

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
16 October 2018
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 号来文的决定*、**

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,已于 2015 年 11 月 4 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2017 年 3 月 28 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、第二十五、第二十六和第二十七条
《任择议定书》条款:	第一和第二条

* 委员会第一一九届会议(2017 年 3 月 6 日至 29 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、奥利维耶·德弗鲁维尔、赫里斯托夫·海恩斯、岩泽雄司、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、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。



1.1 来文提交人 Tiina Sanila - Aikio, 芬兰国民, 1983 年 3 月 25 日出生。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。她声称缔约国侵犯了她根据《公约》第一、第二十五、第二十六和第二十七条享有的权利。《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 2015 年 11 月 2 日, 根据委员会议事规则第 92 条, 委员会通过其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案情之前, 不批准提交人向缔约国发出不得任命新萨米议会成员的紧急请求。

提交人陈述的事实

2.1 1999 年《芬兰宪法》载有关于萨米人的两项规定。第 17(3)条规定: “萨米人作为土著人民, 和罗姆人及其他群体一样, 有权保持和发展自己的语言和文化。”第 121(3)条规定: “根据相关法案规定, 萨米人在其居住区享有语言和文化自治”。

2.2 《萨米议会法》(974/1995)规定了萨米议会的职能和权力。该法第 5 条描述萨米议会的任务如下: “(1) ……负责萨米语言和文化, 以及处理与其土著人民地位有关的事务。(2) 在与其任务有关的事项上, 萨米议会可以向当局提出倡议和建议, 并发表声明。”萨米议会由 25 人组成(21 名议员和 4 名候补议员)。个人票数最高的候选人当选, 但某些城市保留一定配额。

2.3 萨米议会选举每四年举行一次, 根据《萨米议会法》第 21 条, 每个萨米人从 18 岁开始享有选举权。关于选民名册, 第 23 条规定, 萨米议会选举委员会应在以往选民名册和人口信息系统的基础上, 起草一份有选举权的个人的选民名册。享有选举权但未被列入名册的萨米人提出请求后应予列入。第 26 条规定, “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命令, 表明当事人有权投票的, 应保留其获得选举文件和投票的机会”。该法规定, 个人有权对选举委员会和萨米议会理事会关于列入选民名册问题的决定提出司法上诉, 因此, 行政问题的最高仲裁机构即最高行政法院(“行政法院”)就是终审机关。

2.4 该法第 3 条载有以下定义, 界定了哪些人属于可在萨米议会选举中投票的萨米人: “萨米人是指认为自己是萨米人的人, 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) 其为土地、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。”

2.5 第 3 条一直是芬兰国家和萨米土著人民之间争议的主题。提交人认为, 从措辞中可以清楚地看出, 并且法院先前的裁决已经确认, 起首部分所涵盖的主观因素与第 1 至 3 项中提到的客观因素是累积关系, 即一个人只有在认为自己是萨米人并且符合三个客观标准中的至少一个的情况下, 才能登记为选民。然而, 芬兰北部的非萨米居民组织了几次宣传运动, 要求将他们也登记为选民, 目的是影响萨米议会的组成和立场。萨米议会理事会处理了所有个人登记问题, 并寻求确定一个连贯一致的议员资格办法, 以便萨米民族的自决权和申请人的个人权利都能得到尊重。

2.6 2011 年，行政法院作出了一些有争议的裁定，优先考虑的是个人登记为选民的愿望，而不是与萨米土著人民群众实际活跃成员资格有关的客观标准，也不是该群体对某人属于其成员的承认。随后，政府成立了一个修订《萨米议会法》的起草委员会，以便消除对萨米人定义的司法解释所造成的不确定性。2013 年，委员会在萨米人的参与下同意改革，并于 2014 年以政府法案的形式提交芬兰议会。由于该法案与芬兰计划批准国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)之间存在事实上的政治联系，通过该法案的前景变得十分渺茫，政府于 2015 年 3 月决定撤回该法案。

2.7 在 2015 年 9 月 7 日至 10 月 4 日举行的萨米议会选举的前几个月，数百人寻求登记为新选民。在许多案件中，选举委员会和萨米议会理事会作为上诉一审法院，裁定他们不符合定义的标准。然而，182 人就萨米议会理事会不将他们列入名册的决定向行政法院上诉。2015 年 9 月 30 日，行政法院决定许可 93 人的申请，允许这些人投票。

2.8 提交人说，行政法院在大部分此类裁定中明确指出，当事人不符合第 3 条阐明的任何客观标准。行政法院诉诸所谓“全面考虑”，并说在某人自认属萨米人方面，个人的意见“很有力”，但行政法院忽视了应满足至少一项客观标准的明确要求。行政法院解释的理由是，这样做是以“有利于宪法权利和人权”的方式对法律进行解释，但没有具体说明法院促进的是哪些人权。

2.9 提交人指称，行政法院背离成文法，违反了《宪法》第 17 和 121 条以及《公约》。法院没有尊重宪法保障的萨米人自治和国际保障的自决。相反，法院自行行使完全自由裁量权，否定萨米议会在一个关键方面行使萨米人自治和自决的能力，即在基于法治的框架下以有意义的方式参与确定谁是萨米人的权利。法院背离了成文法的原文，造成了有法不依、歧视和任意的局面。

2.10 对行政法院的裁定进行评估后可得出以下结论：

(a) 行政法院的全部 93 项裁决无一依据认定选举委员会或萨米议会理事会不将这些人列入选民名册的决定构成歧视或任意决定；

(b) 在这 93 项裁决中，至少有 53 项明确地将是否把某人列入选民名册的结果建立在“全面考虑”的基础上，而不是根据法规要求采取主观自我认同与满足至少一项客观标准相结合的办法。另外 29 项裁决基于第 3 条第(3)项，因此表现出“多米诺效应”：当一个人基于“全面考虑”得到承认，即使此人未满足三个备选客观标准中的任何一个，该人的亲属也可以参照第 3 项得到承认。另外 9 项裁决即便没有出现“全面考虑”的字眼，但仍使用了这种逻辑，因为只是基于该法第 3 条，也就是没有明确指出满足哪一项备选的客观标准。没有一人是根据第(2)项得到承认；只有两个人得到承认是根据第(1)项所述的主要出身标准(将萨米语作为自己的第一语言)。在这两人的情形中，法院对事实的评估与萨米议会机关早先的评估存在差异；

(c) 这些裁决表明，行政法院对萨米人的身份、文化和生活方式缺乏理解，因为许多裁决都是基于一种想法，即一个人作为萨米人的“有力的自我认同”可以通过一些因素得到证明，这些因素虽然被法院认为与一个人的萨米人身份有关，但事实上却很少能说明这个人是否与萨米文化和生活方式有任何联系；

(d) 法院在另 89 起案件中维持萨米议会机关不将当事人列入选民名册的决定；与此相比，将当事人列入选民名册的这 93 项裁决构成歧视性和任意性。例如，在有些情况下，两个兄弟姐妹得到了相反的裁决。在埃农泰基厄市，所有姓氏为 Vieltojavi 的申请人都被接纳，而姓氏为 Keskitalo 的上诉人均被驳回，但这两个群体属于同一家系，有些人的姓氏是通过婚姻而不是血统获得的。

2.11 选举委员会于 2015 年 10 月 6 日宣布选举结果。¹ 经行政法院批准的选民的比例在埃农泰基厄市最高，选举结果肯定会受到影响。例如，候选人 N.V. 作为萨米人自决和土地权利的有力主张者，获得 68 票，未当选为正式议员。相反，另一位在萨米人权利方面的作为不太突出的候选人却以 77 票当选这个席位。这是一个明显的例子，说明将 93 人列入选民名册如何影响到新议会的组成，因为它使政治重心偏离了强调萨米人及其文化土著特性的政策，以及寻求萨米人相对于芬兰国家的自决和跨越国界的自决。根据第 3 条，这些新选民的数百名亲属可在未来的选举中寻求登记为选民，这将成为意图通过居住在芬兰最北部城市的主要(芬兰)人口成员逐步接管萨米议会迫使萨米人融入主流人口的又一个步骤；尽管萨米人是公认的土著人民，但在这些城市中是少数。这种情况将对萨米人根据《公约》享有的权利构成不可弥补的损害，因为这将损害他们在文化和语言事务上受宪法保障的自主权，并且妨碍他们享有在国际上受保护的文化权利、参政权和自决权。

2.12 2015 年 10 月 21 日，一些萨米人向选举委员会提出申诉，他们有的是落选的候选人，有的是这些候选人的选民；这些人指称行政法院的裁决构成国家干预萨米人行使政治权利和自决权的情况，因此与芬兰宪法和芬兰批准的包括《公约》在内的各项条约相抵触。

申诉

3.1 提交人指称，《公约》第一条不论是本身还是与第二十五、第二十六和第二十七条一并解读都遭到违反。行政法院裁定授予 93 名未被萨米议会主管机关认为合格的个人投票权，相当于缔约国司法机关直接干预萨米土著人民享有和行使自决权的核心领域。对《公约》的这种违反影响到来文提交人个人以及芬兰萨米人的所有其他成员。

3.2 芬兰国家机关对萨米议会事务的上述干预影响到提交人、其他参选候选人及其选民根据《公约》第二十五条参与公共事务、在真正的定期选举中当选以及在平等的基础上获得芬兰萨米社区公共服务的权利，萨米议会在全国范围内负有国家一级职能。

3.3 行政法院的干预妨碍了提交人和芬兰萨米人另一些成员与该群体其他成员共同使用他们的语言和享有其文化的权利。关于萨米人定义的争议，一个主要方面在于某人懂得萨米语言这一点在该群体自身对谁是萨米人的理解中具有多大作用，而不应是行政法院现在强行作出的理解，后者同时强调其他标准。预计新萨米议会的组成会出现扭曲，这将对其有效保护《公约》第二十七条规定的萨米人权利的能力产生不利影响。

¹ 2015 年 12 月 10 日和 17 日，芬兰政府命令当选议员就职，任期四年，即 2016 年至 2019 年。

3.4 关于缔约国违反第二十五条和第二十七条的指称，提交人提到《萨米议会法》规定的萨米议会的职能。第 1 条承认萨米人是芬兰的土著人民，承认他们选出的议会具有萨米人文化和语言自治的主要工具的地位。第 5 条总体上界定了萨米议会的权力，并将其称为相对于芬兰国家的政治代表机构。根据第 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，各级主管部门都有义务与萨米议会就一长串涉及萨米人作为土著人民或萨米家园内发展的事项进行谈判。该法的这些规定及其他多个条款表明，萨米议会有效运作和充分代表萨米人观点的能力对于芬兰执行《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这些权利的重要工具。因此，行政法院的裁决构成违反这些规定的情节。

3.5 提交人指称，在评估用于确定个人是否为萨米人成员的多项标准时，行政法院依据的是孤立的个体事实，这些事实的运用导致相同情况的不同对待、明显不同情况的相同对待，以及总体上的任意性。这不仅影响到申请被驳回的人的权利，也影响到萨米人每个成员根据《公约》第二十六条在法律面前平等的权利。行政法院裁决的任意性妨碍了萨米议会为萨米人民及其单个成员充当代表的完整性。此外，法院接纳的 93 名新选民中，大多数是男性，而且这 93 人中的大多数也超过 50 岁。法院裁决的可能结果是，扭转相对年轻的萨米妇女在议会组成及其领导职位中逐渐突出的趋势。

3.6 最后，提交人指称，缔约国违反第二十五、第二十六和第二十七条，也侵犯了萨米人享有、受《公约》第一条保护的自决权。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2016 年 1 月 4 日和 27 日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见。意见表示，萨米人是芬兰唯一的土著人民。萨米人有自己的语言、文化、文化习惯、传统和生计。芬兰有三种萨米语言和文化形式：依纳里萨米语、斯科尔萨米语和北方萨米语。根据《宪法》第 17(3)条，萨米人作为土著人民，有权保持和发展自己的语言和文化。《宪法》第 121(4)条保障萨米家园地区内的萨米语言和文化自治。《萨米议会法》管理自治的实施。为执行与自治有关的任务，萨米人从他们中间选出萨米议会。选民名册上大约有 6,000 名选民，而芬兰大约有 10,000 名萨米人。萨米议会不是一个权力机构，而是一个独立的机构，是公法下的法人。它并不是对某种公共利益本身的保障，而是促进萨米人的总体利益。

4.2 提交人提交来文时是萨米议会代理主席，因此是萨米议会的合法代表。她的任期于 2015 年 12 月 31 日结束。她声称根据萨米议会理事会的授权，她还代表萨米土著人民成员提交来文。然而，她没有提供任何书面授权证明她代表他人行事。

4.3 提交人向委员会申诉的事项是一般而言的萨米人权利受到间接侵犯或许也可以说是假设性的侵犯。她没有声称个人权利受到侵犯，没有证明个人因违反《公约》第一、第二十五、第二十六和第二十七条的情况而受到直接影响，也没有提供书证支持她的指称。因此，缔约国认为，就可否受理而言，她未能证实她的申诉。

4.4 缔约国提出，182 人因被认定没有资格投票而向法院提出申诉，提交人本人不是这些诉讼的当事方，她向委员会提出的申诉构成了一项公益之诉。因此，她没有按照《任择议定书》第五条第二款(丑)项的规定，用尽所有国内补救办法。

4.5 缔约国提出，行政法院透彻评估了萨米人的特殊地位和权利，并考虑到芬兰根据《公约》承担的义务。委员会不应重新评估导致国内法院做出某种而非另一种裁定的事实，也不应质疑国内法院的判决结果和结论。

4.6 作为行政事务的国内最高上诉法院，行政法院的裁决不能上诉。然而，作为一种特别上诉方式，可以要求法院自行撤销裁定。

4.7 2015 年 11 月 18 日，萨米议会理事会接受了更改选举结果的要求，依据是法院错误地认可了 93 人有权投票。因此，该理事会决定以 2015 年 8 月 20 日核定的选民名册为基础，在 2016 年举行新的选举。这一决定被上诉至行政法院。2016 年 1 月 13 日，行政法院否定并宣告取消该理事会的决定。法院认为，该理事会无权处理法院已经裁决的事项，法院的裁决对该理事会具有约束力。因此，该理事会决定举行新的选举是非法的。该理事会 2015 年 11 月 18 日决定批准更改结果的要求，实际上是无视行政法院 2015 年 9 月 30 日的裁定，重新审议向法院提出上诉的人的投票权。与此同时，该理事会也无视议会选举委员会确认选举结果的决定。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 提交人在 2016 年 3 月 16 日的信中对缔约国的意见发表评论。关于缔约国对提交人代表萨米人集体行动的资格的意见，提交人澄清说，直到新组成的议会 2016 年 2 月 23 日召开第一届会议，她一直是上届议会的当选主席。在该届会议上，她再次当选为主席，任期从 2016 年至 2019 年。因此，她一直是议会的合法代表，期间未有任何中断。此外，提交人向委员会提交了萨米议会理事会 2015 年 10 月 2 日会议的正式记录副本，会上决定向人权事务委员会提交申诉，并授权提交人代表萨米人申诉。

5.2 关于缔约国认为提交人没有证明她直接受所称违反《公约》行为的影响，因此申诉的证据不足，提交人反驳说，这种意见浮于表象，即便貌似涉及可否受理，但实际涉及案情。提交人重申她在这方面最初提出的主张并补充说，作为萨米议会主席，她收到了大量反对选举结果的请愿，认为行政法院 2015 年 9 月 30 日的裁决对选举结果造成了影响。几名萨米人通过正式请愿对选举结果提出质疑，这一事实本身就表明国家干预如何在萨米社区中产生分裂效应。提交人及其在理事会的同事们随后响应众多请愿决定下令重新选举，但这项决定后来被行政法院否定。此外，行政法院命令萨米议会向 27 名反对举行新选举的人每人支付 500 欧元，也就是对萨米议会实施一种经济制裁，削弱萨米议会以最佳方式使用稀缺资源捍卫萨米人权益的能力。

5.3 新议会第一届会议充满内部分歧，并且萨米青年强烈抵制来自芬兰国家和占主导地位的芬兰人口的强迫同化威胁。这些事态发展从内部削弱了萨米议会作为萨米人自决和自治机构的地位，影响了提交人个人和萨米人集体享有、行使和保护《公约》第一、第二十五、第二十六和第二十七条规定的权利的能力。

5.4 提交人作为萨米议会主席，作为选举产生的该议会成员，并作为萨米土著人民成员，现在还受到另一种影响，即萨米议会面临的组成更加分化和不确定这一情况的外部后果。芬兰议会正在审议一项关于政府林业局的政府法案(2015 年第 132 号)。该法案于 2015 年 12 月提交芬兰议会时，政府删除了所有旨在给予萨米人特别保护，使萨米家园内公共土地和水域免遭林业和其他商业活动以及私有化侵害的条款草案。如果行政法院没有作出 2015 年 9 月 30 日的干预萨米议会选举的裁决，萨米议会本会更加团结，更有能力抗议甚至防止这种消极的事态发展。

5.5 缔约国称来文属于一种公益之诉且国内补救办法尚未用尽，这一主张令人困惑。第一，来文无意代表 182 名通过上诉至行政法院寻求获得选民登记的人发言。第二，芬兰国家的干预是通过其最高行政法院的行动进行的。因此，不存在国内补救办法。至于缔约国提到的由同一法院复审，这不是一种常规补救办法，除非该法院本身承认犯有错误的例外情况，否则不会有成功的希望。2016 年 1 月 13 日的裁决随后表明，行政法院已经拒绝重审其 2015 年 9 月 30 日的裁决。

5.6 关于缔约国说行政法院考虑了芬兰的国际义务，尤其是《公约》规定的义务，提交人不同意这种说法。行政法院裁决的依据是其此前于 2011 年作出的裁决，以及一个国内政治机构(芬兰议会宪法法律委员会)的意见，同时没有理会联合国条约机构就萨米人定义问题做出的关于芬兰的结论性意见。

5.7 关于缔约国称不应由委员会重新评估国内法院审议的事实，提交人就此希望澄清，问题不在于事实，而在于行政法院没有考虑到《公约》权利。委员会的管辖权包含评估国家机关——包括司法机关——的行动是否与《公约》不符。

缔约国关于案情的意见

6.1 缔约国于 2016 年 5 月 4 日提交关于案情的意见。缔约国指出，《萨米议会法》对萨米人作出定义。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 25 日向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，但不确定新法案是否要提出修订萨米人的定义。

6.2 缔约国指出，在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》提交的第十七至第十九次定期报告的结论性意见中，该委员会重申其意见，认为缔约国根据《萨米议会法》所界定并由最高行政法院具体加以解释的定义，对谁可以被看作是萨米人，从而能享有为萨米人制定的相关有利法律规定而采取的做法，限制性太大(CERD/C/FIN/CO/19, 第 13 段)。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，虽然注意到 2011 年 9 月 26 日最高行政法院依据该委员会先前的结论性意见，下达裁决界定了究竟谁是有资格投票选举萨米人议会议员的“萨米人”，但委员会感到关切的是，该法院颁布的定义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确定本人身份或族员身份归属权(第 33 条)，以及不受强迫同化和其本族文化不被摧毁的权利(第 8

条)。缔约国在界定谁有资格投票选举萨米人议会议员时，应给予萨米人自行确定其在芬兰境内的身份，本人族员身份的归属以及不受强迫同化的自决权应有份量的考虑(CERD/C/FIN/CO/20-22, 第 12 段)。

6.3 关于所称违反第一条本身的情况，缔约国回顾委员会的判例，即自决权不是《任择议定书》所确认的权利，这反映在关于少数群体权利的第 23(1994)号一般性意见² 及委员会对 Lubicon Lake Band 诉加拿大案的意见³ 中。根据该判例，第一条本身不能在《任择议定书》下的程序中审理。

6.4 关于萨米人的定义，按照《土著和部落人民公约》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成员资格的权利。因此，缔约国已经采取措施保护萨米人的身份，以及其成员与土著人民其他成员共同享有和发展其文化和语言的权利。

6.5 缔约国回顾委员会关于参与公共生活和投票的权利的第 25(1996)号一般性意见，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。可据以根据第一项《任择议定书》提出申诉(第 2 段)。

6.6 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。

6.7 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。

6.8 缔约国重申关于可否受理的主张，并忆及行政法院已对所有申诉进行了全面和广泛的评估，咨询了萨米议会理事会和上诉人，也从萨米人的特殊权利的角度出发，并依职权考虑了缔约国的国际人权义务，特别是《公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的义务。缔约国的结论是，本案中并没有发生违反《公约》的情况。

² 缔约国援引一般性意见的第 3(1)段，该段指出《公约》区分了自决权利和第二十七条之下保护的權利。前者被表述为属于民族的权利，在《公约》的另一部分(第一部分)中作出规定。自决并不是可依任择议定书予以确认的权利。另一方面，第二十七条则涉及赋予个人的这类权利，并且同涉及给予个人的其他个人权利一样，载于《公约》的第三部分，并且能够在《公约》中予以确认。

³ A/45/40(第二卷)，附件四，第 1 页。在第 32.1 段中，委员会表示任择议定书规定了一项程序，按照该程序个人可以提交其个人权利受到侵犯的申诉。这些权利载于公约第三部分，即第六至第二十七条。

提交人对缔约国关于案情的意见的评论

7.1 提交人于 2016 年 11 月 28 日提交了对缔约国意见的评论。提交人重申了她此前的陈述，并强调指出，2015 年 9 月 30 日行政法院作出 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，实际造成了有法不依和任意裁决的情况。因此，裁决的任意性不仅对申请被驳回的人产生了不利影响，他们的待遇有别于被列入选民名册的其他人；而且对所有萨米人也产生了不利影响，这违反了《公约》第二十六条，妨碍萨米议会代表萨米土著人民及其个人成员的能力。

7.2 提交人提到《萨米议会法》所载的主要原则，这些原则表明，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，行政法院最近的裁决相当于违反了这些规定。缔约国违反了《公约》第二十、第二十六和第二十七条，也侵犯了萨米土著人民享有《公约》第一条保护的自决权。

7.3 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关于新的政府林业局法，⁴ (该法)无视萨米人的关切，剥夺他们今后参与的机会。

7.4 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。捕鱼活动不仅现在是而且从来都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。

7.5 提交人重申其主张，即她向委员会提供了相关证据，表明萨米议会理事会 2015 年 10 月 2 日决定授权提交人在委员会代表萨米人。⁵ 提交人还重申了她关于缔约国说本申诉是一项公益之诉、提交人没有用尽所有国内补救办法的意见的论点。

⁴ 该法于 2016 年 4 月 15 日生效。

⁵ 萨米议会理事会会议记录的副本已在委员会存档。

7.6 提交人评论了缔约国的说法，即行政法院在 2015 年 9 月 30 日作出裁决之前，征求了萨米议会理事会的意见。她说，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。法院的裁决表明征求意见只是一种形式。萨米议会的观点和争辩不影响法院的结论，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。

7.7 本案的起因是《萨米议会法》第 3 条的广泛适用，特别是行政法院的适用。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。这些裁决触动了消除种族歧视委员会 2012 年和人权事务委员会 2013 年得出结论性意见，⁶ 两者都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。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 年第 167 号政府法案中提交国民议会。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。这就造成了行政法院能够超越条文继续扩大适用第 3 条的局面。

7.8 提交人不反对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，她强调，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。

7.9 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。提交人还说，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。

7.10 提交人重申，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第二十六条本身以及与第一条一并解读享有的权利。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，最终导致歧视，因为出现了相同的情况的不同对待，不同情况的相同对待。

7.11 如果委员会得出结论认为行政法院的裁决侵犯了提交人和萨米土著人民其他成员的权利，提交人请委员会命令缔约国提供有效的补救措施，其中应包括：
(a) 对侵犯萨米土著人民的自决权及其个人成员的其他人权，包括不受歧视、参政和享有自己文化的权利的行为公开道歉；(b) 在未获得萨米人自由、事先和知

⁶ CCPR/C/FIN/CO/6。在第 16 段中，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。

情同意的情况下，立即停止将严重影响萨米土著人民权益的现行立法、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 日的裁决而不得不支付的法律费用；(e) 补偿萨米议会因 2015 年选举相关事项向行政法院提起诉讼而产生的法律费用。

委员会需审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 93 条，决定该案件是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

8.3 委员会注意到缔约国称，来文提交人没有按照《任择议定书》第五条第二款(丑)项用尽所有国内补救办法。委员会注意到，认可 93 人投票权的裁决是由最高行政法院作出的，该法院是国内最高的行政事务上诉法院。委员会还注意到缔约国称，该法院的裁决不能上诉，但作为一种特别上诉方式，可以要求法院自行撤销裁决。委员会还注意到提交人提出，这不是一种常规补救办法，除该法院本身承认犯有错误的例外情况之外，没有成功的希望，随后 2016 年 1 月 13 日的裁决表明，该法院拒绝重审 2015 年 9 月 30 日的裁决。委员会注意到，缔约国没有说明在本案的情况下特别上诉可提供有效补救的合理前景。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍委员会审议来文。

8.4 委员会注意到缔约国表示，提交人无权代表萨米土著人民集体行事；她未指称个人权利受到侵犯，也没有证明受到违反《公约》第一、第二十五、第二十六和第二十七条的行为的直接影响；提交人申诉的是一般而言的萨米土著人民权利受到间接或许也可以说是假设性的侵犯。

8.5 委员会注意到，提交人代表自己、代表芬兰萨米土著人民，并以萨米议会理事会授权的萨米议会主席的身份提交来文。⁷ 委员会回顾，根据《任择议定书》第二条，只有声称《公约》规定的任何权利受到侵犯的个人才能提交来文。委员会还注意到，提交人以自己的名义提交来文，是以萨米土著人民成员和萨米议会议员的身份向委员会提交来文的，她是萨米议会当选主席。委员会认为，她个人可能会受到萨米议会运作和选举问题的影响。因此，委员会认为，只要提交人声称其个人权利受到侵犯，就不妨碍她根据《任择议定书》第一条向委员会提交来文。

⁷ 见第 1.1 段。

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，提交人作为个人不能根据《任择议定书》声称自己是侵犯《公约》第一条所载自决权行为的受害者，该条涉及赋予人民的权利。⁸ 委员会还回顾，《任择议定书》规定了一个程序，个人可按照该程序声称个人权利受到侵犯，但这些权利不包括《公约》第一条规定的权利。⁹ 因此，委员会认为，根据《任择议定书》第一条，提交人关于缔约国违反《公约》第一条的申诉不可受理。尽管根据《任择议定书》，委员会无权审议指称侵犯《公约》第一条保护的自决权的来文，但在确定《公约》第二和第三部分保护的权利是否受到侵犯时，委员会可以在相关的情况下解释第一条。¹⁰

8.7 委员会注意到提交人称，行政法院 2015 年 9 月 30 日认可 93 人投票申请的裁决侵犯了她和其他参选候选人及其选民根据《公约》第二十五条参与公共事务、在真正的定期选举中当选以及平等获得芬兰萨米社区公共服务的权利。提交人还声称，在确定一个人是否是萨米土著人民成员时，行政法院的行动是任意性的，这影响到萨米人民根据《公约》第二十六条享有的法律面前平等的权利，而且法院的裁决阻碍了她根据《公约》第二十七条的规定，享有使用自身语言和与该群体其他成员共同享有自身文化的权利。

8.8 委员会注意到，提交人是萨米土著人民的成员；因此，她有权享有自身的文化，包括与她所在群体的其他成员享有其文化；毫无疑问，萨米议会是保障萨米家园地区内萨米语言和文化自治的机构，它可以向国家当局提出倡议和建议，并发表声明。因此，委员会认为，芬兰国家机构作出影响萨米议会组成和萨米人平等代表权的决定，会影响萨米社区个人成员享有其文化并与其他成员共同使用其语言的权利，以及他们在法律面前平等的权利。因此，委员会认为，提交人作为萨米土著人民成员和当选主席的萨米议会议员，个人可能受到行政法院就萨米议会选民名册所作的裁决的影响。因此，委员会认为，就可否受理而言，根据《任择议定书》第一条，委员会可以审议本来文涉及《公约》第二十五、第二十六和第二十七条的提交人的申诉。

9. 委员会认为，出于可受理性的目的，提交人根据《公约》第二十五、第二十六和第二十七条提出的申诉已得到充分证实。

10. 因此，委员会决定：

(a) 将来文可否受理问题与其案情分开审议；

(b) 来文中根据《公约》第二十五、第二十六和第二十七条提出的问题可以受理；

(c) 请缔约国和提交人向委员会提交进一步解释，说明提交人申诉的案情和寻求的补救办法，包括关于最高行政法院在 93 项裁决中审理情况的资料；芬兰法院对《萨米议会法》所载萨米人定义的解释；以及这种解释对 2015 年和以

⁸ Lubicon Lake Band 诉加拿大，第 13.3 段。

⁹ 第 23 号一般性意见，第 3.1 段；以及 Poma Poma 诉秘鲁(CCPR/C/95/D/1457/2006)，第 6.3 段。

¹⁰ Guillot 等人诉法国(CCPR/C/75/D/932/2000)，第 13.4 段；以及 Mahuika 等人诉新西兰(CCPR/C/70/D/547/1993)，第 9.2 段。

往选举产生的萨米议会组成及其作为萨米自治机构的运作情况的影响。委员会还希望收到资料，说明关于萨米议会在萨米家园公共土地和水域的林业和其他商业活动以及私有化方面的立场的资料；以及说明前述裁决是否将萨米人排除在与挪威就泰诺河鲑鱼捕捞问题的谈判之外。最后，委员会欢迎各方发表意见，说明行政法院裁决对提交人享有其文化并与萨米土著人民其他成员共同使用其语言的权利的影响；

- (d) 将本决定送交缔约国和提交人。
-