



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
14 April 2023
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

委员会根据《公约》第十四条通过的关于第 59/2016 号来文的意见* **

来文提交人:	Anne Nuorgam 等人(由律师 Martin Scheinin 代理)
据称受害人:	请愿人
所涉缔约国:	芬兰
来文日期:	2016 年 3 月 14 日(首次提交)
本意见通过日期:	2022 年 4 月 22 日
参考文件:	根据委员会议事规则第 91 条作出的决定,已于 2017 年 1 月 18 日转交缔约国(未以文件形式印发)
事由:	参加萨米议会选举的权利;平等享有文化权利
程序性问题:	委员会管辖权;受害者身份;用尽国内补救办法
实质性问题:	基于族裔原因的歧视
《公约》条款:	第一条及第五条(子)项、(寅)项和(辰)项

1.1 2016 年 3 月 14 日来文的 23 位请愿人为 Anne Nuorgam (跨国协会—萨米理事会人权部门主管)、Maria Sofia Aikio (文化非政府组织活动人士, Ohcejohka, 芬兰)、Pekka Aikio (萨米驯鹿牧民协会, Vuotso, Sodankylä, 芬兰)、Niillas Beaska (渔民, 挪威萨米协会主席, Deatnu, 挪威)、Björg Bonk (萨米人协会, 挪威)、Andrei Danilov (Saam Sobar 成员, 俄罗斯联邦)、Tatjana Egorova (Barents 土著人民办公室, 摩尔曼斯克, 俄罗斯联邦)、Hartvik Hansen (渔民, Deatnu, 挪威)、Ida-Maria Helander (私人幼儿托管人, 罗瓦涅米萨米协会, 罗瓦涅米, 芬兰)、Aslak Holmberg (教师, 芬兰萨米青年组织, 芬兰)、Áile Javo (萨米理事会主席, 卡拉绍克, 挪威)、Jevgenji Jushkov (代理秘书长, Lujári/Loverezo 村, 俄罗斯联邦)、

* 委员会第 106 届会议(2022 年 4 月 11 日至 29 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审议: 谢哈·阿卜杜拉·阿里·米斯纳德、努尔丁·阿米尔、米哈乌·巴尔采扎克、郑镇星、巴卡里·西迪基·迪亚比、易卜拉希马·吉塞、居恩·屈特、盖伊·麦克杜格尔、瓦迪利·穆罕默德·雷伊斯、韦雷纳·谢泼德、斯塔玛蒂亚·斯塔里那基、马扎洛·特比、费斯·迪克勒迪·潘斯·特拉库拉、爱德华多·埃内斯托·维加·卢纳和杨钦俊。



Mirka Kelahaara (私人幼儿托管人, 罗瓦涅米萨米协会, 罗瓦涅米, 芬兰)、Åsa Larsson Blind (瑞典萨米改革基金, Övre Soppero, 瑞典)、Jouni Lukkari (驯鹿牧民, 萨米理事会, Anár, 芬兰)、Juhani Länsman (驯鹿牧民, Inari, 芬兰)、Ristenrauna Magga (萨米全国协会主席, Eadonat, 芬兰)、Piia Nuorgam (博士研究生, 罗瓦涅米, 芬兰)、Outi Paadar (学生, 罗瓦涅米萨米协会, 罗瓦涅米, 芬兰)、Gunn-Britt Retter (Nesseby Sameforening/Unárgga Sámi Searvi 主席, Unjárga, 挪威)、Ellen Inga Turi (博士研究生, 萨米理事会, Guovdageaidnu, 挪威)、Nils-Henrik Valkeapää (Johtti Sápmelaččat ry, Enontekiö, 芬兰)和 Samuel Valkeapää (教师, Johtti Sápmelaččat ry, Inari, 芬兰)。上述人员声称芬兰侵犯了他们根据《公约》第一条和第五条(子)项、(寅)项和(辰)项享有的权利。他们都是土著萨米社区成员, 由 Martin Scheinin 代理。芬兰于 1994 年 11 月 16 日根据《公约》第十四条发表了声明。

1.2 2018 年 5 月 7 日, 委员会根据《公约》第十四条和议事规则第 94 条, 通过了关于来文可否受理的决定。关于事实、请愿人的申诉、各方关于可否受理的意见以及委员会就此作出的决定的进一步资料, 见 Nuorgam 等人诉芬兰案。¹

请愿人陈述的事实:

2.1 来文涉及一系列与萨米议会选民名册有关的司法裁决。《萨米议会法》(第 974/1995 号)规定了该议会的职能和权力。根据该法第 5 条第(1)款, 萨米议会的任务是“保护萨米人的语言和文化, 以及处理与他们作为土著人民的地位有关的事务”。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, 并发表声明(第 5 条第(2)款)。第 9 条规定:

当局应就所有影响深远的重要措施与萨米议会谈判, 这些重要措施可能直接和以特定方式影响萨米人作为土著人民的地位, 并涉及萨米家园的下列事项:

- (1) 社区规划;
- (2) 国有土地、保护区和荒野地区的管理、使用、租赁和转让;
- (3) 申请许可证, 以支持矿产权利主张或申请采矿专利;
- (4) 对属于萨米文化形式的职业作出立法或行政上的改变;
- (5) 发展学校中萨米语言的教授和用萨米语教学, 以及社会和卫生服务;
- (6) 影响萨米语言和文化或影响萨米人作为土著人民地位的任何其他事项。

为了履行谈判义务, 有关当局应向萨米议会提供表达意见和讨论问题的机会。未能利用这一机会绝不妨碍当局着手处理此事。

2.2 请愿人指出, 《萨米议会法》第 3 条载有, 就被允许在萨米议会选举中投票的目的, 谁被视为萨米人的定义:

¹ CERD/C/95/D/59/2016.

萨米人是指在满足以下条件的前提下，自认为是萨米人的人：

- (1) 本人或父母或祖父母中至少有一人以萨米语为第一语言；
- (2) 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) 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。

请愿人强调，这一措辞表明，起首部分关于自认为是萨米人的要求，是对满足第(1)、(2)和(3)分段规定的三项客观标准之一的补充。

2.3 在 2015 年选举中，萨米议会的主管机关选举委员会拒绝将个人列入选民名册的 182 项决定被上诉到萨米议会执行委员会，然后到芬兰最高行政法院。2015 年 9 月 30 日，最高行政法院不顾选举委员会和执行委员会的决定，决定将其中 93 人列入选民名册。² 请愿人指出，在 93 项裁决中的至少 53 项中，最高行政法院基于“整体考量”将新选民列入了选民登记册，但没有证明他们符合《萨米议会法》第 3 条规定的三项客观标准之一。在其他情况下，登记新选民是因为他们与在 2011 年被列入选民名册上的人有家庭关系，这也是最高行政法院在适用“整体考量”。

2.4 2015 年 11 月 18 日，执行委员会在收到包括请愿者在内的个人请愿后，决定举行新的选举，因为它认为最高行政法院的裁决扭曲了萨米人民的意愿。在列入选民名册的 93 人中，一些人就执行委员会的决定向最高行政法院提出上诉。2016 年 1 月 13 日，最高行政法院撤销了执行委员会举行新选举的决定。因此，2015 年 10 月 7 日宣布的选举结果成为最终结果。

申诉

3.1 请愿人表示，他们和他们所代表的协会成员作为土著人民萨米人的个人成员的权利受到了侵犯，根据《公约》，无论是在芬兰境内还是在包括挪威、俄罗斯联邦和瑞典在内的更广泛的地理区域，萨米人都是一个具有独特族裔血统的群体。他们声称，最高行政法院 2015 年 9 月 30 日的 93 项裁决，以及同一法院 2016 年 1 月 13 日的裁决(下称“裁决”)违反了《公约》第 1 条。这些裁决实际上取消或损害了请愿人以及他们所代表的协会的所有成员作为一个个人群体在政治、经济、社会、文化或公共生活领域任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。

3.2 请愿人进一步指出，最高行政法院的裁决是取消萨米人语言和文化自治权的一个重要步骤。他们认为，通过将不被选举委员会承认为萨米人的人列入萨米人议会的选民名册，这些裁决促进了那些并不完全致力于捍卫萨米人权利而是支持缔约国在议会中的立场的个人的加入。他们认为，这种情况将逐渐导致萨米人被迫融入主流人口，这违反了《公约》第一条以及《芬兰宪法》第 17 条第 3 款和

² 请愿人指出，这 93 人是通过 93 项不同的裁决列入选民名册的。他们还指出，只有 4 项裁决在《最高行政法院年鉴》上公布，其余 89 项裁决在法院的新闻稿中提及。

第 121 条第 3 款，³ 这些条款旨在解决萨米人在历史上遭受的歧视、剥夺和不利处境。⁴ 萨米人即使在自己的家园，人数上也是少数，这一事实加剧了萨米人被强行同化为芬兰人口的风险。⁵ 请愿人指出，这方面的一个例子发生在 2015 年，当时政府向芬兰议会提交了一个关于林业局的法案，并删去了所有旨在保护萨米人免受林业和任何其他使用萨米人家园内公共土地和水域的商业活动影响的条款。他们认为，这表明通过一个自治和敢于表达自己的议会来保护萨米人是多么重要。

3.3 请愿人还认为，这些裁决违反了缔约国根据《公约》第五条(子)项、(寅)项和(辰)项承担的义务。关于第五条(子)项，他们申明，最高行政法院背离了《萨米议会法》第 3 条的措辞，因而忽视了合法性、可预见性、非任意性和非歧视性的要求。请愿人认为，这些裁决侵犯了他们在法庭上和其他一切司法裁判机关面前享受平等待遇的权利(《公约》第五条(子)项)。由于此一“整体考量”的不确定性，最高行政法院的裁决导致了任意性和歧视，通过给予不符合上述法案规定的三项标准中任何一项的数十名个人投票权，对相同的案件给予不同的处理，并忽视了各种情况之间的重大差异。鉴于同一天还发布了另外 89 项裁决，但没有命令将有关个人列入选民名册，因此，将有关个人列入选民名册的 93 项裁决构成了歧视和任意行为。例如，在一些案例中，兄弟姐妹收到了结果相反的裁决。在 Enontekiö 市，加入了所有姓 Vieltojärvi 的申请人，而姓 Keskitalo 的申请人则被拒绝，尽管两个家庭有共同的家谱。

3.4 请愿人还指出，缔约国违反了《公约》第五条(寅)项，因为国家干预萨米议会的运作直接关系到萨米人通过选举萨米人自治的主要机关进行政治参与。他们申明，虽然身为芬兰公民的萨米人能够在国家议会选举中投票，但他们的人数很少，芬兰议会中没有萨米人议员。因此，选举萨米议会是萨米人个人享有参与公共事务权利的仅有途径之一。

3.5 请愿人还认为，这些裁决侵犯了他们根据《公约》第五条(辰)项享有的权利，因为萨米议会逐渐被芬兰主流人口接管，这将对芬兰萨米人行使和享有经济、社会和文化权利产生不利影响，而且会跨越萨米人居住的国界。他们辩称，优先考虑“整体考量”而不是《萨米议会法》第 3 条，意味着脱离萨米语言，他们的语言权利受到侵犯，特别是考虑到萨米语作为跨国界凝聚力的主要方面的作用。他们认为，受《公约》第五条(辰)项保护的 language 权利因此受到了侵犯。

3.6 请愿人还认为，最高行政法院通过其 2015 年 9 月 30 日的裁决，拒绝承认其 2011 年裁决中的错误。他们提到委员会 2009 年的结论性意见，其中委员会建议缔约国如委员会第 8 号一般性建议(1990 年)所述，更加充分重视有关个人的自我认同。⁶ 据请愿人称，最高行政法院在其 2011 年的裁决中误解了第 8 号一般性建议

³ 第 17 条第 3 款规定：“萨米人作为土著人民，以及罗姆人和其他群体，有权保持和发展自己的语言和文化。一项法案规定了萨米人有权在当局面前使用萨米语的条款。”第 121 条第 3 款规定：“一项法案规定了大于一个市的行政区域的自治条款。根据一项法案的规定，萨米人在其原居地区享有语言和文化自治权。”

⁴ 请愿人提到了委员会第 23 号一般性建议(1997 年)(第 3 段)。委员会在该段中指出，土著人民曾经并仍然受到歧视，他们的人权和基本自由被剥夺。因此，他们的文化和历史身份的保存已经并仍然受到威胁。

⁵ 请愿人指出，根据芬兰法律，在该国最北部，即 Enontekiö、Inari 和 Utsjoki 以及 Sodankylä 的北部，有一个萨米人家园。

⁶ CERD/C/FIN/CO/19, 第 13 段。

(1990年), 在该裁决中, 最高行政法院没有对《萨米议会法》第3条所载的承认一个人是萨米人的三个备选标准中的每一个标准作出宽泛的解释, 而是在某些情况下背离了法律, 用“整体考量”取代了法律和萨米人自己的意见, 这导致芬兰主流人口中的一些成员在萨米人选举中登记为选民。委员会在2012年的结论性意见中强调了这一错误, 指出委员会感到关切的是, 最高行政法院采用的定义没有充分重视《联合国土著人民权利宣言》承认的权利, 即萨米人的自决权(第3条), 特别是他们按照其习俗和传统, 决定自己的身份或归属的权利(第33条), 以及他们的文化不受强行同化或破坏的权利(第8条)(《公约》第五条)。委员会还建议, 在确定谁有资格投票选举萨米人议会成员方面, 缔约国应适当考虑萨米人对其在芬兰的地位的自决权, 以决定他们的归属和不受强行同化。⁷

委员会关于可否受理的决定

4. 2018年5月7日, 委员会根据《公约》第十四条和议事规则第94条, 通过了关于来文可否受理的决定。首先, 委员会认定, 根据《公约》第十四条第一款, 它不能审查来自挪威、俄罗斯联邦和瑞典的个人和个人团体请愿人的申诉。委员会还认定, 缔约国对《公约》第十四条的保留并不妨碍它审查来文, 因为即使人权事务委员会正在审议关于同样事实的来文, 该来文也是由不同的个人提交的。委员会还认为, 请愿人已经按《公约》第十四条第七款(子)项的要求用尽了国内补救办法。委员会最后认为, 就《公约》第十四条第一款而言, 缔约国各机构作出的决定影响到缔约国的组成和萨米人的平等代表性, 可能对萨米社区个人成员和萨米人群体的公民、政治、经济、社会和文化权利产生直接影响。委员会决定, 就以个人身份受缔约国管辖的请愿人而言, 来文可予受理。委员会请双方就来文的实质问题提交书面意见和评论。关于事实、请愿人的诉求、各方关于可否受理的意见以及委员会关于可否受理的决定的进一步资料, 见 Nuorgam 等人诉芬兰案。⁸

缔约国关于实质问题的意见

5.1 2018年8月29日, 缔约国提交了对来文实质问题的意见。

5.2 缔约国重申其关于来文可否受理的呈件。缔约国重申, 来文相当于一项民众之诉, 请愿人没有被证明直接受到这些决定的影响, 他们没有用尽国内补救办法, 因为他们不是最高行政法院审理的相关诉讼的一部分, 而且委员会没有管辖权重新审查最高行政法院已经审查的事实, 特别是在本案中, 法院决定所涉各方均不是本来文的当事方。

5.3 缔约国回顾了案件的事实, 并澄清了最高行政法院2016年1月13日通过的裁决的理由, 该裁决宣布执行委员会举行新选举的决定无效。最高行政法院在其裁决中指出, 执行委员会无权处理该法院已经裁决的法律事项, 该法院的裁决对萨米议会具有约束力。

5.4 缔约国回顾了保护萨米人作为土著人民的权利以及保护所有公民不受任何歧视的国内立法条款, 特别是《芬兰宪法》、《不歧视法》、《萨米议会法》、《斯科尔特法》和《萨米语言法》。它指出, 最高行政法院在其既定案例法中重视保障萨米人的权利。缔约国强调, 最高行政法院仔细审查了182项上诉, 其中它接受将93人列入选民名册, 并咨询了执行委员会。

⁷ CERD/C/FIN/CO/20-22, 第12段。

⁸ CERD/C/95/D/59/2016.

5.5 缔约国回顾，委员会在审查《公约》执行情况时，讨论了萨米人的定义，在其结论性意见⁹中建议缔约国如委员会第8号一般性建议(1990年)所示，更加重视有关个人的自我认同。在其后的结论性意见中，¹⁰委员会注意到，最高行政法院在其2011年的裁决中依赖委员会先前的结论性意见，并强调自决权包括萨米人决定自己归属的权利。此外，缔约国指出，一份分析最高行政法院案例法的报告显示，2011年和2015年的裁决特别提到委员会的建议，即在其关于萨米人的定义中更好地考虑个人的自我认同。¹¹缔约国还指出，委员会建议在各缔约国的国内立法中明确禁止基于出身的歧视(第29号一般性建议(2002年))。

5.6 缔约国认为，萨米议会是公法下的一个独立机构，它促进萨米人的普遍利益。根据《萨米议会法》，对于与其自治有关的任务，萨米人从他们自己中间选举萨米议会。选民名册上约有6,000名选民，而芬兰总共约有10,000名萨米人。缔约国指出，目前正在就《萨米议会法》的修正案达成一致，政府的政策是不违背萨米议会的意愿处理属于萨米人语言和文化自治核心范围的事务。

5.7 缔约国指出，它已采取积极措施，保护萨米人的身份及其成员在社区内与土著人民其他成员一起享受和发展其文化和语言的权利。它强调，选举中的投票权是法律规定的，国家已采取措施确保所有有权投票的人都能行使这一权利。缔约国还指出，选民在投票中有自由选择权，政府完全尊重这一点，因此没有客观的方法来评估最高行政法院的裁决对选举结果的所谓影响。在这方面，缔约国提出，请愿人声称萨米人的一般权利，而不是请愿人的个人权利受到了间接和假设的侵犯。例如，请愿人提出，这些决定相当于将萨米人强行同化进入主流人口，但缔约国不能对其他个人未来的行为做出假设，例如，新加入选民名册的这些人的亲属会反过来要求将他们列入选民名册，从而导致法院批准的选民人数激增。

5.8 缔约国得出结论认为，请愿人未能证明他们根据《公约》第五条(子)项享有的权利如何受到侵犯，以及当请愿人不是与本来文中的事实有关的任何国内诉讼的当事方时，他们如何没有得到司法机构的平等待遇。委员会还得出结论认为，请愿人没有表明他们根据第五条(寅)项享有的权利受到侵犯，特别是他们被剥夺了在普遍和平等的选举权的基础上参加选举的权利，因为他们没有宣称他们无法参加任何选举。关于第五条(辰)项，缔约国指出，请愿人没有提出任何具体指控，说明他们在该条下的权利如何受到影响。缔约国指出，请愿人提交的材料仅仅反映了他们的观点，然而，他们似乎是代表“萨米人”和“萨米社会的相关部门”讲话。与此同时，请愿人承认，并非所有萨米人都与他们持有相同观点。因此，必须理解为来文仅代表23名请愿人以个人身份发表的意见。

5.9 缔约国认为，在这样的一个案件中，所提出的事实是基于假设的、不可预见的、未来的事件，在这种情况下，认定存在侵权行为相当于对《公约》和法律上的不确定性作出不可预测的解释，削弱了整个个人来文程序。

⁹ 见 CERD/C/FIN/CO/19。

¹⁰ 见 CERD/C/FIN/CO/20-22。

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

请愿人对缔约国关于实质问题的意见的评论

6.1 2018年12月14日，请愿人提交了他们对缔约国关于来文实质问题意见的评论。

6.2 请愿人重申，缔约国通过最高行政法院的裁决，干预了萨米人自由决定其代表机构组成的权利，因而损害了请愿人和芬兰其他萨米人在政治、经济、社会、文化和其他公共生活领域对其人权和基本自由的承认、享有和行使；由于裁决的任意性，侵犯了请愿人和其他萨米人在法庭面前获得平等待遇的权利；通过损害当选的萨米议会的代表性并使其失去合法性，侵犯了请愿者和其他萨米人的政治参与权；通过削弱当选的萨米议会的权威，对请愿者和其他萨米人行使和享有经济、社会和文化权利，包括语言权利造成了不利影响。

6.3 请愿人认为，一些新的事态发展表明缔约国对他们选举的干预已经对他们享有《公约》规定的权利产生了影响。第一，冻结批准国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)的进程和冻结核准北欧萨米公约计划的进程。第二，政府和萨米议会的代表在关于改革《萨米议会法》第3条的谈判中取得了进展，甚至就措辞达成了协议，但随后该协议被冻结，因为政府坚持认为，无论改革如何，2019年的下一次选举都必须根据对第3条的当前解释进行。第三，颁布了一项关于政府林业局的新法律，排除了所有关于与萨米人协商和决策机制的条款，这对驯鹿放牧和构成萨米文化的其他基于自然的生计手段产生了直接影响。第四，芬兰在没有与萨米议会进行适当协商的情况下批准了《特诺河条约》，尽管该条约对萨米人的捕鱼权及其传统的捕鱼方法有直接的影响。第五，政府宣布建造一条北极铁路，这条铁路将穿过萨米人的土地和中央驯鹿放牧区。请愿人认为，所有这些损害其权利的政治和法律事态发展的例子，都是在有争议的选举之后萨米议会地位削弱的结果。他们补充说，萨米议会的立场经常被边缘化或被忽视，借口是在议会成员资格问题上存在“争议”，即使根据请愿人的说法，这种争议的源头是国家本身。

6.4 请愿人辩称，最高行政法院无视委员会2012年关于芬兰的结论性意见，并基于其对委员会2009年结论性意见的误读，采取了个人自称为萨米人以及法院不确定的、任意的甚至歧视性的“整体考量”立场。最高行政法院应该理解，不能把委员会在2009年提到的对个人自我认同为萨米人给予“足够”重视理解为支持无视客观标准的要求，以及无视萨米人以非任意和非歧视方式集体决定自己归属的权利。然而，最高行政法院没有按照《萨米议会法》第3条的要求，简单地对三个备选标准中的每一个标准作出宽泛的解释，而是用“整体考量”的模糊概念取代了这些标准。这显然不是委员会对个人自我认同给予“足够”重视的意思。

6.5 请愿人还强调，他们的来文得到了萨米社区的广泛支持，并认为缔约国称他们的来文仅代表23位个人的主观观点是一种侮辱。

6.6 请愿人希望澄清，即使缔约国指出最高行政法院在通过决定之前征求了选举委员会的意见，这也只是程序性的。协商是纯粹的书面程序，只给萨米议会几天时间对182项上诉提出意见。

6.7 最后，请愿人指出，缔约国提到的报告¹²严厉批评了最高行政法院通过的决定和“整体考量”的任意性。

¹² 同上。

6.8 请愿人最后强调，新的选举将于 2019 年 9 月举行，芬兰主流民众很有可能提交更多关于根据“整体考量”在选民名册上列入新成员的请求。

6.9 请愿人请委员会认定，最高行政法院 2015 年 9 月 30 日的 93 项裁决和同一法院 2016 年 1 月 13 日的裁决违反了《公约》第一条和第五条(子)项、(寅)项和(辰)项，并请委员会根据《公约》第十四条第七款(丑)项向缔约国提出的意见和建议包括以下各项：

(a) 缔约国就委员会所确定的违反《公约》的行为公开道歉；

(b) 立即停止未获得萨米人自由、事先和知情同意、会严重影响萨米人权利和利益的正在进行的立法、条约缔结或行政程序；

(c) 立即紧急启动对《萨米议会法》第 3 条的修正案，该修正案将适用于 2019 年 9 月萨米议会的选举，并将以尊重萨米人行使自决权的方式界定投票资格标准，并将国家法院对萨米议会机关决定的外部司法审查限于已证明决定是任意或歧视性的情况。

缔约国的补充意见

7.1 2019 年 4 月 24 日和 2019 年 8 月 9 日，缔约国提交了进一步的意见，并更新了与当前事项有关的一些资料。

7.2 缔约国指出，萨米议会于 2018 年 9 月 25 日决定不接受对《萨米议会法》的拟议修正案。据缔约国称，这一修正案本可以给萨米人的语言和文化自治带来根本性的改变。

7.3 缔约国还指出，人权事务委员会在其关于 Sanila-Aikio 诉芬兰¹³ 和 Kakkäljärvi 等人诉芬兰¹⁴ 的意见中认定，事实表明存在违反《公民及政治权利国际公约》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《公约》第一条解释)。人权事务委员会具体建议审查《萨米议会法》第 3 条。¹⁵ 缔约国指出，萨米议会全体会议¹⁶ 的四名成员发表了一份声明，他们在声明中声称，人权事务委员会的决定是有偏见的，基于不充分的信息，最高行政法院已经认定选举委员会和上诉委员会的决定是非法的，因此需要继续依靠该法院。

7.4 关于人权事务委员会的这些意见，缔约国强调最高行政法院接受了这些意见，但它指出，如果有关人员原则上符合《萨米议会法》第 3 条第(2)款的标准，例如，如果他们似乎符合其中一项要求，但表明这一点的证据并不完全完整，则“整体考量”这一原则在最高行政法院的决策中具有重要意义。因此，最高行政法院认为，它没有忽略客观标准，相反，它在解释法律时试图考虑到委员会的建议，以及《萨米议会法》的立法历史、芬兰议会宪法委员会采取的立场、其他相关国内立法和国际人权文书，同时以根本的和有利于人权的方式解释法律。

¹³ Sanila-Aikio 诉芬兰(CCPR/C/124/D/2668/2015)。

¹⁴ Kakkäljärvi 等人诉芬兰(CCPR/C/124/D/2950/2017)。

¹⁵ 同上，第 11 段。

¹⁶ 萨米议会全体会议由 21 名成员和 4 名副代表组成。

7.5 缔约国还指出，2019年4月3日，鉴于人权事务委员会的意见，萨米议会执行委员会向最高行政法院转交了撤销其2011年11月26日和2015年9月30日决定的请求。最高行政法院指出，根据《行政司法程序法》，如果对一项法律的解读可以有多种解释，这并不能证明取消法院的最终裁决是合理的。最高行政法院评估了是否有理由以明显错误的法律适用为由撤销相关决定。它指出，人权事务委员会是在上述决定之后通过《意见》的，在通过《意见》之前，没有明确的案例法，或者说，如果有的话，以前的案例法更倾向于个人自我认同，而不是群体认同。因此，不能得出结论认为，最高行政法院在作出有争议的决定时，根据当时的判例法，错误地适用了法律。因此，没有理由认为撤销是有道理的。

7.6 缔约国还指出，2019年7月1日，萨米议会选举委员会从选民名册中删除了法院裁决后加入的93名个人。就一名对此提出上诉的上诉人来说，这一决定已经被最高行政法院撤销。缔约国指出，在这93人中，一些人，包括萨米议会全体会议的成员，曾与政府接触，对他们在人权事务委员会诉讼中的法律保护表示关切，因为没有听取他们的意见。缔约国回顾说，有182起司法上诉，其中只有93起成功，任何法庭诉讼的性质都是，结果不会令所有当事方或未参与诉讼的人满意。

7.7 缔约国还指出，它决心以考虑到相关国际条约的方式，促进实现所有萨米人的语言和文化权利。

7.8 请愿人描述了一些消极的事态发展以表明缔约国干预选举的影响，对此，缔约国认为请愿人的指控没有事实根据，且部分是错误的。关于北极铁路项目，缔约国指出，尚未就建设或路线的选择通过任何决定；请愿人提到的项目只是两家私营公司的项目，它们对受影响的土地没有任何控制权，也不能就铁路建设作出任何决定。缔约国重申，最高行政法院的裁决与这些指控之间没有因果关系。请愿者只是根据他们自己对某些个人未来行为的假设，声称萨米人的权利普遍受到间接和假设的侵犯。

7.9 缔约国指出，请愿人没有提供任何信息，表明他们根据《公约》第五条(子)项享有的权利如何受到侵犯，也就是说，他们如何没有得到法庭的平等待遇。缔约国强调，第一请愿人 Nuorgam 女士最近收到拉普兰地区法院2019年3月6日的判决书，她胜诉了。判决承认，被告(其中包括 Nuorgam 女士)有权在萨米人家乡的河流中捕鱼，并且他们作为萨米人，对他们的捕鱼类型享有宪法权利。检方对这一裁决提出了上诉。

7.10 缔约国注意到，委员会没有要求最高行政法院国内诉讼的当事各方作出陈述，且人权事务委员会在其意见中没有考虑那些被列入选民名册的人的情况。

7.11 关于请愿人指控侵犯了他们根据《公约》第五条(寅)项享有的权利，缔约国认为，请愿人没有证实他们在普遍和平等选举权的基础上参加选举投票和参加竞选的权利如何受到侵犯。

7.12 关于请愿人在第五条(辰)项下提出的指控，缔约国也认为，请愿人没有证实该条列举的任何权利受到侵犯，因为他们没有指控任何具体的侵权行为。

请愿人对缔约国补充意见的评论

8.1 2019年7月24日和2019年12月16日，请愿人就缔约国的补充意见发表了评论。

8.2 关于修订《萨米议会法》的问题，请愿人指出，萨米人支持政府设立的一个工作组与他们一起起草的拟议修正案。然而，他们感到有压力，被迫接受2019年萨米议会选举仍将根据当前对第3条的解释进行，这将导致与2015年的选举一样，违反《公约》和缔约国的其他国际人权义务。然而，请愿人澄清说，他们的申诉涉及2015年选举的事件，而不是2019年选举期间可能发生的任何事件。

8.3 此外，请愿人认为，如果最高行政法院接受了撤销其2011年和2015年决定的请求，这种立法措施就没有必要执行人权事务委员会的意见。

8.4 请愿人指出，最高行政法院在其2019年7月6日的裁决中，没有质疑人权事务委员会的意见，而是对人权事务委员会对法院判例法的解释表达了一些温和的批评。人权事务委员会曾指出，国内法院将不符合《萨米议会法》第3条规定的三项备选客观标准中任何一项的人列入了选民名册，而最高行政法院现在称这一定性“过分简单化”，并就其判例法提供了冗长的解释和(辩解的)理由。然而，最高行政法院本身关于一个更早案件(KHO, 1999:55)的新摘要清楚地表明，2011年和2015年有争议的后续裁决如何偏离了法院本身确定的对第3条的正确解读，以及萨米人认可的内容。请愿人将他们提出申诉的裁决所偏离的解释称为“一致同意的解释”。

8.5 此外，请愿人认为，政府对最高行政法院2011年和2015年裁决的解释，即仅在三项备选客观标准中有一项初步得到满足时，才使用“整体考量”原则，这只是对法院判决的追溯性解释，显然不是法院当时作出裁决时的考虑因素。请愿人确实承认，最高行政法院最近于2019年7月就同一事项作出的判决中存在这种推理。请愿人认为，缔约国的解释澄清了以下事实，即最高行政法院有意识地决定过度重视委员会2009年的结论性意见(关于个人自我认同)，以搁置2012年的结论性意见(强调萨米人自决和客观标准)。

8.6 关于缔约国提交的萨米议会四名当选成员的信，请愿人认为，缔约国试图给委员会一种印象，即就提交委员会的申诉而言，请愿人在萨米社会不会得到广泛支持。请愿人认为，萨米议会的四名成员发出一封信，反对萨米议会和向国际人权机构提交申诉的人的行动，这一点令人遗憾，但这仅仅反映了一个事实，即缔约国一再干预萨米人的自决，主要是在2011年和2015年萨米议会选举期间一再干预，已经产生了分而治之的典型后果，在捍卫萨米人的权利方面，一些萨米人采取不那么坚决的方式，而是寻求与当地占主导地位的(芬兰)人口合作，这一点可以理解。

8.7 关于被列入选民名册的93名公民为何不是这些程序的一部分，请愿人坚持认为，他们既没有寻求代表那些不顾萨米议会机关经过慎重考虑作出的决定而被列入选民名册的人发言，也没有代表那些要求被列入选民名册但被缔约国机关拒绝的人发言。

8.8 关于对Nuorgam女士的刑事诉讼，请愿人首先澄清说，这不是来文的目的，他们提出此事只是为了说明萨米议会的削弱对歧视性事态发展的影响。他们强调，缔约国仍在上诉范围内竭力推动对她的指控。

8.9 关于北极铁路项目，请愿人坚持认为，这只是对日益歧视萨米人所造成后果的一个例证。然而，请愿人认为，即使中央政府没有直接参与该项目，属于缔约国责任范围的地方和地区政府机构也在继续筹备该项目，这将对萨米文化和生活方式产生毁灭性影响。

委员会需处理的问题和议事情况

审议实质问题

9.1 委员会依照《公约》第十四条第七款(子)项及其议事规则第 95 条的规定，结合各方提交的所有材料和文件证据，审议了本来文。

9.2 委员会注意到请愿人的指控，即最高行政法院在其 93 项裁决中的至少 53 项裁决中，在对事实进行“整体考量”的基础上，将新选民列入选民名单，而没有证明他们符合《萨米议会法》第 3 条规定的三项客观标准中的至少一项。请愿人辩称，这些裁决违反了缔约国根据《公约》第五条(子)项、(寅)项和(辰)项承担的义务。请愿人声称，由于裁决的任意性，缔约国侵犯了请愿人和其他萨米人在法庭上享有平等待遇的权利；干涉了萨米人自由决定其代表机构组成的权利，因而损害请愿人和芬兰其他萨米人在政治、经济、社会、文化和其他公共生活领域对其人权和基本自由的承认、享有和行使；通过损害当选的萨米议会的代表性并使其失去合法性，侵犯了请愿人和其他萨米人的政治参与权；并通过削弱当选的萨米议会的权威，对请愿人和其他萨米人行使和享有经济、社会和文化权利，包括语言权利造成了不利影响。

9.3 委员会注意到缔约国的论点，即请愿人未能证明他们在《公约》第五条(寅)项下的权利，即在普遍和平等投票权的基础上参与选举——选举与竞选——参加政府以及参加处理任何等级的公共事务和平等获得公共服务的权利受到了侵犯，因为他们的投票权没有受到影响。

9.4 委员会首先回顾《公约》的条款适用于土著民族。正如第 23 号一般性建议(1997 年)所指出，土著人民的文化和历史特征已经并正在受到危害。委员会呼吁各缔约国确保土著人民的成员在有效参与公共生活方面享有平等权利，未经其知情同意，不做出与其权利和利益直接相关的决定。¹⁷ 委员会经常重申以下理解，即缺乏与土著人民的适当协商可能构成一种形式的种族歧视，并可能属于《公约》的管辖范围。委员会坚持将自由、事先和知情的同意这种基于人权的方针作为禁止种族歧视的准则，种族歧视是土著人民遭受的大多数歧视的主要根源。¹⁸ 委员会意识到土著人民权利的集体层面，请缔约国向土著人民提供条件，允许符合其文化特征的可持续经济和社会发展，并确保土著社区能够行使其实践和振兴其文化传统和习俗并保存和实践其语言的权利。¹⁹ 就土著人民而言，实现这一权利可以包括建立或甚至要求建立一个代表土著社区成员利益和立场的单独机构。这样的一个机构对于确保土著社区充分参与影响土著社区权利和利益的国家决策进程十分重要。它也是促进和推动国际法所要求的协商进程的工具。委员会进一步指出，《公约》第五条(寅)项规定的政治参与权对于土著社区享有和充分实现其他权利，特别是第五条(辰)项保障的经济、社会和文化权利非常重要。

¹⁷ 第 23 号一般性建议(1997 年)，第 4 段(d)。

¹⁸ Ågren 等人诉瑞典(CERD/C/102/D/54/2013)，第 6.16 段，和 A/HRC/39/62，第 9-10 段。

¹⁹ 第 23 号一般性建议(1997 年)，第 4 段(c)和(e)。

9.5 委员会注意到，萨米议会的权力和职责包括保护萨米语言和文化，处理与萨米人作为土著人民的地位有关的事务，在国家与国际层面与其任务有关的事务中作为萨米人的代表行事，在一长串涉及萨米人作为土著人民或萨米家园发展的事务中接受所有当局的咨询。²⁰ 因此，委员会认为，根据芬兰国内法，萨米议会是使萨米人能够作为土著人民有效参与公共生活的机构。萨米议会还进行谈判，以确保在影响萨米人的所有事务中寻求自由、事先和知情的同意。委员会认为，这些职能决定了受《公约》第五条(寅)项保护的土著人民成员政治权利的享有；这不影响芬兰萨米人作为芬兰公民在与其他公民平等的基础上可能享有的其他政治权利。因此，选举萨米议会的进程必须确保有关人员根据有关社区或民族的传统和习俗有效参与，这既是对整个土著社区持续生存和福祉的保障，也是对他们免受歧视的有效保护。委员会回顾其关于本案可否受理的决定，其中指出，缔约国机构的决定影响了萨米议会的构成和萨米人的平等代表权，因而就《公约》第十四条第一款而言，直接影响到萨米社区个人成员和萨米个人群体享有的公民、政治、经济、社会和文化权利。²¹ 因此，委员会重申，萨米议会的组成和有效运作及其充分代表萨米人意见的能力，在个人和集体层面上影响到请愿人作为萨米人成员和萨米选民名册上的选民根据《公约》第五条(寅)项享有的权利。

9.6 委员会注意到，在萨米议会选举中的投票权是由《萨米议会法》第 3 条的要求决定的，其中包括一项主观要求(自认为是萨米人)和一项基于母语或血统的客观要求。缔约国指出，委员会建议国内立法明确禁止基于血统的歧视。委员会回顾，《公约》中所强调的禁止种族歧视要求缔约国保证其管辖下的每个人享有法律上和事实上的平等权利。根据第二条第一款(寅)项，缔约国应采取有效措施对政府及全国性与地方性的政策加以检查，并对任何法律规章足以造成或持续不论存在于何地的种族歧视者，予以修正、废止或宣告无效。各国必须采取积极措施，通过消除剩余障碍或采取具体的立法和行政措施来履行《公约》规定的义务，从而实现土著人民的人权。²² 委员会注意到，萨米人需要保护他们的文化和生计，这一需要是缔约国必须采取具体的积极措施以确保他们有效协商和参与决策的原因之一。委员会回顾，它在第 32 号一般性建议(2009 年)中澄清说，特别措施不应导致不同种族群体个别行使权利的概念必须与国际社会接受和承认的权利相区别，以确保少数群体、土著人民和其权利在普遍人权框架内得到类似接受和承认的其他类别的人的存在和身份。²³

9.7 在本案中，委员会注意到，如前所述，建立萨米议会是采取的一项措施，目的是使萨米人能够作为土著人民有效参与公共生活，并举行谈判以获得自由、事先和知情的同意，这是受《公约》第五条(寅)项保护的土著人民成员的权利的一部分。作为一项特别措施，它不会导致不同种族群体个别行使权利，因为选民名册内外的公民都在平等的基础上参与芬兰的民主制度。

²⁰ 《萨米议会法》，第 5 条。

²¹ Nuorgam 等人诉芬兰(CERD/C/95/D/59/2016)，第 7.11 段。

²² Ågren 等人诉瑞典，第 6.13 段。

²³ 第 32 号一般性建议(2009 年)，第 26 段。

9.8 委员会还注意到,《萨米议会法》第3条中的定义仅用于建立萨米议会选民名册的目的,并不决定其他权利的享有。委员会最后注意到,《萨米议会法》第3条规定的主观和客观要求的目的,是确保萨米议会对作为土著人民的萨米人来说的代表性。在这种情况下,使用基于血统的区别作为客观标准,就本案的具体情况而言是合理的,符合这一目的,²⁴也符合其他人权义务。

9.9 委员会注意到,缔约国在最新提交的材料中辩称,如果有关人士原则上符合《萨米议会法》第3条第(1)款或第(2)款的客观标准措辞,那么“整体考量标准”在最高行政法院的决策中具有重要意义,因此该法院认为,它没有忽视客观标准,而是在其2015年裁决中依据了委员会的结论性意见,更加重视自我认同,以及依据了《萨米议会法》的立法历史,即芬兰议会宪法委员会、其他相关国内立法和国际人权文书采取的立场,同时以根本性的和有利于人权的方式解释法律。委员会回顾,在本来文的双方都加以讨论的 *Käkkäljärvi* 等人诉芬兰一案中,人权事务委员会指出,双方都没有争议的一点是,最高行政法院在大多数案件中都明确指出,该人士不符合《萨米议会法》第3条规定的任何一项客观标准。²⁵

9.10 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,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被毁灭的权利。在这方面,委员会注意到,在缔约国当局与萨米议会代表谈判之后,正在修订《萨米议会法》第3条,而且据缔约国称,萨米议会没有接受对该法的拟议修正案。

9.11 委员会回顾,2012年和2013年,它分享了自己的关切,即最高行政法院(在其2012年的裁决中)采用的定义没有充分重视萨米人民的权利,这些权利是《联合国土著人民权利宣言》中承认的自决权(第3条),特别是他们按照其习俗和传统,决定自己的身份或归属的权利(第33条),以及他们不被强行同化或其文化被毁灭的权利。委员会还希望澄清,其在2009年结论性意见中提出的建议提到了“足够”重视,²⁶而在其后的结论性意见中,委员会建议,在确定谁有资格投票选举萨米会议议员时,应适当考虑萨米人对其在芬兰的地位的自决权、决定自己的归属的权利以及不被强行同化的权利。²⁷

9.12 委员会承认,缔约国有权利和义务确保其国内当局和其他公共机构通过的所有行政决定的合法性。委员会希望强调指出,虽然自决原则赋予土著社区按照《联合国土著人民权利宣言》第33条第(1)款自由决定自己归属的权利,但关于参与代表机构和选举的决定不得以任何方式作出,也不得以排斥成员或选民为目的或效果,那样做违反了国际人权法。在这方面,国家法院的司法审查可以发挥重要和合法的作用。它强调,在土著人民权利的具体背景下,这样做的方式应

²⁴ 另见人权事务委员会, *Lovelace* 诉加拿大, 意见, 第24/1977号来文, 第16段。

²⁵ *Käkkäljärvi* 等人诉芬兰, 第9.7段。

²⁶ CERD/C/FIN/CO/19, 第13段。

²⁷ CERD/C/FIN/CO/23, 第14-15段, 和 CERD/C/FIN/CO/20-22, 第11-12段。

符合他们按照其习俗和传统决定自己身份或归属的权利，²⁸ 不应等同于任意性。虽然解释适用的法律属于司法机构的职权范围，但在裁决土著人民的权利，特别是归属的标准以及个人归属时，国内法院必须适当考虑土著社区的自决权，特别是当法院偏离普遍确立的归属标准和社区代表机构在这方面的评估时。

9.13 委员会审查了当事各方提到的信息，包括缔约国提交的报告，²⁹ 并注意到最高行政法院多次明确认定无法确定客观要求，但继续主要根据主观要求进行“整体考量”，并认定上诉人应被列入选民名册。委员会注意到，即使假设如缔约国所称，只是在有某些迹象表明客观要求得到满足时才使用“整体考量”，这种评估实质上等于认为，如果主观要求得到高度满足，就可以免除上诉人满足证明符合客观要求所需的证据标准。因此，最高行政法院的裁决似乎没有适用《萨米议会法》这一适用规范中规定的客观要求。

9.14 在这种情况下，委员会认为，这些裁决有能力人为地改变萨米议会的选民，影响其真正代表萨米人及其利益的能力。因此，最高行政法院的这些裁决在没有任何明显理由的情况下背离了最高行政法院和萨米议会都同意的对适用法律的现有适当解释，它们侵犯了请愿人作为萨米人成员集体决定萨米议会的组成和参与公共事务的权利，而这些权利是《公约》第五条(寅)项所予以保护的。

9.15 关于违反《公约》第五条(辰)项的问题，请愿人没有充分证明已经对他们享有经济、社会和文化权利产生了不利影响。

9.16 委员会还注意到请愿人根据《公约》第五条(子)项提出的申诉，即最高行政法院偏离了《萨米议会法》第3条的措辞，忽视了合法性、可预见性、非任意性和非歧视性的要求，且同样的案件有不同的结果。委员会注意到缔约国的意见，即请愿人不是有关诉讼的当事方，他们没有证实他们在法庭上享受平等待遇的权利受到侵犯。委员会注意到，没有争议的是，请愿人不属于国家诉讼程序的一部分，且档案中没有更多的资料表明他们在法庭和所有其他司法机构面前享受平等待遇的权利受到了侵犯。因此，委员会认为，在目前情况下，不存在违反《公约》第五条(子)项的行为。

10. 在本案的情况下，委员会根据《公约》第十四条第七款(子)项行事，认为现有事实显示缔约国违反了《公约》第五条(寅)项。

11. 委员会建议缔约国向请愿人提供有效的补救办法，为审查《萨米议会法》第3条紧急启动真正的谈判，确保在界定萨米议会选举的投票资格标准时，尊重萨米人的以下权利，即根据《公约》第五条(寅)项和(辰)项，就与其自身归属和政治参与有关的事项提供自由、事先和知情的同意，以享受和充分实现土著社区的其他权利，特别是其经济、社会和文化权利。还请缔约国广泛宣传委员会的本意见，并将其翻译成缔约国的官方语言和请愿人的语言。

12. 委员会希望在90天内收到缔约国提供的资料，说明采取了何种措施以落实委员会的意见。

²⁸ 《联合国土著人民权利宣言》，第33条。

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