

第五十七屆會議(1996 年)<sup>1 2</sup>

第 25 號一般性意見：參與政事<sup>(編輯者註)</sup>和投票的權利  
(《公約》第二十五條)

1. 《公約》第二十五條承認並保護每個公民參與政事的權利、選舉和被選舉權利和服公職的權利。無論現行憲法或政府採取何種形式，《公約》要求各國透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的機會，享受《公約》保護的權利。第二十五條是基於人民的同意和符合《公約》原則的民主政府的核心。
2. 第二十五條規定的權利涉及到但有別於人民自決權。根據第一條第一項所載權利，人民有權自由決定其政治地位，享有選擇其憲法或政府的形式權利。第二十五條涉及到個人參與處理公共事務的這些程序的權利。這些權利作為個人權利。可以據此根據《第一任擇議定書》提出的申訴。
3. 第二十五條保護「凡屬公民」的權利，這與《公約》承認的其他權利和自由不一樣(後者保證締約國領土內並受其管轄的所有個人享有這些權利)。締約國報告應該略述根據第二十五條保護的權利界定公民資格的法律規定。公民在享受這些權利方面，不得受到基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。在以出生而獲得公民資格的人與透過歸化而獲得公民資格的人之間進行區別會引起是否符合第二十五條的問題。締約國報告應該說明是否有任何團體如永久居民在享有這些權利，例如有權在當地選舉中投票或擔任特定公職方面受到限制。
4. 對行使第二十五條保護的權利規定的任何條件應以客觀和合理標準為基礎。例如，規定經選舉擔任或任命特定職位的年齡應高於每個成年公民可行使投票權的年齡是合理的。不得中止或排除公民對這些權利的行使，除非基於法律規定並屬於客觀和合理的理由。例如，確認的心智喪失可以構成剝奪某人行使投票權或擔任公職權利的理由。
5. 第一款提到的處理政事是一個廣泛的概念，涉及到行使政治權力，特別是行

---

<sup>1</sup> 委員會 1996 年 7 月 12 日第 1510 次會議(第五十七屆會議)通過。

<sup>2</sup> 括弧內的數字指通過一般性意見的那屆會議。

編輯者註：原文 public affairs 國內多數學者將之翻為參與公共事務，惟已正式公布之公民與政治權利國際公約譯作「參與政事」。

使立法、行政和行政權力。它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。權力的分配和公民個人行使受第二十五條保護的參與政事的權利的途徑應由憲法和其他法律規定。

6. 當公民作為立法機構的成員或因擔任行政職務而行使權力時，他們直接參與政事。這種直接參與的權利得到第二款的支持。公民還透過公民投票或根據第二款進行的其他選舉程序選擇或修改其憲法或決定公共問題來直接參與政事。公民可透過下列途徑實現直接參與權：參加地方議會，這些議會有權就當地問題或特定社區的事務作出決定；參加代表公民與政府進行協商的機構。公民直接參與的方式一經確立，就不得根據第二條第一項提到的理由就公民的參與進行區別，也不得強加任何無理的限制。
7. 就公民透過自由選出的代表參與政事而言，第二十五條暗示這些代表實際上行使政府權力，他們透過選舉程序對這一權力的行使負責。該條還暗示代表僅行使根據憲法規定授予他們的權力。經自由選擇的代表的參與權利透過選舉程序行使，這些過程必須由符合第二款的法律加以規定。
8. 公民還透過與其代表公開辯論和對話或透過他們自我組織的能力來施加影響而參與政事。保障言論、集會和結社自由可支持這種參與。
9. 第二十五條第二款列出了公民作為選舉人或候選人參與政事的權利的具體規定。根據第二款定期舉行真正的選舉至關重要，有助於確保代表對行使授予他們的立法權或行政權負責。舉行這種選舉的間隔期不得過長，以保證政府的職權的基礎仍然是選民自由表達的意願。第二款規定的權利和義務應得到法律保障。
10. 投票權和公民投票權必須由法律規定，僅受合理的限制，如為投票權規定的最低年齡限制。以身體障礙為由或強加識字、教育或財產要求來限制選舉權都是不合理的。是否是黨員不得作為投票資格的條件，也不得作為取消資格的理由。
11. 國家必須採取有效措施，保證有投票權的所有人能行使這項權利。在規定選舉人必須登記的情況下，應該提供便利，不得對這種登記施加任何障礙。如果對登記實行居住規定，此規定必須合理，不得以排除無家可歸者行使投票權的方式強行這種要求。刑法應禁止對登記或投票的任何侵權性干涉以及對投票人進行恫嚇或脅迫。應該嚴格執行這些法律。為確保知情社區有效行使第二十五條規定的權利，必須對投票人進行教育並開展登記運動。
12. 言論、集會和結社自由也是有效行使投票權的重要條件，必須受到充分保

護。應該採取積極措施，克服具體困難，如文盲、語言障礙、貧困和妨礙遷徙自由等障礙，所有這一切均阻礙有投票權的人有效行使他們的權利。應備有少數人的語言說明有關投票的訊息和資料。應該採取具體辦法，如圖片和標記來確保文盲投票人在作出其選擇之前獲得充分的訊息。締約國應該在其報告中說明他們解決本段所述困難的方式。

13. 締約國報告應該闡述有關投票權的規則和報告所涉期間這些規則的適用情況。報告也應該說明阻礙公民行使投票權的因素和為克服這些因素而採取的積極措施。
14. 締約國應該在其報告中說明和解釋剝奪公民投票權的法律規定。剝奪這種權利的理由應該客觀合理。如果因某一罪行而被判有罪是喪失投票權的依據，喪失投票權的期限應該與所犯罪行和刑期相當。被剝奪自由但還沒有被判罪的人不應排除其行使投票權。
15. 有效落實參選資格的權利和機會有助於確保享有投票權的人自由挑選候選人。對被選舉權施加任何限制，如最低年齡，必須以客觀合理標準為依據。不得以無理或歧視要求如教育、居住或出身或政治派別等理由來排除本來有資格競選的人參加競選。任何人不得因為是候選人而遭受任何歧視或不利條件。締約國應該說明和解釋排除任何團體或任一類人擔任經選舉產生的職位的立法規定。
16. 與提名日期、費用或選舉保證金有關的條件應合理，不得有歧視性。如果有合理的根據認為某些選舉產生的職位與擔任具體職務相抵觸(如司法部門、高級軍官、公務員)，為避免任何利益衝突而採取的措施不應該不當地限制第二款所保護的權利。解除選舉產生的職位的理由應該由法律根據客觀和合理標準加以規定，並包含公正程序。
17. 個人的被選舉權不應該受到要求候選人應是某政黨黨員或具體政黨的黨員的無理限制。如果要求候選人有起碼數量的支持者才能獲得提名，該項要求應該合理，不得構成當候選人的障礙。在不妨礙《公約》第五條第一項的情況下，不得以政治見解為由剝奪任何人參加競選的權利。
18. 締約國報告應該闡述規定當選公共職務的條件之法律規定和適用特定職務的任何限制和條件。報告應該闡述提名條件，如年齡限制，和任何其他條件或限制。締約國報告應該說明是否有排除擔任公務員職務的人(包括在警察或武裝部門的職務)被選舉擔任特定公職的限制。報告應該闡述解除擔任經選舉產生的職務的法律理由和程序。

19. 根據第二款，選舉必須定期、公平和自由舉行，不脫離確保有效行使投票權的法律架構。有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。對競選支出進行合理限制也許無可非議，只要這樣做是為了確保投票人的自由選擇不被破壞或民主程序不受任何一位候選人或政黨不成比例開支的扭曲之所必需的。應該尊重和執行真正選擇的結果。
20. 應該成立獨立的選務機關，監督選舉程序以及確保選舉以公平、公正的方式和根據與《公約》相一致的既定法律進行。國家應採取措施，保證舉行期間投票保密的要求，並在有缺席投票制度的情況，也對其進行保密。這意味著應該保護投票人不受任何形式的脅迫或壓力，以免透露他們打算如何投票或投了誰的票，以及避免投票過程受到任何非法或任意干涉。捨棄這些權利即違反《公約》第二十五條。投票箱的安全必須得到保證，清點選票時應有候選人或其代理人在場。應制定投票和記票程序的獨立審查程序以及司法審查或其他相當的程序，以便選舉人能相信投票的安全和選票的統計。提供給身心障礙者、失明或文盲的協助應可獨立操作。應該向選舉人充分告知這些保障。
21. 儘管《公約》不強迫實行任何特定選舉制度，但締約國實行的任何選舉制度必須與第二十五條保護的權利相符，並必須保證和落實選舉人自由表達的意願。必須執行一人一票的原則，在每一國家選舉制度的架構內，投票人所投下的票應一律平等。劃分選區和分配選票的辦法不應該扭曲投票人的分配或歧視任何團體，不應該無理排除或限制公民自由選擇其代表的權利。
22. 締約國報告應該說明為了保證真正、自由和定期選舉，他們採取了何種措施，他們的選舉制度是如何保證和落實投票人自由表達的意志的。報告應該闡述選舉制度和解釋社群中的不同政治見解如何體現在選出的機構中。報告也應該闡述確保所有公民實際上能夠自由行使投票權的法律和程序，並說明法律如何保證選舉程序的保密、安全和有效。報告應該解釋所涉期間這些保障的實際落實情況。
23. 第二十五條第三款涉及到公民在一般平等的條件下擔任公職的權利和機會。為了保證在一般平等的條件下的機會，任命、陞遷、停職和解職的標準和程序必須客觀和合理。在適當情況下不妨採取積極措施，確保所有公民可

平等擔任公職。要保證擔任公職的人無政治干涉或壓力之虞就需要將機會均等和擇優錄取的一般原則做為擔任公職的原則，並提供工作保障。尤其重要的是保證個人在行使第二十五條第三款規定的權利時，不受到基於第二條第一項所指任何理由的歧視。

24. 締約國報告應該闡述擔任公職的條件、適用的任何限制和任命、陞遷、停職和解職或離職職務的程序以及適用於這些程序的司法或其他審查機制。報告也應該說明如何落實機會平等的要求，是否採取了積極措施，如果是，程度如何。
25. 為了保證充分享受第二十五條保護的權利，公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他可以對公共問題發表意見，而不受新聞檢查或限制，和發表公眾意見的媒體。它還要求充分享受和尊重《公約》第十九條、第二十一條及第二十二條保證的權利，包括個人或透過政黨和其他組織從事政治活動的自由、辯論公共事務的自由、舉行和平示威和集會的自由、批評和反對的自由、印發政治文宣的自由、競選和宣傳政治主張的自由。
26. 結社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事務的組織和協會的權利是對第二十五條保護的權利的重要補充。政黨和黨員在公共事務和選舉活動中發揮重大作用。國家應該保證政黨在其內部管理中遵守第二十五條適用的規定，以便使公民能行使該條規定的權利。
27. 考量到《公約》第五條第一項的規定，第二十五條承認和保護的任何權利不得解釋為暗示有權從事或確認旨在破壞《公約》保護的權利和自由或對它們加以較《公約》所規定的範圍更廣的限制的任何行為。