



大会

Distr.: General
23 July 2015
Chinese
Original: English

人权理事会
第三十届会议
议程项目 2 和 3
联合国人权事务高级专员的年度报告
以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告
增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

在现有人权法背景下增进、保护和落实参与公共事务的权利： 最佳做法、经验和挑战及克服挑战的方法

联合国人权事务高级专员办事处的报告

内容提要

本报告确定了参与政治和公共事务权的挑战及克服挑战的方法。报告提供了关于落实参与政治和公共事务权方面最佳做法和经验的实例。报告还根据收到的意见和其他现有信息提出了建议。

本报告应当结合关于妨碍平等政治参与的因素和克服这些挑战的步骤的报告(A/HRC/27/29)一并阅读，该报告审查了与参与政治和公共事务有关的人权框架和联合国人权机制的判例。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 关于平等参与政治和公共事务的人权框架.....	3
三. 参与政治和公共事务权方面的挑战.....	5
A. 参与政治和公共事务权方面的一般挑战.....	5
B. 影响妇女和特定群体的挑战.....	7
四. 参与政治和公共事务权方面的最佳做法和经验.....	9
A. 选举权和被选举权	9
B. 参与处理公共事务	10
C. 平等参加公务的权利	11
D. 政治和公共参与的其他形式	12
E. 关于妇女和特定群体的最佳做法	12
五. 结论和建议.....	16

一. 引言

1. 人权理事会在第 27/24 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）与各国、联合国有关专门机构、政府间组织、条约机构、特别程序、国家人权机构、非政府组织和其他相关利益攸关方磋商，编写一份研究报告，讨论在现有人权法背景下增进、保护和落实参与公共事务权的最佳做法、经验和挑战，以及克服挑战的方法，以期查明落实这一权利的指导原则可能包括的要点。2015 年 1 月 16 日向所有利益攸关方发出了普通照会，收到了 66 份答复。利益攸关方的意见，见人权高专办网站。¹
2. 根据理事会的要求，本研究报告确定了政治和公众参与方面的挑战，提出了克服这些挑战的方法，并提供了这方面经验和最佳做法的实例。报告还从利益攸关方收到的意见和其他来源的信息中得出了结论，以期确定指导落实参与公共事务的权利的要素。
3. 本研究报告，特别是第二节和第三节，应结合关于妨碍平等政治参与的因素和克服这些挑战的步骤的报告(A/HRC/27/29)一并阅读，该报告透彻审查了与参与政治和公共事务有关的人权框架和联合国人权机制的判例。

二. 关于平等参与政治和公共事务的人权框架

4. 参与是民主的一个标志。它要求及时磋商，以便使行使国家权力合法化。如《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条所述，参与权包括个人的选举权和被选举权；参加处理公共事务的权利；和参加公务的权利。其他国际人权条约也载有类似规定，对公约加以补充。²
5. 在对国家在《公约》第二十五条之下义务的解释中，人权事务委员会要求采取积极措施，确保充分、有效和平等地享有参与权，包括通过包容、有意义和非歧视性的程序和机制。³ 各国还应保障让参与政治和公共事务的权利被不当剥夺的人民能够充分、切实诉诸司法和补救机制。⁴
6. 人权事务委员会关于《公约》第二十五条的第 25 号一般性意见以及理事会和其他条约机构通过的判例，为各国应采取哪些措施落实参与政治和公共事务的权利提

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx。

² 见 A/HRC/27/29, 第 8 段。

³ A/HRC/27/29, 第 12 段和人权事务委员会关于参与公共事务的权利、表决权和平等参与公共事务权利问题的第 25 号一般性意见(1996 年), 第 12、26 和 27 段。另见 A/HRC/27/51, 第 61 段和 A/HRC/23/36, 第 24 段。

⁴ 见 A/HRC/27/29, 第 16 段。

供了指导。⁵ 近年来,有关这项权利范围的国际人权法和判例逐步演变,因此很多利益攸关方呼吁修订第 25 号一般性意见。

7. 自由和公正的选举构成表达人民意志的必要手段。《公约》第二十五条(乙)项承认每个公民有权在真正的定期的选举中选举和被选举,这种选举应是普遍和平等的,从而强调了包容和平等的重要性。人权事务委员会澄清了这项权利的基本要素。委员会尤其要求缔约国在履行《公约》第二十五条(乙)规定的义务时,采取积极措施,确保选举权的充分、有效和平等享有,没有歧视,并确保言论、信息、集会和结社自由。这些是有效行使投票权的重要条件,必须得到充分保护。⁶

8. 广泛限制或剥夺选举的权利可能与国际法对平等和不歧视的保障不相容。⁷ 人权事务委员会指出,投票权仅受合理的限制,如为投票权规定的最低年龄限制。委员会还指出,对竞选权施加任何限制,必须以客观合理标准为依据。⁸ 在这方面,委员会指出,刑法应禁止对选举人登记或公职候选人及选举程序的其他部分的任何侵权性或歧视性干涉,还应保障被剥夺政治权利的人能够有效诉诸司法及适当的补救措施。⁹

9. 国际人权文书和机制承认,人人有权充分参与并有效影响对自己有影响的公共决策进程。为了确保在平等基础上充分和有效地参与政治和公共事务的,参与的机制和程序必须符合一定的原则。首先,参与机制应该由法律确定,¹⁰ 所有利益攸关方必须能够以及时和透明的方式获得信息,这就意味着国家当局必须尽一切努力,确保方便、迅速、有效和切实获取公众感兴趣的信息。¹¹ 参与机制和程序应有充分的资源,不歧视、包容,其设计应使有关群体——甚至最边缘化的群体——有机会发表意见。

10. 公众参与权包括:在起草立法和决策的每个阶段有权参与磋商;提出意见和批评;以及提出建议,旨在改善所有国家机构的运作和包容性。¹²

11. 参与需要长期真正致力于从事密集对话的进程,商讨制订所有相关情景下的政策、方案和措施。¹³ 欧洲经济委员会《在环境问题上获得信息、公众参与决策和

⁵ 见国际残疾人联盟、欧洲非盈利法中心和国际民主和选举援助学会(民主选举学会)的意见。卡特中心和民主报告国际也呼吁修订第 25 号一般性意见,“加强国际法,支持民主治理和真正选举”(2012 年 4 月)。

⁶ 见人权事务委员会第 25 号一般性意见,第 12、26 和 27 段和 A/HRC/27/29,第 12 段。

⁷ 见 A/HRC/27/29,第 10 段。

⁸ 人权事务委员会第 25 号一般性意见,第 10 和 15 段。

⁹ 同上,第 10–13 段;另见 A/HRC/27/29,第 16 段。

¹⁰ 人权事务委员会第 25 号一般性意见,第 5 段。

¹¹ 见人权事务委员会关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)(第十九条),第 19 段。

¹² 见《残疾人权利公约》;《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》,第八条;另见 A/HRC/13/23,第 31–33 段和第 52 段。

¹³ A/HRC/23/36,第 26 和 79 段。

诉诸法律的公约》是承认参与权的一个良好的例子。该《公约》将环境权与人权挂钩，尤其与参与权挂钩，并基于以下三个支柱——获取有关环境事项的信息、公众参与决策，和诉诸司法。¹⁴

12. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条也承认公民在一般的平等条件下担任公职的权利和机会。为了确保平等机会，任命、晋升、停职和解职的标准和程序必须客观和合理。在适当情况下不妨采取扶持措施，确保所有公民可平等担任公职。¹⁵

13. 参与政治和公共事务，是实现所有人权的基础，并与其密切相关。这一问题不能在真空中考虑，而不顾及结构性问题，如贫困或识字水平。国家对这项研究的意见确认，尊重和充分行使见解和言论自由权、结社和和平集会自由权、信息权、受教育权和诉诸司法权，是有关参与处理政治和公共事务的扶持环境的先决条件。¹⁶ 弥合“数字鸿沟”对充分落实参与政治和公共事务权至关重要，尤其是让弱势群体获得信息，并通过使用新的通信技术，表达自己的不满。¹⁷

三. 参与政治和公共事务权方面的挑战

14. 尽管允许限制参与政治和公共事务的权利，但限制必须客观、合理、不歧视，并由法律规定。¹⁸ 与其他政治权利——如集会和结社、见解和言论自由一样，任何限制都必须是必要的和相称的。这项权利的“实质”绝不应该受到影响。¹⁹ 若干国际人权机构强调，限制仍应是例外，而不是规则。²⁰

15. 人权机制认为，以智障或心理不健全为由限制政治参与、对公职候选人规定语言要求或被拘留者、重罪已决犯或受监护者自动丧失投票资格等，都对政治和公共参与权的行使构成不合理和歧视性的限制。²¹

A. 参与政治和公共事务方面的一般挑战民主空间的缩小

16. 缺乏政治意愿或当权者故意采取垄断决策的战略都是实现参与权的主要挑战。在许多情况下，任意颁布和适用法律，以拒绝参与，采取恐吓和迫害对人施压，使

¹⁴ 欧洲经济委员会，“《奥胡斯公约》：一项执行指南”（2000年，纽约/日内瓦），第19页。

¹⁵ A/HRC/19/36，第12段。

¹⁶ A/HRC/27/29，第22–30段。

¹⁷ A/HRC/17/27，第60–66段。

¹⁸ 人权事务委员会第25号一般性意见，第4段。

¹⁹ 例如，见人权事务委员会关于迁徙自由的第27号一般性意见（1999年）（第十二条），第11–18段。

²⁰ 例如，见 A/HRC/20/27，第16段；和 A/66/290，第12和17段。

²¹ 人权事务委员会第25号一般性意见，第10和15段；和 A/HRC/27/29，第32和33段；参见 CRPD/C/TUN/CO/1，第35段；和 CRPD/C/ESP/CO/1，第47段。

其以特定的方式作出决定。²² 在许多国家，致力于促进和捍卫人权的个人和组织面临威胁、骚扰和不安全，包括在倡导参与政治和公共事务的权利之时。缺乏自由、多元和独立的媒体也危及实现参与政治和公共事务，因为媒体在使公民意识到自己的权利方面可能至关重要。

17. 民主空间的缩小也被人权专家认为危及充分享有公民权利和政治权利，并造成普通人民的生活在没有他们提出意见或违背自己意愿的情况下改变。²³ 一些国家通过日益复杂的手段，不仅在法律上、而且在实际中对参与造成障碍，尤其是通过限制互联网和信息在线流动。大规模监控、截获数字通信内容和收集个人数据行为是公众参与的另一个令人不寒而栗的因素，特别是当这些措施针对持不同政见者时。²⁴

传统政治参与形式普遍衰落

18. 一些组织注意到，在传统的民主国家大选中，选民投票率在整个人口中所占比例几十年来一直下降，²⁵ 青年缺席投票的人数最多。²⁶ 许多国家政党和利益集团成员人数还正在减少。选举结果并非总是与选民的意愿相符，世界各政党忙于努力有效地解决主要关心的经济和其他问题，个人看到越来越多空洞的竞选口号而感到幻灭。²⁷ 这种对政党的缺乏信任，特别是因为其内部结构民主的缺陷，消极地转化为公众对国家机构的信任度较低。

结构性不平等

19. 一些个人或群体常常因社会经济不平等而被剥夺参与处理公共事务的机会。有关个人和团体面临一种恶性循环：越是不平等，参与就越少；参与得越少，就越不平等。这维护了能够直接影响正式和非正式程序的精英阶层的特权。²⁸

20. 缺乏决策权是代表性不足的和边缘群体的普遍和基本特征。他们参与政治和公共事务的权利受到多重复合障碍的阻碍。歧视和偏见、贫困和当局的不信任都限制了属于这些群体的个人充分参与社会的可能性和动机，使他们特别容易遭受腐败或串通行为之害。²⁹

²² 见联合国人权事务高级专员关于“包容与参与公共生活的权利”的声明，2012年12月10日，可查阅 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12865&LangID=E>。

²³ A/HRC/25/55，第59段。另见“‘缩小的’公民空间危及民主，人权专家在第三委员会审议国家报告时说”，联合国新闻发布，2014年10月28日(GA/SHC/4112)。

²⁴ A/HRC/27/37，第14段。

²⁵ 民主选举所，“1945年以来的投票率：全球报告”(2002年，斯德哥尔摩)，第85页。

²⁶ 见欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室的意见，第8-9页。

²⁷ A/HRC/24/38，第16段。

²⁸ A/HRC/23/36，第14段。

²⁹ 同上，第12和13段。

21. 参与政治和公共事务的一般权利是民主的一个前提，但它本身还不够。需要程序确保社会各阶层都能够影响议程设置和决策。形式上的参与进程只会加强现有权力结构和被排斥的感觉。³⁰

22. 在有些情况下，私营公司和游说集团的声音比其他资源少组织差的团体更响亮。促进建立民主和公平的国际秩序独立专家最近谴责秘密谈判自由贸易和投资协定，认为其危及人权，因为它们将主要利益攸关群体排除在进程之外。他警告说，经济、政治和军事不平衡的现实导致对弱者的压力，他们别无选择，只能屈从于各种形式的胁迫、威胁、制裁或胡萝卜加大棒的做法。³¹

B. 影响妇女和特定群体的挑战

23. 各社会群体面临具体的挑战和歧视。交叉和多重形式的歧视尤其严重影响到参与政治和公共事务的权利。例如，罗姆妇女由于其少数群体身份、公民资格和性别而被剥夺了政治和公共参与权。生活贫困者不仅由于贫困本身，而且由于其身为其他弱势群体——如土著人民、非国民或艾滋病毒携带者/艾滋病患者——成员而受到歧视。

妇女

24. 在关于政治和公共生活的第 23 号一般性建议（1997 年）中，消除对妇女一切形式歧视委员会确定了若干妨碍妇女平等参与政治和公共生活的障碍，其中包括传统文化价值观和宗教信仰、缺乏社会服务、对妇女的暴力、妇女对男子的经济依赖、对妇女的负面社会态度和有害的性别偏见。委员会还指出，妇女被排除在政府高层职位、公务员、公共管理、司法部门和司法系统之外。截至 2015 年 5 月 1 日，全球妇女在议会中所占比例平均仅为 22.1%。³²

25. 法律和实践中的歧视妇女问题工作组确定了妇女参与政治和公共事务的其他一些障碍，如政党不愿意将妇女列在其候选人名单能够实际参选的位置；妇女往往比男子竞选活动资源更少；对妇女候选人的攻击、威胁和性骚扰；和不承认和平集会和结社自由的权利等。与此同时，直言不讳的妇女领袖、社区工作者、人权维护者和政治家经常面临骚扰和诋毁，因为她们被视为是在破坏传统家庭价值观。³³ 此外，女性人权维护者遭受针对性别的威胁和暴力，包括基于性别的谩骂、性虐待或强奸、恐吓和谋杀。³⁴

土著人民

³⁰ A/HRC/23/36, 第 72 段。

³¹ A/HRC/24/38, 第 27 段。另见人权高专办，“秘密谈判贸易条约，对人权的威胁”，2015 年 4 月 23 日新闻稿，可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15883&LangID=E。

³² 见 www.ipu.org/wmn-e/world.htm。

³³ A/HRC/23/50, 第 53–76 段。

³⁴ A/HRC/25/55, 第 99 段。

26. 在关于土著人民及参与决策权的第 2 号咨询意见(2011 年)(见 A/HRC/18/42, 附件)中, 土著人民权利专家机制指出, 土著人民是世界上最受排挤、最边缘化和处境最不利的社会群体。对土著人民的歧视影响到其自由决定自己社区发展方向的能力, 影响到其对自然资源控制的能力和就影响他们的人权问题参与决策、包括参与立法的能力。

27. 在 2014 年年度报告中, 土著人民权利问题特别报告员确定了影响土著人民充分享有参与政治和公共事务权利的若干障碍, 其中包括政府没有或不愿承认土著人民; 制定实际执行措施方面的挑战; 土著人民生活于其中的更广大社会仍对土著人民存有负面情绪; 妨碍土著人民充分享有其人权的社和经济条件。³⁵

少数民族

28. 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》申明少数群体有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利。³⁶ 然而, 在大多数国家, 他们在政治和公共进程及治理机构中的代表性仍然不足。人们主动或有意地限制他们的参与, 或缺乏政治意愿, 消除妨碍他们充分参与的结构性障碍。³⁷

29. 体制性歧视可能导致多重剥夺。例如, 有证据表明, 在许多国家, 刑事司法系统中少数群体比例过高。加上对囚犯投票权的限制, 这种情况对实现少数群体参与政治和公共事务的权利产生了不成比例的影响。³⁸ 在许多情况下, 少数群体在获得民事登记和身份证件方面还面临系统性歧视, 这进一步妨碍了其参与权的实现。

残疾人

30. 有些残疾人由于其法律地位、难以获得信息和人们的偏见态度无法充分参与政治和公共事务。在关于在法律面前获得平等承认的第 1 号一般性意见(2014 年)中, 残疾人权利委员会指出, 对法律能力的限制被用来排除残疾人的政治参与, 特别是在选举权方面。有些国家法律中有自动或半自动排除的规定, 剥夺了保护措施之下所有人的政治参与权, 而不论其行为能力的实际水平如何。³⁹

31. 而且, 即使在残疾人参与方面没有任何法律障碍, 这种参与也常常受到不友好的环境和实际限制的妨碍, 如无法进入投票站、缺乏信息、竞选材料并非无障碍形式和普遍较高的偏见。⁴⁰

其他脆弱群体

³⁵ 见 A/HRC/27/52, 第 11 段。

³⁶ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 第 42–44 段。

³⁷ 见 A/HRC/13/25, 第 6 段; 和 2009 年 4 月 20 日至 24 日在日内瓦举行的德班审查会议通过的《德班宣言和行动纲领》。

³⁸ 见 CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, 第 35 段。

³⁹ A/HRC/19/36, 第 38 段。

⁴⁰ 见国际残疾人联盟的意见。

32. 非公民（包括移民、难民和无国籍人）在其居住国的公共和政治事务中很少有发言权。移民人权问题特别报告员指出，原为移徙者的群体，即便其多数成员已经是国民，在政治进程中也往往没有足够的代表，而且有效公民资格取决于是否具有结构性参与机会和利用这些机会的广泛酌处权。⁴¹

33. 有关获得公民身份的歧视性要求或过分严格的条件往往妨碍有效参与。在许多国家，少数群体、长期居民、公民的外国籍家属、无国籍人士及其他群体公民资格的要求遭到不当拒绝。非公民、移民和难民也经常被原籍国拒绝参与公共和政治事务，造成双重剥夺。⁴²

34. 无家可归者和境内流离失所者生活在社会的边缘，往往面临歧视和无法获得信息。此外，行政限制，如居住证明或身份证明文件的要求，很可能会妨碍他们行使投票权。⁴³

35. 世界各地的男女同性恋、双性恋、变性人和两性人在维护自己参与处理公共事务的权利方面面临多重障碍，其中包括基于性取向、性别认同或性别表达的歧视、侮辱、暴力、法律制裁和任意限制其言论、结社和和平集会的自由。⁴⁴ 此外，由于身份证是切实享受多项人权的一个先决条件，包括选举权，无法获得反映其所选性别的身份证件的身份证件的变性人事实上遭到剥夺。⁴⁵

四. 参与政治和公共事务权方面的最佳做法和经验

36. 本节汇编了各国报告和来自其他来源的不同形式政治和公共参与的最佳做法和经验。公共参与的进程有许多好处，包括提高政策和立法决策的质量，反映真正的需求，有丰富的第一手经验和专业知识；增强成功执行的潜力；最终增加公众对国家机构的信任。⁴⁶

A. 选举权和被选举权

37. 选举制度的特征，包括候选人名单、分区大小和门槛水平，都可能对包容性和代表性不足群体中当选者人数产生重大影响。⁴⁷ 加纳报告说，《人民代表法》规定

⁴¹ 见 A/HRC/17/33, 第 65 段。

⁴² 同上，第 65–69 段。

⁴³ 人权事务委员会第 25 号一般性意见，第 11 段；另见国际移民组织的意见，第 2–3 页。

⁴⁴ A/HRC/29/23, 第 48–49, 60–63 段。

⁴⁵ 见法律资源中心的意见；和 A/HRC/29/23, 第 69 和 70 段。

⁴⁶ 见欧洲非盈利法中心和民主选举所的意见。

⁴⁷ 见联合国政治事务部/选举援助司。另见民主选举所，“克服政治排斥：边缘群体成功参与政治决策战略”，(2013 年，斯德哥尔摩)，第 16 页。

将该国划分为较小的政治单位，以便利公共参与。为努力便利所有有关个人投票，许多国家都采用替代投票方法，如移动投票站、邮寄投票和提前投票。澳大利亚通过海陆空方式在全国各地部署远程移动投票工作队，使偏远地区人们，包括土著社区，都能够投票。波兰在医院、社会福利设施、拘留设施和大学学生宿舍设立独立的选区。

38. 如果方便使用并能保证投票秘密，电子投票也可能有助于打破妨碍政治参与的障碍，特别是对残疾人而言，并有助于提高投票率。在爱沙尼亚，所有选民都可以从自己家中或世界任何其他地方以电子方式在任何选举中投票。电子投票网站还为有视力障碍的人提供支持。

39. 许多国家对代表性不足的群体实行配额制，以减轻延续实质性不平等状况的条件。近年来，在阿富汗和约旦等历来妇女政治参与有限的国家实行了性别配额。配额效果最佳，是在如不遵守即予制裁之时，是在得到独立机构密切监测之时，包括国家选举机构和人权机构的监测。⁴⁸ 一旦当选，至关重要的是，属于被边缘化群体的个人有平等的机会行使权力和职权。⁴⁹ 这可以部分通过政治辩论和谈判技巧培训和建立信任措施来实现。⁵⁰

B. 参与处理公共事务

40. 具有坚实的法律基础是充分和有效参与政治和公共事务的最佳保证。匈牙利、立陶宛、罗马尼亚和保加利亚都通过了关于公众参与的法律，要求政府官员与受影响者进行磋商，并在决策时考虑到他们的意见。《芬兰宪法》规定，公共机构必须促进个人参与社会事务并影响影响到他们的决策的所有可能性。在多民族玻利维亚国，1994年《民众参与法》使来自社区的若干举措转化为市政公共政策。⁵¹

41. 行使参与权还取决于透明度和对获得完整的信息。免费、相关、最新、可以理解，并在任何参与过程之前提供的信息能够使个人和社区能够作出知情的选择。⁵² 波兰通过了若干法律，使国家机构有义务公布政府正在审议的所有法律法规草案。⁵³ 希腊每个城市都有义务建立官方网站，张贴市政机关发布的所有决定。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，《信息自由法》（2000年）授权任何人向公共当局要求信息，公共当局须在收到请求之日起12天内转达信息。⁵⁴ 在有些国家，包括哥斯达黎加、

⁴⁸ A/HRC/23/50, 第37-40段。

⁴⁹ 见民主选举所和科菲·安南基金会，“深化民主：增进世界范围一体化的战略(2012年，斯德哥尔摩/日内瓦)，第65段。

⁵⁰ 见民主选举所，“克服政治排斥”，第83页(见脚注47)。

⁵¹ 见拉丁美洲和加勒比经济委员会的意见。

⁵² A/HRC/23/36, 第60-64段。

⁵³ 同上，第23页。

⁵⁴ 见欧洲非盈利法中心，第13页。

爱沙尼亚、芬兰和法国，上网被承认为一项权利。⁵⁵ 在以可获取的方式提供给处境最不利者、并考虑到他们的各种制约，包括文盲、语言障碍和“数字鸿沟”之时，信息权得到最好的保障。在阿根廷，土著人民有专门的电台和电视台，以他们的语言播送信息。

42. 数个国家设有协商机制，将代表性不足的群体组织纳入法律 and 政策的制定。格鲁吉亚表示，它也在寻求这方面的国际专门知识。挪威为移民和当局设立了一个联络委员会，就有移民背景的人对国家政策的意见向政府提供咨询意见。保加利亚为残疾人设立了一个机构，参与起草影响到他们的监管法。捷克政府有许多咨询机构（如涉及罗姆人、少数民族、性别平等和老年人的机构），汇集了公共行政、地方政府、非政府部门和学术界的代表。爱沙尼亚规定，各部委在准备决定、法律草案和编制发展规划中，必须纳入民间社会组织的代表。克罗地亚最近采用一个高度参与的磋商程序，制定一项战略，创造有利于民间社会的有利环境，从协商最初阶段就纳入关键的利益攸关方，以便各利益集团可以提出意见和建议。使用了各种纳入办法，从促进会议和工作组到电子磋商和调查。⁵⁶

43. 在提出有意义的决定—包括关于资源分配的决定—供审议和讨论之时，参与的结果最好。《多米尼加共和国宪法》预计就涉及基本权利的未来宪法修正案进行认可性公民投票。德国一些联邦州开展一个广泛和包容性的进程，以确保公民参与公共部门改革，有些城市则实行参与式预算。波兰报告说，它在市镇一级实行了参与式预算。请居民就有关项目投票，获得最高票数的项目获选。希腊各市镇和地区可以设立民间社会代表组成的委员会，地方政府拟定预算和社会政策措施之前要与这些委员会协商。

44. 在以赋权为基础、以建设能力、社会资本、信心、个人权利意识和知识为目标之时，参与机制最为有效。⁵⁷ 其中包括加强公众和官员的技能 and 能力，和将资源用于长期、可持续的参与机制。若干国家，如爱沙尼亚，通过公共机构手册启动或加强拟订法律草案、政策和发展规划的参与性做法。

45. 同样重要的是，要通过法律强制执行参与权，应可通过法院以低的费用质疑剥夺参与的事项。通过电话、电子邮件或通过该机构网站上的电子投诉表格，奥地利监察员委员会保证向所有个人提供免费法律援助。捷克共和国向歧视和其他侵犯人权行为的受害者提供一种免费或低价的法律援助制度。

C. 平等参加公务的权利

46. 若干国家报告在公开竞争担任公职的原则基础上，平等地对待所有人。然而，在根深蒂固的结构性不平等的情况下，公开竞争本身，实际上就可能构成歧视。在

⁵⁵ A/HRC/17/27, 第 65 段。

⁵⁶ Tina Divjak 和 Goran Forbici, “公众广泛参与决策进程：法律框架的国际分析及良好做法集” (2014 年 12 月, 卢布尔雅那), 第 60 页。

⁵⁷ A/HRC/23/36, 第 71 段。

这方面，消除种族歧视委员会指出，以平等方式对待客观情况不同的个人或群体将构成事实上的歧视，与不平等地对待客观情况相同的个人一样。⁵⁸

47. 澳大利亚说，要求公共部门机构确定多样化方案，包括扶持措施，确保旨在吸引、招聘和留住员工的战略反映澳大利亚社会的多样性。大韩民国对一些代表性不足的群体使用单独的招聘程序；波兰表示，如果通过招聘程序，一名残疾人被列入候选人短名单，他或她将得到首先考虑。巴拉圭和土耳其通过法律，分别为招聘残疾人担任公共部门职位规定了 5% 和 3% 的最低配额。乌拉圭确定了带有立非洲裔人、残疾人和变性人具体配额的公共就业计划。

D. 政治和公众参与的其他形式

48. 许多国家报告说，得到一定数量签名支持的公民倡议可以成为国家或市政机构的立法提案。芬兰报告说，关于同性婚姻立法的倡议非常成功，议会随后在 2014 年批准了该法。爱尔兰设立了一个在线议会请愿系统，使公众可以直接将其政策关切提到议会并影响议会议程。有些国家，如波兰、瑞士、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国规定可以撤销选举，从而使预先确定的最低数量的选民可以触发公民投票，在任期结束前罢免选任官员。

49. 近年来，各国采用信息和通信技术，促进更有效地提供服务，让更多公众获取信息。2014 年，联合国所有 193 个会员国首次都有了国家网站，显著提高了透明度，改善了获取信息手段。联合国 2014 年电子政务调查将大韩民国、澳大利亚和新加坡列为电子政务最透明和高效的国家。

50. 信息和通信技术的增长也影响到公民政治感知参与和民主的方式。⁵⁹ 在线运动和通过互联网组织抗议为政治动员开辟了新的途径。在塞拉利昂，选举观察员使用手机和互联网报告选举期间的违规行为。社交媒体在北非和中东 2011 年起义中发挥了重要作用，这一实例经常被引用。⁶⁰

E. 关于妇女和特定群体的最佳做法

妇女

51. 各国分享了将妇女纳入公共决策的最佳做法。巴林设立了妇女事务最高委员会，就有关妇女地位的问题发表意见并作出决定，执行妇女政治赋权方案。莫桑比克使妇女团体参与修订土地政策框架，此举有助于列入坚持男女平等的重要法律条款。⁶¹

⁵⁸ 见消除种族歧视委员会关于《消除一切形式种族歧视国际公约》特别措施的意义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)，第 8 段。

⁵⁹ 见欧安组织/民主人权办的意见，第 9 页。

⁶⁰ A/HRC/27/33，第 23 段；和 A/HRC/17/27，第 2 段。

⁶¹ 见联合国粮食及农业组织的意见，第 2 页。

52. 若干国家报告说，它们鼓励各政党采取有效措施，确保妇女被置于候选人名单的前列，以增加她们在政党结构高级职位有充分代表的机会。其他一些国家确定了《消除对妇女一切形式歧视公约》第四条第1款设想的临时特别措施，如配额，要求各政党在候选人名单中包括一定比例的妇女。阿尔巴尼亚法律规定，所有政府机构和政治机构必须包括至少30%代表性不足的性别的代表，包括公共行政、司法部门、警察、维和特派团以及高级政治和选举进程的所有决策职位。巴拿马选举法要求政党提交初选和内部选举的提名名单至少包括50%的妇女。这些意见还表明了将有关妇女的问题纳入选举活动和平台的重要性，以及任命妇女担任行政、立法和司法机构高级职位的重要性。

53. 许多国家表示，它们已将性别均衡编入了选举名单，特别是通过关于政党名单男女候选人交替的“拉链”要求。⁶² 有些国家，如突尼斯，在有关政党不遵守旨在确保性别平等的法律措施时，发布制裁令，例如从选票中勾销该党选举名单。

54. 公共资金也可以是促进性别平等的一个激励因素，例如，使向各政党拨付公共资金以遵守有关妇女参与的要求为条件。在格鲁吉亚，候选人名单中妇女至少占30%的政党得到的资金援助比其他党派多30%。摩尔多瓦议会一读批准了关于政党和竞选活动筹资法草案，使供资取决于获得选任职务的妇女人数。在爱尔兰，不挑选至少30%女候选人参加大选的政党，面临丧失一半的国家供资。在洪都拉斯，拨付给每个政党的公共资金10%专用于对妇女进行政治培训和提高其地位。

土著人民

55. 土著人民参与处理公共事务的权利应当得到诚意保证，应通过他们按照自己的程序选出的代表得到保证。⁶³ 挪威中央政府和萨米议会之间就协商程序达成了协议。国家主管部门应尽早告知有关萨米议会可能直接影响萨米人的相关举措，包括语言、宗教、保护文化遗产、教育、土地所有权和土地利用、渔业、矿产勘查、开采活动，生物多样性和自然保护等问题。阿根廷设立了土著参与问题理事会，以确保土著人民参与影响其权利的所有问题。⁶⁴

56. 若干国家和地区法庭在适用国际劳工组织《土著和部落人民公约》1989年(第169号公约)中发现，不参与有关磋商或决策进程侵犯了土著群体的权利，因此，已通过司法命令采取一系列广泛的措施，从宣布对政府项目的批准无效，尤其是在采矿、林业和能源部门，到补救受影响者。⁶⁵ 2010年3月，厄瓜多尔宪法法院宣布，如宪法所规定，在土著、非洲裔厄瓜多尔人和 Montubian 社区、人民和民族领土，矿业勘探必须总是与有关社区事先协商。2014年9月，美利坚合众国一名联邦

⁶² A/68/184, 第37段。

⁶³ 见《联合国土著人民权利宣言》第5、18和19条；和劳工组织《土著和部落人民公约》1989年(第169号公约)。

⁶⁴ 关于土著人民参与处理公共事务权利的其他最佳做法，见 A/HRC/18/42。

⁶⁵ 见劳工组织，“拉丁美洲国内和国际法庭适用第169号公约情况”，案例法年鉴，(2009年)。

法官下令阿拉斯加州为英语有限的阿拉斯加土著选民将提前投票和与 2014 年 11 月投票有关的信息翻译成 Yup'ik 方言。⁶⁶

少数群体

57. 各国以各种方式确保少数群体参与。除基于比例代表制的选举制度外，在选举产生的机构中为少数群体保留席位和选区的有利划分等措施也有助于支持少数群体的政治参与。⁶⁷ 哈萨克斯坦报告说，该国通过将选举材料翻译成少数群体语文使语言上的少数群体能够获得有关信息。

58. 一些国家报告说，少数群体受益于进入民选机构的较低门槛。在斯洛文尼亚，选举法规定，如果在地方大选中，没有罗姆人代表成功获得足够票数当选，在罗姆人口较多的市镇为罗姆人进行单独的选举。其他措施包括通过联邦或自治安排下放某些权力；少数群体代表组成的非正式委员会或者一个法定机构，行政机关在有关少数群体的事项上向其咨询。⁶⁸

59. 少数群体代表获得议会席位后，他们的地位可通过特定措施进一步加强。特别是，可以在涉及少数群体的问题上给他们以特别程序权，其范围从着手制定有关少数群体问题的新法到否决有关法案。⁶⁹ 在比利时，国民议会和参议院就某些问题按语言分组，然后由每组简单多数和总票数三分之二绝对多数作出决定。⁷⁰

残疾人

60. 厄瓜多尔等国报告说，它们开展了宣传运动和提高认识主动行动，以促进残疾人参与政治和公共生活。许多国家还采取了一系列广泛的立法、政策和实际措施，消除现有的有形障碍，提高投票站的无障碍性。白俄罗斯表示，用盲文为盲人提供了有关候选人的信息资料，选票有盲文模字并为视力不佳的选民备有放大镜。这些措施使有视觉障碍的选民能够独立投票。各国还提供了采取的有关措施的信息，允许残疾人在其所选人员陪伴下投票。有些国家报告说，他们定期组织培训，为所有负责选举的官员提供机会，培训他们如何与不同类型障碍的残疾人互动，以及如何支持残疾人行使投票权。

61. 保证所采取措施适当的最佳方法是使残疾人参与其设计。挪威说，代表残疾人的组织参与了选举设备的测试，并说，在 2009 年大选中，残疾人和普通人口在选民参与方面没有明显差异。

⁶⁶ 美联社，“法官判决阿拉斯加土著投票权案”，《纽约时报》，2014 年 9 月 22 日。

⁶⁷ 欧洲委员会，《少数群体参与决策进程》，专家研究报告，2000 年 11 月 (DH-MIN(2000)1)，第 6 页。

⁶⁸ A/65/287，第 41 段。

⁶⁹ 欧洲委员会，《少数群体参与》，第 11 页(见脚注 67)。

⁷⁰ 同上，第 11 页。

62. 取消对心理残疾或智障人士政治参与的所有限制,是全面落实参与政治和公共事务权利的另一关键步骤。⁷¹ 奥地利取消了对残疾人选举权和被选举权的所有限制;心理残疾或智障人士被允许在与其他人平等的基础上行使自己的政治权利。⁷²

其他弱势群体

63. 越来越多的国家允许非公民以某种形式参与其境内的地方选举。⁷³ 挪威报告说,向移民组织提供了赠款,以协助参与、对话和互动。许多国家制定了国家和地方各级与移民社区协商的制度。意大利一些市镇为代表一国或地区的外国人建立了协商委员会。⁷⁴ 葡萄牙任命了一位移民和少数族裔事务高级专员,其作用是就法律草案和实施直接影响移民的法律问题与移民组织协商。⁷⁵

64. 儿童权利委员会呼吁各国政府做出新的努力,确保儿童的意见得到听取和考虑。⁷⁶ 这方面的一个积极的举措是,南非推出了“儿童行动”项目,以便将儿童参与纳入议会听证和公开辩论。⁷⁷ 厄瓜多尔《宪法》规定了儿童和青少年的社会参与权和就影响他们的事务得到咨询的权利,该国据此于 2007 年设立了儿童和青少年咨询委员会。至于青年选民,阿根廷于 2012 年将投票年龄从 18 岁下调到 16 岁,其从而使近 150 万年轻人被列入选民名册。其他允许 16 岁投票的国家包括奥地利、古巴、厄瓜多尔和尼加拉瓜。埃及采用法定配额,规定四分之一的地方议会席位分配给 35 以下的年轻人。

65. 为了克服障碍,切实保护男女同性恋、双性恋、变性人和两性人参与政治和公共事务的权利,各国打击暴力、废除歧视性法律,并确保反歧视法律将性取向和性别认同列入被禁止的理由,并保护双性人免遭歧视十分关键。⁷⁸ 斐济最近在《宪法》中增加了禁止基于性取向、性别认同和性别表达理由歧视的条款。反歧视法在若干国家也得到加强,其中包括澳大利亚、智利、古巴、格鲁吉亚、马耳他、摩尔多瓦和黑山。此外,巴西、加拿大、法国、挪威、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国和乌拉圭正在通过反仇恨罪法、旨在打击仇视同性恋和仇视变性人暴力和歧视的国家行动计划和公众教育活动,反对暴力和羞辱。⁷⁹

⁷¹ A/HRC/19/36, 第 39、69 段。

⁷² 关于残疾人参与处理公共事务权利最佳做法的其他实例,见 A/HRC/19/36。

⁷³ 包括阿塞拜疆、白俄罗斯、比利时、多民族玻利维亚国、丹麦、芬兰、希腊、冰岛、爱尔兰、荷兰、挪威、大韩民国、斯洛伐克、瑞典和瑞士的一些州,外国居民在这些国家和州地方一级有选举权和被选举权。

⁷⁴ 欧洲委员会,“移民通过协商机构的政治和社会参与”1999 年(CDMG (99) 21),第 46 页。

⁷⁵ 同上,第 56 页。

⁷⁶ 人权高专办,“联合国专家敦促就其权利与儿童真正对话”,新闻稿,2014 年 9 月 23 日,可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15084&LangID=E。

⁷⁷ John Wall 和 Anandini Dar,“儿童的政治代表性:有所作为的权利”,《国际儿童权利杂志》,第 19 卷,第 4 号(2011 年),第 377 页。

⁷⁸ A/HRC/29/23,第 19、78 和 79 段。

⁷⁹ 另见 A/HRC/29/23,第 71–75 段。

五. 结论和建议

66. 参与政治和公共事务的权利作为一项人权本身和作为享有其他各项人权的推动因素都至关重要，但该项权利的充分实现继续面临各种障碍。不合理和歧视性的限制，无论是基于种族、肤色、性别、残疾、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的限制，都非法限制了这一权利的行使。

67. 没有足够的政治意愿让公众充分参与，阻止参与和限制民主空间的法律或实际措施构成对落实参与政治和公共事务的权利的主要挑战。现有的结构性不平等，如贫困，以及传统政治参与形式的衰落对政治和公共参与构成了更多的挑战。

68. 歧视，包括交叉和多重形式的歧视，和有关群体面临的具体挑战，妨碍了妇女和边缘化群体的充分参与，如土著人民、少数民族成员、残疾人和男女同性恋、双性恋、变性人和两性人。此种歧视的范围从性别定型观念到不承认土著人民，从少数群体成员在管理机构中缺乏代表性到使残疾人无法进入投票站的有形障碍。

69. 为了充分享受参与政治和公共事务的权利，要求行使其他许多国际上受保护的權利，如见解和言论自由（包括获取信息）、结社自由及和平集会自由。必须保证所有人的这些权利，包括非公民、移民、难民、寻求庇护者和无国籍人。

70. 各国采取了许多措施，以克服上述挑战，增加政治和公共事务的参与程度。关于选举权和被选举权，有几个国家已采用了替代投票办法，如电子投票、移动投票站、邮寄投票和提前投票，以增加选举的参与程度。越来越多的国家将有限投票权扩大到非公民，有些国家允许非公民作为候选人参加地方选举，和成为自治机构理事会成员。配额可能会增加妇女、男女同性恋、双性恋、变性人和少数群体成员获得选任职位的机会。配额在得到监督并伴有违规处罚时，效果最佳。

71. 在该项权利本身，以及平等和不歧视的权利得到国家法律承认，在对这一权利的限制为例外并符合合理和客观的标准时，充分和有效参与政治和公共事务的参与才能得到最佳的保证。参与政治和公共事务的权利应可依法强制执行，剥夺这项权利的事项应受到司法质疑。如果确定有违反事项，应有适当的补救办法。

72. 阐明个人和团体参与设计、实施和评价地方、国家和国际各级影响到他们权利任何政策、计划或战略的明确权利的法律框架，最有利于充分实现参与政治和公共事务的权利。

73. 参与政治和公共事务的权利的行使还取决于透明度和获得全面、最新和可理解的信息。这些信息应提前足够时间免费提供。在重要决定、如关于预算和资源分配开放供讨论之时，参与政治和公共事务得到加强。参与机制应基于赋予权力和能力建设。

74. 可以通过多样化方案、单独招聘程序或扶持措施促进作为政治和公共参与权组成部分的平等机会担任公职。

75. 公共生活还通过新的参与形式，如公民倡议和电子政务，以及通过使用信息和通信技术得到丰富。

76. 关于妇女参与政治和公共事务，各国报告说，鼓励各政党采取有效措施，确保将妇女置于候选人名单的前列，以便有更好的机会当选，和在政党结构高层职位有充分的代表性。同样重要的是，要将有关妇女的问题纳入选举活动和平台，并任命妇女担任行政、立法和司法机构高级职位。许多国家提到选举名单男女候选人交替的“拉链”要求，提到国家向各政党供资以遵守增加妇女代表性的要求为条件。

77. 关于土著人民，增加其参与程度的措施包括以土著语文提供信息和与土著机构协商。如果没有进行协商，则通过司法命令责令采取各种措施，从宣布对政府项目的批准无效，尤其是在采矿、林业和能源部门，到补救受影响者。

78. 各国还提到与少数群体成员参与政治和公共事务有关的许多最佳做法。有些国家报告了降低少数群体参加选任机构的门槛；其他一些国家提到在选任机构为少数群体代表保留席位，选区做对其有利的划分，或设立少数群体代表组成的理事会。还可给予议会中的少数群体以特别程序权，如就直接影响到他们的问题提出或否决法案的权利。

79. 各国采取措施落实残疾人参与政治和公共事务的权利的实例包括：开展宣传活动；消除现有有形障碍；以无障碍形式提供信息和选票，包括通过使用新技术；和使残疾人参与在选举设备的设计和测试。为负责选举的官员举办培训班和消除对心理残疾或智障人士政治参与的限制也十分重要。