联合国 A/74/285

大 会

Distr.: General
6 August 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

加强联合国在提高定期真正选举原则有效性和促进民主化中的作用

秘书长的报告

摘要

在本报告中，秘书长讨论了自上一次报告(A/72/260)印发以来联合国的选举援助领域的事态发展。在本报告所述期间，从 2017 年 8 月 1 日至 2019 年 7 月 31 日，联合国应会员国的请求或根据安全理事会的授权协助了 50 多个会员国。

报告指出了参与选举援助的多个联合国实体的贡献，介绍了在确保联合国系统内的连贯性和协调方面取得的进展，并强调了加强联合国与区域和次区域组织及其他国际援助提供者之间的合作与伙伴关系的努力。

选举仍然是公民参与其国家政治进程的令人信服和有效的方式。然而，在某些情况下，会员国在举行自由、真正的选举方面面临挑战。影响公众对选举信心的一个关键因素是政治领导人的行为，无论是获胜的政党还是失败的政党领导人的行为。赢要赢得豁达大度，除其他外，应承认一部分选民偏爱另一位候选人或另一个政党；经过可信的程序之后输了，就要输得优雅从容，避免在没有充分证据的情况下对“非法”选举发表广泛的、可能具有煽动性的评论。

报告述及选举包容的各个方面，并举例说明值得特别注意的特定群体，包括妇女，以确保他们的充分参与。尽管她们在世界各地议会中的代表性不断增加，但还需要做更多的工作，以确保不仅在代表机构中有更多的妇女，而且赋予她们实际的权力。

* A/74/150。

在选举中使用互联网和社交媒体，既是参与的助推器，又是传播虚假信息和仇恨言论的工具，给会员国带来了复杂的问题。互联网对民主的挑战所在，是对于任何信息或话语都可以被操纵的担忧，这种担忧足以令人崩溃，并导致对信任的侵蚀。本报告强调，除了采取其他措施外，必须建设社会对于传播虚假或仇恨信息的抵抗力、增加公共话语的透明度以及开展多方利益攸关方对话以找到应对这些政策挑战的答案。

一. 导言

1. 本报告是根据大会第 72/164 号决议提交的。本报告介绍了自上一份关于该主题的报告(A/72/260)印发以来联合国在选举和选举援助领域的活动。

2. 在本报告所述期间，从 2017 年 8 月 1 日至 2019 年 7 月 31 日，本组织继续响应会员国对选举援助的重大要求，特别是技术援助和加强国家选举当局能力的努力。联合国应会员国的请求或根据安全理事会的授权，通过本报告所述的各种选举援助活动，协助 50 多个会员国进行选举。报告就会员国在选举和选举援助领域面临的机遇和挑战提出了更广泛的意见。

二. 本报告所述期间联合国的选举援助

A. 任务授权

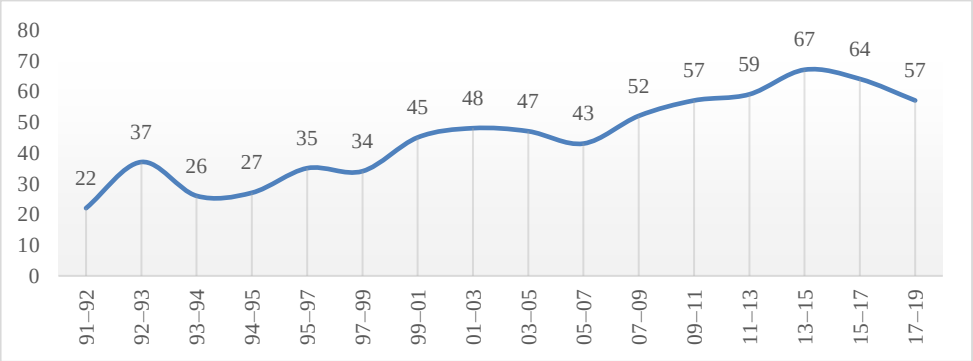
3. 联合国选举援助框架是大会于 1991 年确定的。只有在有关会员国提出明确请求或安全理事会或大会授权的情况下，才能提供援助。联合国在商定或提供援助之前要评估有关会员国的需求和能力，以确保根据具体的情况来提供援助。大会多次重申，提供援助应以客观、公正、中立和独立的方式进行，国家主权必须得到应有的尊重。大会还重申，不存在单一的民主模式，而且组织选举的责任在于会员国。

4. 第四十四届会议以来，大会定期审议提高定期真正选举原则有效性的问题，其中包括联合国选举援助方面的问题。最近，大会在第 72/164 号决议中建议联合国继续向请求国和选举机构提供技术咨询和其他援助，以帮助加强民主过程，同时铭记相关部门可应会员国请求，以调解和斡旋形式提供更多援助。

5. 1991 年，秘书长经大会认可，任命主管政治事务副秘书长为选举援助事务的协调人。自那一年以来，参与选举事务的实体数量增加。这个领域的联合国行为体各种各样，大会一再强调全系统协调统一的重要性，并重申协调人在这方面的领导作用。因此，协调人负责制定选举援助政策，决定联合国在特定请求国提供选举援助的范围，并负责根据大会的授权，维持单一的选举专家名册，以便在援助活动需要时迅速部署这些专家。自 2019 年 1 月 1 日起，随着联合国和平与安全支柱的重组，由主管政治和建设和平事务副秘书长担任协调人。自 1991 年以来接受联合国选举援助的国家和领土数目如图一所示。

图一

1991-2019 年期间各两年期接受联合国选举援助的国家和领土数目



资料来源：秘书长的报告。

6. 协调人由政治和建设和平事务部选举援助司提供支助。该司根据会员国提出的要求，并与联合国相关实体协商，负责开展选举需求评估。它向协调人建议关于联合国所有选举援助的范围，并就选举特派团组成部分或援助项目的设计提出咨询意见。该司还与联合国系统各机构合作，制定和维持单一选举专家名册，并负责维护本组织的机构记忆。该司代表协调人向参与选举援助的联合国所有实体提供政治和技术指导，包括在政策和良好做法方面的指导。该司视需要支持秘书长及其特使以及政治任务和维和特派团预防和调解选举危机。该司还与其他参与选举的区域组织和政府间组织维持伙伴关系。

7. 联合国开发计划署(开发署)是本组织的主要机构，负责支持发展选举机构，建立合作伙伴关系、法律框架和流程，并支助没有特派团情况下的选举。大会在第 72/164 号决议中请开发署与其他相关组织合作，继续推行其民主治理援助方案，特别是推动加强民主机构以及民间社会与政府之间联系的方案。

8. 在有特派团的情况下，一般在和平行动部或政治和建设和平事务部主持下通过外地特派团的相关部门提供选举援助。维和特派团的军事和警察部门支助国家执法机构为选举进程提供安保。开发署通常资助外地特派团承担的选举援助任务的执行工作。在派驻维和特派团、建设和平特派团或特别政治任务的国家，在特派团的领导下以全面综合的方式提供选举援助，不管相关特派团或政治任务在结构上是否合并为一体。在没有特派团的情况下，驻地协调员发挥关键作用，确保以协调的方式提供选举支持。在大约 50 个会员国中，驻地协调员由政治和建设和平事务部-开发署建立国家预防冲突能力联合方案部署的和平与发展问题顾问提供支助。他们协助驻地协调员建立社区之间的信任，促进非暴力沟通，并协调主要利益攸关方之间有针对性的宣传和外联努力。

9. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)监测和报告选举方面的人权情况，并开展选举方面维护人权和基本自由的宣传活动。人权高专办还提供技术咨询和能力建设援助，以确保当地规范和机构符合国际人权法。

10. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)致力于消除对妇女和女童的歧视，增强妇女权能，以及实现男女平等，使她们成为发展、人权、人道主义行

动以及和平与安全的伙伴和受益者。在这一任务范围内，妇女署通过其规范性支助职能和业务活动，根据请求向会员国提供关于性别平等、妇女赋权、妇女权利以及性别平等主流化方面的指导和技术支助。妇女署促进选举进程中的性别平等和妇女参与，并提供这些领域的培训和咨询意见。妇女署担负的另一个法定任务是，领导、协调和促进联合国系统在性别平等和妇女赋权工作方面的问责制。

11. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)促进和支持表达自由、新闻出版自由、记者安全和信息的获取。在线和线下的自由、独立的媒体对民主至关重要，教科文组织的目标是支持发展公平、安全和专业的媒体报道，包括为此建设媒体专业人员、媒体管理者和政策制定者的能力，以及支持公民获取信息和批判性思维。

12. 联合国系统还有其他实体参与选举活动，或其任务或重点领域有时涉及选举事项。业务支助部向维持和平行动、特别政治任务和其他外地存在提供行政和后勤支助。联合国项目事务署(项目署)与其他联合国实体合作，支持在冲突后和维持和平环境下以及在没有特派团的环境下开展选举活动。联合国志愿人员方案与多个合作伙伴合作，将合格和积极性很高的人员纳入选举项目及和平行动的选举部门，同时促进志愿服务的价值和全球对这项工作的承认。建设和平基金可以支持在建设和维持和平的关键时刻进行的选举，以及支持为创造有利于和平选举的环境所作的选举前努力。联合国民主基金支持加强民间社会的声音、促进人权和鼓励所有群体参与民主进程的项目。它支持这些进程中的民间社会项目，包括监测和培训以及教育和提高认识方面的项目。联合国难民事务高级专员公署(难民署)的任务是提供国际保护和寻求难民问题的永久解决办法，其中包括酌情协助会员国为难民参与选举进程提供便利。大会还授权难民署在某些情况下参与加强保护境内流离失所者并向其提供人道主义援助的业务。国际移民组织是移民领域的主要政府间组织，该组织支助实施为难民、寻求庇护者和移民制定的在国外的投票方案。

B. 选举援助活动

13. 在本报告所述期间，联合国继续以可信、专业、准确、公正和透明的方式协助会员国开展选举进程，并执行普遍和平等投票权的民主原则和其他国际义务。本组织强调帮助会员国建立公众对选举管理机构和选举进程本身的信心。联合国的经验表明，影响这种信心的不但包括选举进程的技术质量、对国际义务的遵守程度或选举管理机构的有效运作等因素，而且包括更广泛的政治和经济背景。因此，联合国还酌情按照请求，通过斡旋，支持政治对话，提供便利和调解，协助会员国创造一个有利于举行和平、可信的选举的环境。这些努力往往是与区域和次区域实体及其他行为体合作完成的。自 1991 年以来，113 个会员国获得了联合国的选举援助。在本报告所述期间获得选举援助的国家和领土名单载于附件一，有关联合国援助活动的实例载于附件二，说明获得选举援助的国家和领土的地图载于附件三。

14. 会员国希望本组织先了解一个国家的需求，再决定如何对请求作出回应。因此，协调人继续评估每一项请求，以确定联合国是否能够以及如何最好地提供支

助。在进行此类评估时，协调人考虑到国家在选举方面的背景情况，包括妇女参与选举进程的背景情况，并提出建议，以确保将性别平等观点纳入主流，此类评估也有助于衡量捐助者可能提供的财政支持。联合国的做法一般是对提供支持的请求作出积极回应，但也可能存在局限性。例如，可能没有足够的资金或时间来部署援助能力。还存在这样的一些情况，提出的请求所涉及的领域，或者本组织传统上并不涉及，或者本组织的专门知识有限，或者国家有广泛的能力，或者是联合国的专门知识似乎不会增加价值。此外，如果公众广泛支持本组织承担这样的角色，本组织更有可能提供援助。此外，如果没有安全理事会或大会的明确授权，联合国不会组织、核证、监督或观察选举进程。技术援助是迄今为止联合国提供援助最常见的形式。

C. 联合国系统内的合作和协调

15. 大会经常重申需要在协调人主持下在联合国各实体之间不断进行全面协调，最近一次重申这一问题是第 72/164 号决议。选举援助司在为协调人提供咨询和支持方面，与联合国各实体协商，继续牵头制定全系统选举援助政策。

16. 由选举援助司召集和主持的选举援助机构间协调机制继续作为参与选举事务的联合国系统成员之间进行信息交流、协调和制定内部政策的平台。该机制目前包括开发署、和平行动部、人权高专办、妇女署、教科文组织、项目署、联合国民主基金、难民署和联合国志愿人员方案的代表。鉴于建设和平支助办公室的作用和建设和平基金对选举活动的支持，该办公室作为改组后的政治和建设和平事务部的一部分，继续派代表参加该机制。

17. 联合国单一选举名册继续用于满足秘书处和包括开发署在内的其他参与实体在外地行动中的人员配置需求。名册上的人员已得到评估并确认为各级和不同选举专门知识领域的选举专家，可以随时进行部署。已经开始准备在 2019 年底之前启动一项更新名册的新运动。

18. 人权理事会在其第 39/11 号决议中提交了一套由人权高专办编写的关于切实落实参与公共事务权的准则草案，为各国以及其他相关利益攸关方(视情况而定)提供一套指导方针。人权理事会请人权高专办传播准则并推广使用，并应各国请求向其提供技术合作和能力建设。根据大会建立的框架，人权高专办将在执行该决议方面与选举援助协调人密切协调。

D. 与其他组织的合作

19. 选举援助协调人的作用包括确保与参与选举援助的区域和政府间组织作出适当的工作安排。在本报告所述期间，选举援助司继续加强与这些组织的合作。例如，联合国与东南亚国家联盟、加勒比共同体秘书处、西非国家经济共同体(西非经共体)委员会、阿拉伯国家联盟(阿盟)、大湖区问题国际会议、伊斯兰合作组织和南部非洲发展共同体(南共体)合作，举办了 9 次区域培训班、讲习班和圆桌讨论会。主题包括妇女与选举、预防选举暴力和选举观察。本组织还与印度洋委员会开展了新的伙伴关系活动，并为南共体、伊斯兰合作组织、西非经共体、阿盟和大湖区问题国际会议组织了选举工作人员交流方案。

20. 联合国与其他区域和政府间组织建立了长期伙伴关系，包括非洲联盟、英联邦秘书处、欧洲联盟、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织及国际民主和选举援助学会，以及一些活跃在国际舞台上的非政府组织。

21. 联合国继续支持全球一级的建设选举能力和机构记忆以及分享知识的关键平台，如建立民主、治理和选举资源项目和选举行政和费用项目选举知识网络。联合国的支持包括更新建立民主、治理和选举资源项目的性别平等问题模块，以及开发选举行政和费用项目关于青年和性别平等的新的专题领域，以使其继续成为全球选举从业人员的主要资源。

22. 本组织还继续支持 2005 年在联合国举行签署仪式的《国际选举观察工作原则宣言》。《宣言》目前已得到来自世界各地区 55 个组织的认可，继续在加强国际上对选举进程的专业观察方面发挥重要作用。2012 年在联合国推出的《公民组织对选举的非党派观察和监测全球原则宣言》继续为从事无党派公民选举监测的组织提供了重要的规范性框架。

三. 联合国选举援助资源

23. 选举援助司的核心工作人员仍主要由联合国经常预算供资。预算外资金继续发挥至关重要的补充作用，使该司能够开展需求评估和咨询访问，向区域组织提供能力发展支助，应会员国请求迅速部署专家到实地，并开展其他实质性活动。主管政治和建设和平事务副秘书长管理的各个信托基金，以及开发署为治理和建设和平提供的筹资机会，继续促使本组织执行快速反应和推动型项目及方案，包括那些旨在预防冲突及支持妇女和代表性不足群体参与政治进程的项目及方案。妇女署管理的预算外资金用于支持拟订促进妇女参与政治和选举的方案。

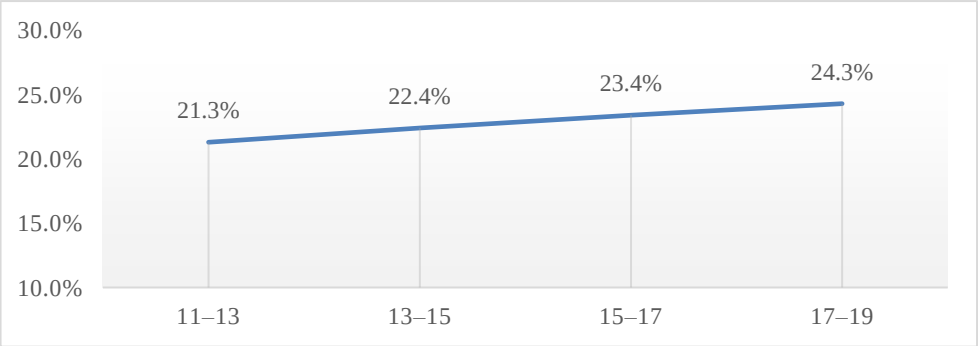
24. 联合国选举援助项目通常由发展伙伴的自愿捐款供资，主要由开发署管理，通常是通过在有关会员国设立的多伙伴篮子基金进行管理。对联合国支助的需求仍然很高，但外地的选举支助项目在过去几年面临资金挑战，导致出现捐助方资金不足以启动或完成援助项目的情况，即使在协调人批准了一揽子选举技术援助之后也是如此。还存在合作伙伴决定向其他非政府选举援助提供者而不是联合国提供资金的情况。

四. 性别平等与选举

25. 尽管近年来取得了一些进展，但妇女在选举和任命职位上的代表性仍然进展缓慢。目前，全球议会下院或一院制议会中妇女的比例仅为 24.3%(见图二)。这一数字略高于上一个报告期，但仍未达到《北京宣言》和《行动纲要》强调的性别平衡要求，2020 年该宣言和纲要将在其 25 周年之际进行审查。在全球其他政府部门中，妇女的比例更低。截至 2019 年 1 月 1 日，妇女只占所有国家元首的 6.6%和政府首脑的 5.2%。显然需要作出协调一致的努力，以应对妇女平等参与选举和政治进程所面临的各种挑战。

图二

2011-2019 年全世界议会下院或一院制议会中妇女所占百分比



资料来源：秘书长的报告。

26. 在本报告所述期间，性别平等仍是提供选举援助的一个关键考虑因素，联合国各实体在这方面采取了各种举措。例如，在阿富汗，联合国协助国家选举当局将性别平等问题纳入2018年议会选举的所有行政和业务进程和信息通报的主流。这种支持有助于妇女作为选民、候选人和选举管理人员的持续参与。马拉维在联合国支持下开展促进妇女参与的国家努力，使 2019 年当选的女议员人数增加。在联合国的帮助下，马里国家当局进行了一次性别平等情况调查，确定了 2018 年总统选举前妇女的优先事项和期望。妇女署支持孟加拉国、多民族玻利维亚国、刚果民主共和国、尼日利亚、乌干达和津巴布韦加强妇女参与选举进程的性别平等评估和战略。关于联合国支持性别平等的更多实例见附件二。

27. 2018 年，妇女署启动了一项关于妇女在地方一级政治参与的全球数据汇编，这是首次根据可持续发展目标获得关于妇女在地方政府中的代表性的可比高质量数据。截至 2019 年 5 月 1 日，在 103 个国家和地区，妇女在地方民选机构中所占的比例从不到 1%到 50%不等，中位数为 26%。

五. 意见

28. 在本报告所述期间，选举仍然是公民参与其国家政治进程并让他们的声音得到倾听的令人信服和有效的方式。然而，在某些情况下，会员国在选举方面出现紧张状态和争议，或在开展所有人的人权和政治参与都得到保护的自由、真正的进程方面面临挑战。其结果有时是暴力和生命损失，还出现拒绝接受选举结果或政治行为者退出竞选以示抗议的情况。

29. 这些情况证实了上一次报告概述的经验教训，包括这一认识，即成功举行选举的首要责任在于执政和反对派的政治领导人。这一经验适用于选举前的一段时期，在此期间，他们必须参与文明、和平的竞争，尊重程序的完整性和所有人的权利，并呼吁支持者也这样做。不但如此，这一经验还适用于选举后的几天甚至几周，这时选举结果揭晓，紧张局势可能加剧，是对真正领导力的考验。最终获胜者和失败者都面临着一个选择，是加强公众对他们国家民主制度的信任，还是削弱对其合法性的信念。赢要赢得豁达大度，承认一部分选民偏爱另一位候选人

或另一个政党，为此类不同的观点提供适当的政治空间，并避免垄断国家机构或骚扰反对者。经过可信的程序之后输了，就要输得优雅从容，避免在没有充分证据的情况下对“非法”选举发表广泛的、可能具有煽动性的评论，仅通过合法、和平的手段质疑结果，指控任何违规行为时要提出充分的证据，接受可信程序产生的失败，发挥积极和建设性的反对派作用，或许把重点放在投票箱的下一个机会上。

30. 本组织应请求或根据授权提供支助，必须在选举之前制定一种全面的参与办法。选举不是孤立的技术事件，而是国家政治进程的一个组成部分，同样，联合国选举支助应纳入到更广泛的参与过程中去，酌情帮助会员国促进和平与稳定以及民主治理。这包括将技术支助同与政治领导人的接触以及秘书长特使和特别代表在国家和区域两级的斡旋努力结合起来。

31. 前几次提交大会的报告一直强调包容性在国家民主进程中的重要性。在通过可持续发展目标时，会员国承诺，除其他具体目标外，确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性，确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。大会在第 73/148 号决议中重申了关于妇女参与的这些原则，鼓励国家立法当局和政党酌情说明对性骚扰、恐吓和任何其他形式针对妇女参政的暴力行为实行零容忍。大会再次呼吁会员国作出更有系统的努力，促进和推动妇女参与政治和选举，这种参与不能局限于她们在民选或任命机构的人数增加，而是要求实现充分赋权，使她们成为积极的参与者和领导人。

32. 2018 年 12 月，在摩洛哥马拉喀什举行的一次政府间会议上，通过了《安全、有序和正常移民全球契约》，其中承认和强调了移民的惠益以及移民对东道国和原籍国的巨大贡献。参与国致力于创造条件，使移民和侨民能够为可持续发展作出充分贡献。《契约》除其他可能采取的行动外，强调依据国家法律，通过建立海外公民投票登记处和议会代表等方式，使移民能够在原籍国参政议政，包括参加选举。

33. 作为 2018 年启动的联合国青年战略的一部分，秘书长承诺发挥联合国的能力，促进青年参与公共事务的权利，包括参与政治和公民进程、平台和各级机构。同上一份报告一样，敦促所有会员国考虑如何加强青年参与决策，并作为候选人、选民、选举官员、政党代表和观察员参与选举进程。在这方面，有人指出，一些会员国采取的使候选人的最低年龄资格与最低投票年龄相一致的做法是更大程度参与的可能途径。还鼓励会员国认识到残疾人的特殊需要，并消除阻碍他们充分和平等参与选举进程的障碍。

34. 对包容的理解和应用，不能脱离每个成员国的国情，而必须反映其社会的多样性。在这方面，注意到一些国家为克服有关人士由于性取向或性别认同而面临政治参与方面的歧视和障碍所作的努力。例如，2015 年批准的尼泊尔新《宪法》赋予公民自由决定其公民身份文件上出现的性别认同的自由。2010 年，尼泊尔选举委员会已将“第三性别”类别列入其选民名单，这符合最高法院关于在所有官方文件上提供这一选项的决定。在 2018 年通过的一项法律中，巴基斯坦保障在

官方文件中确定自己性别认同的类似权利。同样，在新西兰，由于 2012 年 11 月通过的一项政策改变，所有人都可完全根据自决认同选择在护照上把自己的性别标为男性、女性或第三种类别。这些案例所体现的仍是国家在承认性别认同做法方面的特例。其他显著的努力包括选举管理机构发起的努力，例如墨西哥国家选举研究所为 2018 年选举制定了一项加强跨性别者选民参与的议定书。

35. 互联网和社交媒体在选举中的影响力越来越大，它们既是参与的助推器，又是传播虚假信息和仇恨言论(包括针对妇女的言论)以及煽动暴力的工具，给会员国带来了复杂的问题。操纵和旨在破坏政治进程的活动的风险令人担忧，必须认真对待，尽管实际威胁及其对选举结果的影响仍然难以衡量。互联网对民主的挑战所在，是对于任何信息或话语都可以或已经被操纵的担忧，这种担忧足以令人崩溃，并导致对信任的侵蚀。会员国已经遭遇到实际的、有时是间接的政治影响的情形。此外，通过在线平台传播仇恨言论可能会对选举进程产生破坏性影响，并且会引发暴力。作为联合国打击此类现象的努力的一部分，秘书长于 2019 年 6 月推出了《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，该计划指出了本组织打击仇恨言论同时又维护意见和表达自由可以采取的具体方式。

36. 对这些挑战的回应正在不断变化，关于如何最有效地应对这些挑战的意见也在不断变化。国家在规范公共话语方面如何适当地发挥作用，同时又尊重表达自由和保护记者(包括在选举期间)，人们对此的想法大相径庭。无论会员国在这方面选择走哪条道路，它们都可能希望着重建设社会的应对能力，以处理网上和通过社交媒体传播的可能是虚假、情绪化和煽动性的内容，包括为此促进批判性思维和数字扫盲以及支持专业新闻。他们还可能考虑要求提高在线传播的信息源的透明度，并为公民提供使用其他工具的机会，使他们能够核实信息源和进行报告。在这方面，注意到一些社交媒体公司正在采取步骤，自愿承担起打击滥用其平台的更大责任，并探索在尊重基本权利和自由的同时审查在线内容的方式。与所有利益攸关方——政治行为者、公民、社交媒体平台、媒体代表和民间社会——进行广泛、包容的对话和接触，似乎提供了最佳前景，以国际保护的权利和自由，包括知情权、表达自由和隐私权为基础，达成这一领域健全的立法和政策举措。同样，通过无党派和协商进程监测、调查和解决围绕虚假或误导性信息可能影响了选举的指控的争议，可能有效地缓解紧张局势。此外，必须特别注意保护那些经常成为仇恨言论目标的人，如妇女和弱势群体。

37. 虽然在线通信工具不时由于滥用和操纵而受到关注，但不应忽视它们在扩大包括妇女、青年、残疾人、难民和境内流离失所者在内的代表性不足和边缘化的群体的言论自由和政治参与、增强他们的权能方面的潜力。依照秘书长 2018 年启动的新技术战略，需要采取平衡的方法，即承认数字技术和在线通信本身不存在固有的负面影响——问题在于如何对它们加以利用。人权事务委员会在其关于《公民权利和政治权利国际公约》的评注中谈到了充分享有政治参与权以及充分享有辩论公共事务、批评和反对、出版政治材料、竞选和宣传政治主张的自由的重要性(CCPR/C/21/Rev.1/Add.7，第 25 段)。显然，互联网和社交媒体为公民提供了自由和独立行使这些权利的手段，在选举期间全面暂停或关闭互联网可能会引发广泛的抗议，认为这构成了对这些权利的限制或侵犯。

38. 关于在选举活动中使用数字技术，如选民登记、投票和计票，又出现了会员国设法权衡创新的好处和陷阱的情况。联合国既不鼓励也不反对会员国在选举活动中引入数字创新。它们在提高参与度、减少某些违规行为和加强公众信任方面的潜力是巨大的。与此同时，以前报告中概述的一些令人警醒的结论得到了最近的经验的证实。其中包括必须首先明确通过新技术要解决的问题，投入充足的时间并通过广泛的协商过程考虑创新在技术、财政和政治上的可行性，以及逐步引入新技术，以便进行彻底的测试和调整。此类测试还应考虑到国家选举基础设施易受网络攻击这一日益令人关切的问题。干预选举的企图并不新鲜，但网络威胁的影响重新定义了潜在目标，增加了可能的损害，需要重新评估应对措施。目前正在通过多学科和合作方式建立一系列有关数字安全的重要举措，例如 2018 年“网络空间信任和安全巴黎呼吁”。在这些举措的基础上，数字信任和安全方面的普遍和多方利益攸关方承诺对于解决这些威胁，包括在选举中出现的威胁，都至关重要。在这方面，秘书长期待着研究数字合作高级别小组的建议，并考虑将其运用到选举进程中去。

39. 独立的司法机构在保护政治参与权方面发挥着关键的作用，但这一作用有时还没有得到充分的重视。国家法院通过对有关选举结果或程序本身的异议作出裁决，在建立或维护公民对选举的信心方面至关重要。鼓励所有会员国确保其相关法院和法官能够根据法治和人权义务独立行事和作出裁决。法院还应拥有必要的资源，以便在规定的短时间内履行其职能，使选举进程获得可信的结论。这意味着对选举运作有详细的了解，因为只有充分了解投票、计数和选举结果列表的复杂程序，才能最有效地解决正当的异议。这种理解对于在实现选举结果的明确性方面的速度要求与裁决过程中公正性和审议的要求之间取得适当的平衡是至关重要的。

40. 因此，鼓励会员国在其国家制度中确保适当程度的法律确定性，并通过适当的立法，确定司法机构的权力和解决选举异议的程序。在宣布选举无效、部分选举无效或实施其他纠正措施(如重新计票)的权力方面尤其如此。法院和选民都必须事先知道在什么情况下选举可能或甚至必须作废，以及如何权衡证据。需要解决的一个重要问题是，是否只有在被指控的欺诈或违规行为已经影响了选举结果时才可以启动废止程序——也就是说，如果不是因为出现被指控的行为，给政党或候选人分配的席位就会是另外一种状况——还是说，无论其影响如何，只要发生了特定的违规行为，就足以启动废止程序。当然，这个问题应由会员国根据自己的政治和法律制度来决定。然而，在编纂有关选举补救措施的司法权力和程序时，鼓励会员国确保纠正措施与被指控的违规行为相称，并应保护本来不受影响的选举结果和有效投票。

41. 上一份报告提请注意国际供资不足以完成或启动选举援助项目的情况。这种情况仍在继续发生，限制了本组织作为一个整体部署其预防冲突工具之一的能力。再次促请会员国在请求联合国或在安全理事会或大会授权联合国提供选举援助时，确保足够的供资，以便能够满足这一请求或执行这项任务。

42. 1991 年，大会建立了联合国选举援助框架，这一框架今天仍然适用，而且必不可少。主要目标是确保联合国以连贯和协调的方式提供选举援助。自那以来的

几十年里，参与的实体数量不断增加，因此联合国可以提供的支持会员国选举的专门知识范围也在增加，同时，一体行动的重要性也随之增加。朝着单一的和平与安全支柱迈进以及 2019 年生效的发展系统改革加强了这样做的能力。协调人将与所有参与的联合国实体合作，继续追求多样性的统一和协调一致的参与，以支持会员国。

附件一

在本报告所述期间提供的联合国选举援助

获得援助的会员国

阿富汗*
安哥拉
阿根廷
亚美尼亚
孟加拉国
伯利兹
贝宁
多民族玻利维亚国
喀麦隆
中非共和国*
乍得
科特迪瓦
刚果民主共和国*
多米尼加共和国
厄瓜多尔
萨尔瓦多
埃塞俄比亚
冈比亚
危地马拉
几内亚
几内亚比绍*
海地*
洪都拉斯
伊拉克*
肯尼亚
吉尔吉斯斯坦
黎巴嫩
利比里亚
利比亚*
马达加斯加
马拉维
马来西亚
马里*
毛里求斯
墨西哥
莫桑比克
缅甸
瑙鲁
尼泊尔
尼日尔
巴基斯坦
巴布亚新几内亚
巴拉圭
摩尔多瓦共和国
卢旺达
圣文森特和格林纳丁斯
圣多美和普林西比
塞拉利昂
所罗门群岛
索马里*
东帝汶
突尼斯
瓦努阿图
赞比亚
津巴布韦

* 援助是根据安全理事会的授权提供的。

获得援助的观察员国

巴勒斯坦国

获得援助的非自治领土

新喀里多尼亚

附件二

在本报告所述期间提供的联合国选举援助实例

亚美尼亚

1. 为筹备 2018 年 12 月提前举行的议会选举，联合国通过联合国开发计划署(开发署)的一个项目，协助中央选举委员会采购选举材料、培训投票工作人员使用选民身份验证装置、开发可搜索的选民名单应用程序以及实施选民教育方案。

萨尔瓦多

2. 为筹备 2019 年 2 月的总统选举，联合国支持选举法庭开展培训和能力建设，为国内行为体对话论坛提供便利，并帮助提高对选举期间暴力侵害妇女行为的认识。参与的实体、开发署以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)推动和协助在各政党、候选人和选举管理机构之间于 2018 年 10 月缔结一项保障妇女人权的政治协定，其中包括停止暴力侵害妇女行为的承诺。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)监测了选举中保护人权的情况，并在这方面支持国家人权机构。

几内亚比绍*

3. 联合国通过联合国几内亚比绍建设和平综合办事处和开发署的综合努力，向全国选举委员会和技术办公室提供了技术、财政和物质支持，以支持 2019 年 3 月举行的立法选举的选举进程。本组织还协助建立了被称为“选举情况室”的民间社会平台，这些平台是一些国家为跟踪有关选举事态发展的信息、减少暴力风险以及帮助增加妇女和青年的参与而建立的。建设和平委员会参与维持国际社会对及时举行包容各方的和平选举的支持，并倡导在议会中实行妇女席位配额。联合国还支持国家当局起草并于 2018 年 12 月通过性别平等法，该法要求妇女在政党候选人名单上的比例必须至少为 36%。负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表补充了特派团与西非国家经济共同体(西非经共体)和其他国际组织合作开展的斡旋努力。

洪都拉斯

4. 洪都拉斯于 2017 年 11 月举行大选。联合国继续通过开发署的一个项目向选举法庭提供技术支持，该项目自 2015 年起投入运作。供资中断，部分供资缺位，使项目的全面实施受到阻碍。根据 2015 年与洪都拉斯政府签署的一项协议，人权高专办在选举和随后的抗议活动中监测了对人权的保护情况。2018 年 5 月发布了一份公开报告，详细介绍了人权高专办的调查结果。在选举后期间，联合国支持在各政党之间开展一场高级别对话，最终达成共识，设立全国选举委员会和选举法庭这两个新的选举实体，对民事登记处进行改革，并在 2019 年 2 月由国民议会颁布这些改革举措。

* 援助是根据安全理事会的授权提供的。

伊拉克*

5. 根据安全理事会第 1770(2007)号决议，联合国继续支持伊拉克努力改革其选举法律、机构和程序，并促进妇女和少数群体在选举进程中的政治参与和代表权。在 2018 年 5 月举行的立法选举(伊拉克和黎凡特伊斯兰国被击败后的第一次以及按照 2005 年《宪法》举行的第四次)中，本组织向独立高级选举委员会提供了技术援助，包括使用新的选举技术方面的援助。联合国还为 2018 年 9 月库尔德斯坦地区首次由地区选举当局组织的立法选举提供了技术支助。

黎巴嫩

6. 在通过新的选举立法之后，2018 年 5 月举行了议会选举，这是 2009 年以来的第一次。联合国向内政和城镇部、选举监督委员会和一些民间社会组织提供了技术援助。本组织通过联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、开发署和妇女署，加上联合国志愿人员方案的参与，在候选人登记、选举官员培训、设计和制作新的统一选票、结果管理和媒体监测等领域提供支助。联合国还倡导和支持提高妇女的政治参与的努力。

利比里亚*

7. 在筹备 2017 年 10 月和 12 月举行的总统选举和立法选举时，联合国向全国选举委员会提供了后勤和技术支持，并向利比里亚安全机构提供了选举安全管理方面的培训。它的支持旨在改进选举机构、程序和法律，提高妇女的政治参与，并培训年轻记者在选举背景下进行对冲突敏感的报道。此外，负责利比里亚问题秘书长特别代表与负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表、尼日利亚前总统奥卢塞贡·奥巴桑乔(秘书长调解问题高级别咨询委员会成员)以及非洲联盟和西非经共体的代表合作开展斡旋努力。在选举后期间，开发署的支助侧重于选举改革、发展全国选举委员会的行政支助系统和修复委员会的仓库。

马达加斯加

8. 应政府请求，联合国通过开发署和其他机构为 2018 年 11 月和 12 月的总统选举和 2019 年 5 月的立法选举向全国独立选举委员会提供了技术援助。支助领域包括选举当局的能力建设、关于选举立法的咨询意见、对协商框架和公民教育的支持以及加强妇女候选人的能力。秘书长马达加斯加问题特别顾问和驻地协调员与其他组织的特使协调，在总统选举之前进行斡旋。这些努力有助于支持总统选举后权力的和平交接。

马里*

9. 根据安全理事会第 2423(2018)号决议，联合国主要通过联合国马里多层面综合稳定团和开发署，为 2018 年 8 月举行总统选举提供了后勤和技术援助以及对国家安全部队的援助。负责马里问题秘书长特别代表与非洲联盟和西非经共体的代表密切合作，进行斡旋。本组织(包括通过妇女署)还支持努力让更多妇女参加选举，包括为此开展教育运动和对妇女组织提供技术援助。

尼泊尔

10. 联合国通过开发署的一个项目，向选举委员会提供能力建设援助，以便在2017年筹备和举行地方、省和全国选举，随后举行国民议会(上院)、总统和副总统的间接选举。这些选举是结束了长达 10 年的冲突的政治进程的一部分。它们还标志着开始向新成立的省级和地方政府下放权力，正如2015年通过的《宪法》所设想的那样。

摩尔多瓦共和国

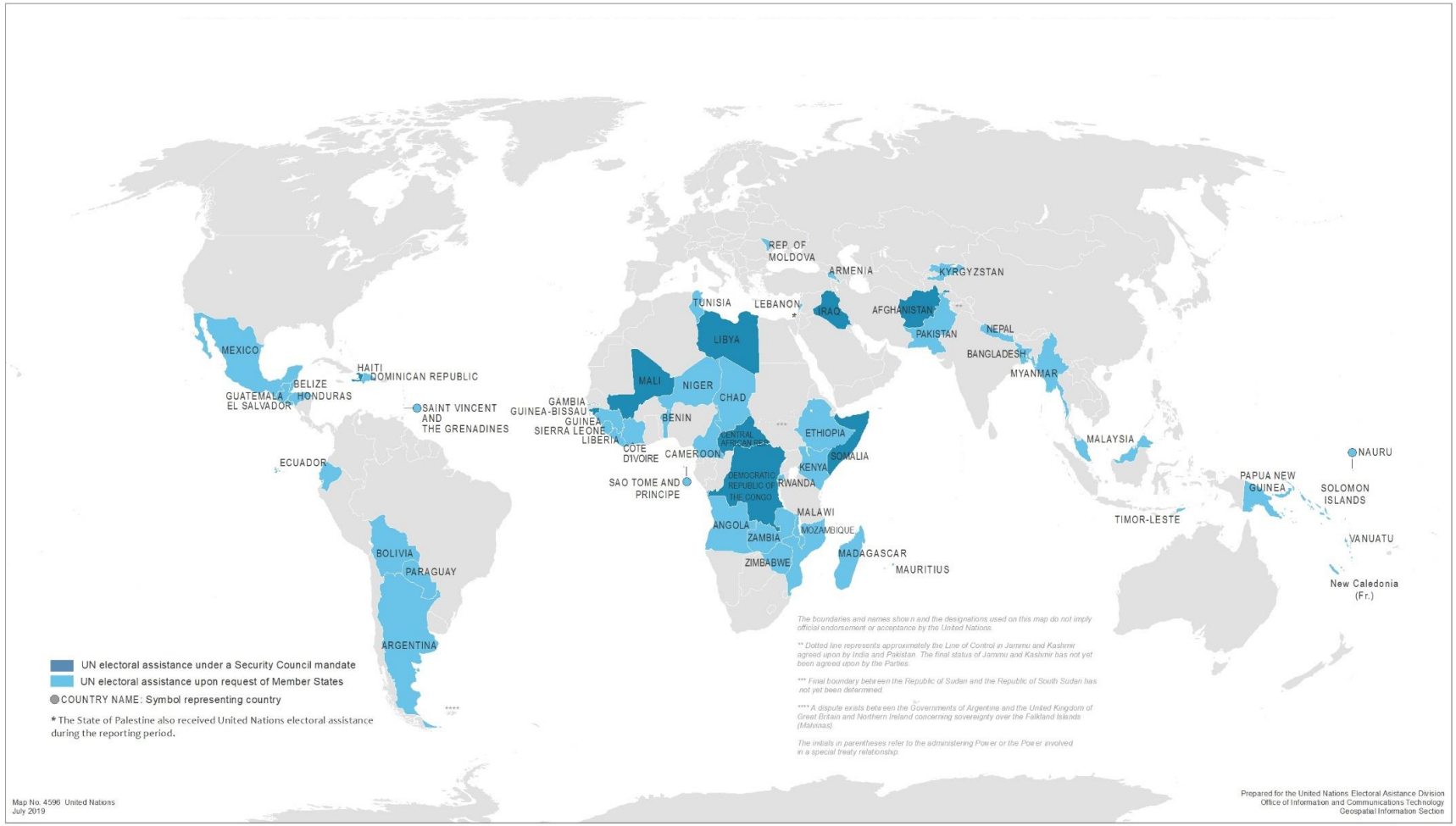
11. 议会选举于 2019 年 2 月举行。联合国通过开发署和妇女署支持选举进程，目的是加强其透明度、可信度和包容性。这包括通过利用现代信息技术基础设施建设中央选举委员会的能力；促进妇女参与；支持残疾人，特别是残疾妇女的参与；就选举制度和程序提供技术咨询；开展选民信息和公民教育活动；支持民间社会组织和其他选举利益攸关方。

塞拉利昂

12. 联合国支持国家选举委员会加强规划和管理能力以及 2018 年 3 月举行的总统、议会和地方选举的结果管理制度。本组织还支持努力增加妇女的参与，防止选举中对妇女的暴力行为，以及制定以和平解决选举争端为重点的预防和缓解冲突的举措。开发署、妇女署、人权高专办和联合国教育、科学及文化组织等实体在建设和平基金的支持下，在各自工作领域内参与这些活动。负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表与其他组织的代表合作，进行斡旋，支持和平接受第二轮总统选举的结果。在高等法院的一项裁决推翻了若干议会选举结果后，紧张局势加剧，联合国和其他国际行为体继续鼓励主要利益攸关方之间的对话。

新喀里多尼亚

13. 根据法国政府 2016 年提出的请求，联合国通过由联合国项目事务署提供行政支持的一个项目，在每年更新特别选民名册期间部署专家向有关当局提供咨询意见，以筹备 2018 年 11 月举行的省级选举和关于新喀里多尼亚自决问题的全民投票。2019 年同样在年度更新选民名册期间部署了专家。除提供这一咨询能力外，联合国还部署了一个专家小组，向秘书长报告全民投票的环境和技术组织情况，并向法国政府和新喀里多尼亚利益攸关方提出建议。

附件三

在本报告所述期间获得联合国选举援助的国家和领土地图(2017 年 8 月 1 日至 2019 年 7 月 31 日)