



人权理事会

少数群体问题论坛

第二届会议

2009年11月12日至13日，日内瓦

关于少数群体和有效政治参与的建议草案

秘书处的说明*

一. 导言

1. 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¹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，从而克服他们在许多公民、文化、经济、政治和社会权利的充分享受方面遇到的有关障碍。确实促进属于少数的人切实地进行知情的协商和参与、并且管理直接影响到他们的问题，作为保护和促进其利益和特征的方法，是在少数群体居住的社会中促进稳定和一体化的手段。

2. 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”。²工作组也强调，“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。”³

* 逾期提交。

¹ “少数群体”的定义把重点放在：基于种族、民族、宗教、其母语或文化习俗、与所居住的社会中更广大的人群不同的人、这些人作为一个群体，是在与多数人的权力关系方面处于非主导地位或不利地位的人。“少数群体”一语不要求在相对人口数量上作严格的评估。

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 第35段。

³ 同上，第44段。

3. 按照人权理事会第 6/15 号决议，下列建议草案将构成在论坛会议期间进行讨论的基础，要求以具有实用价值的专题建议形式，向所有利益攸关方提供具体和切实的成果。这些面向行动的建议，旨在提高该国境内少数群体的加入，同时使他们能够保持自己的身份和特点，从而促进良好的治理和国家的完整。将于 2010 年 3 月由少数群体问题独立专家向理事会第十三届会议提交载有建议最后文本的成果文件。
4. 建议中所载述的一系列问题并非详尽无遗。应该基于与社区合作的宽宏精神予以解释，要求对人权文书的解释和适用的标准实际有效，使他们能够真正改变人类的生活。
5. 这些建议是根据国际准则拟定的。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》及其评注以外，提出这些建议的根据是：其他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其他准则和国家立法。《少数群体宣言》受到了《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的启迪；这些建议也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。
6. 本文件应结合背景文件(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，使他们能够在拟定提高少数群体参与程度的立法和政策时作出充分和知情的选择。虽然没有适合各种可能情况的“以不变应万变的”模式，所确定和审查的各种备选办法为实现更有效地参与和少数群体的代表性提供了符合民主、法治和尊重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改变，因此，需要经常予以评估，以便确定少数群体有效参与的适当机制。
7. 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：由于情况很不一样和事态的发展，一般来说，标准的解决方案既不可能、也不可取，从政府的不同级别来说，更是这样。
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，有助于促进属于少数群体的人的参与和代表性，以及防止发生紧张情势，从而帮助维持和平和稳定。
9. 落实少数群体对政治的有效参与，是国家的根本大事。同时，有效实现少数群体对政治生活的充分参与，是属于少数群体的人享受其他基本人权的先决条件。有效参与包括广泛的一系列可能形式，例如：获得信息、言论自由、公民宣传和积极性，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的不同渠道予以确保，在适当情况下，甚至可能包括自治形式。

二. 建议

A. 政府和议会

10. 各国政府应该发表一项政策声明，其中承认各自的社会在种族、民族、宗教和母语方面的多样性，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，确实反映这种多样性的重要性。有了这项政策声明以后，应该拟定一项行动计划，以确保进一步促进和持续推动少数群体的政治参与。除其他外，该行动计划应包括促进政治参与的教育方案和宣传，确保公共行政工作人员之间的多样性和多元文化，采取积极措施，以提高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。

11. 少数群体必须在知情的基础上充分参与拟定行动计划的辩论，保证政治和公民组织有不同的代表，以确定计划中所列措施的适当性。

12. 行动计划的核心内容应该是设立一个特定的机制或机构程序，进行基本资料调查，定期监测在提高少数群体的参与程度方面所取得的进展。每年应该以便于使用的格式出版进展情况的数据，并且每年与民间团体在公开会议上予以讨论。

13. 在少数群体集中的地区、选举区，应该在可行的范围内采取比例代表制或其他选举制度，以增加少数群体的机会。相反，政府不应该以可能会削弱少数群体代表性的方式重新划定选区或更改选举制度。各国政府应确保少数群体能够切实参加选举。要拟定和审查所有的选举制度，以确保其适合于社会和其中所有少数群体的特殊需要，修订对特定少数群体具有歧视作用以及影响其代表性的措施。

14. 应该取消会不成比例地在国家、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、语言、宗教或其他要求，因为这些要求违反禁止歧视的规定，往往导致少数群体无法有效地参与政治生活。

15. 应该取消由政党、或选举当局、在选举期间禁止少数群体使用其语言的立法或其他国家措施。选举当局应该尽可能使用选民集中地区通用的语言提供选举和信息。应该也使用少数民族的语言提供有关选举的信息和材料。

16. 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计划。一个强有力的公民教育方案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。各国政府应该赞助资金充足的项目，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，尤其应在少数族群的社区进行。

17. 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利的具体困难。

18. 各国政府和议会应该确保负责促进少数群体政治参与的国家机关、机构和/或机制有效运作，为此采取包括提供充足财政资源在内的方式。应该确实在各部委之间、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。

19. 各国政府应采取特别措施，帮助实现不受歧视的权利。应该考虑实行独立监测和个人申诉一类的机制，例如一些国家采取的监察员功能和免费的法律服务。这些机制应在少数群体的地理区域以少数族群的语言实施、不受党派影响、并且拥有足够的资源。

20. 各国政府应当定期搜集属于少数群体的人最新情况的数据，以监测其有效和切实的参与。这种数据收集工作应以对种族敏感的方式、在自愿的基础上通过统计或其他业务程序进行，充分尊重有关个人的隐私和匿名，遵守保护个人资料的国际准则，并且以其作为有关群体成员的自我认同作为出发点。各国应该尽可能与少数群体密切合作拟定这种数据的收集方法，有关少数群体的代表应该参与整个数据收集过程。

21. 各国应确保：为促进和增加属于少数群体的人的政治参与而建立的所有机制、程序和机构考虑到少数民族妇女、以及可能遭受双重歧视的少数民族社区内的其他群体、的特殊需要。

B. 政党

22. 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。它们应发表政策声明，确认在工作中体现多样性的重要性，并且制定一项行动计划，以提高其团队中属于少数的人的参与程度，制定具体的指标和测量方法。

23. 主要以属于少数的人、或所属区域、为基础的政党不应该仅仅由于这个原因而被阻止活动或被禁止。他们往往有助于提高属于少数的人的代表性，并且与结社自由的行使有关。

24. 政党应该制定《行为守则》，无论在宣传期间，或在选举期间，都防止煽动性的种族主义言论和种族主义政治纲领。此外，应该有党内机制，严厉制裁违反《行为守则》的政党的候选人，尤其是违法的领导层成员。

25. 政党应该制定策略，以便在宣传期间以外，更加有效地联系潜在的支持者和选民,与所有族群和非政府组织(民间团体)开展长期对话，以便解决歧视现象、少数群体的情况及其政治参与。应当编列资源和安排时间，来研究关于少数群体问题的民意和政策选择。他们应该积极寻求确保社会各阶层都意识到自己的存在，并为不同的群体提供与自己接触的机会。

26. 各政党应制定指导方案，使属于少数群体的成功政治家在这些方案中发挥榜样的作用，鼓励其他人竞选公职，提高对属于少数群体的人对政治参与的认

识，并且密切联系属于多数的人口群组，确保在社会的所有群体之间持续进行对话。

C. 国家人权机构

27. 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，制定宣传方案及公民教育，特别着眼于增加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语言编制的人权材料。

D. 民间团体

28. 民间团体应该：

(a) 设法发挥作用，破除妨碍属于少数群体的人有效参与政治事务的壁垒，包括拟定诸如能力建设和培训的各种办法，以确保少数群体的代表能够切实参与；

(b) 制定以少数族群为目标的公民教育项目，彰显公民的权利、作用和责任，培养属于少数群体的年轻人从事谈判、沟通、宣传、决策和管理的技能；

(c) 在各个级别上对国会、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，同时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师，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；应该对大多数成员施行培训，以加强对少数群体之参与的支持；

(f) 与其他利益攸关方合作，推动法律改革的实施，促进少数群体在政府中的作用。

E. 条约机构

29. 条约机构在与缔约国就其条约义务的履行情况进行对话时，应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，并采取措施消除一切形式的歧视。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。

30. 在审议缔约国执行其条约义务、以鼓励执行论坛的建议时，应该鼓励条约机构使用论坛的建议。

F. 国际社会，包括联合国各机构

31. 国际社会应该拨出足够的资源给一些项目，以推动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。在对少数群体在政府中的参与提供支持时，国际捐助者应利用当地的合作伙伴，例如，捐助者应通过国内非政府组织资助项目，以减少少数群体在政治参与方面遇到的具体障碍，改善一般社会人士对少数群体的包容。

32. 联合国各机构应支持联合国人权机制执行关于少数群体参与政治的建议，除其他外，为此确保将建议译为少数民族语言、予以广泛传播，在国家一级上鼓励和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。

33. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)应该：

(a) 赞助培训讲习班，以便执行少数群体有效参与政治论坛的建议，其中包括为少数群体的政治行动家和其他利益攸关方举办区域网络研讨会一类的倡议；

(b) 支持培训和(或)能力建设以及推广活动，其中包括为少数群体的代表举办活动；

(c) 建立政府官员和专家小组，讨论如何将少数群体有效参与联合国活动的权利纳入主流；

(d) 制定提高认识的材料——其中包括不同少数群体的语文版本，把具体重点放在参与政治的权利。

34. 人权高专办应与联合国开发计划署合作，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。

35. 人权高专办应与各国议会联盟合作，举办一次由议会委员会、或专门处理人权和(或)少数群体问题的其他议会机构的代表参加的国际会议，以讨论少数群体对政治决策的参与，并且鼓励在这样的结构之间建立网络。

36. 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的主题，由其成员在《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 9 条的较大范围内讨论如何在各自权限范围内促进有效参与的作用。

37. 为了确保少数群体有效参与在联合国一级举行的审议，各国政府应在今后各届会议考虑资助民间团体的少数群体代表参加少数群体问题论坛和其他相关会议。

G. 媒体

38. 在公共和私营部门，媒体应该向整个社会通报与少数群体有关的问题——其中包括以少数群体的语言广播，始终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关系问题、不同政党、重要日期、注册程序及其他有关资料的认识。

39. 媒体应该制定《行为守则》，争取在任何一套特定的选举中，对所有候选人、或在比较合适的情形下对每一政党、进行均衡的报道和确实给予接受媒体访问的平等机会。

40. 在研拟自律机构和《行为准则》时，媒体的利益攸关方应该确实避免少数群体问题通过媒体而被过分政治化，并且应该予以密切监测。此外，应该确保属于少数群体的人有效参与与媒体有关的机构——例如监事会和独立的管理机构、公共服务广播委员会与审计委员会和其他媒体有关的机构，以及制作小组。