

公民及政治权利  
国际公约Distr.: General  
18 December 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 2950/2017 号来文的意见\* \*\* \*\*

来文提交人:	Klemetti Käkkäläjäarvi 等人(由 Saami Arvvut 组织代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	芬兰
来文日期:	2016 年 3 月 23 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 2017 年 2 月 8 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2018 年 11 月 2 日
事由:	参加萨米议会选举的权利
程序性问题:	受害者地位; 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、第二条

1. 来文提交人是 Klemetti Käkkäläjäarvi (主要提交人)和其他 24 人; 其中 2 人是挪威人, 其他人是芬兰国民。他们都自称是萨米土著人。提交人声称, 缔约国侵犯了他们根据《公约》第一、第二十五、第二十六和第二十七条享有的权利。

\* 委员会第一百二十四届会议(2018 年 10 月 8 日至 11 月 2 日)通过。

\*\* 参加审议本来文的委员会委员有: 塔尼亚·玛丽亚·阿卜杜·罗科尔、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、赫里斯托夫·海恩斯、巴玛利亚姆·科伊塔、马西娅·V·J·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、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·齐默尔曼。

\*\*\* 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。



《任择议定书》于 2012 年 3 月 23 日对缔约国生效。提交人由萨米阿尔维特组织代理。

### 提交人陈述的事实

2.1 萨米人是生活在芬兰、挪威和瑞典北部以及俄罗斯联邦西北部的一个土著民族。17 世纪末，猎人、渔民和皇家官员开始在芬兰北部定居，并对那里的自然资源进行开采和征税。尽管萨米文化有了很大的发展，但萨米人仍保持着独特的文化特征。提交人认为，萨米文化一直受到压力，许多萨米土著人接受了芬兰文化，不少人在公开维护萨米土著人权利时受到歧视和种族主义。提交人是萨米族群的积极分子，并参与保护其传统和文化。

2.2 芬兰《宪法》载有关于萨米人的两项规定。第 17 条规定，“萨米人作为土著人民，与罗姆人和其他民族一样，有权保持和发展自己的语言和文化”。第 121 条规定，“根据相关法律，萨米人在他们的原住地区享有语言和文化自治”。

2.3 《萨米议会法》(第 974/1995 号)规定了萨米议会的运作和权力。根据该法第 5 条(1)款，萨米议会的任务是“守护萨米语言和文化，以及管理与他们作为土著人民地位相关的事项”。在与其任务有关的事项上，萨米议会可以采取主动行动，向当局提出建议，以及发表声明(第 5 条(2)款)。第 9 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以下事项的一切长远性重要措施进行谈判：

- (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的许可申请；
- (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。不利用这一机会绝不妨碍当局处理这一事项。

2.4 萨米议会由 25 人组成。萨米议会每四年选举一次，根据《萨米议会法》，每个萨米人从 18 岁起就享有选举权。议会选举委员会将在以往选民名册和人口信息系统的基础上，拟订一份有选举权个人的选民名册。该法规定，“在计票前向选举委员会出示或在选举日向投票委员会出示最高行政法院的命令，表明当事人有权投票的，应有机会获得选举文件和进行投票”。该法还规定了可就选举委员会和萨米议会理事会关于将选民列入选民名册问题的决定提出司法上诉，行政事项的最高仲裁机构即最高行政法院为终审机关。

2.5 该法第 3 条规定，为了获准在议会选举中投票的目的，“萨米人是指自认为是萨米人的人，且须满足以下条件：(1) 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；(2) 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 (3) 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”。

2.6 第 3 条一直存有争议。从措辞中可以清楚地看出，而且随后也得到最高行政法院 2011 年之前所发布裁决的确认，起首部分所涵盖的主观因素与第 1 至 3 款提到的客观因素是累积关系，即一个人只有在自认为是萨米人并且符合三条客观标准中至少一条的情况下，才能登记为选民。此外，萨米人从未接受《萨米议会法》第 3 条(2)款。他们认为税务记录不准确，不是民族记录；凡在该地区捕鱼或放牧驯鹿的人可都登记为纳税人。直到 2011 年，最高行政法院和萨米议会的解释是，第 3 条(2)款本身不能被视为成为萨米土著民族成员的充分证据。

2.7 非萨米人组织了几次运动，要求将非萨米人登记为选民，目的是影响萨米议会的构成和立场。萨米议会选举委员会处理了所有个人登记，以确保萨米人作为一个民族的自决权和申请人个人的权利都能得到尊重。

2.8 2011 年 9 月 26 日，最高行政法院针对萨米议会选举委员会的决定通过了四项有争议的裁决。法院优先考虑个人希望登记为选民的愿望，而不是该法律规定的客观标准。截至 2011 年，行政法院对《萨米议会法》第 3 条的解释与选举委员会的解释一致。针对这一争议，政府成立了一个起草委员会来修订该法律，以便消除由此产生的不确定性。2013 年，在萨米人的参与下，起草委员会同意进行改革，并于 2014 年将改革法案提交芬兰议会。然而，由于法案获得通过的前景渺茫，政府于 2015 年 3 月决定撤回该法案。

2.9 在 2015 年萨米议会选举前的几个月，数百人寻求登记为新选民。选举委员会和萨米议会理事会作为一审上诉机构，在多数情况下裁定这些申请人不符合萨米人的定义标准。然而，有 182 人就萨米议会理事会的决定向最高行政法院提出上诉。2015 年 9 月 30 日，行政法院决定接受 93 人的申请。

2.10 在大多数裁决中，最高行政法院明确指出，该人不符合第 3 条规定的任何客观标准。行政法院的做法是全面考虑自认为是萨米人的人的“强烈”意见，而忽略了至少符合一条客观标准的明确要求。行政法院为这一立场辩解说，这是以“顾及宪法权利和人权”方式对法律作出解释。行政法院还指出，不将上诉人列入选民名册是对他们的歧视。

2.11 这些裁决表明，行政法院对萨米人的身份认同、文化和生活方式缺乏了解，许多裁决基于的想法是，个人作为萨米人的强烈自我认同不大需要该人是否与萨米人的文化和生活方式有任何联系的因素来证明。行政法院将成员身份理解为一种个人观念，而萨米人的生活方式体现在其民族结构和共同遗产中。萨米人不是不孤立的，是萨米人跨越国界的代际和民族传承的一部分。

2.12 行政法院的裁决还依据了消除种族歧视委员会关于芬兰根据《消除一切形式种族歧视国际公约》提交的第十七次至第十九次定期报告的结论性意见。委员会在结论性意见中指出，缔约国根据《萨米议会法》对谁可被视为萨米人的定义以及法院的解释过于严格。<sup>1</sup> 然而，同一委员会在关于芬兰第二十次至第二十二

<sup>1</sup> CERD/C/FIN/CO/19, 第 13 段。

次定期报告的结论性意见中又指出，尽管行政法院在 2011 年确定谁有权投票选举萨米议会议员的决定中援引了该委员会先前的结论性意见，但该决定没有充分重视《联合国土著人民权利宣言》承认的萨米人权利，如自决权(第 3 条)，特别是按照其习俗和传统确定自己的身份或归属的权利(第 33 条)，以及不被强行同化或文化不被毁灭的权利(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议员时，缔约国应适当重视萨米人在芬兰境内地位方面的自决权，即有权决定自己民族的成员和不被强行同化。<sup>2</sup>

2.13 行政法院具有充分的自由斟酌权，取消了萨米议会行使萨米自治和自决的关键能力，即有权在法治的框架下，以有效方式参与确定谁是萨米人。行政法院偏离了法规的措辞，造成了有法不依、歧视和任意的局面。

2.14 一旦一个人被列入选民名册，所有后代都可以被列入。这可能导致滚雪球效应，即没有萨米生活方式和没有萨米身份的人也可以参加选举。因行政法院或其裁决的滚雪球效应而被列入选民名册的人数目前占选民总数的 1.5%。萨米人大约有 1 万人，包括未成年儿童。提交人称，一位数学家的研究发现，健在的拉普纳税人后裔大约有 51.2 万人。根据法院的新解释，他们都可以申请列入选民名册。

2.15 根据行政法院 2011 年的裁决，许多萨米民族成员在 2015 年选举中没有投票。这包括一名提交人，他于 2015 年 10 月 1 日要求从选民名册中除名。

2.16 选举委员会于 2015 年 10 月 6 日宣布了选举结果。一名候选人当选是因为行政法院在一项裁决中否决了选举委员会和萨米议会理事会的决定而被列入选民名册的。此外，成功当选萨米议会议员的人中有一人总共只得了 81 票，表明在如此小的选民名册中，2011 年的 4 项裁决和 2015 年的 93 项裁决产生了直接影响。

2.17 2015 年 11 月 18 日，萨米议会理事会接受了纠正选举结果的要求，理由是行政法院错误地同意 93 人有资格投票。为此，理事会决定在 2015 年 8 月 20 日经核证选民名册(最高法院 2015 年 9 月 30 日裁决之前)的基础上于 2016 年举行新的选举。随即有人就这项决定向最高行政法院提出上诉。2016 年 1 月 13 日，行政法院撤销并搁置了理事会的决定。行政法院认为，理事会无权处理行政法院已经裁决的事项和法律问题，行政法院的决定对委员会具有约束力。因此，理事会举行新的选举的决定是非法的。

## 申诉

3.1 提交人称，最高行政法院给予萨米议会主管机关认为不符合资格的人以投票权的决定，相当于缔约国直接干预萨米土著人民在核心领域享有和行使《公约》第一条保护的自决权。行政法院的裁决也构成了对萨米人民界定自己身份权利的干涉。委员会在关于自决权的第 12 号一般性意见(1984 年)第 2 段中指出，自决权是有效保障和遵守个人人权以及促进和加强这些权利的一个基本条件。此外，在提交人所引述的 *Mahuika* 等人诉新西兰一案中，委员会认为自决权与第二十七条

<sup>2</sup> CERD/C/FIN/CO/20-22, 第 12 段。

有着内在联系，要求缔约国在影响土著人民自然环境、生存手段和文化的决策过程中给予土著人民更大的发言权。<sup>3</sup>

3.2 行政法院将非萨米人列入萨米议会的选民名册，损害了萨米议会所代表的价值观，影响了萨米人有效参与公共事务的权利。为此，其中一名提交人决定要求从选民名册中除名。

3.3 法院的裁决表明对萨米文化和身份认同缺乏了解。然而，为了萨米人在法律面前被视为平等，行政法院能够做出知情决定，行政法院需要了解萨米人的身份认同。在最高行政法院没有这种认知的情况下，萨米人不可能如《公约》第二十六条规定的那样在法律面前平等。

3.4 根据《萨米议会法》第 3 条第 3 款，数百名新选民的亲属可以在未来的选举中寻求登记为选民，这将是通过芬兰最北部城市(在那里萨米人是少数民族)的芬兰族裔居民逐步接管萨米议会，迫使萨米人融入主流人口的又一步骤。如果非萨米人进入萨米议会，该机构将成为一个区域代表机构，不再代表萨米土著人民。这将对萨米人根据《公约》享有的权利造成不可弥补的损害，将使他们在享有文化、政治参与和自决等受国际保护权利方面失去自主性。

3.5 最高行政法院的干预阻碍了萨米人与该群体其他成员一起使用其语言和享受其民族文化的权利。传统的萨米人生计、语言和身份因歧视和强迫同化而受到威胁。在这方面，萨米议会是确保萨米文化生存和持续发展的重要机构。根据《萨米议会法》第 6 条，萨米议会在国家和国际事务中代表萨米人。第 9 条规定，所有当局都有义务就涉及萨米人作为土著人民的地位或萨米家园内发展的诸多事项与萨米议会进行谈判。这表明萨米议会有效运作和能够充分代表萨米人意见对芬兰执行《公约》第二十七条至关重要。因此，将非萨米人列入选民名册会损害萨米议会作为萨米人利益的代表的的作用，并损害其保护《公约》第二十七条所载权利的能力。

3.6 在 *Diergaardt* 等人诉纳米比亚一案中，委员会认为，*Rehoboth* 民族与其权利主张所涵盖的土地之间的联系虽然可以追溯到 125 年前，但并不是一种可形成独特文化的关系。<sup>4</sup> 最高行政法院将这些人列入选民名册与 *Diergaardt* 等人诉纳米比亚案提交人的论点相似：他们应被视为萨米人，因为他们和他们的祖先与萨米人生活在同一片土地上。

3.7 提交人没有有效的国内补救办法可以用尽。根据《萨米议会法》第 26 条，只有认为自己从选民名册中非法遗漏或列入的条目不正确的人才能向最高行政法院提出上诉。行政法院的决定是最终决定，萨米议会有义务执行这些决定。萨米议会认定 2015 年的选举无效。有人将该决定上诉至最高行政法院，最高行政法院裁定萨米议会的决定无效。行政法院的裁决不可上诉。没有其他有效的补救办法可以用尽。

<sup>3</sup> CCPR/C/70/D/547/1993，第 9.5 段。

<sup>4</sup> CCPR/C/69/D/760/1997，第 10.6 段。

## 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2017年2月8日和7月28日，缔约国提交了关于可否受理的意见。委员会指出，《宪法》第121条保障萨米人在萨米自治地区内的语言和文化自治。

《萨米议会法》规范了自治的实施。关于自治的任务，萨米人从他们中间选举萨米议会成员。选民名册上大约有6,000名选民；芬兰大约有1万名萨米人。萨米议会不是一个权力机构，但是一个独立的机构，是公法下的法人。它本身并不维护公共利益，而是促进萨米人的普遍利益。

4.2 2017年3月28日，人权事务委员会宣布Tiina Sanila-Aikio根据《公约》第一条提出的申诉不可受理。<sup>5</sup> 本案应该得出同样的结论。委员会在关于少数群体权利的第23号一般性意见(1994年)第3.1段中指出，自决权不是《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》所确认的权利。这一解释反映在委员会对Lubicon Lake Band诉加拿大一案的意见中。<sup>6</sup> 根据这一标准，第一条之下的申诉本身不能在本案中审议。

4.3 本来文是25名提交人提交的，其中23人是芬兰公民，2人是挪威公民。在23名芬兰提交人中，22人被列入目前的选民名册，而主要提交人要求从名册中除名。2名提交人目前是萨米议会成员。萨米议会现任主席Sanila-Aikio女士经萨米议会理事会授权，已代表芬兰萨米土著人提交了一份来文(第2668/2015号)，内容与本案相同。缔约国认为，如果委员会认为Sanila-Aikio女士经授权代表芬兰土著人民，那么本来文的23名芬兰提交人也应该包括在该来文所代表的人员之中。因此对这些提交人来说来文不可受理，因为他们不能两次向同一机制提交同样的事实。

4.4 萨米议会的另外两名成员和其他提交人向消除种族歧视委员会提交了同一事项的另一份来文。缔约国回顾说，根据人权事务委员会议事规则第86条(g)款，如果来文正由另一国际调查或解决程序审查，则应认定为不可受理。

4.5 提交人没有具体说明已经用尽的任何国内补救办法。缔约国还指出，提交人本身不是最高行政法院2011年9月26日、2015年9月30日和2016年1月13日裁决的诉讼当事方。在他们的来文中，提交人似乎代表整个萨米人集体；他们向委员会提出的要求构成了“民众之诉”。此外，他们没有按照《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求用尽国内补救办法。作为处理行政事务的最高国内上诉法院，最高行政法院的裁决不可上诉。然而，作为一种特别上诉方式，可以要求法院本身撤销一项裁定。

4.6 提交人向委员会提出的申诉是间接的，甚至是对萨米人一般权利的假设性侵犯。他们没有指控其个人权利受到侵犯，没有说明所指称的违反《公约》行为对他们个人的直接影响，也没有提供书面证据证明他们的诉求。因此，缔约国认为，提交人未能为可否受理的目的证实其诉求。

<sup>5</sup> Sanila-Aikio诉芬兰(CCPR/C/119/D/2668/2015)，第8.6段。

<sup>6</sup> 第167/1984号来文，第13.3段。

4.7 最高行政法院全面评估了萨米人的特殊地位和权利，也考虑到芬兰承担的《公约》义务。委员会不应重新评估国家法院据此作出的一项决定而不是另一项决定的事实，也不应质疑国家法院的审理结果和结论。

#### 提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2017年9月19日，提交人提交了对缔约国意见的评论。他们指出，未经萨米人签署同意，Sanila-Aikio女士不能以萨米人议会的名义或萨米人的名义行事。提交人不同意第三方可以限制他们向委员会提交来文的个人权利。提交人澄清说，他们不知道，也没有看到提交人权事务委员会或消除种族歧视委员会的其他来文的内容，正审议的这份来文的提交人均未参与提交另外两份来文。

5.2 尽管两名提交人是挪威公民，但他们符合被列入选民名册的要求，因为他们是居住在芬兰的外国公民。

5.3 关于用尽国内补救办法的问题，萨米族群个人不可能介入其他人申请列入选民名册的程序，而且这一程序是保密。此外，对最高行政法院裁决的特别上诉是为参与该程序的当事方保留的，不是常规补救办法。上诉几乎没有成功的希望，因为行政法院将不得不承认犯了错误，而且承认犯错只在非常特殊情况下才会去做。萨米议会对2011年的裁决提出了上诉，但上诉被驳回，因为没有对裁决可能产生重大影响的程序错误。

5.4 关于缔约国认为申诉证据不足的问题，提交人隶属的萨米民族拥有的权利是集体性的。萨米民族的生存和持续存在已经受到威胁；60%的萨米人口生活在萨米家园之外，只有26%的萨米人将萨米语当作母语。在这种情况下，鉴于萨米议会有权影响萨米族群成员享有维护和实践其文化的权利，将非萨米人列入选民名册对提交人根据《公约》第二十七条享有的权利产生负面影响已经超出假设。

#### 缔约国关于案情的意见

6.1 缔约国于2017年7月28日和11月20日提交了关于案情的意见。

6.2 2015年10月6日，萨米议会选举委员会确认了2015年9月7日至10月4日举行选举的结果。2015年11月18日，萨米议会理事会下令使用2015年8月20日经核证的选民名册再次举行选举，称最高行政法院2015年9月20日的裁决影响了选举结果，已经举行的选举不能视为符合《萨米议会法》保护的文化自治原则的法定要求。然而，萨米议会理事会无权处理已经由最高行政法院最终裁决的事项。2016年1月13日，行政法院撤销了理事会的决定，2016年2月23日，新当选的萨米议会成员召开了第一次组织会议。

6.3 最高行政法院在其判例法中重视保障萨米土著人民的权利，也重视它根据《公约》承担的义务。2015年9月30日，行政法院允许将93人列入萨米议会的选民名册，格外尽职尽责，征询了萨米议会理事会和上诉人的意见。在作出裁决时，行政法院特别援引了《公约》第一条、第二条第一款、第二十五条、第二十六条和第二十七条以及《联合国土著人民权利宣言》。缔约国重申，正如总理办公室最近在一份报告指出的，<sup>7</sup>最高行政法院2011年和2015年的裁决是

<sup>7</sup> See Leena Heinämäki and others, *Actualizing Sami Rights: International Comparative Research*, (Prime Minister's Office, 2017).

执行消除种族歧视委员会关于芬兰第九次、第十次和第十七至第十九次定期报告的结论性意见中关于在萨米人定义中更好考虑个人自我身份认同的建议。<sup>8</sup>

6.4 2017年11月8日，司法部指定一个委员会，起草《萨米议会法》的若干修正案。委员会将根据《芬兰宪法》、对芬兰有约束力的国际人权条约、《联合国土著人民权利宣言》、已草签的《北欧萨米公约》和国际劳工组织1989年《土著和部落人民公约》(第169号)开展工作。

6.5 缔约国无法评估最高行政法院裁决——如提交人所称——在多大程度上影响了萨米议会的完整性和合法性以及公平选举权利。

6.6 关于萨米人的定义，政府尊重自我身份认同，认为这是按照国际劳工组织《土著和部落人民公约》第1条第(2)款等规定，将一个群体或一个人确定为土著人的关键标准。政府也尊重萨米议会根据萨米习俗和传统确定其成员身份的权利。因此，已采取措施保护萨米人的身份以及其成员与土著族群其他成员一起享受和发展其文化和语言的权利。

6.7 委员会在关于参与公共生活和投票权利的第25号一般性意见(1996年)第2段中指出，《公约》第二十五条规定的权利涉及但又有别于民族自决权。

6.8 第二十五条阐述个人参与可构成公共事务的进程的权利。缔约国强调，参加萨米议会选举的权利是法律规定的。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。

6.9 提交人未能证实他们根据《公约》享有的权利受到直接侵犯。一般来说，申诉必须证实提交人如何成为侵权行为的个人受害者；如果提交人没有受到法律或政策的影响，不足以认定该法律或政策构成侵权。提交人不是最高行政法院裁决的当事方，因此不可能受到影响。

6.10 因此，缔约国称，在本案中不存在违反《公约》的情况。

### 提交人对缔约国关于案情的意见的评论

7.1 2018年4月16日，提交人提交了他们对缔约国关于案情的意见的评论。

7.2 提交人称，行政法院2011年9月26日和2015年9月30日的裁决对萨米议会及其合法性产生了重大影响。行政法院对萨米人定义的解释意味着，萨米人和芬兰人在特定文化、种族和生计方面已不再被认为有所不同。

7.3 最高行政法院没有适用委员会在Kitok诉瑞典案中对第二十七条的解释。委员会在解释中指出，对少数群体个人成员权利的限制应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必需。<sup>9</sup> 将非萨米人列入萨米人议会的选民名册可能开创一个先例，至少在理论上可能将51.2万非萨米人列入选民名册。因此，萨米议会将逐渐代表非萨米人的利益，不再确保维护萨米人的语言和文化遗产，相当于芬兰的萨米人被逐渐强行同化。已经有人申请列入将于2019年举行的下一次萨米议会选举的选民名册。许多反萨米人组织主动提出帮

<sup>8</sup> A/45/18, 第91段; CERD/C/63/CO/5, 第11段; CERD/C/FIN/CO/19, 第13段。

<sup>9</sup> 第197/1985号来文, 第9.8段。



助芬兰人进行申请，并最终向最高行政法院提起上诉。将大量非萨米人列入选民名单，以确保萨米议会接受大型采矿、大众旅游和基础设施领域项目，可能具有经济利益。

7.4 萨米议会内部已存在争议，大多数成员不承认其中一名成员是萨米人。此人于 2011 年被最高行政法院列入选民名册，并于 2015 年当选。这玷污了萨米议会的作用，影响了其公众形象和合法性。

7.5 提交人不同意缔约国关于最高行政法院考虑了芬兰的国际义务，特别是《公约》义务的说法。尽管行政法院作出结论时参照了消除种族歧视委员会关于该国第十次和第十七至第十九次报告的结论性意见中的建议，但忽视了委员会关于该国第二十至第二十二次定期报告的结论性意见中的建议，其中批评了行政法院对《萨米议会法》第 3 条的解释。

7.6 提交人认为，行政法院采纳了完全依赖于缔约国公共行政记录的证据，如教会登记处和国家省级档案馆的记录，其实这些文件不可靠。

7.7 此外，最高行政法院可以否决萨米议会关于是否将非萨米人列入选民名册的决定。这相当于违反《公约》第一条，因为是干涉萨米议会所代表的萨米人自行决定其成员身份的权利。

7.8 由于选民名册已存在瑕疵，提交人建议通过萨米人的新定义，并在新定义的基础上重建选民名册。然而，这一进程不太可能在下次选举前完成。提交人指出，自 1996 年以来，已经设立了九个不同的委员会来研究萨米人的权利，但收效甚微。他们还认为，提议修改《萨米议会法》，缔约国含蓄地承认最高行政法院对该法第 3 节的解释违反了《公约》。

7.9 今天，少数群体面临着一系列新的挑战，危及他们受《公约》保护的權利，这些挑战不同于 1960 年代起草《公约》时存在的挑战。然而，今天《公约》在保护少数群体的文化多样性和遗产免遭结构性同化方面仍在发挥作用。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

8.2 委员会注意到缔约国称，萨米议会的两名成员向消除种族歧视委员会提交了同一事项的另一份来文。委员会回顾，为了第五条第 2 款(子)项的目的，“同一事项”是指相同提交人、相同事实和相同的实质性权利。委员会注意到，向消除种族歧视委员会提交来文的不是这些提交人。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项，同一事项不在另一国际调查或解决程序的审查之中。

8.3 委员会注意到缔约国称，萨米议会现任主席 Sanila-Aikio 女士以她本人名义向委员会提交了同一事项的另一份来文。委员会回顾，2017 年 3 月 28 日，委员会认定该来文可以受理，因为提交人以个人名义提交。因此，该来文不是这些提交人提交的。

8.4 委员会注意到缔约国称，来文提交人没有按照《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求用尽国内补救办法。委员会注意到，作为处理行政事务的最高国内上诉机构——最高行政法院作出了与选举委员会决定相反的裁决，接受一些人有权参加投票。委员会还注意到缔约国称，可以提出特别上诉请求行政法院本身撤销其裁决。委员会也注意到提交人称，萨米族个人不可能介入其他人申请列入选民名册的程序，而且这一程序是保密的，对最高行政法院裁决的特别上诉权是为该程序当事方保留的。委员会还注意到提交人称，萨米议会对最高行政法院 2011 年的裁决提出了上诉，但上诉被驳回。缔约国没有反驳这些说法。委员会认为，缔约国没有证明提交人有可以合理利用的有效补救办法。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项不妨碍它审议本来文。

8.5 委员会注意到缔约国称，提交人的申诉等同于“民众诉讼”：他们的申诉涉及萨米土著人民权利遭到间接甚至是假定的侵犯。委员会回顾，根据《任择议定书》第二条，只有声称《公约》规定的任何权利遭到侵犯的个人才能提交来文。委员会还注意到，提交人是作为萨米土著民族成员和萨米议会选民，以个人名义向委员会呈送来文的。委员会注意到，22 名提交人被列入选民名单，2 名提交人是萨米议会成员。委员会还注意到，3 名提交人没有被列入选民名册，包括 2 名挪威提交人。在没有任何指控称这 3 名提交人被排除在选民名册之外违背其意愿或其他可证实其诉求的信息的情况下，委员会不能得出结论认为，这 3 名提交人没有被列入选民名册，也没有寻求列入选民名册，而最高行政法院关于列入选民名册人员资格的决定对他们产生了影响。关于已列入选民名册的其余 22 名提交人，委员会认为，他们作为个人，可能受到有关萨米议会运作和选举问题的影响。因此，委员会认为，没有任何规定阻碍被列入选民名册的这 22 名提交人根据《任择议定书》第一条向委员会提交来文，只要他们称他们的权利受到了侵犯。

8.6 关于提交人根据《公约》第一条提出的申诉，委员会回顾其判例，即提交人作为个人，不能根据《任择议定书》声称他们是缔约国侵犯《公约》第一条所载自决权的受害者，因为自决权是赋予民族的权利。<sup>10</sup> 委员会还回顾，《任择议定书》规定了一项程序，个人可据此指称其个人权利受到侵犯，但这些权利不包括《公约》第一条规定的权利。<sup>11</sup> 因此，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。虽然委员会根据《任择议定书》无权审议指控侵犯受《公约》第一条保护的自决权的来文，但在相关情况下可以对第一条进行解释，确定受《公约》第二和第三部分保护的的权利是否遭到侵犯。<sup>12</sup>

8.7 委员会注意到缔约国称，提交人没有指控他们的个人权利受到侵犯，没有说明他们受到违反《公约》行为的直接影响，没有提供书面证据证实他们的指控，也没有充分证明他们的诉求。22 名提交人则认为，在确定一个人是否属于萨米土著民族成员时，行政法院背离了对法律作出协商一致解释的原则。这影响到萨米民族的每一个成员根据《公约》第二十六条在法律面前平等的权利，法院

<sup>10</sup> Lubicon Lake Band 诉加拿大，第 13.3 段。

<sup>11</sup> 第 23 号一般性意见，第 3.1 段；Poma 诉秘鲁(CCPR/C/95/D/1457/2006)，第 6.3 段。

<sup>12</sup> Guillot 等人诉法国(CCPR/C/75/D/932/2000)，第 13.4 段。Mahuika 等人诉新西兰，第 9.2 段。

的裁决妨碍了他们根据《公约》第二十七条享有与该族群其他成员一起使用自己语言和享受自己文化的权利。委员会还注意到提交人称，最高行政法院作出了与选举委员会相左的裁决，接受个人申请参与萨米议会的选举，这一裁决损害了萨米议会代表的价值观，影响了他们有效参与公共事务的权利。委员会认为这些申诉援引了《公约》第二十五条规定的权利。

8.8 委员会回顾其判例，即凡声称其《公约》保护的权利受到侵犯的个人，必须证明缔约国的作为或不作为已经对他或她行使权利造成阻碍或即将造成阻碍，而论据举例可以是现行立法，也可以是司法或行政决定或做法。<sup>13</sup> 委员会注意到，这 22 名提交人是萨米土著民族成员，因此享有内部自决权和享有利用自己文化和语言的权利，包括与其族群其他成员享有这些权利。同样无可争议的是，萨米议会是缔约国为保障萨米人在萨米家园的语言和文化自治而设立的机构，它可以向国家当局提出倡议和建议，并发表声明。作为被列入萨米议会选民名册的个人，就两名提交人而言，作为萨米议会的成员，提交人在寻求行使直接或通过自由选择的代表参与公共事务的权利，以及在萨米议会真正的定期选举中的选举权和被选举权。

8.9 委员会注意到，萨米议会每四年选举一次，根据《萨米议会法》第 21 条，每个萨米人从 18 岁起就有权投票，萨米议会的选民名册上目前大约有 6,000 名选民。委员会还注意到提交人称，最高行政法院 2011 年以来的裁决改变了确定列入选民名册人员资格的正式规则，从而阻碍了萨米土著人民的内部自决权，而且这些裁决至少在理论上可能将 51.2 万名非萨米人列入萨米议会的选民名册。委员会还注意到，提交人的说法与缔约国的说法并不矛盾，即已经有人申请列入 2019 年选举的萨米选民名册，而且许多反对萨米人的组织也主动协助芬兰人进行申请并最终向最高行政法院提出上诉。将大量非萨米人列入选民名册以确保萨米议会接受大型采矿、大众旅游和基础设施领域项目，可能有经济利益。委员会认为，22 名提交人以个人身份，可能受到萨米议会选举的选民名册问题的影响，并直接影响到萨米议会能否代表萨米土著人民和保护提交人作为土著民族成员参与公共事务的权利。因此，委员会认为，这 22 名提交人作为萨米土著民族成员和列入选民名册的个人，可能会受到行政法院关于萨米议会选民名册裁决的影响。

8.10 因此，委员会认为，为了可否受理的目的，22 名提交人的申诉得到充分证实，没有任何事项妨碍它根据《任择议定书》第一条审议本来文与《公约》第二十五、二十六和二十七条有关的申诉。

8.11 鉴于上述情况，委员会认为上述 22 名提交人根据《公约》第二十五条、第二十六条和第二十七条提出的申诉可以受理，并着手审议案情。

### 审议案情

9.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款，根据各方提交的所有资料审议了本来文。

<sup>13</sup> Rabbæ 等人诉荷兰(CCPR/C/117/D/2124/2011)，第 9.5 段，引述 Andersen 诉丹麦(CCPR/C/99/D/1868/2009)第 6.4 段和 A.W.P.诉丹麦(CCPR/C/109/D/1879/2009)第 6.4 段。

9.2 委员会注意到提交人称，最高行政法院在建立选民名册问题上，背离了成文法和经协商一致界定萨米民族成员身份的原则，违反了《公约》第二十五条和第二十七条。提交人还称，法院的裁决损害了萨米议会所代表的价值观，影响到他们有效参与公共事务和行使内部自决权权利，也妨碍提交人和萨米人与该族群其他成员一起使用自己语言和享受自己文化的权利。提交人称，这些裁决增加了议会内部的分歧，使其无法更有效地促进和保护萨米人民权利，并有可能进一步削弱萨米土著人在萨米议会选民名册中的代表性，包括在即将举行的选举中的代表性。提交人称，法院采用这些标准缺少合理和客观的理由，侵犯了他们根据《公约》享有的权利。

9.3 关于第二十五条，委员会注意到缔约国称，最高行政法院是依法进行审查的，缔约国已采取一切措施确保所有有权投票的人能够充分按照《公约》第二十五条行使这项权利。缔约国辩称，它按照消除种族歧视委员会的建议，充分尊重自我身份认同，将其当作确定何为土著族群或个人的标准。委员会还注意到，提交人称，缔约国并不认可消除种族歧视委员会的关切，即行政法院通过的关于谁为有权投票选举萨米议会议员的萨米人的定义，没有按照《联合国土著人民权利宣言》第 33 条和 8 条的要求，充分重视萨米人民根据其习俗和传统确定自己身份或成员资格的权利，以及不被强行同化或其文化不被毁灭的权利。<sup>14</sup>

9.4 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称，这一进程不太可能在下一次选举前完成，而且已经多次试图研究这一问题，但收效甚微。

9.5 委员会回顾，根据其第 25 号一般性意见第 4 段，对行使直接或通过自由选出的代表参与公共事务权利，以及在真正的定期选举中的选举权和被选举权附加任何条件，都应基于客观和合理标准。委员会还回顾其在 *Lovelace 诉加拿大案* 中的判例，即在某些情况下，属于土著民族的个人的类别可能需要界定，以保护该少数群体的生存和福祉。<sup>15</sup> 在 *Kitok 诉瑞典案* 中，委员会认为，对少数族群个别成员权利的限制必须有合理和客观的理由，并且为该少数群体整体的持续生存和福利所必需。<sup>16</sup>

9.6 委员会忆及，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确定自己的身份或归属，有权按照自己的程序确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，归属该族群或民族。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。

9.7 在这方面，委员会注意到，根据《萨米人议会法》第 3 条，为了获准在萨米议会选举中投票的目的，除了自认为是萨米人以外，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

<sup>14</sup> CERD/C/FIN/CO/20-22, 第 12 段。

<sup>15</sup> 第 24/1977 号来文, 第 15 段。

<sup>16</sup> 第 197/1985 号来文, 第 9.8 段。

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，当事各方均无争议，而且最高行政法院对多数申请也明确指出，当事人不符合该法第3条规定的任何客观标准。

9.8 委员会回顾其第23号一般性意见，特别是该意见第7段，其中指出，文化以多种形式表现出来，包括与使用土地资源相联系的特定生活方式，特别是对土著人民而言。这项权利可能包括捕鱼或狩猎等传统活动，以及在受法律保护的保留区生活的权利。享受这些权利可能需要采取积极的法律保护措施和确保少数群体成员有效参与影响其生活的决策。委员会还注意到，根据《公约》第二十七条，以及参照《联合国土著人民权利宣言》和《公约》第一条对其作出的解释，土著人民享有自由决定其政治地位和自由谋求其经济、社会和文化发展的不可剥夺权利。<sup>17</sup> 《公约》第一条及其相应的执行义务与《公约》的其他条款和国际法规则相互关联。<sup>18</sup>

9.9 委员会注意到，据缔约国称，提交人未能证实他们如何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要求委员会考虑其权利的个人和集体层面。在这方面，委员会回顾其第23号一般性意见，其中承认，保护《公约》第二十七条规定的权利是为了确保有关少数群体的文化、宗教和社会特征的存续和不断发展，从而丰富整个社会的结构。因此，委员会认为，这些权利必须受到如此保护，而且不应与《公约》赋予所有人的其他个人权利相混淆。<sup>19</sup> 此外，尽管第27条保护的权利是个人权利，但这些权利又依赖于该族群具有维护其文化、语言或宗教的能力。<sup>20</sup> 委员会还回顾，《联合国土著人民权利宣言》的序言规定，土著人民拥有集体权利，这些权利对于他们作为民族的生存、福祉和整体发展不可或缺。有鉴如此，委员会认为，就土著人民的权利而言，《公约》第二十五条和第二十七条涉及集体层面，其中一些权利只能与其他权利共同享有。参照《公约》第一条解读的第二十七条规定的土著民族在内部自决背景下的政治参与权，以及维护族群成员与其他成员一起享有自己文化或使用自己语言的权利，不仅仅是个人享有的权利。因此，在审议本来文中对个人伤害的诉求时，委员会必须考虑到此种伤害的集体层面。关于在内部自决背景下削弱土著民族的投票权，直接强加给一个集体的伤害可能影响该集体的每一个体成员。提交人是土著民族成员，所以他们的所有诉求都与其权利相关。

9.10 委员会注意到提交人称，鉴于萨米议会的任务，其有效运作和有充分代表萨米人意见对缔约国执行《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权利的重要工具。委员会注意到，萨米议会的权力和职责包括守护萨米语言和文化，管理与萨米人作为土著人民的地位有关的事项，代表萨米人在国内和国际上处理与其任务有关的事项，以及在一长串涉及萨米人作为土著民族或萨米家园内发展的事项上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民族有效参与对其有影响的决策的机构。因此，缔约国履行《公约》第二十七条所载义务取

<sup>17</sup> 《联合国土著人民权利宣言》第3条；另见《宣言》第4条。还见第12号一般性意见第2段。

<sup>18</sup> 第12号一般性意见，第2段。

<sup>19</sup> 第23号一般性意见，第9段。

<sup>20</sup> 同上，第6.2段。

决于萨米议会能够在影响萨米民族成员与该族群其他成员一起享有自己文化或使用自己语言权利的决定中发挥有效作用。所以萨米议会的选举进程必须确保有关个人有效参与内部自决进程，这对于整个土著民族的持续生存和福祉不可或缺。根据第二十五条，委员会还认为，影响萨米土著民族成员在萨米议会中有效代表权的法定限制必须有合理和客观的理由，并符合《公约》的其他条款，包括与土著人民有关的内部自决原则。

9.11 在本案中，22 名提交人是萨米族成员，参加了选举进程。委员会注意到提交人无可争议地指称，最高行政法院自 2011 年以来的裁决背离了对《萨米议会法》第 3 条关于确定该议会选民名册选民资格的规定作出协商一致解释的原则。尤其是行政法院在多数情况下忽略了须满足至少一项客观标准的要求，而是对自认为是萨米人的个人的“强烈”意见给予“全面考虑”。因此，行政法院侵犯了萨米人通过其议会行使决定谁是萨米人这一关键萨米自决权。委员会还注意到提交人称，萨米人在近期选举选民名册中的代表性可能进一步削弱（见上文 7.3 段）。委员会认为，行政法院的裁决影响了上述 22 名提交人及其所属萨米民族参与有关机构选举进程的权利，而这一机构是缔约国为确保萨米土著人民的有效内部自决以及使用自己语言和文化权利而设立的。委员会还认为，由此背离了对确定萨米议会选民名册选民资格的法律作出协商一致解释的原则，行政法院的解释没有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本身和与其相关联的第二十七条以及参照第一条对其所作解释享有的权利。

9.12 由于已认定违反第二十五条本身和与之相关联的第二十七条，委员会认为没有必要审查提交人根据《公约》提出的其他申诉。

10. 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》第二十五条本身以及与之相关联的第二十七条。

11. 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给予充分赔偿。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，本着尊重萨米人民行使内部自决权的方式，确定和适用参加萨米议会选举资格的标准。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。

12. 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。还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广为传播，包括确保萨米土著民族成员能够读到本意见。

## 附件

[原文：法文]

## 奥利维耶·德弗鲁维尔的个人意见(赞同)

1. 我同意委员会对本案所作的结论，即违反了《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条本身以及与之相关联的第二十七条，参照第一条对该条作出解释。

2. 委员会对本案可否受理的决定对其前此通过的关于第 2668/2015 号案件 (Sanila-Aikio 诉芬兰) 的决定作出了重要澄清。委员会在 2017 年 3 月 28 日的决定中指出，提交人以个人名义提交来文，是作为萨米土著民族成员和萨米议会 (她当选为主席) 成员向委员会呈送来文的。委员会认为，就个人而言，她可能因议会运作和选举的相关问题而受到影响。<sup>1</sup> 同样，委员会在该决定的稍后部分还指出，芬兰国家机构做出的裁决影响到萨米议会的构成和萨米人平等代表权，也就可能影响到萨米族群个人与其他成员一起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。<sup>2</sup> 因此，可否受理的决定是基于双重因果关系的认定：最高行政法院的判决与萨米议会的构成和运作之间的因果关系；以及萨米议会的构成和运作与《公约》第二十七条规定的萨米民族成员权利之间的关系。然而，提交人的论点没有明确指出这种双重因果关系，委员会的决定同样含糊不清。没有提供证据证明自我认同原则的适用如何显著影响选民的组成，更不用说萨米议会的构成和运作。此外，没有列举具体例子说明，在任何特定情况下，选民构成的变化对萨米人民根据第二十七条享有的权利产生了影响。因此，委员会没有明确地说明提交人如何能够声称自己根据《公约》第二十五条、第二十六条或第二十七条享有的权利受到“侵犯”。本案可否受理决定事后补救了这种缺乏推理的情况。

3. 首先，委员会非常正确地侧重于根据《公约》第二十五条提出的要求。本案首先涉及萨米人作为土著民族成员参与公共事务的权利。有了这一地位，便有充分理由不仅结合《公约》第二十七条而且参照第一条解读第二十五条。在这里利害攸关的是萨米人根据自己的习俗和传统决定自己的身份或成员资格的权利，以及根据自己的程序确定自己机构的结构和选择该机构成员的权利。这两项权利都载于《联合国土著人民权利宣言》第 33 条。最高行政法院的裁决确实对萨米人集体决定本民族成员资格的能力产生了重大影响，从而影响到他们通过选举产生的组成机构参与公共事务的权利。更糟糕的是，行政法院在这些裁决中没有正确适用相关的国家法律，而国家法律明确阐述了确定本民族成员资格的客观标准，这一标准也得到萨米人的认可。行政法院没有适用这一标准，而代之以逐案解释的自我认同标准，从而限制了萨米人根据《公约》第二十七条通过旨在保障其作为土著民族成员权利的机构行使参与公共事务权利的能力。

<sup>1</sup> CCPR/C/119/D/2668/2015，第 8.5 段。

<sup>2</sup> 同上，第 8.8 段。

4. 本案的可否受理决定还澄清了最高行政法院裁决与萨米人政治权利之间的因果关系。在第 8.9 段中，委员会注意到提交人称，自我认同原则的适用至少在理论上可以导致 51.2 万名非萨米人被列入萨米议会的选民名册。委员会还注意到缔约国没有反驳另一令人担忧的指控，即反萨米人组织正在开展活动，帮助非萨米人申请被承认为萨米人和被列入选民名册，因为涉及潜在的经济利益。在我看来，这些情况证明委员会承认 22 名提交人是一至少是潜在的——受害者是合情合理的。

---