

BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 23

QUYỀN CỦA NGƯỜI THIỂU SỐ (ĐIỀU 27)*

1. Điều 27 Công ước nêu rằng ở những quốc gia có những nhóm thiểu số về dân tộc, tôn giáo hay ngôn ngữ thì những người thuộc các nhóm này sẽ không bị từ chối quyền hưởng thụ nền văn hóa, theo và sinh hoạt tôn giáo hoặc sử dụng ngôn ngữ của cộng đồng mình. Ủy ban thấy rằng điều khoản này thiết lập và công nhận một quyền của các nhóm thiểu số khác với các quyền khác, mà với tư cách cá nhân giống như bao người khác, được hưởng theo Công ước.
2. Trong nhiều khiếu tố gửi cho Ủy ban theo khuôn khổ của Nghị định thư bổ sung, quyền được bảo vệ theo Điều 27 thường bị lẫn lộn với quyền tự quyết của các dân tộc quy định trong Điều 1 của Công ước. Hơn nữa, trong báo cáo của các theo Điều 40 của Công ước, trách nhiệm của các theo Điều 27 nhiều khi bị nhầm lẫn với nhiệm vụ của họ theo Điều 2(1) là đảm bảo việc hưởng các quyền theo Công ước mà không bị phân biệt đối xử, và quyền được bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng theo Điều 26.
 - 3.1. Công ước phân biệt rõ giữa quyền tự quyết và các quyền theo Điều 27. Quyền tự quyết được chỉ rõ là một quyền thuộc về mọi dân tộc và được nêu ở một phần riêng (Phần I của Công ước). Quyền tự quyết không phải là một quyền được đề cập trong Nghị định thư bổ sung. Mặt khác, Điều 27 có liên quan đến quyền của các cá nhân và cũng như các điều khác liên quan đến các quyền cá nhân, nó được đưa vào phần III của Công ước và được đề cập trong Nghị định thư bổ sung⁽¹⁾.
 - 3.2. Việc được hưởng các quyền trong Điều 27 không mâu thuẫn với chủ quyền hay toàn vẹn lãnh thổ của một . Đồng thời, một hoặc nhiều khía cạnh của các quyền cá nhân được bảo vệ theo điều đó - ví dụ như quyền được hưởng một nền văn hóa đặc biệt - có thể bao gồm cả cách sống gắn liền với lãnh thổ và việc sử dụng các nguồn tài nguyên trên đó⁽²⁾. Điều này đặc biệt đúng với thành viên của các cộng đồng người bản địa mà cấu thành một nhóm thiểu số.

* Phiên họp thứ 50 (1994)

⁽¹⁾ Xem Biên bản chính thức của Đại hội đồng, Kỳ họp thứ 39, Phần bổ sung số 40 (A/3/40), Phụ lục VI. Xem thêm Bình luận chung số 12 (21) (Điều 1).

⁽²⁾ Tài liệu trên, Kỳ họp thứ 43, Phần bổ sung số 40 (A/43/40), Phụ lục VII, Phần G, Thông báo số 197/1985 (vụ *Kitok kiện Thụy Điển*) được thông qua ngày 27/7/1988.

4. Công ước cũng phân biệt các quyền được bảo vệ theo Điều 27 với những bảo đảm được quy định ở các Điều 2(1) và 26. Tiêu chuẩn được hưởng các quyền trong Công ước mà không bị phân biệt đối xử theo Điều 2(1) được áp dụng cho tất cả các cá nhân ở trong lãnh thổ hoặc trong thẩm quyền tài phán của một quốc gia, bất kể họ có là thiểu số hay không. Ngoài ra, Điều 26 quy định một quyền riêng về bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng. Điều này điều chỉnh việc thực thi tất cả các quyền, cho dù có được Công ước bảo vệ hay không, mà đã được các công nhận bằng luật pháp cho các cá nhân trong lãnh thổ và quyền tài phán của mình, bất kể là họ có thuộc về người thiểu số quy định trong Điều 27 hay không⁽³⁾. Một vài mà tuyên bố rằng họ không có hành động phân biệt đối xử trên các lĩnh vực dân tộc, ngôn ngữ hay tôn giáo, đã nhầm lẫn cho rằng ở nước họ không có các nhóm thiểu số.
- 5.1. Các thuật ngữ được sử dụng trong Điều 27 chỉ rõ rằng những người cần được bảo vệ là những người thuộc một nhóm và có cùng một nền văn hóa, tín ngưỡng và cùng một ngôn ngữ. Những thuật ngữ đó cũng chỉ rõ rằng các cá nhân cần được bảo vệ không nhất thiết phải là công dân của một. Về mặt này, các trách nhiệm phát sinh từ Điều 2(1) cũng là thích hợp, vì một được yêu cầu bảo đảm các quyền được ghi nhận trong Công ước cho tất cả các cá nhân đang sống trên lãnh thổ và nằm dưới thẩm quyền tài phán của nước mình, ngoại trừ các quyền đã được giải thích là áp dụng cho các công dân nước sở tại, ví dụ như các quyền chính trị theo Điều 25. Vì vậy các không thể giới hạn việc áp dụng các quyền theo Điều 27 chỉ riêng cho công dân của nước mình.
- 5.2. Điều 27 công nhận quyền của các nhóm thiểu số mà đang ‘hiện diện’ ở một. Xét bản chất và phạm vi các quyền trong điều này thì thuật ngữ ‘hiện diện’ là không phù hợp đối với các cá nhân thuộc các nhóm thiểu số. Những quyền này hiểu một cách đơn giản là việc các cá nhân thuộc các nhóm thiểu số không bị loại trừ quyền hưởng thụ, một mình hoặc cùng với các thành viên khác của cộng đồng họ, nền văn hóa của riêng họ, thực hành tôn giáo và nói ngôn ngữ của cộng đồng họ. Không thể phủ định quyền trong cộng đồng với các thành viên của nhóm, họ được hưởng nền văn hóa riêng, sinh hoạt tôn giáo và nói ngôn ngữ của mình. Không nhất thiết họ phải là công dân của quốc gia đó và họ cũng không cần phải đăng ký thường trú. Vì vậy, những người lao động nhập cư vào làm việc hay thậm chí những khách du lịch tạo nên nhóm người thiểu số trong một cũng được hưởng các quyền theo Điều 27. Ngoài ra, như bất cứ cá nhân nào khác trong lãnh thổ của một, những thành viên của các nhóm thiểu số cũng được hưởng các quyền áp dụng chung cho mọi người, ví dụ như quyền tự do lập hội, tự do hội họp và tự do ngôn luận. Sự tồn tại

⁽³⁾ Tài liệu trên, Kỳ họp thứ 42, Phần bổ sung số 40 (A/42/40), Phụ lục VIII, Phần D. Thông báo số 182/1984 (vụ F.H.Zwaan - de Vries kiện Hà Lan) được thông qua ngày 9/4/1987; tài liệu đã dẫn, phần C, Thông báo số 180/1984 (vụ L.G.Danning kiện Hà Lan), được thông qua ngày 9/4/1987.

của một nhóm thiểu số về dân tộc, tôn giáo hay ngôn ngữ trong một nào đó không phụ thuộc vào một quyết định của nó mà phụ thuộc vào các yếu tố khách quan.

- 5.3. Quyền của các cá nhân thuộc các nhóm thiểu số về ngôn ngữ được sử dụng ngôn ngữ của cộng đồng mình một cách riêng rẽ hay cùng với các thành viên khác trong cộng đồng không đồng nhất với các quyền về ngôn ngữ khác được bảo vệ trong Công ước. Đặc biệt nó phải được phân biệt với một quyền khác là quyền được tự do ngôn luận theo Điều 19. Quyền tự do ngôn luận được áp dụng cho tất cả mọi người, bất kể họ có thuộc về một thiểu số nào hay không. Hơn nữa, quyền được quy định trong Điều 27 phải được phân biệt với quyền đặc biệt được quy định ở Điều 14.3 (f) của Công ước mà cho phép người bị buộc tội được có phiên dịch nếu họ không hiểu được ngôn ngữ sử dụng trong các phiên tòa. Điều 14.3 (f) quy định không phải bất cứ trường hợp nào người bị buộc tội cũng có quyền sử dụng hay nói ngôn ngữ họ lựa chọn trong quá trình xét xử⁽⁴⁾.
- 6.1. Mặc dù Điều 27 được diễn giải theo nghĩa thụ động, nó vẫn công nhận sự tồn tại của một quyền và yêu cầu không được phủ nhận quyền này. Vì thế, một có nhiệm vụ phải đảm bảo chống lại sự phủ nhận hay vi phạm quyền này. Do đó, cần có các biện pháp chủ động để ngăn chặn những vi phạm các quyền quy định ở Điều 27 không chỉ từ các , mà thể hiện trong các lĩnh vực lập pháp, hành pháp hay tư pháp, mà còn của tất cả các chủ thể khác ở các quốc gia .
- 6.2. Mặc dù các quyền được bảo vệ theo Điều 27 là các quyền cá nhân, việc hưởng thụ những quyền này phụ thuộc vào khả năng của nhóm thiểu số có giữ gìn được nền văn hóa, ngôn ngữ hay tôn giáo của họ hay không. Do vậy, các quốc gia cần có các biện pháp chủ động để bảo vệ bản sắc của người thiểu số và quyền của các thành viên các nhóm này được thừa hưởng và phát huy nền văn hóa và ngôn ngữ của cộng đồng mình, cũng như quyền sinh hoạt tôn giáo trong cộng đồng với các thành viên khác của nhóm. Về vấn đề này, các biện pháp chủ động cũng phải thực hiện trên cơ sở tôn trọng các quy định trong các Điều 2.1 và 26 của Công ước, mà liên quan cả đến việc đối xử với những các nhóm thiểu số với nhau và giữa những người thuộc các nhóm thiểu số với bộ phận dân cư còn lại. Tuy nhiên, nếu các biện pháp đó nhằm khắc phục những yếu tố ngăn cản hay làm giảm việc hưởng các quyền được quy định trong Điều 27, chúng có thể tạo nên sự khác biệt hợp pháp theo Công ước, miễn là chúng được xác định dựa trên những tiêu chí hợp lý và khách quan.
7. Về việc thực thi các quyền về văn hóa theo Điều 27, Ủy ban nhận xét rằng nền văn hóa thể hiện dưới nhiều hình thức, trong đó bao gồm cả cách sống đặc biệt, cách sử dụng tài nguyên tự nhiên và đất đai, nhất là trong trường hợp những người bản địa. Quyền đó có thể bao gồm cả các hoạt động truyền thống như đánh

⁽⁴⁾ Tài liệu trên. Kỳ họp thứ 45, Phần bổ sung số 40, (A/45/40), Tập II, Phụ lục X, Phần A. Thông báo số 220/1987 (vụ *T.K. kiện Pháp*), quyết định ngày 8/11/1989; tài liệu đã dẫn, phần B.

bắt hay săn bắn và quyền được sống trong các khu bảo tồn riêng biệt được luật pháp bảo vệ⁽⁵⁾. Việc hưởng các quyền đó có thể đòi hỏi phải có các biện pháp bảo vệ pháp lý chủ động và các biện pháp khác nhằm đảm bảo sự tham gia hiệu quả của các thành viên của các cộng đồng thiểu số trong các quyết định tác động đến họ.

8. Ủy ban nhận xét rằng không một quyền nào được bảo vệ theo Điều 27 của Công ước có thể được thực thi một cách hợp pháp theo cách thức hay với mức độ trái ngược với quy định trong các điều khoản khác của Công ước.
9. Ủy ban kết luận rằng Điều 27 liên quan tới các quyền mà việc bảo vệ nó đặt ra những trách nhiệm cụ thể đối với . Việc bảo vệ các quyền này là trực tiếp nhằm bảo đảm sự sống còn và phát triển của nền văn hóa, tôn giáo và bản sắc của các nhóm thiểu số, qua đó làm phong phú nền văn hóa của cả quốc gia . Vì vậy, Ủy ban cho rằng các quyền theo Điều này phải được bảo vệ như đã phân tích ở trên, không được lẫn lộn với các quyền cá nhân khác được quy định trong Công ước. Vì vậy, các phải có trách nhiệm bảo đảm hoàn toàn việc thực thi các quyền này và phải chỉ rõ các biện pháp mà họ đã áp dụng trong vấn đề này trong các báo cáo gửi lên Ủy ban.

⁽⁵⁾ Xem các chú thích 1 và 2 ở trên. Thông báo số 167/1984 (vụ *Bernard Ominayak kiện Canada*), được thông qua ngày 26/3/1990, và Thông báo số 197/1985 (vụ *Kitok kiện Thụy Điển*), được thông qua ngày 27/7/1988.

