



大会

Distr.: General
22 April 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第五十九届会议

2025 年 6 月 16 日至 7 月 11 日

议程项目 3

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

2023-2025 年“超级选举”周期对和平集会和结社自由权的影响

和平集会自由权和结社自由权特别报告员吉娜·罗梅罗的报告*

概要

和平集会自由权和结社自由权特别报告员吉娜·罗梅罗提出的本报告述及对 2023-2025 年“超级选举”周期背景下和平集会和结社自由权受到广泛压制及其保护受到侵蚀的关切。特别报告员在报告中呼吁加强对和平集会和结社自由权的保护，强调这些权利在有效行使政治和公共生活参与权，包括参与选举进程，以在实现真正选举中的选举权和被选举权方面的重要作用，并呼吁抵制全球民主倒退的趋势。

* 本文件附件不译，原文照发。



一. 导言

1. 2023-2025 年全球选举周期对民主和公民空间具有决定性意义。2024 年，全世界一半的人口选出了地方、国家和国际代表。这一周期发生在全球日益转向专制主义、民主出现倒退和人权受到攻击的背景之下。¹ 这一“超级选举”周期进一步加深和扩大了政治压制趋势，缩小了公民活动及参与政治和公共生活的空间。在和平集会和结社自由权受到广泛压制的情况下，许多管辖区的选举受到恐吓和严重侵犯人权行为的破坏，严重影响了参与公共事务的权利，包括选举权和被选举权。

2. 在本报告中，特别报告员在此前根据这一任务规定提交的一份报告² 基础上，强调了在选举背景下保护和平集会和结社自由权的标准，反思了这些权利面临的新出现和日益加深的挑战和威胁，并进一步阐述了前任任务负责人和其他专家呼吁在“超级选举”周期背景下“加强民主和扭转全球对人权的侵蚀”时提出的建议。³

3. 本报告附件概述 2024 年 5 月以来根据任务规定开展的主要活动。

4. 本报告举例说明了在 2023-2025 年选举周期(包括选举前、选举期间和选举后)行使和平集会和结社自由权的全球趋势和问题及其对政治参与权的综合影响。报告并非对上述国家选举公正性的评估，也未详尽列出所有关切问题。

5. 在编写本报告过程中，特别报告员得益于民间社会、国家人权机构和区域机构提交的涉及 51 个国家的 45 份书面材料；各国提交的 13 份书面材料；与民间社会和专家举行的五次全球和区域协商；以及与提供选举援助的联合国实体进行的讨论。⁴ 报告分析了就与选举有关的侵犯人权行为向各国发出的信函和正在举行选举的国家的状况。报告涵盖 2023-2025 年选举周期，特别报告员指出，政治压迫和限制早在选举前就开始了，而且往往在选举后加剧；新当选的当局经常采取进一步限制自由的措施。

二. 国家义务

6. 和平集会和结社自由权是任何民主制度的根本，也是保障自由、公平、可信和参与性选举的先决条件。这些权利允许所有人表达自己的意见和愿望，确保包容性的政治对话。对行使这些权利的攻击或不当限制损害了政治参与和选举的合法性。

¹ 见 [A/HRC/56/50](#)。

² [A/68/299](#)。

³ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/04/electoral-year-2024-un-experts-call-strengthening-democracy-and-reversing>。

⁴ 特别报告员还感谢助理、学生和专家提供的投入和支持。

7. 和平集会和结社自由权对于民主运作和确保自由公平选举的核心作用在国际文书、区域机构和法院判例中得到广泛承认。⁵

8. 和平集会和结社自由权隐含在参与治理本国的权利中。⁶《世界人权宣言》申明，“人民意志应为政府权力之基础；人民意志应以自由、定期且真实之选举表现之”（第二十一条第三款）。《公民及政治权利国际公约》第二十五条保护参与公共事务、选举、被选举和担任公职的权利。

9. 人权事务委员会认识到，充分享有和尊重和平集会和结社自由权对于确保公共和政治参与权，包括参与政治活动、就公共事务进行辩论以及举行和平集会和示威的自由十分重要。结社自由权，包括成立和加入与政治事务有关的组织的权利，是对《公民及政治权利国际公约》第二十五条保护的权利的一个重要补充。委员会进一步强调，人民应在不受不当影响或胁迫的情况下，自由投票选举任何候选人，自由支持或反对政府；公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流思想和信息至关重要。⁷

10. 大会强调，就促进自由、公平和包容性的选举而言，必须尊重集会、结社和表达自由，并强调，需要保护这些自由，并营造有利环境，使民间社会能够在线上 and 线下自由、安全地开展工作，以提高个人参与选举和选举监测的能力。⁸

11. 根据国际人权法，各国必须确保享有和保护人权，包括确保为行使基本自由创造安全和有利的环境。这些权利确保了整个选举过程的多元化和透明度。⁹ 特别报告员重申其前任的意见，即投票日之前、期间和之后的法律框架、政治环境和机构能力影响到权利的享有。¹⁰

12. 在任何时候都必须促进和平集会和结社自由权，包括在选举期间。任何限制都应作狭义的解释，只有根据《公民及政治权利国际公约》第二十一条和第二十二条规定的合法理由，为了维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德或保护他人的权利和自由，限制才是正当的。任何限制都必须符合合法性、民主社会的必要性和相称性要求。不应利用限制来压制异见或破坏政治参与。鉴于和平集会和结社自由权在选举背景下的重要性，实施合法限制的门槛应高于平时：“‘民主社会的必要性’和‘相称性’标准在选举时应当更难达到”。¹¹ 对于侵犯这些权利的行为，必须要有独立的司法补救措施，这是保障自由公平选举的一个重要组成部分。各国应避免针对和平集会实行紧急状态或使用紧急措施不当限制这些权利。¹²

⁵ 各国议会联盟，《关于自由公平选举标准的宣言》(1994年3月26日)；非洲人权和民族权委员会2019年11月10日关于非洲选举的第433(LXV)号决议；美洲人权法院，López Lone 等人诉洪都拉斯，2015年10月5日的判决。

⁶ 见 A/68/299。

⁷ 人权事务委员会，第25号一般性意见(1996年)，第19、25和26段。

⁸ 见大会第76/176号决议。

⁹ 见 A/68/299。

¹⁰ 同上，第7段。

¹¹ 同上，第25段。

¹² 见 A/HRC/50/42。

三. 和平集会和结社自由对于真正选举的重要性

A. 民间社会的作用

13. 民间社会，包括正式和非正式的基层协会，在选举中发挥着至关重要的作用，有助于确保选举的公正性，促进和保护人权和民主自由，并确保包容性的政治参与。

14. 正如欧洲人权法院所强调的，民间社会“为公共事务的讨论做出了重要贡献”，其活动是“知情的公共辩论的基本要素”。民间社会对正在进行的民主进程至关重要，这一进程需要得到自由和多元化的公共辩论的持续支持。¹³

15. 民间社会通过倡导符合人权的法律框架和选举改革(包括审查政党制度、保障政党和选举机构的独立性)以及保护协会，为自由公平的选举创造有利环境。民间社会推动制定法律和政策，确保平等和多样化的政治代表性，特别是妇女和少数群体的政治代表性，并努力加强边缘化社区的参与。民间社会在教育选民、促进投票权(鼓励选民投票和指导首次投票者)和确保无暴力选举方面的努力至关重要。

16. 此外，民间社会通过监测和促进代表性不足群体的参与、发现违规行为和提高对选举诚信的认识，在选举中发挥监督作用，从而增强公众对选举结果的信心，成为包容性的保障者。在 2024 年 3 月塞内加尔总统选举期间，一个名为“Ëtu Jamm” (和平空间)的妇女和平选举平台部署了妇女观察员，对投票站进行实时监测，并核实安全保障和妇女参与情况。¹⁴ 在 2023 年波兰议会选举期间，民间社会在培训志愿选举观察员、教育选民和组织以妇女和青年为重点的运动方面所做的努力提高了这些群体的参与度和投票率。¹⁵

17. 在限制性环境中，民间社会对于暴露选举舞弊行为和质疑官方说法至关重要。在委内瑞拉玻利瓦尔共和国 2024 年的总统选举中，民间社会协助揭露了涉嫌违规行为，包括公布选举结果方面的违规行为，为实现选举透明做出了贡献。¹⁶ 在白俄罗斯持续压制民间社会和政治反对派的情况下，¹⁷ 流亡的民间社会行为者利用其他渠道对 2025 年的总统选举进行监测，并揭露了严重的选举公正性问题。

18. 基层协会通过在社区一级提高对建设和平、对话和非暴力参与的认识并促进这些活动，化解了与选举有关的紧张局势，确保了政治参与权，从而防止了选举

¹³ 欧洲人权法院，Ecodefence 等人诉俄罗斯，第 9988/13 号申诉和其他 60 份申诉，2022 年 6 月 14 日的判决，第 124 和 139 段。

¹⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/stories/2024/06/senegal-election-boost-coup-prone-region>。

¹⁵ 见 <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/6657-poland-civil-society-played-a-crucial-role-in-ensuring-the-fairness-of-the-election>。

¹⁶ 见 VEN 7/2024 号函件。本文件提到的所有函件均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

¹⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/belarus-outcome-presidential-elections-likely-result-continuing-human-rights>。

暴力。民间社会行为者参与抵制错误信息、虚假信息和仇恨言论(这类信息和言论在选举期间尤为突出)，防止了暴力和基于仇恨的侵权行为。

19. 民间社会行为者还致力于保护和扩大参与，促进妇女和边缘化群体作为候选人参加选举，通过能力建设增加他们在政党中的代表性，监测和打击选举中的性别暴力，并促进和鼓励社区对话和全国对话，以防止和应对与选举有关的性别或族裔暴力和冲突。

20. 尽管民间社会行为者发挥着关键作用，但其合法行动往往受到政府的压制或被政府定为犯罪，并被政府贴上“政治”的负面标签。

B. 和平集会的作用

21. 和平集会权为候选人提供了一个动员支持和与社区接触的渠道，并使所有人都能通过发表自己的意见来积极、有意义地参与选举。

22. 从历史上看，抗议活动催化了改革，从确保普选到促进社会和政治平等，以及追究政府、政党和政治人士的责任。美利坚合众国的民权运动和妇女选举权运动就是抗议活动如何推动选举权和结束选举歧视的主要例子。

23. 在选举期间，人们通过行使和平集会的权利，捍卫了民主自由和选举的公正性，揭露了侵权行为，并提高了公众对社会和政治问题的认识。抗议活动提高了政治参与度，鼓励年轻人投票，并使难民和边缘化群体等代表性有限的群体能够表达他们的关切。抗议活动还推动了法律改革，以确保投票的可及性，并使社会正义、人权和其他问题成为政治议程的重点。

24. 通过抗议，人们捍卫了民主，改变了现状，建立了更具包容性和更负责任的机构，并抵制了专制。社会运动促进了更加民主的政党和领导人的出现，更加关注社区的不满和愿望，并增加了人民的代表性。2019 年智利的大规模社会动员引发了重要的改革，包括解决警察对抗议者的野蛮暴力问题，¹⁸ 并促成了一项修改宪法的协议，以及对更具参与性和包容性的进程的要求，以确保新宪法反映人民的需要。虽然修改宪法的尝试迄今为止均以失败告终，但这些抗议活动通过要求更具包容性的治理以及扩大社会和土著权利等方式，影响了公共话语和政治议程。在泰国，由青年领导的全国性抗议活动在 2023 年 5 月大选前为亲民主政党建立了支持基础。

25. 抗议活动还通过挑战专制政权创造了表达诉求的空间。“阿拉伯之春”期间在阿拉伯叙利亚共和国发生的革命历经多年的残酷内战，为近期推翻高压政权铺平了道路。在孟加拉国，2024 年 1 月议会选举后由青年领导的社会抗议受到了广泛、长期的严厉镇压，¹⁹ 但最终推翻了专制政府，为民主过渡开辟了道路。

26. 社会运动和团结行动保护了选举的公正性，捍卫了人民的意愿。在塞内加尔，一场由青年人领导的抗议运动阻止了推迟 2024 年 2 月总统选举的企图，确保了选举的举行和权力的和平过渡。在危地马拉，土著领导的社会运动抵制了破

¹⁸ 见 CHL 2/2025 号函件。

¹⁹ 见 BGD 5/2022 和 BGD 1/2024 号函件。

坏 2023 年 6 月总统选举的公正性、并试图无视选民意愿的持续政治和司法骚扰，²⁰ 这确保了新政府的就职，并为促进对土著人民的包容和公共参与创造了空间。

27. 在法国、德国、美国等地，基层抗议活动对不断上升的政治力量和民粹主义议程进行了反击，这些政治力量和议程破坏了选举中的人权和包容性。

四. 对和平集会和结社自由的限制

28. 在“超级选举”周期中，公民自由和政治参与受到十分广泛和越来越多的限制和压制，这往往是限制公民空间和扼杀民主辩论的更广泛战略的一部分。

A. 民间社会

29. 限制性法律的滥用、诋毁性的政治言论、抹黑运动以及针对民间社会的错误信息或虚假信息的传播在全球范围内愈演愈烈，影响了对选举的参与。

30. 2024 年 9 月，特别报告员和区域机制警告说，关于“外国代理人”或外国影响力的法律在全球兴起，并被用来打击独立的民间社会，破坏公众对选举的切实参与。²¹ 这些法律要求接受外国资金和其他益处的协会登记为“外国代理人”，禁止它们从事广义上的“政治活动”，并规定了侵入性检查、繁琐的报告要求和拒不遵守的惩罚，包括刑事定罪。这种贴标签的做法造成了污名化和孤立。特别报告员一再呼吁废除这些法律，因为它们侵犯了结社自由权，包括获取和使用资源的权利，并对公共活动产生了寒蝉效应。

31. 许多国家以保护国家主权和遏制外国影响为借口，在选举前出台此类法律，从而为独立的民间社会工作，特别是与选举有关的活动创造了敌对环境。现有广泛的反恐怖主义和反极端主义法也被用来在选举过程中限制民间社会。

32. 在格鲁吉亚 2024 年 10 月的议会选举和 2024 年 12 月的总统选举之前，当局通过了一项“外国代理人”法，引发了公众抗议，并对抗议过度使用了武力。该法对民间社会参与选举产生了寒蝉效应。²² 津巴布韦在 2023 年 8 月的总统和议会选举之前，通过了两项压制性法案：《私人志愿组织法修正案》²³ 和《刑法(编纂与改革)修正案》，后者通常称为“爱国法案”。因此，许多非政府组织在选举前被取消登记。匈牙利在 2023 年 12 月，即 2024 年 6 月的地方和欧洲议会选举之前通过了《捍卫主权法》，授权当局调查和公布任何由外国资助、可能影响选举结果或选民意愿或者支持此类活动的活动，而不受司法监督。这为民间社会的污名化提供了又一个工具，可能会干涉基本自由和公众对政治生活的参与。²⁴

²⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/12/guatemala-un-human-rights-chief-deplores-persistent-attempts-undermine>。

²¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2024/09/un-and-regional-experts-call-urgent-protection-civic-space-amid-global-uptick>。

²² 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/georgia-un-experts-condemn-adoption-law-transparency-foreign-influence>。

²³ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/un-experts-urge-president-zimbabwe-reject-bill-restricting-civic-space>。

²⁴ 见 HUN 1/2023 号函件。

即联邦和地方选举前不久及 2024 年总统竞选前被捕，并因与一个“不良”组织合作而被起诉，面临最高六年的监禁。³¹

38. 民间社会选举监督员也受到威胁和暴力，以阻止他们报告选举中的违规行为。在莫桑比克，反对党的律师和发言人在准备对基于平行计票的选举结果提出质疑后被谋杀，对他们的遇害没有进行任何调查。³² 在阿塞拜疆，一名领导主要的独立选举监督机构即选举监督和民主研究中心(欧洲民主选举平台成员)的人权活动人士在其组织公布了 2024 年总统选举的初步调查结果后，于 2024 年 4 月被拘留，罪名是密谋将资金非法带入该国。³³ 津巴布韦警方逮捕了约 40 名选举观察员，罪名是“协调所谓的选举结果发布”。³⁴ 这种做法被公认为有助于增强对选举结果的信任，不应被定为犯罪。在塞尔维亚，在报道了 2023 年地方选举中可能存在的舞弊行为后，主要政治人物针对选举观察员开展了抹黑运动。³⁵

39. 对民间社会和选举监督员的压制破坏了对选举及其结果的信任。应使民间社会行为者能够在选举中开展合法工作，包括监测和报告与选举有关的违法和侵权行为，而不受恐吓、报复和不当限制。³⁶

40. 在选举之后，民间社会面临进一步的限制，特别是在获取资源方面，并面临破坏其合法性的抹黑运动。斯洛伐克政府在 2023 年 9 月议会选举后，在一系列限制公民空间的措施中，³⁷ 提议削减对影响公共事务的协会，而非从事“崇高事业”的协会的资助。³⁸

B. 政党

41. 人人有权自愿和自由地组建或加入政党。³⁹ 正如人权事务委员会所指出的，政党和政党成员在公共事务和选举过程中发挥着重要作用。⁴⁰ 政党是公民通过当选代表参与公共事务的主要渠道，确保了多元化和民主的正常运作。任何针对它们的措施都会对结社自由权和民主产生影响。⁴¹ 必须保障政党正常运作，不受不当干预。政党是一种特殊的结社形式，与民间社会组织有着本质的区

³¹ 见 A/HRC/57/59。

³² 见 MOZ 1/2025 号函件。

³³ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/08/azerbaijan-expert-concerned-about-prosecution-human-rights-defenders-and>。该活动人士此前曾于 2014 年因选举监督活动被判处五年以上监禁。见 AZE 2/2014 号函件。

³⁴ 见 www.europarl.europa.eu/cmsdata/279784/Zimbabwe-General-elections-Final-report.pdf。

³⁵ 见 SRB 1/2024 号函件。

³⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/04/electoral-year-2024-un-experts-call-strengthening-democracy-and-reversing>。

³⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/03/experts-alarmed-deterioration-fundamental-freedoms-and-civic-space-slovak>。

³⁸ 见 <https://ecnl.org/news/slovakia-civil-society-under-threat>。

³⁹ 见 A/68/299。

⁴⁰ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 26 段。

⁴¹ 见 A/68/299。

别；政党旨在促进候选人参加自由、民主的选举，以达到执政目的。⁴² 政党可能受到与其他协会不同的规则的约束。⁴³

42. 在“超级选举”周期，许多国家的反对党领导人、成员和活动人士都面临不适当的限制、虐待和政治迫害。

43. 反对党和独立候选人由于倡导改革、推进人权法和民主原则以及行使和平集会自由权等原因，面临繁琐的登记要求、不合理的禁令和非法解散。在 2024 年 9 月的阿塞拜疆议会选举期间，各政党面临“严格”的登记要求，更多的解散理由、每年重新登记的要求以及国家对政党运作的广泛监督，这“对多元化产生了负面影响，并进一步限制了结社自由”。⁴⁴ 在 2024 年 3 月的俄罗斯联邦总统选举中，独立候选人的登记门槛过高，导致主要反对派候选人因细小的技术问题而被取消了资格。⁴⁵

44. 国家当局对政党内部程序、候选人审批和成员核查实行过度控制，不适当地干扰了政党的运作，并具有恐吓性。在阿曼，据称内政部有权决定舒拉委员会(协商会议)候选人名单，并有权取消候选人资格，且不得上诉，而政党仍然被禁止。政党应当控制其自身的内部程序；而广泛的国家监督，包括要求提供成员名单，是一种过分干预的措施。⁴⁶

45. 与结社有关的标准适用于政党，包括有利于组建政党的推定。如果存在登记制度，则登记不应要求事先批准，各项要求也不应过于繁琐，以免妨碍人们参与，⁴⁷ 并且不得限制代表少数群体或边缘化群体的政党的政治参与和/或对其进行歧视。⁴⁸ 登记期限应适当地短，以免对参与设置不合理的障碍，如果没有作出否定决定，则应视为政党已经登记。登记申请被拒绝的政党应能向独立公正的法院质疑这一决定。⁴⁹

46. “外国代理人”、“极端主义”和宽泛的国家安全法等被用来针对政党、其成员和支持者。俄罗斯联邦的“外国代理人”法禁止被认定为外国代理人的人参加选举。例如，在选举后，一名独立候选人被认定为“外国代理人”，使她无法参加今后的选举。⁵⁰ 在中国香港，《国家安全法》规定，被判犯有与“危害国家安全”有关的模糊罪行的人应予免职，该法曾被用来逮捕、起诉和任意取消候选人资格，以及罢免当选代表。此外，中国香港经改革的选举法对候选人规定了模糊的“仅限爱国者”参选标准，限制了 2023 年区议会选举中的政治参与，并

⁴² 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/Human-Rights-and-Elections.pdf>。

⁴³ 见 A/68/299。

⁴⁴ 见 <https://www.osce.org/files/f/documents/3/f/586290.pdf>。

⁴⁵ 见 A/HRC/57/59。

⁴⁶ 见欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室及威尼斯委员会，《政党监管准则》，第 2 版(2020 年，斯特拉斯堡)。

⁴⁷ 见 A/68/299 和 A/HRC/20/27。

⁴⁸ 见 <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/77812.pdf>；美洲人权法院，Yatama 诉尼加拉瓜，2005 年 6 月 23 日的判决。

⁴⁹ 见 A/HRC/20/27。

⁵⁰ 见 A/HRC/57/59。

阻止被视为不忠于政府的候选人参选。⁵¹ 在泰国，2023 年大选中赢得最多席位的前进党被解散，理由是該党修改大不敬法的努力旨在推翻君主制，⁵² 其高管被禁止参选 10 年。在塞内加尔，反对党争取工作、道德和博爱非洲爱国者党因在反对任意逮捕反对派领导人和推迟选举的大规模抗议中召集了其支持者而被解散。⁵³ 在危地马拉，检察官办公室在塞米拉运动通过第一轮总统选举后，对其采取了一系列压制性法律行动：根据《有组织犯罪法》暂停其活动；禁止其参加政治活动和任命候选人担任职务；突袭最高选举法院，没收有关该运动和选举的文件；突袭该运动办公室，拘留了其五名成员。⁵⁴

47. 鉴于政党在民主中发挥的重要作用，它们享有更高水平的保护。禁止政党，无论是禁止登记还是予以解散，都只能作为例外，在其严重违法的情况下，在用尽所有限制性较小的替代办法之后适用。政党不应因表达不受欢迎或攻击性的观点、提议立法改革和倡导公共利益问题或行使和平集会自由权而被解散。解散政党的规定应严格限定范围，有明确的标准和基于证据的个性化评估要求。根据国际人权法，只有在一个政党鼓吹暴力或民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或暴力，或其活动或行为旨在侵犯国际人权法所载的权利和自由时，才可予以合法禁止(《公民及政治权利国际公约》第五条和第二十条)。

48. 政党不应因成员的个别非法行为不符合其章程而被解散或禁止。候选人应能获得及时有效的法律补救，以保护被选举权和结社自由权。仅因候选人与已解散或被取缔的政党有关联就一律禁止其参选，这有悖于国际标准。在摩尔多瓦共和国 2023 年的地方选举前两天，中央选举委员会以威胁国家安全和违反竞选财务规定为由，下令撤销由一个已解散政党提名的所有 8,605 名候选人的登记。⁵⁵

49. 根据国际人权标准，经过包括公正审判权在内的符合国际人权法的法律程序，被起诉并定罪的候选人可被合法剥夺被选举权，但一律禁止参选既不合理，也不相称。正如欧洲通过法律实现民主委员会(威尼斯委员会)和欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室所强调的那样，基于政党非法活动的限制不应是不加区别的，而应对成员积极参与此类活动的情况进行个案评估。⁵⁶ 在特殊情况下，如对于《国际刑事法院罗马规约》规定的国际罪行，剥夺尚未被定罪者的被选举权可能是合法的。

⁵¹ 例如见 CHN 17/2020 号和 CHN 16/2023 号函件；www.ohchr.org/en/press-releases/2024/11/hong-kong-grave-concerns-over-sentencing-under-national-security-law；及 <https://hongkongfp.com/2023/11/11/explainer-hong-kongs-first-patriots-only-district-council-race/>。另见人权事务委员会对限制性的候选人资格标准以及取消候选人和当选官员资格的标准和程序不明确表示的关切(CCPR/C/CHN-HKG/CO/4)。

⁵² 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/08/thailand-un-experts-seriously-concerned-about-dissolution-main-political>。

⁵³ 见 SEN 1/2024 号函件。

⁵⁴ 见 GTM 8/2023 号函件。

⁵⁵ 见 <https://www.osce.org/files/f/documents/d/2/557406.pdf>。

⁵⁶ 见 <https://www.osce.org/files/f/documents/c/b/555996.pdf>。

1. 政治融资

50. 反对党和独立候选人面临财政障碍，如高额登记费、资金限制和侵入性检查，包括通过滥用国家反腐败或反洗钱机构进行的这类检查。与此同时，现任执政党往往滥用国家资源，破坏公平竞争。

51. 政党获得和使用财政资源的能力受到结社自由权的保护，使之能够进行充分和无歧视的竞争，行使被选举权。规范政党获得资金和资源的规则必须是非歧视性和透明的，不应任意执行，也不应损害政党的独立性和真正参与竞选的能力。⁵⁷

52. 对来自强大企业、非法行为者、有组织犯罪和外国政府的资助的关切日益增加。对竞选开支进行合理限制可能是有道理的，以防止由于开支不成比例而损害选民的自由选择或扭曲民主进程。⁵⁸ 为避免外国利益的不当影响，可对外国捐助进行谨慎监管或禁止，⁵⁹ 但应根据资金来源的类型加以区分。应允许国际组织提供资金，以避免侵犯在国际上活跃的政党的结社权。⁶⁰

2. 任意拘留、起诉和攻击

53. 反对党领导人和成员在选举前后面临国家认可的镇压，包括任意逮捕、失踪、酷刑和虐待以及法外处决。司法系统和监督机构被用来打压反对派候选人。

54. 在印度，据报告，反对派领导人在 2024 年 4 月至 6 月的大选前遭到出于政治动机的突击搜查和审前拘留，包括在选举前几周因洗钱指控被逮捕的一名反对派领导人。巴基斯坦反对派领导人伊姆兰·汗在 2024 年 2 月大选之前被任意逮捕，当局使用逮捕、任意拘留、强迫失踪和酷刑等手段来镇压他的政党(巴基斯坦正义运动党)。⁶¹ 在津巴布韦，针对政治活动人士和反对党成员的强迫失踪、绑架、酷刑和虐待事件空前激增。⁶² 在塞内加尔，被解散的主要反对党塞内加尔争取工作、道德和博爱非洲爱国者党的主席因被控煽动叛乱、结伙犯罪、破坏国家安全和阴谋反对国家权力而被捕，反对派领导人和支持者遭到任意逮捕、拘留和酷刑。⁶³ 在土耳其，一名被认为是 2028 年大选有力竞争者的政治人士因腐败指控被判入狱，据称是出于政治动机，这引发了和平抗议，和平抗议者、记者和活动人士随后遭到逮捕。⁶⁴

55. 在一些国家，当局在选举前对政治反对派和活动人士进行系统和广泛的镇压，消除了选举中行使结社自由和政治参与权的任何空间。在孟加拉国⁶⁵、白

⁵⁷ [A/HRC/20/27](#), 第 71 段。

⁵⁸ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 19 段。

⁵⁹ [A/HRC/20/27](#), 第 71 段。

⁶⁰ 威尼斯委员会，2024 年 3 月 18 日第 1169/2023 号意见。

⁶¹ 见 [A/HRC/WGAD/2024/22](#)；及 PAK 9/2023 号函件。

⁶² 见 ZWE 2/2023 号函件。

⁶³ 见 SEN 1/2024 号函件。

⁶⁴ 见 www.ohchr.org/en/press-releases/2025/03/turkiye-concern-widespread-detentions。

⁶⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/bangladesh/ohchr-fftb-hr-violations-bd.pdf>。

俄罗斯⁶⁶、俄罗斯联邦⁶⁷ 和委内瑞拉玻利瓦尔共和国⁶⁸，政治镇压十分普遍，数千人遭到拘留和酷刑，许多人被杀害。俄罗斯联邦被拘留的著名反对派人士阿列克谢·纳瓦尔尼在总统选举前死亡，这向反对派候选人发出了威胁信息。⁶⁹

56. 候选人也成为非国家行为者，如企图渗透选举进程的有组织犯罪团体的目标。在巴西、厄瓜多尔和墨西哥，这导致挑战腐败和谴责有组织犯罪的政治人士和候选人遭到威胁和杀害。⁷⁰

57. 这些镇压持不同政见者的行为以及缺乏适当程序和保护的情况造成了一种恐惧气氛，严重限制了公共自由和政治多元化。

C. 集会自由

58. 在这一周期的选举前后，全球各地出现了广泛的抗议和社会运动动员。许多抗议活动是由对选举进程的不满、据称的舞弊和操纵、国际干预、对民主自由的压制和对反对党的排斥所引起的。抗议还涉及腐败、不平等、气候正义和种族正义等问题，并呼吁结束持续的战争和灭绝种族行为，实现公正的和平。然而，这些抗议活动的根本原因往往与民主空间缩小和政府问责制的缺失有关。

59. 现任当局和/或新当选的政府非但没有解决这些合理的关切，反而通过行政限制、任意逮捕抗议者和反对派领导人以及严厉镇压来遏制和平集会。

60. 提出某些关键问题的抗议活动(如支持巴勒斯坦人人权的抗议和气候正义抗议)或反对当局政策的抗议活动遭到执法部门的不当限制和过度使用武力，从而通过压制特定群体的声音来阻止他们行使参与权。在德国 2025 年 2 月的议会选举中，反移民竞选活动加剧，支持巴勒斯坦人权利的团结运动遭到更多的警察暴力，对活动人士的家中进行了突击搜查，并将抗议者定罪和强制驱逐，导致和平集会权利受到侵蚀。此外，倡导巴勒斯坦人权利的组织遭到系统性的撤资。⁷¹

61. 在选举前后，一些国家通过了扩大针对和平抗议者的执法权力的法律。在格鲁吉亚选举之前，当局加快修正《集会和示威法》，限制集会权。阿根廷在 2023 年 11 月的总统选举之后，发布了“反纠察”规程，允许任意限制和平集会。⁷²

⁶⁶ 见 A/HRC/58/68; 以及 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/belarus-human-rights-violations-remain-rampant-some-amounting-crimes-against>。

⁶⁷ 见 A/HRC/57/59。

⁶⁸ 见 2024 年 10 月 15 日的会议室文件，其中载有委内瑞拉玻利瓦尔共和国问题国际独立实况调查团的详细调查结果，可在调查团的网页上查阅：<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/ffmv/index>; 以及 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/03/venezuela-harsh-repression-and-crimes-against-humanity-ongoing-fact-finding>。

⁶⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/no-justice-alexei-navalny-and-more-lives-risk-russia-warns-un-special>。

⁷⁰ 特别报告员收到的提交材料。提交材料在秘书处存档。

⁷¹ 特别报告员收到的提交材料。

⁷² 见 ARG 3/2024 号函件。

62. 反对党的集会遭到蓄意破坏，包括以“公共安全”为借口进行限制或全面禁止。在突尼斯，据称通过封锁集会地点、设立安全检查站和部署执法人员来阻止和平集会。⁷³ 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，反对派总统候选人的竞选活动面临系统性阻碍，包括报复性地暂时关闭某些私营服务提供商，以及骚扰、逮捕和拘留提供援助的个人。⁷⁴

63. 各国利用现有的限制性框架防止竞选聚会和集会，并在选举前后全面禁止和平抗议，而执法部门则过度使用武力驱散据称未经批准的抗议。在阿塞拜疆，据报道在 2024 年议会选举之前，内政部警告说，将对任何潜在的和平抗议活动参与者采取“严厉措施”。据报道，俄罗斯联邦援引与冠状病毒病(COVID-19)大流行有关的紧急立法，在没有正当理由的情况下禁止反对派集会。⁷⁵

64. 在选举期间，需要对和平集会给予更大的宽容。⁷⁶ 根据国际人权法，行使和平集会权无需批准；如有必要，可要求事先通知，以便利集会和保护他人的权利。然而，对和平集会的一概限制本质上是不相称的，绝不应援用。⁷⁷ 无论是否存在通知制度，即使集会宣布为非法或被驱散，当局也必须为和平集会提供便利并保护参与者。⁷⁸ 法律应允许自发的和平集会，而不是将其定为犯罪。当局必须平等对待所有和平集会，不论其表达的政治观点或组织者的身份如何。

65. 在一些国家，据称公共部门雇员被迫参加竞选活动，这引起了人们对能否在不担心报复的情况下投票的担忧。任何人都不应强迫参加集会。⁷⁹

66. 报告显示存在使用属于国家机器或代表当局行事的挑衅者的情况，目的是为了挑起集会内的暴力或更广泛的选举暴力。特别报告员及其前任一再谴责这种做法，因为它严重破坏并危及和平集会。国家负有保护和抗议者免受暴力行为者侵害，包括在集会中受到侵害的积极义务，这种渗透者的可能或实际存在或其行动不应被用作禁止和平抗议或让组织者承担防止渗透者的责任的借口。

67. 有针对性地逮捕反对派领导人和政治活动人士是镇压和平集会的一种手段。在莫桑比克，据称在选举的前一天，一名反对派政治活动人士因煽动集体抗命和攻击总统荣誉而被捕。⁸⁰ 当局还通过大规模逮捕来镇压和平抗议，对抗议者实施任意拘留、强迫失踪、酷刑和虐待，包括性暴力。委内瑞拉玻利瓦尔共和国在要求选举透明的抗议活动后开展了大规模逮捕运动，目的是在民众中制造恐怖，在抗议后被捕的儿童被指控犯有恐怖主义罪。⁸¹

68. 对要求透明度和表达对选举舞弊关切的和平抗议者使用了过度和致命的武力，包括实弹。在孟加拉国，在选举前和选举后的大规模抗议中，和平抗议遭到

⁷³ 特别报告员收到的提交材料。

⁷⁴ 见 VEN 7/2024 号函件。

⁷⁵ 特别报告员收到的提交材料。

⁷⁶ 见 A/68/299。

⁷⁷ 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)。

⁷⁸ 见 A/HRC/55/60。

⁷⁹ 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 66 段。

⁸⁰ 见 MOZ 2/2024 号函件。

⁸¹ 见 A/HRC/57/57。

过度和致命武力。⁸² 在塞内加尔，大规模抗议导致反对派领导人和支持者、记者和人权维护者被捕、受伤或死亡，据称执法部门对政治集会过度使用了武力。⁸³ 在格鲁吉亚选举前后，执法部门使用橡皮子弹、高压水枪、胡椒喷雾和其他化学刺激物来镇压抗议活动，据称造成数百人受伤，许多人遭到任意拘留、酷刑或虐待。抗议者受到执法人员和未穿制服或不明身份者的人身暴力、恐吓和报复。⁸⁴ 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，选举后的大规模抗议遭到安全部队和与政府结盟的武装平民团体的镇压，造成 25 人死亡，数百人受伤或被拘留。⁸⁵ 在莫桑比克，执法人员在选举后的抗议活动中过度使用武力，包括使用催泪瓦斯和实弹，据称造成数十人死亡，数百人受伤或被捕。⁸⁶

69. 同样令人关切的是，有报告称，与政府或政党结盟的武装平民被用来镇压和平抗议。这种做法破坏了问责制，传播了恐惧。

70. 许多国家的当局往往将使用武力作为首选，并广泛、不分青红皂白地使用人群控制武器，这表明他们蓄意压制异见和政治参与。在一些国家，关闭人们表达关切的空間以及镇压和平抗议和政治集会导致了选举暴力。

71. 考虑到选举期间的高度紧张局势以及确保为政治对话创造安全和有利空间的重要性，执法人员，包括指挥官在内，必须保持更大克制，使用缓和策略，并保持中立。⁸⁷

72. 一些国家在选举期间部署军队镇压抗议活动，例如在莫桑比克。⁸⁸ 军队不应参与维持抗议活动的治安，因为这可能造成严重的侵权行为。⁸⁹

D. 交叉性和包容

73. 在“超级选举”周期之后，世界各地妇女在政治领导层和议会中的代表性仍然有限。2024 年，妇女在议会中的代表性仅增加了 0.3%，是 2017 年以来进展最慢的一年。⁹⁰ 妇女候选人在参与选举方面仍然面临重大障碍，包括缺乏财政资源、结构性性别歧视和性别暴力、社会污名、仇恨言论、恐吓和数字暴力，以及对性别包容的更多抵制等。

74. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)敦促各国实施和执行性别配额和战略任命，并实行法律和政策改革，消除社会偏见和政治中的暴力侵害妇女

⁸² 见 BGD 1/2024 号和 BGD 6/2024 号函件。

⁸³ 见 SEN 2/2022 号和 SEN 1/2024 号函件。

⁸⁴ 见 <https://georgia.un.org/en/288324-georgia-must-investigate-use-force-police-during-demonstrations-experts>。

⁸⁵ 见 A/HRC/57/57。

⁸⁶ 见 MOZ 2/2024 号函件；及 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/11/mozambique-post-election-violence-and-repression-must-stop-say-un-experts>。

⁸⁷ 见 A/HRC/55/60。

⁸⁸ 见 MOZ 2/2024 号函件。

⁸⁹ 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 80 段。

⁹⁰ 见 <https://www.ipu.org/news/press-releases/2025-03/ipu-report-parliamentary-gender-gap-narrowed-over-past-30-years-progress-stalled-in-2024>。

行为。⁹¹ 法定性别配额有助于在妇女代表性方面取得进展。然而，落实仍然是一个挑战。据报告，巴西对未能遵守基于性别、性取向和种族的候选人强制配额的政党实行了赦免，这破坏了克服性别和种族代表性不足的努力。

75. 由于妇女在政党中的代表性仍然不足，女候选人，特别是属于少数群体的女候选人，在获得竞选资金方面面临障碍。各政党没有制定关于女候选人和女议员保护和安全的内部政策，也未能确保妇女的代表性，包括在政党领导职位中的代表性。

76. 虽然一些国家出台了包容男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者(LGBTI 人士)的选举政策和做法，但 LGBTI 的权利在全球范围内受到攻击。在竞选活动中，反 LGBTI 仇恨性言论十分普遍，LGBTI 人士的和平集会和结社自由权以及公共和政治参与权日益受到限制。许多国家将 LGBTI 协会和言论定为犯罪，并禁止促进 LGBTI 人权的活动，为他们的公共参与创造了一个敌对环境，导致一些候选人退出。在格鲁吉亚，据称《保护家庭价值观和未成年人法》阻止 LGBTI 人士在选举期间集会和表达他们的需求。

77. 此外，行使基本自由的妇女和 LGBTI 人士面临数字政治暴力，这种暴力往往发生在缺乏强有力的反歧视审核政策的社交媒体平台上，并因虚假信息而加剧。

78. 一些积极的例子有：对政党采取法律和财政激励措施，以将妇女纳入其内部结构和候选人名单；巴西通过了反对政治暴力的法律；与民间社会合作，解决针对 LGBTQI 候选人的政治暴力等。要有效防止基于性别的政治暴力，需要制定国家政策和有效的保护机制。在尼泊尔，两名变性妇女参加了 2024 年的地方选举，被誉为代表性方面的一个进步。

五. 和平集会自由

79. 在这一周期中，由于对公共自由的持续和严厉打击，一些选举是在公民空间完全被压制的环境中进行的。这造成了一种高压环境，严重损害了自由选择的权利，实际上剥夺了人们的选举权和政治参与权。

80. 例如，由于镇压政治反对派和抗议者的系统性和广泛性，以及作为国家政策的一部分所犯罪行的严重性，专家们发现有证据表明，在孟加拉国⁹²、白俄罗斯⁹³和委内瑞拉玻利瓦尔共和国⁹⁴，这种镇压构成危害人类罪，包括在后两个国家出于政治理由而对被认为批评或反对政府的平民进行的迫害。

⁹¹ 见 <https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2024/12/only-five-women-elected-in-direct-presidential-elections-in-2024>。

⁹² 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/bangladesh/ohchr-fftb-hr-violations-bd.pdf>。

⁹³ A/HRC/58/68, 第 81 段。

⁹⁴ 见 2024 年 10 月 15 日的会议室文件，其中载有委内瑞拉玻利瓦尔共和国问题国际独立实况调查团的详细调查结果。

81. 俄罗斯联邦人权状况特别报告员得出结论认为，逮捕反对派领导人和限制公民权利“严重损害”了 2024 年总统选举。⁹⁵ 白俄罗斯人权状况特别报告员指出：“当一个人不能组建并运行政党或参加民间社会组织或和平集会以接收或传递信息时，就无法确保政治多元化和政治竞争，而这正是自由选举的本质所在”。⁹⁶ 在 2023 年 3 月的古巴议会选举中，由于法律禁止多党竞争，独立民间社会与和平集会长期被定为犯罪，并通过任意拘留和限制措施来压制独立选举观察，人们在选举时并无真正的选择。⁹⁷

82. 军事政权、占领和武装冲突严重阻碍和平集会和结社自由权的行使，不利于自由和公平的选举。在高度控制和胁迫的环境中举行选举，没有政治参与和自由，会导致不民主政府合法化，进一步威胁自由。倡导联合抵制非强制性投票不应被定为犯罪，因为这受到表达自由权的保护。⁹⁸

83. 难民和流亡的民间社会应能自由行使和平集会和结社自由权，以有效参与本国的民主进程，免受跨国镇压、恐吓、定罪、取消受保护地位和驱逐出境的威胁。

84. 限制基本自由的紧急或特殊措施通常与真正的选举不符。萨尔瓦多 2024 年总统和立法选举是在长期紧急状态下举行的，以打击所谓的帮派暴力，期间滥用了过度安全权力来镇压 2023 年反对总统违反宪法竞选连任的选举前抗议活动；增加了安全和军事存在，包括在投票中心，据称活动人士遭到任意逮捕和恐吓，对参与和提供保护服务造成了寒蝉效应；对不允许和平集会的裁决提出的法院上诉也出现拖延。

六. 预防、缓和和问责

85. 对行使自由的限制，以及对行使自由者人权的严重侵犯，导致选举暴力不断升级，而加大两极分化的分裂性政治言论又加剧了这种暴力。

86. 确保有建立有利的立法、政策和体制框架，保障在不受基于政治观点或其他理由的歧视的情况下行使基本自由，是真正的、无暴力选举的一个关键先决条件。选举进程和立法应使所有群体都能参与，并应及时制定，以便进行包容性协商。

87. 为确保安全和有意义的参与，促进和平集会和结社自由权，当局应尽最大可能保持克制，并用尽一切可能的缓和措施。应优先考虑与抗议者、民间社会和其他利益攸关方进行真诚、公开和包容的对话。

88. 为独立监督员和民间社会的选举相关工作提供便利，对于选举进程及其结果的透明度和合法性至关重要，也是预防和缓和潜在暴力的关键。

⁹⁵ 见 A/HRC/57/59。

⁹⁶ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/ijudiciary/statements/briefing-situation-in-belarus-23-jan-2025_0.pdf。

⁹⁷ 特别报告员收到的提交材料；及 CUB 2/2024 号函件。

⁹⁸ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 28 段。

89. 在选举期间，为平息抗议活动而以安全为借口为关闭互联网和通信的情况日益增多，限制了政治参与，影响了透明度，并可能导致暴力升级，使政治领导人无法维持选区的平静。

90. 许多国家普遍存在侵犯基本自由的现象，这突出表明，有必要与各种民间社会行为者和反对党协商，制定预防战略，以促进行使集会和结社自由权，解决过去和当前的人权问题以及系统性歧视。

91. 由于仇恨言论和虚假信息影响了许多选举，常常引发政治暴力，因此，符合表达自由标准的预防战略对于遏制这些言论和信息至关重要，包括在网上。⁹⁹ 民间社会是一个重要的合作伙伴，因为它可以直接与社区一起应对错误信息，并提供有效的反制信息。

92. 为缓和并解决暴力问题，应优先开展全国包容性对话，解决反对派和社区的关切。若当局未能参与，局势就会升级，导致长期不安全，破坏选举的合法性。

93. 执法人员普遍使用武力的情况突出表明，迫切需要进行培训和机构改革，包括执行《执法人员在和平抗议背景下促进和保护人权示范规程》，并将其纳入选举安全手册。

94. 未解决的选举镇压和相关不满往往会引发严重的选举后暴力和长期的合法性危机，正如孟加拉国最近的情况那样，从而造成镇压的循环。最高当局和政党领导人应采取对镇压零容忍的政策，包括确保进行系统、公正和迅速的调查，将所有责任人绳之以法。全面、公正的司法和赔偿对于公众恢复对民主进程以及和平和解的信任至关重要。¹⁰⁰

95. 为实现全面问责，必须将负有直接责任和指挥责任的人绳之以法。在格鲁吉亚，据称对抗议者进行了大规模暴力镇压，造成了严重伤害，可能构成酷刑，这表明存在指挥责任。在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，联合国的一项调查发现，“对抗议的镇压是该国最高文职和军事层……通过具有威胁性质的公开声明煽动的”。¹⁰¹ 镇压与选举有关的抗议活动而不受惩罚、逃避责任，将严重损害政治参与和民主过渡。在塞内加尔，议会颁布了一项大赦法，赦免在与选举有关的抗议活动中犯下的罪行，使执法部门免于承担严重侵权行为的责任。¹⁰²

七. 数字技术的使用

96. 在 2024 年选举期间，许多国家使用了生物识别选民登记技术，包括指纹、虹膜扫描和面部识别，以验证选民的身份。虽然有人，包括选举观察员在内，赞扬生物识别选民登记系统提高了选举透明度，最大限度地减少了舞弊行为，从而增强了公众对选举的信任，但也有人提出关切，认为这种系统可能助长了针对反对派选区的选民压制以及数据保护违规行为，据报告，莫桑比克和尼日利亚就存在这种情况。民间社会和政治行为者担心，生物识别选民登记可能被用于通过有

⁹⁹ 见 <https://unsdg.un.org/latest/stories/kenya-helping-national-partners-counter-hate-head>。

¹⁰⁰ 见 A/HRC/53/38。

¹⁰¹ 见 2024 年 10 月 15 日的会议室文件，其中载有委内瑞拉玻利瓦尔共和国问题国际独立实况调查团的详细调查结果。

¹⁰² 见 https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2025/01/Senegal-Report_EN_1.14.25.pdf。

针对性地剥夺选举权进行政治压制，而生物识别数据可能被用来对政治反对派选民和活动人士进行政治报复。与其他生物识别技术一样，生物识别选民登记的采用往往缺乏透明度、适当的监管框架和独立监督。这就给如何使用生物识别选民登记系统以及如何保护数据带来了不确定性，可能会加深公众的不信任，剥夺选民的权利。

97. 电子投票系统的使用就其本质而言，进一步限制了选举监测工作，特别是在公民空间受到严重压制的地方。

98. 各种监控技术和数字镇压手段被用来针对活动人士和政治反对派。面部识别技术——一种利用人工智能识别个人的先进生物识别系统——以及公共场所使用的远程生物识别技术使大规模监控和歧视性定向监控成为可能。在一些国家，面部识别技术已被纳入公共监控摄像基础设施，据称被用来阻止民主参与，因为它有助于迅速识别、实时定位和逮捕集会参与者，有时是先发制人。在毛里求斯，一个由人工智能驱动的全局闭路电视摄像网络(安全城市项目)据称与面部识别软件相连，引起了对 2024 年大选期间，包括选举后出于政治动机对反对派行为者进行监控的关切。

99. 间谍软件和通信拦截技术的使用是对公民活动和民主参与的严重威胁。¹⁰³ 虽然这些工具是出于国家安全或执法目的而采用，但越来越多地被滥用于对反对派人士、记者、民间社会活动人士和抗议者的监控。特别报告员及其前任一直警告不要使用间谍软件监视和锁定政治和公民活动人士，并在最近强调指出，在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，国有移动应用程序“VenApp”和“CC 200”为监视和迫害公民提供了便利，允许匿名举报被认为反对或抗议政府的“法西斯分子”。¹⁰⁴ 在塞尔维亚 2023 年 12 月的议会选举之前和之后，据称当局系统地使用了监控技术，即 Cellebrite UFED 和国产安卓 NoviSpy 间谍软件系统，前者是执法移动取证工具，用于从独立调查记者和活动人士的移动设备中提取数据；后者则用于访问活动人士的个人数据，包括移动应用程序上的加密对话、电子邮件和社交媒体活动。据称，NoviSpy 被用来在拘留或警方询问期间秘密感染活动人士的设备。¹⁰⁵ Pegasus 间谍软件使当局可以远程控制麦克风和摄像头，也被一些国家用来监控活动人士和政治反对派。

100. 这些技术往往在没有严格法律控制和监督的情况下使用，威胁到和平集会和结社自由权以及参与选举权的行使：在选举之前，阻碍参加政治集会和民间社会竞选活动；在选举期间，影响选民投票率；在选举之后，对不同声音进行报复。

101. 在选举中使用数字技术的不确定性(如何使用技术、如何保护数据以及对目标人群的影响)助长了恐惧气氛，并对民主参与产生了深远的寒蝉效应。在选举背景下，寒蝉效应尤为隐蔽，严重影响边缘化群体和那些挑战现状、倡导政治变革的人。寒蝉效应可能会干扰表达、结社和动员的能力，从而损害个人自由发展其公共参与者身份的能力，并损害民主社会的运作。由于这些技术日益复杂，

¹⁰³ 见 https://freeassemblyandassociation.net/wp-content/uploads/2023/09/Joint-Declaration-on-FoAA-and-Digital-Technologies_15.09.2023.pdf。

¹⁰⁴ 见 VEN 7/2024 号函件。

¹⁰⁵ 见 <https://www.amnesty.org/en/documents/eur70/8814/2024/en/>。

往往能够远程操作而不被发现，因此其目标群体、公众和监管机构都不太容易察觉，从而加剧了寒蝉效应，阻止了未来的参与。

102. 在这方面，《执法人员在和平抗议背景下促进和保护人权示范规程》中概述的原则及其关于以符合人权的方式使用数字技术的组成部分，与防止寒蝉效应、对技术的使用进行监督和问责具有充分的相关性。¹⁰⁶

八. 结论

103. 在“超级选举”周期之后，人权，包括和平集会和结社自由权，面临着前所未有的、日益加大的威胁。

104. 新当选的政府为了巩固权力，试图通过限制获取资金、对从事民主和人权工作的民间社会行为者进行污名化和定罪来进一步削弱公民活动，以及消除和压制批评。在美国政府取消对美国国际开发署的供资并对该机构、一般援助机构、其工作人员和受援者开展诋毁运动后，这一趋势在全球范围内进一步加剧。特别报告员和其他 30 多名专家指出，停止该机构提供的外国人道主义援助严重影响了集会自由，导致许多民间社会组织、媒体和宗教组织等关闭。¹⁰⁷

105. 美国政府的言论将援助机构、工作人员和受援者贴上“腐败”、“犯罪”和“骗局”的标签，并毫无根据地指控这些方案破坏了外国选举，从而引发了对世界各地民间社会、社会运动和活动人士的有害污名化、定罪和迫害浪潮。它鼓励各国恢复“外国代理人”法，¹⁰⁸ 并鼓励当局和政治人物对接受外国资金的组织进行威胁。在塞尔维亚，一些致力于人权、法治和民主选举的民间社会组织因美国国际开发署的资助而成为诋毁和恐吓性检察调查、武装警察过度搜查和过度侵入性检查的目标。¹⁰⁹ 这种针对民间社会的诋毁运动对民主参与造成了长期的破坏性影响。

106. “超级选举”周期表明，民主的实现不仅是在投票日。在整个选举期间确保和平集会和结社自由的权利，对于保障真正的选举、代表人民的自由意志和维持民主至关重要。尊重民间社会和媒体的独立性以及为和平集会提供便利，是保证人民的意愿得到尊重的关键。必须倾听人民的声音，确保当选的当局继续关注公众需求，对公众需求负责并作出回应。尊重选举结果和人民的意愿还需要营造一个有利的环境，让每个人都能在选举后自由表达关切和意见。在当前基本自由和权利不断倒退的关键时期——这一趋势在“超级选举”周期后愈加严重——以及在新的选举周期和全球多重危机交织的情况下，保护和促进这些权利比以往任何时候都更加重要。

¹⁰⁶ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2024-03/Toolkit-law-enforcement-Component-on-Digital-Technologies.pdf>。

¹⁰⁷ 见 USA 5/2025 号函件。

¹⁰⁸ 例如见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/bosnia-and-herzegovina-bill-registering-ngos-will-increase-government>。

¹⁰⁹ 见 <https://beograd.vjt.rs/aktuelnosti/saopstenje-915/> (塞尔维亚文)。

107. 正如特别报告员的前任所强调的，一个选举进程如果存在系统地限制和平集会和结社自由权利的广泛壁垒，则这一选举不能说是自由或公平的，根据国际法的规定，其结果同样不应被认为是“真正的”选举的结果。¹¹⁰

九. 建议

108. 各国应：

(a) 在整个选举周期，在法律和实践中确保和平集会和结社自由权发挥决定性作用，作为实现真正和包容性对话、多元化、宽容和包容的途径，使少数或不同观点或信仰得到尊重和考虑，使抗议者、民间社会行为者和政治反对派(包括流亡者)能够表达自己的观点而不必担心遭到报复；

(b) 推进政治参与中的包容和平等，包括：

- (一) 确保非歧视性的法律框架和程序；
- (二) 支持妇女、LGBTI 人士和历史上被边缘化的群体，并建设他们的能力，以扩大其政治代表性，包括通过实施性别配额和进行战略性任命，保证充足的财政支持，并确保他们免受基于性别和/或种族的政治暴力或歧视；

(c) 防止暴力并为和平集会提供便利，包括：

- (一) 优先考虑克制和谈判，避免使用武力；
- (二) 确保对侵犯和平集会自由权的行为进行迅速、独立和公正的调查，以受害者为中心追究责任，同时确保追究负有指挥职能者的责任；
- (三) 避免在选举期间和应对抗议时实施紧急状态，在实施紧急状态的特殊情况下，确保紧急状态权力不被用来限制和压制基本自由和参与；
- (四) 避免为应对政治抗议而部署军队或军事化部队，在绝对必要且有正当理由部署军队或军事化部队的非常特殊情况下，确保军队或军事化部队接受文职执法人员的指挥和监督，并受适用于执法部门的法律和规则的约束；

(d) 确保以符合人权的方式使用技术，包括：

- (一) 确保数字技术的使用符合人权标准，包括《执法人员和平抗议背景下促进和保护人权示范规程》的数字部分；¹¹¹
- (二) 在评估使用数字技术的必要性和相称性时，考虑对政治参与的寒蝉效应；
- (三) 避免通过移动信号或互联网减速或关闭来阻止或干扰行使公众自由和参与权；

¹¹⁰ A/68/299, 第 7 段。

¹¹¹ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2024-03/Toolkit-law-enforcement-Component-on-Digital-Technologies.pdf>。

- (四) 禁止使用监控技术，特别是大规模生物识别监控技术，对行使和平集会和结社自由权的个人进行无差别和/或非针对性的非法监控；
- (五) 在技术部署的整个生命周期实施有效监督，并为直接和间接受害者提供补救途径；
- (六) 确保为执法或选举便利化目的使用的所有数字技术制定透明的采购政策和程序；
- (七) 对于对人权和基本自由构成严重威胁的监控技术，建立健全和负责任的出口管制制度；
- (e) 在选举之前，确保：
 - (一) 在与相关利益攸关方进行包容性协商后，通过法律和程序来保障和平集会和结社自由、政治多元化、包容性选举和独立选举观察权；
 - (二) 规范结社、集会和政党的法律符合国际人权法和标准；
 - (三) 建立明确界定的法律框架，确保政党筹资和竞选资金的透明度和问责制，并建立独立的监测和监督机制，确保任何干预，包括财务条例和制裁措施，都是适度的，不会损害结社自由权和政治参与权；
 - (四) 采取措施废除和避免通过限制民间社会政治参与的模糊法律，如“外国代理人”法，以及与安全、透明度和筹资有关的法律不会不适当地限制获取资源的自由；
 - (五) 经与相关利益攸关方广泛协商，通过一项强有力的行动计划，以促进和保护和平集会和结社自由权，包括弱势候选人和群体的权利，并在计划中纳入从以往选举中吸取的经验教训和基于证据的当前风险；
 - (六) 消除妨碍政党或候选人、独立民间社会团体和选举观察员登记或开展工作的障碍，包括其寻求、获取和使用资源的自由；
 - (七) 促进、尊重和保护民间社会的独立性，包括不受阻碍地开展宣传和选举相关活动的的能力，并且不因“政治活动”定义含糊而受到污名化或限制；
 - (八) 制定明确的规程，防止恐吓，并为监测和报告选举情况的协会和个人提供保护；
 - (九) 为公共对话创建安全论坛，民间社会和其他利益攸关方可与候选人自由互动；
 - (十) 将《执法人员和平抗议背景下促进和保护人权示范规程》纳入选举保护战略，并为执法人员提供培训，以促进和平抗议和反对派竞选集会；
 - (十一) 建立资源充足的独立监督机制，对执法部门侵犯基本自由的行为进行调查，并建立支持受害者的安全举报和有效补救系统；
 - (十二) 行使和平集会或结社自由权的个人和团体受到保护，免遭定罪、威胁、暴力、迫害和报复，包括不因表达不同意见而遭到上述行为；

(f) 在选举之后，确保：

- (一) 开展多利益攸关方协商，包括与受害者协商，以评估选举期间享有基本自由的情况，并将吸取的经验教训纳入培训、政策和选举战略，确保必要时的问责、诉诸司法和赔偿；
- (二) 当局表现出更大的宽容，并对接受和考虑(来自公众、媒体、民间社会和其他协会以及抗议者的)批评持开放态度，以满足公众的需求和履行国家的人权义务。

109. 政党、领导人和候选人应：

- (a) 避免发表仇恨言论，表现出克制，通过民主方式解决分歧，同时尊重选民的意愿；
- (b) 通过一项行为守则，在整个选举期间以及当选后的执政期间保护和尊重和平集会和结社自由；
- (c) 确保妇女在政党领导机构中享有平等地位，并确保妇女有现实的当选前景。

110. 参与选举援助和选举监督的联合国和区域机构也应在整个选举周期监督基本自由的行使情况，以对自由选举的环境进行评估。

111. 国际社会应：

- (a) 加强与基层民间社会和社会运动的接触，并在资金等方面支持民间社会团体，包括流亡团体开展宣传和监测工作，以确保真正的选举和对选民意愿的尊重；
- (b) 避免支持不符合真正、自由和公平选举的国际标准，以及广泛和系统地侵犯民主自由和实施镇压的选举，或使之合法化；
- (c) 确保各国在受冲突影响和过渡选举背景下提供维和与执法培训时，通过其行动以及机构和能力建设，执行《执法人员在和平抗议背景下促进和保护人权示范规程》；
- (d) 应对与可能被用于压制基本权利的数字技术和人群控制设备贸易有关的趋势。通过一项无酷刑贸易协定是一个良好的起点。

Annex

Key activities conducted from May 2024 to March 2025¹

1. 2024 was a crucial year for the defence of the freedoms of association and peaceful assembly. Throughout the year, we faced significant challenges, but we also witnessed important advances, thanks to the tireless action of civil society, social movements, community leaders, and international actors.
2. The Special Rapporteur expresses her thanks to Sonya Merkova, Felipe Caicedo and Luz Avendaño, external advisors, for their support; interns from Universidad Sergio Arboleda, Columbia University Law School Human Rights Institute Advocates Program; students from the Master of Advanced Studies International Humanitarian Law and Human Rights, at the Geneva Academy; and to all the other individuals, associations, governments, international bodies, and her colleagues special procedures mandate holders, among others, that have engaged with the mandate. And a warm recognition to all the victims of the violations of the right to freedom of assembly and of association worldwide, in solidarity.
3. The Special Rapporteur also expresses her appreciation to Switzerland for the provision of a Junior Professional Officer to support the mandate, and reiterates that greater contributions are required from member States to fulfil the objectives of her mandate.

Reports

4. The Special Rapporteur presented the last three reports of her predecessor, Clement Voulé, to the Human Rights Council: i) thematic report “Preserving gains and preventing the global assault on civic space and rising authoritarianism” (A/HRC/56/50), ii) country visit reports: Peru (A/HRC/56/50/Add.1) and Algeria (A/HRC/56/50/Add.2). Besides, the Special Rapporteur presented her first report to the United Nations General Assembly “Protecting the rights to freedom of peaceful assembly and of association from stigmatization” (A/79/263).

Communications

5. Between 1 May 2024, when the current mandate holder took up her duty, and 31 March 2025, the Special Rapporteur sent a total of 160 communications, either individually or jointly with other special procedures mandate holders. These communications were addressed to 64 Member States and 27 other relevant actors. Among them, 131 were Joint Letters of Allegation (JAL), 20 were Joint Other Letters (JOL), and 9 were Joint Urgent Appeals (JUA).
6. The Special Rapporteur led 16 of these communications, which were sent to Peru, Rwanda, Paraguay, Zambia, Venezuela, Togo, the European Union, Mali, Zimbabwe, Pakistan, Italy, Chile, Türkiye, the United States of America, Georgia and Côte d’Ivoire. Some of these communications were related to legislative amendments, new law proposals, and executive orders that undermined the human rights to peaceful assembly and association by either restricting funding, threatening human rights defenders with legal prosecution or creating vague definitions of terrorist organizations. The wider analysis on the communications sent reflects a growing and concerning trend of governments across the world seeking to use the legal framework to restrict the fundamental freedoms of association and assembly. Out of the 16 communications only three countries sent replies.
7. All the communications sent concerned an estimated 37,930,606 unidentified victims. The threats and alleged violations identified ranged from arbitrary arrests during peaceful demonstrations to allegations of mistreatment in unlawful detention settings, as well as

¹ The annex is also available in other languages (unofficial translations) at:
<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association/activities>.

threats to nuclear and electrical infrastructure, which could place millions of lives in danger, among many others.

8. In terms of regional distribution, 31 communications were directed to the Americas, to the Asia-Pacific region, and to Europe and Central Asia (19,4% each), 22 to Africa (13,8%), 18 to the Middle East and North Africa (11,3%), and 27 to non-state actors operating across multiple jurisdictions (16,9%).

9. When considering the number of individuals affected, Europe and Central Asia emerged as the region with the highest number of individuals at risk, accounting for 37,900,081 people. The Asia-Pacific region ranks second in terms of individuals affected, with China constituting the largest share of cases.

10. In the Middle East and North Africa, 435 identified individuals were cited in communications. In Africa, communications sought to safeguard the rights of 134 individuals, with the most concerning situation observed in Kenya. In Kenya, reports indicate enforced disappearances and the arbitrary detention of protestors, human rights defenders, activists, lawyers, and medical professionals in the context of demonstrations held in June, July, and August 2024.

11. In the Americas, 58 individuals were identified as being directly affected in the transmitted communications. The highest number of alleged victims was reported in Colombia and Nicaragua. In relation to the communications sent to Colombia, some concerns were raised regarding the lack of investigations into protest-related deaths from 2021, while in Nicaragua, the politically motivated denial of re-entry to Nicaraguan nationals has been raised as one of the main concerns in the communications sent.

12. It is important to underscore that the figures of identified individuals mentioned in communications do not reflect the actual and wider impact of certain cases. For instance, JOL USA 5/2025, which pertains to the suspension of all federal grants and loans by the government of the United States of America, has had far-reaching repercussions, affecting millions of individuals and associations worldwide.

13. Of the total communications sent, 85 responses were received, corresponding to 73 communications, as some communications elicited multiple responses. This translates into an overall response rate of 45,62%.

14. At the regional level, Africa recorded the lowest response rate, with only 4 communications receiving a reply. The Asia-Pacific, Europe and Central Asia regions demonstrated the highest number of responses received (20 responses from each of these regions). In the Americas, 14 responses were received from five States. In the Middle East and North Africa, 9 responses were received.

Events and other activities

15. From 1 May 2024 to 31 March 2025, the Special Rapporteur visited countries to participate in conferences and meetings, during which she strengthened relations with local organizations, governments, and national and regional OHCHR offices, promoting concrete actions to protect the rights of association and peaceful assembly. She also participated in international events to promote understanding and solutions to the challenges of freedom of assembly and association.

16. Her visits to Germany (May 2024), Thailand (October 2024), Brazil, South Africa (November 2024) and France (January 2025) were focused on participating in global events. Her visits to Bosnia Herzegovina (May 2024), Türkiye (June 2024), Argentina and Angola (August 2024), Guatemala (October 2024), Perú (October 2024 and March 2025) and United States of America (March 2025) were focused on participating in regional events. In most of these visits, the special rapporteur met local actors and government representatives, and she took advantage to collect inputs for her next reports. Her visit to Chile (October 2024) organized by local actors focused on activities where domestic issues falling within her mandate were discussed.

Technical assistance

17. Providing support and technical assistance to:

i) the Government of Costa Rica for the preparation of civil society consultation for the Universal Periodic Review;² ii) the United Nations' office in México for the production of the "Standardized specialized protocol for the investigation of crimes against human rights defenders"; iii) the Libyan civil society, to advance the drafting of a unified Draft Law that promotes the right to freedom of association in line with international standards.

Collaboration with regional mechanisms

18. The Special Rapporteur: i) participated in OSCE/ODIHR's panel of experts (April 2025); ASEAN Forum on Freedom of Peaceful Assembly (July 2024); 79th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples Rights (May 2024), ii) engaged in a peer review of OSCE/ODIHR's Interim opinion on the amendments to the several regulations in Georgia (adopted on February 2025); and iii) Issued a Joint Declaration on the protection of the right to freedom of association in light of the "Foreign Agents"/"Foreign Influence" laws, in articulation with the Special Rapporteur on Freedom of Expression of the InterAmerican Commission on Human Rights (IACHR), the Commissioner Rapporteur for Human Rights Defenders of the IACHR, the Special Rapporteur on Human Rights Defenders and focal point on reprisals in Africa of the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), the Representative of Indonesia to the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (September 2024).³

Implementation of the Model Protocol

19. The Special Rapporteur engaged in various activities to support and promote implementation of the Model Protocol for law enforcement for facilitating peaceful protest, including: i) the Special Rapporteur, with her predecessor Mr. Voulé, launched the Model Protocol in Portuguese, with the Federal Public Defender's Office (Brazil, November 2024); and ii) she co-hosted a side event at the Rightscon to promote the digital component of the Model Protocol (Taiwan, February 2025).

Student protests

20. The Special Rapporteur held numerous meetings with members of the pro-Palestine solidarity movement worldwide, issued recommendations to universities to protect the rights to freedom of peaceful assembly and association of pro-Palestine student movements,⁴ and engaged with over 10 universities and academic communities worldwide.

² [A/HRC/WG.6/47/CRI/1](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/2024-09-13-statement-sr-foaa.pdf).

³ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/2024-09-13-statement-sr-foaa.pdf>.

⁴ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20241004-stm-sr-association.pdf>.