Суд отступил от консенсусного толкования закона, что это затрагивает право каждого представителя народа саами на равенство перед законом в соответствии со статьей 26 Пакта и что постановления Суда препятствуют осуществлению их прав в соответствии со статьей 27 Пакта на использование своего языка и пользование своей культурой совместно с другими членами этой группы. Комитет далее принимает к сведению утверждение авторов о том, что постановления, в которых Высший административный суд – вопреки решению Избирательной комиссии – удовлетворил ходатайства отдельных лиц о голосовании на выборах в Саамский парламента, исказили представительную ценность Саамского парламента и сказались на их правах на эффективное участие в ведении

¹⁰ *Племя озера Любикон против Канады*, пункт 13.3.

¹¹ Замечание общего порядка № 23, пункт 3.1; *Пома против Перу* (CCPR/C/95/D/1457/2006), пункт 6.3.

¹² *Гийо и др. против Франции* (CCPR/C/75/D/932/2000), пункт 13.4; *Мауика и др. против Новой Зеландии*, пункт 9.2.

государственных дел. Комитет понимает эти утверждения как ссылку на права в соответствии со статьей 25 Пакта.

8.8 Комитет напоминает о своей правовой практике, согласно которой любое лицо, заявляющее о том, что оно пострадало в результате нарушения какого-либо права, защищаемого в соответствии с Пактом, должно продемонстрировать, что либо государство-участник, посредством действия или бездействия, уже причинило вред осуществлению его права либо подобный вред является неизбежным, основывая свои доводы, например, на действующем законодательстве или на судебном или административном решении или практике¹³. Комитет отмечает, что 22 автора являются представителями коренного народа саами и как таковые имеют право на внутреннее самоопределение и пользование своей культурой и языком, в том числе совместно с другими членами своей группы. Бесспорно также, что Саамский парламент является учреждением, созданным государством-участником для обеспечения языкового и культурного самоуправления саами на исконной территории проживания саами, и что он может выступать с инициативами и предложениями в адрес государственных органов, а также выступать с заявлениями. В качестве лиц, включенных в избирательный список Саамского парламента, а в случае двух авторов – в качестве членов этого парламента – авторы стремились осуществить право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранными на подлинных периодических выборах в Саамский парламент.

8.9 Комитет отмечает, что выборы в Саамский парламент проводятся каждые четыре года, что в соответствии со статьей 21 Закона о Саамском парламенте каждый саами имеет право голосовать с 18-летнего возраста и что в настоящее время в избирательном списке Саамского парламента насчитывается около 6 000 избирателей. Он также принимает к сведению утверждение авторов о том, что решения Высшего административного суда, принятые с 2011 года, изменили формальные правила включения в избирательный список, тем самым препятствуя осуществлению права на внутреннее самоопределение коренного народа саами, и что эти решения, по крайней мере теоретически, могут привести к включению в избирательный список Саамского парламента 512 000 человек, не являющихся представителями саами. Комитет далее принимает к сведению представление авторов, которое не противоречит утверждениям государства-участника, о том, что уже имеются заявки на включение в избирательный список саами на выборах 2019 года, причем многие антисаамские организации предлагают помощь этническим финнам в подаче заявок и, в ряде случаев, – в обжаловании в Высшем административном суде, и что может возникнуть экономическая заинтересованность во включении в избирательный список большого числа лиц, не являющихся саами, с тем чтобы обеспечить принятие Саамским парламентом крупномасштабных проектов в области горнодобывающей промышленности, массового туризма и создания инфраструктуры. Комитет считает, что 22 автора в своем личном качестве могут быть затронуты вопросами, касающимися списка избирателей для выборов в Саамский парламент, что может иметь неминуемые последствия для способности этого парламента представлять коренной народ саами и защищать права авторов на участие в ведении государственных дел в качестве членов этой коренной общины. Таким образом, Комитет считает, что 22 автора как представители коренного народа саами и как лица, включенные в избирательный список, могут быть затронуты как отдельные лица судебными постановлениями, касающимися избирательного списка Саамского парламента.

8.10 В связи с этим Комитет считает, что для целей приемлемости жалобы 22 авторов являются достаточно обоснованными и что в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола это не препятствует рассмотрению настоящего сообщения в отношении утверждений, касающихся статей 25, 26 и 27 Пакта.

¹³ См. *Раббае и др. против Нидерландов* (CCPR/C/117/D/2124/2011), пункт 9.5 со ссылкой на дело *Андерсен против Дании* (CCPR/C/99/D/1868/2009), пункт 6.4, и *А.В.П. против Дании* (CCPR/C/109/D/1879/2009), пункт 6.4.

8.11 С учетом вышеизложенного Комитет считает, что жалобы 22 вышеупомянутых авторов по статьям 25, 26 и 27 Пакта являются приемлемыми, и приступает к их рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

9.1 В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 5 Факультативного протокола Комитет рассмотрел сообщение с учетом всей информации, предоставленной ему сторонами.

9.2 Комитет принимает к сведению утверждения авторов о том, что Высший административный суд отступил от статутного права и консенсусного определения принадлежности к саами для целей составления избирательного списка в нарушение статей 25 и 27 Пакта. Авторы далее утверждают, что решения Суда исказили представительную ценность Саамского парламента, затронув их права на эффективное участие в государственных делах и на осуществление своего права на внутреннее самоопределение и негативно сказавшись на использовании авторами и народом саами своего языка и пользовании своей культурой в общении с другими членами группы. По мнению авторов, эти решения усилили раскол в парламенте, который стал менее эффективным в деле поощрения и защиты прав саамского народа, и чреваты риском дальнейшего размывания членства коренного народа саами в избирательном списке парламента, в том числе в связи с предстоящими выборами. Авторы утверждают, что критерии, применявшиеся Судом, не имели разумного и объективного обоснования в нарушение их прав по Пакту.

9.3 В отношении статьи 25 Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что пересмотр решений Высшего административного суда установлен законом и что государство-участник приняло все меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли осуществлять это право в полном соответствии со статьей 25 Пакта. Государство-участник утверждает, что оно в полной мере уважает самоидентификацию в качестве критерия для определения группы людей или отдельного лица в качестве представителей коренного народа в соответствии с рекомендациями Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Комитет также принимает к сведению утверждение авторов о том, что государство-участник не признает обеспокоенность Комитета по ликвидации расовой дискриминации по поводу того, что в принятом Судом определении в отношении того, кто является саами, имеющими право голосовать за членов Саамского парламента, делается недостаточный акцент на правах саамского народа определять свою собственную идентичность или принадлежность в соответствии со своими обычаями и традициями и на его праве не подвергаться принудительной ассимиляции или уничтожению своей культуры, как признано в статьях 33 и 8 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов¹⁴.

9.4 Комитет отмечает, что в настоящее время идет процесс внесения поправок в Закон о Саамском парламенте, в том числе в критерии определения права голоса. Комитет также принимает к сведению утверждение авторов о том, что этот процесс вряд ли будет завершен к следующим выборам и что было уже предпринято множество попыток изучить этот вопрос, не приведших к каким-либо существенным результатам.

9.5 Комитет напоминает, что, в соответствии с пунктом 4 его замечания общего порядка № 25, любые условия, применимые к осуществлению прав принимать участие в ведении государственных дел напрямую или через свободно избранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, должны основываться на объективных и обоснованных критериях. Комитет также напоминает свою правовую практику в деле *Лавлейс против Канады* в том плане, что в некоторых случаях для защиты жизнеспособности и благополучия меньшинства в целом может потребоваться определение категории лиц, принадлежащих к коренному

¹⁴ CERD/C/FIN/CO/20-22, пункт 12.

народу¹⁵. В деле *Киток против Швеции* Комитет счел, что ограничение права отдельного представителя меньшинства должно быть доказано как имеющее разумное и объективное обоснование и необходимое для сохранения жизнеспособности и благополучия меньшинства в целом¹⁶.

9.6 Комитет напоминает, что, согласно статье 33 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, коренные народы имеют право определять свою идентичность или принадлежность в соответствии со своими обычаями и традициями и право устанавливать структуры и избирать членский состав своих институтов в соответствии со своими собственными процедурами. Статья 9 Декларации предусматривает, что коренные народы и принадлежащие к ним лица имеют право принадлежать к коренной общине или народности в соответствии с традициями и обычаями соответствующей общины или народности и осуществление такого права не может порождать никакой дискриминации в какой бы то ни было форме. В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Декларации коренные народы и принадлежащие к ним лица имеют право не подвергаться принудительной ассимиляции или уничтожению их культуры.

9.7 В этом контексте Комитет отмечает, что, согласно статье 3 Закона о Саамском парламенте, для того, чтобы признать то или иное лицо саами в целях допущения к голосованию на выборах в парламент, оно вдобавок к тому, что считает себя саами, должно обладать следующими признаками: а) он или она или по крайней мере один из его родителей либо прародителей должны были выучить саамский как свой первый язык; б) это лицо должно являться потомком того, кто был в свое время официально зарегистрирован в земельных или налоговых реестрах или реестрах населения как горный саами, лесной саами или саами-рыболов; или с) по крайней мере один из его или ее родителей должен быть зарегистрирован в качестве избирателя на выборах в делегацию саами или Саамский парламент. Комитет также отмечает – и это не было оспорено сторонами, – что в большинстве случаев Высший административный суд прямо заявил, что данное лицо не отвечает ни одному из объективных критериев, изложенных в статье 3 Закона.

9.8 Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 23, в частности на его пункт 7, в котором Комитет отмечает, что культура проявляется во многих формах, включая особый образ жизни, связанный с использованием земельных ресурсов, особенно в случае коренных народов. Это право может включать такие традиционные виды деятельности, как рыболовство или охота, и право жить в заповедниках, охраняемых законом. Пользование этими правами может требовать позитивных защитных правовых мер и мер с целью обеспечить эффективное участие членов общин меньшинств в решениях, которые их затрагивают. Комитет далее отмечает, что статья 27 Пакта, толкуемая в свете Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и статьи 1 Пакта, закрепляет неотъемлемое право коренных народов свободно устанавливать свой политический статус и свободно практиковать свое экономическое, социальное и культурное развитие¹⁷. Статья 1 Пакта и соответствующие обязательства, касающиеся ее осуществления, взаимосвязаны с другими положениями Пакта и нормами международного права¹⁸.

9.9 Комитет отмечает, что, согласно государству-участнику, авторы не смогли установить, каким образом на них непосредственно повлияли постановления Высшего административного суда. Он также отмечает просьбу авторов о том, чтобы Комитет принял во внимание индивидуальные и коллективные аспекты их прав. В этой связи Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 23, в котором он признает, что защита прав по статье 27 Пакта направлена на обеспечение сохранения и непрерывного развития культурной, религиозной и социальной самобытности соответствующих меньшинств, обогащая тем самым ткань общества в целом.

¹⁵ Сообщение № 24/1977, пункт 15.

¹⁶ Сообщение № 197/1985, пункт 9.8.

¹⁷ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 3; см. также статью 4 Декларации. См. далее замечание общего порядка № 12, пункт 2.

¹⁸ Замечание общего порядка № 12, пункт 2.

Соответственно Комитет отмечает, что такие права подлежат защите как таковые и не должны смешиваться с другими персональными правами, предоставляемыми по Пакту всем и каждому¹⁹. Кроме того, хотя права, защищаемые по статье 27, являются индивидуальными правами, они в свою очередь зависят от способности группы сохранять свою культуру, язык или религию²⁰. Комитет далее напоминает, что, как устанавливает преамбула Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, коренные народы обладают коллективными правами, которые необходимы для их существования, благополучия и комплексного развития в качестве народов. Ввиду этого Комитет считает, что в контексте прав коренных народов статьи 25 и 27 Пакта имеют коллективное измерение и некоторыми из этих прав можно пользоваться в сообществе с другими. Права на политическое участие коренной общины в контексте внутреннего самоопределения по статье 27, рассматриваемой в свете статьи 1 Пакта, и в порядке сохранения прав членов общины пользоваться своей собственной культурой или использовать свой собственный язык в сообществе с другими членами той же группы не реализуются сугубо в индивидуальном порядке. Следовательно, при рассмотрении индивидуального вреда в контексте данного сообщения Комитет должен принимать в расчет коллективное измерение такого вреда. Что касается размывания голоса коренной общины в контексте внутреннего самоопределения, то вред, прямо причиненный коллективу, может ущемлять каждого и всякого члена общины. Авторы являются членами коренной общины, и все их претензии связаны с их правами как таковыми.

9.10 Комитет отмечает заявления автора о том, что с учетом мандата Саамского парламента эффективное функционирование парламента и его способность адекватно представлять взгляды саами имеет существенное значение для осуществления государством-участником статей 25 и 27 Пакта и что Саамский парламент является для саами, и в индивидуальном, и коллективном разрезе, важным инструментом для использования и осуществления прав, защищаемых по этим статьям. Комитет отмечает, что полномочия и обязанности Саамского парламента включают заботу о языке и культуре саами, разбирательство дел, касающихся статуса саами как коренного народа, деятельность в качестве представителя саамского народа на национальном и международном уровнях по вопросам, касающимся его задач, и консультирование с ним со стороны всех ведомств в отношении пространного перечня дел, касающихся саами как коренного народа или событий в пределах исконной территории обитания народа саами. Комитет соответственно считает, что Саамский парламент является институтом, за счет которого государство-участник обеспечивает эффективное участие представителей саамского народа как коренной общины в решениях, которые его касаются. А следовательно, выполнение государством-участником обязательств, содержащихся в статье 27 Пакта, зависит от эффективной роли, которую может играть Саамский парламент в решениях, затрагивающих права членов саамской общины на пользование своей собственной культурой или использование своего собственного языка в сообществе с другими членами своей группы. И избирательный процесс применительно к Саамскому парламенту должен соответственно обеспечивать эффективное участие всех заинтересованных лиц во внутреннем процессе самоопределения, что необходимо для сохранения жизнеспособности и благополучия коренной общины в целом. Согласно статье 25, Комитет также считает, что статутные ограничения, затрагивающие право членов коренной саамской общины на эффективное представительство в Саамском парламенте, должны иметь разумное и объективное обоснование и быть совместимы с другими положениями Пакта, включая принцип внутреннего самоопределения в отношении коренных народов.

9.11 В данном случае 22 автора являются представителями народа саами и участвуют в избирательном процессе. Комитет отмечает неоспариваемые представления авторов о том, что с 2011 года и далее решения Верховного административного суда отступали от консенсусного толкования статьи 3 Закона о Саамском парламенте на предмет определения состава избирательных списков

¹⁹ Замечание общего порядка № 23, пункт 9.

²⁰ Там же, пункт 6.2.

применительно к этому парламенту. В частности, в большинстве случаев Суд проигнорировал требование удовлетворения по крайней мере одного из объективных критериев, прибегнув вместо этого к «общему рассмотрению» собственного «твердого» мнения лица, которое считает себя саами. Тем самым Суд посягает на способность народа саами через свой парламент осуществлять ключевой аспект самоопределения саами при определении того, кто является саами. Комитет далее принимает к сведению утверждения авторов относительно угрозы большего размывания представительства саами через списки избирателей в ближайшем будущем (см. пункт 7.3 выше). Комитет считает, что решения Суда затронули право 22 вышеупомянутых авторов и общины саами, к которой они принадлежат, на участие в избирательном процессе в отношении института, предназначенного государством-участником для обеспечения эффективного внутреннего самоопределения, а также право на свой собственный язык и культуру членов коренного народа саами. Комитет далее считает, что, отступая таким образом от консенсусного толкования Закона, определяющего состав избирательных списков Саамского парламента, интерпретация Суда не была основана на разумных и объективных критериях. И соответственно Комитет считает, что имеющиеся у него факты равносильны нарушению прав авторов по статье 25, рассматриваемой в отдельности и в совокупности со статьей 27 с их толкованием в свете статьи 1 Пакта.

9.12 Констатировав нарушения статьи 25, рассматриваемой в отдельности и в совокупности со статьей 27, Комитет не считает необходимым рассматривать другие претензии авторов по Пакту.

10. В свете вышеизложенного Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении статьи 25, рассматриваемой в отдельности и в совокупности со статьей 27 Пакта.

11. Согласно пункту 3 а) статьи 2 Пакта, государство-участник обязано предоставить авторам эффективное средство правовой защиты. В частности, оно должно предоставить полное возмещение лицам, чьи права, гарантируемые Пактом, были нарушены. Соответственно государство-участник обязано среди прочего пересмотреть статью 3 Закона о Саамском парламенте с целью обеспечить, чтобы критерии правомочности для голосования на выборах в Саамский парламент определялись и применялись с уважением права саамского народа на осуществление своего внутреннего самоопределения в соответствии со статьями 25 и 27 Пакта. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для недопущения подобных нарушений в будущем.

12. Принимая во внимание, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять, имело ли место нарушение Пакта, и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам признаваемые в Пакте права, а также эффективные и обладающие исковой силой средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о принятых мерах по осуществлению Соображений Комитета. Государству-участнику также предлагается опубликовать настоящие Соображения и обеспечить их широкое распространение на официальных языках государства-участника, и в том числе обеспечить их доступность для членов саамской коренной общины.

Приложение

[Язык оригинала: французский]

Особое (согласное) мнение Ольвье де Фрувиля

1. Я согласен с выводом Комитета по данному делу о том, что имело место нарушение статьи 25, рассматриваемой отдельно и в совокупности со статьей 27, толкуемых в свете статьи 1 Международного пакта о гражданских и политических правах.

2. Решение о приемлемости по этому делу содержит важные разъяснения в отношении решения, ранее принятого Комитетом по делу № 2668/2015, *Сангил-Айкио против Финляндии*. В своем решении от 28 марта 2017 года Комитет отметил, что, представляя сообщение от своего имени, автор представляет его в своем качестве представителя коренного народа саами и члена Саамского парламента, спикером которого она является. По мнению Комитета, в качестве таковой она может быть лично затронута любыми проблемами, связанными с функционированием парламента и парламентскими выборами¹. Аналогичным образом позднее в том же решении Комитет отметил, что решения, принимаемые учреждениями финского государства, которые оказывают воздействие на состав парламента саами и равное представительство саами, могут повлиять на право отдельных представителей общины саами пользоваться своей культурой и использовать свой язык в сообществе с другими представителями, а также на их право на равенство перед законом². Таким образом, решение о приемлемости было основано на установлении двойной причинно-следственной связи: между решениями Высшего административного суда и составом и функционированием Саамского парламента, с одной стороны; и между составом и функционированием Саамского парламента и правами представителей народа саами в соответствии со статьей 27 Пакта, с другой стороны. Однако аргументы автора явно не подтверждают наличие этой двойной причинно-следственной связи, а решение Комитета остается в равной степени уклончивым. Автор не продемонстрировала, каким образом применение принципа самоидентификации фактически оказало существенное влияние на состав электората, не говоря уже о составе или функционировании Саамского парламента. И не было приведено никаких конкретных примеров, демонстрирующих, что в любом конкретном случае эти изменения в составе электората повлияли на права саамского народа по статье 27. Поэтому Комитет не дал четкого объяснения того, каким образом автор может утверждать, что она является «жертвой» нарушений ее прав в соответствии со статьями 25, 26 и 27 Пакта. Настоящее решение о приемлемости апостериори исправляет это отсутствие обоснования.

3. Во-первых, оно вполне обосновано сфокусировано на жалобах по статье 25 Пакта. Это дело касается прежде всего права саами на участие в ведении государственных дел в качестве представителей коренного народа, что, кроме того, полностью обосновывает необходимость рассмотрения статьи 25 в совокупности не только со статьей 27, но и со статьей 1 Пакта. В данном случае речь идет о праве саами принимать решения относительно своей самобытности или принадлежности в соответствии со своими обычаями и традициями, а также об их праве определять свои структуры и институты и выбирать их членов в соответствии со своими собственными процедурами – правах, которые признаны в статье 33 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Решения Высшего административного суда действительно оказали значительное влияние на способность народа коллективно определять состав своего парламента и, следовательно, на его право принимать участие в ведении государственных дел через избранных представителей в образованном органе. К тому же в результате принятия этих решений Суд неправильно применил национальное законодательство, в котором, между тем,

¹ CCPR/C/119/D/2668/2015, пункт 8.5.

² Там же, пункт 8.8.

четко сформулирован объективный критерий принадлежности, как того желают сами саами. Не применив этот критерий и заменив его критерием самоидентификации, который он истолковывал в каждом конкретном случае, Суд ограничил права саами на осуществление своего права на участие в ведении государственных дел в рамках институтов, призванных гарантировать их права как представителей коренного народа, предусмотренные в статье 27 Пакта.

4. Кроме того, решение о приемлемости разъясняет причинно-следственную связь между решениями Высшего административного суда и политическими правами саами. В пункте 8.9 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что применение критерия самоидентификации потенциально может привести к включению в избирательный список 512 000 человек, не признанных Саамским парламентом. Комитет также принимает к сведению вызывающее тревогу утверждение, не оспариваемое государством-участником, о том, что антисаамские организации, как утверждается, проводят кампании и оказывают помощь лицам, не принадлежащим к народу саами, в подаче заявлений о признании их в качестве саами и включении в список избирателей, что обусловлено наличием определенных экономических интересов. Как мне представляется, эти факты оправдывают признание Комитетом 22 авторов в качестве жертв, по крайней мере потенциальных.
