

第五十屆會議(1994年) 第23號一般性意見：第二十七條 (少數群體的權利)

1. 《公約》第二十七條規定，凡存在種族宗教或語言少數的國家，屬於這種少數的人不應被剝奪了與同一群體的其他成員一起享受自己文化、信奉自己宗教、或使用自己語言的權利。委員會認為，這一條規定並確認了賦予屬於少數群體的個人的權利，這種權利有別於、並且自外於、人人已經能夠根據《公約》享受的一切其他權利。

2. 在根據任擇議定書提交委員會的一些來文中，受到第二十七條保護的權利與《公約》第一條中所宣示的人民自決權利混淆了。此外，在締約國根據《公約》第四十條提交的報告中，締約國根據第二十七條應有的義務有時候也與它們根據第二條第一款確保人人絲毫不受歧視地享受在《公約》中得到保證的權利的責任互相混淆，也同第二十六條規定的人人在法律前平等並且受法律的平等保護的權利互相混淆。

3.1. 《公約》區分了自決權利和第二十七條之下保護的權利。前者被表述為屬於民族的權利，在《公約》的另一部分(第一部分)中作出規定。自決並不是可依任擇議定書予以確認的權利。另一方面，第二十七條則涉及賦予個人的這類權利，並且同涉及給予個人的其他個人權利一樣，載於《公約》的第三部分，並且能夠在《公約》中予以確認。¹

3.2. 第二十七條中所體現權利的享受不得違反締約國的主權和領土完整。同時，依照該條受到保護的權利的這個或那個方面——例如享受某一種特定文化——可能是同領土和資源的使用密切相關的一種生活方式。²對構成少數的土著社區成員來說，這一點可能特別真切。

4. 《公約》也區別依照第二十七條受到保護的權利和依第二條第1款和第二十六條得到的保證。依照第二條第一款有權絲毫不受歧視地享受《公約》規定的情況適用於領土範圍內或國家管轄範圍內的所有個人，無論這些人是否屬於少數群體。此外，第二十六條規定了：人人在法律前平等、有權受法律的平等保護的情況在國家所給予的權利和所責成的義務上絲毫不受歧視。這一條制約著締約國以法律賦予其境內或管轄範圍內的個人的一切權利的行使——無論這些權利是否在《公約》下得到保護，也不論這些個人是否屬於第二十七條中所指的少數群體。³有些聲稱不基於種族、語言或宗教原因進行歧視的締約國僅以這個論點為依據，錯誤地堅持認為它們沒有任何少數群體。

5.1. 第二十七條中的用語表明，所要保護的人是屬於某一群體的人，這種人共同享有某種文化、宗教和/或某種語言。這些用語也表明，所要保護的個人不必是締約國的公民。在這方面，來源於第二條第一款的義務也是適切的，因為第二條責成締約國確保在其境內或者在其管轄範圍內的所有個人都能夠根據《公約》享受受到保護的權利，但是第二十五條所規定的政治權利等明文規定只適用於公民的權利除外。因此，締約國不得限定第二十七條所規定的權利只適用於公民。

5.2 第二十七條賦予“存在於”締約國內的、屬於少數的人一些權利。鑒於該條所設想的權利的性質和範圍，確定“存在”一詞所指的永久程度並不妥當。這些權利只是，屬於少數群體的個人不應該被剝奪了與他們的群體一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和說自己的語言的權利。正如同他們不必是國民或公民一樣，他們也不必是永久居民。因此，在締約國內構成這種少數群體的移徙工人甚或遊客行使上述權利的權利都是不容剝奪的。如同締約國境內的任何其他個人一樣，他們也為了這種目的擁有結社自由、集會自由、和言論自由、等普遍性權利。某一締約國是否有在種族、宗教和語言上屬於少數的人並不取決於該締約國的決定，而是按照客觀的標準予以確定的。

5.3 在語言上屬於少數的人在相互之間、私下、或公開、使用自己語言的權利有別於依照《公約》得到保護的其他語言權利。尤其，它應該有別於依照第十九條享有得到保護的言論自由的普遍權利。所有的人都能夠享有後一權利，不論他們是否屬於少數群體。此外，依照第二十七條得到保

護的權利應該有別於公約第十四條第3款賦予被告的、對在法庭上使用的、他們不能懂或不能說的語言提供翻譯的特定權利。在任何其他情形下，第十四條第3款都不給予被告在法庭訴訟中使用或說自己選擇的語言的權利。⁴

6.1 雖然第二十七條用否定的措辭方式表示，但該條並不確認有某種“權利”存在，而是規定，不應予以否定。因此，締約國有責任確保這種權利的存在和行使，使其不致受到否定和違反。因此需要採取的積極措施，不僅針對締約國本身的行為——無論是通過其立法、司法或行政當局採取的行為，而且針對締約國境內任何其他人的行為。

6.2 雖然依照第二十七條受到保護的權利是個人的權利，它們又取決於少數人群體維持其文化、語言和宗教的能力。因此可能也有必要由國家採取積極的措施以保護少數人群體的特性以及其成員享受和發展自己的文化和語言並同群體內的其他成員一起信奉宗教的權利。在這一點上，應該注意，上述措施必須在處理不同少數群體之間關係和處理少數群體成員與人口中其餘部分之間關係上尊重公約第二條第一款和第二十六條的規定。但是只要這些措施的目的是改正妨礙或損害對第二十七條所保證的權利的享受的狀況，它們可能在公約下構成某種合法的區別，條件是這種區別必須以合理和客觀的標準為基礎。

7. 關於第二十七條所保護的文化權利的行使，委員會認為，文化本身以多種形式表現出來，包括與土地資源的使用有聯繫的特定生活方式，土著人民的情況更是這樣。這種權利可能包括漁獵等傳統活動和受到法律保護的住在保留區內的權利。⁵ 為了享受上述權利，可能需要採取積極的法律保護措施和確保少數群體的成員切實參與涉及他們的決定。

8. 委員會認為，《公約》第二十七條所保護的權利的行使方式和範圍均不得違反《公約》的其他規定。

9. 委員會總結認為，第二十七條體現了締約國具有特定義務加以保護的一些權利。保護這些權利的目的是要確保有關少數群體的文化、宗教和社會特性得以存活和持續發展，從而加強整個社會的結構。因此，委員會認為，這些權利應該以上述方式予以保護，而不應該同依照《公約》賦予一個人和所有人的其他人身權利混淆起來。因此締約國有義務確保這些權利的行使得到充分的保護，締約國應該在提交的報告中說明為此目的採取了哪些措施。

注

- 1 見《大會正式紀錄，第三十九屆會議，補編第40號》，(A/39/40)，附件六，一般性意見第12(21)號(第一條)，也載於CCPR/C/21/Rev.1號文件印發；《同上，第四十五屆會議，補編第40號》，(A/45/40)，第二卷，附件四，A節，第167/1984號來文(BER-NARD OMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND訴加拿大)，1990年3月26日通過的意見。
- 2 見同上，《第四十三屆會議，補編第40號》，(A/43/40)，附件七，G節，第197/1985號來文(KITOK訴瑞典)，1988年7月27日通過的意見。
- 3 見同上，《第四十二屆會議，補編第40號》，(A/42/40)，附件八，D節，第182/1984號來文(F.H.ZWAAN-DE VRIES訴荷蘭)，1987年4月9日通過的意見；同上，C節，第180/1984號來文(L.G.DANNING訴荷蘭)，1987年4月9日通過的意見。
- 4 見同上，《第四十五屆會議，補編第40號》，(A/45/40)，第二卷，附件十，A節，第220/1987號來文(T.K.訴法國)，1989年11月8日通過的決定；同上，B節，第222/1987號來文(M.K.訴法國)，1989年11月8日通過的決定。
- 5 見以上注1和注2,第167/1984號來文(BERNARD OMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND訴加拿大)，1990年3月26日通過的意見和第197/1985號來文(KITOK訴瑞典)，1988年7月27日通過的意見。