

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
16 October 2018
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Решение, принятое Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
относительно сообщения № 2668/2015* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	Тииной Санилой-Айкио (представлена адвокатом Мартином Шейниным)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Финляндия
<i>Дата сообщения:</i>	2 октября 2015 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 4 ноября 2015 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия решения:</i>	28 марта 2017 года
<i>Тема сообщения:</i>	право голоса на выборах в парламент саами
<i>Процедурные вопросы:</i>	статус жертвы; исчерпание внутренних средств правовой защиты; необоснованность утверждений
<i>Вопросы существа:</i>	право на самоопределение отсутствие дискриминации; политические права; права меньшинств
<i>Статьи Пакта:</i>	1, 25, 26, 27
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	1, 2

* Принято Комитетом на его 119-й сессии (6–29 марта 2017 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Таня Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Илзе Брандс Кехрис, Сара Кливленд, Оливье де Фрувиль, Кристоф Хейнс, Юдзи Ивасава, Бамариам Койта, Марсиа В.Дж. Кран, Дункан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Мауро Полити, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Аня Зайберт-Фор, Юваль Шани и Марго Ватервал.



1.1 Автором сообщения является Тиина Санила-Айкио, гражданка Финляндии, родившаяся 25 марта 1983 года. Она представляет сообщение от своего имени, от имени народа саами Финляндии и в качестве председателя парламента саами Финляндии на основании решения его совета. Она утверждает, что государство-участник нарушило ее права, предусмотренные статьями 1, 25, 26 и 27 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 23 марта 2012 года. Автор представлена адвокатом.

1.2 2 ноября 2015 года в соответствии с правилом 92 своих правил процедуры Комитет, действуя через своего Специального докладчика по новым сообщениям и временным мерам, постановил отклонить просьбу автора обратиться с настоятельной просьбой к государству-участнику не назначать членов нового парламента саами, прежде чем Комитет сможет высказаться по существу сообщения.

Факты в изложении автора

2.1 В Конституции Финляндии 1999 года содержатся два положения, касающиеся народа саами. Пункт 3 статьи 17 гласит: «Саами как древние обитатели страны, а равно цыгане и другие группы вправе сохранять и развивать свои собственные языки и культуру». Пункт 3 статьи 121 гласит: «Саами имеют на своей территории обитания языковую и культурную автономию в соответствии с предписаниями закона».

2.2 Функционирование и полномочия парламента саами определены в Законе о парламенте саами (974/1995) («Закон»). Задачи, стоящие перед парламентом, изложены в разделе 5 Закона следующим образом: «1) ...заботиться о саамском языке и культуре, а также заниматься вопросами, касающимися их статуса в качестве коренного народа; 2) в вопросах, касающихся задач парламента саами, он может вносить инициативы и предложения на рассмотрение властей, а также делать заявления». Парламент состоит из 25 человек (21 депутат и 4 резервных депутата). В его состав избираются кандидаты, набравшие наибольшее число голосов, с учетом определенных квот, выделяемых общинам.

2.3 Выборы в парламент проводятся раз в четыре года и, согласно статье 21 Закона, каждый саами имеет право голоса с 18 лет. Относительно избирательного списка в пункте 23 предусматривается, что Избирательная комиссия парламента составляет избирательные списки лиц, имеющих право голоса, на основе предыдущего избирательного списка и Системы информации о населении. Саами с правом голоса, которые не были включены в список, вносятся в него на основании их ходатайства. В пункте 26 предусматривается, что «лицу, которое до подсчета голосов предьявляет в Избирательную комиссию или в день выборов в комиссию по подсчету голосов решение Верховного административного суда о том, что он или она имеет право голоса, предоставляется возможность получить документы для голосования и принять участие в выборах». Закон предусматривает право на обжалование в суде решений Избирательной комиссии и Совета парламента по вопросам, касающимся включения в список избирателей, с тем чтобы высший суд по административным делам – Верховный административный суд («Суд») – мог вынести окончательное решение.

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

2.5 Статья 3 стала предметом спора между финским государством и коренным народом саами. Автор утверждает, что, как явствует из формулировки и подтверждается более ранними постановлениями Суда, субъективный элемент, охватываемый в вводной части, и объективные элементы, упомянутые в частях 1–3, носят кумулятивный характер в том смысле, что лицо может быть

зарегистрированным в качестве избирателя только в том случае, если он или она одновременно считает себя саами и отвечает по крайней мере одному из трех перечисленных объективных критериев. Вместе с тем жители северных районов Финляндии не из числа саами провели несколько кампаний с целью зарегистрироваться в качестве избирателей, с тем чтобы повлиять на состав и позицию парламента. Совет парламента рассмотрел все индивидуальные регистрационные записи и сделал попытку принять согласованный и последовательный подход к вопросу об отнесении к саами, с тем чтобы можно было соблюсти как интересы народа саами в плане самоопределения, так и индивидуальные права заявителей.

2.6 В 2011 году Суд принял ряд противоречивых решений, в рамках которых приоритет был отдан пожеланиям лиц в плане регистрации в качестве избирателей в ущерб более объективным критериям, связанным с фактической принадлежностью к этой группе или признанием группой того или иного лица в качестве одного из коренных саами. В результате правительство создало редакционную комиссию для пересмотра Закона о парламенте саами, с тем чтобы преодолеть неопределенность, возникшую в результате юридического толкования определения саами. В 2013 году Комиссия с участием саами приняла решение провести реформу, которая в 2014 году была представлена парламента Финляндии в форме правительственного законопроекта. В силу существования де-факто политической связи между данным законопроектом и предполагаемой ратификацией Финляндией Конвенции Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года (№ 169), рассчитывать на принятие этого законопроекта не приходилось, и в марте 2015 года правительство приняло решение отозвать его.

2.7 В течение несколько месяцев до выборов в парламента саами, прошедших в период с 7 сентября по 4 октября 2015 года, сотни человек обратились с просьбой зарегистрировать их в качестве новых избирателей. По многим таким обращениям Избирательная комиссия и Совет парламента в качестве первых апелляционных инстанций вынесли решение, что они не отвечают критериям определения саами. Вместе с тем 182 лица обжаловали в Суде решение Совета не включать их в список избирателей. 30 сентября 2015 года Суд постановил удовлетворить просьбы 93 лиц, которые затем были допущены к голосованию.

2.8 По словам автора, в большинстве из этих решений Суд четко указал, что данное лицо не удовлетворяет ни одному из объективных критериев, изложенных в статье 3. Прибегнув к тому, что Суд назвал «общим рассмотрением», и заявив о том, что собственное мнение лица по поводу признания себя саами является «серьезным основанием», Суд проигнорировал четкие требования в отношении соблюдения по крайней мере одного из объективных критериев. Суд обосновал такой подход как «опирающееся на конституционные права и права человека» толкование закона, но не уточнил, какие права человека он таким образом поощряет.

2.9 Автор утверждает, что отступления Суда от статутного права представляет собой нарушения статей 17 и 121 Конституции, а также положений Пакта. Суд не проявил уважения по отношению к конституционно гарантированной автономии и международно гарантированному самоопределению саами. Вместо этого Суд в полном объеме воспользовался дискреционными полномочиями и аннулировал право парламента саами осуществлять один из ключевых аспектов автономии и самоопределения, а именно – право участвовать конструктивным образом, но в рамках системы, основанной на верховенстве закона, в определении того, кто является саами. В результате отхода от формулировки статутного права Суд создал ситуацию, характеризующуюся беззаконием, дискриминацией и произволом.

2.10 Анализ решений Суда дал следующие результаты:

а) ни одно из 93 решений не основывается на фактах дискриминации или произвола в решениях Избирательной комиссии или Совета парламента саами в тех случаях, когда они решили не включать этих лиц в список избирателей;

b) по меньшей мере в 53 из 93 решений четко указано, что основанием для включения того или иного лица в список избирателей было «общее рассмотрение», а не сочетание субъективной самоидентификации и по крайней мере одного объективного критерия, как того требуют законодательные положения. Еще 29 решений были основаны на пункте 3 статьи 3 и, следовательно, строились по «принципу домино»: в тех случаях, когда одно лицо было признано саами на основе «общего рассмотрения», даже в отсутствие одного из трех альтернативных объективных критериев, родственники этого лица могли быть признаны саами путем ссылки на подпункт 3. В других девяти решениях логика «общего рассмотрения» была использована даже без упоминания этого понятия, поскольку они основывались на статье 3 Закона и, следовательно, не содержали указания на то, какие из альтернативных объективных критериев были соблюдены. Ни одно лицо не было признано саами на основании статьи 2, и только два лица были признаны саами на основании первоначального главного критерия, изложенного в пункте 1, а именно на основании того, что язык саами является их первым языком. По этим двум случаям оценка Судом фактов отличалась от оценки, проведенной ранее органами парламента саами;

c) эти решения свидетельствуют о недостаточном понимании Судом саамобытности, культуры и жизненного уклада саами, поскольку многие решения были основаны на идее о том, что «полная самоидентификация» лица как саами может быть доказана на основе факторов, которые, как считает Суд, касаются саамобытности саами этого лица, но которые на самом деле очень мало говорят о том, насколько это лицо связано с саамской культурой и образом жизни;

d) по сравнению с 89 делами, в которых Суд оставил в силе решения органов парламента саами не включать соответствующих лиц в список избирателей, 93 решения, по которым такие лица были включены в список, являются дискриминационными и произвольными по своему характеру. Есть случаи, когда, например, решения по братьям и сестрам были противоположными. В общине Энонтекиё все заявители с фамилией Виелтойярве были включены в список, в то время как заявителям с фамилией Кескитало было отказано, причем даже в тех случаях, когда представители обеих групп были дальними родственниками, при этом некоторые из них получили фамилию путем вступления в брак, а не от родителей.

2.11 Результаты выборов были объявлены Избирательной комиссией 6 октября 2015 года¹. Доля избирателей, утвержденных Судом, была наибольшей для общины Энонтекиё, в которой его решения безусловно в значительной степени повлияли на итоги выборов. Так, кандидат Н.В., который активно выступает за самоопределение саамов и за их права на землю, не был избран в качестве полноправного члена, хотя набрал 68 голосов. Его место занял другой кандидат, менее активно выступающий за права человека саами, который набрал 77 голосов. Это является наглядным примером того, как включение 93 лиц в список избирателей повлияло на состав нового парламента, что выразилось в отказе – с точки зрения направленности политики – от стратегий, опирающихся на саамобытность коренного народа саами и их культуру и ориентированных на поиск путей самоопределения саамов в финском государстве и за пределами национальных границ. На основании статьи 3 родственники сотен этих новых избирателей могут зарегистрироваться в качестве избирателей в ходе будущих выборов, что станет еще одним шагом к принудительной ассимиляции саами в основное население путем постепенного занятия мест в парламенте саами представителями основного (финского) населения, проживающего в самых северных общинах Финляндии, в которых саами составляют меньшинство, несмотря на их признание в качестве коренного народа. Такая ситуация нанесет непоправимый ущерб правам саамов по Пакту, поскольку это подрывает конституционно гарантированную им автономию в вопросах, касающихся культуры и языка, и их международно

¹ 10 и 17 декабря 2015 года правительство Финляндии распорядилось о том, чтобы избранные члены приступили к исполнению своих обязанностей на четырехлетний срок полномочий, то есть на период 2016–2019 годов.

охраняемые права на пользование своей культурой, на политические права в отношении участия и самоопределения.

2.12 21 октября 2015 года в Избирательную комиссию поступил ряд жалоб от отдельных лиц, либо от кандидатов саами, которые не были избраны, либо от избирателей, которые голосовали за таких кандидатов, в которых утверждается, что решения Суда представляют собой вмешательство государства в осуществление политических прав и права на самоопределение саами и, таким образом, противоречат Конституции Финляндии и различным договорам, ратифицированным Финляндией, включая Пакт.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что статья 1 Пакта была нарушена – сама по себе или в совокупности со статьями 25, 26 и 27. Решения суда о наделении правом голоса 93 лиц, которые не были признаны имеющими на это право компетентными органами парламента саами, представляют собой прямое вмешательство судебного органа государства-участника в ключевую область пользования правом на самоопределение коренного народа саами и его осуществления. Это нарушение затрагивает самого автора сообщения, а также всех других представителей народа саами Финляндии.

3.2 Указанное вмешательство органа финского государства в дела парламента саами затрагивает права, предусмотренные статьей 25 Пакта, автора, других участвующих в выборах кандидатов и их избирателей в плане участия в ведении государственных дел, права быть избранным на подлинных периодических выборах и получения доступа на условиях равенства к государственной службе в общине саами в Финляндии, предусматривающей функции национального уровня в масштабе всей страны.

3.3 Вмешательство Суда затрудняет осуществление автором и другими представителями народа саами в Финляндии их права использовать свой язык и пользоваться своей культурой совместно с другими членами этой группы лиц. Важным аспектом разногласий в отношении определения саами является роль одного из языков саами для признания самой группой принадлежности к саами, что отличается от понимания, навязанного в настоящее время Судом, который делает упор и на другие критерии. Ожидаемые диспропорции в составе нового парламента саами будут иметь негативные последствия для его способности эффективно действовать в защиту прав народа саами в соответствии со статьей 27 Пакта.

3.4 В связи с утверждениями о нарушении статей 25 и 27 автор ссылается на функции парламента саами в соответствии с Законом. В статье 1 саами признается в качестве коренного населения Финляндии, а избранный ими парламент – в качестве основного инструмента культурной и языковой автономии саами. Статья 5 определяет полномочия парламента в общих чертах и признает его в качестве органа политического представительства в отношениях с финским государством. В соответствии со статьей 6 парламент выступает в качестве представителя народа саами в национальных и международных вопросах. Статья 9 налагает на все органы власти обязанность вести переговоры с парламентом саами по широкому перечню вопросов, затрагивающих саами в качестве коренного народа или касающихся изменений в местах проживания народа саами. Эти и многие другие положения Закона показывают, насколько важное значение для осуществления Финляндией статей 25 и 27 Пакта имеют эффективное функционирование и способность адекватно представлять взгляды народа саами. Парламент является важным инструментом для саами в плане как индивидуального, так и коллективного пользования этими правами и их осуществления. Таким образом, решения Суда представляют собой нарушение этих положений.

3.5 Автор утверждает, что при анализе множественных критериев, используемых для определения того, является ли лицо представителем народа саами, Суд опирался на изолированные, отдельные факты, применение которых приводит к различному рассмотрению идентичных случаев, идентичному рассмотрению явно различных случаев и к произволу в целом. Это затрагивает не только права тех, чьи ходатайства

были отклонены, но и право каждого представителя народа саами в соответствии со статьей 26 Пакта на равенство перед законом. Произвольный характер решений Суда подрывает целостность парламента в деле представления народа саами и отдельных саами. Кроме того, большинство из 93 новых избирателей, допущенных Судом, – это мужчины; большинство из этих же 93 лиц также старше 50 лет. Вероятным следствием решений Суда станет противодействие тенденции к повышению роли в парламенте относительно молодых женщин-саами и занятию ими в нем большего числа руководящих должностей.

3.6 Наконец, автор утверждает, что, нарушая статьи 25, 26 и 27, государство-участник также нарушает право народа саами на самоопределение, закрепленное в статье 1 Пакта.

Замечания государства-участника в отношении приемлемости

4.1 4 и 27 января 2016 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости сообщения. В них указывается, что саами являются единственным коренным народом в Финляндии. Саами имеют свой собственный язык, культуру, культурные обычаи, традиции и средства к существованию. В Финляндии существуют три саамских языка и три формы культуры: скотт и инари, а также северносаамский язык. В соответствии с пунктом 3 статьи 17 Конституции саами как коренной народ имеет право сохранять и развивать свой язык и культуру. Пункт 4 статьи 121 Конституции гарантирует, что саамское население имеет автономию по языку и культуре на территории своего проживания. Закон о парламенте саами регулирует осуществление права на самоуправление. Для решения задач, связанных с их самоуправлением, саами избирают из своих представителей парламент саами. В список избирателей включено около 6 000 человек, в то время как в Финляндии насчитывается около 10 000 саами. Парламент не является вышестоящим органом, а представляет собой независимое учреждение – юридическое лицо в соответствии с публичным правом. Он не защищает общественные интересы как таковые, но пропагандирует общие интересы народа саами.

4.2 На момент представления автором сообщения, она исполняла обязанности председателя парламента и была, таким образом, его законным представителем. Срок ее полномочий истек 31 декабря 2015 года. Она утверждает, что ее сообщение было направлено и от имени представителей коренного народа саами по решению Совета парламента. Однако она не представила каких-либо письменных полномочий, свидетельствующих о том, что действует от имени других лиц.

4.3 Утверждения автора в Комитете касаются косвенных или даже гипотетических нарушений прав народа саами в целом. Она не утверждает, что были нарушены ее индивидуальные права, не демонстрирует, что ее непосредственно затронули нарушения статей 1, 25, 26 и 27 Пакта, и не представляет документальные доказательства в поддержку своих утверждений. В силу этого государство-участник считает, что автор недостаточно обосновала эти заявления для целей приемлемости.

4.4 Государство-участник указывает, что автор сообщения, как таковая, не была стороной в разбирательстве по поводу жалоб, поданных в Суд 182 лицами, за которыми не было признано право участвовать в голосовании, и что ее жалоба в Комитет представляет собой *actio popularis*. Следовательно, она не исчерпала все внутренние средства правовой защиты по смыслу подпункта b) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола.

4.5 Государство-участник утверждает, что Суд подверг тщательному рассмотрению особый статус и права народа саами, в том числе с учетом обязательств Финляндии по Пакту. Комитет не должен ни вновь оценивать факты, которые привели к принятию национальным судом какого-либо решения, вместо ожидаемого, ни ставить под сомнение выводы и заключения национальных судов.

4.6 Решения Суда, который является высшим национальным апелляционным судом по административным вопросам, не могут быть обжалованы. Вместе с тем в качестве способа обжалования в чрезвычайном порядке в сам Суд может быть направлено ходатайство об отмене им своего решения.

4.7 18 ноября 2015 года Совет парламента принял требования исправить результаты выборов на том основании, что Суд ошибочно признал право на голосование 93 лиц. В результате этого Совет постановил провести новые выборы в 2016 году на основе избирательного списка, подтвержденного 20 августа 2015 года. Апелляции на это решение были поданы в Суд. 13 января 2016 года Суд отменил решение Совета. Суд постановил, что Совет не обладает компетенцией рассматривать дело, по которому Суд уже принял решение, и что его решения являются обязательными для Совета. В силу этого решение Совета провести новые выборы является незаконным. Удовлетворив требования о внесении исправлений в своем решении от 18 ноября 2015 года, Совет фактически принял к повторному рассмотрению вопрос об избирательных правах лиц, направивших апелляцию в Суд, игнорируя решение Суда от 30 сентября 2015 года. В то же время Совет проигнорировал решение Избирательной комиссии парламента, которая подтвердила результаты выборов.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника относительно приемлемости сообщения

5.1 В письме от 16 марта 2016 года автор прокомментировала замечания государства-участника. В связи с замечаниями государства-участника в отношении права автора выступать от имени народа саами на коллективной основе автор уточняет, что она была избранным председателем прежнего состава парламента до 23 февраля 2016 года, когда новый состав парламента созвал свою первую сессию. На этой сессии она была переизбрана председателем на период 2016–2019 годов. Таким образом, она без перерыва продолжает оставаться законным представителем парламента. Кроме того, автор представила в Комитет копию официального отчета о заседании Совета парламента от 2 октября 2015 года, на котором было принято решение подать жалобу в Комитет и уполномочить автора представлять народ саами по этому вопросу.

5.2 В отношении замечания государства-участника о том, что заявление является необоснованным, поскольку автор не продемонстрировала, что она непосредственно затронута предполагаемыми нарушениями Пакта, автор утверждает, что такое замечание по существу является поверхностным, так как затронута существо дела, несмотря на то, что оно имеет вид аргумента по вопросу о приемлемости. Автор повторяет свои первоначальные доводы в этой связи и добавляет, что как председатель парламента саами она сталкивается со значительным числом ходатайств в отношении результатов выборов, которые имеют отношение к решениям Суда от 30 сентября 2015 года. Сам факт того, что некоторые представители саамского народа путем направления официального ходатайства оспаривают результаты выборов, свидетельствует о том, насколько спорным для общины саами оказалось такое государственное вмешательство. В тех условиях автор и ее коллеги по Совету приняли решение ответить на многочисленные жалобы путем проведения новых выборов. Данное решение впоследствии было отменено Судом. Кроме того, Суд обязал парламент выплатить по 500 евро каждому из 27 лиц, которые оспаривали решение о проведении новых выборов, тем самым налагая экономические санкции на парламент и подрывая его способность наилучшим образом тратить свои ограниченные ресурсы для защиты прав и интересов саами.

5.3 Для первого заседания нового парламента были характерны внутренние разногласия и решительные протесты саамской молодежи в ответ на угрозу принудительной ассимиляции, исходящей от финского государства и доминирующего финского населения. Такое положение дел подрывает парламент изнутри в качестве института самоопределения и автономного управления саами и влияет на способность автора как индивидуально, так и от имени всех саами пользоваться правами, предусмотренными в статьях 1, 25, 26 и 27 Пакта, осуществлять и защищать их.

5.4 В качестве председателя парламента, одного из выборных членов и представителя коренного народа саами автор в настоящее время испытывает на себе и внешние последствия более разобщенного и менее целеустремленного парламента. Парламент Финляндии в настоящее время рассматривает правительственный законопроект (№ 132 от 2015 года) о государственном лесохозяйственном агентстве.

Когда в декабре 2015 года этот законопроект был представлен в парламент Финляндии правительство исключило из него все проекты положений, которые были направлены на обеспечение особой защиты саами от лесохозяйственной деятельности и других видов коммерческой деятельности применительно к государственным землям и водным ресурсам в районе проживания народа саами, включая их приватизацию. Если бы Суд не вмешался в выборы в парламент саами в форме своих решений от 30 сентября 2015 года, этот парламент был бы более сплоченным и занимал бы более решительную позицию, что позволило бы ему опротестовать, и, возможно, даже не допустить такого негативного развития событий.

5.5 Доводы государства-участника о том, что данное сообщение представляет собой *actio popularis* и что внутренние средства правовой защиты исчерпаны не были, вводят в заблуждение. Во-первых, данное сообщение не было направлено на то, чтобы представлять 182 лица, которые стремились добиться включения в избирательный список в порядке обжалования в Суде. Во-вторых, вмешательство государства Финляндии имело место в виде решений его высшего административного суда. Таким образом, другие внутренние средства правовой защиты отсутствуют. Относительно рассмотрения этим же судом, на что ссылается государство-участник, следует отметить, что это не является обычной мерой правовой защиты и не имеет никаких шансов на успех, за исключением особых случаев, в которых Суд сам признает, что им была совершена ошибка. Последующее решение от 13 января 2016 года свидетельствует о том, что Суд уже отказался пересмотреть свои решения от 30 сентября 2015 года.

5.6 Автор не согласна с заявлением государства-участника о том, что Суд принял во внимание международные обязательства Финляндии, особенно те, которые предусмотрены Пактом. При отмене заключительных замечаний по Финляндии договорных органов Организации Объединенных Наций по вопросу об определении саами Суд опирался на свои предыдущие решения 2011 года и заключение национального политического органа – Комитета по конституционному праву парламента Финляндии.

5.7 Относительно заявления государства-участника о том, что Комитет не должен вновь оценивать факты, которые были рассмотрены национальным судом, автор хотела бы уточнить, что речь идет не о фактах, а о том, что Суд не принял во внимание закрепленные в Пакте права. В компетенции Комитета дать оценку тому, являются ли действия органа государства, включая судебный орган, несовместимыми с Пактом.

Замечания государства-участника относительно существа сообщения

6.1 Государство-участник представило свои замечания относительно существа сообщения 4 мая 2016 года. Государство-участник сообщает, что в Законе о Парламенте саами приводится определение саами. В 2012 году Министерство юстиции учредило рабочую группу для подготовки предложения о пересмотре Закона. В своем меморандуме рабочая группа заявила, что общая цель этого пересмотра заключалась в том, чтобы улучшить предварительные оперативные условия культурной автономии народа саами и парламента саами. На основе предложения Рабочей группы 25 сентября 2014 года на рассмотрение Парламента был представлен законопроект, в котором содержались, в частности, положения о пересмотре этого определения. Предлагаемое определение было поддержано парламентом саами. В ходе обсуждения этого законопроекта на уровне парламентского комитета стало ясно, что парламент Финляндии не утвердит предложенное определение. Поскольку вопрос об определении является наиболее важной частью законопроекта, правительство 12 марта 2015 года постановило отозвать этот законопроект. Министерство юстиции намеревается представить новый законопроект в Парламент, однако нет уверенности в том, что новый законопроект будет направлен на внесение изменений в определение саами.

6.2 Государство-участник указывает, что в заключительных замечаниях Комитета по ликвидации расовой дискриминации в отношении семнадцатого–девятнадцатого периодических докладов Финляндии по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации тот же комитет подтвердил свое мнение о том, что

подход государства-участника к определению того, кто именно может быть отнесен к категории саами и, таким образом, подпадать под действие соответствующего законодательства, принятого в интересах саами, как это определяется Законом о парламенте саами и конкретным толкованием этого закона Верховным административным судом, является чрезмерно ограничительным (CERD/C/FIN/CO/19, пункт 13). В своих заключительных замечаниях по двадцатому–двадцать второму периодическим докладам Финляндии тот же комитет отметил, что хотя Верховный административный суд опирался на предыдущие заключительные замечания Комитета в его решении от 26 сентября 2011 года, в котором приводится определение того, кто является саами с правом голоса для участия в выборах членов парламента саами, он выражает обеспокоенность по поводу того, что в определении, принятом Судом, придается недостаточное значение правам народа саами, признанным в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (праву на самоопределение) (статья 3), в частности их праву определять себя или свой состав в соответствии со своими обычаями и традициями (статья 33), а также их праву не подвергаться принудительной ассимиляции или воздействию в целях уничтожения их культуры (статья 8) (статья 5 Конвенции). Комитет рекомендовал государству-участнику при определении того, кто имеет право выбирать членов парламента саами, уделять должное внимание праву народа саами на самоопределение в отношении его статуса в Финляндии, праву определять состав своих институтов и праву не подвергаться принудительной ассимиляции (см. CERD/C/FIN/CO/20-22, пункт 12).

6.3 В отношении утверждений о нарушении самой по себе статьи 1 государство-участник ссылается на правовую практику Комитета в отношении того, что самоопределение не относится к числу прав, закрепленных в Факультативном протоколе, как это отражено в замечании общего порядка № 23 (1994) о правах меньшинств² и в его Мнениях по делу *Племя озера Любикон против Канады*³. На основе судебной практики статья 1 сама по себе не может рассматриваться в ходе разбирательства в соответствии с Факультативным протоколом.

6.4 Что касается определения саами, то правительство уважает самоидентификацию в качестве главного критерия для определения группы лиц или отдельного лица из числа коренных народов, как это предусмотрено, в частности, в пункте 2 статьи 1 Конвенции о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни. Кроме того, правительство уважает право парламента саами определять свое членство в соответствии с обычаями и традициями саами. В связи с этим были приняты меры по защите самобытности народа саами и прав его представителей пользоваться своей культурой и языком и развивать их совместно с другими представителями этого коренного народа.

6.5 Государство-участник напоминает о принятом Комитетом замечании общего порядка № 25 (1996) об участии в ведении государственных дел и праве голоса, в котором указывается, что права, закрепленные в статье 25, связаны с правом народов на самоопределение, но в то же время отличаются от него. В силу прав, закрепленных в пункте 1 статьи 1, народы могут свободно устанавливать свой политический статус и обладают правом самостоятельно выбирать себе форму конституции и правления. Статья 25 касается права отдельных лиц принимать участие в процессах, относящихся к ведению государственных дел. Согласно первому Факультативному протоколу, эти

² Государство-участник ссылается на пункт 3.1 замечания общего порядка, согласно которому в Пакте проводится различие между правом на самоопределение и правами, предусмотренными в статье 27. Первое является правом, принадлежащим народам, и рассматривается в отдельной части (часть I) Пакта. Самоопределение не относится к числу прав, закрепленных в Факультативном протоколе. Статья 27, которая касается прав индивидов как таковых, напротив, включена подобно всем другим статьям, имеющим отношение к личным правам индивидов, в часть III Пакта и подпадает под действие Факультативного протокола.

³ A/45/40 (том II), приложение IX, стр 1. В пункте 32.1 Комитет отмечает, что Факультативный протокол предусматривает процедуру, в соответствии с которой отдельные лица могут предъявлять претензии о нарушении их индивидуальных прав. Эти права перечислены в части III Пакта в статьях 6–27 по статье 27 включительно.

права, рассматриваемые в качестве прав личности, могут служить основой для подачи сообщений (пункт 2).

6.6 Поскольку статья 25 касается права отдельных лиц принимать участие в процессах, относящихся к ведению государственных дел, государство-участник подчеркивает, что право голоса на выборах в парламент саами устанавливается законом. В этой связи правительство приняло меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять.

6.7 В принципе, голосование на выборах проводится на основе проверенного списка избирателей. Тем не менее Законом о парламенте саами предусматривается процедура, в соответствии с которой любое лицо может подать ходатайство об исправлении путем внесения его в список избирателей, если оно сочтет, что было незаконно исключено из него. В конечном итоге этот вопрос может быть передан на рассмотрение Верховного административного суда в порядке апелляции. В силу этого статья 26d Закона предусматривает, что любое лицо может голосовать в том случае, если до подсчета голосов оно предъявляет Избирательной комиссии или в день выборов комиссии по подсчету голосов постановление Суда, подтверждающее его право голоса. Это лицо также обязано передать постановление Суда или его заверенную копию Избирательной комиссии или комиссии по подсчету голосов для внесения изменений с этой целью в избирательный список.

6.8 Государство-участник повторяет свои аргументы относительно приемлемости сообщения и напоминает о том, что Суд тщательно и подробно рассмотрел все жалобы, консультируясь как с Советом парламента, так и заявителями, в том числе с точки зрения особых прав саами и принимая во внимание *ex officio* свои международные обязательства в области прав человека, в частности обязательства, вытекающие из Пакта и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Государство-участник заключает, что никаких нарушений Пакта в настоящем деле не было.

Комментарии автора по замечаниям государства-участника относительно существа

7.1 28 ноября 2016 года автор представила комментарии по замечаниям государства-участника. Автор повторяет свои предыдущие утверждения и подчеркивает, что тщательному анализу были подвергнуты 182 решения суда от 30 сентября 2015 года, в результате которых 93 человек были включены в список избирателей, а остальные заявки были отклонены, что стало причиной беззакония и произвола. Таким образом, произвольный характер этих решений не только негативно сказывается на положении лиц, чьи заявления были отклонены, что означает иное обращение с ними по сравнению с некоторыми другими лицами, которые были включены в список избирателей, но и на положении всех саами, что представляет собой нарушение статьи 26 и подрывает способность парламента представлять коренной народ саами и отдельных саами.

7.2 Автор ссылается на основные принципы, закрепленные в Законе о парламенте саами, которые показывают, насколько важное значение для выполнения государством-участником статей 25 и 27 Пакта имеют эффективное функционирование парламента и его способность адекватно представлять мнения коренного народа саами. Парламент является важным инструментом для саами как индивидуально, так и коллективно пользоваться своими правами в соответствии со статьями 25 и 27 Пакта и осуществлять их. Статья 9, в частности, налагает на все органы власти обязанность вести переговоры с парламентом саами по обширному перечню вопросов, затрагивающих саами в качестве коренного народа, и по происходящему в местах проживания народа саами. Таким образом, последние решения Суда представляют собой нарушение этих положений. Нарушая статьи 25, 26 и 27, государство-участник также нарушило право коренного народа саами на самоопределение, закрепленное в статье 1 Пакта.

7.3 В своем нынешнем составе парламента саами продолжает защищать права и интересы коренного народа саами, но это нередко делается медленно или

неэффективно из-за того, что время и усилия тратятся на преодоление внутренних разногласий, которые очень часто возникают по поводу отношения парламента к финскому государству и к его нынешней деятельности на землях саами и ее последствиям для источников средств к существованию. Как следствие, парламент саами не может предотвратить принятие правительством и парламентом Финляндии нового закона о государственном лесохозяйственном агентстве⁴, что игнорирует интересы саами и лишает их возможности участия в этом процессе в будущем.

7.4 Аналогичным событием является подготовка в настоящее время нового проекта договора между Финляндией и Норвегией относительно общей границы вдоль реки Тено. Саами были в значительной степени лишены возможности эффективно участвовать в переговорах между двумя правительствами, несмотря на тот факт, что с незапамятных времен они использовали эту реку для промысла лосося. Этот вид деятельности был и остается основным источником средств к существованию для местного населения саами и является частью их образа жизни и культуры. Он определяет их социальную организацию, еженедельный и ежегодный циклы работы, трансграничное сотрудничество, ремесла и искусства, а также фольклор. Публично заявляется, что цель проекта заключается в обеспечении устойчивости запасов лосося, в то время как на самом деле он представляет собой крупномасштабную экспроприацию промысловых прав, которыми коренной народ саами владеет с незапамятных времен. Реализация этого проекта приведет к тому, что значительная часть саами полностью потеряет возможность использовать традиционные формы рыбного промысла, которой она в настоящее время располагает, при этом непропорционально большое число отдыхающих сможет заниматься таким промыслом. Таков еще один реальный пример последствий решений Суда от 30 сентября 2015 года не только для жизни автора и ее коллег – членов избранного парламента саами, но и для жизни всех саами Финляндии.

7.5 Автор повторяет свое утверждение о том, что она представила Комитету доказательство того, что решением от 2 октября 2015 года Совет парламента саами уполномочил автора представлять саами в Комитете⁵. Автор также повторяет свои аргументы в отношении замечания государства-участника о том, что жалоба представляет собой *actio popularis* и что автор не исчерпала все внутренние средства правовой защиты.

7.6 Автор в качестве комментария к заявлению государства-участника указывает на то, что до принятия решений от 30 сентября 2015 года Суд провел консультации с Советом парламента. Она заявляет, что в сентябре 2015 года парламентам пришлось столкнуться с ситуацией, когда одновременно почти 200 лиц обжаловали решение о невключении их в избирательный список, при этом Суд дал ему всего лишь от 3 до 5 рабочих дней для ответа. Совет сделал все возможное для проведения индивидуальной оценки путем участия в определении того, были ли выполнены условия, предусмотренные в разделе 3 Закона. Эти решения свидетельствуют о том, что консультации были простой формальностью. Мнения и доводы парламента не повлияли на выводы Суда, которые были основаны не на требуемой оценке фактов и юридическом толковании Закона, но в большинстве случаев на том, что Суд охарактеризовал как «общее рассмотрение» и «ориентированное на права человека толкование закона», без какого-либо учета фактических обстоятельств или надлежащей правовой оценки и без ссылок на Пакт, права коренных народов или любое другое конкретное индивидуальное право человека.

7.7 Данное дело возникло в результате широкого применения, особенно со стороны Суда, статьи 3 закона. По случаю проведения в 2011 году выборов в парламент Суд отошел от формулировки Закона и включил в избирательные списки лиц, которые не удовлетворяют ни одному из объективных критериев, предусмотренных в статье 3, помимо субъективного критерия индивидуальной самоидентификации. По этим решениям Комитет по ликвидации расовой дискриминации вынес заключительные

⁴ Указанный закон вступил в силу 15 апреля 2016 года.

⁵ Копии протоколов Совета хранятся в Комитете.

замечания в 2012 году, а Комитет по правам человека – в 2013 году⁶. И в тех, и в других содержался призыв к Финляндии при принятии решений в отношении включения в список избирателей делать больший упор на самоопределение саамов. В результате этих решений начался также процесс переговоров между правительством и парламентом саами. Решение, которое удовлетворяло саами, было достигнуто в 2013 году и представлено на рассмотрение национального парламента в правительственном законопроекте № 167 2014 года. Этот законопроект не получил достаточной поддержки, главным образом под давлением большинства населения северной Финляндии, не относящегося к саами. Возникло положение, при котором Суд затем был в состоянии продолжить широко применять статью 3, выходя за рамки ее формулировок.

7.8 Автор не возражает против того, чтобы Суд в принципе имел право рассматривать применение статьи 3 Закона соответствующими органами парламента саами. В то же время она подчеркивает, что для того, чтобы быть совместимым с Пактом, обычным основанием для такого судебного пересмотра должны быть произвол или дискриминация. Ни в одном из 93 случаев Суд не установил, что решение соответствующих органов парламента не признавать соответствующих лиц в качестве законных избирателей было произвольным или дискриминационным.

7.9 Автор добавляет, что решение суда от 13 января 2016 года также представляет собой новое нарушение прав автора и других представителей коренного народа саами в соответствии со статьями 25 и 27, самостоятельно и в совокупности со статьей 1, поскольку это подорвало способность парламента защищать права и интересы коренного народа саами, включая право автора и других лиц саами пользоваться своей культурой совместно с другими членами этой группы. Автор также утверждает, что в результате этого решения парламента был вынужден оплатить судебные издержки 27 лиц, которые оспаривали решение о проведении новых выборов, в размере 11 645 евро. Это создало значительные финансовые трудности и для без того очень ограниченного бюджета парламента.

7.10 Автор вновь заявляет о том, что решения Суда от 30 сентября 2015 года нарушают права автора и других представителей коренного народа саами по статье 26, рассматриваемой как в отдельности, так и совместно со статьей 1. Суд проигнорировал четкие законодательные критерии, изложенные в статье 3 Закона, и применил свое собственное неопределенное понятие «общего рассмотрения», что привело к беззаконию, непредсказуемости, произволу и, в конечном счете, дискриминации, поскольку идентичные случаи рассматривались по-разному, а разные – одинаково.

7.11 Если Комитет сочтет, что решения Суда нарушили ее права и права других представителей коренного народа саами, автор просит, чтобы его государство-участник было призвано обеспечить эффективные средства правовой защиты, которые должны включать в себя: а) публичное извинение за нарушения права коренного народа саами на самоопределение и других прав человека его отдельных представителей, в том числе их права на недискриминацию, участие в политической жизни и на пользование своей культурой; б) немедленное прекращение текущих законодательных нормотворческих или административных процедур, которые могли бы существенно повлиять на права и интересы коренного народа саами в тех случаях, когда не удастся обеспечить соблюдение принципа свободного, предварительного и осознанного согласия саами; в) незамедлительную подготовку поправки к статье 3 Закона о парламенте саами, с тем чтобы определить критерии в отношении предоставления права голоса на выборах в парламента таким образом, который бы обеспечил уважение права народа саами на осуществление своего самоопределения и который бы ограничил внешний судебный пересмотр государственными судами решений, принятых органами парламента, только теми ситуациями, в которых решение было произвольным или дискриминационным; г) выплату компенсации парламенту за понесенные им судебные издержки в связи с

⁶ CCPR/C/FIN/CO/6. В пункте 16 Комитет рекомендовал государству-участнику добиваться прогресса в реализации прав саами путем расширения директивных полномочий их представительных органов, в том числе парламента саами.

решением от 13 января 2016 года; е) выплату компенсации парламенту за его собственные судебные расходы по рассмотрению в Суде вопросов, связанных с выборами 2015 года.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какую-либо жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет в соответствии с пунктом 93 своих правил процедуры должен решить, является ли она приемлемой согласно Факультативному протоколу.

8.2 Согласно подпункту а) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

8.3 Комитет принимает к сведению утверждения государства-участника о том, что автор сообщения не исчерпала всех внутренних средств правовой защиты в соответствии с подпунктом b) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола. Комитет отмечает, что решения, признающие право голоса 93 лиц, были вынесены Высшим административным судом, который является высшим национальным апелляционным судом для административных вопросов. Он также принимает к сведению заявление государства-участника о том, что решения Суда не могут быть обжалованы, хотя как способ обжалования в чрезвычайном порядке самому Суду может быть направлено ходатайство об отмене решения. Комитет далее принимает к сведению утверждение автора о том, что это не является обычной мерой правовой защиты и не имеет никаких шансов на успех, кроме как в исключительных случаях, когда сам Суд признает, что была совершена ошибка, и что последующее решение от 13 января 2016 года свидетельствует о том, что Суд уже отказался пересмотреть свои решения от 30 сентября 2015 года. Комитет отмечает, что государство-участник не продемонстрировало разумную возможность того, что такое ходатайство как способ обжалования в чрезвычайном порядке могло бы явиться эффективным средством правовой защиты с учетом обстоятельств дела. Следовательно, Комитет устанавливает, что подпункт b) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола не исключает возможности рассмотрения им данного сообщения.

8.4 Комитет принимает к сведению утверждение государства-участника о том, что автор не имеет права действовать от имени всего коренного народа саами; что она не утверждает, что были нарушены ее индивидуальные права, при этом она не демонстрирует, что ее непосредственно затронули нарушения статей 1, 25, 26 и 27 Пакта; и что в своих утверждениях автор говорит о косвенных или даже гипотетических нарушениях прав коренного народа саами в целом.

8.5 Она представляет сообщение от своего имени, от имени народа саами Финляндии и в ее качестве председателя парламента саами Финляндии на основании решения его совета⁷. Комитет напоминает, что, согласно статье 2 Факультативного протокола, только лица, которые утверждают, что какое-либо из их прав в соответствии с Пактом было нарушено, могут направлять сообщения. Комитет далее отмечает, что, представив сообщение от своего собственного имени, автор направляет сообщение Комитету в своем качестве представителя коренного народа саами, а также в качестве члена парламента, избранным президентом которого она является. Комитет считает, что в своем личном качестве она может быть затронута вопросами, касающимися функционирования парламента и проведения выборов в него. Соответственно, Комитет считает, что автору не может быть запрещено представить сообщение в Комитет в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола в той мере, в какой она утверждает, что были нарушены ее права личности.

8.6 В отношении утверждения автора по статье 1 Пакта Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой автор в качестве индивидуального лица не может по Факультативному протоколу претендовать на статус жертвы нарушения

⁷ См. пункт 1.1.

права на самоопределение, закрепленного в статье 1 Пакта, касающейся прав народов, как таковых⁸. Комитет также ссылается на то, что Факультативный протокол предусматривает процедуру, в соответствии с которой отдельные лица могут заявлять о нарушении их личных прав, и что эти права не включают те, которые изложены в статье 1 Пакта⁹. Таким образом, Комитет считает, что утверждение автора о нарушении статьи 1 Пакта является неприемлемым в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола. Хотя Комитет некомпетентен на основании Факультативного протокола рассматривать сообщение с заявлениями о нарушении права на самоопределение, закрепленного в статье 1 Пакта, он может толковать статью 1, когда это уместно, с целью определить, были ли нарушены права, закрепленные в частях II и III Пакта¹⁰.

8.7 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что решения Суда от 30 сентября 2015 года о признании заявок на участие в голосовании 93 лиц являются нарушением ее прав и прав других лиц, участвующих в выборах в качестве кандидатов и их избирателей, в соответствии со статьей 25 Пакта принимать участие в ведении государственных дел, быть избранным на подлинных периодических выборах и допускаться на равных основаниях к государственным услугам в общине саами в Финляндии. Кроме того, автор утверждает, что при определении того, является ли лицо представителем коренного народа саами, Суд действовал произвольно, что это затрагивает право каждого представителя народа саами, в соответствии со статьей 26 Пакта, на равенство перед законом и что решения Суда препятствуют осуществлению ее права по статье 27 Пакта на пользование своим языком и своей культурой совместно с другими членами этой группы.

8.8 Комитет отмечает, что автор является представителем коренного народа саами; что в этом качестве она имеет право пользоваться своей культурой, в том числе совместно с другими представителями ее группы; что не вызывает сомнений тот факт, что парламент саами является учреждением, которое гарантирует саами самоуправление в плане языка и культуры в районе проживания саами, и что он может обращаться с инициативами и предложениями в органы государственной власти, а также делать заявления. В этой связи Комитет считает, что решения, принимаемые учреждениями финского государства, которые оказывают воздействие на состав парламента саами и равное представительство саами, могут повлиять на право отдельных представителей общины саами пользоваться своей культурой и использовать свой язык в сообществе с другими представителями, а также на их право на равенство перед законом. Таким образом, Комитет считает, что автор, будучи представителем коренного народа саами и членом парламента саами, избранным президентом которого она является, может быть затронута в качестве индивидуального лица решениями Суда в отношении списка избирателей для выборов в парламент саами. Соответственно, Комитет считает, что для целей приемлемости ничто не препятствует рассмотрению им в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола настоящего сообщения в отношении жалоб автора по статьям 25, 26 и 27 Пакта.

9. Комитет считает, что утверждения автора, относящиеся к статьям 25, 26 и 27 Пакта, были достаточно обоснованы для целей приемлемости.

10. Таким образом, Комитет постановляет:

- a) отдельно рассмотреть вопрос о приемлемости и вопрос существа сообщения;
- b) признать сообщение приемлемым, поскольку в нем подняты вопросы в отношении статей 25, 26 и 27 Пакта;

⁸ *Община озера Любикон против Канады*, пункт 13.3.

⁹ Замечание общего порядка № 23, пункт 3.1; *Пома Пома против Перу* (CCPR/C/95/D/1457/2006), пункт 6.3.

¹⁰ *Гийо и др. против Франции* (CCPR/C/75/D/932/2000), пункт 13.4; *Мауика и др. против Новой Зеландии* (CCPR/C/70/D/547/1993), пункт 9.2.

с) предложить государству-участнику и автору сообщения представить Комитету дополнительные разъяснения, касающиеся существа утверждений автора и необходимых средств правовой защиты, в том числе информацию об оценке Верховного административного суда, содержащейся в 93 решениях; толковании судами Финляндии определения саами в Законе о парламенте саами; последствиях такого толкования для состава парламента и его функционирования в качестве института самоуправления саами, обусловленных результатами выборов 2015 года и предыдущих выборов. Комитет был бы также признателен за получение информации о позиции парламента саами по поводу лесохозяйственной деятельности и других видов коммерческой деятельности применительно к государственным землям и водам в районе проживания народа саами и их приватизации; информации о том, были ли саами лишены возможности эффективно участвовать в переговорах с Норвегией в отношении промысла лосося на реке Тено в результате принятия указанных решений. Наконец, Комитет хотел бы получить от сторон замечания о последствиях решения Суда для прав автора пользоваться своей культурой и использовать свой язык в сообществе с другими представителями коренного народа саами;

d) довести настоящее решение до сведения государства-участника и автора сообщения.
