



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/58
18 March 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
议程项目 11

公民权利和政治权利

民主与人权的相互依存关系

第二次“民主与法制”专家研讨会报告 *
(2005 年 2 月 25 日至 3 月 2 日，日内瓦)

秘书处的说明

秘书处谨向人权委员会成员转交按照委员会第 2003/36 号决议召开的第二次“民主与法制”专家研讨会的报告。

* 附件仅以提交语文分发。

内 容 提 要

应人权委员会请求，人权事务高级专员办事处于 2005 年 2 月 28 日至 3 月 2 日在日内瓦召开了关于民主与法制问题的专家研讨会。来自不同地区的 12 名专家参加了研讨会。感兴趣的政府观察员、联合国各专门机构、基金和计划署以及政府间和非政府组织也参加了研讨会。

研讨会的目的是提出一项分析方针，以就民主与法制这一主题得出切实和立足行动的结论。在此过程中，研讨会吸取了 2002 年 11 月 25 日和 26 日召开的第一次专家研讨会的成果，同时考虑到其结论及其确认供进一步审议的问题单。

研讨会讨论的主题及其结论载于本报告。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	4
一、研讨会开幕.....	4 - 8	4
二、民主、人权和法制与权力动态之间的相互作用.....	9 - 12	6
A. 定期、公正和自由选举：促进和保护人权的重要因素	9	6
B. 权力分立和对斟酌绝对权的限制.....	10 - 12	6
三、对民主、人权和法制的挑战： 如何处理平等、参与和问责制问题.....	13 - 18	7
A. 国内动乱、紧急事态和冲突的管理	13 - 14	7
B. 有罪无罚	15 - 16	8
C. 腐 败.....	17	9
D. 处境不利群体诉诸法律的机会	18	9
四、加强民主与法制的措施——经验教训：国家和区域观点.....	19	10
A. 联合国技术合作方案.....	19 - 25	10
B. 加强司法基础设施的措施和有关的培训、教学和教育	20 - 21	11
C. 议会援助	22 - 24	11
D. 冲突后局势	25	12
五、结论和建议.....	26 - 85	12

附 件

一、LIST OF PARTICIPANTS	21
二、AGENDA.....	23

导 言

1. 按照人权委员会第 2003/36 号决议，人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2005 年 2 月 28 日至 3 月 2 日举行专家研讨会，以“民主与法制”为主题进一步研究民主与人权的相互依存关系。12 名专家参加了研讨会。参加研讨会的还有各国观察员，联合国各专门机构、基金和计划署以及政府间和非政府组织。与会者名单载于附件一。

2. 研讨会议程(附件二)是在大会¹和人权委员会以及 1993 年在维也纳召开的世界人权会议通过的《维也纳宣言》和《行动纲领》确定的原则、挑战和优先考虑基础上制定的。还适当考虑了第一次专家研讨会的结论(E/CN.4/2003/59, 第七节)，确定供进一步审议的问题以及 1988 年发起的新的民主政体或恢复民主的政体国际会议、尤其是 2003 年 9 月在蒙古召开的第五次会议的建议。

3. 研讨会的组织理念是促进提出一项分析方针，并据此得出切实和立足行动的结论。小组讨论和此后的一般性辩论为探讨与审议主题有关的国家和区域做法提供了论坛。本报告概述了会议的进展情况以及专家的结论。

一、研讨会开幕

4. 研讨会是由联合国人权事务副高级专员 Mehr Khan-Williams 主持开幕的，随后是南非议会前议长、研讨会的主席 Freny Ginwala 博士的主旨发言，接下来由 Dinah Shelton 教授作第二项主旨发言。

5. 副高级专员在她的开幕词中，确定了研讨会的主要目标，即促进就民主、人权和法制之间的相互作用进行建设性对话。她指出，第一次研讨会促进了从具体权利所有人的角度加深理解民主体制和民主进程。民主与民主结构涉及到国家的所有要素，包括司法，其中，法制始终是不可或缺的，人们日益将民主和民主结构视为服务于公民的有力手段。法制是一个动态的概念，它有明确的参数。秘书长在其提交安全理事会的关于冲突和冲突后环境中法制和过渡时期司法问题的重要报告中，提到了民主施

¹ 秘书长在其提交大会的报告(A/49/512)中确认了加强法制的框架。这些因素对研讨会在这领域的工作提供了必要指导。

政的某些基本原则，也即法律面前人人平等、参与决策以及程序和法律的透明度。某一个因素的恶化可严重削弱民主和人权的整体框架。副高级专员强调，需要切实地进一步推动民主、法制和人权，包括《千年宣言》作为优先考虑载明的的发展权。必须采取具体措施，落实各项公民权利和政治权利以及少数人权利，消除针对妇女的暴力和仇外心理，促成更具包容性的政治进程，强调新闻自由和知情权，乃至其他权利和自由。最后，她强调，必须将法制看作是一种必须品，而不是一种奢侈品，应进一步鼓励民间社会为促进和巩固民主与人权作出不可或缺贡献。

6. **Ginwala** 博士在他的主旨发言中，强调了第一次专家研讨会的一些结论，尤其是民主与人权作为在全球传播的整体概念的不可分割和相互依存的性质。与此同时，不存在单一的普适民主模式。民主机构存在于所有社会。据 **Ginwala** 博士所言，我们面临的挑战不是接受某一种民主模式，而是在立足和加强现有文化和机构的基础上，强调民主概念和做法的普适因素。目前专家研讨会的价值部分在于宣传了具有明确要素的民主概念，因为每个国家都声称自己是民主的，但实际上许多国家并不民主。由于谁也不能说自己是完美无缺的民主国家，因此，应将民主看作是一个不断演进的进程，需要继续得到发展和支持，以提高所有人的生活质量。在这个意义上，社会和经济进步与民主之间并没有隔阂。**Ginwala** 博士阐明了第一次专家研讨会以来对民主和人权的一系列挑战。它们包括在一些国家贫困加剧，导致了人的安全状况恶化；涉及使用武力的非法占领和大规模方针；与非法干预有关的问题；在一些较稳定的民主国家人权受到侵蚀；在打击恐怖主义的斗争中侵犯战俘权利；宗教自由与表达自由之间目前存在的冲突；全面压制妇女和妇女难以诉诸法律。他最后说，我们面临的挑战仍然是建立更为全面的人权观念。将民主的成份纳入人权议程中去。

7. **Shelton** 教授强调，研讨会通过确定民主、人权的法制的指导原则，旨在弄清实现正义的社会有哪些必要的机构和进程。法制是支撑正义社会的第三根支柱。法律确保对人权和基本自由的最低限度的保障，这就提供了民主机构得以运作和民主治理得以加强的框架。相反，既不民主也不尊重人权的法制便是专制。法制应提供司法平等，并纳入平等原则，以确保具体情况下的正义结果。它应努力确保实质性平等，包括在必要时给予差别待遇。

8. 他指出，由于宣扬例外论，违反国际义务，法制日益受到挑战。然而，全球各国人民继续为民主权利而斗争。法制、人权和民主虽然是同等重要的，社会在其演化

的不同时期，可能要求更多地强调某一因素，但并不将它与其他因素分割开来。**Shelton** 教授在发言的最后强调说，民主、法制和尊重人权实际上不可分割，相互依存，因为没有人权和法制的民主即是压迫，没有民主和法制的人权即是无政府主义，没有民主和人权的法制即是暴政。

二、民主、人权和法制与权力动态之间的相互作用

A. 定期、公正和自由选举：促进和保护人权的重要因素

9. **Daniel Thüerer** 教授提交了他的论文，认为定期、公正和自由选举不仅是民主施政的手段，而且本身也是民主进程的一个重要方面。此外，在概念上，它与平等普选原则相重叠。一般称为选票年的 2004 年的事态显示了世界各国公民在其本国政治制度中的中心地位，与此同时，某些国家则遭遇严重挫折。推动民主参与和加入国际社会的关键是在这一过程中应出现一部“世界法”，打破国际法与宪法之间的界限。对维和努力和国际社会加强民主基础设施的努力的参与，都证实了这一一体化的制宪方针。**Thüerer** 教授指出，人民拥有定期投票权，如此才能确保民主制度维持必要的能力，经投票罢免政府，制止因缺乏透明度必然会出现的权力的私下积累和压制。政府仅通过全民公决或协商进行治理，试图取代真正的民主定期选举，也是不可接受的。自由选举的概念要求多党并存，开展活动，在国家允许的选举中竞争。在这一方面，专家提请注意代议制民主的三个宪法条件，即消极自由、法制和非集权化。

B. 权力分立和对斟酌绝对权的限制

10. **Mirosław Wyrzykowski** 法官在其关于权力分立和对斟酌绝对权的限制问题的陈述中，试图说明民主概念与法制概念之间的共同标准。其陈述的中心论点涉及在宪政民主中，体现了合作规则并受特定民主形式制约的程序；各种形式的政治多元主义的原则；选举制度作为在自由和平等参与环境下贯彻代议原则的途径的中心地位；作为民主问责制的一种形式，议会对行政部门的信任原则。他还强调了两院议会制的兴起，认为这体现了在民意代表问题上的不同理念。在这一点上，他强调政治进程应进入更广阔的决策领域，并应建立各种稳定的民主施政机制。**Wyrzykowski** 法官指出，

在特定法律的宪法合法性问题上，由谁来负举证责任，在很大程度上决定了司法“积极”参与解释宪法的程度。他最后强调了加强政治的“规范化”，巩固司法审查以减少宪法机构随意性的作用，以及国家职能(根据宪法规则)的合法性与民主表达的民意之间的关系。

11. 与会者提到了人权事务委员会的第 25 号一般性意见。他们还确认了国际和区域管辖权的重要性。他们强调，选举是法制的一个组成部分。近年来，在选举问题上，普选方针与选举人方针之间始终存在距离。同时，落实经济、社会和文化权利被视为对民主施政至关重要，而民主施政必须满足进行定期、自由和公正选举的要求。与会者还指出，在法官履行其对宪法条款的司法审查这一重要职能时，行政部门所持的怀疑态度往往是源于对法官作为法律的中立仲裁人和解释者的基本误解。

12. 在讨论期间强调的问题包括在民主施政中集体权力，尤其是自决权的重要性，参与程度更高的民主制度前景，以及宪法法院确保定期、自由和公正的选举程序的基本作用。在权力分立和对斟酌绝对权的限制问题上，专署管辖权的原则应在对各种国家机构的立法、释法和执法作用作宪法区分并规定其内在关系的意义上加以实行。

三、对民主、人权和法制的挑战： 如何处理平等、参与和 问责制问题

A. 国内动乱、紧急事态和冲突的管理

13. 哈佛大学人道主义政策和冲突研究方案协理主任 **Mohamed Mahmoud Mohamedou** 博士在研讨会上发言，谈到了法制作为确保民主施政和人权的工具箱的一部分的作用。他说，法律始终与道德或宗教规范系统不同。他强调了国际人道主义法与国际人权法之间的联系，以及对后者的克减状况及其影响。在这一点上，《公民权利和政治权利国际公约》第四条、锡拉库萨原则和人权事务委员会第 29 号一般性意见进一步澄清了克减法的问题。**Mohamedou** 博士回顾说，人权和人道主义法作为既定的法律体系，代表了整个国际社会加强保护人类尊严的共识和意愿，因此，他认为 2001 年 9 月 11 日之后的时代显然是促进和保护人权方面的一个退步，因为这个时代充斥了煽动性言辞、政治偏见和普遍的国际分裂情绪。他警告说，在学术研究和决策

中，将安全与人权相互对立的做法是危险的，消极的。最后，Mohamedou 博士提出了一系列促进恢复和平与常态的行动基准。

14. 人们讨论了拉丁美洲紧急状态的复杂性以及这类局面对法制的破坏问题，并表明了看法。有人指出，即使在特定环境下克减某些人权是法律允许的，也是可以理解的，但必须允许进行民主辩论，以推动充分理解此类克减为什么有其必要性。与会者还讨论了刑事司法面临的挑战以及刑事拘留案件中上诉遭到拖延的问题。

B. 有罪无罚

15. Lyal S. Sunga 博士提交了关于有罪无罚挑战民主、人权和法制问题的论文，他分析了民主、人权和法制之间存在的观念、逻辑和规范性联系。他还从第二次世界大战后期的历史演进和动态以及冷战结束以来的法律合作和有关事态发展的角度，评论了国际社会对民主权利的考虑。冷战的结束，使国际社会得以超越正式的体制性和程序性方针，制定更为广泛的规范性民主概念，这体现在《世界人权宣言》第二十一条，《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条和《消除对妇女一切歧视公约》第七条中，同时涵盖了民主施政不可或缺的其他公民权利和政治权利，以及某些经济、社会和文化权利。问责制，就一般政治问责制和公职人员的个人责任而言，始终对民主施政至关重要。有专家强调了在新的民主政体或恢复民主的政体国际会议上现政府对某些类型的罪行的有罪无罚现象的关注。最后，他就采取切实行动消除有罪无罚提出了一整套 10 项建议，并欢迎就此作出讨论。这些建议包括邀请各国政府交流消除有罪无罚的最佳做法，确保平民对军人的问责，保持在刑事方面的合作，以及批准《国际刑事法院罗马规约》。

16. 此后的讨论涉及会员国对其所批准条约的民主执行；在建立有关机制，追究个人刑事责任，例如国际刑事法院、前南斯拉夫国际刑事法庭和卢旺达国际刑事法庭之外，国家真相与和解委员会的重要作用。人们建议，人权事务高级专员应能请求安全理事会采取紧急行动，处理一个国家中发生的严重侵犯人权和人道主义法的事件，这一能力应正式列入目前联合国的改革方案。政府应制定国家行动计划，解决有罪无罚问题。

C. 腐败

17. Palan Mulonda 先生谈到选举腐败对促进民主、人权和法制构成挑战的问题时，利用围绕议会选举请愿的津巴布韦案例研究，批判性地分析了选举中的腐败做法和滥用职权。津巴布韦 1991 年恢复了政治多元主义和多党制民主政体，在审查其宪法框架时，设立了选举委员会和人权委员会等施政机构，以按照国际人权标准开展选举。然而，这些积极的事态发展并不是一帆风顺。在这一方面，腐败，尤其是选举腐败，构成了重大威胁。案例研究提出有关证据，表明一位议会候选人(政府前部长)滥用政治信任和政治资源，在选举中购买选票，深入阐述了政治腐败对民主基础的腐蚀性。该案例研究进一步阐述了津巴布韦的高等法院和后来的最高法院宣布选举无效，要求重新进行投票，显示了其在维护法制和确保人权方面的至高无上的作用。该专家还提出了在国际、区域和次区域各级对经济腐败和政治腐败的不同处理。国际、区域和次区域文书倾向于强调经济腐败问题，而不是政治腐败问题，而实际上，二者是互相作用的。在这一点上，提到了 2003 年 12 月开放供签署的《联合国反腐败公约》、2003 年 7 月通过的《非洲联盟防范和打击腐败公约》以及在次区域一级，南部非洲发展共同体 2001 年 8 月通过的《反腐败议定书》。在讨论中，人们强调，当务之急是针对所有这些文书，建立切实和适当的执行机制。

D. 处境不利群体诉诸法律的机会

18. 关于处境不利群体诉诸法律的机会问题，S. Muralidhar 博士提出了一系列处境不利群体，他们的地位主要表现为缺乏获得资源和服务的功能性能力。该专家列举了国际人权文书的有关条款，包括人权事务委员会关于第二条的一般性意见。专家举出了一些例子，说明南非和印度等国的宪法法院和最高法院如何根据《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的有关条款作出裁决，虽然有关国家的法律或政府政策不涉及某些案件，例如与在工作场所对妇女进行性骚扰有关的案件。Muralidhar 博士还谈到在其他一些案例中，法官依据国际法律原则和准则，而不是机械地解释适用的国内法律，促成了一些更为积极的结果。妨碍行使诉诸法律权的因素主要是缺乏对人权的普适性和经济、社会和文化权利的可审理性的理解，难以负担费用，豁免权和有罪无罚。贫困必然导致的种种艰难是妨碍获得诉诸法律的公平机会的主要因素。实际上，性工作、流浪、非法居住、精神恍惚症和其他社会条件

状况的耻辱化，根据人的地位将其作为犯罪者推入刑事司法系统：不是因为他们的行为，而是因为他们的身份。在一些重大灾难，例如博帕尔毒气泄漏事故中，要求私营公司承担责任的问题也需要立即引起注意，这样，受害者才能最终获得补偿。在讨论中，与会者大力强调了需要采取适当行动，增进妇女诉诸法律的机会，及其对民主施政的参与。据认为，贫穷是一个严重的障碍。

四、加强民主与法制的措施—— 经验教训：国家和区域观点

A. 联合国技术合作方案

19. 若干联合国机构审议了与民主、法制、司法合作、冲突和冲突后局势以及转型期国家人权支助有关的问题。维和行动部代表介绍了联合国在冲突和冲突后局势中的维和行动问题，侧重于在过渡期加强当地警察、司法和法制的重要性。维和行动部认为，当地领导权至关重要，当地所有权也很关键。目前的项目是引导当地法律与国际标准保持一致。利用了当地的习俗和传统来促进转型期国家的维和进程。政治事务部着重介绍了在新的民主政体或恢复民主的政体中的民主和法制改革项目，强调在这些局势中，没有任何完美的制度，每一项方针都应针对具体需要加以调整。政治事务部强调了在选举事务中必须有一个协调中心，同时将选民登记看作是开展教育的机会，例如阿富汗的情况。开发计划署在处理议会和执法机构问题时，强调了民主和人权不仅仅是发展手段，其本身即是目的。人们对这样一个问题表示了关注，即在警察不受穷人信任，法官和警察被看作不可靠或有偏见时，民主和人权是不能取得进展的。人权高专办概述了其支持转型期国家的活动，强调了不能只注重过程。人权高专办的主要目标是赋予当地权利所有人以权力，并加强有关工作的执行。这项任务应与其他机构合作完成。所有发言者都强调了需要加强相互之间的合作。在接下来的讨论中，人们强调了不仅在提供服务时，而且在开展技术援助方案初期确定优先考虑和战略时，与当地民间社会保持密切接触的重要性。

B. 加强司法基础设施的措施和有关的 培训、教学和教育

20. Param Kumaraswamy 先生探讨了可采取哪些措施，加强司法基础设施和法官的有关培训、教学和教育。法官要想保持独立，必须不受外部压力。他重申，司法独立的一些核心价值，包括职务安全、经济安全、体制性独立以及司法任命和晋升，是基于客观的因素。然而，法官与其他公共当局一样，仍然需要某种形式的问责，在司法独立与问责制之间应求得谨慎的平衡。

21. 讨论小组的参加者提到了教育司法界适当适用现有人权条约面临的挑战；加强司法问责制的必要性；法官任命问题；提供经常性技术援助，帮助发展中国家进行司法培训的必要性以及维护司法独立的问题。

C. 议会援助

22. Dulce Maria 参议员从拉丁美洲地区受益国的角度谈到议会援助问题。在经济全球化的当今世界中，民主是一个主导性的施政制度，在这一制度中，人权代表了其伦理的一面。在许多拉丁美洲国家，政治现实导致的困难和挑战影响了人们对民主的认知，民主政治制度之所以日益丧失信誉，是由于没有能力通过民主选举的政府，满足社会的发展需要，尤其是缩小经济不平等。如此一来，根据开发计划署的报告，该地区贫困者的比例已超过了 40%。在这种政治不信任的气氛下，议会被视为对选民的需要不敏感，高高在上。因此，需要大力加强议员的代议合法性和公信力，并加强议会的立法和组织职能和议员的财政自主。扩大和加强民主的唯一途径是在民主与人权之间建立充分和有效的联系。议会在发展民主方面有必不可少的作用，同时，还应在制定公共政策时，通过维护政治稳定、公平代表性和效率履行其社会和经济责任。

23. François Borel 教授从援助国角度谈到了援助议会的问题。议会是民主的具体体现。在这一点上，他强调议会议员必须具有代表性，并指出在世界大多数地区，妇女在议会中代表不足。援助议会体制对发展和人权至关重要。Borel 教授强调了需要向议会提供必要的技术和实质性支持。应当改善其基础设施，即提供图书馆和档案资源、计算机服务和后勤服务，除此之外，议会在处理政治问题时，还可受益于咨询服务支持，包括在对各议会委员会的咨询服务，修订议事规则，与媒体关系的正常化乃

至加强妇女的参与等方面的支持。从专家的角度来看，有关援助需要应当在个案基础上加以评估。各国议会联盟在这方面提供了非常有益的支持。

24. 各国议会联盟的 **Martin Chungong** 先生指出，议会往往缺乏物力资源，难以适当履行其职能。作为人权的监护者，议会必须是有效的和有代表性的，这意味着它们应当体现公民的意愿。它们还应保证公众能够通过适当的通讯手段与它们进行接触，同时是负有责任的、透明的、有代表性的和有效率的。议会应制定内部程序，赖以作出有效决定，并建立评估其成员工作绩效的制度。国家一级的决定必须与当地需要保持协调。他强调了在议会日常活动的许多方面给予援助的重要性，包括机构发展和提高认识。最后，他建议研究可采取咨询服务、研讨会和对其他国家的考察的形式。

D. 冲突后局势

25. **Sofia Macher** 女士谈到冲突后局势中民主与人权的相互依存关系，并侧重于法治问题。她描述了冲突后局势中真相与和解委员会的职能，以及建立将全社会，包括受害者、犯罪者和其他有关行动者都纳入进来的国家进程的意义。**Macher** 女士探讨了在司法系统被摧毁的情况下满足受害者伸张正义需要的条件，并建议，应作出一切努力，建立国家法庭，而不是国际一级的法院。在某些情况下，这类机制可扩大对公民和受害者的容纳，增加其可获得性，进而加强其自身的效力。谈到赔偿问题，**Macher** 女士坚决支持制定一项综合方案，不仅仅限于进行财政赔偿，还要恢复对人的尊严、人身安全以及社会和经济复兴的重视。为推动国家为冲突后和解作出的努力，国际社会可考虑进行债务减免。与会者提出了与冲突后局势中民主转型、定期交流经验和教训以及提供必要的技术援助有关的问题。

五、结论和建议

26. 专家们商定了下述结论：

27. 民主与法治是相互依存的，二者对创建一个人权得以实现的环境都是不可或缺的。

28. 已故人权事务高级专员塞尔希奥·比埃拉·德梅洛在第一次民主问题专家研讨会期间提出的整体民主观，包含了程序和实质、正式机构和非正式机构、多数群体

和少数群体、男和女、政府和民间社会、政治和经济、国家和国际，它仍然是有效的和可以实现的。

29. 世界各大洲在推动民主方面取得了巨大成果。每个社会都有其自己适当的民主机构传统，应当在普遍接受的原则和准则指导下发挥作用。

30. 专家们认为，人权委员会应继续发挥关键作用，推动对作为民主基础的原则、准则、标准和价值观以及法治概念的基本要素有一个共同的理解，并促进各项国际文书中列举的人权内容的规范化。

31. 妇女在社会中的从属地位往往使她们难以维护并享有其人权，包括宪法和法律中规定的人权。妇女不仅普遍在社会中地位低下，而且在每个处境不利群体中也属于最下层——贫困者中的最贫困者。必须采取专门措施，促使妇女意识到她们的权利以及有助于妇女维护并享有各项人权的有关机制。

人权、民主和法治之间的相互作用

32. 国家肩负民主、人权和法治监护者的最终责任。它们应利用一切国际和区域援助和合作手段，加强国家一级的能力建设。国际社会应通过能力建设、实地服务和监测工作提供支持。

33. 法治、人权和民主之间的关系不是一个简单的等边三角形。具体形势往往要求更多地强调某一个因素，同时不忽略其他因素。因此，体制崩溃的国家或许需要重建其民主机构和法治，以确保尊重人权和基本自由。一些国家曾实行威权主义统治或民粹多数否认了许多人的权利，在这些国家，或许应优先考虑恢复人权和基本自由及其保护制度，包括司法。

34. 自由、公正和定期的多党制选举是民主、法治和保护人权的核心部分。它们作为实现自我和承认人的尊严的手段，也是一种自足的价值。定期选举对确保代表在行使赋予他们的法律或行政权利时的问责制也必不可少。选举应酌情委托一独立机制进行，不受可能损害选举公正性的行政或其他干扰。

35. 关于《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条的第 25 号一般性意见应用来指导落实参与公共事务权、选举权和平等参加公务的权利。按照这一一般性意见，承担公共事务是一个广泛的概念，涉及行使政治权利，尤其是行使立法、执法和行政权利。它涉及到公共行政的所有方面，以及在国际、国家、区域和地方各级制定

和执行政策。应根据宪法和其他法律对权力和公民个人行使参与公共事务权的手段作出分配。

36. 表达自由、集会自由和结社自由是民主和民主选举过程的必要条件。应当采取积极措施，克服种种具体困难，例如文盲、语言障碍、贫穷、妨碍有选举权的个人通过迁徙自由有效行使其权利的因素。关于选举的信息和材料应同时以少数群体的语言提供。

37. 被选举权和选举权是密切相关的。有效落实前者，确保了对候选人的自由选择。对被选举权的任何限制，例如最低年龄等等，都必须基于法律规定的客观和合理标准，不以性别、宗教、种族或任何其他歧视性理由排斥任何人。不应允许规定任何不合理的或歧视性的要求，例如教育、居留地、出身或政治从属关系。

38. 国际合作和民间社会的参与对建立广泛的多元机构以及支持定期选举和其他民主进程是不可或缺的。

39. 国家的所有机构都应以透明的方式运作，并实行问责制。透明度对确保尊重法治至关重要。因此，必须确保公众有机会了解关于公共事务和政府运作的信息。国家应制定和执行有关法律，保证公众广泛了解信息。

40. 主权、国家安全以及公共秩序、利益和道德应本着国际法的精神来加以解释，因为它们赋予了国家机构斟酌决定权。重要的是，任何权力都不能不受制约，同时，在国家不同职能之间，应保证权力分立。

通过确保平等、参与和问责制来应付对民主、人权和法治的挑战

41. 平等、参与和问责制的基本原则源于、强调并保护了人权、民主和法治。因此：

冲突、动乱、恐怖主义和安全体制

42. 国家必须在冲突和国家紧急状态期间按照国际法、法治和民主原则履行其人权义务。采取任何措施，暂时中止需要克减的那些人权，都必须是适度的、非歧视性的、尊重国际义务并严格地与局势的严重程度相适应。在任何情况下，国家都不得终止或否认不可克减的权利，例如不受酷刑和奴役的权利、法律规定的平等权和对在主

管法庭面前接受公正无偏的庭讯的基本保障。对军队和安全部队的持续的社会监督至关重要。

43. 法治遭到破坏将从根本上限制享有人权和实施人道主义法。国际人权法和国际人道主义法二者共同加强了赖以建立可预测、有秩序和尊重人权的社會秩序的規則体系。这两套法律体系都在追求保护人权和减少人类痛苦，因此，是相互重叠的。

44. 最近对恐怖主义的一些反应导致了在国内和国际上侵消人权和违反法治的情况。严重侵犯人权和国际人道主义法的行为包括，例如，非法抓人和驱逐、酷刑以及违反 1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约》的规定。这对促进人权构成了挑战。

45. 将安全与人权对立起来的理论和做法是危险的，也是消极的。需要提高警惕，尤其是因为在特殊局势下，法治和民主体制的重要性只会增加，而不是缩小。

46. 在危机和社会动荡时期，对有效享有权利的威胁可来自在司法和在实施安全法过程中克减权利。近来的事态发展，包括冲突和恐怖主义，都有可能侵消法治。

有罪无罚

47. 所有国家都必须在法律范围内行事，并鼓励对滥用权力和作奸犯科实行问责制。制定国家行动计划，消除有罪无罚现象，或将成为执行这一原则的适当手段。这些计划应建立在全面方针基础上，包括各种相辅相成的措施，例如司法问责制、真相与和解机制以及赔偿方案。制定此类计划时，应鼓励参与，并考虑到民间社会的意见。

48. 消除有罪无罚要求在国际和国家各级采取有效措施、专家们认为，必须推动各国批准《国际刑事法院罗马规约》。各国必须加强其能力，以调查和起诉犯有战争罪、反人类罪和种族灭绝罪的罪魁祸首。此外，为加强问责制，必须鼓励不仅批准有关国际文书，而且作出一切努力，在国内执行这些文书。国际社会应加强其在这方面提供技术援助的能力。

49. 对国际犯罪的受害者应给予特殊关注，对他们的需要应优先考虑。他们的权利和需要，必须摆在问责制和司法方面政策考虑的中心位置。他们应能参与事关其权利的决策。

50. 不仅应对侵犯人权的行为作出反应，还应建立有效机制，防范这些行为。必须注重建立预警能力，以解决有罪无罚问题。在这一方面，专家们建议，人权事务高

级专员应当能够会同秘书长，针对有罪无罚成为全局性问题的情况，要求召开安全理事会。同样，应当加强在刑事方面的相互合作。在这个问题上，区域措施可能是一种有益的模式。

51. 在考虑消除侵犯人权行为有罪无罚行为的需要和确定有罪无罚对民主和法治的影响时，建议开展一项研究，分析人权义务与国家责任法之间的关系，同时考虑到普遍管辖权问题以及国家和外交豁免做法。

腐 败

52. 所有形式的腐败，包括政治、经济和公司腐败，都将损害民主价值观和民主体制，削弱对权利的享有，破坏国家落实人权，尤其是经济和社会权利的能力。应在国家和国际各级广泛筹措打击腐败的资源。

53. 国际社会的反腐败斗争应当是广泛的和全面的，更严肃地考虑政治腐败，以巩固新的民主政体和恢复的民主政体。

54. 当务之急是颁布适当法律，消除滋生腐败的各种结构性弊端。同样，必须进行国际合作，打击腐败。例如，国家必须为其银行系统作出规定，以确保不得保有腐败利润，而应将其交还起源国。应当促进批准和执行有关的国际、区域和次区域文书，尤其是《联合国反腐败公约》，以及与洗钱有关的文书。还应当鼓励达成双边反腐败协定。

55. 反腐败战略应由国家主导，建立在透明度和问责制原则基础上。应尊重和加强知情权，包括获得政府信息的权利，以及表达自由和新闻自由。减贫措施应考虑到极端贫困和文盲与腐败之间的联系。努力实现《千年发展目标》提供了消除发展不足和腐败的重要机会。

56. 为打击选举过程中的腐败做法，要求监督选举的主要机构，例如选举机构、警察和反腐败机构之间进行合作。

57. 应当颁布公职人员、民意代表和公务员的行为守则，他们应定期公布自己的财产。选举法应解决政党的筹资问题，包括竞选活动的筹资和公司的作用。反腐败法还应解决国内和国际性收受贿赂的问题。

否认处境不利群体诉诸法律的机会

58. 诉诸法律是有效落实人权以及民主和法制的基本条件。它不仅仅意味着诉诸法律部门。它还意味着诉诸不那么正式的一类机构和体制，例如国家人权机构、监察员、调解员以及能够帮助别人维护权利和与国家机构打交道的内行人士。

59. 剥夺诉诸法律的机会通常意味着否定人权、政治排斥和法律的不确定性。此外，它往往导致缺乏权利意识或对权利抱怀疑态度。处境不利群体或弱势群体，包括少数人群体最有可能被剥夺诉诸法律的机会。国家应制定有关政策并拨付资源，帮助民众，尤其是处境不利群体意识到自身的权利。

60. 诉诸法律面临多重障碍，其中包括贫困、缺乏教育和文盲(影响世界上 7.8 亿居民)和歧视。一般说来，没有机会诉诸法律者往往是农村妇女，在许多情况下，是少数人群体的成员。国家必须做出切实努力，实现《千年发展目标》，为处境不利者谋福利。

61. 处境不利群体的许多成员被剥夺了诉诸法律的机会，是因为难以负担与司法机构打交道的成本。其他问题，从法律程序缓慢和司法腐败到缺乏关于有关程序的信息，迫使人们通过非正式手段或法外甚至非法行动来解决争端。

62. 对穷人的法律援助是在社会上缩小穷人与社会其他阶层差距的有用甚至不可或缺的方法。此类援助没有固定的模式，国家应考虑各种方针，以找出最有效的方针。必须侧重于可负担性和服务质量。法律援助服务不应纳入正式的司法机构中，而应独立于司法控制。应将法律援助理解为一个广泛的概念，不仅仅限于正式的法律程序，还应包括咨询服务，以帮助民众获取利益和服务。

63. 教育，尤其是消除文盲和普遍的人权教育对提高处境不利群体的权利意识至关重要。在一些情况下，国家批准了人权文书，并通过了执行法，但需要进一步通过有关政策并拨付资源，以帮助民众，尤其是处境不利群体了解如何来行使权利。

64. 逐步协调民间争端解决机制与正式法律系统之间的关系，可改进司法行政。应注意监督民间争端解决机制，以确保尊重国际商定的人权。正式和非正式法律系统之间的磋商、对话和协调可增加诉诸法律的机会。

65. 国家应考虑建立有效程序，处理大规模犯罪和侵权行为。必须结束对国家和非国家行为者，包括其腐败行为的有罪无罚。

66. 应当制定一套总体原则，强调处境不利者诉诸法律权利的最低限度的核心内容。这些原则应成为对法律系统各方面进行法律和机构改革的公认依据。

67. 专家建议，国家应审查穷人的哪些活动通常被视为犯罪，因而需按照刑法制度加以处理，以将某些基本上不造成伤害的行为非刑事化，因为这类罪名倾向于惩处处境不利群体，而不是作奸犯科的个人。

68. 还应进一步注重研究少数人群体和社会中其他处境不利群体的特殊需要，例如妇女、儿童和非公民。同时，应当意识到处境不利群体因为丧失经济、社会和文化权利，诉诸法律面临重重困难。

加强民主和法制的措施——经验教训：国家和区域角度

69. 与会者提出了一系列措施，以加强和促进民主和法制，这些措施尤其关系到司法当局和议会。与会者还意识到转型期国家的特殊需要以及联合国在这方面不可或缺的作用。就此：

加强司法基础设施

70. 司法独立是按照国际规范进行民主施政和民主委任的核心部分。国家应尊重《联合国关于司法机关独立的基本原则》。然而，有人对确保法官问责制的方式表示了关注。虽然承认权力分立和不干预司法职能的原则的重要性，尤其是就政治压力或其他政府机关施加的影响而言，但对法官需要进行问责。

71. 司法廉洁是公正司法的关键因素。尚未制定法官行为守则的国家应考虑采纳《班加罗尔司法行为原则》。在这一方面，必须实行司法纪律并消除有腐败行为的法官。

72. 法官应当代表社会中处境最不利的群体，对他们的需要保持敏感并做出反应。国家应考虑培训法官，对与妇女和其他处境不利群体有关的特殊问题保持敏感。

73. 国家应认真考虑包括在国际人权法和判例领域进行强制性、定期性和持续性司法教育。法官应接受更多培训，了解国际人权标准和判例，以及在国内适用国际人权法的方式。

74. 应请人权高专办在司法培训领域进一步制定技术援助方案。应当结合对国家适用国际标准的技术援助，解决与国家法院甚至在尚未批准国际条约或尚未颁布执行法的国家中适用国际人权法有关的问题。

75. 应做出努力，探讨如何开发在国内环境下适用国际人权法和判例的国家高等法院的法律意见数据库。

向议会提供有效援助

76. 民主是能够自我纠错和提供了实现人权和基本自由希望的唯一施政制度。应当支持和加强议会作为人权监护者的监督作用。议会在按照国际标准改革国家法律方面发挥了基本作用。代表了民意的有效议会对民主治理至关重要。

77. 对在能力建设领域援助议会的倡议给予了支持，这类支持值得欢迎，并应得到加强，以使选民，尤其是民间社会和处境不利群体能有更多机会接触议会。

78. 应做出努力，保护和增进议会议员的权利，使他们能够有效发挥人权监护者的作用。应当支持和鼓励各国议会联盟(议会联盟)通过议员人权委员会在这方面做出的努力。

79. 议会联盟对议会的有效运转至关重要。议会联盟和联合国应加强合作，寻求推进民主做法的共同方针。各国议会联盟制定《议员良好行为手册》的工作是可取的，该手册完成后应广为散发。

80. 议会应欢迎媒体对其工作的报道和批评，以确保在立法和监督政府方面的透明度和问责制，并便利公众更清楚地了解它们的活动。在这一方面，媒体的自由和独立是一个先决条件。

援助冲突后国家

81. 摆脱冲突的社会在解决侵犯人权遗留事件和按照法制走向民主施政方面有其特殊需要。国际社会，尤其是民主国家，应帮助冲突后国家向稳定的民主政体过渡，尤其应提供技术援助和多边论坛中的国际合作。

82. 真相与和解机制是建立问责制和伸张正义的重要步骤。应通过参与性进程建立这些委员会，其合法性应得到受害者的认可。真相与和解机制必须配备足够的人力物力，以公开和有效地履行其任务。对委员会的地位应作出规定，以利采取适当的后

续行动，包括起诉。应承认受害者伸张正义的要求是民主转型期间的一种义务。应做出一切努力，寻求可行的手段和方法来达到这一目的。

83. 赔偿方案是受害者全面融入社会和恢复人类尊严的手段。这类方案不应仅限于财政赔偿，还应按照国际标准加以全面设计。专家建议，人权委员会的特别程序应记录针对妇女的暴力案件，尤其应确保在性暴力案件中受到伤害的妇女获得赔偿。或许需要国际社会提供援助，以支付适当赔偿，包括可能建立国际赔偿机制。

84. 联合国许多部门、机构和计划署，以及区域组织积极参与了帮助会员国在法制基础上建立更具包容性和参与性的民主政治进程。它们的作用必须得到加强。秘书长在其提交安全理事会的关于冲突和冲突后社会法制和过渡期司法问题的重要报告(S/2004/616, 2004年8月3日)阐述的联合国行动框架受到欢迎。

85. 本研讨会的成果应用于指导落实整体民主概念。

Annex I

LIST OF PARTICIPANTS

Experts

Mr. François BOREL (Switzerland), former member of the Swiss Parliament

Mr. Dato Param CUMARASWAMY (Malaysia), advocate and solicitor in Kuala Lumpur and former United Nations Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers

Dr. Frene GINWALA (South Africa), former Speaker of the Parliament of South Africa

Ms. Sofia MACHER (Peru), Centre for Civil and Human Rights of the University of Notre Dame Law School, formerly Commissioner of the Peruvian Truth and Reconciliation Commission

Dr. Mohammad-Mahmoud Ould MOHAMEDOU (Mauritania), Associate Director of the Harvard University Programme on Humanitarian Policy and Conflict Research

Mr. Palan MULONDA (Zambia), Director of the Institute for Human Rights, Intellectual Property and Development Trust

Dr. Srivansan MURALIDHAR (India), advocate before the Supreme Court of India

Senator Dulce Maria SAURI-RIANCHO (Mexico), Mexican Senate

Professor Dinah SHELTON (United States of America), George Washington University School of Law

Dr. Lyal SUNGA (Canada), University of Hong Kong Faculty of Law and the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law

Professor Daniel THÜRER (Switzerland), University of Zurich

Judge Mirosław WYRZYKOWSKI (Poland), Constitutional Tribunal of Poland

Member States

Afghanistan, Albania, Algeria, Armenia, Australia, Austria, Bahrain, Bangladesh, Belgium, Bhutan, Brunei Darussalam, Canada, Chile, Congo, Costa Rica, Croatia, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Estonia, France, Germany, Greece, Haiti, Hungary, India, Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Ireland, Israel, Jordan, Kenya, Luxembourg, Madagascar, Mexico, Morocco, Norway, Oman, Paraguay, Peru, Poland, Qatar, Republic of Korea, Republic of Moldova, Romania, Russian Federation, South Africa, Sweden, Switzerland, Tunisia, Turkey, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Ukraine, United States of America, Uzbekistan, Zambia, Zimbabwe.

United Nations

Department of Peacekeeping Operations, Department of Political Affairs

United Nations bodies and specialized agencies

United Nations Development Programme, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Intergovernmental organizations

African Union, Inter-Parliamentary Union

Non-governmental organizations

Europe-Third World Centre, People's Decade of Human Rights Education

Other organizations and bodies

Kharkiv Centre for Women's Studies, Legal Council "Legi-Team", Peoples' Movement for Human Rights Learning, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law

Annex II

AGENDA

28 February 2005

Morning session

- | | |
|---------------|---|
| 10.00 - 10.15 | Opening statement by the High Commissioner for Human Rights
Introductory remarks: presentation of seminar objectives |
| 10.15 - 10.20 | Adoption of the provisional agenda |
| 10.20 - 10.35 | Keynote address: Ms. Freny Ginwala
Highlights of the first expert seminar and its conclusions |
| 10.35 - 10.50 | Keynote address: Ms. Dinah Shelton |

I. THE INTERACTION BETWEEN DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS AND THE RULE OF LAW AND POWER DYNAMICS

Chairperson: Ms. Freny Ginwala

Panel discussion

- | | |
|---------------|---|
| 10.50 - 11.10 | Introduction of expert paper: Periodic, fair and free elections:
important elements for the promotion and protection of human rights
Speaker: Mr. Daniel Thürer |
| 11.10 - 11.30 | Coffee break |
| 11.30 - 11.50 | Expert paper: The separation of powers and limitations on
discretionary powers
Speaker: Mr. Mirosław Wyrzykowski |
| 11.50 - 13.00 | General discussion
Moderator: Chairperson |
| 13.00 - 15.00 | Lunch break |

Afternoon session

II. CHALLENGES TO DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS AND THE RULE OF LAW:
HOW TO ADDRESS ISSUES OF EQUALITY, PARTICIPATION, AND
ACCOUNTABILITY

Chairperson: Ms. Sofia Macher

15.00 - 15.30	Presentation of expert papers on the two topics identified below
15.30 - 16.30	Discussion group 1: management of internal disorder, emergencies and conflicts Moderator: Mr. Mahmoud Mohamedou
15.30 - 16.30	Discussion group 2: Impunity Moderator: Mr. Lyal Sunga
16.30 - 16.45	Coffee break
16.45 - 18.00	Plenary session: presentation of group reports and general discussion Moderator: Chairperson
18.15 - 19.45	Reception hosted by the High Commissioner for Human Rights

1 March 2005

Morning session

Chairperson: Ms. Dinah Shelton

10.00 - 10.30	Presentation of expert papers on the two topics identified below
10.30 - 11.30	Discussion group 3: Corruption Moderator: Mr. Palan Mulonda
10.30 - 11.30	Discussion group 4: access to justice by disadvantaged groups Moderator: Mr. S. Muralidhar
11.30 - 11.45	Coffee break
11.45 - 13.00	Plenary session: presentation of group reports and general discussion Moderator: Chairperson
13.00 - 15.00	Lunch break

Afternoon session

III. MEASURES TO ENHANCE DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW - LESSONS
LEARNT: NATIONAL AND REGIONAL PERSPECTIVES

Chairperson: Mr. Dzidek Kedzia

- | | |
|---------------|--|
| 15.00 - 16.15 | Presentations on the five topics identified below |
| 16.15 - 16.30 | Coffee break |
| 16.30 - 17.15 | Discussion group 1: United Nations technical cooperation programmes
Moderator: Mr. Dzidek Kedzia - OHCHR

Democracy and rule of law reform projects - new or restored democracies
Speaker: Ms. Martha Doggett - DPA

UNDP Technical Cooperation Programme: cooperation with the judiciary, parliaments and law enforcement agencies
Speaker: Mr. Jean Fabre - UNDP

United Nations Peacekeeping Operations: conflicts and post-conflict situations
Speaker: Mr. Robert Pulver - DPKO

Human rights tools for countries in transition
Speaker: Ms. Mona Rishmawi - OHCHR |
| 16.30 - 17.15 | Discussion group 2: measures for strengthening judicial infrastructure and related training, teaching and education
Moderator: Mr. Param Cumaraswamy |
| 17.15 - 18.30 | Plenary session: presentation of group reports and general discussion
Moderator: Chairperson |

2 March 2005

Morning session

Chairperson: Mr. Param Kumaraswamy

10.00 - 11.00	Presentation of the expert papers on the two topics identified below
11.00 - 11.15	Coffee break
11.15 - 12.15	Discussion group 3: assistance to parliaments Moderators: Mr. François Borel, Ms. Dulce Maria Sauri Mr. Martin Chungong (IPU)
11.15 - 12.15	Discussion group 4: post-conflict situations Moderator: Ms. Sofia Macher
12.15 - 13.00	Plenary session: presentation of group reports and general discussion
13.00 - 15.00	Lunch break

Afternoon session

Chairperson: Ms. Freny Ginwala

16.00 - 17.00	Discussion of the conclusions
17.00 - 18.00	Closure of the seminar
