



Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. general
14 de abril de 2023
Español
Original: inglés

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Opinión aprobada por el Comité en virtud del artículo 14 de la Convención, respecto de la comunicación núm. 59/2016* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	Anne Nuorgam y otros (representados por el abogado Martin Scheinin)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los peticionarios
<i>Estado parte:</i>	Finlandia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	14 de marzo de 2016 (presentación inicial)
<i>Fecha de aprobación de la opinión:</i>	22 de abril de 2022
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 91 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 18 de enero de 2017 (no se publicó como documento)
<i>Asunto:</i>	Derecho a votar en las elecciones para el Parlamento sami; igualdad en el disfrute de los derechos culturales
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Jurisdicción del Comité; condición de víctima; agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Discriminación por motivos de origen étnico
<i>Artículos de la Convención:</i>	1 y 5 a), c) y e)

1.1 Los 23 peticionarios de la comunicación, de fecha 14 de marzo de 2016, son Anne Nuorgam (Jefa de la Dependencia de Derechos Humanos de la asociación transfronteriza Saami Council); Maria Sofia Aikio (activista de la organización no gubernamental cultural Ohcejohka (Finlandia)); Pekka Aikio (Asociación de Pastores de Renos Samis, Vuotso, Sodankylä (Finlandia)); Niillas Beaska (pescador, Presidente de la Asociación Sami de Noruega, Deatnu (Noruega)); Björg Bonk (Asociación del Pueblo Sami, Samenes Folkeforbund (Noruega)); Andrei Danilov (miembro de Saam Sobar (Federación de Rusia)); Tatjana Egorova (Oficina de los Pueblos Indígenas de Barents, Murmansk (Federación de Rusia)); Hartvik Hansen (pescador, Deatnu (Noruega)); Ida-Maria Helander (cuidadora infantil privada, Sociedad Sami de Rovaniemi – Rovaniemen saamelaisyhdistys ry,

* Aprobada por el Comité en su 106º período de sesiones (11 a 29 de abril de 2022).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sheikha Abdulla Ali Al-Misnad, Nouredine Amir, Michal Balcerzak, Chinsung Chung, Bakari Sidiki Diaby, Ibrahim Guissé, Gün Kut, Gay McDougall, Vadili Mohamed Rayess, Verene Shepherd, Stamatia Stavrinaki, Mazalo Tebie, Faith Dikeledi Pansy Tlakula, Eduardo Ernesto Vega Luna y Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.



Rovaniemi (Finlandia)); Aslak Holmberg (profesor, Juventud Sami Finlandesa, Suomen saamelaisnuoret ry (Finlandia)); Áile Javo (Presidenta de Saami Council, Karasjok (Noruega)); Jevgenji Jushkov (Secretario General interino, Lujári/Loverezo (Federación de Rusia)); Mirka Kelahaara (cuidadora infantil privada, Sociedad Sami de Rovaniemi – Rovaniemen saamelaisyhdistys ry, Rovaniemi (Finlandia)); Åsa Larsson Blind (Asociación de Samis de Suecia, Svenska Samernas Riksförbund, Övre Soppero (Suecia)); Jouni Lukkari (pastor de renos, Saami Council, Anár (Finlandia)); Juhani Länsman (pastor de renos, Inari (Finlandia)); Ristenrauna Magga (Presidenta de la Asociación Nacional Sami, Eadonat (Finlandia)); Piia Nuorgam (doctora investigadora, Rovaniemi (Finlandia)); Outi Paadar (estudiante, Sociedad Sami de Rovaniemi, Rovaniemen saamelaisyhdistys ry, Rovaniemi (Finlandia)); Gunn-Britt Retter (Presidenta de Nesseby Sameforening, Unárge Sámi Searvi, Unjárga (Noruega)); Ellen Inga Turi (doctora investigadora, Saami Council, Guovdageaidnu (Noruega)); Nils-Henrik Valkeapää (Johtti Sápmelaččat ry, Enontekiö, (Finlandia)); y Samuel Valkeapää (profesor, Johtti Sápmelaččat ry, Inari (Finlandia)). Afirman que Finlandia ha vulnerado los derechos que los asisten en virtud de los artículos 1 y 5 a), c) y e) de la Convención. Todos ellos son miembros de la comunidad indígena sami. Están representados por el abogado Martin Scheinin. Finlandia formuló la declaración contemplada en el artículo 14 de la Convención el 16 de noviembre de 1994.

1.2 El 7 de mayo de 2018, de conformidad con el artículo 14 de la Convención y el artículo 94 de su reglamento, el Comité se pronunció sobre la admisibilidad de la comunicación. Para obtener más información sobre los hechos, las alegaciones de los peticionarios, las observaciones de las partes sobre la admisibilidad y la decisión del Comité al respecto, véase *Nuorgam y otros c. Finlandia*¹.

Hechos expuestos por los peticionarios

2.1 La comunicación se refiere a una serie de decisiones judiciales relativas al censo electoral para las elecciones al Parlamento sami. La Ley del Parlamento Sami (núm. 974/1995) define el funcionamiento y las atribuciones de ese órgano. En su artículo 5, párrafo 1, se afirma que la función del Parlamento sami “consiste en velar por el idioma y la cultura samis, así como en ocuparse de asuntos relativos a su condición como pueblo indígena”. En las cuestiones relativas a sus funciones, el Parlamento sami podrá tomar iniciativas y formular propuestas a las autoridades, así como emitir declaraciones (art. 5, párr. 2). El artículo 9 dispone que:

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

- 1) La planificación comunitaria;
- 2) La ordenación, utilización, arrendamiento y cesión de tierras del Estado, zonas de conservación y territorios vírgenes;
- 3) Las solicitudes de concesión minera o registro de patentes mineras;
- 4) Los cambios legislativos o administrativos aplicables a los oficios propios de la cultura sami;
- 5) El desarrollo de la enseñanza del idioma sami y su empleo en las escuelas, así como en los servicios sociales y sanitarios; o
- 6) Cualquier otra cuestión que concierna al idioma y la cultura samis o a la condición de pueblo indígena de los samis.

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

¹ CERD/C/95/D/59/2016.

2.2 Según los peticionarios, el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami enuncia la siguiente definición de quién ha de considerarse sami a los efectos de poder votar en las elecciones para el Parlamento sami:

Se entenderá por sami quien se considere a sí mismo como tal, siempre que:

- 1) Su idioma materno, o al menos el de uno de sus progenitores o abuelos, sea el sami;
- 2) Sea descendiente de una persona inscrita en el catastro o en el registro tributario o de población como lapón montañés, forestal o pescador; o
- 3) Al menos uno de sus progenitores haya sido, o habría podido ser, inscrito como votante en unas elecciones a la Delegación o al Parlamento sami.

Los peticionarios subrayan que, de acuerdo con estos términos, el elemento subjetivo de considerarse a sí mismo sami ha de venir acompañado del cumplimiento de uno de los tres elementos objetivos que se mencionan en los párrafos 1, 2 y 3.

2.3 En el contexto de las elecciones de 2015, se presentaron recursos ante el Consejo Ejecutivo del Parlamento sami y más tarde ante el Tribunal Administrativo Supremo de Finlandia respecto a 182 decisiones del órgano competente del Parlamento sami, la Junta Electoral, de rechazar la inscripción de algunas personas en el censo electoral. El 30 de septiembre de 2015, el Tribunal Administrativo Supremo decidió incluir a 93 de esas personas en el censo electoral, en contra de las decisiones de la Junta Electoral y del Consejo Ejecutivo del Parlamento sami². Los peticionarios indican que, en al menos 53 de esas 93 decisiones, el Tribunal Administrativo Supremo incluyó a un nuevo elector en el censo electoral basándose en una “valoración general”, sin demostrar que esa persona cumpliera uno de los tres criterios establecidos en el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami. En otros casos, ese nuevo elector había sido inscrito en el censo debido a que tenía vínculos familiares con una persona que ya había sido inscrita en el censo electoral en 2011, gracias a la aplicación de la “valoración general” por parte del Tribunal Administrativo Supremo.

2.4 Basándose en las peticiones recibidas, incluidas las de los peticionarios, el 18 de noviembre de 2015 el Consejo Ejecutivo decidió que se celebraran nuevas elecciones, al valorar que la intervención del Tribunal Administrativo Supremo había distorsionado la voluntad del pueblo sami. Algunas de las 93 personas incluidas en el censo de electores interpusieron ante el Tribunal Administrativo Supremo un recurso contra la decisión del Consejo Ejecutivo. El 13 de enero de 2016, el Tribunal Administrativo Supremo anuló la decisión del Consejo Ejecutivo relativa a la celebración de nuevas elecciones. Por consiguiente, los resultados de las elecciones anunciados el 7 de octubre de 2015 pasaron a ser definitivos.

Denuncia

3.1 Los peticionarios indican que se han vulnerado sus derechos, así como los de los miembros de las asociaciones que representan, en su calidad de miembros individuales del pueblo indígena sami, que constituye un grupo de origen étnico específico en virtud de la Convención, tanto en Finlandia como en una zona geográfica más amplia, que abarca regiones de la Federación de Rusia, Noruega y Suecia. Sostienen que las 93 decisiones del Tribunal Administrativo Supremo de fecha 30 de septiembre de 2015 y la decisión del Tribunal de 13 de enero de 2016 (en adelante, “las decisiones”) violan el artículo 1 de la Convención. Estas decisiones tienen de hecho el efecto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública de los peticionarios, así como de todos los miembros de las asociaciones que representan como un grupo de personas.

² Los peticionarios indican que esas 93 personas fueron incluidas en la lista electoral mediante 93 decisiones distintas. Además, señalan que solo 4 de esas decisiones se publicaron en el anuario del Tribunal Administrativo Supremo, mientras que las 89 restantes se mencionaron en un comunicado de prensa del Tribunal.

3.2 Los peticionarios indican además que las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo entrañan un paso importante para anular el derecho del pueblo sami a la autonomía lingüística y cultural. Consideran que, al incluir en el censo electoral para el Parlamento sami a personas que la Junta Electoral no había reconocido como samis, esas decisiones fomentaron la inclusión de personas que no estaban plenamente comprometidas con la defensa de los derechos de los samis, sino que más bien respaldaban los puntos de vista del Estado parte en el Parlamento. Consideran que esta situación desembocará gradualmente en la asimilación forzada del pueblo sami en la población mayoritaria, lo que supone la violación del artículo 1 de la Convención, así como de los artículos 17, párrafo 3 y 121, párrafo 3 de la Constitución de Finlandia³, que tienen por objeto abordar la discriminación, el desposeimiento y las desventajas que ha sufrido históricamente el pueblo sami⁴. El riesgo de asimilación forzada del pueblo sami en la población finlandesa se ve agravado por el hecho de que los samis constituyen una minoría numérica incluso dentro de su territorio⁵. Los peticionarios indican que en 2015 se produjo un ejemplo de ese proceso cuando el Gobierno presentó su proyecto de ley sobre la agencia forestal ante el Parlamento de Finlandia y suprimió todas las disposiciones encaminadas a la protección del pueblo sami en el ámbito de la silvicultura y de cualquier otra actividad comercial en las tierras y las aguas de dominio público de su territorio. Los peticionarios consideran que esto demuestra lo crucial que es proteger al pueblo sami a través de un Parlamento autónomo y con voz.

3.3 Los peticionarios también consideran que las decisiones constituyen una violación de las obligaciones contraídas por el Estado parte en virtud del artículo 5 a), c) y e) de la Convención. En cuanto al artículo 5 a), afirman que al apartarse de la redacción del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, el Tribunal Administrativo Supremo ha ignorado los requisitos de legalidad, previsibilidad, no arbitrariedad y no discriminación. Los peticionarios afirman que las decisiones vulneraron su derecho a la igualdad de trato ante los tribunales y demás órganos de administración de justicia (artículo 5 a) de la Convención). Ante la indeterminación de esta “valoración general”, las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo han generado arbitrariedad y discriminación: se da un tratamiento distinto a casos idénticos y se ignoran diferencias significativas entre situaciones distintas al conceder derechos de voto a decenas de personas que no cumplen ninguno de los tres criterios establecidos en la mencionada Ley. Dado que ese mismo día se dictaron además otras 89 decisiones que no comportaban la inclusión en el registro electoral, las 93 decisiones que sí entrañaban la inscripción de las personas en cuestión en dicho registro suponen discriminación y arbitrariedad. Se han dado casos, por ejemplo, de decisiones contrarias respecto de personas que son hermanas. En el municipio de Enontekiö se aceptó la inclusión de todas las personas que se apellidaban Vieltojärvi, pero se denegó la de aquellas que se apellidaban Keskitalo, a pesar de que ambas familias tienen el mismo origen genealógico.

3.4 Los peticionarios indican, además, que el Estado parte ha violado el artículo 5 c) de la Convención, pues la intervención estatal en el funcionamiento del Parlamento sami está directamente relacionada con la participación política de los samis mediante la elección de su principal órgano de autonomía. Afirman que, si bien los samis que tienen la nacionalidad finlandesa pueden votar en las elecciones al Parlamento nacional, son un grupo tan minoritario que no hay ni un solo diputado sami en el Parlamento de Finlandia. Así pues, las

³ El artículo 17, párrafo 3 dispone que “los samis, como pueblo indígena, al igual que los romaníes y otros grupos, tienen derecho a conservar y desarrollar su propia lengua y cultura. Las disposiciones relativas al derecho de los samis a utilizar la lengua sami ante las autoridades están recogidas en la ley”. El artículo 121, párrafo 3 establece que “las disposiciones sobre el autogobierno en zonas administrativas supramunicipales se establecen por ley. Los samis tendrán autogobierno lingüístico y cultural en su región de origen, según establezca la legislación”.

⁴ Los peticionarios se refieren a la recomendación general núm. 23 del Comité (1997) (párr. 3), en la que se afirma que se ha discriminado y sigue discriminándose a los Pueblos Indígenas, y se les ha privado de sus derechos humanos y libertades fundamentales. En consecuencia, la conservación de su cultura y de su identidad histórica se había visto y seguía viéndose amenazada.

⁵ Los peticionarios indican que, con arreglo a la legislación finlandesa, el territorio sami abarca la parte más septentrional del país, a saber, los municipios de Enontekiö, Inari y Utsjoki, así como la parte septentrional del municipio de Sodankylä.

elecciones al Parlamento sami son una de las únicas formas que tienen los samis de ejercer sus derechos de participación en los asuntos públicos.

3.5 Los peticionarios también consideran que las decisiones dictadas han violado sus derechos en virtud del artículo 5 e) de la Convención, ya que la apropiación gradual del Parlamento sami por parte de la población finlandesa mayoritaria repercutiría negativamente en el ejercicio y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales del pueblo sami de Finlandia, así como de otros países fronterizos en los que también residen los samis. Los peticionarios alegan que dar preferencia al método de “valoración general” sobre el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami ha supuesto un alejamiento de la lengua sami, y que, en consecuencia, se han violado sus derechos lingüísticos, en particular teniendo en cuenta el papel de la lengua sami como principal elemento de cohesión transfronteriza. Por tanto, los peticionarios consideran que se han violado los derechos lingüísticos protegidos por el artículo 5 e) de la Convención.

3.6 Los peticionarios consideran además que, en virtud de sus decisiones de 30 de septiembre de 2015, el Tribunal Administrativo Supremo se negó a reconocer el error en que él mismo había incurrido en sus decisiones de 2011. Los peticionarios se remiten además a las observaciones finales del Comité de 2009, en las que recomendó al Estado parte que diese un peso mayor y adecuado a la identificación que consideren apropiada las propias personas interesadas, como se indica en la recomendación general núm. 8 (1990) del Comité⁶. Según los peticionarios, el Tribunal Administrativo Supremo malinterpretó en sus decisiones de 2011 la recomendación general núm. 8 (1990), pues en lugar de aplicar una interpretación generosa de cada uno de los tres criterios alternativos que figuran en el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami para reconocer a una persona como sami, se apartó de la Ley en determinados casos y sustituyó tanto esta última como la opinión de los propios samis por una “valoración general”, que dio lugar al registro de varios miembros de la población mayoritaria finlandesa como electores en los comicios samis. El Comité puso de relieve ese error en sus observaciones finales de 2012, en las que se mostró preocupado de que la definición adoptada por el Tribunal Administrativo Supremo no tuviera suficientemente en cuenta los derechos de ese pueblo, reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a la libre determinación (art. 3), en particular su derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones (art. 33), así como su derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura (art. 8) (artículo 5 de la Convención). El Comité también recomendó que, al definir quién tiene derecho a votar a los miembros del Parlamento sami, el Estado parte tenga debidamente en cuenta los derechos del pueblo sami a la libre determinación con respecto a su condición dentro de Finlandia, a determinar su propia pertenencia y a no ser sometidos a una asimilación forzada⁷.

Decisión del Comité sobre la admisibilidad

4. El 7 de mayo de 2018, de conformidad con el artículo 14 de la Convención y el artículo 94 de su reglamento, el Comité se pronunció sobre la admisibilidad de la comunicación. En primer lugar, el Comité consideró que, de conformidad con el artículo 14, párrafo 1, de la Convención, no puede examinar las reclamaciones presentadas, a título individual o en representación de grupos de personas, por peticionarios de la Federación de Rusia, Noruega o Suecia. El Comité también consideró que la reserva del Estado parte al artículo 14 de la Convención no le impedía examinar la comunicación, ya que, aunque el Comité de Derechos Humanos estaba examinando una comunicación relativa a los mismos hechos, esta había sido presentada por personas diferentes. El Comité también observó que los peticionarios habían agotado los recursos internos, tal como lo exige el artículo 14, párrafo 7 a), de la Convención. Por último, el Comité consideró que las decisiones adoptadas por las instituciones del Estado parte que repercutían en la composición del Estado parte y en la representación igualitaria del pueblo sami podían tener un efecto directo sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los miembros de la comunidad sami y de los grupos de samis, en los términos establecidos en el artículo 14, párrafo 1, de la

⁶ CERD/C/FIN/CO/19, párr. 13.

⁷ CERD/C/FIN/CO/20-22, párr. 12.

Convención. El Comité decidió que la comunicación era admisible con respecto a los peticionarios que se encontraban bajo la jurisdicción del Estado parte, a título individual. El Comité pidió a las partes que presentaran por escrito observaciones y comentarios sobre el fondo de la comunicación. Para obtener más información sobre los hechos, las alegaciones de los peticionarios, las observaciones de las partes sobre la admisibilidad y la decisión del Comité sobre la admisibilidad, véase *Nuorgam y otros c. Finlandia*⁸.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

5.1 El 29 de agosto de 2018, el Estado parte presentó sus observaciones sobre el fondo de la comunicación.

5.2 El Estado parte reitera sus observaciones en cuanto a la admisibilidad de la comunicación, a saber, que la comunicación equivale a una *actio popularis*, que los peticionarios no han demostrado estar directamente afectados por las decisiones, que no han agotado los recursos internos ya que no participaron en el procedimiento correspondiente ante el Tribunal Administrativo Supremo, y que el Comité no es competente para reexaminar los hechos ya examinados por el Tribunal Administrativo Supremo, especialmente en el caso actual en el que ninguna de las partes involucradas en las decisiones del Tribunal son partes en esta comunicación.

5.3 El Estado parte recuerda los hechos del caso y aclara el razonamiento de la decisión del Tribunal Administrativo Supremo, adoptada el 13 de enero de 2016, por la que se anula la decisión del Consejo Ejecutivo de celebrar nuevas elecciones. El Tribunal afirmó en su sentencia que el Consejo Ejecutivo no tenía competencia para retomar cuestiones jurídicas ya resueltas por el Tribunal, y que sus decisiones eran vinculantes para el Parlamento sami.

5.4 El Estado parte recuerda las disposiciones de su legislación interna que protegen los derechos de los samis como pueblo indígena, así como a todos los ciudadanos frente a cualquier tipo de discriminación, en particular en la Constitución de Finlandia, la Ley de No Discriminación, la Ley del Parlamento Sami, la Ley Skolt y la Ley del Idioma Sami. El Estado parte señala que el Tribunal Administrativo Supremo, en su jurisprudencia, ha prestado atención a la salvaguardia de los derechos del pueblo sami. El Estado parte subraya que el Tribunal Administrativo Supremo examinó detenidamente 182 recursos, tras lo cual aceptó la inscripción de 93 personas en el censo electoral, y que se consultó al Consejo Ejecutivo.

5.5 El Estado parte recuerda que, al examinar la aplicación de la Convención, el Comité abordó la definición de sami mediante la recomendación, en sus observaciones finales⁹, de que el Estado parte diera un peso mayor a la identificación que consideren apropiada las propias personas interesadas, como se indica en la recomendación general núm. 8 (1990) del Comité. En sus posteriores observaciones finales¹⁰, el Comité señaló que el Tribunal Administrativo Supremo, en sus decisiones de 2011, se había basado en las observaciones finales anteriores del Comité, y puso de relieve que el derecho a la libre determinación incluye el derecho del pueblo sami a determinar su propia pertenencia. Además, el Estado parte observa que, en un informe que analiza la jurisprudencia del Tribunal Administrativo Supremo, se señala que las sentencias de 2011 y 2015 se refirieron especialmente a las recomendaciones del Comité de tener más en cuenta la autoidentificación individual en su definición de sami¹¹. El Estado parte también señala que el Comité recomienda que se prohíba explícitamente la discriminación basada en la ascendencia en la legislación interna de los Estados partes (recomendación general núm. 29 (2002)).

5.6 El Estado parte afirma que el Parlamento sami es una institución independiente de derecho público que promueve el interés general del pueblo sami. Con arreglo a la Ley del Parlamento Sami, para las cuestiones relativas a su autogobierno, los samis eligen a los

⁸ CERD/C/95/D/59/2016.

⁹ Véase CERD/C/FIN/CO/19.

¹⁰ Véase CERD/C/FIN/CO/20-22.

¹¹ Leena Heinämäki *et. al.*, *Actualizing Sámi Rights: International Comparative Research*, publicaciones de las actividades de análisis, evaluación e investigación del Gobierno (Oficina del Primer Ministro, 2017).

integrantes del Parlamento sami entre los miembros de su comunidad. Hay unos 6.000 votantes en el censo electoral y un total de cerca de 10.000 samis en Finlandia. El Estado parte señala que existe un proceso para lograr un acuerdo respecto a la enmienda de la Ley del Parlamento Sami, y que la política del Gobierno consiste en no proceder con asuntos que pertenecen al núcleo del autogobierno lingüístico y cultural de los samis en contra de la voluntad del Parlamento sami.

5.7 El Estado parte sostiene que ha adoptado medidas activas para proteger la identidad del pueblo sami y los derechos de sus miembros a practicar y desarrollar su cultura y su idioma en común con los demás miembros del pueblo indígena. El Estado parte destaca que el derecho a votar en las elecciones está establecido por ley y que el Estado ha tomado medidas para garantizar que todos los que tienen derecho a votar puedan ejercerlo. Además, el Estado parte señala que los votantes tienen libertad de elección respecto a sus votos, lo que el Gobierno respeta plenamente, y, por lo tanto, no hay forma objetiva de evaluar el supuesto impacto que tendrían las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo en los resultados de las elecciones. En este sentido, el Estado parte sostiene que los peticionarios están reclamando violaciones indirectas e hipotéticas de los derechos del pueblo sami en general, no de los derechos individuales de los peticionarios. Por ejemplo, los peticionarios afirman que las decisiones equivalen a una asimilación forzada del pueblo sami a la población mayoritaria, pero el Estado parte no puede hacer suposiciones sobre el comportamiento futuro de otras personas, por ejemplo, que los familiares de estas personas recién incorporadas al censo electoral vayan a solicitar a su vez su inclusión en el censo electoral, provocando un crecimiento exponencial de votantes aprobados por el Tribunal.

5.8 El Estado parte concluye que los peticionarios no han demostrado el modo en que se han violado sus derechos en virtud del artículo 5 a) de la Convención ni la manera en que no han sido tratados en pie de igualdad por el poder judicial, dado que los peticionarios no han sido parte en ningún procedimiento interno relativo a los hechos de la presente comunicación. El Estado parte concluye también que los peticionarios no han demostrado que se hayan violado sus derechos en virtud del artículo 5 c), en particular, que se les haya privado del derecho a participar en las elecciones sobre la base del sufragio universal e igual, ya que no han alegado no poder participar en elección alguna. En relación con el artículo 5 e), el Estado parte afirma que los peticionarios no han presentado ninguna alegación específica sobre la forma en que se ven afectados sus derechos en virtud de este artículo. El Estado parte sostiene que las alegaciones de los peticionarios reflejan simplemente sus opiniones y que, no obstante, parecen hablar en nombre de “los samis” y de “los sectores pertinentes de la sociedad sami”. Al mismo tiempo, los peticionarios reconocen que no todos los individuos samis son de la misma opinión que ellos. Por lo tanto, debe entenderse que la comunicación representa únicamente las opiniones de los 23 peticionarios a título individual.

5.9 El Estado parte considera que la constatación de una violación en un caso como el presente, en el que los hechos presentados se basan en acontecimientos hipotéticos, imprevistos y futuros, equivaldría a una interpretación imprevisible de la Convención y a una inseguridad jurídica, lo que debilitaría todo el procedimiento de comunicaciones individuales.

Comentarios de los peticionarios acerca de las observaciones del Estado parte sobre el fondo

6.1 El 14 de diciembre de 2018, los peticionarios presentaron sus comentarios acerca de las observaciones del Estado parte sobre el fondo de la comunicación.

6.2 Los peticionarios reiteran que, a través de las sentencias del Tribunal Administrativo Supremo, el Estado parte ha intervenido en el derecho del pueblo sami a determinar libremente la composición de su órgano representativo y, por lo tanto, ha perjudicado el reconocimiento, el disfrute y el ejercicio por parte de los peticionarios y de otros samis en Finlandia de sus derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural y otros ámbitos de la vida pública; ha violado el derecho de los peticionarios y de otras personas samis a la igualdad de trato ante los tribunales debido al carácter arbitrario de las resoluciones; ha violado el derecho de los peticionarios y de otras personas samis a la participación política al comprometer y deslegitimar la representatividad del Parlamento sami elegido; y ha causado, a través del debilitamiento de la autoridad del

Parlamento sami elegido, efectos adversos sobre el ejercicio y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los lingüísticos, de los peticionarios y de otras personas samis.

6.3 Los peticionarios afirman que algunos acontecimientos recientes demuestran el impacto que la intervención del Estado parte en las elecciones samis ha tenido en el disfrute de sus derechos amparados por la Convención. En primer lugar, los procesos de ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo y de aprobación del plan de una convención nórdica sami han quedado en suspenso. En segundo lugar, el Gobierno y los representantes del Parlamento sami han avanzado en sus negociaciones sobre la reforma del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, llegando incluso a un acuerdo sobre la redacción, si bien posteriormente el acuerdo quedó en suspenso después de que el Gobierno insistiera en que las siguientes elecciones, en 2019, tendrían que llevarse a cabo según la interpretación actual del artículo 3, independientemente de la reforma. En tercer lugar, se ha promulgado una nueva ley sobre la agencia forestal del Gobierno, con la exclusión de todas las cláusulas relativas a los mecanismos de consulta y decisión con los samis, lo que tiene un impacto directo sobre el pastoreo de renos y otros medios de subsistencia basados en la naturaleza que constituyen la cultura sami. En cuarto lugar, Finlandia ratificó el Tratado del Río Teno sin la debida consulta al Parlamento sami, a pesar de que repercute directamente en los derechos de pesca de los samis y sus métodos tradicionales de pesca. Por último, el Gobierno ha anunciado la construcción de un ferrocarril ártico que atravesaría las tierras y zonas centrales de pastoreo de renos de los samis. Los peticionarios afirman que todos estos ejemplos de novedades políticas y legales adversas a sus derechos han sido el resultado de la posición debilitada del Parlamento sami derivada de las elecciones en disputa. Además, añaden que la posición del Parlamento ha sido a menudo marginada o ignorada utilizando como excusa el hecho de que existe una “controversia” en cuanto a la composición del Parlamento, aunque sea el propio Estado el que, según los peticionarios, está en el origen de dicha controversia.

6.4 Los peticionarios sostienen que el Tribunal Administrativo Supremo ha ignorado las observaciones finales del Comité sobre Finlandia de 2012 y se ha basado en una lectura errónea de las observaciones finales del Comité de 2009, adoptando una posición basada en la autoproclamación de una persona como sami junto con la “valoración general” indeterminada, arbitraria e incluso discriminatoria del Tribunal. El Tribunal Administrativo Supremo debería haber entendido que la referencia del Comité en 2009 a dar un peso “adecuado” a la autoidentificación de una persona como sami no puede entenderse como un respaldo a la desestimación tanto del requisito de los criterios objetivos como del derecho del pueblo sami a determinar colectivamente su propia pertenencia de forma no arbitraria y no discriminatoria. Sin embargo, en lugar de limitarse a aplicar una interpretación amplia de cada uno de los tres criterios alternativos, exigida por el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, el Tribunal Administrativo Supremo sustituyó dichos criterios por el vago concepto de “valoración general”. Evidentemente, esto no es lo que el Comité quiso decir respecto a conceder un peso “adecuado” a la autoidentificación individual.

6.5 Los peticionarios también subrayan que su comunicación cuenta con un amplio apoyo entre la comunidad sami y consideran insultante que el Estado parte afirme que su comunicación únicamente presenta las opiniones subjetivas de tan solo 23 personas.

6.6 Los peticionarios desean aclarar que, aun cuando el Estado parte sostiene que se consultó a la Junta Electoral antes de que el Tribunal Administrativo Supremo tomara su decisión, ese gesto fue meramente procesal. La consulta se trataba de un procedimiento puramente escrito y el Parlamento sami solo disponía de unos días para presentar observaciones sobre 182 recursos.

6.7 Por último, los peticionarios señalan el hecho de que el informe¹² al que se refiere el Estado parte critica duramente las decisiones adoptadas por el Tribunal y la arbitrariedad de la “valoración general”.

6.8 Por último, los peticionarios subrayan que se celebrarán nuevas elecciones en septiembre de 2019, y que es muy probable que miembros de la población mayoritaria

¹² *Ibid.*

finlandesa presenten nuevas solicitudes de inclusión en el censo electoral acogándose a la “valoración general”.

6.9 Los peticionarios solicitan que el Comité considere que las 93 sentencias del Tribunal Administrativo Supremo de 30 de septiembre de 2015 y la sentencia del mismo Tribunal de 13 de enero de 2016 constituyeron una violación del artículo 1 y del artículo 5 a), c) y e) de la Convención, y que sus sugerencias y recomendaciones al Estado parte, de conformidad con el artículo 14, párrafo 7 b), de la Convención, incluyan:

a) Una disculpa pública del Estado parte por las violaciones de la Convención que constate el Comité;

b) La suspensión inmediata de cualquier proceso legislativo, convencional o administrativo en curso que afecte significativamente a los derechos e intereses del pueblo sami y para el que no se haya obtenido el consentimiento libre, previo e informado de los samis;

c) El inicio inmediato y urgente de un proceso de modificación del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, que esté en vigor para las elecciones a dicha cámara previstas en septiembre de 2019 y defina los criterios para poder votar de forma que se respete el derecho de los samis a ejercer su libre determinación y se limite la revisión judicial externa de las decisiones de los órganos del Parlamento sami por los tribunales del Estado a aquellas situaciones en que dichas decisiones sean fehacientemente arbitrarias o discriminatorias.

Observaciones adicionales del Estado parte

7.1 El 24 de abril de 2019 y el 9 de agosto de 2019, el Estado parte presentó nuevas observaciones y actualizó algunas informaciones relativas al asunto en cuestión.

7.2 El Estado parte señala que el Parlamento sami decidió el 25 de septiembre de 2018 que no aceptaba la propuesta de modificación de la Ley del Parlamento Sami. Según el Estado parte, dicha modificación habría supuesto cambios esenciales en la autonomía lingüística y cultural del pueblo sami.

7.3 El Estado parte señala también que el Comité de Derechos Humanos, en sus dictámenes relativos a las comunicaciones *Sanila-Aikio c. Finlandia*¹³ y *Käkkäläjärvi y otros c. Finlandia*¹⁴, consideró que los hechos ponían de manifiesto una violación del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, leído por sí solo y conjuntamente con el artículo 27 del Pacto, interpretado a la luz del artículo 1 del Pacto. El Comité de Derechos Humanos recomendó específicamente que se revisara el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami¹⁵. El Estado parte observa que cuatro miembros del pleno del Parlamento sami¹⁶ publicaron una declaración en la que afirmaban que la decisión del Comité de Derechos Humanos no era imparcial y se basaba en información deficiente, y que el Tribunal Administrativo Supremo había declarado ilegales las decisiones del Comité Electoral y del Consejo, por lo que sería necesario seguir recurriendo al Tribunal.

7.4 En relación con esos dictámenes del Comité de Derechos Humanos, el Estado parte subraya que el Tribunal Administrativo Supremo los ha aceptado, pero señala que el principio de “valoración general” ha sido importante en la toma de decisiones del Tribunal Administrativo Supremo cuando las personas en cuestión, en principio, cumplían los criterios enunciados en el párrafo 2 del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, por ejemplo, si parecían cumplir uno de los requisitos pero las pruebas para demostrarlo no eran totalmente completas. Por lo tanto, el Tribunal Administrativo Supremo sostiene que no ha ignorado los criterios objetivos, sino que había interpretado la Ley tratando de tener en cuenta las recomendaciones del Comité, así como el historial legislativo de la Ley del Parlamento Sami, las posiciones adoptadas por la Comisión de Derecho Constitucional del Parlamento de Finlandia, otra legislación nacional pertinente y los instrumentos internacionales de derechos

¹³ *Sanila-Aikio c. Finlandia* (CCPR/C/124/D/2668/2015).

¹⁴ *Käkkäläjärvi y otros c. Finlandia* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

¹⁵ *Ibid.*, párr. 11.

¹⁶ El pleno del Parlamento sami está compuesto por 21 miembros y 4 suplentes.

humanos, al tiempo que había interpretado la Ley desde un enfoque fundamental y favorable a los derechos humanos.

7.5 El Estado parte también observa que, el 3 de abril de 2019, el Consejo Ejecutivo del Parlamento sami remitió una solicitud al Tribunal Administrativo Supremo para que anulara sus decisiones de 26 de noviembre de 2011 y 30 de septiembre de 2015 a la vista del dictamen del Comité de Derechos Humanos. El Tribunal Administrativo Supremo señaló que el hecho de adoptar una interpretación abierta de la ley no justifica la anulación de la decisión final de un tribunal, con arreglo a la Ley de Procedimiento Judicial Administrativo. El Tribunal evaluó si existían motivos para anular las decisiones correspondientes por una aplicación manifiestamente errónea de la ley. Observó que el Comité de Derechos Humanos había adoptado el dictamen después de dichas decisiones y que, antes de esa adopción, no existía una jurisprudencia clara o, en todo caso, la jurisprudencia anterior era más favorable a la autoidentificación individual que a la identificación de grupo. Por lo tanto, no se podía concluir que el Tribunal Administrativo Supremo, en el momento de adoptar las decisiones en cuestión, hubiera aplicado la Ley de manera errónea a la luz de la jurisprudencia disponible. De ello se desprende que no había motivos que justificaran la anulación.

7.6 El Estado parte también señala que el 1 de julio de 2019, el Comité Electoral del Parlamento sami retiró del censo electoral a las 93 personas que se habían añadido tras las decisiones del Tribunal. Esta decisión fue revocada por el Tribunal Administrativo Supremo con respecto a un individuo que la había recurrido. El Estado parte afirma que algunas de esas 93 personas, incluidos miembros del pleno del Parlamento sami, trasladaron al Gobierno su preocupación por su protección legal en el procedimiento ante el Comité de Derechos Humanos, ya que no habían sido escuchados. El Estado parte recuerda que hubo 182 recursos judiciales, de los cuales solo 93 tuvieron éxito, y que está en la naturaleza de cualquier procedimiento judicial que el resultado no sea de la satisfacción de todas las partes, o de las personas no involucradas en el procedimiento.

7.7 El Estado parte también afirma que está decidido a promover la realización de los derechos lingüísticos y culturales de todo el pueblo sami de forma que se tengan en cuenta los tratados internacionales pertinentes.

7.8 En relación con lo que los peticionarios describen como acontecimientos negativos que demostrarían el impacto de la intervención del Estado parte en las elecciones, el Estado parte considera que las alegaciones de los peticionarios carecen de fundamento y son en parte erróneas. En cuanto al proyecto del ferrocarril ártico, el Estado parte afirma que aún no se ha adoptado ninguna decisión sobre la construcción o la elección del trazado; y que el proyecto al que se refieren los peticionarios no es más que una iniciativa de dos empresas privadas que no ejercen ningún control sobre las zonas de terreno afectadas y no están en condiciones de tomar ninguna decisión sobre la construcción del ferrocarril. El Estado parte reitera que no existe ninguna relación de causalidad entre las decisiones del Tribunal Administrativo Supremo y esas alegaciones. Los peticionarios se limitan a alegar una violación indirecta e hipotética de los derechos del pueblo sami en general, basándose en sus propias suposiciones sobre el comportamiento futuro de algunos individuos.

7.9 El Estado parte afirma que los peticionarios no han aportado ninguna información que demuestre el modo en que se han violado sus derechos en virtud del artículo 5 a) de la Convención, es decir, en qué manera han recibido un trato no igualitario por parte de los tribunales. El Estado parte subraya que la primera peticionaria, la Sra. Nuorgam, recibió recientemente una sentencia del Tribunal de Distrito de Laponia, de fecha 6 de marzo de 2019, en la que se le dio la razón. En la sentencia se reconocía que los demandados (entre los que se encontraba la Sra. Nuorgam) habían ejercido legítimamente su derecho a pescar en un río de origen sami con arreglo al tipo de pesca al que ellos, como pueblo sami, tienen derecho en virtud de la Constitución. Esta decisión ha sido recurrida por la fiscalía.

7.10 El Estado parte observa que el Comité no ha solicitado declaraciones a las partes en el procedimiento interno ante el Tribunal Administrativo Supremo, y que la situación de las personas que fueron añadidas al censo electoral no fue considerada por el Comité de Derechos Humanos en su dictamen.

7.11 En relación con las alegaciones de los peticionarios de que se han violado sus derechos en virtud del artículo 5 c) de la Convención, el Estado parte considera que los peticionarios no han fundamentado la forma en que se violaría su derecho a participar en las elecciones para votar y presentarse como candidatos, sobre la base del sufragio universal e igual.

7.12 En relación con las alegaciones de los peticionarios relativas al artículo 5 e), el Estado parte también considera que los peticionarios no han demostrado que se haya violado ninguno de los derechos comprendidos en ese artículo, ya que no han alegado ninguna supuesta violación específica.

Comentarios de los peticionarios acerca de las observaciones adicionales del Estado parte

8.1 El 24 de julio de 2019 y el 16 de diciembre de 2019, los peticionarios formularon comentarios acerca de las observaciones adicionales del Estado parte.

8.2 En cuanto a la modificación de la Ley del Parlamento Sami, los peticionarios afirman que los samis apoyaron la propuesta de modificación redactada con ellos en un grupo de trabajo creado por el Gobierno. Sin embargo, se sintieron presionados para aceptar que las elecciones al Parlamento sami de 2019 se siguieran celebrando con arreglo a la actual interpretación del artículo 3, lo que daría lugar a las mismas violaciones de la Convención y de las demás obligaciones internacionales del Estado parte en materia de derechos humanos que se habían producido durante las elecciones de 2015. Los peticionarios aclaran, no obstante, que su denuncia se refiere a los hechos de las elecciones de 2015, y no a los hechos que pudieran haber ocurrido durante las elecciones de 2019.

8.3 Además, los peticionarios afirman que dicha medida legislativa no sería necesaria para la aplicación del dictamen final del Comité de Derechos Humanos si el Tribunal Administrativo Supremo hubiera aceptado la solicitud de anulación de sus decisiones de 2011 y 2015.

8.4 Los peticionarios señalan que, en su sentencia de 6 de julio de 2019, el Tribunal Administrativo Supremo no impugnó los dictámenes del Comité de Derechos Humanos, sino que expresó algunas críticas leves a la interpretación del Comité de Derechos Humanos de la propia jurisprudencia del Tribunal. Si bien el Comité de Derechos Humanos había afirmado que el tribunal nacional había incluido en el censo electoral de las elecciones al Parlamento sami a personas que no cumplían ni uno solo de los tres criterios objetivos alternativos previstos en el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, el Tribunal Administrativo Supremo califica ahora esta caracterización de “simplista” y ofrece largas explicaciones y justificaciones (defensivas) sobre su propia jurisprudencia. Sin embargo, un nuevo resumen de un caso anterior del Tribunal Administrativo Supremo (núm. KHO 1999:55), efectuado por el propio Tribunal, demuestra claramente cómo las sentencias posteriores impugnadas de 2011 y 2015 se desviaron de lo que había sido establecido por el propio Tribunal como la lectura adecuada del artículo 3, y de lo que el pueblo sami había aceptado. Los peticionarios se refieren a la interpretación de la que se apartan las sentencias que denuncian como la “interpretación consensuada”.

8.5 Además, los peticionarios afirman que la interpretación que el Gobierno hace de las decisiones de 2011 y 2015 del Tribunal Administrativo Supremo, según la cual el principio de “valoración general” solo se utilizó siempre que se cumpliera *prima facie* uno de los tres criterios objetivos alternativos, es solo una interpretación retrospectiva de las sentencias del Tribunal, pero claramente no era una consideración que estuviera presente en la decisión del Tribunal en ese momento. Los peticionarios sí reconocen que dicho razonamiento está presente en las recientes sentencias de julio de 2019 del Tribunal Administrativo Supremo sobre el mismo asunto. Los peticionarios consideran que las explicaciones del Estado parte aclaran que el Tribunal decidió conscientemente dar un peso indebido a las observaciones finales de 2009 del Comité (relativas a la autoidentificación individual) para dejar de lado las observaciones finales de 2012 (que hacían hincapié en la autodeterminación sami y los criterios objetivos).

8.6 En cuanto a la carta de cuatro miembros electos del Parlamento sami presentada por el Estado parte, los peticionarios consideran que el Estado parte trata de dar al Comité la impresión de que los peticionarios no gozan de un amplio apoyo dentro de la sociedad sami

con respecto a su denuncia pendiente ante el Comité. Los peticionarios afirman que el hecho de que cuatro miembros del Parlamento sami hayan publicado una carta contra el Parlamento sami y contra las acciones de las personas que han presentado quejas ante los órganos internacionales de derechos humanos es lamentable, pero simplemente refleja el hecho de que las repetidas intervenciones del Estado parte en la autodeterminación sami, principalmente en el contexto de las elecciones de 2011 y 2015 al Parlamento sami, han tenido las consecuencias típicas de *divide et impera* (divide y vencerás), toda vez que algunas personas samis, comprensiblemente, adoptan un enfoque menos decidido para defender los derechos del pueblo sami y, en lugar de ello, buscan la colaboración con la población local predominante (finlandesa).

8.7 En cuanto a la cuestión de por qué los 93 ciudadanos añadidos al censo electoral no son parte de este procedimiento, los peticionarios insisten en que no han tratado de hablar en nombre de las personas que fueron incluidas en el censo electoral del Parlamento sami en contra de las decisiones cuidadosamente consideradas de los órganos del Parlamento sami, ni en nombre de las personas cuya solicitud de inclusión en el censo electoral hubiera sido denegada por los órganos del Estado parte.

8.8 En lo relativo al proceso penal contra la Sra. Nuorgam, los peticionarios aclaran, en primer lugar, que no es el objeto de la comunicación y que lo plantearon simplemente para ilustrar las consecuencias del debilitamiento del Parlamento sami en cuestiones de discriminación. Destacan que el Estado parte sigue presentando cargos contra ella, en el marco del recurso.

8.9 Respecto al proyecto del ferrocarril ártico, los peticionarios insisten en que es solo un ejemplo de las consecuencias de la creciente discriminación contra el pueblo sami. Sin embargo, afirman que, aunque el Gobierno central no participe directamente en el proyecto, los organismos gubernamentales locales y regionales, que son responsabilidad del Estado parte, siguen preparando el proyecto, que tendría un efecto devastador en la cultura y el modo de vida samis.

Deliberaciones del Comité

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

9.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información y pruebas documentales presentadas por las partes, de conformidad con el artículo 14, párrafo 7 a), de la Convención y el artículo 95 de su reglamento.

9.2 El Comité observa las alegaciones de los peticionarios de que, en al menos 53 de esas 93 decisiones, el Tribunal Administrativo Supremo incluyó a un nuevo elector en el censo electoral basándose en una “valoración general” de los hechos, sin demostrar que esas personas cumplieran uno de los tres criterios establecidos en el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami. Los peticionarios argumentan que las decisiones constituyen una violación de las obligaciones contraídas por el Estado parte en virtud del artículo 5 a), c) y e) de la Convención. Asimismo, alegan que el Estado parte ha violado el derecho de los peticionarios y de otras personas samis a la igualdad de trato ante los tribunales debido al carácter arbitrario de las resoluciones; ha intervenido en el derecho del pueblo sami a determinar libremente la composición de su órgano representativo y, por lo tanto, ha perjudicado el reconocimiento, el disfrute y el ejercicio por parte de los peticionarios y de otros samis en Finlandia de sus derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural y otros ámbitos de la vida pública; ha violado el derecho de los peticionarios y de otras personas samis a la participación política al comprometer y deslegitimar la representatividad del Parlamento sami elegido; y ha causado, a través del debilitamiento de la autoridad del Parlamento sami elegido, efectos adversos sobre el ejercicio y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los lingüísticos, de los peticionarios y de otras personas samis.

9.3 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que los peticionarios no han determinado la manera en que se ha vulnerado su derecho, conforme al artículo 5 c) de la Convención, de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegidos, por medio del sufragio universal e igual, de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y de acceder, en condiciones de igualdad, a la función pública, puesto que su derecho de voto no se ha visto afectado.

9.4 El Comité recuerda en primer lugar que las disposiciones de la Convención se aplican a los Pueblos Indígenas. Como señaló en su recomendación general núm. 23 (1997), la cultura y la identidad histórica de los Pueblos Indígenas se ha visto y sigue viéndose amenazada. El Comité exhortó a los Estados partes a que garantizaran que los miembros de los Pueblos Indígenas gozaran de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adoptara decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado¹⁷. El Comité ha reafirmado con frecuencia la concepción de que la falta de consultas apropiadas con los Pueblos Indígenas puede constituir una forma de discriminación racial y puede quedar comprendida en el ámbito de aplicación de la Convención. El Comité se adhiere al enfoque de derechos humanos del consentimiento libre, previo e informado, en tanto norma derivada de la prohibición de la discriminación racial, que constituye la principal causa subyacente de la mayor parte de la discriminación de que son objeto los Pueblos Indígenas¹⁸. Consciente de la dimensión colectiva de los derechos de los Pueblos Indígenas, el Comité invitó a los Estados partes a proporcionar a los Pueblos Indígenas las condiciones que les permitan un desarrollo económico y social sostenible, compatible con sus características culturales, y a garantizar que las comunidades indígenas puedan ejercer su derecho a practicar y reavivar sus tradiciones y costumbres culturales y preservar y practicar su idioma¹⁹. En lo que respecta a los Pueblos Indígenas, la realización de este derecho puede incluir o incluso exigir la creación de un organismo independiente que represente los intereses y las posiciones de los miembros de la comunidad indígena. Tal organismo es importante para garantizar la participación adecuada de la comunidad indígena en los procesos de toma de decisiones del Estado que afectan a los derechos e intereses de la comunidad indígena. También es un instrumento para facilitar y permitir los procesos consultivos que exige el derecho internacional. El Comité señala además la importancia del derecho a la participación política en virtud del artículo 5 c) de la Convención para el disfrute y la plena realización de otros derechos de las comunidades indígenas, en particular sus derechos económicos, sociales y culturales garantizados en virtud del artículo 5 e).

9.5 El Comité observa que entre las facultades y obligaciones del Parlamento sami están las de preservar la lengua y la cultura samis, ocuparse de las cuestiones relacionadas con la condición de pueblo indígena de los samis, representar al pueblo sami a nivel nacional e internacional en asuntos que sean de su competencia y ser consultado por todas las autoridades respecto de numerosas cuestiones que afectan a los samis como pueblo indígena o de proyectos de desarrollo que se pretenda llevar a cabo en su territorio²⁰. En consecuencia, el Comité considera que el Parlamento sami constituye la institución que permite, según el derecho interno finlandés, la participación efectiva del pueblo sami en la vida pública como pueblo indígena. El Parlamento sami también lleva a cabo negociaciones para garantizar que se busque un consentimiento libre, previo e informado en todos los asuntos que afectan al pueblo sami. El Comité considera que estas funciones determinan el disfrute de los derechos políticos de los miembros de los Pueblos Indígenas protegidos por el artículo 5 c) de la Convención; todo ello sin perjuicio de otros derechos políticos que los samis finlandeses puedan tener como ciudadanos finlandeses en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos. Por consiguiente, el proceso electoral relativo al Parlamento sami ha de asegurar la participación efectiva de los interesados, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate, como garantía de la viabilidad y el bienestar de la comunidad indígena en su conjunto y como protección efectiva contra su discriminación. El Comité recuerda su decisión sobre la admisibilidad del presente caso, en la que afirmó que

¹⁷ Recomendación general núm. 23 (1997), párr. 4 d).

¹⁸ *Ågren y otros c. Suecia* (CERD/C/102/D/54/2013), párr. 6.16, y *A/HRC/39/62*, párrs. 9 y 10.

¹⁹ Recomendación general núm. 23 (1997), párrs. 4 c) y e).

²⁰ Ley sobre el Parlamento Sami, art. 5.

las decisiones adoptadas por las instituciones del Estado parte que repercuten en la composición del Parlamento sami y en la representación igualitaria del pueblo sami pueden tener un efecto directo sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los miembros individuales de la comunidad sami y de los grupos de samis, en los términos establecidos en el artículo 14, párrafo 1, de la Convención²¹. Por consiguiente, el Comité reitera que la composición y el funcionamiento efectivo del Parlamento sami y su capacidad para representar adecuadamente las opiniones del pueblo sami afectan tanto individual como colectivamente a los derechos de los peticionarios, en virtud del artículo 5 c) de la Convención, en su calidad tanto de miembros del pueblo sami como de votantes inscritos en el censo electoral sami.

9.6 El Comité observa que el derecho a votar en las elecciones del Parlamento sami está determinado por los requisitos del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, que contiene un requisito subjetivo (la autoidentificación como sami) y un requisito objetivo basado en la lengua materna o la ascendencia. Según el Estado parte, el Comité ha recomendado que las legislaciones nacionales prohíban explícitamente la discriminación basada en la ascendencia. El Comité recuerda que la prohibición de la discriminación racial que subyace en la Convención exige que los Estados partes garanticen a todas las personas bajo su jurisdicción el disfrute de la igualdad de derechos *de iure* y *de facto*. De acuerdo con el artículo 2, párrafo 1 c), todo Estado parte debe tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales, nacionales y locales, y para enmendar, rescindir o anular cualquier ley o reglamento que tenga el efecto de crear o perpetuar la discriminación racial, dondequiera que exista. Los Estados deben adoptar medidas positivas para permitir la realización de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas, ya sea eliminando los obstáculos restantes o adoptando medidas legislativas y administrativas específicas para cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención²². El Comité señala que la necesidad del pueblo sami de salvaguardar su cultura y sus medios de vida es una de las razones por las que los Estados partes deben adoptar medidas positivas concretas para garantizar su consulta y participación efectivas en la toma de decisiones. El Comité recuerda que, en su recomendación general núm. 32 (2009), aclaró que la noción de que las medidas especiales no deben dar lugar a derechos separados para los diferentes grupos raciales debe distinguirse de los derechos aceptados y reconocidos por la comunidad internacional para asegurar la existencia y la identidad de grupos tales como minorías, Pueblos Indígenas y otras clases de personas cuyos derechos se aceptan y reconocen también en el marco de los derechos humanos universales²³.

9.7 En el presente caso, el Comité observa que la creación del Parlamento sami es una medida adoptada, como ya se ha mencionado, para permitir la participación efectiva de los samis en la vida pública como pueblo indígena, y para celebrar negociaciones con el fin de obtener un consentimiento libre, previo e informado, lo que forma parte de los derechos de los miembros de los Pueblos Indígenas protegidos por el apartado c) del artículo 5 de la Convención. Al ser una medida especial, no da lugar a derechos separados para los distintos grupos raciales, ya que todos los ciudadanos, estén registrados o no en el censo electoral, participan en el sistema democrático de Finlandia en igualdad de condiciones.

9.8 El Comité también observa que la definición del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami se utiliza exclusivamente a efectos de establecer el censo electoral del Parlamento sami, pero no determina el disfrute de otros derechos. Por último, el Comité señala que la finalidad de los requisitos subjetivos y objetivos del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami es garantizar la representatividad del Parlamento sami para los samis como pueblo indígena. En ese contexto, el uso de una distinción basada en la ascendencia como criterio objetivo en las circunstancias específicas del presente caso es razonable, está justificado por ese propósito²⁴ y es compatible con otras obligaciones en materia de derechos humanos.

²¹ *Nuorgam y otros c. Finlandia* (CERD/C/95/D/59/2016), párr. 7.11.

²² *Ågren y otros c. Suecia*, párr. 6.13.

²³ Recomendación general núm. 32 (2009), párr. 26.

²⁴ Véase también Comité de Derechos Humanos, *Lovelace c. el Canadá*, dictamen, comunicación núm. 24/1977, párr. 16.

9.9 El Comité observa que, en su última comunicación, el Estado parte argumentó que el “criterio de valoración general” había tenido importancia en la toma de decisiones del Tribunal Administrativo Supremo cuando la persona en cuestión, en principio, cumplía los criterios enunciados en los párrafos 1 o 2 del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, y que, por lo tanto, el Tribunal Administrativo Supremo sostuvo que no había ignorado los criterios objetivos, sino que, en sus sentencias de 2015, se había basado en las observaciones finales del Comité en el sentido de dar mayor peso a la autoidentificación, así como en el historial legislativo de la Ley del Parlamento Sami, las posiciones adoptadas por la Comisión de Derecho Constitucional del Parlamento de Finlandia, otras leyes nacionales pertinentes y los instrumentos internacionales de derechos humanos, al tiempo que había interpretado la ley desde un enfoque fundamental y favorable a los derechos humanos. El Comité recuerda que, en el caso *Käkkäläjärvi y otros c. Finlandia*, mencionado por ambas partes en la presente comunicación, el Comité de Derechos Humanos observó que era indiscutible para las partes que en la mayoría de los casos el Tribunal Administrativo Supremo había declarado explícitamente que la persona no cumplía ninguno de los criterios objetivos enunciados en el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami²⁵.

9.10 El Comité recuerda que, según el artículo 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los Pueblos Indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones, y a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos. El artículo 9 de la Declaración establece que los Pueblos Indígenas y sus individuos tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate, y que del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo. Con arreglo al artículo 8, párrafo 1, de la Declaración, los Pueblos Indígenas y sus individuos tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura. En este contexto, el Comité observa el proceso de modificación del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami tras las negociaciones entre las autoridades del Estado parte y representantes del Parlamento sami y que, según el Estado parte, el Parlamento sami no aceptó la propuesta de modificación de la Ley.

9.11 El Comité recuerda que en 2012 y 2013 ya manifestó su preocupación por el hecho de que la definición adoptada por el Tribunal Administrativo Supremo (en sus decisiones de 2012) no hubiera tenido suficientemente en cuenta los derechos del pueblo sami, reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a la libre determinación (art. 3), en particular su derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones (art. 33), así como su derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura. El Comité también desea aclarar que la recomendación que formuló en su observación final de 2009 se refería a dar un peso “adecuado”²⁶, mientras que en posteriores observaciones finales, el Comité recomendó que, al definir quién tiene derecho a votar a los miembros del Parlamento sami, se deberían tener debidamente en cuenta los derechos del pueblo sami a la libre determinación con respecto a su condición dentro de Finlandia, a determinar su propia pertenencia y a no ser sometidos a una asimilación forzada²⁷.

9.12 El Comité reconoce el derecho y la obligación de los Estados partes de garantizar la legalidad de todas las decisiones administrativas adoptadas por sus autoridades internas u otras instituciones públicas. El Comité desea destacar que, si bien el principio de libre determinación otorga a las comunidades indígenas el derecho a determinar libremente su propia composición, de conformidad con el artículo 33, párrafo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las decisiones relativas a la participación en órganos representativos y elecciones no pueden adoptarse de manera arbitraria o con el objetivo o el efecto de excluir a miembros o votantes, en violación del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, el control judicial de los tribunales estatales puede desempeñar un papel importante y legítimo. El Comité destaca

²⁵ *Käkkäläjärvi y otros c. Finlandia*, párr. 9.7.

²⁶ [CERD/C/FIN/CO/19](#), párr. 13.

²⁷ [CERD/C/FIN/CO/23](#), párrs. 14 y 15, y [CERD/C/FIN/CO/20-22](#), párrs. 11 y 12.

que, en el contexto específico de los derechos de los Pueblos Indígenas, esto debe hacerse de una manera compatible con su derecho a determinar su propia identidad o pertenencia de acuerdo con sus costumbres y tradiciones²⁸, y que no entrañe arbitrariedad. Aunque es competencia del poder judicial interpretar la ley aplicable, al pronunciarse sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y, en particular, sobre los criterios de pertenencia, así como sobre la pertenencia de personas individuales, los tribunales nacionales, sin embargo, tienen que prestar la debida atención al derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas, en particular cuando los tribunales se apartan de los criterios generalmente establecidos sobre la pertenencia y de la evaluación de los órganos representativos de la comunidad en este sentido.

9.13 El Comité ha examinado la información mencionada por las partes, incluido el informe presentado por el Estado parte²⁹, y observa que el Tribunal Administrativo Supremo ha establecido explícitamente en varias ocasiones que no se podía determinar el requisito objetivo, si bien ha seguido haciendo una “valoración general”, basándose principalmente en el requisito subjetivo, y determinando que el recurrente debía ser incluido en el censo electoral. El Comité observa que, incluso suponiendo que, como argumenta el Estado parte, la “valoración general” se utilizara solo cuando hubiera algún indicio de cumplimiento del requisito objetivo, dicha evaluación equivalía en esencia a considerar que un elevado cumplimiento del requisito subjetivo podía eximir al recurrente de ajustarse al criterio de prueba necesario para demostrar el cumplimiento del requisito objetivo. Por lo tanto, parece que, en sus decisiones, el Tribunal Administrativo Supremo no aplicó los requisitos objetivos previstos en la norma aplicable, la Ley del Parlamento Sami.

9.14 En este contexto, el Comité considera que las sentencias han podido modificar artificialmente la circunscripción electoral del Parlamento sami y reducir su capacidad de representar de manera genuina al pueblo sami y sus intereses. Por lo tanto, esas decisiones del Tribunal Administrativo Supremo, que se alejaron sin justificación aparente de la interpretación apropiada existente de la ley aplicable, aceptada por el Tribunal Administrativo Supremo y por el Parlamento sami, vulneraron el derecho de los peticionarios, como miembros del pueblo sami, a determinar colectivamente la composición del Parlamento sami y participar en la dirección de los asuntos públicos, amparado por el artículo 5 c) de la Convención.

9.15 En cuanto a la violación del artículo 5 e) de la Convención, los peticionarios no han demostrado suficientemente que ya se haya producido un efecto adverso en el disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales.

9.16 El Comité ha tomado nota asimismo de las reclamaciones formuladas por los peticionarios en virtud del artículo 5 a) de la Convención, en el sentido de que, al apartarse de la redacción del artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami, el Tribunal Administrativo Supremo ha ignorado los requisitos de legalidad, previsibilidad, no arbitrariedad y no discriminación, y que casos idénticos tuvieron resultados diferentes. El Comité observa la afirmación del Estado parte de que los peticionarios no eran partes en el procedimiento en cuestión y de que no habían demostrado el modo en que se había vulnerado su derecho a la igualdad de trato ante los tribunales. El Comité observa que es indiscutible que los peticionarios no fueron parte del procedimiento nacional, y que no hay información adicional en el expediente que sugiera que se ha violado su derecho a la igualdad de trato ante los tribunales y el resto de órganos de administración de justicia. Por consiguiente, el Comité considera que, en las presentes circunstancias, no hubo violación del apartado a) del artículo 5 de la Convención.

10. En las circunstancias del caso, el Comité, actuando en virtud del artículo 14, párrafo 7 a) de la Convención, estima que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte del artículo 5 c) de la Convención.

²⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 33.

²⁹ *Heinämäki et al., Actualizing Sámi Rights: International Comparative Research.*

11. El Comité recomienda que el Estado parte proporcione un recurso efectivo a los peticionarios iniciando urgentemente una negociación genuina para revisar el artículo 3 de la Ley del Parlamento Sami con el fin de garantizar que los criterios para determinar quién tiene derecho a votar en las elecciones al Parlamento sami se definan de manera que se respete el derecho del pueblo sami a dar su consentimiento libre, previo e informado en asuntos relacionados con su propia composición y su participación con miras al disfrute y la plena efectividad del resto de derechos de las comunidades indígenas, en particular sus derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los apartados c) y e) del artículo 5 de la Convención. Se pide asimismo al Estado parte que dé amplia publicidad al presente dictamen del Comité y que lo traduzca al idioma oficial del Estado parte y al idioma o idiomas de los peticionarios.

12. El Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 90 días, información sobre las medidas que haya adoptado para dar efecto a la presente opinión.
