



人权理事会

第三十九届会议

2018 年 9 月 10 日至 28 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

关于各国切实落实参与公共事务权的准则草案

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本指南草案是根据人权理事会第 33/22 号决议提交理事会的，为各国切实落实参与公共事务权提供了一套指导方针。准则草案提到了应当用以指导切实落实参与公共事务权的一些基本原则。草案覆盖了这一权利的各个方面，侧重点是选举进程的参与、非选举背景下的参与和国际层面的参与，并提出了建议。



一. 导言

1. 参与有助于促进所有人权。参与在促进民主、法治、社会包容和经济发展方面发挥着至关重要的作用。参与对于减少不平等和社会冲突至关重要。参与之所以重要，还在于能够赋予个人和群体权能，是以基于人权的办法消除边缘化和歧视的核心要素之一。
2. 虽然决策的责任和问责最终在于公共主管部门，但社会各阶层的参与使主管部门能够深入了解各种具体的问题，帮助查明差距、可用的政策和立法选项及其对特定个人和群体的影响，平衡兼顾相互抵触的不同利益。这样，决策就能较为知情和可持续，公共机构就能较为有效、负责和透明。这反过来又增强了国家决定的合法性和所有社会成员对国家决定的主控权。
3. 人权理事会越来越重视平等参与政治和公共事务的问题。¹ 理事会在关于平等参与政治和公共事务的第 33/22 号决议中请高级专员办事处编写一套简明扼要和以行动为导向的准则，指导各国切实落实《公民权利和政治权利国际公约》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，并向人权理事会第三十九届会议提交准则草案。理事会还请人权高专办推动以开放、透明和包容的方式编写准则草案，包括与各国和区域一级的其他利益攸关方开展非正式磋商。
4. 因此，人权高专办组织了五次非正式区域协商，发出了两次征稿呼吁，得到了 65 个利益攸关方的答复。² 这一进程使制定本准则草案成为可能，草案以协商过程中收到的意见为基础并参考了就此收集到的最佳做法实例。
5. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条承认人人有权参与公共事务，包括以下三个要素：(甲) 参与公共事务的权利；(乙) 选举权和被选举权；(丙) 进入公职的权利。
6. 准则草案首先提到了一些基本原则和要素，根据国际人权法，应当以这些基本原则和要素为指导切实落实参与公共事务权。接下来的重点是选举和被选举的权、参与公共事务权及在超国家一级包括在国际组织内的参与。
7. 鉴于准则草案的范围很广，而且由于字数限制，指南草案既不全面也无法处理参与权的所有方面，如在一般平等的条件下担任公职的权利。同样，关于可能面临歧视的具体个人和群体的参与情况，相关提法并非详尽无遗。鼓励各国就面临边缘化或歧视的个人和群体的参与制定国家一级的进一步指导，系统地纳入性别平等观念。
8. 首先应指出，有意义的参与需要公共主管部门作出长期的承诺，拿出真正的政治意愿，重视行动力，转变对做事方式的思维。为协助各国实现这一转变，准则草案按照人权理事会第 33/22 号决议为国家应如何切实落实参与公共事务权提出了“一套导向准则”。准则草案确认，民间社会行为体，包括媒体，可以为各国努力执行其中所载建议作出贡献。

¹ 见理事会第 24/8、第 27/24 和第 30/9 号决议。又见 A/HRC/27/29、A/HRC/30/26 和 A/HRC/33/25。

² 关于协商进程和所收到的材料，可查阅 www.ohchr.org/participationguidelines。

9. 本指南草案酌情使用“权利持有人”的提法。这一用语似乎比其他用语更为恰当地涵盖了各种参与形式，包括让受到关键决定影响或与之有关的所有个人投身参与的各种举措。

10. 准则草案强调，信息和通信技术(信通技术)提供了新的参与工具，扩大了公民参与的空间，并有可能促进更负责任和可问责的政府。由于信通技术创造了更多的平等和有意义参与的机会，因此是对传统参与形式的补充。然而，准则草案还确认，信通技术有可能对参与产生负面影响，例如，虚假的新闻和宣传有时通过信通技术传播，误导人民或干涉不论疆界寻求和接受及传递各种消息和思想的权利。

11. 准则草案有可能促进在所有区域有效落实可持续发展目标。事实上，《2030年可持续发展议程》特别强调了促进和保护社会全体成员的参与公共事务权，特别是目标 16，其中包括确保平等、具有包容性、参与性和代表性的各级决策(具体目标 16.7)，确保公众获取信息和根据国家立法及国际协定保护基本自由(具体目标 16.10)的一些具体目标。除了可持续发展目标 16，《2030 年议程》作为一个整体的执行和监测，所依靠的是社会所有行为体有意义的参与，尤其是那些最有可能受到歧视和被抛在后面的人的参与。

12. 鼓励各国将准则草案译成本地语文，广为散发，包括向地方主管部门散发，并以无障碍格式提供。本准则草案所载各项建议应当转化为符合国际人权规范 and 标准并适合具体情况措施。

13. 准则草案中的任何内容，都不应被解释为对参与公共事务权和其他人权提供保护的度低于现行国家法律和条例及适用的国际和区域人权规范和标准提供的保护。

二. 关于切实落实参与公共事务权的基本原则

14. 参与公共事务权不能孤立看待。这一权利的有效行使需要一种环境，使所有人权，特别是平等和不受歧视权、见解和表达自由权以及和平集会和结社自由权得到充分尊重，为一切个人所享有。

15. 参与公共事务权与充分实现获得信息的权利密切相连，获得信息权是表达自由权的一部分，是参与的赋能因素和确保国家决定的公开性、透明度和问责制的一个先决条件。

16. 参与公共事务权要求社会所有成员包括记者和人权维护者的生命、人身完整、自由、安全和隐私，在任何时候都得到保护。

17. 此外，参与权需要一个有利的环境，这个环境珍视和考虑社会所有成员从事的工作和作出的贡献，支持并鼓励所有成员的参与，确保赋与他们权能并确保他们拥有主张和行使自己的权利所必要的知识和能力。

18. 以下各项建议提出了属于切实行使参与公共事务权最基本条件之列的基本原则和相关要求。

实用建议：

19. 各国应当建立和保持一个有利于行使参与公共事务权的安全和有利的环境。

(a) 各国应当建立落实关于参与公共事务权的法律框架，为此采取必要步骤加入或批准有关的国际和区域人权条约，并接受相关的个人来文程序。各国应当确保将这些条约充分纳入国家法律、政策和做法；

(b) 参与公共事务的平等权利应在国家宪法和法律框架中得到承认、保护和落实；

(c) 法律、政策和体制安排应当确保个人和群体平等地参与拟订、执行和评价对其产生影响的任何法律、法规、政策、方案或战略。如果这种权利受到侵犯，应提供有效的补救措施；³

(d) 各国应当确保相关权利，尤其是见解和表达自由权包括获得信息的权利以及和平集会和结社自由权，在国家法律框架中得到保护和落实。如果这种权利受到侵犯，应提供有效的补救措施；

(e) 民间社会行为体在参与公共事务方面的合法和重要作用应当得到承认。这类行为体的独立性和多元化应当得到尊重、保护和支持，各国不应对此类行为体从国内、国外或国际来源获得资金的能力施加不当限制；

(f) 各国应当鼓励并创造条件促进独立和多元化媒体。各国应当颁布立法，促进和保护媒体自由，鼓励多元化的媒体服务，并确保记者及其他媒体工作者的在线和离线安全；

(g) 各国应当保护民间社会行为体，包括人权维护者和新闻工作者，特别是妇女人权维护者和妇女新闻工作者，免受无论是在线或离线的各种威胁、攻击、报复和恐吓行为，包括针对他们或他们的家人、同事和法律代表的此类行为。对这种行为应当及时、彻底和公正地调查，将肇事者绳之以法，并提供有效的补救办法。在这方面，各国应恪尽职责，防止非国家行为者的侵权行为；

(h) 参与公共事务权应当被承认为一个连续的过程，需要公共主管部门与所有社会成员，包括最有可能被边缘化或受歧视的人之间公开和坦诚的互动，并应不断加以促进。在这方面，与民间社会行为体合作认清和阐明差距、需求和解决办法至关重要。应当采取措施，建立公共主管部门与民间社会行为体之间的相互尊重、理解和信任。

20. 各国应当承认、保护和落实平等和不受歧视的权利，并确保行使参与公共事务权过程中的包容性。

(a) 各国应当保护平等和不受歧视的权利，在国家宪法和法律框架中禁止一切形式的歧视；

(b) 各国应当通过和执行各种法律、政策和方案以打击公共和私人生活中的在线和离线歧视，包括多重和交叉形式的歧视；

³ 见下文第 21 段。

(c) 应当承认，歧视，包括多重和交叉形式的歧视，对切实行使参与公共事务权具有不利影响，特别是对于妇女和女童、青年、残疾人、土著人民、老年人、少数群体、白化病患者、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人及其他受歧视群体的不利影响；

(d) 国家机构和政府机关应当酌情体现社会多样性的充分代表性；

(e) 应当认定和通过必要的立法和政策措施，包括临时特别措施，以及体制安排，用以促进和确保被边缘化或受歧视的个人和群体平等参与各级决策进程和机构。应不断审查和评价此类措施，以确保此类群体在实践中的平等参与和充分代表性。应当特别重视公共机构内的性别平衡；

(f) 在制定和执行加强平等参与的措施时，应当考虑到被边缘化或受歧视的不同群体之间可能差异很大，其中的个人并不一定具有相同的需求或面临同样的挑战；

(g) 各国在通过或实施可能影响到土著人民的措施时应当与土著人民协商，并在实践中尊重和落实他们的自由、事先和知情同意权。应当通过土著人民自己的代表机构，依照他们的习惯法律和做法，并通过由土著人民自己决定的程序征得同意；

(h) 关于参与政治和公共事务的状况，应当支持收集分类数据和开展循证研究，以此作为认定和制订适当和有效措施的一个重要构成部分，以便加强被边缘化或受歧视个人和群体的参与。

21. 对于侵犯参与公共事务权的行为，各国应当确保平等和有效诉诸司法的机会和有效补救。

(a) 所有权利持有人，如果参与公共事务权受到侵犯，就都应当能够诉诸于合格的司法、行政或立法部门或国家法律制度规定的任何其他主管部门，确认其有权获得补救。所有民间社会行为体，包括民间社会组织，必须能够诉诸司法。应当承认和处理妨碍妇女和女童诉诸司法的性别特定障碍；

(b) 诉诸司法和其他补救机制的程序应当是公平、公正的、及时的、对性别问题有敏感认识的和负担得起的。应当考虑建立适当和有效的援助机制，包括提供法律援助，以便消除或减少诉诸审查程序的资金和其他障碍，特别是对于被边缘化或歧视的个人和群体人，尤其是妇女和女童；

(c) 对于侵犯参与公共事务权的行为，各国应提供补救机制，充分、有效和迅速提供补救，包括对性别问题敏感、以受害者为中心和变革性的赔偿。各国应当确保及时和有效地执行法院或任何其他有关的独立和公正的机构的裁决。此种裁决应向公众公开；

(d) 应当向权利持有人提供关于诉诸司法和补救机制的可用流程和程序的充足和可利用的信息，包括在没有征求或得到土著人民自由、事先和知情同意的情况下；

(e) 应当经常性地促进和便利为司法人员和其他法律专业人员开设的国际人权法特别是有关参与公共事务权的能力建设和培训方案。这类方案应纳入性别观念；

(f) 各国应当参照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)建立并支持国家人权机构的运作；

(g) 对于侵犯参与公共事务权任何方面的行为，特别是侵犯被边缘化或受歧视的个人和群体这方面权利的行为，国家人权机构应当具备受理申诉和实行监督、提出报告和采取行动的授权和资源。

22. 各国应当保证和落实获取信息权。

(a) 国家应当在本国宪法和法律框架中承认、保护和落实获取信息权；

(b) 关于获取信息权的法律和法规应当符合国际人权法，尤其是应当至少包含以下内容：

(一) 尽量、定期和积极主动地披露公共主管部门所掌握的一切涉及公共利益的信息，实行推定允许获取的原则；

(二) 任何限制都应符合国际人权法；

(三) 关于索取涉及公共利益的信息的程序应当免费或收取合理费用，有利于公平和迅速地处理索取请求，包含对拒绝索取请求的情况开展独立审查的机制；

(四) 对于个人有理由认为披露信息时所披露的信息是真实的并构成对特定公共利益的威胁或损害的(举报人)，应当予以保护，免受法律、行政或纪律制裁；

(c) 各国应当为获取信息提供便利，特别是便利被边缘化或受歧视的个人和群体获取信息。这可包括建立提供援助的程序，从拟定索取资料的请求直至交付信息，以便促进平等获取信息；

(d) 应当建立一个独立和公正的、能够监测和报告获取信息权落实情况的监督机制。这种机制的报告应当公开。

23. 各国应当促进决策进程所有方面的公开性和透明度原则，应当就参与公共事务权的落实促进公共主管部门的问责制原则。

(a) 应在决策的所有阶段，从最初的规划到预算编制、执行、监测和评价，始终确保公开性、透明度和问责制；

(b) 各国应建立有效机制，确保对参与制定和执行公共政策和其他公共决策的非国家行为体实行问责，包括工商企业；

(c) 各国应促进并致力于开放性和透明度文化，并考虑酌情加入致力于使政府更加开放、更为负责任和对公众反应更灵敏的国际网络“开放式政府伙伴关系”。

24. 各国应当赋予权利持有人有效行使参与公共事务权的权能。

(a) 应当制订和执行公民教育方案，以此作为公立和私立学校课程的一个组成部分。这些方案应以赋予权利持有者权能为目标，在本地社区促进参与文化和建立机构；

(b) 公民教育方案应当包括对人权的了解，参与对社会的重要性，并了解选举和政治制度以及各种参与机会，包括现有的立法、政策和体制框架；

(c) 应当为被边缘化或受歧视的个人和群体提供能力建设和公民教育方案，并应考虑到具体的挑战，如文盲和文化障碍，以便赋予权能，帮助他们积极参与公共生活。这包括采取措施促进民间社会所有相关的行动者，包括媒体、社区领袖和宗教领袖参与和相互协作，改变限制行使参与公共事务权的、特别是限制妇女的这项权利的规范和价值观。

三. 参与公共事务权的不同层面：参与的形式和层次

A. 参加选举

25. 《世界人权宣言》第二十一条强调了定期的和真正的选举在确保每个人都能参与他或她本人的国家公共事务方面的作用。《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条(乙)项规定，公民有权并有机会在真正的定期选举中投票和当选，这种选举应是普遍和平等的，应以无记名投票方式进行投票，以保证选举人意愿的自由表达。选举是民主的核心，并且始终是个人行使参与公共事务权的主要手段。

26. 除了允许权利持有人作为选举的选民或候选人参与公共事务，从而允许通过选举产生的代表实现参与，某些选举进程也有利于直接参与，如公民投票。真正的选举进程也至关重要，有助于确保对代表行使立法权或行政权实行问责。

27. 国际法并未规定任何特定的选举制度，不存在能确保选举进程成功的“一刀切”模式或解决办法。各国在这方面有很大的裁量余地。然而，真正的选举应该在人权得到持续、不受歧视、不受任意或不合理的限制的普遍尊重和享有的环境中举行。

28. 信通技术可以提供工具，改善对选举的参与和提高选举的透明度。考虑实行技术革新以改善对选举进程的参与的各国，只有经过对所有利益攸关方的广泛宣传和与之磋商，以及开展综合性和协商式可行性研究之后，方可这样做。对于有碍这一进程的公信力或阻碍接受这一进程的结果的各种问题，数字创新可能是解决一种办法，本身并不是目的。

29. 下列各项建议应有助于克服面临歧视或边缘化的一些个人和群体尤其是妇女在行使选举权和被选举权时可能遇到的障碍，并有助于确保加强选举进程的包容性。

实用建议

30. 各国应当按照其国际人权义务，通过不歧视、透明、对性别问题敏感和参与式的进程，为行使选举权制定一种有效的法律框架，包括相关的选举制度和选举争端解决机制。

31. 各国应当采取积极措施加强妇女和受歧视群体在选举进程中的代表性和平等参与。其中包含以下各项：

(a) 在此类措施显示为必要和适当的情况下，各国应当深入评估不同类型临时性特别措施的潜在价值，包括这类措施在本地特定条件下可能产生的影响以及潜在的意外副作用，然后引入并有效实行配额制度，在选举产生的机构中为妇女和代表性不足的群体保留席位；

(b) 凡属适当，各国应当采取其他临时性特别措施加强妇女的参与，包括：建设妇女候选人能力的培训方案；调整竞选筹资法规为妇女候选人提供有利的竞选环境；为达到了提名人或当选候选人性别平衡预定指标的政党提供资金激励；支持妇女参与公共和私人生活的父母保健方案；

(c) 在实行约束性配额或保留席位办法时，应当拟订监督合规和实施制裁的有效和透明机制。

32. 为加强妇女和受歧视群体代表性的任何法律或政策措施，都应当伴之以多种举措克服歧视性的态度和做法，包括有害的性别成见以及对妇女、年轻人、少数群体和残疾人促进公共事务的能力持有的负面假设。

33. 应当促进对记者和其他媒体工作者的培训，以便克服媒体当中对妇女的成见和不当描述，帮助媒体和选民认识到妇女进入领导岗位的必要性和益处。

34. 公共服务广播和媒体章程应当为所有候选人提供在竞选期间利用公众媒体的重要播出时段和空间的公平机会。

35. 各国应当在各自的选举制度范围内确保独立候选人参加竞选的平等条件，不对其竞选资格规定不合理的要求。

36. 各国应当消除选民登记的不合理障碍，包括对于为了行使投票权利而获取必要证明文件规定的繁琐行政要求，尤其是为妇女、少数群体、生活在偏远地区的土著人民以及国内流离失所者消除此类障碍。

37. 各国应当采取措施保护候选人的安全，尤其是保护在选举过程中面临暴力和恐吓的风险，包括基于性别的暴力的妇女候选人。

38. 各国应当修正国内立法中以法律行为能力为理由限制投票权的规定，并采取必要的法律措施确保所有残疾人，尤其是患有智力或心理社会残疾的人能够行使投票权。

39. 各国应当采取措施确保残疾人能够完全无障碍地参与选举进程的所有方面，办法包括：

(a) 保证残疾人能够作为选举人自由表达意愿，为此目的，对于无法独立行使投票权的人，允许他们在自己选择的一人协助下投票；

(b) 确保投票程序和设施是无障碍的，在无法保证全面无障碍的情况下提供合理便利，以便确保残疾人能有效行使投票权；

(c) 对于选举负责官员开展关于残疾人在选举过程中的权利的培训；

(d) 确保选举和投票材料适当，便于多种残疾人获取，容易理解和使用。

40. 各国应当考虑使最低选举年龄与最低参选年龄相一致，鼓励年轻人的政治参与。

41. 根据在依法证明有罪之前被推定无罪的权利推论，各国不应当禁止审前拘留者行使投票权。
42. 对于在押服刑人员或服刑期满人员，各国不应自动全面禁止投票权，这种做法没有考虑到相关刑事犯罪的性质和严重程度或刑期的长短。
43. 凡属适当，各国应当消除可能妨碍在押服刑人员行使投票权的实际障碍。
44. 各国应当便利对投票和点票实行独立监督，包括准许进入投票、点票和表列选举结果的场所。
45. 选举管理机关无论构成如何，应当能够独立和公正运作。这类机关的决策过程应当公开、透明和尽量磋商，为所有利益攸关方获取相关信息提供便利。
46. 各国应当确保其法律框架规定候选人有权对选举结果提出有效质疑，规定选举日程范围内的及时、充分、有效和可强制执行的补救办法。
47. 各国应当在适当的本国磋商以及与东道国磋商的基础上，并顾及所有相关因素，考虑允许在国外的公民或临时出国的公民行使投票权。
48. 对于经过一段合法和惯常长期居住的非公民，各国应当考虑赋予投票权，至少允许参加地方选举的投票。

B. 非选举背景下的参与

49. 人权事务委员会在第 25(1996)号一般性意见中声明，管理公共事务是一个宽泛的概念，涵盖公共行政的所有方面以及国际、国家、区域和地方各级政策的制定和执行。在该一般性意见中，人权事务委员会还承认了直接参与管理公共事务的权利。
50. 行使直接参与公共事务管理的权利，有多种方法。例如，当权利持有人选择或变更其宪法或通过公民投票决定公共问题时，可能就是直接参与。
51. 人权事务委员会在第 25 号一般性意见中确认，参加有权就本地问题或某一特定社区的事务作出决定的民众集会，以及参加与政府协商成立的机构，就构成直接参与。另外，通过与民选代表的公开辩论和对话或通过权利持有人的自我组织能力施加影响，也可实现对公共事务管理的参与。
52. 为了编写本准则草案而开展的磋商表明，通过民选代表促进和充实参与的一些直接参与举措正在世界各地得到落实。
53. 对决策进程的参与可在不同层次发生，从提供信息，经过磋商和对话，直到伙伴合作或共同草拟。这些不同层次与权利持有者对决策进程不同步骤(即确定议程、起草、决策、执行、监测和修订)的涉入程度或参与“强度”有关。
54. 参与方式，即促进参与的工具，例如网站、宣传活动、多利益攸关方委员会、公开听证会、会议、协商和工作组，在参与水平和决策进程步骤上的作用可能各不相同。虽然应确保决策所有阶段上的参与，但不可能推荐出适合所有背景的一套特定模式。
55. 以下建议为各国提供一些指导，说明如何确保权利持有人参与可能会对他们产生影响的决策并施加有意义的影响。

实用建议：

(a) 用以确保参与公共主管部门决策的体制框架

56. 应发展正式的常设结构，以确保对决策过程的参与得到公共主管部门和权利持有人双方的广泛理解、接受和日常落实。这类结构可包含政府内的一个协调机构、各部委的参与协调员或协调人、公共与民间社会联合理事会、委员会或工作组及其他机构，或者是公共主管部门与民间社会行为体之间的支持参与框架协议。

57. 对于被边缘化或受歧视的个人和群体，包括那些来自弱势社会经济背景的人，特别是妇女和女童，正式参与结构应是无障碍和包容性的。对于历来受到排斥的群体，或其观点和需求在决策进程中一向得不到充分处理的人，如土著人民、少数民族和残疾人，应当发展特定的长期参与机制。

58. 为了确保这些结构和机制提供有意义的参与机会，它们应至少：

- (a) 与相关权利持有人共同设计；
- (b) 把相关权利持有人的意见不偏不倚地输入实际的决策过程；
- (c) 配置充足的预算和人力资源，具有关于在参与方面需要得到鼓励和扶持的不同群体的专门知识；
- (d) 是无障碍、包容性的，对性别问题有敏感认识和有代表性。

59. 如果决策进程可能对儿童产生影响，各国应确保保障儿童有权自由表达意见和得到倾听，包括为儿童的有意义参与建立对儿童友好的、适龄的、对性别问题有敏感认识的、包容和安全的机制。

60. 在和平进程和冲突后及人道主义局势下，各国应当考虑建立正式的结构支持受到或曾经受到冲突影响最甚的个人和群体，如儿童、年轻人、少数群体、残疾人、境内流离失所者、难民和妇女及女童，参与制定、执行和监测所有相关的法律、政策、服务和方案。任何此种结构的设计都应当落实这些个人就有关他们的可持续解决办法作出自由和知情选择的权利。

61. 支持参与的体制框架应能在任何时候都创建和利用新的参与方式，包括使用通信技术。

62. 对于包括结构和程序在内的参与性框架，应定期评估和评价成效，以便根据受影响权利持有人的需要加以调整和改善，建设创新的参与方式和机会。

(b) 确保妇女有意义地参与不同决策阶段的措施

63. 以下建议为相关公共主管部门确保决策之前、期间和之后的有意义参与提供指导。

决策前参与

64. 权利持有人应有机会参与制定决策进程的议程，以确保在确定议题和讨论内容时纳入他们的优先事项和需要。做到这一点的办法包括，在线协商、公开听证会或论坛、或公共主管部门代表和社会成员组成的工作组或委员会。在成立了工

作组或委员会的情况下，有关公共主管部门应为确保弱势群体成员的代表性实行透明和包容性的标准和程序。

65. 当选的代表应当发挥关键作用支持这些进程，包括通过自身参与和代表自己对之负责的选区发挥作用。

66. 应当认明和知会某一拟议的项目、计划、方案、法律和政策直接或可能影响到的、或与之有利害关系权利持有人。通知应以及时、充分和有效的方式送达所有这些权利持有人。此外，应当为希望参与的任何其他权利持有者提供参与便利。如果拟议的决定具有全国性或非常广泛的影响，例如制定宪法和改革进程中的决定，则每个人都应被确定为可能的受影响者。

67. 关于决策进程的信息应当包含明确、现实和切实可行的目标，以便管理参与者的期望值。关于决策进程的信息应至少包括以下内容：

(a) 所审议决定的类型或性质。这包括议题的清晰程度，将要做出的决定的理由说明以及进程的每个阶段应作决定的类型；

(b) 在每个阶段要讨论和决定的各种选项，包括问题、替代办法和(或)解决办法，以及其结果可能产生的影响；

(c) 参与进程每个阶段的时间表，应根据具体情况调整(如，根据所涉问题的复杂性或受该决定影响的权利持有人数量)，并应为权利持有人适当准备和提交建设性意见提供充分的机会；

(d) 确定参与的公职人员和机构及其实现目标的能力(即在进程每一个阶段的各自作用和各项任务)；

(e) 确定负责作出决定的公共主管部门；

(f) 为权利持有人参与拟订的程序，包括有关下列各项的资料：

(一) 程序启用和终止的日期；

(二) 所设想的任何参与进程的时间和地点，包括关于无障碍基础设施的信息；

(三) 参与性进程开展的方式和规则；

(四) 负责接收提出的意见或问题，或负责提供关于所审议决定的补充信息的公共主管部门或官员，以及作出答复的程序和时间范围。

68. 按照最大限度披露原则，一旦了解到相关信息，权利持有人即应能获得适当、可用和必要的信息，使他们能够做好有效参与的准备。⁴

69. 应积极传播相关信息，以适合当地条件的方式提供，并考虑到被边缘化或受歧视个人和群体的特殊需要。⁵ 这应当包括：

⁴ 见上文第 22 段。

⁵ 见上文第 20 段。

(a) 免费或以合理的成本提供信息，信息的在线和离线复制和使用不受不当限制；

(b) 为专家提供技术信息，为一般公众提供非技术性摘要；

(c) 传播信息应当采用清楚、可用、方便获取、适龄和文化上适当的形式和当地语言，包括土著和少数群体语言。这可能需要以盲文、易读和明白易懂的语言格式发行出版物；

(d) 尽可能广泛传播相关信息，如果有效，可包括通过有关公共主管部门的网站传播。其他传播渠道可包括当地印刷媒体、海报、广告牌、大众媒体(电视或无线收音)及其他在线来源；

(e) 在适当的情况下考虑采用个别通知的方法，并适当考虑到对个人数据的保护。

决策过程期间的参与

70. 权利持有人应能从决策进程的初期阶段开始参与，所有选项在这个阶段都还是开放的。例如，这意味着公共主管部门应当避免在进程启动之前作出任何正式的、不可逆转的决定。这还要求不得采取实际削弱公众参与的步骤，例如单一选项方向的大规模投资，或对某种结果的承诺，包括与另一国家机构、非国家行为体或另一国商定的承诺。

71. 与决定有关的文件，一旦有任何修订的、新的或经过更新的草案版本，即应予以公布。

72. 应当为权利持有人提供充足的时间进行准备和在决策过程作出贡献。例如，这意味着要确保参与的机会不会完全或大部被安排在公共生活中传统上被视为假期的时段，如所涉国家的宗教节日、国家节假日或主要假期。

73. 权利持有人应当有权以电子或纸质形式直接向有关公共主管部门提交任何资料、分析和意见。作出评论的机会应易于获得，免费和没有过于繁琐的手续。

74. 通过在线工具提交书面意见的可能性应当与面对面的参与机会相结合。例如，各国应当为此考虑建立多利益攸关方委员会和(或)咨询机构，组织专家研讨会和(或)小组讨论会和开放式全体会议，使公共决策进程的所有阶段都能得到有意义参与。如果建立了这种结构，就应当采纳透明和包容性的标准和程序以确保弱势群体成员的代表性。

75. 参与式活动应当是免费的，在中立和无障碍的会场举行，包括方便残疾人和老年人进出。如有必要，各国还应提供合理的住宿便利。视当地情况和所涉决定而定，相关时可用在线工具补充人员到场的参与。

76. 对于通过在线平台收到的意见，给予的重视应当等同于离线收到的评论意见。

77. 应当加强负责参与进程的政府官员的技术能力和专门知识，包括在信息收集、会议便利、战略拟订、行动规划和报告决策过程结果等方面的技术能力和专门知识。

78. 应当开发适当的数据收集和管理系统，以收集、分析、删除和存档在线和离线收到的投入，在这些系统是如何设计和使用的，以及数据是如何处理和保留的问题上，应当确保透明度。

决策前参与

79. 参与进程的结果应当通过适当的在线和离线手段以及及时、全面和透明的方式传播。此外，还应提供以下内容：

- (a) 决定的理由和原因的相关信息；
- (b) 反馈，说明权利持有人所作的贡献如何得到考虑或使用，纳入了什么内容，未采纳什么内容以及未予采纳的原因。例如，可连同作出的决定公布一份报告，其中可说明所收到投入的性质和数量，并提供证据证明如何考虑到了参与。这要求为参与式进程终止和作出最后决定之间的阶段分配充分的时间。
- (c) 便于权利持有人采取适当行政和司法行动以利用审查机制的可用程序的信息。

80. 应当为参与者提供评估参与式进程的机会，以记录经验教训，用于未来的改进。为此，有关公共主管部门应考虑开展调查和重点小组讨论，包括通过建立专门网站、通过电话或当面了解，以便收集关于决策进程所有阶段参与情况的各方面资料。各国应当确保在这方面收集的资料代表了参与进程的所有权利持有人的多样性。

81. 为了便于有意义地参与决策进程的评估，各国应当提供进程的相关信息，包括以下各项：

- (a) 用于知会权利持有人的通信的编号和形式；
- (b) 为进程划拨的资源；
- (c) 决策过程各个阶段的参与人数；
- (d) 参与者的分类数据，并适当考虑到对个人数据的保护；
- (e) 参与方式；
- (f) 无障碍和合理的住宿措施。

82. 应当确保对所作决定执行工作的参与。应当积极主动地在全部执行阶段披露无障碍和方便用户的信息。例如，可以通过设立专门的网站和(或)电子邮件提示及组织活动、会议、论坛和研讨会做到这一点。

83. 凡属适当，各国应当考虑建立与民间社会行为体的战略伙伴关系，同时尊重其独立性，以便加强对所作各项决定执行工作的参与。

84. 应当确保对所作决定执行情况开展监测的参与及监测的透明度。应制定适当的框架，以评估各国执行相关法律、政策、项目和方案的业绩。框架应包括客观、可衡量和有时限的业绩指标，包括关于权利持有人参与跟踪执行活动的指标。执行进度报告应予公布并广泛传播，包括利用信通技术和组织会议、论坛和研讨会加以公布和传播。

85. 权利持有人应能获得关键信息，以便有效参与对决定的执行进展的监测和评价。关于执行进程的信息应当包括以下各项：

- (a) 确定负责执行进程的主管部门及其联系方式；
- (b) 用于执行的资源，包括资金和非资金资源；
- (c) 执行是否涉及公共和私营的伙伴关系，如果是这种情况，则应提供关于所涉私营行为体作用和联系方式的全部信息；
- (d) 参与执行进程的机会。

86. 参与监测和评价应被视为一个连续的过程，包括利用各种社会问责工具，如社会审计、公共开支跟踪调查、社区记分卡、社会审计、透明度门户网站、社交媒体和公开听证会。

利用信息和通信技术加强平等和有意义的参与

87. 信通技术参与工具的设计应当符合人权，利用信通技术实现的参与应当遵循与离线参与相同的原则。⁶ 这就需要确保信通技术的发展和部署，包括利用新的数据驱动技术实现参与，以国际人权法特别是关于性别平等的规定作为指导和规范，以避免对被边缘化或受歧视的个人和群体产生任何不利的人权影响，无论这种影响是故意的还是无意的。

88. 应当制定和实施有效措施弥合数字鸿沟，特别是帮助妇女、残疾人、老年人、农村地区居民和土著人民。在这方面，应当采取积极主动的措施使信通技术得到广泛提供、可获得和负担得起，包括在边远和农村地区，并且没有任何形式的歧视。例如，这应当包括支持减少并尽可能消除限制公众利用互联网的经济和技术障碍，诸如高昂的连接费用和低下的连通质量。

89. 应当促进不同利益攸关方，包括民间社会行为方和工商企业，参加设计、开发和使用支持参与的信通技术。在这方面，应适当考虑到《工商企业与人权指导原则》。

90. 应当利用信通技术创造空间和机会，便于权利持有人有意义地参与超出交流和信息共享范围的各种活动。技术应当提供影响决策进程的真正机会，例如用于提交立法和政策提案，对之评论和进行表决。在适当情况下，各国应考虑提供额外的补充性离线参与机会。

91. 支持参与的现有信通技术工具应译成多种地方语言，包括少数群体和土著人民的语言，并应确保对残疾人的无障碍便利。

92. 媒体教育和数字扫盲方案应当纳入正规和非正规的在线课程，以便实现有意义的在线参与。例如，在相关情形下，这些方案应侧重互联网的技术基本层面和发展批判性思维，帮助权利持有人识别和评估不同来源的信息和内容。

⁶ 见第二章。

93. 媒体和信通技术教育课程应处理仇恨言论、仇外心理、性别歧视和有害的性别成见、种族主义和其他形式的不容忍的相关问题，这些因素进一步加剧了某些个人和群体在公共生活中受到的边缘化和排斥。应当支持民间社会行为体包括媒体开展积极在线反宣传的作用，包括打击仇恨言论的作用。

94. 应当为负责实施参与性进程的公共官员开发和执行全面和前瞻性的媒体及信通技术扫盲培训方案，以便充分发挥信通技术的潜力。

C. 超国家层面、包括国际组织内的参与公共事务权

95. 人权事务委员会在第 25 号一般性意见中确认，参与公共事务权还包括在国际和区域两级制定和执行政策。尽管国际一级的参与是重要的，但国际组织的运作对大多数人来说仍不透明。⁷

96. 区域和国际两级的决策可能会对人权的实现产生重大影响，因为这种决策会影响到国家立法、政策和做法。因此，这类决定的作出必须采用透明和负责任的方式，得到受决定影响的人的参与，有一个尊重公众自由的环境，这类自由具有根本意义，在国际一级也应受到保护。选择参加区域和国际会议的民间社会行为体必须是安全的，不受打击报复。

97. 在超国家一级参与公共事务的人，往往使国际社会关注到地方和国家的关切，从而把国际和地方两级连接起来。例如，在区域和国际两级提高对被边缘化或受歧视群体的权利的认识，为这些群体赋权和发声方面，民间社会行为体发挥了重要作用。在挑战社会规范以及区域和国际组织的组织文化方面，这种参与也作出了贡献。

98. 权利持有人在国际一级参与的形式和方式，可以根据相关国际论坛的形式和规则以及进程的性质和阶段而有所不同。可通过不同的手段确保参与，包括给予观察员、咨商和参与性的地位；对相关利益攸关方开放的咨询委员会；论坛和对话；网播活动；以及一般性地征求意见。对于权利持有人在国际一级的有效参与而言，获取信息是必不可少的。

实用建议：

99. 在行使国际和区域两级的参与权方面，各国应当尊重、保护和促进自由表达权和自由和平集会和结社权。

100. 在决策进程的所有相关阶段，都应当允许和鼓励民间社会行为者参与国际组织、机制和其他论坛的会议。

101. 应当提供国际和区域论坛的准入，不应有任何形式的歧视。

⁷ 在本准则草案中，“国际组织”，“在国际一级的参与”和“国际会议和论坛”应理解为包括区域一级。

102. 各国应制止针对接触或试图接触国际论坛和(或)参与任何相关活动的民间社会行为体的一切恐吓和报复行为。如果发生恐吓或报复行为,各国应调查所有指控,提供有效的补救办法,并采取和执行预防措施,以防止其再次发生。了解和处理针对特定性别的报复形式是这方面的关键。

103. 各国应建立客观、一致、透明的标准,迅速给予民间社会组织在国际组织中的观察员、咨商或参与地位。对于请求受到拒绝的组织,应当说明拒绝的理由,并提供向更高级别的或另外的机关提出上诉的手段。

104. 各国应当避免不当地阻碍民间社会行为体获得国际组织的认证,任意撤销认证或经常性地推迟审议认证请求。

105. 应当建立民间社会行为体持续参与国际论坛的常设结构,例如设立各种民间社会平台。这类结构应当通过不偏不倚、不歧视、透明和参与式的进程建立,尤其应当具有支持面临歧视群体的可用性和包容性。

106. 应当鼓励使用创新型、成本效益高和务实的办法,包括使用信通技术(例如网播、电视会议及其他在线工具),以便促进民间社会在国际一级更大程度和更为多样的参与。

107. 各国应当提供便利为希望参与国际论坛的各方及时颁发签证。

108. 应当为促进有意义和平等参与国际论坛提供资金,尤其是资助妇女人权维护者和小型社区民间社会组织的参与。

109. 应当加强权利持有人有意义地参与国际论坛的能力,尤其是对国际一级的参与程序较不熟悉的人,例如在被边缘化或受歧视个人或群体中开展工作的基层和地方民间社会组织。

110. 各国应当鼓励国际论坛制定和广为提供有关参与问题的一套清楚、透明的政策和程序,使准入条件更为一致、可靠。与会认证的标准应当客观、宽松,登记程序应当便于理解和采用。

111. 权利持有人对国际论坛会议的参与应当包括获得相关的信息,如文件、供评论的各种草案和与决策进程有关的网站,应能在不妨碍国际论坛安排其事务的优先顺序和适用其议事规则的条件下散发书面声明和在会上发言。关于评估材料是否适当的标准必须公开,任何反对程序均应透明,并为受影响的民间社会组织提供答复留出时间。

112. 各国应当请各国际论坛利用信通技术或其他适当手段,以所涉国际组织或论坛的所有正式语文,及时和积极地提供与决策进程有关的信息。国际组织的信息准入政策应当以决议形式通过,并应符合国际人权法。

113. 应当鼓励指定国际组织中负责促进向权利持有人发送信息的信息官员或联系人。

114. 各国应当以无障碍形式和本地语文有效传播国际论坛所作决定的结果,包括参与监测各国国际人权法义务落实情况的联合国机构及其他实体提出的建议。