



人权理事会

少数群体问题论坛

第二届会议

2009年11月12至13日，日内瓦

少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔关于
少数群体和有效地政治参与的说明

导 言

1. 世界各地的许多情况表明，少数群体在社会制订政策和决策中具有适当的代表性会有助于打破这些群体成员受到歧视和排斥的恶性循环，及其因此引起的不相称的贫困程度和相应的在享有许多公民、文化、经济、政治和社会权利方面受到的阻碍。

2. 《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》称，确保属于少数群体的人“在基于法治的民主范围内，作为整个社会发展的必不可的部分”是维持社会中各阶层和谐及相互尊重关系所必不可缺的。¹ 少数群体成员有效参与他们所属社会的政治生活是和平的民主社会的一个基本组成部分。

¹ 序言部分第6段。

一、法律框架

3. 《世界人权宣言》规定保护人人“有参与治理本国的权利”，以及“有平等机会参加本国公务的权利”。² 《公民权利和政治权利国际公约》也承认每个公民，不受任何区分，有权参与公共事务、投票、被选举和享受公共服务。³

4. 《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》第二条规定：

“……2. 属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济 and 公共生活。

3. 属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定。

4. 属于少数群体的人有权成立和保持他们自己的社团……”

5. 少数群体问题工作组在对《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》的评注中称，“参加更大的民族社会生活所有方面的权利至关重要，这一权利既是为属于少数群体的人促进其利益和价值观，也是为创造一个基于容忍和对话的综合但又多元的社会”⁴

6. 工作组指出，“根据定义，属于少数群体的人的人数太少，不足以左右多数民主决定的结果”，工作组认为，“有效的参加要求立法、行政和咨询机构中，更一般而言，要求在公共生活中有代表”。⁵

7. 值得注意的是，论坛不考虑通过主张分离或瓜分国家的人民自决权。《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》并不包括这种主张。⁶

二、供审议的问题

8. 讨论的焦点将围绕着三个核心要素：

² 第二十一条。

³ 第二十五条。

⁴ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 第 35 段。

⁵ 同上，第 42 段和 44 段。

⁶ 同上，第 15 和 84 段。

- 确定少数群体和国家所面临的挑战和问题；
- 确定关于少数群体和政治参与的良好做法；
- 审议机会、倡议和解决办法。

9. 在下列专题框架范围内，论坛将审议当前的做法，以及如何增加少数民族有效参与政策制定和决策进程和机构：

- 国会和地方议会；
- “少数群体”议会、咨询或协商机构；
- 中央和/地方政府/国家和地方行政机构。

参与和歧视：歧视少数群体参与政治活动的影响；社会接受少数群体的融入在多大程度上可促成少数群体有效参与政治进程和机构？

有意义的代表/代表和赋予权利：如何确保少数群体能够在政策制订和决策中发挥有效作用？

少数群体参与政治的障碍：歧视性地拒绝给予公民地位；投票权，在登记投票、参加选举或担任公职方面规定语言要求；投票地点；能否用少数群体语言对投票人进行教育；少数群体社区可能不愿意参与公共事务。

不同选举制度的影响：选举法和选举制度有什么影响？是否有理想的选举制度，或至少是较有效的选举制度：比例代表制(设或不设限额，名单开放或不开放)/多数决制或得票最多者当选制？是否应考虑到国家少数民族集中的地理区(或没有此种区域)？选举区或选区的划定对少数群体代表是否有影响？

为排除少数群体参政的障碍可能设立的机构/机关：设立少数群体问题监察员或在国家人权机构中成立专门负责少数群体问题的单位；专门的议会委员会；议会少数群体问题外联处；媒体。

政党的作用：如何确保在主流政党中有足够的代表性？政党与少数群体的外联关系？少数群体政党：促进/批准/禁止？有效或分裂？

少数群体的作用：少数群体政党/协会/游说组织；对参与国家机构的影响的看法；少数群体代表及其选民之间的关系。

对影响少数群体问题的政策和决定的否决权：确定有此种权利的情况下，哪一个机制/机构应享有否决权？

配额、保留席位或其他确保少数群体代表的机制：议会中保留席位；少数群体议会/法院/理事会或其他咨询机构。

文化自主和自治：某些国家就语言、权利、教育、文化认同等方面实行文化自主和自治。

相关问题包括：

- 言论、集会和结社自由；
- 新闻自由和少数群体利用媒体的机会；
- 公开、参与性和透明的法律制定进程；
- 个别地或通过政党或其他组织自由参加政治活动；
- 自由参加公共事务的辩论、举行和平示威和集会。

三、联合国少数群体问题论坛的目标和宗旨

10. 人权理事会第 6/15 号决议规定论坛在少数群体论坛独立专家的指导和筹划下，其目标和宗旨应是：

- 每年举行会议，为增进关于在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的问题的对话和合作提供一个平台；
- 为少数群体问题独立专家的工作提供专题意见和专业知识；
- 查明和分析进一步执行《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》的最佳做法、挑战、机遇和举措；
- 提出专题建议，由独立专家汇报给人权理事会；
- 推动改善联合国各机制、机构和专门机构、基金和各署之间在增进和保护属于少数群体的人的权利活动方面的合作，包括在区域一级的合作。

11. 论坛提供了一个独特的机会，供广大的利益攸关方、包括联合国会员国和机构、专门机构、政府间组织和区域组织、少数群体代表和民间社会参与处理少数群体问题并就其进行对话。

四、方式和议程

12. 在论坛的进程中，将优先考虑到少数群体社区专家和与会者的意见。

13. 选定的以少数群体和政治参与为重点的主题专题将作为论坛第二届会议的议程唯一的实质性问题。届会之前将分发附加说明的议程。

五、参加论坛

14. 根据第 6/15 号决议，论坛向各国、联合国各机制、条约机构和专门机构、基金和计(规)划署、政府间组织、区域组织与人权领域机制、国家人权机构和其他相关的国家机构、研究少数群体问题的学者和专家以及具有经济及理事会磋商地位的非政府组织开放。论坛还应向其他目标和宗旨符合《联合国宪章》的宗旨和原则精神的非政府组织开放。

六、结 果

- 论坛主席应负责编写论坛讨论摘要，提供给所有与会者；
- 论坛将设法提供具体的实质性成果，以实用的专题建议形式提供给利益所有攸关方；
- 根据第 6/15 号决议，论坛的结果将作成专题建议，列入独立专家关于论坛的届会报告中，以提交理事会定于 2010 年 3 月举行的第十三届常会。

-- -- -- -- --