



Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Distr.: General
14 April 2023
Russian
Original: English

Комитет по ликвидации расовой дискриминации

Мнение, принятое Комитетом по сообщению № 59/2016 в соответствии со статьей 14 Конвенции* **

<i>Сообщение представлено:</i>	Анне Нуоргам и др. (представлена адвокатом Мартином Шейниным)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	заявители
<i>Государство-участник:</i>	Финляндия
<i>Дата сообщения:</i>	14 марта 2016 года (первоначальное представление)
<i>Дата принятия мнения:</i>	22 апреля 2022 года
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 91 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 18 января 2017 года (в виде документа не издавалось)
<i>Тема сообщения:</i>	право голоса на выборах в Саамский парламент; равенство в пользовании культурными правами
<i>Процедурные вопросы:</i>	юрисдикция Комитета; статус жертвы; исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопрос существа:</i>	дискриминация по признаку этнического происхождения
<i>Статьи Конвенции:</i>	1 и 5 (пункты а), с) и е))

1.1 23 заявителями в случае сообщения от 14 марта 2016 года являются Анне Нуоргам (руководитель отдела по правам человека трансграничной ассоциации «Совет саами»); Мария София Айкио (активист культурной неправительственной организации, Утсйоки, Финляндия); Пекка Айкио (Ассоциация оленеводов саами, Вуотсо, Соданкюля, Финляндия); Нийлас Беаска (рыбак, председатель Норвежской ассоциации саами, Деатну, Норвегия); Бьёрг Бонк (Ассоциация народа саами, Samenes Folkeforbund, Норвегия); Андрей Данилов (член «Саамского собрания Самь Соббар», Российская Федерация); Татьяна Егорова (Офис коренных народов Баренцева региона,

* Принято Комитетом на его сто шестой сессии (11–29 апреля 2022 года).

** В рассмотрении сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Шейха Абдулла Али Аль-Миснад, Нуреддин Амир, Михал Балцежак, Чхинсун Чхун, Бакари Сидики Дьяби, Ибрахима Гисс, Гун Кут, Гей Макдугалл, Вадили Мохамед Райесс, Верен Шепард, Стаматия Ставринали, Мазало Теби, Фейт Дикеледи Панси Тлейкьюла, Эдуардо Эрнесто Вега Луна и Ян Кам Джон Ян Сык Юэн.



Мурманск, Российская Федерация); Хартвик Хансен (рыбак, Деатну, Норвегия); Ида-Мария Хеландер (частная няня, Общество саами Рованиеми, Rovaniemen saamelaisyhdistys ry, Рованиеми, Финляндия); Аслак Холмберг (учитель, Молодежь финских саами, Suomen saamelaisnuoret ry, Финляндия); Айле Яво (Президент Совета саами, Карасйок, Норвегия); Евгений Юшков (и.о. генерального секретаря, пос. Луувър/Ловозеро, Российская Федерация); Мирка Келахаара (частная няня, Общество саами Рованиеми, Rovaniemen saamelaisyhdistys ry, Рованиеми, Финляндия); Оса Ларссон Блинд (Национальный союз шведских саами, Svenska Samernas Riksförbund, Övre Sorperga, Швеция); Йоуни Луккари (оленовод, Совет саами, Анар, Финляндия); Юхани Лянсман (оленовод, Инари, Финляндия); Ристенрауна Магга (председатель Национальной ассоциации саами, Эадонат, Финляндия); Пия Нуоргам (доктор философии, исследователь, Рованиеми, Финляндия); Оути Паадар (студент, Общество саами Рованиеми, Rovaniemen saamelaisyhdistys ry, Рованиеми, Финляндия); Гунн-Бритт Реттер (председатель Nesseby Sameforening — Unárgga Sámi Searvi, Unjárga, Норвегия); Эллен Инга Тури (доктор философии, исследователь, Совет саами, Гуовдагейдну, Норвегия); Нильс-Хенрик Валкеапя (Johtti Sápmelaččat ry, Enontekiö, Финляндия); и Самуэль Валкеапя (учитель, Johtti Sápmelaččat ry, Инари, Финляндия). Они утверждают, что Финляндия нарушила их права по статьям 1 и 5 (пункты а), с) и е)) Конвенции. Все они являются членами коренной общины саами. Их интересы представляет Мартин Шейнин. Финляндия сделала заявление в соответствии со статьей 14 Конвенции 16 ноября 1994 года.

1.2 7 мая 2018 года в соответствии со статьей 14 Конвенции и правилом 94 своих правил процедуры Комитет принял решение о приемлемости сообщения. Более подробную информацию о фактах, претензиях заявителей, замечаниях сторон по приемлемости и решении Комитета по этому вопросу см. дело *Нуоргам и др. против Финляндии*¹.

Факты в изложении заявителей

2.1 Сообщение касается ряда судебных решений в отношении списка избирателей на выборах в Саамский парламент. Закон о Саамском парламенте (№ 974/1995) определяет функционирование и полномочия этого Парламента. В соответствии с разделом 5 (1) Закона задачей Саамского парламента саами является «забота о языке и культуре саами, а также решение вопросов, связанных с их статусом коренного народа». В вопросах, относящихся к его задачам, Саамский парламент может выступать с инициативами и вносить предложения в органы власти, а также делать заявления (раздел 5 (2)). Раздел 9 гласит, что:

Власти ведут переговоры с Саамским парламентом по всем далеко идущим и важным мерам, которые могут непосредственно и конкретным образом повлиять на статус саами как коренного народа и которые касаются следующих вопросов на территории исконного проживания саами:

- 1) общинное планирование;
- 2) управление, использование, сдача в аренду и отвод государственных земель, природоохранных зон и территорий дикой природы;
- 3) заявки на получение лицензий на разработку месторождений полезных ископаемых или патентов на добычу полезных ископаемых;
- 4) законодательные или административные изменения, касающиеся занятий, относящихся к саамской форме культуры;
- 5) развитие преподавания языка саами в школах и на языке саами, а также в социальных и медицинских службах; или
- 6) любые другие вопросы, затрагивающие язык и культуру саами или статус саами как коренного народа.

¹ CERD/C/95/D/59/2016.

Для выполнения своего обязательства по проведению переговоров соответствующий орган власти должен предоставить Саамскому парламенту возможность быть выслушанным и обсудить вопросы. Неиспользование этой возможности ни в коем случае не лишает орган власти возможности продолжить рассмотрение дела.

2.2 Заявители утверждают, что в разделе 3 Закона о Саамском парламенте содержится определение того, кто должен считаться саами для целей получения права голоса на выборах в Саамский парламент:

Саами означает лицо, считающее себя саами, при условии:

- 1) что он сам или хотя бы один из его родителей, бабушек и дедушек выучил саами как свой родной язык;
- 2) что он является потомком лица, которое было внесено в земельный, налоговый или демографический регистр как горный, лесной или прибрежный саами; или
- 3) что хотя бы один из его родителей был или мог быть зарегистрирован в качестве избирателя на выборах в Саамскую делегацию или Саамский парламент.

Заявители подчеркивают, что эта формулировка указывает на то, что требование вводной части считать себя саами является дополнительным к выполнению одного из трех объективных критериев, предусмотренных в подпунктах 1), 2) и 3).

2.3 В контексте выборов 2015 года 182 решения компетентного органа Саамского парламента, Избирательной комиссии, об отказе во включении лиц в список избирателей были обжалованы в Исполнительном совете Саамского парламента, а затем в Высшем суде по административным делам. 30 сентября 2015 года Высший административный суд постановил включить 93 из этих лиц в список избирателей вопреки решениям Избирательной комиссии и Исполнительного совета². Заявители указывают, что по крайней мере в 53 из 93 постановлений Высший суд по административным делам включил нового избирателя в избирательный список на основании «общего рассмотрения», не доказав, что он соответствует одному из трех объективных критериев, установленных в разделе 3 Закона о Саамском парламенте. В других случаях новый избиратель был зарегистрирован из-за родственных связей с лицом, которое было включено в список избирателей в 2011 году, также в соответствии с «общим рассмотрением» Высшим судом по административным делам.

2.4 18 ноября 2015 года Исполнительный совет, получив петиции от частных лиц, включая заявителей, принял решение о проведении новых выборов, поскольку постановления Высшего суда по административным делам, по его мнению, исказили волю народа саами. Некоторые из 93 человек, включенных в список избирателей, обжаловали решение Исполнительного совета в Высшем административном суде. 13 января 2016 года Высший административный суд отменил решение Исполнительного совета о проведении новых выборов. Таким образом, результаты выборов, объявленные 7 октября 2015 года, стали окончательными.

Содержание жалобы

3.1 Заявители указывают, что они и члены ассоциаций, которые они представляют, подвергались нарушениям своих прав как отдельные представители саами, коренного народа, который в соответствии с Конвенцией представляет собой группу особого этнического происхождения, как на территории Финляндии, так и в более широкой географической зоне, охватывающей регионы Норвегии, Российской Федерации и Швеции. Они утверждают, что 93 постановления Высшего административного суда от 30 сентября 2015 года и постановление того же суда от 13 января 2016 года (далее

² Заявители указывают, что эти 93 человека были включены в список избирателей на основании 93 различных постановлений. Они также указывают, что только 4 постановления были опубликованы в ежегоднике Высшего административного суда, а остальные 89 постановлений упоминаются в пресс-релизе суда.

«постановления») нарушают статью 1 Конвенции. Эти постановления действительно имеют своим следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни в отношении заявителей, а также всех членов ассоциаций, которые они представляют, как группы лиц.

3.2 Заявители также указывают, что постановления Высшего административного суда представляют собой серьезный шаг к уничтожению права народа саами на языковую и культурную автономию. Они считают, что, включив лиц, не признанных избирательной комиссией саами, в список избирателей на выборах в Саамский парламент, эти постановления способствовали включению лиц, которые не полностью привержены защите прав саами, а скорее поддерживают позиции государства-участника в Парламенте. Они считают, что такая ситуация постепенно приведет к насильственной ассимиляции народа саами в основной этнос в нарушение статьи 1 Конвенции, а также разделов 17 (3) и 121 (3) Конституции Финляндии³, которые направлены на решение проблемы исторической дискриминации, бесправия и обездоленности народа саами⁴. Риск насильственной ассимиляции саами в финское население усугубляется тем, что саами составляют численное меньшинство даже на своей родине⁵. Заявители указывают, что пример этого имел место в 2015 году, когда правительство представило в парламент Финляндии свой законопроект о лесном агентстве и удалило все положения, направленные на защиту народа саами от лесохозяйственной и любой другой коммерческой деятельности с использованием государственных земель и вод на территории исконного проживания саами. Они считают, что это демонстрирует, насколько важно защищать народ саами с помощью автономного и гласного парламента.

3.3 Заявители также считают, что эти постановления представляют собой нарушение обязательств государства-участника по статье 5 (пункты а), с) и е)) Конвенции. Что касается статьи 5 (пункт а)), они утверждают, что, отступив от формулировки раздела 3 Закона о Саамском парламенте, Высший административный суд проигнорировал требования законности, предсказуемости, недопущения произвола и недискриминации. Заявители утверждают, что эти постановления нарушили их право на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие (статья 5 а) Конвенции). Из-за неопределенности этого «общего соображения» решения Высшего административного суда привели к произволу и дискриминации, когда одинаковые случаи рассматриваются по-разному, а существенные различия между различными ситуациями игнорируются, предоставляя право голоса десяткам людей, которые не соответствуют ни одному из трех критериев, указанных в вышеупомянутом законе. Учитывая, что еще 89 постановлений, также вынесенных в тот же день, не предписывали включение в список избирателей, 93 постановления, которыми данные лица были включены в список избирателей, представляют собой дискриминацию и произвол. Есть случаи, когда, например, братья и сестры получили решения с противоположными результатами. В муниципалитете Энонтекиё все заявители, чья фамилия Виелтоярви,

³ Раздел 17 (3) гласит: «Саами, как коренной народ, а также цыгане и другие группы имеют право поддерживать и развивать свой собственный язык и культуру. Положения о праве саами использовать язык саами в органах власти установлены законом». Раздел 121 (3) гласит: «Положения о самоуправлении в административных районах, превышающих муниципалитет, устанавливаются законом. В своем родном регионе саами имеют языковое и культурное самоуправление, как это предусмотрено законом».

⁴ Заявители ссылаются на общую рекомендацию Комитета № 23 (1997) (пункт 3), в которой говорится, что коренные народы подвергались и продолжают подвергаться дискриминации и лишены своих прав человека и основных свобод. В результате их культура и историческая самобытность были и по-прежнему находятся под угрозой исчезновения.

⁵ Заявители указывают, что, согласно финскому законодательству, территория исконного проживания саами находится в самой северной части страны, а именно в муниципалитетах Энонтекиё, Инари и Утсйоки и на севере муниципалитета Соданкюля.

были добавлены, а тем, чья фамилия Кескитало, было отказано, несмотря на то что эти две семьи имеют общую генеалогию.

3.4 Заявители также указывают, что государство-участник нарушило статью 5 с) Конвенции, поскольку вмешательство государства в деятельность Саамского парламента напрямую касается участия саами в политической жизни посредством выборов главного органа автономии саами. Они утверждают, что, хотя саами, являющиеся гражданами Финляндии, имеют право голосовать на национальных парламентских выборах, они составляют столь незначительное меньшинство, что в Финляндии нет членов парламента из числа саами. Поэтому выборы в Саамский парламента являются одним единственным способом для саами реализовать свои права на участие в государственных делах.

3.5 Заявители также считают, что эти постановления нарушили их права по статье 5 е) Конвенции, поскольку постепенный захват Саамского парламента основным финским этносом окажет негативное влияние на осуществление и реализацию экономических, социальных и культурных прав народа саами в Финляндии, а также за пределами национальных границ, где проживает народ саами. Они утверждают, что отдавание предпочтения «общему рассмотрению» над разделом 3 Закона о Саамском парламенте повлекло за собой отход от языка саами и что тем самым были нарушены их языковые права, в частности учитывая роль языка саами как основного аспекта сплоченности через национальные границы. Они считают, что таким образом были нарушены языковые права, защищенные статьей 5 е) Конвенции.

3.6 Заявители также считают, что своими постановлениями от 30 сентября 2015 года Высший административный суд отказался признать свою собственную ошибку, допущенную ранее в постановлениях 2011 года. Они ссылаются на заключительные замечания Комитета 2009 года, в которых Комитет рекомендовал государству-участнику придавать адекватное значение самоидентификации соответствующих лиц, как это указывается в общей рекомендации Комитета № 8 (1990)⁶. По мнению заявителей, общая рекомендация № 8 (1990) была неправильно истолкована Высшим административным судом в его постановлениях 2011 года, в которых, вместо того чтобы применить широкое толкование каждого из трех альтернативных критериев, содержащихся в разделе 3 Закона о Саамском парламенте, для признания того или иного лица в качестве саами, он в некоторых случаях отступил от закона и заменил закон и мнение самих саами «общим рассмотрением», что привело к регистрации некоторых представителей основного этноса Финляндии в качестве избирателей на выборах саами. Эта ошибка была отмечена Комитетом в его заключительных замечаниях 2012 года, в которых он заявил, что обеспокоен тем, что определение, принятое Высшим административным судом, не придаст достаточного значения правам народа саами, признанным в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, на самоопределение (статья 3), в частности их праву определять себя или свою этническую принадлежность в соответствии со своими обычаями и традициями (статья 33), а также их праву не подвергаться насильственной ассимиляции или уничтожению своей культуры (статья 8) (статья 5 Конвенции). Комитет рекомендовал Финляндии при определении того, кто имеет право выбирать членов Саамского парламента, уделять должное внимание правам народа саами на самоопределение в отношении их статуса в Финляндии, праву определять структуру своих институтов и не подвергаться принудительной ассимиляции⁷.

Решение Комитета по вопросу о приемлемости сообщения

4. 7 мая 2018 года в соответствии со статьей 14 Конвенции и правилом 94 своих правил процедуры Комитет принял решение о приемлемости сообщения. Во-первых, Комитет постановил, что положения пункта 1 статьи 14 Конвенции не позволяют ему рассматривать жалобы заявителей, как отдельных лиц, так и групп лиц, из Норвегии, Российской Федерации и Швеции. Комитет также постановил, что оговорка

⁶ CERD/C/FIN/CO/19, п. 13.

⁷ CERD/C/FIN/CO/20-22, п. 12.

государства-участника к статье 14 Конвенции не препятствует рассмотрению им этого сообщения, поскольку, даже если сообщение, касающееся тех же фактов, рассматривалось Комитетом по правам человека, они были представлены разными лицами. Комитет также счел, что заявители исчерпали внутренние средства правовой защиты, как того требует статья 14 (пункт 7 а)) Конвенции. Комитет наконец счел, что решения, принятые учреждениями государства-участника, которые повлияли на состав государства-участника и равное представительство народа саами, могли бы оказать прямое воздействие на гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права отдельных членов общины саами и групп лиц саами согласно пункту 1 статьи 14 Конвенции. Комитет постановил, что сообщение является приемлемым в отношении заявителей, которые находятся под юрисдикцией государства-участника в их личном качестве. Комитет просил стороны представить письменные замечания и комментарии по существу сообщения. Более подробную информацию о фактах, претензиях заявителей, замечаниях сторон по приемлемости и решению Комитета о приемлемости см. дело *Нуоргам и др. против Финляндии*⁸.

Замечания государства-участника по существу сообщения

5.1 Государство-участник 29 августа 2018 года представило свои замечания по существу сообщения.

5.2 Государство-участник повторяет свои представления в отношении приемлемости сообщения. Оно повторяет, что сообщение равносильно «народной жалобе», что заявители не доказали, что они непосредственно затронуты решениями, что они не исчерпали внутренние средства правовой защиты, поскольку не были участниками соответствующих разбирательств в Верховном административном суде, и что Комитет не обладает юрисдикцией для повторного рассмотрения фактов, уже рассмотренных Высшим административным судом, особенно в текущем деле, в котором ни одна из сторон, упомянутых в решении Суда, не является стороной настоящего сообщения.

5.3 Государство-участник напоминает факты по делу и разъясняет мотивировку решения Высшего административного суда, принятого 13 января 2016 года, отменяющего решение Исполнительного совета о проведении новых выборов. Высший административный суд в своем постановлении указал, что Исполнительный совет не имеет компетенции рассматривать юридические вопросы, уже рассмотренные Судом, и что его решения являются обязательными для Саамского парламента.

5.4 Государство-участник напоминает о положениях своего внутреннего законодательства, которые защищают права саами как коренного народа, а также защищают всех граждан от любой дискриминации, в частности в Конституции Финляндии, Законе о недискриминации, Законе о Саамском парламенте, Законе о сколтах и Законе о языке саами. В нем отмечается, что Высший административный суд в сложившейся судебной практике уделяет внимание защите прав народа саами. Государство-участник подчеркивает, что Высший административный суд тщательно рассмотрел 182 апелляции, из которых он согласился с включением 93 человек в список избирателей, и что с Исполнительным советом были проведены консультации.

5.5 Государство-участник напоминает, что при рассмотрении вопроса об осуществлении Конвенции Комитет затронул вопрос об определении понятия «саами», рекомендовав в своих заключительных замечаниях⁹ государству-участнику уделять больше внимания самоидентификации соответствующих лиц, как указано в общей рекомендации Комитета № 8 (1990). В своих последующих заключительных замечаниях¹⁰ Комитет отметил, что Высший административный суд в своих решениях 2011 года опирался на предыдущие заключительные замечания Комитета и подчеркнул, что право на самоопределение включает право народа саами самостоятельно определять свою принадлежность. Кроме того, государство-участник

⁸ CERD/C/95/D/59/2016.

⁹ См. CERD/C/FIN/CO/19.

¹⁰ См. CERD/C/FIN/CO/20-22.

отмечает, что в докладе, посвященном анализу судебной практики Высшего административного суда, показано, что в постановлениях 2011 и 2015 годов особо упоминаются рекомендации Комитета лучше учитывать личную самоидентификацию при определении понятия «саами»¹¹. Государство-участник также отмечает, что Комитет рекомендует включить во внутреннее законодательство государств-участников прямой запрет на дискриминацию по признаку родового происхождения (общая рекомендация № 29 (2002)).

5.6 Государство-участник утверждает, что Саамский парламент является независимым институтом в рамках публичного права, который отстаивает общие интересы народа саами. В соответствии с Законом о Саамском парламенте для решения задач, связанных с их самоуправлением, народ саами избирает из своего числа Саамский парламент. Список избирателей насчитывает около 6000 человек, а всего в Финляндии проживают около 10 000 саами. Государство-участник отмечает, что в настоящее время идет процесс согласования поправки к закону о Саамском парламенте и что правительство придерживается политики не решать вопросы, относящиеся к сфере языкового и культурного самоуправления народа саами, вопреки воле Саамского парламента.

5.7 Государство-участник утверждает, что оно приняло позитивные меры для защиты самобытности народа саами и прав его членов пользоваться своей культурой и языком и развивать их совместно с другими представителями коренного народа. Оно подчеркивает, что право голоса на выборах установлено законом, и государство приняло меры для того, чтобы все, кто имеет право голоса, могли воспользоваться этим правом. Оно также отмечает, что избиратели имеют право свободы выбора при голосовании, что правительство полностью его уважает, и поэтому нет объективного способа оценить предполагаемое влияние, которое решения Высшего административного суда окажут на результаты выборов. В этом ключе государство-участник утверждает, что заявители жалуются на косвенные и гипотетические нарушения прав народа саами в целом, а не индивидуальных прав заявителей. Например, заявители утверждают, что эти решения равносильны принудительной ассимиляции народа саами в основной этнос, но государство-участник не может делать предположения относительно будущего поведения других лиц, например что родственники этих лиц, недавно включенных в список избирателей, в свою очередь потребуют их включения в список избирателей, что спровоцирует экспоненциальный рост числа избирателей, одобренных судом.

5.8 Государство-участник заключает, что заявители не смогли продемонстрировать, каким образом были нарушены их права по статье 5 а) Конвенции и каким образом они были лишены равного отношения со стороны судебных органов, в то время как заявители не были сторонами какого-либо внутреннего разбирательства, касающегося фактов настоящего сообщения. Оно также заключает, что заявители не продемонстрировали, что их права по статье 5 с) были нарушены, в частности что они были лишены права участвовать в выборах на основе всеобщего и равного избирательного права, поскольку они не утверждали, что не могли участвовать в каких-либо выборах. В отношении статьи 5 е) государство-участник утверждает, что заявители не представили никаких конкретных утверждений о том, каким образом затрагиваются их права по этой статье. Государство-участник утверждает, что представленные заявителями материалы лишь отражают их взгляды и что, тем не менее, они, как представляется, выступают от имени «саами» и «соответствующих слоев саамского общества». В то же время заявители признают, что не все саами придерживаются того же мнения, что и они. Из этого следует понимать, что сообщение представляет собой лишь мнение 23 заявителей в их личном качестве.

5.9 Государство-участник считает, что установление нарушения в подобном деле, в котором представленные факты основаны на гипотетических, непредвиденных, будущих событиях, было бы равносильно непредсказуемому толкованию Конвенции

¹¹ Leena Heinämäki and others, *Actualizing Sámi Rights: International Comparative Research*, publications of the Government's analysis, assessment and research activities (Prime Minister's Office, 2017).

и правовой неопределенности, что ослабило бы всю процедуру индивидуальных сообщений.

Комментарии заявителей к замечаниям государства-участника относительно существа сообщения

6.1 14 декабря 2018 года заявители представили свои комментарии к замечаниям государства-участника относительно существа сообщения.

6.2 Заявители вновь утверждают, что постановлениями Высшего административного суда государство-участник вмешалось в право народа саами свободно определять состав своего представительного органа и тем самым нанесло ущерб признанию, пользованию и осуществлению заявителями и другими лицами саами в Финляндии своих прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной и других областях общественной жизни; нарушило право заявителей и других саами на равное обращение в судах из-за произвольного характера постановлений; нарушило право заявителей и других саами на участие в политической жизни, поставив под угрозу и делегитимизировав представительность избранного Саамского парламента; и вызвало, посредством ослабления власти избранного Саамского парламента, неблагоприятные последствия для осуществления и реализации экономических, социальных и культурных, включая языковые, прав заявителей и других саами.

6.3 Заявители утверждают, что некоторые новые события демонстрируют, как вмешательство государства-участника в их выборы повлияло на осуществление ими своих прав по Конвенции. Во-первых, замораживание процессов ратификации Конвенции Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года (№ 169) и утверждение плана в отношении Североевропейской конвенции о народе саами. Во-вторых, правительство и представители Саамского парламента продвинулись в их переговорах относительно реформы статьи 3 Закона о Саамском парламенте, даже достигнув соглашения по формулировке, но затем согласие было заморожено, когда правительство настояло на том, что следующие выборы 2019 года должны быть проведены в соответствии с текущей интерпретацией статьи 3, независимо от реформы. В-третьих, был принят новый закон о государственном лесном агентстве, в котором исключены все пункты, касающиеся механизмов консультаций и принятия решений с саами, что напрямую влияет на оленеводство и другие связанные с природой способы существования, составляющие культуру саами. В-четвертых, договор по реке Тено был ратифицирован Финляндией без надлежащих консультаций с Саамским парламентом, несмотря на то что он напрямую влияет на права саами на рыбную ловлю и их традиционные методы рыболовства. В-пятых, правительство объявило о строительстве арктической железной дороги, которая пройдет через земли и центральные оленеводческие районы саами. Заявители утверждают, что все эти примеры политических и правовых событий, ущемляющих их права, стали результатом ослабления позиций Саамского парламента после выборов, о которых идет речь. Они добавляют, что позиция Парламента часто считается маргинальной или игнорируется с использованием в качестве оправдания факта наличия «разногласий» относительно состава Парламента, даже если, по мнению заявителей, у истоков этих разногласий стоит само государство.

6.4 Заявители утверждают, что Высший административный суд проигнорировал заключительные замечания Комитета по Финляндии 2012 года и основывался на ошибочном толковании заключительных замечаний Комитета от 2009 года, приняв позицию, основанную на самопровозглашении того или иного лица саами вместе с неопределенным, произвольным и даже дискриминационным «общим рассмотрением» Суда. Высший административный суд должен был понять, что ссылка Комитета в 2009 году на придание «адекватного» значения самоидентификации лица в качестве саами не может быть воспринята как поддержка для игнорирования требования объективных критериев и права народа саами коллективно определять свою принадлежность не произвольным и недискриминационным образом. Однако, вместо того чтобы просто применить широкое толкование каждого из трех

альтернативных критериев, как того требует раздел 3 Закона о Саамском парламенте, Высший административный суд заменил эти критерии расплывчатым понятием «общее рассмотрение». Это, очевидно, не то, что Комитет имел в виду, требуя придавать «адекватное» значение личной самоидентификации.

6.5 Заявители также подчеркивают, что их сообщение пользуется широкой поддержкой среди общины саами, и считают оскорбительным утверждение государства-участника о том, что в их сообщении якобы представлены лишь субъективные мнения всего лишь 23 лиц.

6.6 Заявители желают пояснить, что даже если государство-участник утверждает, что с Избирательной комиссией проводились консультации до принятия решения Высшим административным судом, они носили лишь процедурный характер. Консультации проходили в чисто письменной форме, и Саамскому парламенту было дано всего несколько дней, чтобы представить свои комментарии по 182 апелляциям.

6.7 Наконец, заявители указывают, что в докладе¹², на который ссылается государство-участник, жестко критикуются решения, принятые Высшим административным судом, и произвольность «общего рассмотрения».

6.8 В заключение заявители подчеркивают, что новые выборы состоятся в сентябре 2019 года, и весьма вероятно, что от основного этноса Финляндии будут поданы новые запросы на включение в список избирателей в рамках «общего рассмотрения».

6.9 Заявители просят Комитет признать, что 93 постановления Высшего административного суда от 30 сентября 2015 года и постановление того же суда от 13 января 2016 года представляют собой нарушение статей 1 и 5 (пункты а), с) и е)) Конвенции и что его предложения и рекомендации государству-участнику в соответствии со статьей 14 (пункт 7 b)) Конвенции будут включать:

а) публичное извинение государства-участника за нарушения Конвенции, установленные Комитетом;

б) немедленное прекращение текущих законодательных, договорных или административных процессов, которые могут существенно повлиять на права и интересы народа саами, на которые не было получено свободного, предварительного и осознанного согласия саами;

с) немедленное и срочное инициирование поправки к разделу 3 Закона о Саамском парламенте, которая будет применяться к его выборам в сентябре 2019 года и определит критерии для получения права голоса таким образом, чтобы соблюдалось право народа саами на осуществление своего самоопределения, а также ограничит внешнее судебное рассмотрение государственными судами решений органов Саамского парламента ситуациями, когда доказано, что решение является произвольным или дискриминационным.

Дополнительные замечания государства-участника

7.1 24 апреля 2019 года и 9 августа 2019 года государство-участник представило дополнительные замечания и обновило некоторую информацию, касающуюся рассматриваемого дела.

7.2 Государство-участник отмечает, что 25 сентября 2018 года Саамский парламент постановил, что он не принимает предложенную поправку к Закону о Саамском парламенте. По мнению государства-участника, такая поправка привела бы к существенным изменениям в языковой и культурной автономии народа саами.

7.3 Государство-участник также отмечает, что Комитет по правам человека в своих Соображениях по делам *Санила-Айкио против Финляндии*¹³ и *Кяккялярви и др. против Финляндии*¹⁴ установил, что факты свидетельствуют о нарушении статьи 25,

¹² Ibid.

¹³ *Санила-Айкио против Финляндии* (CCPR/C/119/D/2668/2015).

¹⁴ *Кяккялярви и др. против Финляндии* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

рассматриваемой отдельно и в совокупности со статьей 27, Международного пакта о гражданских и политических правах, истолкованной в свете статьи 1 Пакта. Комитет по правам человека конкретно рекомендовал пересмотреть раздел 3 Закона о Саамском парламенте¹⁵. Государство-участник отмечает, что четыре члена пленума Саамского парламента¹⁶ опубликовали заявление, в котором они утверждали, что решение Комитета по правам человека было предвзятым и основанным на недостаточной информации и что Высший административный суд признал решения Избирательной комиссии и Совета незаконными, и поэтому необходимо продолжать полагаться на постановление Суда.

7.4 В отношении этих Соображений Комитета по правам человека государство-участник подчеркивает, что Высший административный суд принял эти Соображения, но отмечает, что принцип «общего рассмотрения» имел значение при принятии решений Высшим административным судом, если соответствующие лица в принципе соответствовали критериям, указанным в разделе 3 (2) Закона о Саамском парламенте, например если представлялось, что они соответствуют одному из требований, но доказательства, подтверждающие это, были не совсем полными. Таким образом, Высший административный суд считает, что он не игнорировал объективные критерии, а, напротив, толковал закон, пытаясь учесть рекомендации Комитета, а также законодательную историю Закона о Саамском парламенте, позиции, занятые Комитетом по конституционному праву Парламента Финляндии, другие соответствующие внутренние законы и международные документы по правам человека, при этом толкуя закон фундаментально и с учетом прав человека.

7.5 Государство-участник также отмечает, что 3 апреля 2019 года Исполнительный совет Саамского парламента направил в Высший административный суд ходатайство об отмене его решений от 26 ноября 2011 года и 30 сентября 2015 года с учетом Соображений Комитета по правам человека. Высший административный суд отметил, что, если прочтение закона подлежит толкованию, это не является основанием для отмены окончательного решения Суда согласно Закону об административном судопроизводстве. Высший административный суд оценил, имеются ли основания для отмены соответствующих решений на основании явно ошибочного применения закона. Оно отметило, что Соображения были приняты Комитетом по правам человека после упомянутых решений и что до принятия Соображений не было четкой судебной практики, а если она и была, то предыдущая судебная практика была скорее в пользу личной самоидентификации, чем групповой. Таким образом, нельзя сделать вывод о том, что Высший административный суд на момент принятия рассматриваемых решений ошибочно применил закон в свете имеющейся судебной практики. Из этого следовало, что оснований для отмены решения не было.

7.6 Государство-участник также отмечает, что 1 июля 2019 года Избирательная комиссия Саамского парламента исключила из списка избирателей 93 человека, которые были добавлены в него после решений Суда. Это решение было отменено Высшим административным судом в отношении одного человека, который его обжаловал. Государство-участник утверждает, что к правительству обратились лица из числа этих 93 человек, в том числе члены пленума Саамского парламента, которые выразили обеспокоенность по поводу их правовой защиты в ходе разбирательства в Комитете по правам человека, поскольку они не были заслушаны. Государство-участник напоминает, что было подано 182 судебные апелляции, из которых только 93 были удовлетворены, и что в природе любого судебного разбирательства заложено, что результат не будет устраивать все стороны или лиц, не вовлеченных в разбирательство.

7.7 Государство-участник также заявляет, что оно намерено содействовать реализации языковых и культурных прав всего народа саами с учетом соответствующих международных договоров.

¹⁵ Там же, п. 11.

¹⁶ Пленум Саамского парламента состоит из 21 члена и 4 заместителей.

7.8 В отношении того, что заявители описывают как негативные события, демонстрирующие влияние вмешательства государства-участника в выборы, государство-участник считает, что утверждения заявителей являются необоснованными и частично ошибочными. Что касается проекта Арктической железной дороги, государство-участник утверждает, что пока не принято никакого решения о строительстве или выборе маршрута; и что проект, на который ссылаются заявители, является проектом двух частных компаний, которые не осуществляют никакого контроля над затрагиваемыми земельными участками и не в состоянии принимать какие-либо решения о строительстве железной дороги. Государство-участник вновь заявляет об отсутствии причинно-следственной связи между решениями Высшего административного суда и этими утверждениями. Заявители просто утверждают о косвенном и гипотетическом нарушении прав народа саами в целом, основываясь на собственных предположениях относительно будущего поведения определенных лиц.

7.9 Государство-участник утверждает, что заявители не представили никакой информации, свидетельствующей о том, как были нарушены их права по статье 5 а) Конвенции, т. е. что им не обеспечили равного обращения в судах. Государство-участник подчеркивает, что первый заявитель, г-жа Нуоргам, недавно получила решение от 6 марта 2019 года окружного суда Лапландии, в котором она добилась успеха. В решении было признано, что ответчики (среди которых была и г-жа Нуоргам) действовали в рамках своего права на ловлю рыбы в исконной реке саами и в рамках того вида рыболовства, на который они, как народ саами, имеют конституционное право. Это решение заявитель не обжаловала.

7.10 Государство-участник отмечает, что Комитет не запрашивал заявлений у сторон внутреннего разбирательства в Верховном административном суде и что положение тех, кто был добавлен в список избирателей, не было учтено Комитетом по правам человека в его Соображениях.

7.11 В отношении утверждений заявителей о нарушении их прав по статье 5 с) Конвенции государство-участник считает, что заявители не обосновали, каким образом будет нарушено их право голосовать на выборах и быть избранным на основе всеобщего и равного избирательного права.

7.12 В отношении утверждений заявителей по статье 5 е) государство-участник также считает, что заявители не обосновали, что какое-либо из прав, перечисленных в этой статье, было нарушено, поскольку они не заявили о каком-либо конкретном нарушении.

Комментарии заявителей к дополнительным замечаниям государства-участника

8.1 24 июля 2019 года и 16 декабря 2019 года заявители представили комментарии к дополнительным замечаниям государства-участника.

8.2 Что касается вопроса о внесении поправок в Закон о Саамском парламенте, заявители утверждают, что народ саами поддержал предложенную поправку, разработанную совместно с его представителями в рабочей группе, созданной правительством. Однако они подвергались давлению, заставившему их согласиться с тем, что выборы в Саамский парламент в 2019 году будут по-прежнему проводиться в соответствии с нынешней интерпретацией раздела 3, что приведет к тем же нарушениям Конвенции и других международных обязательств государства-участника в области прав человека, которые имели место на выборах 2015 года. Тем не менее заявители уточняют, что их жалоба относится к событиям выборов 2015 года, а не к любым событиям, которые могли произойти во время выборов 2019 года.

8.3 Кроме того, заявители утверждают, что такая законодательная мера не была бы необходима для выполнения Соображений Комитета по правам человека, если бы Высший административный суд удовлетворил ходатайство об отмене своих решений 2011 и 2015 годов.

8.4 Заявители отмечают, что в своем постановлении от 6 июля 2019 года Высший административный суд не оспаривал Соображения Комитета по правам человека, а лишь высказал мягкую критику интерпретации Комитетом по правам человека судебной практики самого Суда. Когда Комитет по правам человека заявил, что национальный суд включил в список избирателей лиц, которые не отвечали ни одному из трех альтернативных объективных критериев, предусмотренных в разделе 3 Закона о Саамском парламенте, то теперь Высший административный суд называет эту характеристику «упрощенной» и дает пространные объяснения и (примирительные) оправдания, ссылаясь на собственную судебную практику. Тем не менее собственное новое краткое изложение Высшим административным судом одного предыдущего дела (КНО 1999:55) ясно показывает, как оспариваемые последующие постановления 2011 и 2015 годов отклонились от того, что было установлено самим Судом как правильное прочтение раздела 3 и что также получило одобрение народа саами. Заявители называют толкование, от которого отклонились обжалуемые ими постановления, «консенсусным толкованием».

8.5 Кроме того, заявители утверждают, что толкование, которое правительство дает решениям Высшего административного суда 2011 и 2015 годов, утверждая, что принцип «общего рассмотрения» использовался только тогда, когда один из трех альтернативных объективных критериев был *prima facie* выполнен, является лишь ретроспективным толкованием решений суда и явно не являлось соображением, которое присутствовало в решении суда в то время. Заявители признают, что такая аргументация присутствует в недавних решениях Высшего административного суда, вынесенных в июле 2019 года по тому же вопросу. Заявители считают, что объяснения государства-участника демонстрируют, что Высший административный суд сознательно решил придать чрезмерный вес заключительным замечаниям Комитета 2009 года (касающимся личной самоидентификации), чтобы отойти от заключительных замечаний 2012 года (в которых подчеркивались самоопределение саами и объективные критерии).

8.6 Что касается представленного государством-участником письма четырех избранных членов Саамского парламента, заявители считают, что государство-участник стремится создать у Комитета впечатление, что заявители не пользуются широкой поддержкой в саамском обществе в отношении их жалобы, находящейся на рассмотрении Комитета. Они утверждают, что тот факт, что четыре члена Саамского парламента опубликовали письмо против Саамского парламента и действий лиц, подавших жалобы в международные органы по правам человека, вызывает сожаление, но при этом лишь отражает тот факт, что неоднократные вмешательства государства-участника в самоопределение саами, в основном в контексте выборов в Саамский парламент в 2011 и 2015 годах, привели к типичным последствиям *divide et impera* (разделяй и властвуй), когда по понятным причинам некоторые лица из числа саами будут применять менее решительный подход к защите прав народа саами и вместо этого искать сотрудничества с местным доминирующим (финским) населением.

8.7 Что касается вопроса о том, почему 93 гражданина, включенные в список избирателей, не являются участниками данного разбирательства, заявители настаивают на том, что они не пытались выступать ни от имени тех лиц, которые были включены в список избирателей вопреки тщательно продуманным решениям органов Саамского парламента, ни от имени тех лиц, чья просьба о включении в список избирателей была отклонена органами государства-участника.

8.8 Что касается уголовного преследования г-жи Нуоргам, заявители прежде всего поясняют, что это не является предметом сообщения и что они просто подняли этот вопрос, чтобы представить иллюстрацию последствий ослабления Саамского парламента в плане дискриминации. Они подчеркивают, что государство-участник продолжает выдвигать против нее обвинения в рамках апелляции.

8.9 Что касается проекта Арктической железной дороги, заявители настаивают на том, что он служит лишь одной из иллюстраций последствий усиливающейся дискриминации в отношении народа саами. Тем не менее они утверждают, что, даже если центральное правительство не принимает непосредственного участия в проекте, местные и региональные органы власти, которые входят в сферу ответственности

государства-участника, продолжают готовить проект, который окажет разрушительное воздействие на культуру и образ жизни саами.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение по существу

9.1 Комитет рассмотрел настоящее сообщение в свете всех представлений и документальных доказательств, представленных сторонами, как того требуют пункт 7 а) статьи 14 Конвенции и правило 95 его правил процедуры.

9.2 Комитет принимает к сведению утверждения заявителей о том, что по меньшей мере в 53 из 93 своих решений Высший административный суд включил новых избирателей в список избирателей на основе «общего рассмотрения» фактов, не доказав, что они соответствуют хотя бы одному из трех объективных критериев, установленных разделом 3 Закона о Саамском парламенте. Заявители утверждают, что эти постановления представляют собой нарушение обязательств государства-участника по статье 5 (пункты а), с) и е)) Конвенции. Они утверждают, что государство-участник нарушило право заявителей и других саами на равное обращение в судах по причине произвольного характера вынесенных решений; вмешалось в право народа саами свободно определять состав своего представительного органа и тем самым нанесло ущерб признанию, пользованию и осуществлению заявителями и другими лицами саами в Финляндии своих прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной и других областях общественной жизни; нарушило право заявителей и других саами на участие в политической жизни, поставив под угрозу и делегитимизировав представительность избранного Саамского парламента; и вызвало, посредством ослабления власти избранного Саамского парламента, неблагоприятные последствия для осуществления и реализации экономических, социальных и культурных, включая языковые, прав заявителей и других саами.

9.3 Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что заявители не смогли установить, каким образом были нарушены их права по статье 5 с) Конвенции — участвовать в выборах — голосовать и быть избранными — на основе всеобщего и равного избирательного права, принимать участие в работе правительства, а также в ведении государственных дел на любом уровне и иметь равный доступ к государственной службе, поскольку их право голоса не было затронуто.

9.4 Прежде всего Комитет напоминает, что положения Конвенции применяются к коренным народам. Как отмечается в общей рекомендации № 23 (1997), культура и историческая самобытность коренных народов подвергались и подвергаются опасности. Комитет призвал государства-участники обеспечить, чтобы коренные жители имели равные права, в том, что касается активного участия в жизни общества, и чтобы никакие решения, непосредственно касающиеся их прав и интересов, не принимались без их осознанного согласия¹⁷. Комитет неоднократно подтверждал понимание того, что отсутствие надлежащих консультаций с коренными народами может представлять собой одну из форм расовой дискриминации и подпадать под действие Конвенции. Комитет придерживается правозащитного подхода свободного, предварительного и осознанного согласия как нормы, вытекающей из запрета расовой дискриминации, которая является основной первопричиной большинства случаев дискриминации, от которой страдают коренные народы¹⁸. Осознавая коллективный аспект прав коренных народов, Комитет предложил государствам-участникам предоставить коренным народам условия, способствующие устойчивому экономическому и социальному развитию, которые соответствовали бы их культурным традициям, и обеспечить, чтобы общины коренных жителей могли осуществлять свои права на соблюдение и возрождение своих культурных традиций и обычаев, а также права на сохранение своих родных языков и использование их в

¹⁷ Общая рекомендация № 23 (1997), п. 4 d).

¹⁸ Эгрен и др. против Швеции (CERD/C/102/D/54/2013), п. 6.16, и A/HRC/39/62, пп. 9–10.

жизни¹⁹. В случае коренных народов реализация этого права может включать или даже требовать создания отдельного органа, представляющего интересы и позиции членов коренной общины. Такой орган имеет важное значение для обеспечения адекватного участия коренной общины в процессах принятия решений государством, которые затрагивают права и интересы коренной общины. Он также является инструментом для облегчения и обеспечения консультативных процессов, которые требуются в соответствии с международным правом. Комитет далее указывает на важность права на участие в политической жизни в соответствии со статьей 5 с) Конвенции для осуществления и полной реализации других прав коренных общин, в частности их экономических, социальных и культурных прав, гарантированных статьей 5 е).

9.5 Комитет отмечает, что полномочия и обязанности Саамского парламента включают сохранение языка и культуры саами, заботу о вопросах, связанных со статусом саами как коренного народа, исполнение роли представителя народа саами на национальном и международном уровнях в вопросах, относящихся к его задачам, и участие в консультациях со всеми органами власти по длинному списку вопросов, которые касаются саами как коренного народа или событий на территории исконного проживания саами²⁰. Соответственно, Комитет считает, что Саамский парламент и представляет собой институт, который в соответствии с внутренним законодательством Финляндии обеспечивает эффективное участие народа саами в государственных делах в качестве коренного народа. Саамский парламент также проводит переговоры, чтобы обеспечить получение свободного, предварительного и информированного согласия по всем вопросам, затрагивающим народ саами. Комитет считает, что эти функции определяют пользование политическими правами коренными жителями, защищенными статьей 5 с) Конвенции; это не наносит ущерба другим политическим правам, которыми могут обладать финские саами как граждане Финляндии наравне с другими гражданами. Поэтому процесс выборов в Саамский парламент должен обеспечивать эффективное участие заинтересованных лиц в соответствии с традициями и обычаями соответствующей общины или народа, что является гарантией сохранения жизнеспособности и благополучия коренной общины в целом и ее эффективной защиты от дискриминации. Комитет напоминает о своем решении о приемлемости по данному делу, в котором он заявил, что решения, принятые учреждениями государства-участника, которые влияют на состав Саамского парламента и равное представительство народа саами, могут оказать прямое воздействие на гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права отдельных членов общины саами и групп саами в соответствии с пунктом 1 статьи 14 Конвенции²¹. Поэтому Комитет повторяет, что состав и эффективное функционирование Саамского парламента и его способность адекватно представлять мнения народа саами затрагивают как индивидуальные, так и коллективные права заявителей в соответствии со статьей 5 с) Конвенции как членов народа саами и избирателей, включенных в список избирателей саами.

9.6 Комитет отмечает, что право голоса на выборах в Саамский парламент определяется требованиями раздела 3 Закона о Саамском парламенте, который содержит субъективное требование (самоидентификация как саами) и объективное требование, основанное либо на родном языке, либо на происхождении. Государство-участник утверждает, что Комитет рекомендовал прямо запретить в национальном законодательстве дискриминацию по признаку происхождения. Комитет напоминает, что запрет расовой дискриминации, лежащий в основе Конвенции, требует, чтобы государства-участники гарантировали каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, пользование равными правами де-юре и де-факто. В соответствии со статьей 2 (пункт 1 с)) каждое государство-участник должно принять эффективные меры для пересмотра политики правительства в национальном и местном масштабах, а также для исправления, отмены или аннулирования любых законов или постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации всюду, где она существует. Государства должны принять позитивные меры для

¹⁹ Общая рекомендация № 23 (1997), п. 4 с) и е).

²⁰ Закон о Саамском парламенте, разд. 5.

²¹ *Нуоргам и др. против Финляндии* (CERD/C/95/D/59/2016), п. 7.11.

обеспечения возможности реализации прав человека для коренных народов либо путем устранения остающихся препятствий, либо путем принятия конкретных законодательных и административных мер для выполнения своих обязательств по Конвенции²². Комитет отмечает, что потребность народа саами в сохранении своей культуры и средств к существованию является одной из причин, по которой государства-участники должны принять конкретные позитивные меры для обеспечения эффективных консультаций с ними и их участия в принятии решений. Комитет напоминает, что в своей общей рекомендации № 32 (2009) он разъяснил, что понятие о том, что особые меры не должны приводить к особым правам для различных расовых групп, следует отличать от прав, принятых и признанных международным сообществом для обеспечения существования и самобытности таких групп, как меньшинства, коренные народы и другие категории лиц, чьи права были аналогичным образом приняты и признаны в рамках всеобщих прав человека²³.

9.7 В данном деле Комитет отмечает, что создание Саамского парламента является мерой, принятой, как упоминалось ранее, для обеспечения эффективного участия народа саами в общественной жизни в качестве коренного народа и проведения переговоров с целью получения свободного, предварительного и осознанного согласия, что является частью прав коренных народов, защищаемых статьей 5 с) Конвенции. Как особая мера, она не приводит к особым правам для различных расовых групп, поскольку граждане, как входящие, так и не входящие в избирательный список, участвуют в демократической системе Финляндии на равных основаниях.

9.8 Комитет также отмечает, что определение в разделе 3 Закона о Саамском парламенте используется исключительно для целей составления списка избирателей для выборов в Саамский парламент, но не определяет пользование другими правами. В заключение Комитет отмечает, что цель субъективных и объективных требований раздела 3 Закона о Саамском парламенте заключается в обеспечении представительности Саамского парламента для саами как коренного народа. В этом контексте использование в качестве объективного критерия в конкретных обстоятельствах данного дела различия по признаку происхождения является разумным и оправданным этой целью²⁴ и совместимо с другими обязательствами в области прав человека.

9.9 Комитет отмечает, что в своем последнем представлении государство-участник утверждало, что «критерий общего рассмотрения» имел значение при принятии решения Высшим административным судом, если данное лицо, в принципе, соответствовало формулировке объективных критериев в пунктах 1 или 2 раздела 3 Закона о Саамском парламенте, и что поэтому Суд утверждал, что он не игнорировал объективные критерии, а опирался на заключительные замечания Комитета в своих решениях 2015 года в том смысле, что он придал большее значение самоидентификации, а также на законодательную историю Закона о Саамском парламенте, позиции, занятые Комитетом по конституционному праву Парламента Финляндии, другие соответствующие внутренние законы и международные документы по правам человека, при этом толкуя закон фундаментально и с учетом прав человека. Комитет напоминает, что в деле *Кяккяляярви и др. против Финляндии*, которое обсуждалось обеими сторонами в настоящем сообщении, Комитет по правам человека отметил, что сторонами не оспаривалось, что в большинстве случаев Высший административный суд прямо заявлял, что лицо не соответствует ни одному из объективных критериев, изложенных в разделе 3 Закона о Саамском парламенте²⁵.

9.10 Комитет напоминает, что согласно статье 33 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, коренные народы имеют право определять себя или свою этническую принадлежность в соответствии со своими обычаями и традициями, а также право определять структуру и избирать членов в

²² *Эгрен и др. против Швеции*, п. 6.13.

²³ Общая рекомендация № 32 (2009), п. 26.

²⁴ См. также Комитет по правам человека, *Лавлейс против Канады*, Соображения, сообщение № 24/1977, п. 16.

²⁵ *Кяккяляярви и др. против Финляндии*, п. 9.7.

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 данной общины или народности и что осуществление такого права не может порождать никакой дискриминации в какой бы то ни было форме. В соответствии со статьей 8 (1) Декларации коренные народы и принадлежащие к ним лица имеют право не подвергаться принудительной ассимиляции или воздействию в целях уничтожения их культуры. В этом контексте Комитет отмечает процесс внесения поправок в раздел 3 Закона о Саамском парламенте после переговоров между властями государства-участника и представителями Саамского парламента, а также то, что, по словам государства-участника, Саамский парламент не принял предложенную поправку к Закону.

9.11 Комитет напоминает, что в 2012 и 2013 годах он поделился своей озабоченностью тем, что в определении, принятом Высшим административным судом (в его постановлениях 2012 года), не было уделено достаточного внимания признанным в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов правам народа саами на самоопределение (статья 3), в частности их праву определять себя или свою этническую принадлежность в соответствии со своими обычаями и традициями (статья 33), а также их праву не подвергаться насильственной ассимиляции или уничтожению своей культуры. Комитет также хотел бы уточнить, что его рекомендация, изложенная в заключительном замечании 2009 года, касалась придания «адекватного значения»²⁶, в то время как в последующих заключительных замечаниях Комитет рекомендовал, чтобы при определении того, кто имеет право голосовать на выборах членов Саамского парламента, уделять должное внимание правам народа саами на самоопределение относительно своего статуса в составе Финляндии, на определение своей этнической принадлежности и на то, чтобы не подвергаться принудительной ассимиляции²⁷.

9.12 Комитет признает право и обязанность государств-участников обеспечивать законность всех административных решений, принимаемых его национальными органами власти и другими государственными учреждениями. Комитет хотел бы подчеркнуть, что, хотя принцип самоопределения предоставляет коренным общинам право свободно определять свою этническую принадлежность в соответствии со статьей 33 (1) Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, решения относительно участия в представительных органах и выборах не могут приниматься произвольно или с целью или в результате исключения членов или избирателей в нарушение международного права прав человека. В этом отношении судебный контроль со стороны государственных судов может играть важную и законную роль. Он подчеркивает, что в конкретном контексте прав коренных народов это должно быть сделано таким образом, чтобы это было совместимо с их правом определять себя или свою этническую принадлежность в соответствии с их обычаями и традициями²⁸ и не было равносильно произволу. Хотя толкование применимого права относится к компетенции судебных органов, при вынесении решений по правам коренных народов и, в частности, по критериям этнической принадлежности, а также по этнической принадлежности отдельных лиц национальные суды, однако, должны уделять должное внимание праву коренных общин определять себя, в частности когда суды отступают от общепринятых критериев этнической принадлежности и от оценки представительных органов общины в этом отношении.

9.13 Комитет изучил информацию, на которую ссылаются стороны, включая доклад, представленный государством-участником²⁹, и отмечает, что Высший административный суд несколько раз прямо заявлял, что объективное требование не может быть определено, но продолжал проводить «общее рассмотрение», основываясь в основном на субъективном требовании, и постановил, что заявитель жалобы должен быть включен в список избирателей. Комитет отмечает, что даже если предположить,

²⁶ CERD/C/FIN/CO/19, п. 13.

²⁷ CERD/C/FIN/CO/23, пп. 14–15, и CERD/C/FIN/CO/20-22, пп. 11–12.

²⁸ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, ст. 33.

²⁹ Heinämäki and others, *Actualizing Sámi Rights: International Comparative Research*.

что, как утверждает государство-участник, «общее рассмотрение» используется только в том случае, когда имеются некоторые признаки выполнения объективного требования, такая оценка по сути равносильна рассмотрению того, что значительное выполнение субъективного требования может освободить заявителя жалобы от соблюдения стандарта доказательств, необходимых для подтверждения выполнения объективного требования. Таким образом, представляется, что в решениях Высшего административного суда не были применены объективные требования, предусмотренные действующей нормой — Законом о Саамском парламенте.

9.14 В таком контексте Комитет считает, что эти постановления могли искусственно изменить состав избирателей Саамского парламента, что повлияло на его способность действительно представлять народ саами и его интересы. Таким образом, те постановления Высшего административного суда, которые без видимых оснований отклонились от существующего надлежащего толкования применимого закона, разделяемого Высшим административным судом и Саамским парламентом, нарушили право заявителей, как представителей народа саами, коллективно определять состав Саамского парламента и принимать участие в ведении государственных дел, защищенное статьей 5 с) Конвенции.

9.15 Что касается нарушения статьи 5 е) Конвенции, заявители недостаточно обосновали, что неблагоприятное воздействие на осуществление их экономических, социальных и культурных прав уже имело место.

9.16 Комитет также принял к сведению утверждения заявителей по статье 5 а) Конвенции о том, что, отступив от формулировки статьи 3 Закона о Саамском парламенте, Высший административный суд проигнорировал требования законности, предсказуемости, недопущения произвола и недискриминации и что идентичные дела имели разные исходы. Комитет принимает к сведению заявление государства-участника о том, что заявители не были сторонами рассматриваемого разбирательства и что они не обосновали, каким образом были нарушены их права на равное обращение в судах. Комитет отмечает, что неоспоримым является тот факт, что заявители не были участниками разбирательств в национальных судах, и что в деле нет никакой дополнительной информации, которая позволила бы предположить, что их право на равное обращение в суде и всех других органах, осуществляющих правосудие, было нарушено. Поэтому Комитет считает, что в данных обстоятельствах нарушение статьи 5 а) Конвенции не имело места.

10. С учетом обстоятельств данного дела Комитет, действуя в соответствии со статьей 14 (пункт 7 а)) Конвенции, считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником статьи 5 с) Конвенции.

11. Комитет рекомендует государству-участнику предоставить заявителям эффективное средство правовой защиты, срочно начав подлинные переговоры о пересмотре статьи 3 Закона о Саамском парламенте с целью обеспечения того, чтобы критерии для получения права голоса на выборах в Саамский парламент были определены таким образом, чтобы соблюдалось право народа саами давать свое свободное, предварительное и осознанное согласие по вопросам, касающимся его собственной этнической принадлежности и его участия в политической жизни для осуществления и полной реализации других прав общин коренных народов, в частности его экономических, социальных и культурных прав, в соответствии с пунктами с) и е) статьи 5 Конвенции. Государству-участнику также предлагается широко опубликовать настоящее мнение Комитета и перевести его на официальный язык государства-участника и язык или языки заявителей.

12. Комитет хотел бы получить в течение 90 дней информацию от государства-участника о мерах, принятых для реализации мнения Комитета.