

第五十届会议(1994年)

第23号一般性意见：第二十七条

(少数群体的权利)

1. 《公约》第二十七条规定，凡存在种族宗教或语言少数的国家，属于这种少数的人不应被剥夺了与同一群体的其他成员一起享受自己文化、信奉自己宗教、或使用自己语言的权利。委员会认为，这一条规定并确认了赋予属于少数群体的个人的权利，这种权利有别于、并且自外于、人人已经能够根据《公约》享受的一切其他权利。

2. 在根据任择议定书提交委员会的一些来文中，受到第二十七条保护的权利与《公约》第一条中所宣示的人民自决权利混淆了。此外，在缔约国根据《公约》第四十条提交的报告中，缔约国根据第二十七条应有的义务有时候也与它们根据第二条第一款确保人人丝毫不受歧视地享受在《公约》中得到保证的权利的责任互相混淆，也同第二十六条规定的人人在法律前平等并且受法律的平等保护的權利互相混淆。

3.1. 《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。¹

3.2. 第二十七条中所体现权利的享受不得违反缔约国的主权和领土完整。同时，依照该条受到保护的權利的那个或那个方面——例如享受某一种特定文化——可能是同领土和资源的使用密切相关的一种生活方式。²对构成少数的土著社区成员来说，这一点可能特别真切。

4. 《公约》也区别依照第二十七条受到保护的權利和依第二条第1款和第二十六条得到的保证。依照第二条第一款有权丝毫不受歧视地享受《公约》规定的情况适用于领土范围内或国家管辖范围内的所有个人，无论这些人是否属于少数群体。此外，第二十六条规定了：人人在法律前平等、有权受法律的平等保护的情况在国家所给予的權利和所责成的义务上丝毫不受歧视。这一条制约着缔约国以法律赋予其境内或管辖范围内的个人的一切权利的行使——无论这些权利是否在《公约》下得到保护，也不论这些个人是否属于第二十七条中所指的少数群体。³有些声称不基于种族、语言或宗教原因进行歧视的缔约国仅以这个论点为依据，错误地坚持认为它们没有任何少数群体。

5.1. 第二十七条中的用语表明，所要保护的人是属于某一群人的人，这种人共同享有某种文化、宗教和/或某种语言。这些用语也表明，所要保护的個人不必是缔约国的公民。在这方面，来源于第二条第一款的义务也是适切的，因为第二条责成缔约国确保在其境内或者在其管辖范围内的所有个人都能够根据《公约》享受受到保护的權利，但是第二十五条所规定的政治权利等明文规定只适用于公民的權利除外。因此，缔约国不得限定第二十七条所规定的權利只适用于公民。

5.2 第二十七条赋予“存在于”缔约国内的、属于少数的人一些权利。鉴于该条所设想的權利的性质和范围，确定“存在”一词所指的永久程度并不妥当。这些權利只是，属于少数群体的个人不应该被剥夺了与他们的群体一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和说自己的语

言的权利。正如同他们不必是国民或公民一样，他们也不必是永久居民。因此，在缔约国内构成这种少数群体的移徙工人甚或游客行使上述权利的权利都是不容剥夺的。如同缔约国境内的任何其他个人一样，他们也为了这种目的拥有结社自由、集会自由、和言论自由、等普遍性权利。某一缔约国是否有在种族、宗教和语言上属于少数的人并不取决于该缔约国的决定，而是按照客观的标准予以确定的。

5.3 在语言上属于少数的人在相互之间、私下、或公开、使用自己语言的权利有别于依照《公约》得到保护的其他语言权利。尤其，它应该有别于依照第十九条享有得到保护的言论自由的普遍权利。所有的人都能够享有后一权利，不论他们是否属于少数群体。此外，依照第二十七条得到保护的权利应该有别于公约第十四条第3款赋予被告的、对在法庭上使用的、他们不能懂或不能说的语言提供翻译的特定权利。在任何其他情形下，第十四条第3款都不给予被告在法庭诉讼中使用或说自己选择的语言的权利。⁴

6.1 虽然第二十七条用否定的措辞方式表示，但该条并不确认有某种“权利”存在，而是规定，不应予以否定。因此，缔约国有责任确保这种权利的存在和行使，使其不致受到否定和违反。因此需要采取的积极措施，不仅针对缔约国本身的行为——无论是通过其立法、司法或行政当局采取的行为，而且针对缔约国境内任何其他人的行为。

6.2 虽然依照第二十七条受到保护的权利是个人的权利，它们又取决于少数人群体维持其文化、语言和宗教的能力。因此可能也有必要由国家采取积极的措施以保护少数人群体的特性以及其成员享受和发展自己的文化和语言并同群体内的其他成员一起信奉宗教的权利。在这一点上，应该注意，上述措施必须在处理不同少数群体之间关系和处理少数群体成员与人口中其余部分之间关系上尊重公约第二条第一款和第二十六条的规定。但是只要这些措施的目的是改正妨碍或损害对第二十七条所保证的权利的享受的状况，它们可能在公约下构成某种合法的区别，条件是这种区别必须以合理和客观的标准为基础。

7. 关于第二十七条所保护的文化权利的行使，委员会认为，文化本身以多种形式表现出来，包括与土地资源的使用有联系的特定生活方式，土著人民的情况更是这样。这种权利可能包括渔猎等传统活动和受到法律保护的住在保留区内的权利。⁵ 为了享受上述权利，可能需要采取积极的法律保护措施和确保少数群体的成员切实参与涉及他们的决定。

8. 委员会认为，《公约》第二十七条所保护的权利的行使方式和范围均不得违反《公约》的其他规定。

9. 委员会总结认为，第二十七条体现了缔约国具有特定义务加以保护的一些权利。保护这些权利的目的是要确保有关少数群体的文化、宗教和社会特性得以存活和持续发展，从而加强整个社会的结构。因此，委员会认为，这些权利应该以上述方式予以保护，而不应该同依照《公约》赋予一个人和所有人的其他人身权利混淆起来。因此缔约国有义务确保这些权利的行使得到充分的保护，缔约国应该在提交的报告中说明为此目的采取了哪些措施。

注

¹ 见《大会正式纪录，第三十九届会议，补编第 40 号》，(A/39/40)，附件六，一般性意见第 12(21)号(第一条)，也载于 CCPR/C/21/Rev.1 号文件印发；《同上，第四十五届会议，补编第 40 号》，(A/45/40)，第二卷，附件四，A 节，第 167/1984 号来文(BERNARD OMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND 诉加拿大)，1990 年 3 月 26 日通过的意见。

² 见同上，《第四十三届会议，补编第 40 号》，(A/43/40)，附件七，G 节，第 197/1985 号来文(KITOK 诉瑞典)，1988 年 7 月 27 日通过的意见。

³ 见同上，《第四十二届会议，补编第 40 号》，(A/42/40)，附件八，D 节，第 182/1984 号来文(F.H.ZWAAN-DE VRIES 诉荷兰)，1987 年 4 月 9 日通过的意见；同上，C 节，第 180/1984 号来文(L.G.DANNING 诉荷兰)，1987 年 4 月 9 日通过的意见。

⁴ 见同上，《第四十五届会议，补编第 40 号》，(A/45/40)，第二卷，附件十，A 节，第 220/1987 号来文(T.K.诉法国)，1989 年 11 月 8 日通过的决定；同上，B 节，第 222/1987 号来文(M.K.诉法国)，1989 年 11 月 8 日通过的决定。

⁵ 见以上注 1 和注 2，第 167/1984 号来文(BERNARD OMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND 诉加拿大)，1990 年 3 月 26 日通过的意见和第 197/1985 号来文(KITOK 诉瑞典)，1988 年 7 月 27 日通过的意见。