



人权理事会

第四十九届会议

2022年2月28日至4月1日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

各国在使用切实落实参与公共事务权准则方面的良好做法和面临的挑战

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

概要

本报告系根据人权理事会第39/11号决议提交。报告概述了各国在使用切实落实参与公共事务权准则方面的良好做法和面临的挑战。报告强调了影响人民生活的决策进程应如何遵循国际人权法，并确保地方、国家和国际层面的透明度、信息获取和参与。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 人权理事会在第 39/11 号决议中，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写一份后续报告，说明各国在使用切实落实参与公共事务权准则方面的良好做法和面临的挑战。
2. 根据这项要求，人权高专办致函所有常驻联合国日内瓦办事处代表团、相关国际组织、国家人权机构和民间社会组织，为编写本报告征求意见。人权高专办收到了 13 个国家、13 个非政府组织、2 个国家人权机构和 2 个联合国实体的答复。所提交的材料可在网上查阅。¹
3. 在人权理事会第四十八届会议上，人权高专办向理事会通报说，鉴于本组织面临的财政限制，它无法在相关期限内执行这项任务，并打算向理事会第四十九届会议提交报告。²

二. 背景

4. 人权理事会越来越重视平等参与政治和公共事务的问题。理事会在第 33/22 号决议中，请人权高专办为各国切实落实《公民及政治权利国际公约》第二十五条所载、国际人权法其他有关规定进一步阐述的参与公共事务权编写一套简明扼要、以行动为导向的准则草案，并将其提交理事会。理事会还请人权高专办通过与各国和其他利益攸关方开展区域一级的非正式磋商等方式，推动以公开、透明和包容的方式拟定准则草案。
5. 根据这一要求，人权高专办组织了区域磋商，并发出了两次征集意见的呼吁，得到了 65 个利益攸关方的回应。磋商过程包括交流最佳做法，并最终在 2018 年制定了准则草案。
6. 这套准则就如何确保参与公共事务权为各国提供了方向。其中提到一些应指导切实落实这项权利的基本原则。准则涵盖了参与公共事务权的各个方面，重点是选举进程中、非选举背景下和国际一级的参与。准则就如何在这些情况下提高参与度提出了具体建议。
7. 人权理事会在以协商一致方式通过的第 39/11 号决议中，感兴趣地注意到该准则，将其作为各国和其他利益攸关方的一套指导方针提交，请人权高专办传播准则并推广使用，并向各国提供与其使用有关的技术合作和能力建设。此外，理事会鼓励各国政府、地方当局、有关联合国机构、专门机构、基金(会)和计(规)划署、其他政府间组织和国家人权机构在拟定和实施有关平等参与政治事务和公共事务的政策和措施时适当考虑到该准则。

¹ 见 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/GoodPracticesandChallenges.aspx>。

² A/HRC/48/33，第 2 段。

三. 良好做法

8. 自人权理事会第 39/11 号决议通过以来，人权高专办一直支持各国和其他利益攸关方努力实施该准则。经与各国和其他相关利益攸关方协商，并以人权高专办在这一领域的经验和研究为指导，确定了以下专题领域的良好做法。

A. 立法和行政措施

9. 参与公共事务权要求各国创造一个有利于行使这一权利的环境。³ 为此，各国应在国家宪法和法律框架中承认、保护和落实这项权利，并采取必要的立法和行政措施，确保权利持有人能够享有参与公共事务的权利。这些措施应涉及一系列相关人权，包括意见和表达自由权、和平集会权以及平等和不受歧视的权利。

10. 截至 2021 年 12 月，有 173 个国家加入了《公民及政治权利国际公约》。缔约国负有尊重《公约》所列举的权利并确保其领土内和受其管辖的所有个人享有这些权利的一般义务。⁴ 其中包括第二十五条规定的参与公共事务权。这些义务对国家、区域和地方各级政府的所有部门都有约束力，政府必须采取立法、司法、行政、教育和其他适当措施，履行《公约》规定的法律义务。⁵

11. 一些国家在宪法、立法和政策中规定了切实落实参与公共事务权的基本原则和基本权利。哥伦比亚在其《宪法》中承诺促进每个人参与影响他们的决策以及国家的经济、政治、行政和文化生活。⁶ 加蓬也在其《宪法》中承认了参与公共事务的权利。⁷ 坦桑尼亚联合共和国《宪法》规定，每个公民都有权利和自由充分参与就影响其本身、其福祉或国家的事项作出决定的过程。⁸ 许多国家在宪法中规定了相关权利，如结社自由权。⁹

12. 根据准则，各国应保护平等和不受歧视的权利，并在国家宪法和法律框架中禁止一切形式的歧视。¹⁰ 许多国家还将平等和不歧视规定纳入了其宪法和法律。¹¹

³ A/HRC/39/28，第 19 段。

⁴ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 3 段。

⁵ 同上，第 7 段。

⁶ 哥伦比亚《宪法》，第 2 和第 41 条。

⁷ 加蓬《宪法》，第 13 条。

⁸ 坦桑尼亚联合共和国《宪法》，第 21 条。

⁹ 见阿根廷(第 14 条)、布基纳法索(第 21 条)、爱沙尼亚(第 48 条)和黎巴嫩(第 13 条)宪法。另见联合国开发计划署和国际非营利法律中心，《Legal Frameworks for Civic Space: A Practical Toolkit (2021)》，p. 22。

¹⁰ A/HRC/39/28，第 20 段。

¹¹ 例如见阿塞拜疆、多民族玻利维亚国、斐济、格鲁吉亚、伊拉克、意大利、肯尼亚、斯洛伐克、东帝汶和突尼斯。

参加选举

13. 真正的、定期举行的选举仍然是人们参与公共事务的最常见、最有效的方式之一。¹² 准则建议各国为行使选举权制定符合其国际人权义务的有效法律框架。¹³ 选举权和被选举权在一些宪法中得到承认。¹⁴

14. 准则规定，选举管理机构应能独立和公正地运作，无论其组成如何，并在其决策中公开、透明和最大限度地进行协商，为所有利益攸关方提供获取相关信息的途径。¹⁵ 一些宪法和法律设立了负责选举管理的独立机构，¹⁶ 如亚美尼亚的中央选举委员会、智利的选举事务处和选举法院、厄瓜多尔的国家选举委员会和选举争端解决法院、斐济的选举委员会、印度的选举委员会、肯尼亚的独立选举和边界委员会以及大韩民国的国家选举委员会等。

15. 一些国家在提交的材料中提供了选举立法和程序的例子。亚美尼亚指出，其选举立法要求在选举进程的所有阶段都要透明、负责。阿塞拜疆提到其《选举法》，其中规定了选举权和被选举权，以及不受歧视地参加全民投票的权利。伊拉克提到 2020 年《国民议会选举法》，该法要求发放生物识别选民证，以提高选举透明度。毛里求斯提到，选举立法规定权利持有人可以作为选民和候选人参与公共事务，并在必要时向最高法院提交选举请愿书以寻求补救。俄罗斯联邦指出，其《宪法》保障参与公共事务权的主要方式之一是通过选举和全民投票。¹⁷

非选举性参与

16. 参与增强了国家决策的合法性以及社会全体成员对决策的自主权。¹⁸ 人们希望能够发表意见，并参与影响他们的决策。¹⁹ 通过关于非选举性参与的具体法律和政策，是对参与公共事务权的进一步承认和保护。一些国家在提交的材料中具体提到了在非选举背景下的立法和体制安排中参与公共事务的权利。阿塞拜疆指出，其关于公众参与的法律规定了参与公共事务的权利。捷克共和国提到监测《捷克基本权利和自由宪章》执行情况的政府人权理事会的工作，该宪章保护参与公共事务的权利和相关公共自由。刚果设立了民间社会和非政府组织协商委员会，就公民参与公共事务的相关问题提供咨询。奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、罗马尼亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国等国通过了关于公共协商的法律和政策。²⁰ 欧洲委员会部长委员会通过了关于公民参与政治决策的准则，其中有一节涉及公共协商。²¹

¹² A/HRC/39/28，第 25 段。

¹³ 同上，第 30 段。

¹⁴ 例如见阿根廷、阿塞拜疆、柬埔寨、几内亚、日本、尼日利亚和突尼斯宪法。

¹⁵ A/HRC/39/28，第 45 段。

¹⁶ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions* (2019), p. 10.

¹⁷ 俄罗斯联邦提交的材料。

¹⁸ A/HRC/39/28，第 2 段。

¹⁹ A/75/982，第 21 段。

²⁰ 欧洲非营利法律中心(ECNL)提交的材料。

²¹ 见 <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>。

17. 社会各部门的参与使当局能够加深对具体问题的理解；有助于确定差距和现有的政策和立法选择及其对特定个人和群体的影响；并能平衡利益冲突。²² 肯尼亚、摩洛哥、尼加拉瓜、罗马尼亚、塞尔维亚和斯洛伐克等国的法律框架规定了公民在制定法律和政策草案过程中的参与和协商。²³ 参与对基于权利的有效气候行动也至关重要，并要求开放和参与性的机构和进程。法国制定了《公民气候公约》，²⁴ 这是一个讨论气候问题和国家碳减排议程的平台，联合王国则在2020年成立了气候大会。²⁵ 有意义的参与是《联合国气候变化框架公约》缔约方会议许多决定的一个关键要素，经常在气候赋权行动、地方社区和土著人民平台以及强化的性别问题利马工作方案及其性别行动计划的背景下讨论。²⁶

18. 拉丁美洲的一些国家，包括阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥和秘鲁，利用准则来确保多方利益攸关方参与制定和实施其关于企业与人权的国家行动计划。²⁷

B. 旨在加强妇女和弱势群体参与的措施

19. 准则建议各国确保在行使参与公共事务权方面的包容性。²⁸ 重要的是要解决有意义的参与方面现有的歧视和不平等，并积极增强妇女、青年和边缘化群体成员的权能，他们在决策中的代表性往往不足。一个包括不同群体代表的包容性进程对于建立信任和实现有意义的参与至关重要。²⁹

20. 妇女在与男子平等的基础上参与公共事务的权利是性别平等和可持续发展的根本，各国应采取具体措施加强妇女的代表性和平等参与。³⁰ 刚果民主共和国、冈比亚和尼日尔等一些国家在宪法中规定了妇女的参与权。亚美尼亚和意大利通过了要求在选举中纳入女性候选人的立法。在伊拉克，法律规定男女平等参与公共事务；此外，具有少数民族背景的妇女被选入立法机构。毛里求斯修订了《地方政府法》后，地方政府一级的妇女代表比例大幅增加。2020年4月13日，墨西哥政府通过了一项法令，将政治中基于性别的暴力侵害妇女行为定为犯罪。墨西哥的公共当局和民间社会组织也进行了合作，通过培训课程以及防止和应对针对妇女的政治暴力的措施，加强妇女在选举进程中的代表性和平等参与。³¹

²² A/HRC/39/28，第2段。

²³ 例如见肯尼亚《宪法》(第118(1)(b)条)、摩洛哥《宪法》(第14条)、尼加拉瓜《公民参与法》(第475号法，第15条)、罗马尼亚第52/2003号法、塞尔维亚《国民议会议事规则》(第83-84条)和斯洛伐克第400/2015号法。

²⁴ 见 <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>。

²⁵ 见 <https://www.climateassembly.uk/about/index.html>。

²⁶ 见 <https://unfccc.int/topics/education-youth/the-big-picture/what-is-action-for-climate-empowerment>；<https://unfccc.int/LCIPP#eq-3>；以及 <https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-gender-action-plan>。另见《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第3/CP.25号决定。

²⁷ 见 <https://empresasyderechoshumanos.org/pan-edh/>。

²⁸ A/HRC/39/28，第20段。

²⁹ 联合国和世界银行，《Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict》，(2018)，p. 282。

³⁰ A/HRC/39/28，第31段。

³¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室提交的材料。

同样，厄瓜多尔和爱尔兰也制定了促进妇女权利的国家战略，包括努力促进妇女参与公共事务。³²

21. 残疾人在行使参与公共事务的权利方面继续面临重大障碍。准则建议各国采取措施，确保残疾人在选举进程的所有方面完全无障碍。³³ 在乌干达，《宪法》要求在议会中为残疾代表保留一定比例的席位。³⁴ 在突尼斯，修订选举法后，残疾人作为候选人参与地方选举的情况有所增加，有 144 名残疾人当选地方当局成员。³⁵ 在奥地利、意大利、荷兰和联合王国，针对心理或智力残疾者的限制性法律和宪法条款被废除，从而使参与度得到提高。³⁶ 一些国家提到采取了一些积极步骤来减轻残疾人面临的挑战。亚美尼亚、阿塞拜疆、克罗地亚、毛里求斯和斯洛伐克指出了为确保残疾人行使投票权而采取的措施，包括使选举材料和投票站无障碍。在克罗地亚，信息专员对《公共部门机构网站无障碍和移动设备编程解决方案法》规定的义务监督，并特别处理残疾人的需求。捷克共和国通过了一项新的 2021-2025 年促进残疾人平等机会国家计划，旨在加强残疾人及其组织对政治和公共生活的参与。厄瓜多尔 2017-2021 年残疾人国家议程为政府实体制定了指标和目标。

22. 应制定专门措施，鼓励历史上被排斥的群体或其意见和需求在决策过程中未得到充分考虑的群体参与，³⁷ 如土著人民、非洲人后裔和少数民族。各国应通过适当的供资机会，确保非洲人后裔(包括非洲裔妇女)及其组织积极和有意义地参与国家机构和决策过程，并在其中切实拥有代表性。³⁸ 这方面有希望的举措包括美利坚合众国 2021 年 1 月 20 日通过的《关于通过联邦政府促进种族平等和向服务不足社区提供支持的行政命令》。³⁹ 哥斯达黎加将土著人民和非洲人后裔的权利纳入了其《2014-2025 年关于建立一个无种族主义、种族歧视和仇外心理的社会的国家政策》。⁴⁰ 爱尔兰通过其《国家游民和罗姆人融入战略》，建议支持游民和罗姆人参与地方和国家层面的政治进程。在欧洲联盟，罗姆人组织积极参加了欧洲联盟罗姆人融入框架的制定工作。

23. 无国籍状态对世界各地的少数群体产生了不成比例的影响。⁴¹ 联合国难民事务高级专员公署指出，无国籍人作为非公民，通常被排除在居住国的公共事务

³² 厄瓜多尔和爱尔兰提交的材料。

³³ A/HRC/39/28，第 39 段。另见大会第 76/154 号决议，第 23 段。

³⁴ 乌干达《宪法》(第 78 条)。

³⁵ 见 https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2018_tunisia_disability_assessment_arabic.pdf。

³⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, “The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities” (2010), p. 18. 另见 A/76/147，第 45 段。

³⁷ A/HRC/39/28，第 57 段。

³⁸ A/HRC/47/53，第 21 段。

³⁹ 见 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-government/>。

⁴⁰ 见 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26894second_voluntary_national_review_sdg_costa_rica.pdf，p. 41。

⁴¹ 见 https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/UNHCR_EN2_2017IBELONG_Report_ePub.pdf。

之外。在法律上承认无国籍人并为他们获得国籍提供便利，可以使他们全面参与公共事务。例如，在经历了几十年的无国籍状态后，绍纳社区被承认为肯尼亚国民，这使他们得以在 2021 年大选中登记为选民。无国籍社区参与的其他积极例子包括斯里兰卡的泰米尔山区社区和孟加拉国的乌尔都语社区。⁴²

24. 厄瓜多尔和爱尔兰制定了关于男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者人权的国家行动计划。关于巴西，民间社会指出，尽管针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的暴力发生率很高，令人关切，但他们的政治参与度有所提高，2018 年的选举中有很多男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者候选人。⁴³

25. 关于儿童和青年的参与，爱尔兰通过其《儿童和青年参与决策问题国家战略》，旨在确保儿童和青年在影响其生活的决策中拥有发言权。可以通过设立青年咨询机构或与国家青年理事会合作，以及通过在线和线下联络青年个人，确保青年的投入。⁴⁴ 一些国家在地方、国家和区域层面建立了青年理事会，收集年轻人对法律和政策的意见。⁴⁵ 在 2021 年 9 月的葡萄牙地方选举期间，联合国儿童基金会(儿基会)葡萄牙委员会推动了一次全国儿童公共协商，在此期间，儿童被邀请参与在线调查，分享他们对社区的希望和关切。向地方领导人和整个社会通报了调查结果，以呼吁作出维护儿童权利的政治和社会承诺。⁴⁶

C. 旨在促进参与和获取信息的措施，包括通过信息和通信技术

26. 参与公共事务的权利与充分实现获取信息的权利密切相关。⁴⁷ 准则建议各国保障和落实获取信息的权利。⁴⁸ 《2030 年可持续发展议程》特别强调确保公众获取信息。可持续发展目标具体目标 16.10 的一个指标是通过和实施公众获取信息的宪法、法律和/或政策保障的国家数量。⁴⁹ 根据联合国教育、科学及文化组织的数据，有 132 个国家在其立法中通过了获取信息的保障。⁵⁰

27. 根据准则，应要求提供公共利益信息应当免费，或收取合理费用，程序应允许进行公平快速的处理，并包括在拒绝情况下进行独立审查的机制。⁵¹ 一些国

⁴² 联合国难民事务高级专员公署，“Good practices paper: action 1 – resolving existing major situations of statelessness” (2015), pp. 9–12。

⁴³ 事实和规范研究所提交的材料。

⁴⁴ 联合国，《世界青年报告：青年与〈2030 年可持续发展议程〉》(2018 年)，第 70 页。另见 A/HRC/34/46，第 41 段。

⁴⁵ 见欧洲委员会，部长委员会向成员国提出的关于国家青年理事会在制定青年政策中作用的第 (2006)1 号建议。另见 <https://www.pacificyouthcouncil.org/>、<https://thecommonwealth.org/commonwealth-youth-council> 和 <http://nuestravozacolors.org/#cons-anchor>。

⁴⁶ 儿童权利联通组织提交的材料。

⁴⁷ A/HRC/39/28，第 15 段。

⁴⁸ 同上，第 22 段。

⁴⁹ A/HRC/44/49，第 19 段。

⁵⁰ 见 <https://www.unesco.org/en/communication-information>。

⁵¹ A/HRC/39/28，第 22 (b)段。

家设立了促进获取信息权利的机构，如克罗地亚的信息专员和摩洛哥的获取信息权委员会。

28. 信息和通信技术(信通技术)为参与提供了新的工具，扩大了公民参与的空间，并有可能促进政府更加负责。⁵² 应鼓励使用创新、具有成本效益和实用的方法，包括网播、视频会议和其他在线工具，促进民间社会行为者在国际层面更大和更加多样化的参与。⁵³ 在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，这一点变得更加紧迫，因为参与转移到了网络空间，信通技术的作用急剧增加。⁵⁴ 一些国家认识到信通技术对于推动公众参与的重要性。在安哥拉、捷克、肯尼亚和马尔代夫，信通技术已被用于政府会议和服务。⁵⁵ 意大利颁布了旨在促进在公民投票中使用信通技术的立法举措。在厄瓜多尔、意大利和俄罗斯联邦，信通技术被用于讨论和表决法律草案和倡议。爱沙尼亚、芬兰和马耳他也创建了在线平台或工具，以促进更广泛的参与、查询和反馈。此外，欧洲联盟的创新性参与做法数量最近也有所增加。2021年，欧盟委员会联合研究中心启动了参与式和协商式民主能力中心，目标是改善信息共享和加强公民参与等。⁵⁶ 关于使用信通技术的挑战，见下文四.C节。

29. 在偏远地区和领土更广泛地提供信通技术，可以促进这些地区人们的参与。在这方面，毛里求斯颁布了将信通技术扩大到边远岛屿的项目。在所罗门群岛2019年的选举中，国家选举办公室与一家私营大米批发公司进行了合作，该公司同意通过其全国性网络向选民分发贴在大米袋上的传单。事实证明，这是一种向分散在许多岛屿上、很少有机会使用互联网和移动电话的选民进行宣传的有效手段。⁵⁷

D. 旨在提高教育和认识的措施

30. 各国应通过教育和提高认识方案等方式，增强权利持有人的权能，使之有效行使参与公共事务的权利。⁵⁸ 一些国家在提交的材料中提到支持落实参与公共事务权的教育和培训方案。厄瓜多尔承认，教育和政治培训是增强参与能力的基本要素之一。克罗地亚提到了其信息专员的培训活动和关于信息自由重要性的提高认识运动。斯洛伐克提到制定了一个新的教育方案并进行了测试，以加强鼓励参与公共行政所需的知识、技能和态度。

31. 公民教育方案应包括对人权、参与对社会的重要性、以及对选举和政治制度及各种参与机会的了解，包括现有的立法、政策和体制框架。⁵⁹ 边缘化或受歧

⁵² 同上，第10段。

⁵³ 同上，第106段。

⁵⁴ A/HRC/46/19，第19段。

⁵⁵ 捷克和肯尼亚提交的材料。另见 <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>。

⁵⁶ 见 <https://cop-demos.jrc.ec.europa.eu/#mission>。

⁵⁷ 见 https://eeas.europa.eu/delegations/fiji_en/58166/EU,%20Government%20of%20Australia%20and%20UNDP%20Support%20Voter%20Education%20in%20Solomon%20Islands。

⁵⁸ A/HRC/39/28，第24段。

⁵⁹ 同上。

视的个人和群体面临具体挑战，如文盲以及语言和文化障碍，应向他们提供有针对性的培训。⁶⁰ 在这方面，阿塞拜疆和毛里求斯提供了培训，以加大妇女和青年的参与，包括参与选举。爱尔兰在农村地区推动了具体措施，如定制的培训、联网和能力建设活动，并以支持妇女参与地方议会为目标。斯洛伐克发布了一些关于公众参与公共决策的出版物，重点是弱势群体的参与。民间社会组织强调，还应通过投资教育来支持参与决策过程。⁶¹ 民间社会和青年组织经常提供公民教育和发展重要能力的机会，使人们能够畅所欲言，积极参与社会活动。⁶²

E. 旨在加强对国际论坛参与的措施

32. 参与公共事务的权利还包括参与国际和区域层面的政策制定和实施。⁶³ 在超国家一级参与公共事务的人往往提醒国际社会注意地方和国家的关切，从而将国际和地方层面联系起来。⁶⁴ 应允许并积极鼓励民间社会行为者在决策过程的所有相关阶段参加国际组织、机制和其他论坛的会议。⁶⁵ 此外，应在国家、区域和国际层面促进与民间社会的协商、对话和伙伴关系。

33. 各国在区域和国际一级就切实落实参与公共事务的权利建立伙伴关系并开展合作，对于制定可持续的政策至关重要。在阿塞拜疆，民间社会参与起草了阿塞拜疆和欧洲委员会之间的 2018-2021 年行动计划。伊拉克与联合国和欧洲联盟合作，落实参与公共事务的权利，特别是在选举中。联合国毒品和犯罪问题办公室为建设民间社会参与执行《联合国反腐败公约》的能力作出了贡献，建立了区域多利益攸关方平台，通过这些平台，各国政府代表与民间社会进行合作，通过区域建议。

34. 确保边缘化或受歧视的个人或群体参与国际论坛至关重要。捷克共和国通过的新的促进残疾人平等机会国家计划包括对国家和国际活动的财政支持。关于土著人民参加联合国会议的问题，一个土著代表临时委员会负责建立一个协调机构，加强土著人民对这些会议的参与。⁶⁶ 2021 年 6 月，支持秘书长人权行动呼吁的联合国各实体负责人⁶⁷ 表示，他们共同致力于促进儿童、青年和子孙后代享有健康环境的权利，以及有意义地参与各级与气候行动和气候正义有关的决策。⁶⁸

⁶⁰ 同上。

⁶¹ 苏格兰儿童和青年事务专员及欧洲青年论坛提交的材料。

⁶² 欧洲青年论坛提交的材料。

⁶³ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 5 段。

⁶⁴ A/HRC/39/28，第 97 段。

⁶⁵ 同上，第 100 段。

⁶⁶ A/75/255，第 40 段。

⁶⁷ 见 https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf。

⁶⁸ 见 <https://www.sparkblue.org/system/files/2021-06/210615%20STEP%20UP%20-%20Joint%20Commitment%20by%20Heads%20of%20UN%20Entities.pdf>。

35. 核心国际机构可在激励不同行为者和为边缘化声音创造空间方面发挥独特的作用。⁶⁹ 联合国作出了巨大努力，通过加强伙伴关系确保民间社会行为者有意义的参与，这些努力还在继续和深化。除了有意义的参与之外，保护民间社会行为者和促进公民空间对于联合国实现其目标也十分重要。⁷⁰ 2020 年 9 月发布的联合国关于保护和促进公民空间的指导说明明确阐述了这一点，其中列出了联合国实体应单独或联合采取的加强公民空间参与的关键步骤。⁷¹

36. 联合国不断强调，在国际和区域层面进行有意义的参与，必须有一个不受报复或恐吓的有利环境。自 2016 年以来，主管人权事务助理秘书长一直在领导联合国努力解决对与本组织合作者的恐吓和报复问题。秘书长在关于与联合国合作的报告中，列入了具体案例和对国家和全球趋势的分析，并概述了处理现有案例和防止恐吓和报复行为的良好做法。⁷² 良好做法包括诉诸国际机构的立法框架以及为面临风险的个人提供财政支持和进行外交干预。⁷³ 在这方面，人权理事会欢迎秘书长指明的积极发展和良好做法，包括制定程序或准则，防止和处理对参加联合国论坛和进程者的恐吓或报复行为，以及对有关个人和群体的支持。⁷⁴ 理事会的一些成员国，如安哥拉、阿根廷、澳大利亚、丹麦、冰岛、墨西哥、联合王国和乌拉圭，⁷⁵ 承诺坚决反对报复行为，加强对民间社会的保护并促进其参与理事会的工作。

37. 联合国条约机构为民间社会在线上和线下参与其工作提供了若干途径。例如，禁止酷刑委员会允许提交书面资料的民间社会组织参加公开的情况通报会和非正式午餐会。经济、社会及文化权利委员会和消除对妇女歧视委员会允许民间社会组织通过预先录制的视频信息、电话会议或视频会议参与其工作，而消除种族歧视委员会则定期举行专题讨论，期间各国、政府间组织和非政府组织可以在公开的全体会议上发表意见。最后，儿童权利委员会欢迎儿童参与其一般性讨论日、缔约国提交的关于《儿童权利公约》及其任择议定书执行情况的报告以及委员会一般性意见的编写工作。

四. 挑战

38. 虽然有很多关于实施准则和采取积极步骤加强参与的良好实例，但在参与方面仍有许多尚待克服的挑战。这些挑战与以下情况有关：COVID-19 疫情和其他

⁶⁹ A/75/982，第 105 段。

⁷⁰ 见 https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf。另见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf, p. 5。

⁷¹ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf。

⁷² 同上，p. 10。

⁷³ A/HRC/48/28，第 17 段。

⁷⁴ 人权理事会第 48/17 号决议。

⁷⁵ 根据大会第 60/251 号决议作出的自愿保证和承诺：安哥拉(见 A/72/79，附件，第 10(b)段)；阿根廷(见 A/73/387，附件，第 34 段)；澳大利亚(见 A/72/212，附件，第 15 段)；丹麦(见 A/73/130，附件，第 8 段)；冰岛(见 A/72/923，附件，第 18 段)；墨西哥(见 A/75/231，附件，第 37 段)；联合王国(见 A/71/572，附件，第 14 段)；以及乌拉圭(见 A/73/318，附件，第 4 段)。

危机局势，获取信息和创造有利参与环境的其他条件方面的障碍，与歧视和排斥有关的障碍，以及缺乏资源、基础设施、能力和政治意愿等。

A. 为应对 COVID-19 疫情而实行的限制

39. COVID-19 疫情引发的特殊情况以及为应对该疫情而采取的措施是收到的材料中所强调的公众参与的主要障碍之一。COVID-19 大流行造成的局势要求许多国家采取紧急措施，保护其人口的健康和福祉。因此，一些权利受到了限制，如行动自由、表达自由以及和平集会与结社自由权，而这些权利必须得到保障，才能行使参与公共事务的权利。所实行的限制往往不符合必要性和相称性要求，对享有参与公共事务的权利产生了负面影响，缩小了公民空间，并产生了额外的性别影响，特别是对妇女和女童的影响。⁷⁶ 所采取的一些措施进一步深化了原有的歧视和不平等，意在加强控制，打压反对派人物和不同意见，而不是确保公共健康。⁷⁷ 在公民空间不断缩小的现有背景下，控制信息流动和压制表达自由，包括媒体自由的措施尤其频繁。⁷⁸

40. 许多民间社会代表，包括人权维护者，成为应对 COVID-19 疫情的限制性措施的任意目标，受到不成比例的影响。自疫情爆发以来，对人权维护者的威胁和攻击持续不断，在世界某些地区还在加剧。⁷⁹ 在制定、实施或审查已通过的旨在阻止 COVID-19 蔓延的紧急措施或后续法律，包括限制人权和自由的措施和法律过程中，往往没有征求民间社会组织和广大公众的意见。⁸⁰ 妇女尤其被排除在外，这一点从妇女参与政府 COVID-19 工作队的比例很低中可以看出，在编写本报告时，全球妇女参与比例仅为 24%。⁸¹

41. 除了面临限制性的紧急措施外，民间社会在 COVID-19 疫情期间，由于包括健康问题在内的其他原因，在参与公共事务上也遇到了困难。经济衰退影响到捐助者的财政支持。公开磋商时间经常被缩短或会议被暂停。但同时，为了在卫生危机期间指导政府行动和保持社会凝聚力，当局和人民之间的对话比以往任何时候都更加重要。⁸²

B. 其他危机情况下参与公共事务的权利所面临的障碍

42. 许多地区最近的人道主义危机和冲突导致在落实准则所述的参与公共事务权方面面临新的挑战。在一些情况下，这些危机导致国家机构和经济崩溃，几乎不可避免地造成或加剧人权问题，包括损害参与公共事务的权利。妇女和青年和平建设者以及人权维护者，包括身为男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的人

⁷⁶ A/HRC/46/19，第 19-22 段和第 39-42 段。

⁷⁷ A/HRC/44/50，第 50 段。

⁷⁸ 见 <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and>。另见 A/HRC/49/40 和 A/HRC/49/38。

⁷⁹ 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Human-Rights-Defenders-COVID19.aspx>。

⁸⁰ A/75/163，第 85 段。另见 ECNL，“Public participation in crisis response” (2021), p. 7。

⁸¹ 见 <https://data.undp.org/gendertracker/>。

⁸² ECNL 和萨格勒布人权之家提交的材料。

权维护者，遭到了暴力和攻击，包括在受冲突影响的国家。⁸³ 这些事件进一步凸显出迫切需要以不歧视、参与、赋权和问责原则为重。⁸⁴

43. 包容性决策是在各个层面维持和平的根本。虽然维持和平的努力本质上承认确保国家自主权和领导权的重要性，但仅有政府自主权是不够的：需要在全社会建立一个战略性和包容性的伙伴关系生态系统，尤其要关注妇女、青年和地方社区，以确保社会各阶层的需求得到考虑。⁸⁵ 促进妇女及其领导的组织参与和平与安全的所有方面，是取得成效的关键(包括在和平进程中)，事实证明，这直接影响到所达成协议的可持续性。⁸⁶

44. 2020 年，在联合国(共同)领导的和平进程中，妇女仅占冲突各方代表的 23%。⁸⁷ 2021 年，秘书长呼吁会员国采取措施，包括配额等暂行特别措施，加强妇女对和平进程的平等参与。⁸⁸ 虽然在让青年参与公共生活方面取得了进展，但青年有意义地参与维护和平与安全仍然是一项挑战。⁸⁹ 需要承认青年对建设和维持和平工作的包容性和可持续性做出的贡献。⁹⁰ 由于青年妇女往往是所在社区和平的积极贡献者，对她们参与建设和和平工作，特别是其领导能力进行有针对性的投资，并认真听取她们的意见，是实现和平与安全的重要步骤。⁹¹ 残疾人往往受武装冲突的影响过大。⁹² 在冲突后局势下建设和平的重要进程中，他们是尚未开发的资源，有权进行有意义的参与。⁹³

C. 获取信息和创造有利参与环境的其他条件的障碍

45. 近年来，镇压和平抗议、任意逮捕和拘留抗议者的行为助长了恐惧氛围的形成，极大地阻碍了准则的实施和公众的普遍参与。⁹⁴ 压制性法律蔓延，对表达、参与、集会和结社自由的限制也有所增加。⁹⁵ 针对公众参与的战略诉讼是

⁸³ S/2021/827，第 47-50 段。

⁸⁴ 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27937&LangID=E>。

⁸⁵ “联合国建设和平和保持和平的社区参与准则”(2020 年)，第 5 页。

⁸⁶ 联合国和世界银行，*Pathways for Peace*，p. xix。

⁸⁷ S/2021/827，第 21 段。

⁸⁸ 同上，第 22 段。

⁸⁹ S/2020/167，第 14 段。

⁹⁰ Graeme Simpson, *The Missing Peace: Independent Progress Study on Youth, Peace and Security* (United Nations Population Fund and the Peacebuilding Support Office of the Secretariat, 2018), p. ii.

⁹¹ 同上，p. 96。

⁹² A/76/146，第 47 段。

⁹³ 同上，第 101 段。

⁹⁴ A/HRC/44/50。

⁹⁵ 见 https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf，p. 8。

对记者和其他公共利益保护者的一种特殊形式的骚扰，并往往与人身安全威胁相结合，这仍然是一些国家的一个严重问题。⁹⁶

46. 实施准则的主要障碍之一是在各级决策过程中无法获取信息，包括关于决定内容或参与进程的信息。即使通过了关于获取信息和参与的法律和政策，据民间社会组织报告，参与和协商也仅仅被政府用作一种形式，在通过决定时很少考虑它们的投入和贡献。⁹⁷ 民间社会在决定执行阶段的参与也非常少，这显然反映了一种看法，即参与随着决定的通过而停止。⁹⁸

47. 缺乏透明度是另一个挑战。⁹⁹ 当效率低下或不适当的服务提供与腐败重叠时，社会中的某些群体，特别是那些已经边缘化的群体被排斥在外，会爆发内乱、抗议甚至是赤裸裸的暴力。¹⁰⁰ 腐败被认为是实现人权的一个障碍，也是侵犯和践踏人权的一个潜在原因。¹⁰¹ 此外，研究表明，随着腐败的蔓延，人们逐渐对政治进程失去信心，他们不再认为政治进程是公开的，因此最终可能会退出参与。¹⁰² 为了维护公民空间，民间社会团体和媒体必须在一个有利于向政府问责的环境中运作。¹⁰³

48. 使用信通技术方面指出的一个主要挑战是数字鸿沟，包括在性别方面，¹⁰⁴ 以及对农村地区¹⁰⁵ 和处于边缘地位的个人而言。¹⁰⁶ 利用信通技术促进公众参与的另一个挑战是互动讨论和评论的时间和空间减少。据指出，在某些情况下，在线举行协商的趋势导致一些群体和社区的参与减少。例如，它削弱了土著人民的参与能力，这往往是由于土著社区的互联网接入水平较低所致。¹⁰⁷ 但民间社会组织认识到，如果这些挑战得到解决，信通技术和在线协商可能具有积极的潜力。在这方面，它们强调了能力建设活动的重要性，并讨论了如何让每个人都能使用信通技术和进行在线协商。

⁹⁶ A/76/285，第 16 段，以及 European Commission, 2021 Rule of Law Report (COM(2021) 700 final)。

⁹⁷ ECNL 和萨格勒布人权之家提交的材料。

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ ECNL、白俄罗斯赫尔辛基委员会和欧洲青年论坛提交的材料。

¹⁰⁰ 联合国和世界银行，*Pathways for Peace*, p. 158。

¹⁰¹ A/HRC/44/27。

¹⁰² Milan Školník, “Corruption and political participation: a review”, *Social Studies*, vol. 17, No. 1 (2020), pp. 89–105; and Doron Navot and Itai Beerli, “Conceptualization of political corruption, perceptions of corruption and political participation in democracies”, *Lex Localis Journal of Local Self-Government*, vol. 15, No. 2 (2017)。

¹⁰³ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020* (Berlin, 2021), p. 5。

¹⁰⁴ 见 <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/the-gender-digital-divide/>。

¹⁰⁵ 见 <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/internet-use-in-urban-and-rural-areas/>。

¹⁰⁶ 肯尼亚、阿曼人权研究中心和 ECNL 提交的材料。

¹⁰⁷ A/HRC/46/72，第 77 段。

D. 与歧视和排斥相关的障碍

49. 歧视和排斥，包括基于性别、种族、语言、宗教、族裔、国籍和残疾的歧视，是实施准则的主要挑战。多重和交叉形式的歧视对参与公共事务的权利产生了特别严重的影响。本报告以人权高专办以往报告中描述的歧视和排斥相关挑战为基础。¹⁰⁸

50. 各区域都记录了攻击妇女人权维护者人格和名誉的常见模式，包括恐吓和心理骚扰、诽谤和抹黑运动。例如，妇女人权维护者受到针对其“道德”、性、身体、性别认同以及生殖或婚姻状况的厌女评论。¹⁰⁹

51. 处于边缘地位的个人往往被排除在对公共政策，包括影响他们的决定进行的协商之外。¹¹⁰ 由于与年龄有关的歧视性做法和陈规定型观念，儿童、青年和老年人往往不被征求意见。青年要求有意义的政治包容；政治排斥被视为所有其他形式排斥的基础。¹¹¹ 尽管全球青年人口众多，但青年在正式政治结构中的代表比例过低，青年妇女更是如此。¹¹² 包括移民、难民和无国籍人在内的非公民在居住国的公共和政治事务中很少有发言权。¹¹³

52. 在许多国家，严重的社会经济和政治边缘化影响了非洲人后裔的生活。¹¹⁴ 非洲人后裔在决策过程和公共生活中有意义的参与和代表不足，使这一问题更加复杂。¹¹⁵ 非洲裔妇女站在交叉性和不平等的十字路口，因此面临着基于种族或族裔出身的多种形式的歧视，以及性别歧视和有害的性别成见。¹¹⁶

53. 歧视、成见和污名、不利的法律框架、缺乏财政资源、公共机构和私营实体的支持或参与以及缺乏榜样等，仍然是残疾人参与方面的持续挑战。¹¹⁷ 残疾妇女面临的障碍更大，她们担任政治领导职务的比例仍然极低。¹¹⁸

54. 最近，不同国家都通过了限制公民空间的法律。在许多地方，包括人权维护者在内的民间社会行为者面临许多挑战，从污名化和司法骚扰到复杂繁琐的组织注册行政程序，包括任意拒绝提供资金和金融服务等。

55. 尽管联合国多次发出呼吁，尽管准则中提出了建议，但人权维护者仍因参与国家和国际层面的公共事务，包括与联合国及其人权领域的代表和机制合作而面临恐吓和报复。在联合国一级记录的主要挑战包括：使用限制性法律和程序；国家代表试图阻止或延迟对某些民间社会代表的认证，包括咨商地位认证；以及对

¹⁰⁸ 例如见 A/HRC/30/26，第 23–35 段。

¹⁰⁹ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Supporting_WHRDs_UN_System.pdf。

¹¹⁰ 马特和平、发展和人权基金会及事实和规范研究所提交的材料。

¹¹¹ Graeme Simpson, *The Missing Peace*, p. xii.

¹¹² 同上，p. 66。

¹¹³ A/HRC/30/26，第 32 段。

¹¹⁴ A/HRC/47/53，第 11 段。

¹¹⁵ 同上，第 13 段。

¹¹⁶ 同上，第 14 段。

¹¹⁷ A/76/147，第 64 段。

¹¹⁸ 同上，第 22 段。

参与联合国论坛和进程的人进行线上和线下监视及污名化等。¹¹⁹ 妇女人权维护者、青年活动家以及倡导土著人民和少数民族权利的人尤其受到影响。

E. 缺乏资源、能力和政治意愿

56. 缺乏财政和人力资源以及必要的专门知识是切实落实准则的额外障碍。在这方面，有必要加强政府官员和公众在参与公共事务权及其实际落实方面的能力建设。缺乏基础设施、技术、工具和连通性¹²⁰ 是实施准则的额外挑战，特别是对生活在农村或偏远地区的人而言。

57. 许多国家在实施准则方面面临挑战，因为它们没有准备好在 COVID-19 疫情期间有效组织在线参与。一些国家没有必要的信通技术和结构，或者在农村地区、远离大陆的岛屿或其他偏远地区没有这些技术和结构。社会、财政和技术障碍限制了公众对互联网的使用，从而导致了数字鸿沟，在 COVID-19 疫情下，进一步强调了这些障碍。¹²¹ 民间社会还强调需要确保媒体自由，包括在线媒体的自由。¹²² 记者和媒体应能在没有恐惧或不被审查的情况下报道疫情，包括批评政府应对措施¹²³的报道。

58. 最后，缺乏政治意愿或当权者蓄意垄断决策的战略是实现参与权和实施准则的主要挑战。¹²⁴ 即使有必要的立法和结构，参与往往也是形式上的。由于国家当局缺乏承诺，相关法律和政策的执行一直很缓慢，或根本不存在。民间社会的参与往往不被允许，或者只是象征性地允许，这种参与的价值被忽视或被最小化。认为公众参与会使程序变得冗长和繁琐的想法也使当局不愿意让民间社会参与进来。此外，组织者担心失去对决策进程最终结果的控制，也是充分实现参与公共事务权的相关障碍。

五. 结论和建议

59. 参与是一项使能权利，为实现所有人权铺平道路。人权高专办欢迎为确保在法律上承认参与公共事务的权利和相关权利所作的努力，因为这些努力对切实落实准则至关重要。然而，仅仅在法律上正式承认参与公共事务的权利，并不足以让人们行使和享有这一权利。各国必须在实践中履行其法律义务和政策承诺。影响人民生活的决策进程应遵循国际人权法，并确保地方、国家和国际层面的透明度、信息获取和参与。¹²⁵

¹¹⁹ A/HRC/48/28，第 28 段。

¹²⁰ 厄瓜多尔和毛里求斯以及苏格兰儿童和青年事务专员及事实和规范研究所提交的材料。

¹²¹ 见 https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1_en.pdf；以及 <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/covid-19-has-intensified-the-digital-divide/>。

¹²² 白俄罗斯赫尔辛基委员会和萨格勒布人权之家提交的材料。

¹²³ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf。

¹²⁴ A/HRC/30/26，第 16 段，以及 ECNL 和欧洲青年论坛提交的材料。

¹²⁵ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf，p. 5。

60. 政治意愿仍然是创造促进参与的支持性环境的最重要因素，这对于切实落实准则至关重要。政治意愿需要辅之以公共当局的公开性、包容性、透明度和问责制。此外，当局应当承认民间社会的合法和重要作用，并对民间社会对公共决策的积极贡献表现出信心。应采取措施，确保弱势和边缘化群体能够有效参与，确保参与真正具有包容性和多样性，并反映社会各阶层。

61. 参与公共事务方面的性别差距仍然很大。必须采取具体措施，确保妇女和女童的有效参与。可以通过教育、经济赋权和消除歧视性法律和做法来加强参与。

62. 令人鼓舞的是，在实施准则过程中有很多良好做法的例子，但同样令人担忧的是，自准则通过以来，参与方面的障碍和挑战依然存在，而且可能有所增加。在国家、区域和国际各级，如果没有一个有利于民间社会，包括人权维护者的环境，包括网上和网下环境，就不可能实现有效参与。

63. 高级专员强调实施准则中所载建议的重要性。此外，高级专员建议各国：

(a) 确保与 COVID-19 疫情有关的任何措施不会不适当地限制参与公共事务的权利或相关权利，如表达自由权，包括获取信息的权利，和平集会与结社自由权，平等和不受歧视的权利，以及受教育权。为此，各国应审查与疫情有关的措施是否符合国际人权法，并停止不再必要或与情况不相称的措施；

(b) 与国家人权机构、民间社会和其他相关利益攸关方合作实施准则，包括消除参与障碍和推广良好做法，并衡量在落实参与公共事务权方面的进展；

(c) 在国际和区域层面开展合作，确保参与公共事务权得到系统的保护，并在国际论坛上进行讨论，例如，在向联合国条约机构和普遍定期审议工作组提交的报告中，以及在可对可持续发展目标的执行情况进行自愿国别评估时，始终包括有关该权利落实情况的信息；

(d) 支持和鼓励教育、培训和能力建设活动，以更好地落实参与公共事务权，并为开展这项工作分配必要资源。必要时，鼓励各国、国家人权机构和其他利益攸关方在使用准则方面向人权高专办请求技术援助和能力建设；

(e) 确保民间社会行为者，包括人权维护者能够获取信息，并能够与区域和国际机构，包括联合国及其在人权领域的代表和机制进行沟通 and 不受阻碍的接触，而不用担心受到恐吓或报复；

(f) 着力支持参与的多样性，特别关注代表不足的民间社会群体，包括妇女、儿童、青年、老年人、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者、残疾人、在族裔、宗教、民族、语言和种族上属于少数群体的人、土著人民、移民和难民，以确保他们有意义的参与，包括通过新技术参与；

(g) 确保妇女全面和有意义地参与各项战略和活动，包括冲突相关环境下的建设和平和政治过渡。可通过实施配额等暂行特别措施来确保这种参与，以加强妇女对建立和平、制定政策和其他决策进程的平等参与；

(h) 采取具体步骤，确保青年有意义地参与维护和平与安全，包括制定专门的地方、国家和区域青年与和平和安全路线图，加强青年男女有意义地参与和平进程和整个和平协定的谈判，增加对实施青年与和平和安全议程的供资，包括由青年领导和以青年为重的组织提供可获得的资源；

(i) 支持建立一个关于国家、国家以下和地方各级通过的参与相关法律和政策全球资料库，并支持参与方面良好做法的收集和系统化，包括对性别敏感的分类数据。各国应确保为这一举措提供必要的信息和资源，使其有效运作并具有可持续性。

64. 高级专员建议国际和区域实体在其整个活动和进程中，按照关于不歧视、意见和表达自由权、结社与和平集会权以及参与公共事务权的国际规范和标准，为民间社会，包括人权维护者的有效参与提供条件。
