



残疾人权利公约

Distr.: General
29 March 2018
Chinese
Original: English

残疾人权利公约缔约国会议

第十一届会议

2018年6月12日至14日，纽约

临时议程* 项目 5(b)(三)

与执行《公约》有关的事项：圆桌讨论

政治参与和在法律面前获得平等承认

秘书处的说明

本说明是秘书处与联合国各实体、民间社会代表和其他相关利益攸关方协商编写的，旨在促进关于主题“政治参与和在法律面前获得平等承认”的圆桌讨论。秘书处谨此向残疾人权利公约缔约国会议第十一届会议转递会议主席团核准的说明。

* CRPD/CSP/2018/1。



导言

1. 参与政治是普遍人权的一个组成部分。切实参与政治和公共领域对民主和善政至关重要。残疾人参与政治可以让他们为兼顾残疾人问题的政策作出积极贡献,并充分享有公民资格。这对充分落实《残疾人权利公约》(下文简称为《公约》)和《2030 年可持续发展议程》至关重要。
2. 一系列范围广泛的国际规范都规定了参与政治和公共事务的权利。《世界人权宣言》第二十一条和《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条都确认,每个公民均有权参与处理公共事务,享有选举和被选举的权利,有权担任公职。其他主要的国际文书也承认这些权利。¹ 此外,《2030 年可持续发展议程》具体目标 10.2 力求增强所有人的权能,促进他们融入社会、经济和政治生活,而不论其年龄、性别、残疾与否或其他任何区别,以减少国家内部和国家之间的不平等。
3. 残疾人参与政治权得到了《公约》第二十九条的确认。本说明强调了这项权力与在法律面前获得平等承认权(《公约》第十二条对此确认)的联系。明确的关键问题和挑战涉及投票权、被选举权和担任公职权以及需要扩大无障碍环境和收集按残疾情况分列的数据。

残疾人参与政治和公共生活：问题和挑战

4. 近几十年来,国家和国际层面在承认残疾人权利方面取得了重大进展。2006 年《残疾人权利公约》制定了一个促进残疾人权利的法律框架,把参与作为整个《公约》一个贯穿各领域的问题加以对待,体现在《公约》宗旨(第一条)、各项原则(第三条)以及保障残疾人参与政治和公共生活(第二十九条)等中。关于《公约》的谈判突出显示了这种参与的意义,因为民间社会、尤其是残疾人组织的参与水平是前所未有的(见 [A/HRC/31/62](#), 第 15-17 段)。这一堪称典范的做法体现在《公约》第四条第三款,其中规定,缔约国应当为实施《公约》,“通过代表残疾人的组织,与残疾人,包括残疾儿童,密切协商,使他们积极参与”。残疾人运动的口号,“我们的事不能没有我们参与”,现在是一项国际人权的规定。
5. 《公约》第二十九条要求缔约国“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”。该项规定包含宽泛的政治参与概念,强调选举和被选举的权利(第二十九(一)条),要求“积极创造环境,使残疾人能够有效和充分地参与处理公共事务”(第二十九(二)条)。只是让残疾人享有正式表决权还不够;各国必须确保落实第二十九条规定的权利,办法如,确保可充分获取资料和前往投票站;为有感觉障碍者使用辅助投票装置提供便利,使他们能够独立投票;积极促进残疾人参加政党。参与政治和公共生活与《公约》其他条款有重要联系,实际上取决于《公约》其他条款,包括关于无障碍(第九条)、在法律面前获得平等承认(第十二条)、自由和人身安全(第十四条)、独立生活和融入社区(第十九条)、

¹ 例如,见《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五(寅)条)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第七条和第八条)以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第四十一条)。

表达意见的自由和获得信息的机会(第二十一条)和包容性教育权(第二十四条)的条款。

6. 全面落实针对残疾人的第二十九条规定仍然存在重大挑战。例如，在法律上和实践中，世界各地仍然普遍存在通过监护法剥夺残疾人的法律能力的情况。这直接违反了《公约》第十二条规定，结果是不让某些残疾人参政。之所以出现阻碍残疾人参政的许多障碍是残疾人无法获得政党和政党竞选活动的信息或无法参加投票造成的。此外，政党等不了解残疾人的权利可能导致残疾人作为选民和政府或议会机构候选人的参与水平低下。

表决权

7. 《公约》第二十九(-)条要求缔约国确保“残疾人享有选举和被选举的权利和机会”。残疾人的全部公民权以及切实参与和融入社会若要得到保证，则这项权利必须得到尊重。通过行使该项权利，残疾人可坚持要求个人自主，包括自由作出自己的选择，且享有在法律面前的人格获得承认的权利。根据第二十九条的规定，残疾人不仅要享有选举和被选举的权利，而且还要享有选举和被选举的机会。这要求各缔约国有义务通过采取积极措施等保证所有符合资格的人员都有行使表决权的真正机会。

8. 尽管不同国家有不同的选举制度和投票资格要求，但现有证据(尽管罕见)表明，残疾人和其他人的投票率存在明显差距。重要的是，这些数据通常只纳入了那些被认为“有资格”投票者，不包括那些甚至不会被视作选民的残疾人。

9. 剥夺残疾人的法律能力违反了《公约》第十二条规定，构成了阻碍特别是智障者和社会心理残疾者行使投票权的普遍法律障碍。国家宪法、立法、民法、监护法和精神卫生法律通常会完全或部分限制这些人的法律能力权，给这些人贴上诸如“精神失常”、“精神不健全”、“精神病”或“弱智”等标签。这种做法连同禁止被认为无法律能力者投票的行为，剥夺了许多残疾人的投票权。在许多情况下，被迫住在社会机构的残疾人即使未被正式剥夺法律能力，也未被给予行使投票权的机会。

10. 残疾人权利委员会探讨了剥夺法律能力和剥夺投票权之间的联系。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)(CRPD/C/GC/1)中，委员会申明，所有残疾人都享有充分的法律能力(同上，第 8 段)，其中包括“依法拥有权利和行使权利的能力”(同上，第 12 段)。委员会坚决抵制剥夺残疾人的法律能力(同上，第 15 段)，建议取消目前的诸如监护权和禁止等代作决定制度，代之以辅助决定制度。委员会强调，必须承认在公共和政治生活中的法律能力，强调“不得以个人的决策能力作为排除残疾人行使政治权利的借口，这些政治权利包括投票权”(同上，第 48 段)。此外，委员会建议，“审查所有相关立法，确保每位残疾人，不论其残疾、法律地位或居住地，都有权与他人一样平等地进行投票表决

和参与公共生活”(CRPD/C/ESP/CO/1, 第 48 段),² 并呼吁“在法律和实践中去除行使政治权利方面的任何限制”(CRPD/C/ETH/CO/1, 第 64 段)。

11. 委员会注意到,《公约》通过超过 11 年了,而全球和区域层面其他人权机制的判例继续违反《公约》第二十九条规定。³ 因此,委员会吁请公约缔约国和其他相关利益攸关方解决人权法中的这个不一致之处,倡导第二十九条的法律标准,并确保其得到遵守。

被选举、在各级政府担任公职和履行一切公共职务的权利

12. 《公约》第二十九条进一步要求缔约国保护残疾人的权利,“使其可以参选、在各级政府实际担任公职和履行一切公共职务,并酌情提供使用辅助技术和新技术的便利”。必须承认此项权利,才能确保残疾人在与其他人平等的基础上地积极参与国家政治生活和国家运转,包括在公共机关担任相关要职。这不仅是政治参与权的保障,也是改善残疾人在公共机关和实体的任职前景、提高残疾人觉悟、树立榜样为年轻一代残疾人增添力量的重要手段。

13. 残疾人“面临多种形式的歧视,无法行使...参选权”(A/HRC/31/62, 第 20 段)。宪法和法律规定常常为参加选举和担任公职的资格定下标准,这往往对残疾人、特别是有智力和社会心理障碍的残疾人造成负面影响和歧视。违反《公约》第十二条,剥夺残疾人的法律行为能力,致使残疾人无法参加选举,这已是司空见惯。

14. 由于缺乏认识和(或)存在偏见成见,政党可能不会接纳或推举残疾人作为候选人。残疾人可能因为缺乏这方面的协助,例如个性化服务与适当便利,而灰心泄气不愿竞选公职或在当选后无法有效履行公共职能。特别是,残疾妇女和女童的声音一直受到压制,这就是为什么她们在公共决策中的代表性严重不足的原因(见 CRPD/C/GC/3, 第 60 段)。

15. 委员会表示不得以个人的决策能力为由,阻止残疾人行使政治权利,包括参选的权利,建议“在可行的情况下为残疾人行使法律行为能力提供合理便利和协助”(CRPD/C/GC/1, 第 49 段),使之能有效担任公职并履行公共职务。委员会在法律行为能力问题之外,还建议向每一位当选就任公共职位的残疾人提供一切必要的支助,包括个人助理(见 CRPD/C/ESP/CO/1, 第 48 段; CRPD/C/SWE/CO/1, 第 52 段)。

16. 就此项权利而言,《公约》第五条第四款规定为实现事实上的平等采取具体措施,包括通过平权行动优待残疾人,例如对政党候选人名单设置配额,或在议

² 另见 CRPD/C/IRN/CO/1, 第 55(a)段,其中建议撤销规定“残疾人因残障而无权行使公民权利和政治权利或限制其法律行为能力的条款”。

³ 人权事务委员会关于参与公共生活和投票的权利的第 25 号一般性意见(1996 年)含有极其过时的标准(例如,第 4 段:“公认的智能丧失可以构成剥夺某人行使投票权或担任公职权利的理由”)。最近,委员会的建议不符合《残疾人权利公约》第二十九条的规定,因为其仍然接受限制残疾人投票权,声称缔约国“应该参照《公约》第二十五条和《残疾人权利公约》第二十九条,保证不歧视有精神、智力或心理残疾的人员,不以离谱的理由或与其选举能力没有合理或客观关系的理由剥夺其选举权。”(CCPR/C/BLZ/CO/1, 第 24 段)。

会和政府其他部门为残疾人代表留出席位，这些对于抗衡社会政治领域内部的权力机制以及滥加污名现象很有意义，不然，就算残疾人获任，也会被人照着对待残疾人的老套模式，派往权力较低的职位，担任根据陈规定型观念设置的职责。国家应当与残疾人组织协商，实行强有力、可持续的提高认识战略，提倡为残疾人增权赋能、使残疾人参与政治、让残疾人担任领导，特别关注残疾人中间更为边缘的群体，例如聋盲人、智力和社会心理障碍者以及残疾妇女。

政治参与所有层面的各项流程没有障碍

17. 参与政治和公共生活的程度较低，也可能是因为政治系统难进、程序难懂和信息难寻所致，这些问题让残疾人获得相关信息、投票、有效参与政治生活的权利和机会变得有名无实。采用盲文、易读体等无障碍格式的信息与投票系统少之又少，为有需要的人提供的手语传译等替代或辅助交流模式与协助犹如凤毛麟角。在无障碍设施缺乏的情况下，若向残疾人提供的协助不够、不当，反而可能破坏残疾人投票的保密性质。

18. 第二十九(a)(一)条要求缔约国确保“投票程序、设施和材料适当、无障碍、易懂易用”。委员会在关于无障碍问题的第 2 号一般性意见(2014 年)中强调，如缔约国不遵守这一规定，残疾人“就不能平等有效地行使这些权利”。委员会进一步强调，“政治会议以及参加公共选举的政党或个人候选人使用和制作的材料”必须做到无障碍(CRPD/C/GC/2，第 43 段)。在此方面，关键的一点是无障碍措施不忘残疾人中最为边缘的群体，例如社会心理残疾和智力残障者，而且应当“就选举活动提供易读资料以及提供其他无障碍的多媒体材料”(CRPD/C/CAN/CO/1，第 52 段)。

19. 需要协助才能投票的人或许无法自主投票。例如，只准公职人员提供协助时，就会出现这一问题。为加以解决，委员会根据第二十九(a)(三)条建议，“允许残疾人自行选择的人为其提供协助”(CRPD/C/JOR/CO/1，第 56(a)段)。

20. 关于担任公职和履行公共职务的权利，委员会表示残疾人“必须有平等的机会以充分无障碍的方式履行授权”(CRPD/C/GC/2，第 43 段)。

21. 从委员会的指导意见来看，国家应当努力促进在各方面实现无障碍，让残疾人能积极参与政治和公共生活。系统地消除障碍工作必须遵循通用设计原则(《公约》第二条)，必须与残疾人组织密切协商，让残疾人组织积极参与，实行综合政策。此外，缔约国当下就有义务应要求提供合理便利与协助，为行使第二十九条规定的权利创造条件；不提供，既是侵犯残疾人参与政治的权利，违背平等和不歧视原则(第五条)。

改善数据收集，夯实证据基础，为落实公约、开展国家监测提供参考

22. 缺乏按残疾状况划分的可靠数据，包括统计和定性研究数据，被公认为是发展中国家和发达国家共有的挑战。这个问题令人担忧，需要加以解决，从而准确评估残疾人参与政治生活的程度，尤其是投票方面。委员会在对照第二十九条提出的建议(见 CRPD/C/CYP/CO/1，第 58 段；CRPD/C/LTU/CO/1，第 58(c)段)中明

确谈到了这一点。可靠的数据无疑有助于进一步摸清影响政治参与的结构性障碍(具体可能因地而异);确立基准用于衡量和监测第二十九条所赋权利的享受情况;有必要时,以此作为参考制定更加有效的针对性政策,包括更多的目标行动。

23. 《公约》第三十一条清楚规定缔约国有义务“承诺收集适当的信息,包括统计和研究数据,以便制定和实施政策,落实本公约”。自2017年以来,委员会一直以贯之地主张使用华盛顿小组残疾问题简易问题集。⁴ 国际上对这份材料已经形成广泛共识,而且大约80个国家已在使用(见 [E/CN.3/2018/17](#), 第49段)。⁵

24. 根据第三十三条第二款的设想,国家一级独立监测机制能够发挥关键作用,可以促进和保护第二十九条赋予残疾人的权利,若立法允许国家一级独立监测机制接收、处理个人或团体投诉,向所涉公共机构签发命令和(或)提出建议,则更是如此。允许残疾人参与选举观察和监测,⁶ 可以提供一个至关重要的机会,发现存在的障碍,借鉴别处的良好做法。其他活动包括会议、年度报告和提高认识活动等,均可促进第二十九条的执行。在此必须回顾,第三十三条第三款要求让民间社会,特别是残疾人组织参与监测《公约》的执行。

参与政治生活和公共生活的权利之可诉性

25. 国家应当遵照《公约》第十三条,确保残疾人获得司法保护,包括通过确保营造无障碍环境,为残疾人提供适龄措施。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在最近一次就第十三条规定的获得司法保护权开展的专题研究中,提出重大建议,包括让残疾人能利用法院和法律程序(见 [A/HRC/37/25](#), 第63段)。当《公约》第二十九条所载权利受到侵犯时,必须提供有效的补救办法。因此,法院法庭受理是确保政治参与权和在法律面前获得平等承认权的基础。

26. 人权高专办表示,“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”(见 [A/HRC/30/26](#), 第71段)。在此方面,“集体诉讼或类似的司法程序是提高认识和应对结构性歧视情形的有效工具”。在此类案件中,应当明确广泛的法律基础(见 [A/HRC/34/26](#), 第74段)。

前进道路: 促进《公约》得到充分执行

27. 在全面落实《公约》第二十九条所述残疾人权利的过程中,会遇到一些挑战。必须取消在法律上、实践上对法律行为能力、投票、被选举和担任公职事宜作出的限制,应当调整法律,使之符合《公约》第十二条。应当制定辅助决定制度。国家应当促进残疾人参与政治生活,包括为此采取具体措施和平权行动,例如在

⁴ 见 [CRPD/C/LVA/CO/1](#), 第53段; [CRPD/C/LUX/CO/1](#), 第55(b)段; [CRPD/C/MNE/CO/1](#), 第57段; [CRPD/C/MAR/CO/1](#), 第59段; [CRPD/C/PAN/CO/1](#), 第61段; [CRPD/C/GBR/CO/1](#), 第65段; [CRPD/C/IRN/CO/1](#), 第59段; [CRPD/C/JOR/CO/1](#), 第60段。

⁵ 另见 www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2017/11/WG17_Session_10_1_Golden.pdf。

⁶ Virginia Atkinson, Rebecca Aaberg and Staffan Darnolf, “Disability Rights and Election Observation: Increasing Access to the Political Process”, *Nordic Journal of Human Rights*, vol.35, No.4(December 2017), pp.375-391.可查阅 www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/18918131.2017.1400348/。

选举中设置配额,从而实现事实上的平等,抵制消极的权力机制和滥加污名现象。务必针对政党和残疾人实行提高认识战略,给予最为边缘的群体特别关注,确保政治系统无障碍和向残疾人提供协助和帮扶的措施也有首要意义。

28. 许多国家甚至在《公约》通过之前,已在设法解决一些问题,特别是法律行为能力方面的问题。有些已经或正在检查自身关于法律行为权利能力的立法,确保充分遵守《公约》的规定。

29. 缔约国多措并举消除其他物理、信息和通信障碍,促进残疾人充分享有政治参与的权利。有些作出了可资借鉴的榜样,向残疾人提供不同类型的援助,使之能够行使投票权。缔约国在投票方面另辟蹊径,例如通过邮寄投票或在专门改造的投票站投票,方便残疾人参政。许多国家提供资料,对诸如电子投票、移动投票站、邮寄投票、代理投票和提前投票等其他投票方式作出说明。有些国家采取了平权行动,提高议会及其他各级立法机关中的残疾人数量。

30. 有些国家结合《公约》第四条第三款,为国家残疾人组织分配财政资源,促进其参与相关政府机构和咨询委员会的活动,还设立了关于残疾问题的国家委员会或类似协商机构,就与残疾有关的问题为政府提供咨询。

供审议的问题

31. 以下是提交圆桌会议讨论审议的问题:

(a) 国家法律制度中存在的哪些障碍,可能对残疾人行使政治权利造成消极影响?为破除对法律行为能力、对残疾人特别是有智力和社会心理障碍的残疾人投票权的限制而采取的举措中,有哪些典范?

(b) 政府怎样才能促进针对残疾人的辅助决定,使其得以行使政治权利?

(c) 缔约国需要采取哪些措施,加大残疾人的政治参与,包括成为候选人和获选担任公职?已经实行了哪些举措,破除对残疾人享受此项权利作出的限制?

(d) 有无具体措施包括设立配额之类的平权行动,在加大残疾人参政程度(包括担任公职和参与公共事务)上取得了成果?

(e) 在消除物理、信息和通信障碍,让残疾人行使政治权利方面,有哪些良好做法堪称典范?