

第五十屆會議(1994 年)

第 23 號一般性意見：少數族群的權利 (《公約》第二十七條)

1. 《公約》第二十七條規定，凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。委員會認為，這一條規定並確認了賦予屬於少數族群的個人的權利，這種權利有別於並且附加在人人已經能夠根據《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，受到第二十七條保障的權利與《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他們根據第二條第一項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，也與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。前者被表述為屬於人民的權利，在《公約》的另一編(第壹編)中作出規定。自決並不是可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，並且與涉及給予個人的其他個人權利一樣，載於《公約》的第參編，並且能夠在任擇議定書中予以確認。¹
- 3.2 第二十七條中所體現權利的享受不損及締約國的主權和領土完整。同時，依照該條受到保障的權利的種種層面 - 例如享受某一種特定文化 - 可能是與領土和資源的使用密切相關的一種生活方式。²這對構成少數族群的原住民社群成員的確是如此。
4. 《公約》也區別依照第二十七條受到保障的權利和依第二條第一項及第二十六條得到的保證。依照第二條第一項有權絲毫不受歧視地享受《公約》規定

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-NARDOMINAYAK, CHIEFOFTHELUBICONLAKEBAND 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。

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族群。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障及在國家所給予的權利和所要求的義務上絲毫不受歧視。這一條拘束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》下得到保障，也不論這些個人是否屬於第二十七條中所指的少數族群。³有些聲稱不基於種族認同、語言或宗教原因進行歧視的締約國僅以這個論點為依據，錯誤地堅持認為他們沒有任何少數族群。

- 5.1 第二十七條中的用語表明，所要保障的人是屬於某一團體的人，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，所要保障的個人不必是締約國的公民。在這方面，來源於第二條第一項的義務也是有相關聯的，因為第二條要求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》享受受到保障的權利，但是例如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」締約國內屬於少數族群的人一些權利。鑒於該條所設想的權利的性質和範圍，並未關聯到確定「存在」一詞所指的永久程度。這些權利只是，屬於少數族群的個人不應該被剝奪了與他們的團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族群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族群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 在語言上屬於少數族群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》得到保障的其他語言權利。尤其，他應該有別於依照第十九條享有得到保障的言論自由的一般權利。所有的人都能夠享有後一權利，不論他們是否屬於少數族群。此外，依照第二十七條得到保障的權利應該有別於公約第十四條第三項賦予被告對在法庭上使用他們不能懂或不能說的語言提供通譯的特別權利。在任何其他情形下，第十四條第三項並不給予被

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-DEVRIES 訴荷蘭案)，1987 年 4 月 9 日通過的意見；同上，C 節，第 180/1984 號來文 (L.G.DANNING 訴荷蘭案)，1987 年 4 月 9 日通過的意見。

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，但該條確認有某種「權利」存在，並規定不應予以否定。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－無論是透過其立法、司法或行政機關採取的行為，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障的權利是個人的權利，也正因此他們仰賴於少數族群團體維持其文化、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障少數族群團體的身分認同以及其成員與團體內的其他成員享受和發展自己的文化和語言及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族群之間關係和處理少數族群成員與其他人口之間關係上尊重公約第二條第一項及第二十六條的規定。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障的權利的享有的狀況，他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障的文化權利的行使，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，原住民族的情況更是這樣。這種權利可能包括漁獵等傳統活動和受到法律保障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障措施和確保少數族群的成員確實參與涉及他們的決定。
8. 委員會認為，《公約》第二十七條所保障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族群的文化、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，而不應該與依照《公約》賦予一個人和所有人的其他個人權利混淆。因此締約國有義務確保這些權利的行使得到充分的保障，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。

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. 訴法國案)，1989 年 11 月 8 日通過的決定；同上，B 節，第 222/1987 號來文(M.K. 訴法國案)，1989 年 11 月 8 日通過的決定。

⁵ 見以上註 1 和註 2，第 167/1984 號來文(BERNARDOMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND 訴加拿大案)，1990 年 3 月 26 日通過的意見和第 197/1985 號來文(KITOK 訴瑞典案)，1988 年 7 月 27 日通過的意見。