



人权理事会

第十九届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告和高级
专员办事处及秘书长的报告

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

联合国人权事务高级专员办事处关于残疾人参与政治生活和
公共生活问题的专题研究报告*

提要

本报告重点研究残疾人参与政治生活和公共生活的问题。报告分析《残疾人权利公约》的有关条款，重点介绍在残疾人参与选举和开展公共事务方面的良好做法，指出仍然阻碍或限制残疾人平等有效参与本国政治和公共生活方面的主要挑战。

* 本报告以所有正式语文散发。附件仅以提交语文散发。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 政治权利：规范性内容	3-12	3
A. 选举权和被选举权	7-8	4
B. 参与公共事务权	9-10	4
C. 参与公务权	11-12	4
三. 残疾人参与政治生活和公共生活	13-23	4
四. 第二十九条及其与《公约》其它权利的相互依赖关系.....	24	6
五. 有关切实实现残疾人参与政治生活和公共生活权利的主要 问题	25-67	6
A. 普选	25-41	6
B. 参选权和切实担任公职权	42-50	9
C. 无障碍选举	51-58	11
D. 残疾人参与政治生活和公共生活	59-61	12
E. 监测、数据收集和指标	62-64	13
F. 支持残疾人参与政治生活和公共生活的国际合作	65-67	13
六. 结论和建议	68-74	14
 Annex		
List of respondents.....		16

一. 导言

1. 人权理事会在第 16/15 号决议中，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)征求相关利益攸关方的意见，包括各国、包括区域一体化组织在内的区域组织、联合国机构、经济及社会理事会社会发展委员会残疾问题特别报告员、包括残疾人组织在内的民间社会组织、以及各国国家人权机构的意见，编写一份残疾人参与政治生活和公共生活问题的研究报告。理事会还要求于理事会第十九届会议之前，将研究报告以无障碍模式放在人权高专办的网站上。

2. 人权高专办照会各成员国并致函各国际组织、非政府组织、国家人权机构、各国议会联盟和社会发展委员会残疾问题特别报告员，请其就有关专题研究报告的一系列问题作出答复。调查问卷也发给了联合国人权驻地机构。本报告附件载有全体答复者名单。所有提交材料均在人权高专办的网站上提供。¹

二. 政治权利：规范性内容

3. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条承认和保护每个公民有权参与开展公共事务，有选举和被选举权，有权参加本国公务。本条所列的政治权利是基于《世界人权宣言》第二十一条。

4. 在其它一些国际人权公约中也规定了政治权利，包括《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条寅项)、《消除对妇女一切形式歧视国际公约》(第七条和第八条)、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 41 条)。区域方面，在《欧洲保护人权和基本自由公约》第一议定书(第 3 条)、《美洲人权公约》(第 23 条)和《非洲人权和人民权利宪章》(第 13 条)中都列出了政治权利。

5. 人权事务委员会在关于参与公共事务和投票权以及平等参加公务权利的第 25 号(1996 年)一般性意见中强调指出，第二十五条“是基于人民的同意的民主政府的核心”。相对于保护在领土内并接受一国管辖的所有个人所享有的其它人权和基本自由而言，大多数国际和区域人权条约只承认“公民”的政治权利。

6. 虽然只有第二十五条中列出的权利构成严格意义上的政治权利，但其它一些权利对于民主决策进程也具有根本性的重要意义。广义而言，政治自由——如见解、言论、信息、新闻、集会和结社自由——也可被理解为政治权利。公民可以通过公开辩论、与其代表对话或通过组织起来的能力来施加影响，参与公共事务。

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

A. 选举权和被选举权

7. 投票权可称得上是最重要的政治权利。定期举行真正的选举至关重要，能确保代表在行使赋予他们的立法或行政权方面负责。这种选举必须定期举行，间隔时间不能过长，并确保政府职权的基础仍然是选民自由表达的意愿。

8. 不能在法律或事实上基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、民族或社会出身、财产、出生或其他身份阻碍或限制任何公民享有政治权利。但是，允许对行使政治权利作出限制，条件是这些限制要通过法律做出规定并基于客观合理标准。

B. 参与公共事务权

9. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条(甲)项中提到的参与公共事务是一个广义的概念，涉及行使立法、执行和行政权力。它包括公共行政的各个方面，涵盖国际、国家、区域和地方各级政策的制订和实施。它也包括参加公开辩论和和平示威。权力的分配和个人公民行使参与公共事务的途径应由宪法和其他法律规定。

10. 参与公共事务的权利可“直接或通过自由选择代表”行使。公民在作为立法或执行机构成员行使权力、选择或修改宪法或通过全民公投或另外的选举程序决定公共问题时是直接参与公共事务。经自由选择代表进行参与主要通过投票权行使。

C. 参加公务权

11. 第二十五条(丙)项涉及公民在一般的平等的条件下担任公职的权利和机会。这一条允许规定比投票权和被选举权更深远的限制。除了全部政治权利可允许的那些“合理”限制外，参加公务只是得到“在一般的平等的条件下”的保障。因此并不排除缔约国对参加公务设置条件，如最低年龄、教育水平、健康标准或特殊资格。

12. 为了保证在一般的平等的条件下的机会，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倾斜措施，确保所有公民可平等担任公职。

三. 残疾人参与政治生活和公共生活

13. 《残疾人权利公约》第二十九条规定了残疾人参与政治和公共生活的权利。该条要求《公约》缔约国确保残疾人的政治权利，并采取一切适当措施确保残疾人在与其他人平等的基础上享有这些权利。

14. 这一条款包括广义的参与政治和公共生活的概念。它在一个层面上是指选举权和被选举权意义上的政治参与(第二十九条第(一)款)。这一权利具有关键性的重要意义,以确保残疾人的平等机会和充分切实参与并融入社会。残疾人通过行使这项权利而实现个人自主,包括自己选择的自由以及在法律面前被视为人的权利。

15. 根据第二十九条,残疾人不仅有权,而且有“机会”选举和被选举。这就确定了缔约国有义务通过采取积极措施来保障一切合乎资格者均有行使投票权的实际机会。因此,只将正式投票权延伸到残疾人身上是不够的;还要求各国确保残疾人真正能够使用其投票权,如为使用轮椅者提供无障碍投票站,推动使用辅助性投票工具以便有视觉障碍者能够独立投票,或允许残疾人在其自己选择的人员帮助下进行投票。

16. 和践行人权的所有积极义务一样,各国在确定应采取哪些措施来确保残疾人确实有机会在与其他人平等的基础上参与本国公共事务方面有一定范围的裁量余地。但是,如果没有落实,缔约国方面只做被动应对即是侵犯残疾人在与其他人平等的基础上参与政治和公共生活的权利。

17. 广义而言,第二十九条第(二)项要求《公约》缔约国采取适当步骤,倡导有利的环境,使残疾人能够不受歧视地在与其他人平等的基础上有效和充分地参与处理公共事务。

18. 和《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条一样,第二十九条没有解释充分和有效参与“政治和公共生活”或“处理公共事务”是包含哪些内容。但是,第二十九条的通常含义毫无疑问地说明,残疾人有权参与本国政治和公共生活的各个方面。参与政治和公共生活本身并不是目的,而是有效享有其他权利的一项前提条件。通过介入有关残疾问题的法律和政策改革,残疾人及其代表组织有机会在社会上作出改变,改进卫生、康复、教育、就业、获得商品和服务以及生活中任何其他方面的法律和政策。

19. 为了便利残疾人切实参与开展公共事务,第二十九条第(二)项规定各国义务采取积极措施,鼓励残疾人积极参与有关公共和政治生活的非政府组织和协会,参加政党,并组建和加入地方、区域、国家和国际各级残疾人组织。

20. 就最广泛的意义上而言,参与这一主题贯穿整部《公约》。充分和切实参与和融入社会列于一般原则之下,用来指导整部《公约》的解释和执行,贯穿所有问题(第三条第(三)项)。这些概念意味着,社会的组织方式要能使全体人民充分参与社会的所有领域,包括公共和私营方面。

21. 充分融入社会意味着残疾人作为平等参与者得到承认和重视。他们的需要被视为社会和经济秩序的有机组成部分,而不被贴上“特殊”的标记。为实现充分融入就必须要有个可进入和无障碍的物理和社会环境。与参与和融入概念相连的是通用设计概念,要求在设计产品、环境、方案和服务时就考虑到社会全体成员的需要,确保在以后无需进行调整或作专门设计(第二条)。

22. 《公约》第四条列出了缔约国为确保并促进充分实现所有残疾人的一切人权和基本自由而承担的基本义务，包括有义务与残疾人及其代表组织协商并使其参与制订和实施落实《公约》的法律和政策，并参与影响到残疾人生活及其充分参与和融入社会的决策进程(第四条第(三)款)。

23. 缔约国也必须确保残疾人及其代表组织介入和充分参与监督国家层面落实《公约》的情况(第三十三条第三款)。还邀请各国适当考虑到有义务与残疾人密切协商并使其积极参与残疾人权利委员会专家提名工作(第三十四条第三款)。

四. 第二十九条及其与《公约》其它权利的相互依赖关系

24. 参与政治和公共生活密切关系到并取决于《公约》其它条款的落实，包括：

(a) 第四条第一款(二)项，其中规定缔约国采取一切适当措施，包括立法，以修订或废止构成歧视残疾人的现行法律、法规、习惯和做法；

(b) 第九条规定各国义务采取适当措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上，获得信息和通信，包括信息和通信技术和系统；

(c) 第十二条重申残疾人有权享有在法律面前的人格以及在生活的各方面与其他人平等的基础上享有法律身份；

(d) 第十九条承认残疾人充分融入和加入社区的权利；

(e) 第二十一条呼吁缔约国采取一切适当措施，便利残疾人获得信息，包括通过公共或私营实体以无障碍模式提供，并在正式事务中使用手语、盲文及其他无障碍交流手段、方式和模式(如政治转播)。

五. 有关切实实现残疾人参与政治生活和公共生活权利的主要问题

A. 普选

25. 普选概念是现代民主的核心。它包括将投票权扩及全体成年公民(或国民)。第一波走向普选的运动发生在十九世纪初，主要是将投票权扩及所有成年男性公民，不做财产要求或其它财富资格要求。十九世纪末二十世纪初，普选运动重点成为取消对妇女投票的限制。在这一进程中，对民主的理解发生了变化，使得基于种族、肤色或性别等理由将某些群体排除在外在今天构成明显违反普选原则的行为。

26. 《公民权利和政治权利国际公约》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”。可以看到，这一规定中的普遍——即不受

限制——选举与在第二十五条前言下允许作出合理限制的内容(“不受不合理的限制”)之间存在着一定的冲突。² 但是, 对这种不一致的原因可以解释为, 在《公约》通过之时, 大多数国家认为对属于某些群体或类别人员——包括外国人、儿童和青少年、缺乏法律行为能力者及被定罪的犯人——选举权的限制并不构成违反普选原则的行程。

27. 在评估这些限制与普选原则是否相符时, 人权事务委员会申明, 对行使选举权利规定的任何条件应以“客观和合理标准”为基础。例如, 规定经选举担任或获任特定职位的年龄应高于可行使投票权的年龄是合理的, 而基于身体残疾的理由限制投票权会构成违反第二十五条的行为。委员会还主张, 在委员会看来, “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”。³

28. 自 1996 年人权事务委员会通过一般性意见以来, 法律环境发生了显著的变化。今天, 可以说, 绝大多数对投票的限制“不再符合第二条第 1 款和第二十五条中禁止歧视的规定, 也不符合当今对民主的理解”。⁴ 确实如此, 特别是就基于心理或智力残疾而对投票权和参选权作出的限制而言。

29. 《残疾人权利公约》第二十九条要求缔约国确保残疾人能够平等和切实享有政治权利, 包括选举和被选举的权利。这项规定并未设想任何合理的限制, 也不允许将任何残疾人群体当作例外。因此, 基于认为或实际的心理或智力残疾而对投票权规定的任何排斥或限制都会构成《公约》第二条意义下的“基于残疾的歧视”。

30. 有人可能会说, 这种限制并非是基于残疾本身, 而是基于法律能力的缺失。但是, 这些论调并不符合《公约》第十二条第二款, 其中承认残疾人“在生活的各方面在与其他人平等的基础上”享有法律权利能力。这一条款并未规定任何例外。它只是要求缔约国采取适当措施, 使“残疾人获得他们在行使其法律权利能力时可能需要的协助”(第十二条第三款)。因此, 基于感知的或实际的精神疾病或心理残疾可能构成违反第十二条中所列义务的行为。

31. 近期国际和区域人权机制和机构判例的发展支持以下论点, 即基于心理或智力残疾而对选举和被选举权作出的限制不符合现代有关残疾问题的人权标准。

32. 欧洲人权法院在“Kiss 诉匈牙利”一案中曾涉及到自动剥夺有心理健康问题者选举权利的问题⁵。原告被诊断患有躁狂抑郁症, 并接受部分监护, 从而根据《匈牙利宪法》未被列入选民登记, 因为宪法中规定完全禁止受监护者投票。

² Manfred Nowak, 《联合国公民权利及政治权利国际公约——公约评注》, 修订第 2 版 (Kehl am Rhein, Engel, 2005), 第 576 页。

³ 第 25 号一般性意见, 第 4 段。

⁴ Nowak, 《联合国公约》(上文脚注 2), 第 577 页。

⁵ 欧洲人权法院, Alajos Kiss 诉匈牙利, 第 38832/06 号申请, 2010 年 5 月 20 日。

他援引《欧洲人权公约第一议定书》第 3 条(自由选举权)指控说,剥夺他的选举权利是不公正地剥夺了他投票的权利。对处于部分监护者一律禁止投票权利,而不论当事者实际能力如何,这种做法法院不能接受。法院申明,缔约国在对社会中特别弱勢的群体,如心理残疾人适用对基本权利的限制时,必须给出有分量的原因。法院的结论是,对处于部分监护下的人员一律自动规定限制选举权利构成违反第一议定书第三条的行为。

33. 欧洲委员会人权专员 Thomas Hammarberg 欢迎这份“里程碑式的裁决”。他指出,《残疾人权利公约》中规定,缔约国当局“应当确认残疾人在生活的各方面在与其他人平等的基础上享有法律权利能力”。他指出《公约》的目的正是要促进、保护和确保残疾人充分和平等地享有所有人权,指出公约并没有留下任何由法官或医务工作者评估一个人的投票能力并确定是否绿灯放行的程序空间。“由于我们并不考验一个非残疾人的能力,因此这会构成公然的歧视”。⁶

34. 2011 年 11 月 16 日,欧洲理事会部长委员会通过了关于残疾人参与政治和公共生活的建议(CM/Rec(2011)14)。这份建议根据《残疾人权利公约》,呼吁欧洲各国政府“确保本国整体立法不在政治和公共生活中对残疾人进行歧视”。建议还申明,“所有残疾人,不论其有身体、感官或智力障碍,心理健康问题或慢性疾病,均在与其他公民相同的基础上享有投票权,不应由于任何限制残疾人法律能力的法律、任何基于这些人的残疾、认知功能或被认为的能力而作出的任何司法或其他决定或任何其他措施而剥夺他们的这一权利”。

35. 残疾人权利委员会分别在突尼斯(CRPD/C/TUN/1)和西班牙(CRPD/C/ESP/1)初次报告的结论性意见中讨论了剥夺具有心理或智力残疾者选举权利的问题。对突尼斯,委员会建议,“尽快通过立法措施,以确保残疾人、包括目前受监护或托管的人可以在与其他人平等的基础上行使他们的投票权和参与公共生活”(CRPD/C/TUN/CO/1, 第 35 段)。换言之,委员会呼吁对目前被剥夺投票权利者重新确立其投票权。

36. 在关于西班牙的结论性意见中,委员会更清楚地说明了剥夺法律能力与投票权之间的联系。委员会表示关注,若有关智障或精神障碍患者被剥夺法律行事能力,或被送入精神病院所,他们的选举权可以受到限制。委员会还注意到,剥夺这种权利的做法“不是例外现象,似乎已成为定规”,在缔约国内一些残疾人被拒绝投票权利即是例证。委员会遗憾地感到,“尚无资料阐明法官剥夺当事人选举权所采用的证据标准和理由或准则”(CRPD/C/ESP/CO/1, 第 47 段)。

37. 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、法律地位或居住地如何,都有权与他人一样平等地进行投票表决和参与公共生活”。委

⁶ Thomas Hammarberg 的声明,“绝不能拒绝残疾人的投票权”,2011 年 3 月 22 日,见 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1763941&Site=COE>。

员会请西班牙修订当前允许法官凭借个人裁定剥夺表决权的规定，以确保每一位残疾人都享有表决权(同上，第 48 段)。

38. 对调查问卷的答复显示，在许多国家，政治参与权利仍然与个人的法律能力挂钩。有些国家在法律体系中有自动或半自动加以排除的条款。它们不承认接受保护措施——如部分或完全监护——的所有人的政治参与权，而不论其实际和/或具体个人的行为能力水平如何，也不论当事人是否具有智力残疾或心理健康问题。还有些国家，对有心理或智力残疾者的选举能力要接受由医务工作者或法官对此人实际投票能力的个人评估。

39. 只有一小部分国家取消了对心理或智力残疾者参政的全部限制。例如，奥地利取消了对残疾人选举和被选举权的所有限制，有心理和智力残疾者被允许在与他人平等的基础上行使其政治权利。⁷ 加拿大也取消了联邦一级的法律限制，但在省一级仍存在一些限制⁸。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，2006 年的《选举管理法》废除了关于有心理健康问题者不具备选举的法律能力的共同法规则。⁹

40. 目前，一些国家正在修订本国有关法律能力的立法，以确保与第二十九条相符合。例如，捷克共和国目前正在进行监护制度改革，将写入新的《民法》中。墨西哥政府也准备修订有关剥夺法律能力的立法和做法，以确保残疾人在与他人平等的基础上充分享有人权，包括政治权利。

41. 有限的一些国家仍然保留立法中不允许某些类别的残疾人行使投票权的规定。但是，对调查问卷的答复显示，由于批准了《公约》，这些例外规定正逐渐地被取消。例如，阿根廷 2009 年 12 月的第 26.571 号法律废除了《国家选举法》中拒绝文盲聋人行使选举权的条款。

B. 参选权和切实担任公职权

42. 和投票权一样，在许多国家，竞选的权利仍然与个人的法律能力相联系。因此，接受全部或部分法律监护者丧失了选举权和被选举权。这种排斥通常是基于法院作出的决定，宣布鉴于当事人的精神状况，他没有能力理解自身行为的实质和意义。在有些情况下，被监护者不能竞选，虽然能够行使选举权。例如，在法国，被监护或保护者原则上保留充分享有选举的权利，但不能行使任何选举职能(《选举法》第 L200 条)。

43. 这些限制反映了对于残疾人及其在社会中的作用一种过时和歧视性的做法，与《残疾人权利公约》中的义务不相符。和《公民权利和政治权利国际公

⁷ 根据《奥地利宪法》第 26 条第 5 款，只有对被判处的刑事罪犯才可剥夺其选举和被选举权。

⁸ 例如，在魁北克，接受监护者不能投票选举或竞选省、市和学校中的职务。

⁹ 有心理健康问题者有资格投票，包括精神病院中的病人，除非他们按照 1983 年《心理卫生法》中的某些条款受到监禁，因此不能理解投票程序，或被判定为刑事罪犯。

约》第二十五条不同的是，《残疾人权利公约》第二十九条没有提到任何可以允许拒绝或限制残疾人在与他人平等的基础上行使作为政治选举中竞选者权利的理由。因此，任何这种限制均会构成违反该公约第二条、第十二条和第二十九条的行为。

44. 对调查问卷的答复表明，只有在数量有限的一些国家，心理或智力残疾者能够在与他人平等的基础上作为竞选者参加选举。例如，在英国没有对残疾人当选的权利规定限制。¹⁰

45. 为确保残疾人能够行使竞选以及在各级政府切实担任公职和履行公共职能的权利，《公约》要求缔约国采取一切适当的措施，包括使用辅助技术和新技术，保障残疾人能够在与他人平等的基础上切实和充分参与政治和公共生活(第二十九条第(一)款第 2 项)。

46. 这一条款明确承认要求缔约国不只是避免采取可能对残疾人参选权利产生不利影响的措施，而且远远不仅于此。消除在政治和公共生活领域对残疾人的主动歧视本身并不足以确保残疾人平等和切实享有政治权利。除了避免采取针对残疾人的歧视性行动和做法的消极义务外，还要求缔约国采取积极的措施，包括《公约》第二条中界定的合理便利，来克服事实上使残疾人无法行使在与其他人平等的基础上当选权利的障碍。

47. 残疾人权利委员会在对西班牙第一次定期报告的结论性意见中对这个问题作了一定的澄清。为保障残疾人切实享有真正在各级政府担任公职和履行所有公共职能的权利，委员会建议向每一位当选公职的残疾人提供一切必要的支助，包括个人助手(CRPD/C/ESP/CO/1, 第 48 段)。

48. 在调查问卷收到的答复中，有一些答复国为落实残疾人作为候选人参加选举的权利而采取的措施的例子。这些措施包括确定和消除使残疾人无法参加的一些环境方面的障碍(如阻碍或限制残疾人进入公共建筑物的建筑方面的障碍)，制订和实施无障碍公共建筑物的最低标准和准则，在建筑物和对公众开放的其它设施以可使用的模式(如盲文和易于阅读理解的格式)提供信息，推动和使用新技术，包括适合残疾人的信息和通信技术、行动协助、工具及辅助技术。

49. 2011 年 5 月，联合王国组织了一场关于残疾人如何能够当选的磋商。磋商文件提出了关于为竞选议员、顾问或其它公选官员的残疾人提供额外支持的六项具体建议，包括：制订提高意识方案，鼓励残疾人积极参与开展公共事务；组织

¹⁰ 2011 年 2 月，政府宣布准备撤销 1983 年《精神卫生法》第 141 条，该条规定了议会议员在具有精神健康问题或根据精神健康法律被批准监禁 六个月或更长时间的情况下让出议席的程序。虽然这些条款从未使用过，但第 141 条让人感到它象征着一种对精神疾病的过时的态度，与现代关于精神卫生的理解脱节。

培训，开发机会，支持残疾人介入政治生活；设立争取当选公职基金，支助与残疾问题有关的费用。¹¹

50. 《公约》第五条第四款提出采取倾斜行动，作为消除歧视和实现残疾人平等机会的途径。该款规定，为加速或实现残疾人事实上的平等而必须采取的具体措施，不得视为公约所指的歧视。在调查问卷收到答复中，一些国家如布基纳法索报告说，本国立法规定，要分配名额，以确保残疾人在立法、行政或司法机构中充分的代表。墨西哥政府正在考虑修订《联邦选举机构和选举程序法》，以鼓励各政党在候选人名单中为残疾人规定名额。

C. 无障碍选举

51. 《残疾人权利公约》列出了要求缔约国采取的一些措施，以确保残疾人能够在与其他公民平等的基础上行使投票权。根据第二十九条第(一)款，这些措施包括：

- (a) 确保投票程序、设施和材料适当、无障碍、易懂易用；
- (b) 保护残疾人采用无记名方式投票的权利；
- (c) 在必要时并应残疾人的明确要求，允许残疾人自行选择的人协助投票。

52. 这些措施的目的在于消除阻碍残疾人行使投票权和参加选举的障碍。这些障碍包括缺乏对投票权的意识，得不到有关选举的信息以及投票站的实际障碍。为消除这些障碍，第二十九条呼吁采取能够改进参与投票和参选途径的做法。不能通过合理便利和通用设计的办法确保做到无障碍，就损害到残疾人的政治参与权和平等及不歧视原则(第五条)。

53. 对调查问卷的这些答复表明，许多国家采取了广泛的立法和政策措施，来消除现有的物理障碍，提高投票站的无障碍性。这些措施旨在确保投票站有轮椅通道、适当的照明和充分宽敞的厅堂和过道，以便利坐轮椅者通行。这些措施还要求在尽可能靠近投票站的地方建立适当的残疾人专用停车位。应当应残疾人的要求为其提供无障碍投票站名单。有些国家定期向负责选举的官员、负责管理投票站日常运作和监管的人员定期提供培训机会。这些培训常常包括如何与各种残疾人打交道并支助这些残疾人行使投票权方面的信息。

54. 有些答复国采取步骤，确保以不同形式(包括手语、盲文、音像、电子和易读易懂的版本)提供关于政治事务的信息——特别是关于选举、选民登记、投票方式以及投票程序、选票和设施无障碍情况的信息，通常会提前发布。例如，在芬兰，2011年议会选举的选举指南及候选人名单均有盲文本。在法国，最高音像

¹¹ 见 www.homeoffice.gov.uk/publications/equalities/public-political-equality/access-response/。

委员会于 2006 年 11 月 7 日通过了一项建议，目的是通过使用字幕和手语，方便以可理解的格式使各界获得选举信息。

55. 有些国家在答复中报告说，本国开展了信息宣传活动、媒体广告、指南以及提高意识的举措，为残疾人培养参与政治和公共生活意识。例如，在最近的政治选举中，厄瓜多尔开展了“你有权投票”的宣传活动，鼓励残疾人在选民名单中登记并切实参与选举进程。各国还提供资料介绍了本国为确保提供无障碍选票(如为部分丧失视力者提供大号版本或为视觉障碍者提供触摸式投票工具)而采取的措施。

56. 绝大多数答复国在残疾人不能独立履行投票权的情况下允许他们请自己选择的人员陪伴，例如陪伴他们进入投票亭投票。对助手的要求是要帮助当事人表达当事残疾人的决定，但不代替当事人作决定。

57. 最后，许多国家提供了有关本国立法中规定的替代投票方式的信息，如电子投票、移动投票站、邮寄投票、代理投票或提前投票。在有些情况下，这些答复似乎表明，所采取的措施并不符合第二十九条下的义务。

58. 只能在残疾人像所有人一样在投票站投票不可能或极其难以做到的情况下才能使用替代投票方式。但是，在有些国家，这些成为一般做法。例如，一些国家允许残疾人只在汽车中或在残疾人特设投票站投票，而不是改进现有投票站的无障碍状况。

D. 残疾人参与政治生活和公共生活

59. 不同的缔约国采取了不同的措施方便各类残疾人参与，遵循不同的程序使残疾人通过其代表组织参与决策进程，并采取不同的措施确保实现充分、有效和真正的参与。

60. 在有些国家，支持将残疾人纳入政治和公共生活的措施构成国家关于残疾问题战略或方案的组成部分。有些国家为本国残疾人组织分配财政资源，推动残疾人参与相关政府机构和咨询委员会的活动，并设立了国家残疾人委员会或类似的咨询机构，就有关残疾人的问题向政府提供咨询意见。在有些国家，例如在挪威，还设有关于残疾人问题的地方和省级咨询委员会。

61. 还要求各国方便民间社会介入和充分参与，特别是残疾人及其代表组织，以监督《公约》在国家一级的执行情况(第三十三条第三款)。对调查问卷的这些答复显示，《公约》缔约国采取了若干措施以落实这项规定，如向残疾人组织提供财政或其他援助，包括根据第三十三条第二款设立的独立监督机构中的残疾人，并建立适当的程序，将残疾人及其代表组织融入监督进程。大多数答复国还宣布，本国在编写致残疾人权利委员会的报告时与残疾人及残疾人组织进行了磋商(第三十五条)。

E. 监测、数据收集和指标

62. 收集和保存适当的资料，包括统计和研究数据，对于制订和实施落实《公约》(包括关于参与政治和公共生活的条款)的政策非常重要(第三十一条)。通过收集数据和统计资料，就有可能找出残疾人政治参与的障碍在哪里。适当的信息也能有助于找出需要获得支助才能行使政治权利的人员，但在收集和使用统计数字时需考虑到道德原则。

63. 在有些国家，国家当局收集有关残疾问题的统计数字，如为残疾人提供的教育、福利和康复等方面。但是，只有少数答复国收集有关将残疾人纳入政治和公共生活的统计数据信息。加拿大提供了在最近的联邦选举中有关残疾人政治参与情况的统计数据信息。

64. 有些答复者计划近期将收集关于残疾人参政的数据。例如，澳大利亚正在制订一系列指标，以监测在国家残疾人战略方面的进展情况，包括作为一项政策领域的残疾人参政情况。在德国，联邦劳工和社会事务部会在将于 2012 年底前公布的下一次报告中列入关于残疾人参与政治和公共生活情况的数据。

F. 支持残疾人参与政治生活和公共生活的国际合作

65. 根据《公约》，缔约国承认国际合作及推动国际合作在支持各国充分实现残疾人权利方面的重要性(第三十二条)。¹² 国家之间可以进行国际合作，也可以通过与相关政府间组织和民间社会组织、特别是残疾人组织结成伙伴关系来开展国际合作。国际合作要面向“实现本公约的宗旨和目的”(第三十二条第一款)。既然《公约》的宗旨和目的是“促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由”(第一条第一款)，国际合作是支持实现残疾人政治权利的一项重要工具。

66. 只有数目有限的国家制订了推动残疾人参与政治和公共生活的具体的合作方案。例如，澳大利亚国际开发署提供直接支助，以便在一些国家实现更具包容性的选举，包括印度尼西亚、巴布亚新几内亚和菲律宾。但是，大多数国家没有支助任何关于残疾人参政的专门合作方案。有一些国家提供了有关至少是间接针对推动残疾人参政的方案和项目信息。例如，加拿大国际开发署赞助一些旨在减少贫困对最被边缘化的群体包括残疾人影响的项目。

67. 2011 年，联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)的人权科编写了一份关于残疾人权利的公开报告，其中一项重点即是残疾人参政问题。鉴于 2012 年即将到来的大选，报告列出了残疾人参加选举的障碍，建议采取若干措施克服这些障碍。2012 年，联塞建和办人权科将组织一系列关于残疾人参加选

¹² 见联合国人权事务高级专员办事处关于国际合作在支持本国落实残疾人权利方面努力中的作用的专题研究 (A/HRC/16/38)。

举问题的研讨会。人权科还将组织关于残疾人权利的媒体宣传活动，其中也将涉及残疾人参与政治和公共生活问题。

六. 结论和建议

68. 《残疾人权利公约》将残疾人参政问题带入一个新的时代。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。这项条款没有设想任何合理的限制，也不允许任何例外。第十二条承认残疾人在生活的各方面在与其他人平等的基础上享有法律权利能力，也未对这一原则作出任何例外规定，只是要求缔约国采取适当的措施，使“残疾人获得他们在行使其法律权利能力时可能需要的协助”。

69. 由此可以说，根据《公约》，以残疾为原因排斥或限制残疾人的政治权利可能构成基于《公约》第二条意义下“基于残疾的歧视”，有悖《公约》。

70. 在对人权高专办作出答复的大多数国家中，有心理和智力残疾者仍然根据将这些人的政治权利与法律能力挂钩的宪法或法律条款而被剥夺选举权和被选举权。这些限制可能不符合缔约国在《公约》第二条、第十二条和第二十九条下承担的义务，应根据《公约》第四条第一款第(一)和(二)项作为首要工作在国家立法和做法中消除这些限制。为确保心理或智力残疾者在与他人平等的基础上行使选举权和被选举权，缔约国应按照第十二条第三款和第二十九条第(一)项第 3 目的要求，采取一切适当措施，为残疾人提供他们在行使政治权利方面可能需要的支助，包括由残疾人自行选择的人予以协助。

71. 对《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条的解释和适用应考虑到残疾人人权领域的发展情况。考虑到这些发展，人权事务委员会应考虑修订其关于参与公共事务权利、投票权利和有平等机会参与公务权利的第 25 号一般性意见(1996 年)，以反映国际人权法律在这一领域的逐步演变。

72. 对调查问卷的答复提供了各国为确保残疾人能够在与他人平等的基础上行使投票权所做努力的积极例证。但是，这些例子也表明，在许多国家，残疾人仍然遇到一些物理环境和通信方面的障碍，从投票站的障碍到缺少以无障碍格式提供的资料，阻碍或限制了残疾人平等和切实参与公共事务。要确保全体残疾人平等和切实享有政治权利，仍需作出大量努力。

73. 第二十九条第(一)项第 3 目要求缔约国采取适当的措施，允许无法独立行使投票权利的残疾人在自行选择的人的协助下投票。各国在答复中提供了一些残疾人为行使投票权能够获得的协助的例子。具体说来，各国列出了若干替代投票方式，如邮寄投票或在特设投票站投票，这都是为便利残疾人参政而制订和实施的办法。

74. 关于这些措施是否合适，应当始终对照将残疾人纳入社会各个方面和促进残疾人的独立、自主和尊严的一般义务来加以评估。只能在残疾人像其他人一样在投票站投票没有可能或极其困难的情况下才能使用替代投票方式。普遍依赖投票协助或替代投票作为确保残疾人参政的途径并不符合缔约国在《公约》第四条和第二十九条下承担的普遍义务。

Annex

List of respondents

States

- Argentina
- Armenia
- Australia
- Austria
- Bahrain
- Bosnia and Herzegovina
- Bulgaria
- Burkina Faso
- Canada
- Costa Rica
- Czech Republic
- Ecuador
- Estonia
- Finland
- France
- Germany
- Honduras
- Iraq
- Israel
- Kazakhstan
- Kuwait
- Kyrgyzstan
- Lebanon
- Lithuania
- Mauritius
- Mexico
- Monaco
- Montenegro
- Morocco
- Nepal
- New Zealand
- Nicaragua
- Niger
- Norway
- Oman
- Peru
- Poland
- Portugal
- Qatar
- Republic of Korea
- Republic of Moldova
- Russian Federation
- Samoa
- Saudi Arabia
- Serbia
- Slovakia
- Spain
- Sudan
- Switzerland
- Syrian Arab Republic
- Thailand
- The former Yugoslav Republic of Macedonia
- Tunisia
- Turkey
- Turkmenistan
- Ukraine
- United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
- Uruguay
- Zimbabwe

Intergovernmental organizations

- European Union Agency for Fundamental Rights
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Pakistan

Civil society organizations

- Action on Disability and Development International
- Atlas Alliance
- Belgian Disability Forum
- Cambridge Intellectual & Developmental Disabilities Research Group
- CBM
- Comprehensive Community-Based Rehabilitation, United Republic of Tanzania
- CCS Disability Action
- Disabled without Borders
- Disabled Peoples' International-Germany
- Handicap International
- Human Rights Watch
- International Disability Alliance
- International Foundation for Electoral Systems
- MindFreedom
- Open Society Foundation
- Royal New Zealand Foundation of the Blind
- Ubuntu
- Umbrella organization of Austrian DPOs
- Umbrella organization of Danish DPOs
- World Network of Users and Survivors of Psychiatry

National human rights institutions

- Austrian Monitoring Committee
- Commission Consultative des Droits de l'Homme, Luxembourg
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Mexico
- Danish Institute for Human Rights
- Defensoría del Pueblo, Argentina
- Defensoría del Pueblo, Colombia
- Defensoría del Pueblo, Ecuador
- Defensoría del Pueblo, Panama
- German Institute for Human Rights
- Human Rights Commission, Maldives
- Human Rights Commission, New Zealand
- National Commission on Human Rights and Freedoms, Cameroon
- National Human Rights Commission, India
- Ombudsman, Azerbaijan
- Ombudsman, Finland
- Ombudsman, Portugal
- Ombudsman, Serbia
- Ontario Human Rights Commission
- Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, El Salvador
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Nicaragua
- Scottish Human Rights Commission
- South African Human Rights Commission
- Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights

United Nations human rights field presences

- OHCHR, Guatemala
- OHCHR, occupied Palestinian territory
- OHCHR Regional Office for Asia-Pacific
- OHCHR Regional Office for West Africa
- United Nations Country Team, the former Yugoslav Republic of Macedonia
- United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL), Human Rights Section

Individuals

- Ms. Roslyn Band, University College London
 - Ms. Rosinha da Adefal
 - Ms. Mara Gabrielli, Brazilian Congress
-