

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
20 March 2019
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于
第 2668/2015 号来文的意见* ** **

来文提交人: Tiina Sanila-Aikio (由律师 Martin Scheinin 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 芬兰

来文日期: 2015 年 10 月 2 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 于 2015 年 11 月 4 日转交缔约国, 以及 2017 年 3 月 28 日通过的关于可否受理的决定(CCPR/C/119/D/2668/2015)

意见通过日期: 2018 年 11 月 1 日

事由: 参加萨米议会选举的权利

程序性问题: 受害人地位; 用尽补救办法; 证据不足

实质性问题: 自决权; 不歧视; 政治权利; 少数群体权利

《公约》条款: 第一条、第二十五条、第二十六条和第二十七条

《任择议定书》条款: 第一条和第二条

* 委员会第一二四届会议(2018 年 10 月 8 日至 11 月 2 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、克里斯托夫·海恩斯、巴玛利亚姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、马戈·瓦特瓦尔和安德烈亚斯·齐默曼。

*** 委员会委员奥利维耶·德弗鲁维尔的个人意见(赞同)附于本意见之后。



1.1 来文提交人 Tiina Sanila-Aikio 系芬兰国民，生于 1983 年 3 月 25 日。她代表她本人、代表芬兰萨米人，并以芬兰萨米议会理事会授权的萨米议会主席的身份提交来文。《任择议定书》于 2012 年 3 月 23 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 提交人称，在 2011 年的一项裁决中，缔约国最高行政法院偏离了对《萨米议会法》第 3 条(该条界定了那些人有权被列入萨米议会选举的选民名册)的协商一致的解释，¹ 该法院于 2015 年 9 月 30 日决定接受被萨米议会认定没有资格投票的 93 人的申请；随后这些人被允许投票。她声称，这一行动削弱了萨米人在萨米议会中的发言权，以及该议会在缔约国作出的可能影响萨米人土地、文化和利益的重要决定中代表萨米人的有效性。她说，缔约国非法干涉萨米人确定谁有资格参加议会选举的权利，这一行为违反了《公约》第一条，削弱了提交人的政治权利和萨米人的投票权，侵犯了他们根据《公约》第二十五条享有的政治参与权。提交人还称，关于哪些人被允许或不被允许列入选民名册的裁决具有任意性，违反了《公约》第二十六条。最后，她指出，由于萨米议会在保护萨米人享有其文化和语言的权利方面发挥着重要作用，并且是缔约国设立的确保在可能影响萨米人利益的事项上获得其自由、事先和知情同意的渠道，因此，上述削弱做法违反了《公约》第二十七条。

1.3 2015 年 11 月 2 日，委员会根据其议事规则第 92 条，通过新来文和临时措施问题特别报告员采取行动，决定在委员会能够处理来文的实质问题之前，不批准提交人关于紧急要求缔约国不得任命新萨米议会成员的请求。

1.4 2017 年 3 月 28 日，委员会根据其议事规则第 93 条，决定来文可以受理，因为来文似乎提出了与《公约》第二十五、第二十六和第二十七条有关的问题。委员会还认为，提交人作为萨米土著人民的一员和萨米议会成员(她是萨米议会的当选主席)，其个人可能会受到关于可否受理的决定中提到的法院裁决的影响。委员会认为，根据《任择议定书》第一条，提交人关于违反《公约》第一条的申诉不可受理，但委员会在确定《公约》第二和第三部分保护的權利是否遭到侵犯时，可以酌情解释第一条。委员会请双方就来文的实质问题提供进一步解释。有关事实、提交人的申诉和双方关于可否受理的意见以及委员会关于可否受理的决定详情，请参阅 Sanila-Aikio 诉芬兰案(CCPR/C/119/D/2668/2015)。

缔约国关于实质问题的意见

2.1 缔约国于 2016 年 5 月 4 日提交了关于实质问题的意见。缔约国重申了以前的意见，即《萨米议会法》给出了萨米人的定义。2012 年，司法部成立了一个工作组，负责起草修订该法的提案。工作组备忘录指出，修订的总体目标是改善萨米文化自治和萨米议会运作的前提条件。根据工作组的提议，2014 年 9 月向国家议会提交了一项法案，其中除其他外，载有修订定义的条款。拟议的定义得到萨米议会的支持。在芬兰议会对该法案进行委员会一级的讨论过程中，情况逐渐表明芬兰议会不会批准拟议的定义。由于定义问题是该法案最重要的部分，政府于 2015 年 3 月 12 日决定撤回该法案。司法部打算向议会提交一项新法案。

¹ 该法第 3 条规定：“萨米人是指认为自己是萨米人的人，且须满足以下条件：(一) 本人或其父母或祖父母中至少有一人以萨米语为第一语言；(二) 其在土地、税收或人口登记系统中登记为山地、森林或捕鱼拉普人的后裔；或(三) 其父母中至少有一人已登记为或本可以登记为萨米代表团或萨米议会的选民。”

2.2 缔约国指出，2009 年，消除种族歧视委员会在关于缔约国提交的第十七至第十九次定期报告的结论性意见中重申，对于《萨米议会法》所界定并由最高行政法院具体加以解释的关于谁可以被视为萨米人的定义，缔约国采取的做法限制性太大。² 2012 年，该委员会在关于芬兰第二十至第二十二次定期报告的结论性意见中表示，虽然最高行政法院在 2011 年界定谁是有资格投票选举萨米议会成员的萨米人的裁决中，参照了委员会先前的结论性意见，但这一裁决未充分考虑到萨米人享有的《联合国土著民族权利宣言》所确认的各项权利，即自决权(第 3 条)，特别是他们依据本族习俗和传统决定自己身份或归属的权利(第 33 条)，以及不被强行同化和其本族文化不被摧毁的权利(第 8 条)。因此，委员会建议，在确定谁有资格投票选举萨米议会成员时，缔约国应适当考虑萨米人民对其在芬兰的地位的自决权，以及决定他们自己的归属和不被强行同化的权利。³

2.3 关于萨米人的定义，按照国际劳工组织(劳工组织)1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)第 1 条第 2 款等的规定，政府尊重自我认同，将其作为确定土著群体或土著个人的关键标准。政府还尊重萨米议会根据萨米习俗和传统决定其归属的权利。因此，缔约国已经采取措施保护萨米人的身份，以及其成员与土著社区其他成员共同享有和发展其文化和语言的权利。这些措施遵守了《公约》第二条第 1 款和第二十六条。

2.4 缔约国回顾人权事务委员会关于参与公共生活和投票的权利的第 25 号一般性意见(1996 年)，其中表示第二十五条规定的权利涉及但有别于人民自决权。根据《公约》第一条第 1 款所载权利，人民有权自由确定其政治地位，享有选择其宪法或政府的形式权利。第二十五条涉及到个人参与构成公共事务的程序的权利。这些权利作为个人权利，可据以根据《任择议定书》提出申诉(第 2 段)。

2.5 由于第二十五条涉及个人参与构成公共事务的程序的权利，缔约国强调，在萨米议会选举中的投票权是由法律确立的。在这方面，政府已采取措施确保所有有权投票的人都能行使这项权利。

2.6 原则上，投票选举依据的是经认证的选民名册。然而，《萨米议会法》规定了一个程序，根据该程序，如果某人认为自己被选举名册非法遗漏，即可提出更正要求，请求将其列入名册。最终，此事可经上诉提交最高行政法院。因此，该法第 26d 条规定，如果某人在计票前向选举委员会或在选举日向投票委员会出示法院确认其投票权的命令，则可以投票。此外，该人有义务将法院命令或其核证副本交给选举委员会或投票委员会，以便在选民名册中作相应记录。

2.7 缔约国重申其关于可否受理的主张，得出结论认为，本案中并没有发生违反《公约》的情况。

提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

3.1 提交人于 2016 年 11 月 28 日提交了对缔约国意见的评论。提交人重申，最高行政法院 2015 年 9 月 30 日的裁决侵犯了提交人及其萨米土著人民同胞根据《公约》第二十六条本身以及与第一条一并解读享有的权利。2015 年 9 月 30 日

² CERD/C/FIN/CO/19, 第 13 段。

³ CERD/C/FIN/CO/20-22, 第 12 段。

该法院作出 182 项裁决，其中 93 人被列入选民名册，其余申请被驳回；对这些裁决仔细分析后发现，法院无视《萨米议会法》第 3 条中阐明的明确法定标准，采用了自己对“全面考虑”的不确定解释，导致有法不依、不可预见、任意裁决，并最终导致歧视，因为出现了相同情况的不同对待，不同情况的相同对待。裁决不仅对申请被驳回的人产生了不利影响，使他们的待遇有别于被列入选民名册的其他人；这种任意性还对提交人和所有萨米人产生了不利影响，妨碍萨米议会代表萨米土著人民及其个人成员的能力，从而违反了与第一条一并解读的《公约》第二十六条。

3.2 《萨米议会法》所载的主要原则表明，萨米议会的有效运作和充分代表萨米土著人民意见的能力对于缔约国执行《公约》第二十五条和第二十七条至关重要。萨米议会是萨米人个人和集体享有和行使《公约》第二十五条和第二十七条规定的权利的重要工具。《萨米议会法》第 9 条特别规定，各级主管部门都有义务与萨米议会就一长串涉及萨米土著人民或萨米家园内发展的事项进行谈判。因此，最近的法院裁决违反了这些规定。缔约国违反了《公约》第二十五条、第二十六条和第二十七条，也侵犯了萨米土著人民享有《公约》第一条保护的自决权的权利。

3.3 在目前的组成之下，萨米议会继续捍卫萨米土著人民的权益，但往往有延误或减损，因为要花费时间和精力解决内部分歧，而这些分歧又往往涉及萨米议会如何处理与芬兰政府的关系以及后者对萨米人土地的持续干预及其对生计的影响问题。由于这个原因，萨米议会未能阻止芬兰政府和议会进而颁布新的政府林业局法，⁴ (该法)无视萨米人的关切，剥夺了他们今后参与的机会。

3.4 当前一个类似的新情况涉及芬兰和挪威之间关于泰诺河共同边界的新条约草案。尽管自远古以来，这条河就被萨米人用来捕捞鲑鱼，但萨米人基本上被排除在有效参与两国政府的谈判之外。捕鱼活动一直是当地萨米人的主要生计来源，是他们生活方式和文化的一部分。这决定了他们的社会组织、每周和每年的工作周期、跨境合作、手工艺、艺术和民俗。该项目的目的公开说是为了寻求保护鲑鱼种群的可持续性，而事实上是大规模攫取萨米土著人民自古以来的捕鱼权。这会把大部分萨米人永远排除在目前允许其从事的传统捕鱼形式之外，而同时与此不相称的是允许度假者从事这种活动。这是行政法院 2015 年 9 月 30 日裁决产生的影响的另一个实际例子，不仅对提交人及与其同样当选的萨米议会议员的生活造成影响，而且影响到芬兰所有萨米人的生活。

3.5 最高行政法院在 2015 年 9 月 30 日作出裁决之前征求萨米议会理事会意见的做法只是一种形式。2015 年 9 月，萨米议会收到寻求列入选举名单的人同时提出的近 200 项上诉，法院只给萨米议会理事会 3 至 5 个工作日的答复时间。理事会尽最大努力逐个评估，确定是否符合《萨米议会法》第 3 条规定的条件。但萨米议会的观点和争辩并未影响法院的结论，法院的结论不是基于对事实的适当评估和对《萨米议会法》的法律解释，而是在大多数案件中基于法院所称的“全面考虑”和“有利于人权的法律解释”，缺乏事实依据或适当的法律评估，也没有提及《公约》、土著人民的权利或任何其他具体的个人人权。

⁴ 该法于 2016 年 4 月 15 日生效。

3.6 本案的起因是《萨米议会法》第 3 条的广泛适用，特别是最高行政法院的适用。2011 年萨米议会选举时，除了个人自我认同的主观标准外，行政法院偏离了该法的条文，将不符合第 3 条任何客观标准的个人纳入选民名册。这些裁决促使消除种族歧视委员会在 2012 年提出一项建议，呼吁芬兰在关于列入选民名册的决定中更加重视萨米人的自决。⁵ 这些裁决还导致政府和萨米议会之间开展谈判进程。2013 年达成了一项令萨米人满意的解决方案，并在 2014 年 9 月向国家议会提交了相关法案。该法案没有得到足够的支持，主要是因为来自芬兰最北部非萨米多数人口施加的压力。这使行政法院得以继续超出文字含义的范围而广泛适用第 3 条。

3.7 提交人不反对该法院原则上有权审查萨米议会有关机构对议会法第 3 条的适用情况。然而，为了符合《公约》，这种外部司法审查的标准应该是是否存在任意性或歧视。在 93 个案件中，行政法院没有一例将萨米议会有关机构不接受有关个人为合格选民的决定确定为构成任意或歧视的情况。

3.8 提交人补充说，行政法院 2016 年 1 月 13 日的裁决也构成侵犯提交人及其萨米土著人民同胞根据第二十五条和第二十七条本身以及与第一条一并解读的这两条所享有的权利的新情况，因为这个裁决削弱了萨米议会捍卫萨米土著人民权益的能力，包括提交人和其他萨米人与该群体其他成员共同享有其文化的权利。由于这项裁决，萨米议会不得不向对举行新选举的决定提出异议的 27 人支付法律费用，共计为 11,645 欧元。这给预算已非常有限的萨米议会带来了沉重的财政负担。

缔约国的进一步解释

4.1 缔约国在 2017 年 7 月 27 日、2017 年 11 月 29 日和 2018 年 7 月 12 日的普通照会中，对委员会的进一步解释要求作出了回应。缔约国重申，提交人未能证实她如何受到最高行政法院裁决的直接影响。有权投票的人应当可以自由投票给任何候选人，缔约国将始终尊重萨米议会真正民主选举的结果。缔约国也不会对萨米议会内部任何可能的分歧采取立场。

4.2 目前，关于同一事项的三份不同来文有待条约机构处理，其中两份有待人权事务委员会处理，一份有待消除种族歧视委员会处理。提交人权事务委员会的另一份来文是代表 25 人提交的，其中两人是萨米议会成员。提交消除种族歧视委员会的来文是代表萨米理事会成员和 23 人提交的，其中两人是萨米议会成员。

4.3 《萨米议会法》第 14 条规定，萨米议会将任命一个选举委员会。第 26 条(2002 年修订)规定，认为自己被选民名册非法遗漏的个人可以请选举委员会紧急纠正这一问题。可将该决定上诉到萨米议会理事会。根据第 26b 条(2002 年修订)，可就委员会的决定在当事人收到决定通知之日起 14 天内向最高行政法院提出上诉。该法院监督所作决定的合法性和一致性。

⁵ CERD/C/FIN/CO/20-22, 第 12 段。另见 CCPR/C/FIN/CO/6, 第 16 段：人权事务委员会建议缔约国应当加强萨米议会等萨米人代表机构的决策权，以进一步落实萨米人的权利。

4.4 总理办公室最近的一份报告⁶指出，最高行政法院 2011 年和 2015 年的裁决采纳了消除种族歧视委员会在其关于芬兰第九、第十和第十七至第十九次定期报告的结论性意见中提出的建议，以更好地考虑到萨米人定义中的个人自我认同。⁷

4.5 《萨米议会法》第 9 条涉及公共当局与萨米议会谈判的义务，该条规定：

(1) 当局应就可能直接和具体影响萨米人作为土著人民的地位和涉及萨米人家园内以下事项的一切影响深远的重要措施进行谈判：

- (1) 社区规划；
- (2) 国有土地、保护区和荒地的管理、使用、租赁和转让；
- (3) 矿权立桩标界或采矿专利许可申请；
- (4) 对属于萨米文化的各种职业的立法或行政改革；
- (5) 在学校以及社会和卫生服务部门发展萨米语教学和使用萨米语；
- (6) 影响萨米语言和文化或萨米人作为土著人民地位的任何其他事项。

(2) 为了履行谈判义务，有关当局应向萨米议会提供发表意见和讨论事项的机会。未能利用这一机会丝毫不妨碍当局处理这一事项。

4.6 2017 年 11 月 8 日，司法部任命了一个委员会，负责起草《萨米议会法》的一些修正案。其工作任务源自《芬兰宪法》、对芬兰具有约束力的国际人权条约和《联合国土著人民权利宣言》规定的基本权利和其他义务。委员会还考虑到草签的《北欧萨米公约》和劳工组织《土著和部落人民公约》。拟议修正案包括修改萨米议会选举中的投票权。修改后的相关规定将同目前生效的标准一样，要求既有主观同意又满足某些客观标准：该人或其父母或祖父母中至少有一人以萨米语为第一语言，或其父母中至少有一人已被列入选民名册。拟议案文在很大程度上与草签的《北欧萨米公约》的相应条款相似。另一项拟议的修改规定，国家当局有义务就可能影响萨米人地位的某些事项与萨米议会合作和谈判；但这并不意味着萨米议会有权否决其他机构的决定。

4.7 还对列入选举名册的程序提出了一些修改。其中包括延长寻求列入选民名册的时限，以便选举委员会有足够时间审议申请和可能提出的审查要求。将设立一个独立自主的审查委员会，由一名受过法律培训的主席和三名成员组成，在提出上诉时审查选举委员会的决定。审查委员会的决定可以上诉到最高行政法院。目标是使《萨米议会法》修正案在将于 2019 年举行的下次萨米议会选举之前充分生效。萨米议会尚未审议当前的草案，而没有萨米议会的同意，政府不会采取行动。

⁶ 缔约国提到 Leena Heinämäki 等人所著的《落实萨米人的权利：国际比较研究》，政府分析、评估和研究活动出版物(总理办公室，2017 年)。

⁷ A/45/18 第 91 段、CERD/C/63/CO/5，第 11 段和 CERD/C/FIN/CO/19 第 13 段。

提交人的进一步解释

5.1 提交人在 2017 年 2 月 23 日、2017 年 7 月 28 日、2018 年 4 月 13 日和 2018 年 8 月 3 日的信函中，就委员会的进一步澄清要求作出了回应。

5.2 提交人首先强调，她是根据萨米议会理事会的授权，代表她本人和芬兰萨米土著人民成员提交来文的。这一授权遵循了委员会在 *Lubicon Lake Band* 诉加拿大案中的判例所确立的标准。⁸ 因此，她请委员会考虑到本案的个人和集体层面，以及她代表本群体所有成员的权利。

5.3 另一个人提交的关于缔约国同一行为的任何来文并不影响提交人提交来文的权利或她代表本群体其他成员的权利。

5.4 鉴于委员会关于可否受理的决定，提交人修改了她关于有效补救的请求，要求这些补救包括：(a) 对侵犯提交人和萨米土著人民不受歧视、参与政治和享有根据其自决权解释的自身文化权利的行为公开道歉；(b) 立即停止将严重影响萨米土著人民权益且未获萨米人自由、事先和知情同意的现行立法、订立条约或行政程序；(c) 立即开始修订《萨米议会法》第 3 条，以便以尊重萨米人民行使自决权的方式确定萨米议会选举中投票资格的标准，并将国内法院对萨米议会机关决定的外部司法审查限制在相关决定具有任意性或歧视性的情况；(d) 补偿萨米议会因 2016 年 1 月 13 日的裁决而支付的法律费用；(e) 补偿萨米议会因 2015 年选举相关事项提起诉讼而产生的法律费用。

5.5 提交人称，缔约国没有提到消除种族歧视委员会最近发布的两项结论性意见，委员会在这两项意见中认为，最高行政法院的裁决没有充分重视萨米人的自决权。⁹

5.6 关于起草《萨米议会法》修正案的进程，当前的提案令萨米人满意。这一进程将部分补救提交人关于违反《公约》的申诉，但不会终止这些违反行为的持续影响。事实上，通过提交关于该法拟议修改的资料，缔约国默认最高行政法院对现行第 3 条的解释违反了《公约》。此外，起草委员会中有一半成员不是萨米人，属于主要由非萨米芬兰人投票支持的政党，而讨论的问题应由萨米人单独决定。另外，当前的草案包含一项过渡条款，使修正案的生效至少延迟到 2020 年。因此，当前的草案没有确保萨米人的自由、事先和知情同意，而这是《联合国土著人民权利宣言》中的一项要求，也是人权事务委员会判例中提到的一项要求。¹⁰ 这样萨米人就面临两难境地：只有他们同意当前的提案，《萨米议会法》第 3 条才会得到修正，但该提案不符合关于自由、事先和知情同意的国际标准。此外，改革该法的尝试过去曾失败过，¹¹ 不能保证这一次提案会被接受。

5.7 针对委员会就最高行政法院在 93 项裁决中的评估意见及其对《萨米议会法》所载萨米人定义的解释所提出的问题，提交人提到该法院作出的一些裁决。

⁸ 第 167/1984 号来文，第 13.4、第 14 和第 33 段。

⁹ CERD/C/FIN/CO/20-22，第 12 段和 CERD/C/FIN/CO/23，第 15 段。

¹⁰ 例如见 *Poma Poma* 诉秘鲁案(CCPR/C/95/D/1457/2006)，第 7.6 段。

¹¹ 见 *Sanila-Aikio* 诉芬兰案(CCPR/C/119/D/2668/2015)中关于可否受理问题的决定，第 2.6 段。

在第一个例子中，¹² 萨米议会驳回了上诉人的请求，因为她不符合该法第 3 条所载的客观标准。法院也同意上诉人不符合这些标准，但随后认定她表现出对萨米语言和文化的强烈热爱。法院的结论是，总体而言，上诉人应被视为萨米人。提交人还举了具有相同家族史的两名同胞的例子。¹³ 其中一人的上诉基于法院的“全面考虑”理由被接受，另一人的上诉则被驳回。这两项上诉的唯一区别是上诉人对自我认同为萨米人的描述。因此，法院的评估依赖于每个人对其萨米人身份的自我认同，这干涉了萨米人的自决权及其以可预见和一贯的方式适用法律的愿望。提交人想要强调，其中两项裁决已在芬兰司法部的法律文件数据库 FINLEX 中公布，这意味着它们被视为权威的法律先例。提交人还提到芬兰政府委托开展的一个研究项目的报告，¹⁴ 该报告作者认为，最高行政法院的一些裁决对相同申诉作出了不同结果，并认为确定谁是芬兰萨米人不应是该法院的任务，因为其主要任务是监督决定的合法性。

5.8 对于委员会提出的最高行政法院裁决对萨米议会运作影响的问题，提交人重申了以前的说法。¹⁵ 由于投票保密，对纳入新选民的后果的评估是猜测性的，但据保守估计，至少有两名萨米议会成员因修改选民名册而当选。萨米议会目前的组成也更加分化，导致一些成员以萨米人自决和土著人民的权利为重，另一些成员则寻求与芬兰国家和芬兰主流人口相妥协。这一趋势也削弱了像提交人这样的年轻萨米妇女所表现出的日益增长的领导能力。

5.9 对于委员会就林业和其他商业活动提出的问题，提交人称，《萨米议会法》第 9 条规定的与萨米议会协商的义务不符合《联合国土著人民权利宣言》中反映的现行国际标准和委员会的判例。¹⁶ 新的政府林业局法删除了适当的保障。最高行政法院的裁决助长了这种无视萨米议会的氛围，协商义务越来越遭到政府当局的忽视。以下事实进一步说明了这一趋势：交通运输部于 2018 年 3 月宣布计划修建一条通往北冰洋的铁路，该铁路将横穿萨米人的驯鹿放牧地，会摧毁他们的生活方式。在此之前，“听取”了萨米人的意见，但没有与他们进行真正的协商。

5.10 关于委员会就在泰诺河捕捞鲑鱼与挪威进行的谈判所提出的问题，两国已经签署了新的双边条约，但萨米议会被排除在谈判之外。谈判的决定性阶段恰逢萨米议会遭法院裁决削弱的时候。选举后产生的不确定性直接影响到萨米议会成功干预的能力。新条约将对芬兰萨米人的捕鱼活动和文化产生不利影响。芬兰议会宪法委员会¹⁷ 和政府的内部合法性监督办公室¹⁸ 都认为没有适当征求萨米议

¹² 最高行政法院 KHO: 2015: 145 号裁决(在秘书处存档)。

¹³ 最高行政法院 2015 年 9 月 30 日 KHO 2731/3/15 号裁决和 2015 年 9 月 30 日 KHO 2837/3/15 号裁决(在秘书处存档)。

¹⁴ Heinämäkiand 等人著，《落实萨米人的权利》。

¹⁵ 见 Sanila-Aikio 诉芬兰案中关于可否受理问题的决定，第 2.11 段。

¹⁶ 例如见 Poma Poma 诉秘鲁案，第 7.6 段。

¹⁷ 提交人在其提交材料中提到宪法委员会对芬兰议会核可 2017 年 2 月 23 日批准泰诺条约一事的评论，引文如下：“根据委员会收到的材料，谈判在某些方面无视《萨米议会法》第 9 条规定的协商义务”。

会的意见。芬兰议会以 200 名议员中 111 票的多数批准了该条约，其中并没有萨米人。这种缺乏充分协商的情况另外侵犯了提交人及其萨米议会同事根据《公约》第二十五条和第二十七条(参照第一条解读)所享有的权利。

5.11 关于委员会就法院裁决对提交人文化和语言权利的影响所提出的问题，提交人回顾了她最初的说法。¹⁹ 她进一步指出，她是驯鹿牧民和渔民；她从事的自然活动仍然是她个人层面的萨米人身份和文化的组成部分。她认为向后代传授她关于萨米人驯鹿放牧和捕鱼方法的知识是她身份的一个重要内容。

委员会需处理的问题和议事情况

审议实质问题

6.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定，联系各当事方提供的所有资料审议了本来文。

6.2 委员会注意到提交人称最高行政法院的裁决违反了《公约》第二十五条和第二十七条，阻止提交人参加真正的定期选举，并对提交人和萨米人使用自己的语言以及与该群体其他成员共同享有其文化的权利产生了负面影响。据提交人称，这些裁决造成了有法不依和任意性，并使萨米议会内部的分裂加剧，降低了其促进和保护萨米人权利的有效性。委员会还注意到缔约国称，该法院的审查是依法进行的，完全符合《公约》第二十五条，并尊重了每位选民自由投票选举任何候选人的权利。

6.3 委员会注意到缔约国称，根据消除种族歧视委员会的建议，缔约国充分尊重自我认同，将其作为确定一个人是否为土著人的标准。委员会还注意到，提交人声称，缔约国未认可消除种族歧视委员会的如下关切：最高行政法院采用的定义没有充分重视萨米人按照其习俗和传统决定自己身份或归属的权利，以及《联合国土著人民权利宣言》第 33 条和第 8 条分别确认的不被强行同化及其文化不被摧毁的权利。²⁰

6.4 委员会注意到，目前正在修订《萨米议会法》，包括确定投票权的标准。委员会还注意到提交人的如下说法未遭到缔约国反驳，即修正案无法在 2020 年前生效，并且只能部分补救所遭受的侵权行为，因为它们不会消除这些侵权行为的影响。提交人认为，缔约国试图修改该法，这一事实本身默认了对《公约》的违反。

6.5 委员会回顾，根据其关于参与公共生活和投票的权利的第 25 号一般性意见(1996 年)，对直接行使或通过自由选择的代表行使参与公共事务的权利、在真正的定期选举中选举和被选举的权利所规定的任何条件均应以客观和合理标准为基础。委员会还回顾其在 Lovelace 诉加拿大一案中的判例，即在某些情况下，可能需要界定属于土著人民的人员类别，以保护整个少数群体的生存能力和福

¹⁸ 提交人在其提交材料中提到内部合法性监督办公室 2017 年 3 月 23 日的决定，并引用了该决定中的内容：“与宪法委员会一样，我认为农业和林业部在某些方面没有履行《萨米议会法》规定的协商义务”。

¹⁹ 见 Sanila-Aikio 诉芬兰案中关于可否受理问题的决定，第 3.1-3.5 段。

²⁰ CERD/C/FIN/CO/20-22，第 12 段。

祉。²¹ 在 Kitok 诉瑞典一案中，委员会认为，必须要证明对少数群体个人成员权利的限制有合理和客观的理由，并为整个少数群体的持续生存和福祉所需。²²

6.6 委员会回顾，根据《联合国土著人民权利宣言》第 33 条，土著人民有权按照其习俗和传统，决定自己的身份或归属，并有权按照自己的程序，决定其机构的构架和挑选这些机构的成员。《宣言》第 9 条规定，土著人民和个人有权按照一个土著社区或民族的传统和习俗，归属该社区或民族。此项权利的行使不得引起任何形式的歧视。根据《宣言》第 8 条第 1 款，土著人民和个人享有不被强行同化或其文化不被毁灭的权利。

6.7 在这方面，委员会注意到，根据《萨米议会法》第 3 条，为了获许在议会选举中投票之目的，一个人要被视作萨米人，除了其自认为是萨米人外，还须满足以下条件：(a) 本人或其父母或祖父母中至少有一人以萨米语为第一语言；(b) 其在土地、税收或人口登记系统中登记为山地、森林或捕鱼拉普人的后裔；或 (c) 其父母中至少有一人已登记为或本可以登记为萨米代表团或萨米议会的选民。委员会还注意到，双方都未表示异议的是，最高行政法院在大多数案件中都没有适用这些客观要素。

6.8 委员会回顾其关于少数群体权利的第 23 号一般性意见(1994 年)，特别是关于行使文化权利的意见，即文化本身以多种形式表现出来，包括与土地资源的使用有联系的特定生活方式，土著人民的情况更是如此。这种权利可能包括渔猎等传统活动和受到法律保护的住在保留区内的权利。为了享受上述权利，可能需要采取积极的法律保护措施和确保少数群体的成员切实参与涉及他们的决定。²³ 委员会还指出，结合《联合国土著人民权利宣言》和《公约》第一条来解释的《公约》第二十七条载有土著人民自由决定其政治地位并自由谋求其经济、社会和文化发展的不可剥夺的权利。²⁴ 《公约》第一条及落实该条的义务是与《公约》的其他条款和国际法规则相互关联的。²⁵

6.9 委员会注意到，缔约国称，提交人未能证实她受到最高行政法院裁决的直接影响。委员会还注意到，提交人请委员会考虑到本案的个人和集体层面。在这方面，委员会回顾其第 23 号一般性意见(第 9 段)，委员会在该意见中确认，保护《公约》第二十七条规定的权利的目的是要确保有关少数群体的文化、宗教和社会特性得以保存和持续发展，从而加强整个社会的结构。因此，委员会认为，这些权利本身应得到保护，而不应该同依照《公约》赋予一个人和所有人的其他人身权利相混淆。此外，虽然依照第二十七条受到保护的权利是个人的权利，它们反过来又取决于少数群体维持其文化、语言和宗教的能力。²⁶ 委员会还回顾，《联合国土著人民权利宣言》序言规定，土著人民拥有对本民族的生存、福

²¹ 第 24/1977 号来文，第 15 段。

²² 第 197/1985 号来文，第 9.8 段。

²³ 第 23 号一般性意见，第 7 段。

²⁴ 《联合国土著人民权利宣言》，第 3 条；另见第 4 条。又见关于自决权的第 12 号一般性意见(1984 年)，第 2 段。

²⁵ 第 12 号一般性意见，第 2 段。

²⁶ 第 23 号一般性意见，第 6 段。

祉和整体发展不可或缺的集体权利。有鉴于此，委员会认为，就土著人民权利而言，《公约》第二十五条和第二十七条具有集体层面，其中有些权利只能与他人共同享有。土著社区在《公约》第二十七条(结合第一条解读)所规定的内部自决权范围内的政治参与权，在维护社区成员与本群体其他成员共同享有自己的文化或使用自己的语言的权利方面，不仅仅是个人享有的权利。因此，在审议本来文中的个人损害时，委员会必须考虑到这种损害的集体层面。削弱土著社区在内部自决范围内的投票权，直接给集体造成的损害可能会伤害到社区的每一个成员。提交人是土著社区成员，其所有申诉都与她的这些权利相关。

6.10 委员会注意到提交人称，鉴于萨米议会的任务，该议会的有效运作及其充分代表萨米人意见的能力对于缔约国执行《公约》第二十五条和第二十七条至关重要，萨米议会是萨米人单独和集体享有和行使这些条款所保护的的权利的重要工具。委员会注意到，萨米议会的权力和义务包括维护萨米人的语言和文化，处理与萨米人作为土著人民的地位有关的事项，在与其任务有关的事项上代表萨米人在国内和国际上行事，以及在许多涉及作为土著人民的萨米人或萨米人家园内发展的事项中与所有当局进行协商。因此，委员会认为，萨米议会是缔约国确保萨米人作为土著社区成员有效参与影响到他们的决定的机构。所以，缔约国履行《公约》第二十七条所载义务，取决于萨米议会在影响萨米社区成员与本群体其他成员共同享有自己文化或使用自己语言的权利的决定中可以发挥的有效作用。因此，萨米议会的选举进程必须确保有关人员有效参与内部自决进程，这对整个土著社区的持续生存和福祉至关重要。根据《公约》第二十五条，委员会还认为，影响到萨米土著社区成员在萨米议会中有效代表权的限制必须具有合理和客观的理由，并符合《公约》的其他规定，²⁷ 包括与土著人民有关的内部自决原则。

6.11 在本案中，提交人是萨米人，并且是萨米议会成员(她是萨米议会主席)，因此积极参与选举进程。委员会注意到提交人称，自 2011 年起，最高行政法院的裁决背离了对《萨米议会法》第 3 条关于确定该议会选举名册成员资格的协商一致解释，对此，缔约国没有反驳。特别是，法院在大多数案件中未要求满足至少一项客观标准，而是适用“全面考虑”，并审查一个人自认为是萨米人的意见是否“很有力”，从而破坏了萨米人通过萨米议会行使萨米人自决的一个关键方面，即确定谁是萨米人的能力。²⁸ 委员会认为，最高行政法院的裁决影响了提交人及其所属萨米社区参与选举进程的权利，涉及缔约国旨在确保萨米土著人民有效内部自决的机构，以及他们对自己的语言和文化所享有的权利。委员会还认为，法院的解释以这种方式背离了对确定谁有资格被列入萨米议会选举名册的法律的协商一致解释，而非基于合理和客观的标准。因此，委员会认为，现有事实表明侵犯了提交人根据第二十五条(单独解读及与第二十七条一并解读)所享有的权利(结合《公约》第一条解释)。

6.12 委员会认定存在违反第二十五条(单独解读及与第二十七条一并解读)的情况，认为没有必要审查提交人根据《公约》提出的其他申诉。

²⁷ Lovelace 诉加拿大，第 16 段。

²⁸ 见 Sanila-Aikio 诉芬兰案中关于可否受理问题的决定，第 2.8-2.10 段。

7. 鉴于上述情况，委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为现有事实表明违反了《公约》第二十五条(单独解读及与第二十七条一并解读)。

8. 根据《公约》第二条第三款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救。这要求缔约国对《公约》权利遭到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，除其他外，缔约国有义务审查《萨米议会法》第 3 条，以确保根据《公约》第二十五条和第二十七条，按照尊重萨米人民行使内部自决权的方式界定和适用萨米议会选举的投票资格标准。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。

9. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条规定，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播，包括确保萨米土著社区成员能够获取。

附件

[原文：法文]

奥利维耶·德弗鲁维尔的个人意见(赞同)

1. 我同意委员会在本案中的结论，即存在违反《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条(单独解读及与第二十七条一并解读)的情况(结合第一条解释)。

2. 但我认为，委员会没有适当证实其 2017 年 3 月 28 日单独通过的关于可否受理的决定。¹ 委员会在该决定中注意到，提交人代表她本人，并作为萨米人和萨米议会成员(她是议会当选主席)向委员会提交来文。委员会认为，她以后一种个人身份，可能会受到与该议会运作及其选举有关的问题的影响。² 委员会随后在该决定中注意到，芬兰国家机构作出的影响萨米议会组成和萨米人平等代表权的决定，可能会影响到萨米社区个人成员与其他成员共同享有其文化和使用其语言的权利，以及在法律面前平等的权利。³ 因此，关于可否受理的决定所依据的是一种双重因果关系，即最高行政法院的判决与萨米议会的组成和运作之间的因果关系；以及萨米议会的组成和运作与《公约》第二十七条规定的萨米人权利之间的因果关系。但提交人提出的论点并未明确支持这种双重因果联系，委员会的决定也含糊其辞。没有证据表明自我认同原则的适用如何对选民的组成产生了重大影响，更不用说对萨米议会组成和运作的影响了。此外，也没有具体实例表明，在任何特定情况下，选举机构组成的变化对第二十七条规定的萨米人的权利产生了影响。因此，委员会没有明确解释提交人如何能够声称其是侵犯《公约》第二十五、第二十六或第二十七条所规定的权利的“受害者”。

3. 但委员会随后在一个相关案件，即 *Kakkäljärvi* 等人诉芬兰案⁴ 中通过的意见使得事后对这种缺乏实证的情况进行补救成为可能。在这个案件中，委员会侧重于提交人根据《公约》第二十五条提出的申诉。该案主要涉及萨米人作为土著人民成员参与公共事务的权利，从而为结合《公约》第二十七条和第一条解读第二十五条提供了充分的理由。这里涉及萨米人按照其习俗和传统决定自己的身份或归属的权利，以及按照自己的程序，决定其机构的构架和挑选这些机构的成员的权利，这些权利得到《联合国土著人民权利宣言》第 33 条的确认。最高行政法院的裁决确实对萨米人集体决定其归属的能力及其通过既定机构中的当选代表参与公共事务的权利产生了重大影响。此外，法院在这些裁决中没有适当适用国家立法，尽管国家立法明确确立了萨米人本身想要的客观成员标准。法院没有适用这一标准，而是用自我认同标准取而代之，但法院本身对自我认同标准的解释视具体情况而定，从而限制了萨米人在旨在维护《公约》第二十七条规定的其作为土著人民成员所享有的权利的机构中参与公共事务的权利。

¹ CCPR/C/119/D/2668/2015。

² 同上，第 8.5 段。

³ 同上，第 8.8 段。

⁴ CCPR/C/124/D/2950/2017。

4. 在 Kakkäljärvi 等人诉芬兰案中通过的意见明确了最高行政法院的裁决与萨米人政治权利之间的因果关系。在该意见中，委员会注意到提交人称，适用自我认同标准可能会导致 512,000 名未获萨米议会承认为萨米人的人被列入选民名册。委员会还注意到，令人不安的是，提交人称反萨米人组织正在开展宣传运动，出于潜在的经济利益而协助非萨米人申请被承认为萨米人和列入选民名册。缔约国对此未予否认。我认为，对于委员会承认是“受害者”的 22 名提交人来说，上述可能性至少证明了其“受害者”的地位是合理的。

5. 这些考虑也适用于本来文提交人，不是作为萨米议会主席，而是作为选民和当选议员，更简单地说是作为萨米人民的一员，因为最高行政法院对《萨米议会法》的解释侵犯了萨米人民参与公共事务的权利。
