



人权理事会

第十三届会议

议程项目 3

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

少数群体问题论坛第二届会议就少数群体和有效的政治参与
问题提出的建议

(2009年11月12日和13日)*

* 迟交。

一. 导言

1. 根据人权理事会第 6/15 号决议，少数群体问题论坛第二届会议重点讨论了“少数群体和有效的政治参与”问题。本届论坛主席是美国国会女众议员、现为国会黑人议员团主席的芭芭拉·李。少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔为论坛工作提供了指导。500 多名与会者中包括各国政府、条约机构、联合国各专门机构和民间社会的代表。重要的是，与会者中有来自世界各区域的少数群体的政治人士，他们正在积极维护自身和社区利益，争取实现更大、更有效的政治参与。

2. 论坛提出了面向行动的专题建议，旨在促进少数群体在国内的社会融合与承认，同时使他们能够保持自己的身份和特点，从而促进善治和国家完整。这些建议是根据国际人权准则拟定的。除了《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》所载原则及其评注中的说明以外，提出这些建议的依据还有：其它有关国际和区域人权标准和原则、由不同的利益攸关方拟定的原则和准则，以及国家立法。¹ 《少数群体宣言》受到了《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条以及《儿童权利公约》第 30 条的启迪。这些建议还参考了人权事务委员会的判例和一般性意见，尤其是关于执行第二十五条和第二十七条的意见。

3. 这些建议采用了概括性的措辞，可以在历史、文化和宗教背景不同的国家执行，同时充分尊重人权。它们考虑到：由于情况各不相同且在变化发展之中，一般来说，标准的解决方案既不可能，也不可取。

4. 本文件应结合关于少数群体和有效的政治参与问题的背景文件(A/HRC/FMI/2009/3)予以理解，它着眼于为决策者、政府官员、非政府组织、学术界和其他利益攸关方概述一些可能的备选办法，便于他们在制定确保少数群体充分参与的立法和政策时作出知情的选择。虽然没有适合各种可能情况的“万能”模式，所确定的备选办法为实现少数群体更有效的参与和代表性提供了符合民主、法治和尊重基本人权之理想的一些积极的例子。此外，一国的情况显然会随着时间的推移而不断发生变化，因此，应当定期进行评估，以便通过调整机制，确保少数群体的有效参与。

5. 世界各地的许多情况表明，在政策和社会决策方面，让属于少数的人有足够的代表性，有利于打破这些群体的成员受到的歧视和排斥、以及不成比例的贫困程度之间的恶性循环，从而克服他们在充分享有公民、文化、经济、政治

¹ 另见《残疾人权利公约》第二十九条，其中规定，“缔约国应当保证残疾人享有政治权利，有机会在与其他人平等的基础上享受这些权利”，并且应当确保“投票程序、设施和材料适当、无障碍、易懂易用”。

和社会权利方面遇到的有关障碍。确保促进少数群体对其有直接影响的问题上，切实享有知情的参与及管理，是在少数群体居住的社会中促进稳定和一体化的手段。

6. 然而，在大多数国家中，由于对少数群体的参与时常有意加以限制，致使其在政治进程和管理机构中的代表比例严重不足，并且在各种法律或政策的作用下，或因为整个社会缺乏消除影响少数群体充分平等参与的结构障碍的政治意愿，无形中使少数群体处于社会不利地位。

7. 少数群体问题工作组对《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》的评注中指出，有权参加更大的国家社会生活的各个方面是至关重要的，这是为了使属于少数群体的人促进其利益和价值观念，并且创造一个基于容忍和对话的综合、但又多元的社会(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 第 35 段)。工作组还强调，有效的参与要求在立法、行政和咨询机构中有代表，更加广泛地说，要求在公共生活中有代表(第 44 段)。

8. 在认真予以执行的最基层，尊重基本人权——包括不受歧视的权利、选举权和被选举权、言论、结社和集会自由，有助于促进属于少数群体的人的参与和代表性，以及减少紧张情势，促进维护和平和稳定。

9. 落实少数群体的有效政治参与权，对于有效实现少数群体充分参与政治生活至关重要。它也是确保属于少数群体的人享受其他基本人权的一个先决条件。有效参与可有各种广泛的形式，例如：获得信息、公民宣传和开展活动，以及直接参与选举政治。可以通过从协商机制到特别议会安排等不同渠道予以确保，在适当情况下，甚至可能包括领土或个人自治形式。

二. 建议

A. 政府(国家、区域、地方)和议会

10. 各国政府应当采取有效措施消除歧视现象。比如，政府应当考虑设立独立监测和申诉机制，以防止在选举中出现歧视、舞弊和恐吓行为，以及影响所有人，特别是影响少数群体成员有效参与选举活动的类似行为。此种机制，除其他外，可包括监察员、独立选举委员会和(或)免费法律服务。这些机制应在少数群体的地理区域以少数群体的语言实施，并且拥有足够的资源。

11. 各国政府应当发表一项政策声明，其中承认各自的社会在种族、民族、宗教和语言方面的多元化，并且强调：确保在所有公共机构和机关——包括国家议会、公务员、警察和司法部门——切实反映这种多元化十分重要。

12. 有了政策声明以后，还应当采取相应的措施，确保少数群体享有有效和可持续的政治参与，包括拟定一项国家行动计划。该行动计划，除其他外，应该包

括拟定促进政治参与的教育方案和宣传运动，确保公共行政工作人员的多样性和跨文化性质，采取积极措施，以增进少数群体的政治参与，并且编列充足的资源，以实现所确定的目标。少数群体必须切实参与促使拟定和通过此种行动计划的各项步骤。

13. 应该设立一种特定机制或体制程序，以开展基线调查，并定期监测在提高少数群体有效参与程度方面所取得的进展。这些资料应当以便于使用的格式定期公布，并且在与民间社会举行的公开会议上予以讨论。

14. 各国政府应该定期收集属于少数群体的人的最新情况数据，以监测其有效和切实参与的情况。这种数据收集工作应以敏感的方式、在自愿的基础上通过统计或其他业务程序进行，按照保护个人资料的国际标准，充分尊重有关个人的隐私和匿名做法，并且以其作为有关群体成员的自我认同作为出发点。各国应当与少数群体密切合作制定这种数据的收集方法。有关少数群体的代表应当尽可能参与整个数据收集过程。

15. 在国家一级，应该在可行的范围内采取比例代表制或其他选举制度，以增加少数群体有效参与全国政治生活的机会。反过来，政府也不应当以有可能削弱少数群体代表性的方式改变选举制度或选区划分。

16. 在少数群体聚居的地区，应该考虑在适当的情况下下放权力、建立自治部门或次国家部门，或者采用其他手段，使少数群体能够在与其切身利益相关的事项上起到非常重要而又直接的影响。这种解决办法必须不偏离总体上的国家责任，但可能会以“权力分散”概念为基础，即一般应当按照所要实现的目标，在最低一级政府进行决策。

17. 地方一级和国家一级的少数群体有效政治参与的机制，不应该造成对基于族裔、宗教、语言或类似因素的政治权力的巩固，这只会加剧社会内部的分化。尽管在各级确保少数群体参与至关重要，但所有相关的利益的代表性亦不应当导致政府工作扯皮或种族或其他少数群体身份认同过于政治化。获得有意义的政治权力，不应该取决于一个人作为少数群体成员的地位。

18. 应该取消在国家、地区或地方各级排除少数群体的选举权或被选举权的识字、语文、宗教或其他要求，因为这些要求违法禁止歧视的规定，导致少数群体无法有效地参与政治生活。

19. 选举中不应该禁止使用少数群体的语文或加以不合理的限制，虽然在确定语文的使用时理所当然应考虑到可能接触到的最广泛的选区范围。选举当局应该尽可能使用官方语文和聚居区选民使用的那些少数群体语文提供选举信息。

20. 应该尽可能为国内每一个少数群体制定和调整关于如何参加选举制度的公民教育方案，特别是针对少数群体的公民教育方案。公民教育应该是所有公共教育课程的核心组成部分，它规定公民的角色和职责，并且鼓励人人广泛参与政治。各国政府应该赞助项目，以推动政治参与，加强公民的积极性和教育，并且促进以问题为基础的宣传，尤其应在少数民族的社区进行。应该努力确保雇用合格的少数群体成员制定、管理和(或)实施侧重于少数群体的政府方案。
21. 应该采取积极措施，克服有权投票的人由于文盲、语言障碍、贫穷或迁徙自由方面的障碍而无法有效行使其权力的具体困难。
22. 各国政府和议会应该确保负责促进少数群体参与政治事务的国家机关、机构和(或)机制有效运作和资金供应。应该确实各部委之间和负责处理少数群体有效参与问题的所有政府机构之间进行有效协调。
23. 各国应确保为促进和增加属于少数群体的人的政治参与程度而建立的所有机制、程序和机构考虑到少数群体妇女、以及少数民族社区内如残疾人等可能遭受双重歧视的其他群体的特殊需要。
24. 各国应该考虑作出必要的特别安排，确保在国家摆脱粗暴侵犯人权和武装冲突局面后过渡期间的不同阶段中，少数群体享有政治参与权，尤其是涉及难民和国内流离失所者问题时。
25. 各国还应该考虑作出必要的特别安排，以保障属于游牧民族的人享有有效的政治参与权，因为他们不大可能拥有在选举地区长期居留的传统证件或凭证。
26. 如果公民身份是选举、竞选政治职位或任命公职的一项必要条件，即应确立取得此种公民身份的合理程序，并予以明确界定、广泛宣传，以及在种族、民族或宗教方面不予歧视。该程序不应该门槛过高或因种种因素使人望而却步，如时间过长、费用高昂或给符合要求的人造成其他负担。
27. 应该努力促使持证和正规移徙工人参与市政一级的政治事务。这可包括承认在市政选举中的投票权或在市政一级设立特别磋商机构，便于就与移徙者有关的问题开展对话。
28. 必须尊重个人人权，在这一环境下采取措施，促进少数群体的参与，并且任何人都不应因其少数民族归属或非少数民族归属而受到任何伤害，包括在区域自治制度下。
29. 鼓励议员建立议会特别委员会，处理对少数群体具有特殊重要意义的问题，并从立法角度加大对这些问题的关注度。

B. 政党

30. 各政党应认识到他们所代表的社会和(或)社区的多样性，积极努力采取具体步骤，以反映这种多样性。它们应采取政策，承认在工作中体现多样性的重要性，并且制定计划，以提高其团队中属于少数群体的人的参与程度。

31. 各政党应该制定《行为守则》，不仅在活动期间，而且在选举期间，都要禁止煽动性的种族主义言论和种族主义政治纲领。此外，还应该有党内机制，严厉制裁违反《行为守则》的政党候选人。

32. 在全国范围内或广泛开展选举活动的政党，应该制定战略，更加有效地联系多数群体和少数群体社区中潜在的支持者和选民。它们应该编列资源，确定少数群体成员的特定需要，促使其充分参与政治、经济、社会和文化生活。政党应该积极设法确保社会各阶层都认识到少数群体的关切，并且应该提供机会，在社会各个群体之间开展有意义的协商。

33. 主要以属于少数群体或所属区域为基础的政党，不应该仅仅由于这个原因而被禁止活动。不过，对于鼓吹以暴力手段来实现政治目标或者煽动仇恨或歧视的政治纲领的行为，仍应予以严格限制。

34. 在采用政党名单比例代表制的选举制度下，政党应该确保属于少数群体的人在政党名单中排列足够靠前，以确保他们在立法机构中获得席位。

35. 政党应该考虑制定指导方案，使属于少数群体的成功政治家通过这些方案发挥榜样的作用，鼓励其他人竞选公职，提高对属于少数群体的人参与政治事务的认识，并且密切联系属于多数的人口群体，以确保在所有群体之间持续进行对话。

C. 国家人权机构

36. 国家人权机构应该确保它们是各自社会多样性的代表，反映全方面的意见、问题和挑战。这些机构应该在其秘书处内建立具体机制，解决少数群体问题，制定宣传方案及开展公民教育，着眼于增进属于少数群体的人对政治的有效参与。应该确保属于少数群体的人参与、并且使用其所有的方案——包括申诉机制，并且确保可以获得以少数族群的语文编制的人权材料。

D. 民间社会

37. 民间团体应该：

(a) 继续发挥作用，破除妨碍属于少数群体的人有效参与政治事务的壁垒，包括开展能力建设和培训活动，以确保少数群体的代表能够切实参与；

(b) 制定以少数群体为目标的公民教育项目，彰显公民的权利、作用和责任，并且为属于少数群体的人提供谈判、沟通、宣传、决策和管理技能方面的培训；

(c) 在各个级别上对议会、地方议会和政府各机构进行建设性的参与，明确提出政策选择和利用公民的倡议，以促进确定的立法议程；

(d) 在属于少数群体的非政府组织和跨种族的方面，进行较有效的协调和网络联系，分享最佳做法和经验教训，尽量利用资源，避免项目重复，并且发展以问题为基础的、较为有效的联盟；

(e) 提高少数群体领导人在政府工作中的效率，为此实行培训和为少数群体的组织培养培训员，其课程包括立法程序、起草、辩论、联合建设、宣传、战略规划和公开演讲；属于多数群体的人应该参与培训，以加强其对少数群体之参与的支持；

(f) 与其他利益攸关方合作，倡导适当的法律改革，促进少数群体在政府工作中的作用。

E. 联合国人权机制

38. 有关条约机构和特别程序在与缔约国就其条约义务的履行情况、以及就采取来消除一切形式歧视的措施进行对话时，应该继续重视少数群体在政治上的有效参与和对其权利的有效实现的障碍。应该鼓励各缔约国促使少数群体参与监测和执行国际条约义务进程的各个阶段。

F. 国际社会和联合国各机构

39. 国际社会应该拨出足够的资源给一些项目，以确保少数群体的政治参与，提高公民的积极性和教育，促进对少数群体问题的宣传。应该建立一个联合国保护少数群体自愿基金，任务是为这种活动提供支持。

40. 在全球一级和区域一级与民间社会开展合作的所有政府间结构，应该采取具体步骤，确保属于少数群体的人能够参与这些进程。

41. 联合国各机构应支持执行联合国人权机制关于少数群体政治参与问题的建议，除其他外，为此确保将建议译为少数民族语文、予以广泛传播，在国家一级上促使所有有关的行动者使用建议，并且在编制联合国的规划文书——如共同国家评估和(或)联合国发展援助框架和机构的具体方案时，考虑到联合国人权机制和程序的意见和建议。

42. 联合国人权事务高级专员办事处应该：

(a) 赞助培训讲习班，以便支持执行《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》，包括考虑到本论坛关于少数群体有效的政治参与的建议；

(b) 为少数群体的政治行动家和其他利益攸关方举办区域研讨会；

(c) 支持培训和(或)能力建设以及外联活动，包括为少数群体的代表举办的活动；

(d) 加大与促进少数群体有效参与政治和经济生活直接相关的活动的专项资金比例；

(e) 鼓励各国拟定和(或)加强少数群体青年专业人员培训主动行动，如在国家、区域和如联合国等国际政府机构中提供少数群体研究金和实习机会。

43. 联合国国家工作队应该酌情根据各国的具体情况，建立关于少数群体参与政治进程的协商结构。

44. 各国议会联盟应该举办一次由议会代表及其工作人员参加的国际会议，以讨论如何以最佳方式促进少数群体对政治决策事务的有效参与。还应建立一个关于少数群体政治参与状况的网络信息交换中心，提供单点接入，获取在国家、区域和国际各级已有登载的大量信息。

45. 机构间少数群体问题小组应在即将举行的一次会议上，专门讨论少数群体有效参与专题，在《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》第九条的较大范围内讨论其成员各自在促进有效参与方面的作用问题。

46. 为了确保少数群体有效参与在联合国一级举行的审议，各国政府应考虑今后资助民间社会的少数群体代表参加少数群体问题论坛各届会议和其他相关会议。

G. 媒体

47. 在公共和私营部门，媒体应该努力向整个社会通报与少数群体有关的问题——包括以少数群体的语言广播，强调少数群体参与政治的重要性。应该在选举期间制作特别节目，以期提高少数族群对利害攸关问题、不同政党的纲领、注册程序及其他选举进程相关信息的认识。

48. 媒体应该在所有选举活动中，争取对所有候选人或在适当的情形下对每一政党进行均衡的报道，以确保给予接受媒体访问的同等机会。

49. 应当鼓励属于少数群体的人有效参加各种与媒体有关的机构——例如监事会、独立监管机构、公共服务广播委员会、审计委员会和制作小组。所有大众媒体组织应当采取积极步骤，确保其队伍构成具有多样性和广泛的社会代表性，并设法反映社会中的不同声音。

50. 必须确保少数群体享有建立和维持其私营媒体和公共媒体的自由，包括印刷和电子媒体，可不受限制地自由选择所用语文。
51. 各国应该促进公平获得包括因特网在内的新的信息和通信技术，将其作为信息民主化的一个重要方面和鼓励青年有效参与公共生活的一种手段。
-