



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22日

议程项目3和5

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
人权机构和机制

人权、民主和法治论坛第二届会议*

主席的报告

概要

根据人权理事会第 28/14 号和第 34/41 号决议，人权、民主和法治论坛于 2018 年 11 月 22 日和 23 日在日内瓦举行，主题是“议会促进人权、民主和法治的作用”。本报告载有论坛讨论纪要、结论及建议。

* 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. 人权理事会第 28/14 号决议设立了人权、民主和法治论坛，以便“提供平台，促进就与这些领域之间关系有关的问题开展对话与合作”，“查明并分析各国在努力确保尊重人权、民主和法治方面的最佳做法、挑战和机遇”。理事会第 34/41 号决议决定第二届论坛的主题是“议会促进人权、民主和法治的作用”。
2. 第二届论坛于 2018 年 11 月 22 日和 23 日在日内瓦举行。
3. 依照人权理事会第 28/14 号决议，理事会主席任命各国议会联盟(议会联盟)秘书长马丁·琼贡为论坛第二届会议主席。
4. 论坛附加说明的临时议程¹ 在主席的指导下编写，并吸收了相关利益攸关方的意见²。本报告由主席编写，载有讨论纪要以及建议。
5. 出席论坛的有各国、国家和区域议会、议会协会、联合国专门机构、区域和政府间机构、国家人权机构和非政府组织的代表。来自所有区域的 60 多名议员也出席了论坛。

二. 论坛开幕

6. 人权理事会副主席、卢旺达大使兼常驻代表弗朗索瓦·格扎维埃·恩加兰贝在开幕词中指出，理事会第 28/14 号决议强调了就人权、民主和法治相关问题开展对话的重要性，确认了交流各国在努力确保尊重人权、民主和法治方面的最佳做法、挑战和机遇的价值，以及必须进一步探索这三个领域之间相互依存和相辅相成的关系。他回顾说，理事会第 34/41 号决议强调“有效、透明和负责的立法机构的重要性及其在促进和保护人权、民主和法治方面的根本作用”。恩加兰贝先生高兴地看到，多名现议员和前议员从世界各地前来分享他们的专业知识。他指出，这种参与符合理事会的各项决议和大会第 72/278 号决议，该决议欢迎各国议员加入代表团出席联合国的重大会议。他强调指出，加强议会职能，使议会能够促进人权、民主和法治，应该是任何有志于实现问责、包容和尊重人权的民主社会的基本目标。他说理事会十分重视与议会和议员的接触。他重申，理事会致力于保护在人权领域与联合国及其机制合作者的权利和生命并谴责对这些个人和团体的恐吓或报复行为。
7. 联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特欢迎理事会决定举办论坛，欣见有这样一个场所，可以讨论如何促进人权的享有及建设更强大的民主和更具弹性的法治系统并就此提出建议。她指出，不能脱离法治和人权来考虑民主，民主需要透明和负责的机构，包括议会。这些机构的合法性取决于是否遵守法治和尊重人权。她承认虽然民主实践和民主机构的形式也许视情况而异，但平等、正义、人的尊严和人权这些核心价值观是普遍的。这些构成民主基石的赋权价值观体现在 2018 年已发表 70 周年的《世界人权宣言》和其他具有约束力的核心人权文书中。这些价值观构成任何民主的基石，并赋予每个人以权能。高级专员将议会称

¹ A/HRC/FD/2018/1。

² 响应征求意见号召所提交的材料，可登陆网站 www.ohchr.org/democracyforum 查阅。

为国家辩论厅，在那里应该自由表达思想。她谈到了议会的重要作用，包括在审查行政部门和制衡其权力方面的作用。议会应代表整个社会，包括少数群体，并考虑到所有人的不同需求。高级专员强调议员的权利，并提到议会联盟 2017 年记录了 500 多起侵犯议员人权的案件。她呼吁议会保护公民空间，还指出政府经常关闭公民参与的空间，利用立法工具限制外国对民间社会组织的资助，控制其注册或施加过度限制。她赞扬议会与国家人权机构、民间社会组织、媒体和司法部门之间的合作。高级专员鼓励与会者探讨议会如何能够重建对民主机构的信任，同时呼吁议会促进尊重、对话与妥协，避免给歧视和仇外言论留有余地。关于移民问题，她建议收容国和原籍国议会可以在政策框架方面开展合作，设法应对相关的人权和法治挑战，帮助改变错误的仇恨言论，改革移民治理机制，以促进移民为社会做出贡献。她最后呼吁议员为将《2030 年可持续发展议程》转化为可采取行动的国家政策和立法助一臂之力。

8. 论坛第二届会议主席、议会联盟秘书长马丁·琼贡请与与会者思考当前的挑战。其中包括民主和人权面临的威胁，对“他人”缺乏宽容或同情，以及通过社交媒体传播虚假新闻。要应对当前的挑战，首先应该认识到民主是不完美、不可预测的，而且本身固有弱点。民主政体往往反应缓慢，民主本质上的包容性和协商性非常耗时。尽管如此，琼贡先生依然认为民主仍是人们自由团结在一个共同事业周围的唯一可行途径，是允许自我纠正和问责的唯一政府制度，也是表达不同观点的唯一平台。他强调，议会应该体现社会构成，半数议员应为妇女，社会各阶层都应得到充分代表。他呼吁议员凭借事实而不是凭情绪讲话。伦理政治话语至关重要，应负责任地使用数据来指导政策和决策。他谈到仇恨言论不仅在道义上应受谴责、而且在法律上也应受制裁，并就此指出当代政治辩论中暗含恶意的氛围，敦促议员不要使用仇恨言论，而且要抵制那些依靠仇恨言论来获取政治利益的人。他鼓励议员促进不偏不倚的新闻调查报告，考虑通过立法界定社交媒体平台在应对虚假新闻方面的作用。他说议会须做到：保护表达自由，包括议员的表达自由，这样议员就可以开展工作而不必担心报复；维护政治反对派的空间；使民间社会能够蓬勃发展；灌输平等、理解、宽容和妥协等民主价值观。琼贡先生提到议员有责任确保政治决策不受经济利益集团的控制。他强调，民主本身是为了取得成果，促进平等、尊重和人的尊严及保护地球。他提到议会对于解决暴力冲突和应对社交媒体带来的挑战所起的作用。他呼吁议员自我反思并使行为更加公开，以便更好地回应人民的需求。他赞成议会参与联合国人权机制的工作。琼贡先生提到《世界人权宣言》通过七十周年，说《宣言》中阐述的价值观历久弥新、意义重大。在议会联盟第 139 届大会期间，议员们重申了对《宣言》的承诺。他最后表示希望论坛重点讨论各国议会参与人权问题的积极例子和经验。他还希望论坛将增强各国议会和联合国人权机制之间的协同作用。

三. 议会在促进人权、民主和法治方面的关键作用

A. 讨论情况

9. 琼贡先生主持了议程项目 2 的讨论。讨论嘉宾有：英国国际法和比较法研究所宾汉法治中心主任默里·亨特；不丹国民议会前议员金利·奥姆；突尼斯人民代表大会成员贾米拉·德贝奇·克西奇；贝宁国民议会议员、议会联盟议员人权委员会成员纳西鲁·巴库·阿里法里。与会者讨论了议会在履行职能和促进人

权、民主和法治方面面临的挑战。与会者还探讨了歧视和结构性不平等，这些因素影响了妇女和被边缘化或受歧视的群体参与议会工作和竞选议会职位的能力。与会者认为，议员必须享有人权，这是促进人权、民主和法治的先决条件。

10. 亨特先生指出，议会通过委员会制度和全体辩论发挥作用，审查立法是否符合人权和法治的标准。通过审查，议会可找到推进法治和履行国家人权义务的良机。他还强调，通过建立适当的法律框架和设计国家人权机制，议会可在防止侵犯人权和促进法治方面发挥关键作用。他谈到自己担任大不列颠及北爱尔兰联合王国议会人权联合委员会法律顾问的工作，并举例说明了该委员会开展的监督工作。他简要介绍了议会面临的挑战，包括需要得到政策专家和法治专家的协助，以及议员需要持续接受专业培训。另一个挑战是需要从政府获得足够的信息，以便有效审查立法。亨特先生还呼吁将人权纳入议会工作的主流，指出议会人权委员会应鼓励其他议会委员会将人权和法治问题纳入其工作。亨特先生最后说，为“法治”一词确定全面的工作定义将会有所帮助。他提到通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)³，该委员会确定了法治的实用概念，他还提到欧洲委员会 47 个成员国商定的法治清单。他认为应该在国际层面模仿威尼斯委员会的进程，以便就法治的含义以及如何实施法治达成全球共识。

11. 奥姆女士谈到不丹国民议会开展监督工作的不同方式。她介绍了议会人权委员会在审查与人权有关的现行法律和政策、建议修正案和提出新立法方面的工作。她详细介绍了委员会为调查据称侵犯人权行为对拘留场所进行的访问，还叙述了此类访问后建议的最佳做法。这一进程产生了具有里程碑意义的立法，以确保在拘留条件方面符合法治和人权的标准。奥姆女士认为，议会人权委员会是最适合修改立法和确保尊重人权的机构。她还提到一个以互联网将议会与民众联系起来的项目，考虑到不丹崎岖的地形，这是一项有益的进展。她说，议会监督工作最具挑战性的两个方面是资源短缺和连贯性不够。不丹国民议会有一项战略发展计划，评估工作人员的发展需要，与国际议会机构合作并努力弥补能力上的不足。奥姆女士提到妇女在国民议会中没有得到充分代表。她说，将性别观点纳入主流不仅对促进性别平等至关重要，对于开展有效监督也很关键，男女议员都负有责任。她回顾说，要实现有效监督，需要强有力的授权、充足的议会资源和积极敬业的议员，三者缺一不可。资源不足是妨碍有效监督的最大挑战之一；另一项挑战是，在某些情况下，需要优先考虑选区问题而不是国家问题。她最后提出了如何改进议会监督工作的建议：应将议会监督作为优先事项，需要加强监督的授权和能力，议员应该争取公众对于议会开展更多监督工作的支持。

12. 克西奇女士谈到突尼斯议会最近就关于种族歧视的立法提案进行的辩论。她回顾说，有些人认为这项立法是对民主的威胁，可能会助长分歧，但民间社会却义无反顾地坚持这项提案。克西奇女士说，她在议会辩论期间努力为该立法草案辩护，这项法律于 2018 年 10 月 9 日获得通过。克西奇女士强调议会的代表性，称议员需要具有种族、宗教和性别多样性。她强调议会需要包容，以确保在议会辩论期间以及在作出决定时能听取所有意见。她解释了自己如何能够以同时身为阿拉伯、穆斯林、地中海人和突尼斯人的黑人妇女这种交叉身份为例，让其他议

³ 关于法治的报告(CDL-AD(2011)003rev)；见 [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)。

员接受种族歧视法具有重要意义这个观点。她谈到担任泛非议会妇女核心小组主席的工作以及她为促进突尼斯黑人权利所做的工作。克西奇女士谈到她作为议会卫生委员会的成员，如何提高获得医疗保健和社会护理的机会。她强调，议员必须维护所代表的人的权利，包括采取法律措施保护弱势群体。她谈到要大声疾呼、保护受歧视行为影响的人，以解决歧视问题。她最后建议让包括弱势群体在内的各类群体在议会中得到代表，让所有利益攸关方参与促进人权，并为议员提供人权培训。

13. 阿里法里先生介绍了议会联盟议员人权委员会的工作。他说，议员本身需要享有人权，以便为其选民维护法治和人权。2017年，委员会审查了41个国家的507例案件，委员会的任务是审查关于侵犯议员人权的指控。向委员会提出申诉请求之前无需用尽国内补救办法。他指出，委员会得到开展初步调查的技术小组的支持。委员会向议员所在国家的有关当局提出问题。他解释说，委员会的工作不对外公开，但所做决定是公开的，并通过议会联盟理事会得到整个议会联盟的认可。委员会向有关国家派出调查团，维护议员的权利，包括议员受审时的权利。委员会跟踪案件进展，直到案件得到解决。委员会的作用不是惩罚侵权行为，而是进行对话，以期令人满意地解决有关问题。阿里法里先生最后援引了一些案例，其中的议员得到委员会支持后能够更进一步，担任总理、议长或总统，或者再次当选议会议员。

14. 与会者在随后的讨论中强调，各国应促进充分实现人权，特别是充分实现意见和表达自由、结社及和平集会的权利，作为享有民主和法治的先决条件。他们还指出，各国应将人权和公民教育纳入普通教育和职业教育及培训课程。与会者回顾了议会在维护人权方面的重要作用，并强调指出议会在将国际承诺转化为国家法律方面的作用。他们鼓励各国议会参与普遍定期审议和其他国际人权机制。与会者还承认，议会和议会组织在实现《2030年可持续发展议程》方面发挥了关键作用。有人提到议会拥有权力，可对人权问题采取预防和积极主动的办法，还有人提到议会需要审查拟议的立法是否符合人权标准，而且所有议员，无论属于哪个政党，均需参与处理人权问题。与会者还讨论了监察员在监督人权保护、数据保护及法院和公共机构的运作方面，以及在突出立法不明确的问题、审理申诉和评估立法缺陷方面的作用。

15. 谈到维护议员权利以及议员面临的风险，与会者指出，议员们必须能够自由开展工作，而不受威胁、骚扰、暴力或其他影响。媒体和民间社会应保护议员。还有与会者承认，议员并不凌驾于法律之上。一些与会者敦促议会和政府将民间社会视为真正的伙伴。与会者一再强调需要在行政部门和议会开展人权培训。提供资源、信息、培训和支持是加强议会能力的一个重要因素。同样，与会者还谈到有必要开展议会之间的合作，以便交流最佳做法并提供支持。与会者谈到加强所有议员对人权的了解，强调议员在进行有效监督和确保善治方面的作用，同时考虑到立足于人权的办法。与会者进而强调议会要监督预算拨款，因为议员应确保政府的预算进程考虑到人权，并采取促进性别平等的方法。

16. 与会者强调，必须确保议会成员的多样性和充分代表性，解决男女议员人数不均的问题，在某些情况下要使用配额制。议会应该反映社会中所有人的观点。性别平等是所有管理机构和议会的关键要素。与会者谈到建立女议员网络以相互支持的好处，还强调了青年人担任议员的重要性。

17. 与会者强调了议会人权委员会的关键作用，指出议会应设立重点负责人权工作的委员会和小组委员会，应培养人权文化，使人权成为议会一般性讨论的内容。与会者认为，国家执行、报告和后续机制有助于促进落实国际人权机制的建议。

18. 讨论嘉宾在回答有关议员人权培训的问题时说，所有议会均应为议员提供人权能力建设。他们还建议各国议会与民间社会发展更紧密的联系。讨论嘉宾谈到广泛政治参与的重要性，议会的构成必须多样，议员需来自其代表的所有群体。

B. 建议

19. 各国应建设议会在确保立法符合国际人权义务方面的能力。这包括在立法审查期间向议员提供充分的信息，在可能的情况下开展人权和法治影响评估。

20. 各国应向议员提供充足的人力和技术资源以及人权培训，以应对议会在履行职能进而促进人权、民主和法治方面面临的挑战。应配备拥有人权专长的工作人员为议员提供支持，并使议员能够系统地确定有关人权和法治的关键问题，并向行政部门提出这些问题。

21. 议员应要求行政部门对其措施、政策和做法造成的人权影响负责。这包括要求政府说明立法草案对人权和法治的影响，并确保在整个立法过程中评估每项立法是否符合人权标准。

22. 议员应在执行和后续落实国际人权机制提出的建议方面发挥主导作用。议员应呼吁建立国家执行、报告和后续机制，参与该机制的工作，并确保以综合方式执行人权机制的建议，包括为此制定国家人权行动计划。

23. 议会应设立负责人权事务的委员会、小组委员会和核心小组。议会应培养人权文化，人权应成为主流政治话语的内容。议员应确保从人权角度分析预算，预算应具有包容性、公平性，并且响应所有人的需求。

24. 由于民主治理依赖于议会对政府的详细监督，各国应加强议会的监督授权和能力，包括提供充足的资源和专业支持。监督工作应成为议会的优先事项，并以系统、持续和循证的方式建设性地进行。议员应争取公众对于议会开展更多监督工作的支持。应专门制订或调整议会委员会的规则和做法，以支持监督工作。

25. 各国应解决歧视和结构性不平等问题，这些问题影响了边缘化或少数群体成员参与议会工作和竞选议会职位的能力。各国应消除所有立法、有形、经济和文化方面的障碍，并考虑采取配额等暂行特别措施，以增强这些群体的参与，使议会能够更充分地反映和代表他们所服务的民众。

26. 各国应解决影响妇女参与政治和议会工作的歧视和结构性不平等问题。应考虑采取配额等暂行特别措施，以增强妇女的参与并确保适当的性别平衡。

27. 国家、媒体、民间社会和其他方面应保护议员享有人权，支持遭到威胁的议员，并保护他们免受暴力、恐吓和报复。议会应通过必要的法律框架和设立内部机制，保护其成员不因开展工作而遭受报复。议会及其成员应促进并参与议会间合作，以监测和倡导对议员权利的保护，特别是采取行动，支持议会联盟议员人权委员会解决其审理的案件。

四. 面临当前对人权、民主和法治的全球性挑战的议会

A. 讨论情况

28. 法国国民议会议员桑德琳·莫奇主持了议程项目 3 的讨论。讨论嘉宾有：瑞典议会议员莫莫杜·马尔科姆·贾洛；美国国会众议院外交事务委员会汤姆·兰托斯人权委员会民主党籍高级专业人士金伯利·斯坦顿；危地马拉国会议员让·保罗·布瑞尔；肯尼亚国民议会议员肯尼思·奥科思。讨论的重点是议会可采取哪些行动，应对当前对人权、民主和法治的全球性挑战，包括那些影响民主体制和原则的挑战，如对公共自由的不当限制、仇恨言论的使用、对记者的攻击和民粹主义的抬头。与会者还探讨了移民现象和执行《2030 年可持续发展议程》所带来的挑战和机遇。

29. 贾洛先生谈到，使用仇恨言论的现象日益增多，民间社会的空间不断缩小。他提到自己作为一名非洲裔议员在当选和连任议员时面临的许多障碍，包括种族主义攻击和歧视态度。贾洛先生本人就是仇恨言论的受害者，他讲述有人一再使用极具攻击性的图片，将他描绘成奴隶。贾洛先生已经六次向法院起诉责任人，此人最终被判入狱。贾洛先生讨论了丹麦和瑞典对涉及仇恨言论的表达自由采取的不同法律手段。他指出表达自由是民主表现的基石，但强调它不包括使用仇恨言论的权利。他提到美利坚合众国和巴西等国立法者使用的分裂性言论。他关切地指出，针对移民的仇恨犯罪和对边缘化社区成员的攻击愈来愈多，新纳粹和法西斯主义者不断增加。关于反恐措施，他强调指出，有些政府使用“黑人身份认同极端分子”一词指代那些保护黑人免受警察暴力等伤害的人。这助长了不公平的逮捕，而且将那些加入“黑人的生命很重要”等类似组织的人妖魔化。他说，任何时候都必须维护国际公认的人权标准。他指出，仇恨言论并非存在于真空之中，需要了解政府的政策在助长种族主义言论方面起到了什么样的作用。他说极右政党得到了越来越多的支持，在此背景下，民主价值观和获取信息的机会必须得到保障。他最后呼吁议员使用尊重性的语言，维护所有人的尊严和权利。他呼吁制定议事规则并进行独立监督，以制裁没有做到这一点的议员。

30. 斯坦顿女士简要介绍了汤姆·兰托斯人权委员会的工作，委员会由美国主要政党的两名共同主席领导。她反思了民粹主义的兴起，指出民粹主义者因认为某些群体优于其他群体而导致社会中的分歧。民粹主义者对于其称为“人民”的这一群体的合法性感关切，结果造成“其他人”的权利贬值。她指出，民粹主义是获取权力和掌控权力的一种手段，涉及到将某些身份(民族出身、族裔、种族、宗教、性认同、政治派别)凌驾于其他身份之上。这便造成一种局面，使不具特权身份的人容易受到侵犯人权行为的伤害。斯坦顿女士考虑了议员能够为此做些什么。她建议议员在分析政策和拟议立法时考虑到人权和反歧视的因素。如果某项法律或制度长期不利于某个特定群体，立法机关则需重新考虑其内容。她鼓励议员在边缘化群体成为攻击目标时大声疾呼并予以回击，提出具体案例，维护民主规范和价值观。她说议员使用的语言不应加深分歧，议会内部的聘用做法不应歧视少数群体，议会的议事规则应促进充分、公平和知情的议会辩论。民粹主义者企图加深“我们”与“他们”之间的鸿沟，这种倾向所造成的社会分裂不应再度加剧。斯坦顿女士鼓励看法一致的议员共同努力，抵制民粹主义的鼓动，维护弱势群体的人权。她提到议会联盟和国际议员宗教或信仰自由小组在这方面

所做的工作，并强调委员会在关键时刻协调联合信函和声明的工作。最后，斯坦顿女士强调指出，某些政策领域需要议员进行严格而持续的审查。在这方面，她提到反恐立法和监视技术，以及利用正当的国家安全关切使具有歧视性后果的政策和做法合法化的方式。

31. 布瑞尔先生讲述了 1970 年代以来造成中美洲移民现象的原因。他说每年有 15 万人离开危地马拉，每小时就有 17 个人离开。他简要介绍了在美国工作的危地马拉人如何通过汇款为危地马拉经济做出贡献，汇款占危地马拉国内生产总值的 10%。确保危地马拉不再依赖汇款和在危地马拉创造体面工作的机会，均非易事。布瑞尔先生谈到他担任国会移民委员会主席的工作。他介绍了危地马拉《移民法》的起草过程，其中提到移民的人权，并采取了立足于人权的方法。他感谢联合国系统在起草过程中给予的支持。2016 年，危地马拉国会历时 7 周通过了该法典。根据其中一项规定成立了国家移民问题研究所，从各个角度研究移民问题，包括原籍、过境、目的地和返回。布瑞尔先生强调危地马拉主要是移民过境国，移民通过危地马拉前往墨西哥和美国。他说移民是危地马拉优先处理的问题。鉴于儿童面临特殊风险，布瑞尔先生概述了从儿童的最大利益出发，为照顾无人陪伴的未成年人而制订的措施，尤其是促进家庭团聚和避免与家庭成员隔离的措施。他谈到尼加拉瓜扩展领事服务网络，为移民提供临时住所，并帮助他们返回祖国。他提到造成移民现象的原因，包括无法获得医疗保健、教育、安全、司法保护、基础设施、住房、就业或体面的生活水平。他呼吁议员们认识到，这些是合理生活水平的基本要求，是实现人权和可持续发展目标的关键所在。

32. 奥科思先生概述了肯尼亚宪法如何规定国际条约在成为肯尼亚法律之前须经议会批准。奥科思先生说，鉴于肯尼亚在制定可持续发展目标方面的作用，肯尼亚人民应该要求政府负责任地落实这些目标。他强调议会如何能够通过国家立法促进国际人权文书所载的权利。关于国际人权机制，奥科思先生说，除其他外，提交至普遍定期审议、妇女地位委员会和非洲人权和人民权利委员会的国家报告，在提交前应由议会审议。国际机制提出的建议应提交议会，由议会监督这些建议的执行情况。奥科思先生谈到议会有权代表人民和立法机构并监督行政部门。他强调，议会中分管预算、财政和规划的委员会对于落实可持续发展目标十分关键。他介绍了议会中的核心小组。这是所有党派组成的议会团体，与民间社会和学术界合作，提请议会关注人权和可持续发展目标等具体问题，并教育议员。他强调议员需要考虑每项立法如何有助于实现可持续发展目标。奥科思先生探讨了肯尼亚的权力下放制度，由 47 个县政府负责提供医疗保健、地方基础设施、水、道路和学校。他呼吁在县一级加强人权意识，以便各县议会在做出决定时考虑到人权和可持续发展目标。他最后指出，议会委员会和核心小组有助于发展关于执行可持续发展目标的知识及交流相关最佳做法，并在议会的辩论和决策中牢固树立人权观念。

33. 与会者讨论了某些为选举造势的政治言论如何会导致仇恨犯罪并破坏社会稳定。他们指出，某些所谓的自由民主国家正在限制人权，对多边主义的信任在消退，某些国家选择退出《安全、有序和正常移民全球契约》就证明了这一点。与会者还对记者的安全表示关切。他们确认，表达自由，包括寻求、接受和传递各种信息和思想的自由，是民主社会的先决条件，对其他权利的享有至关重要。与会者提到，议员和新闻界必须抵制民粹主义者。

34. 与会者探讨了在影响超出国界时，议会如何在促进人权方面发挥作用。他们考虑了在议员出现分歧的时候议会如何能够调和社会内部的分裂现象。他们呼吁议员确保各国遵守国际人权规范和标准。关于移民现象，与会者承认，常常存在针对移民的不当规定，而移民可为收容国做出很多贡献。议会应促进关于移民问题的对话，将移民视为积极力量，明确要求各国不得将移民送回其已知会受到迫害的地方。

35. 讨论嘉宾在听取上述讨论后指出，议会可在人权问题上发挥领导作用，特别是当行政部门忙于处理其他事务之时。议员最适于从人权的角度出发对政策和立法进行持续“检验”。讨论嘉宾承认，立法者必须带头应对人权挑战，避免使用仇恨和分裂言论，以身作则，建设包容、尊重和负责任的社会。

B. 建议

36. 议会议事规则应促进充分、公平和知情的议会辩论。议员应始终使用尊重性的语言，维护人的尊严。议会不应在其辩论室内接受仇恨言论、仇外、种族主义或任何其他形式的不容忍行为。议会应该设有机制，制裁未能避免这种行为的议员。

37. 议员应公开反对仇恨言论，并说明此种言论是如何侵蚀民主进程的。议员应反对民粹主义行为，确保自己的言论不会加深分歧，确保自己不会歧视少数群体，并且不加歧视地采取机会平等的做法。看法一致的议员应该跨越国界，抵制民粹主义的鼓动，维护弱势群体的人权。

38. 议员应该从人权和反歧视的角度考虑各项政策和拟议的立法，并确保不会有任何人或任何群体因某项政策或做法而处于不利地位。议员应该抵制利用国家安全关切使反恐法律等可产生歧视性后果的政策和做法合法化的做法。

39. 政府和议会应促进多边主义以及区域和国际层面的议会间合作。议员应利用议会间合作机制与国际同行合作维护人权。

40. 各国应采取立足于人权的办法处理移民问题，并与原籍国、过境国和目的地国合作，制定以人的尊严为本的政策和做法。议会必须认识到移民问题的重要性，并促进关于移民问题的包容性对话，让不同部委、地方当局、国际组织和民间社会组织，特别是移民者参与进来。议会应促进公众改变移民是一种消极现象的看法，并强调移民者对社会的贡献。议会必须采取措施消除对移民的歧视，同时考虑到性别观点和儿童的最大利益。议会应推动解决引起强迫移民现象的根本原因。

41. 议会应交流参与执行《2030年可持续发展议程》的最佳做法。在这方面，议会还应利用现有的国际人权框架，加强与落实可持续发展目标有关的问题和监测工作。议员应该把监督可持续发展目标的落实情况视为己任。议员应考虑拟议立法在哪些方面有助于实现可持续发展目标。议员应提高对可持续发展目标、这些目标与当地需求的相关性及其潜在的变革性影响的认识。

42. 议会应讨论和批准可持续发展目标之下的国家计划和具体目标，并为实现相关目标制定法律和提供资金。议员应监测与这些目标相关的进展和挫折，并让政府对根据《2030年可持续发展议程》做出的承诺负责。

五. 议会与其他方面的合作：是否还有更多参与空间？

A. 讨论情况

43. 地中海议会大会秘书长塞尔吉奥·皮亚兹主持了议程项目 4 的讨论。讨论嘉宾有：国际发展法组织总干事伊雷娜·汗；澳大利亚人权委员会国际参与部主任莎拉·麦格拉思；黑山非政府组织部门平权网络议会项目(MANS)协调员达尼洛·卡莱齐奇；阿根廷参议院人权观察站主任诺玛·莫兰迪尼。讨论的重点是提高议会透明度、公开性和问责制的现有做法，以及议会如何更好地与其他国家机构互动。随后讨论了议会和司法部门之间的关系，以及两个机构如何能够相辅相成，确保更好地保护人权和法治，同时尊重各自的独立性。还讨论了议会与国家人权机构之间的合作，特别是国家人权机构如何能够帮助确保议会在立法过程中考虑到人权因素。讨论中还考虑了民间社会组织、媒体和议会之间的合作。

44. 汗女士认为司法部门和议会之间属于互补关系。她讨论了权力分立及司法部门对行政部门行动的监督。谈到司法独立，汗女士指出，司法独立被列入《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》，是国际法的一般原则。议会应保护司法部门的独立性，司法部门也应保护议会的独立性。议会和司法部门之间的关系存在挑战，特别是在国家安全案件方面。汗女士介绍了在议会未能立法的情况下，法院行使“司法能动主义”并拓宽司法解释的界限，结果极大地扩展了先前的法律解释。汗女士说，国际社会可以培养议会和司法部门之间的共生关系。她提到国际发展法组织在肯尼亚支持宪法改革进程的工作，首先与负责起草宪法的专家委员会合作，然后开展旨在加强宪法执行进程的活动，而且支持肯尼亚司法部门加强管理能力并增加诉诸司法的机会。她介绍了国际发展法组织在吉尔吉斯斯坦执行的项目，这些项目旨在使人们更接近司法部门，发展制度性保障，以及通过宪法保护司法独立。汗女士还提到法官和律师独立性问题特别报告员在其报告(A/HRC/38/38)中就司法委员会的设立、组成和职能提出的建议，并指出透明度是关键所在。她认为，若议会支持司法独立，民主便得到巩固。

45. 麦格拉思女士介绍了澳大利亚人权委员会的工作、委员会与议会人权联合委员会的关系及其在利益攸关方之间发挥的“桥梁作用”。她谈到为改善议会对人权事务的参与所做的努力，以及委员会在审查立法是否符合人权标准方面的工作。麦格拉思女士说，除了在联邦一级开展审查外，一些州和领地也正在建立人权监督机制。她提请注意 2012 年《关于国家人权机构和议会之间关系的贝尔格莱德原则》和 2004 年《阿布贾准则》，该准则侧重于英联邦国家人权机构和议会之间的关系。她简要介绍了国家人权机构如何能够增加议员的人权知识，方法包括参与议会审查进程、与议员接触和开展人权培训。她介绍了委员会向议会人权事务委员会提交的书面材料，并表示委员会经常应邀向议会委员会提供口头证据。她最后就议会审查进程提出建议说，负责进行人权审查的委员会应具备有效审查立法所需的资源、知识、时间和能力，决策者和公务员应具备足够的人权专门知识。关于国家人权机构的作用，麦格拉思女士建议各国议会应将国家人权机构视为一项关键资源，向其咨询拟议法律是否符合人权标准，并利用这些机构帮助议员发展技能。议员和国家人权机构应探索合作方式，以确保人权条约机构和普遍定期审议的建议得到议会的考虑。由于国家人权机构的任务由宪法或法律文本规定，议员应确保该机构的创始法律保障机构的独立性，并给予其充分资源。

46. 卡莱齐奇先生介绍了由联合国民主基金资助的 MANS 项目“改善黑山的议会监督和问责工作”。该项目旨在通过巩固善治和促进议员与人民之间的更多接触，帮助加强黑山议会。他提到黑山的多党民主只有 30 年的历史，并指出议会的程序法不充分，公众与议员关系不密切。MANS 编制了议会全体会议期间议员行动索引。该索引已经由媒体发布。结果是一些反对派议员开始发出更多的声音，索引让他们感到有能力畅所欲言，因为议会中所有议员的立场都受到了监督。卡莱齐奇先生提到议会的主要工作是审查立法。他说，议员并非总能有效制衡行政部门的权力，议会的建议也并非总能得到各部委的执行。MANS 汇编了一个议会建议数据库，结果显示在审查期间提出的 100 项建议中，只有 20 项得到执行。卡莱齐奇先生介绍了 MANS 如何推动执行这些建议，并通过了后续程序。他说，要加强议会和人民之间的关系，还需做更多工作。他指出议会没有设立公民提交意见的程序，并介绍了议会最近如何通过了有关此类程序的最终草案。他指出，批评议员的民间社会组织经常被贴上国家敌人的标签，不过他认为，没有民间社会的投入和监督，议会便无法切实发挥作用。

47. 莫兰迪尼女士介绍了自己在担任记者、议员和参议员的生涯中得到的启示。她谈到需要消除媒体和政界人士相互间的不信任。她建议议会，赢得记者信任的最佳方式是议员要坚决维护意见和表达自由。她还敦促议会关注具体问题，避免政治宣传和官话，举行公开听证会，与学校和大学合作为记者提供人权培训。她指出，议会必须说服媒体和民间社会组织，使其进一步认识到议会对民主的重要性。她说，议员需要学习如何谈论棘手的问题，公民需要了解议会所做决定会影响他们的生活。她强调指出阿根廷最近通过的信息自由法对公众参与的重要性。谈到互联网在提供全球连接方面的潜力，莫兰迪尼女士强调不应过度过滤或封锁互联网服务，中介互联网公司应致力于透明度和言论自由。莫兰迪尼女士认为媒体工作建立在自由的基础之上。立法者应该公开与媒体合作。她最后重申，必须维护民主并在政界人士和记者之间建立互信。

48. 与会者讨论了各国议员就人权、青年、民间社会、气候变化和技术等问题进行交流的重要性。还有人提到可持续发展目标 16，强调议会是法治系统的一部分，必须向所有人开放。

49. 与会者强调，促进和维护人权对于媒体和议会均意义重大。他们讨论了在关于民间社会组织接受外国资助的法律方面的不同做法，并提到必须加强议会和民间社会之间的联系。与会者指出民间社会面临的挑战，询问立法者如何能够帮助民间社会接触议会。讨论中还谈到有必要保护人权维护者免遭报复。

50. 与会者围绕司法部门和行政部门之间的关系，确定了涉及法官任命工作的独立性的问题：法官应由谁任命，谁能确保法官公正和公平，谁可以罢免法官。与会者在讨论司法问责制时提到 1985 年《关于司法独立的基本原则》⁴，以及许多国家设有司法委员会来管理司法部门和处理腐败或滥用职权问题。与会者还考虑到发展司法部门的能力和司法部门道德行为守则的问题。法官和议员需要了解各自的弱点和优势并开展合作。司法部门中没有达到性别均等是一个令人关切的问题。

⁴ 见 www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx。

51. 与会者询问议会如何确保在尚未建立国家人权机构的地方建立这些机构。一位嘉宾回答说，设有国家人权机构的国家应该阐明这些机构的益处，并在区域和双边对话中谈及这个问题。

B. 建议

52. 议会和司法部门在履行职能时应充分尊重各自的作用和独立性，并力求相互补充，以确保更好地保护人权和法治。议会应采取措施鼓励在司法部门内实现性别均等。

53. 尚未设立国家人权机构的国家应采取步骤，设立一个符合《关于促进和保护人权的国家机构地位的原则》（《巴黎原则》）的国家人权机构。议会和国家人权机构应定期举行对话，以便议员能够受益于该机构的人权专门知识，并在立法过程中更多地考虑到人权。议会和国家人权机构应执行关于国家人权机构和议会之间关系的《贝尔格莱德原则》，其中载有如何加强二者之间关系的具体建议。

54. 议会应将民间社会组织视为伙伴，并充分关注它们提出的问题。同样，民间社会应承认议会作为人民代表机构的作用，并应与议会和议员就紧迫的社会问题交流专门知识或关切。民间社会组织应以建设性、负责任和可问责的方式进行干预。

55. 议会应采取步骤，促进与民间社会组织的对话，使议员能够定期与之接触，包括交流信息，而不是限制这种互动。议会还应建立必要的法律框架，使民间社会能够在不担心报复的情况下开展工作。

56. 议会应优先重视透明度和问责制，打击腐败，以保持公众眼中的合法性。投票记录应提供给公众审查，最好采取电子形式。

57. 议员应促进与媒体之间建设性的公开接触，以便更有效地面向公众，赢得公众的信任，并加强问责。媒体应促进议员和民间社会之间的对话，包括为人们提供表达意见及对决策者施加影响的机会。媒体应该关注实质性问题，而不是一味地哗众取宠。

六. 加强议会对国际人权机制的参与

A. 讨论情况

58. 亨特先生主持了议程项目 5 的讨论。讨论嘉宾有：格鲁吉亚议会议员索菲·基拉泽；消除对妇女歧视委员会及消除对妇女歧视委员会与议会联盟联合工作组成员妮科尔·阿姆利娜；英联邦议会协会主席及喀麦隆国民议会副议长埃米莉亚·蒙乔瓦·利法卡；欧洲议会欧盟对外政策总司民主支助局人权行动股代理股长斯特凡·克劳斯。讨论的重点是可采取哪些措施确保各国议会和区域议会定期有序地参与人权理事会及其各项机制的工作，包括普遍定期审议。与会者还确定了可采取哪些措施，为落实各项建议而加强议会与人权条约机构之间的合作。与会者讨论了国际和区域议会组织的人权工作，包括为加强对人权问题的关注而采取的成功举措。

59. 基拉泽女士介绍了公设辩护人(监察员)的工作。公设辩护人监督格鲁吉亚的人权状况,就人权问题向政府提供咨询,分析法律、政策和做法是否符合国际标准。公设辩护人每年向议会提交报告,议会在收到报告后又向行政部门和司法部门提出建议。大约 75% 的建议获得接受。基拉泽女士介绍了议会人权委员会的工作,该委员会监督欧洲人权法院的判决和联合国人权机制建议的执行情况。格鲁吉亚收到的普遍定期审议建议中,约 50% 涉及立法修正或通过新的立法。委员会最近开始接受民间社会的影子报告;基拉泽女士说,委员会认真考虑其中的建议。她强调议员参与人权理事会工作的重要性,指出应给予关注并提供资源。她建议各国促进议会参与普遍定期审议、参与国家代表团为审议开展的筹备工作以及监督政府落实所接受建议的情况。设立议会人权委员会将加强这种合作。

60. 阿姆利娜女士介绍了消除对妇女歧视委员会与议会联盟联合工作组的工作。消除对妇女歧视委员会是唯一制定了与各国议会和议会联盟合作政策的人权条约机构。她说各国议会和人权条约机构之间的联系至关重要。议员应参加消除对妇女歧视委员会的会议,并参与执行委员会的建议。她强调了议会在将国际人权条约纳入国内法方面的作用。她说议会应努力撤销对《消除对妇女一切形式歧视公约》的保留。她还指出,议会必须代表其所服务的人民。谈到全球议会中妇女的平均比例为 23%,她认为这个比例还不够,关于性别均等的辩论还不够深入。妇女必须参与政治,议会中的女议员应占 50%,而且妇女应充分参与决策过程。她提及可持续发展目标 5,说各国已经认识到性别平等在实现可持续发展方面的作用。她指出,消除对妇女歧视委员会与各国合作,确保《公约》和可持续发展目标得到共同执行。她还要求在落实可持续发展目标的方案中纳入性别观点。她呼吁各国议会通过区域合作展现团结,对民间社会保持开放,并赋予妇女权力。

61. 利法卡女士详细介绍了英联邦议会协会为发展议员促进和保护人权的能力而开展的工作,这项工作的结果是产生了 2014 年非洲《马埃宣言》、2015 年太平洋区域《皮皮蒂亚宣言》和 2016 年亚洲《科特宣言》。这些宣言是议员的创新举措,目的在于确保议会通过支持落实联合国人权机制的建议及审查政府的政策和做法是否符合国家的国际人权义务,来促进和保护人权。利法卡女士认为这些宣言有助于今后拟订关于议会在促进和保护人权方面作用的国际原则或准则。她谈到为落实宣言的内容成立了英联邦区域议会人权小组,如英联邦非洲议会人权小组。她还讲述了一名肯尼亚议员如何依照《马埃宣言》建立了肯尼亚议会人权协会,一个跨党派人权核心小组。利法卡女士说约 28% 的英联邦国家议会已设立人权委员会。有些英联邦国家的议会努力确保每个议会委员会都考虑到人权。利法卡女士指出,2017 年成立了英联邦残疾人议员网络,并倡导让残疾人更多地融入政界和议会。她提到 1989 年成立的英联邦女议员组织,目的是增加英联邦各国议会和立法机构中女性当选代表的人数,并确保议会辩论中纳入影响妇女的问题。该组织为女议员提供能力建设,并提高所有议员在行使立法、监督和代表职能时考虑性别观点的能力,从而帮助议会对性别问题更具敏感意识。利法卡女士强调议员有责任将人权问题放在工作的首位,包括确保各国执行国际人权条约。

62. 克劳斯先生谈到将人权纳入欧洲联盟对外政策的主流,以促进人权的普遍性和不可分割性。欧洲议会最近拟订了立法,内容涉及数据保护、诉诸司法、欧洲社会权利支柱以及打击不平等、歧视和仇恨言论的举措。他承认,各国之间人权标准的差异以及近年来出现的倒退令人关切,因此需要加强欧洲议会与欧洲联盟

成员国议会之间的合作。克劳斯先生介绍了欧洲议会如何从人权角度监督欧洲联盟的对外政策。各国议会应效仿欧洲议会的做法，邀请人权理事会特别程序到议会发表讲话。欧洲议会的决议中包含了特别程序的建议。欧洲议会的议员前往国外时，欧洲议会除了提供有关国家批准和执行人权条约的信息外，还在简报中纳入特别程序的调查结果。欧洲议会重视促进民主和各国议会的人权能力建设方案。在议会间会议上，欧洲议会议员鼓励其他议会议员接触联合国人权机制，加强这些机制与区域机制之间的合作，并发展人权委员会。克劳斯先生强调，包括民间社会在内的所有行为方都应参与起草和执行立法。克劳斯先生谈到萨哈罗夫思想自由奖，以及通过萨哈罗夫奖网络和萨哈罗夫人权维护者研究与获奖者正在进行的合作。萨哈罗夫思想自由奖每年由欧洲议会颁发给为促进人权做出杰出贡献的个人。

63. 与会者一致认为，民主、人权和法治彼此联系、密不可分，而且与落实可持续发展目标互相关联。与会者呼吁在学校开展人权研究，以培养人权文化。他们讨论了青年议会在培养青年担任议员方面的作用。与会者提到极右政党对民主的挑战。讨论表明，主流政治人士需要为那些感觉被排斥在全球化之外的人解决关切的问题，参照人权条约中为各国规定的国际法义务，并使讨论摆脱政治影响。有些人认为宪法法院应该取缔违反宪法秩序的政党。

64. 与会者讨论了实行配额等暂行特别措施，以加快实现性别均等，响应民间社会的愿望，并推动思考方式不断发展。与会者强调了议会在保护法治方面的重要作用。对法院的判决和人权条约机构的决定拒不执行，是破坏法治的行为；其执行工作应该成为需要议会审查的法律和政治问题。与会者还讨论了建立国家执行、报告和后续机制的问题。

65. 与会者欢迎《议会与人权原则草案》(A/HRC/38/25, 附件一)，该草案为设立议会人权委员会和确保其有效运作提供了指导。这些原则依据的是一项由议员推动开展的关于议会中最佳做法的研究。议员应主导该进程的下一步工作，包括通过此类原则草案。与会者鼓励各国支持这些体现了世界各国议会最佳做法的原则草案。他们呼吁议员通过人权委员会等渠道为各国的普遍定期审议报告提供建议。

B. 建议

66. 各国应执行联合国人权事务高级专员办事处“关于各国议会对人权理事会工作及普遍定期审议的贡献的报告”(A/HRC/38/25)中所载的建议。特别是应确保议会定期参与人权理事会及其机制的工作，包括普遍定期审议和特别程序的工作。各国还应考虑采取新的创新方式来促进这种参与。各国应邀请议会就政府对所获建议的立场发表意见。

67. 各国议会应促进必要的立法改革，使各国能够执行所接受的普遍定期审议建议。

68. 议员应进一步讨论《议会与人权原则草案》(A/HRC/38/25, 附件一)，包括今后如何推进这些原则的步骤。

69. 各国议会应加强与人权条约机构的合作，包括在编写国家报告和与条约机构讨论期间，并监督建议的落实情况。请各条约机构从消除对妇女歧视委员会与各国议会和议会联盟的系统交流中获得启示，并制定类似的合作办法。

70. 各国应支持国际和区域议会组织的人权工作，并在国内效仿这些组织为加强对人权问题的关注而采取的成功举措。

71. 各国和民间社会组织应投入资源，对议员进行教育和培训，提高他们对联合国人权系统(包括人权理事会及其机制和人权条约机构)工作的认识。

七. 结论

72. 主席琼贡先生在总结发言中感谢所有与会者的参与和承诺，感谢所有讨论嘉宾和主持人的贡献，还感谢联合国人权事务高级专员办事处组织此次论坛。他谈到各国议会联盟和联合国人权事务高级专员办事处在论坛筹备工作中的合作，认为这是联合国与各国议会联盟之间合作协议的良好范例。

73. 琼贡先生总结了论坛期间讨论的主要议题。他满意地指出，与会者一致认为议会在促进和维护人权方面举足轻重，而且议会人权委员会、小组委员会和核心小组十分重要。他提到议会有权颁布立法，采取预防性的人权保护措施，并审查立法是否符合人权标准。各国议会应建设人权文化，通过预算的监督和分配工作及其他方式，将人权纳入议会工作的主流。落实人权应该通过多方面的共同努力。琼贡先生强调需要开展议会间合作，以便各国议会相互支持并交流最佳做法。他重申议会应具有代表性并反映所有观点。在议会和管理机构中，性别平等和少数群体的代表性十分关键。琼贡先生提到各国议会联盟议员人权委员会的工作，指出媒体和民间社会应该维护议员作为人权卫士的权利。他谈到仇恨言论这一严重问题，并强调任何议员都不应因其工作而受到攻击。不过他也强调议员并不凌驾于法律之上。琼贡先生敦促议员推动落实可持续发展目标，抵御民粹主义领导人对民主的攻击，并采用立足于人权的方法解决与移民有关的问题。他强调司法独立的重要性，重点指出国家人权机构、民间社会和媒体如何能够加强议会在促进人权方面的作用。

74. 琼贡先生总结了议会面临的挑战，谈到需要额外的资源、信息、培训和支持，以加强议会促进人权的能力。议会需要政策专家和法治专家的协助、持续的专业培训和建立信任的措施。琼贡先生提及“关于各国议会对人权理事会工作及普遍定期审议的贡献的报告”(A/HRC/38/25)和《议会与人权原则草案》(同上，附件一)，鼓励议会参与普遍定期审议和其他联合国人权机制的工作。议员需确保联合国人权机制的建议得到落实，主要原因是落实建议往往需要修改立法。他提到国际和区域议会组织在加强议会对人权问题的关注方面发挥的作用。琼贡先生呼吁所有与会者审查本报告中的建议，并考虑如何予以落实。论坛期间对人权采取了整体和全面的方针，他为此深受鼓舞并且重申，各国议会联盟将致力于动员各方支持落实论坛期间提出的建议。