

Внутрішньо переміщені особи та участь у виборах: короткий огляд

Біла книга IFES



Внутрішньо переміщені особи та участь у виборах: короткий огляд

Айша Шуджаат, Ханна Робертс, Пітер Ербен

Біла книга IFES

Вересень 2016 року





Посольство
Великої Британії
в Україні

Ця публікація була перекладена на українську та російську мови за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та Посольства Великої Британії в Україні. Будь-які думки, викладені у цій публікації, належать автору і не обов'язково відображають погляди Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), уряду США, Міністерства міжнародних справ Канади, уряду Канади, Посольства Великої Британії в Україні або уряду Великої Британії.



Внутрішньо переміщені особи та участь у виборах: короткий огляд
Усі права захищені. © Міжнародна фундація виборчих систем, 2016

Заява про дозвіл: жодна частина цієї публікації не може бути відтворена у будь-якій формі або будь-якими засобами, електронними чи механічними, включаючи фотокопіювання, запис або будь-який інший спосіб зберігання і пошуку інформації, без письмового дозволу Міжнародної фундації виборчих систем.

Запити на отримання дозволу повинні містити таку інформацію:

- Опис матеріалу, дозвіл на копіювання якого бажають отримати.
- З якою метою буде використано копійований матеріал і в який спосіб.
- Ваше ім'я, посада, назва компанії чи організації, номер телефону, номер факсу, адреса електронної пошти та поштова адреса.

Будь ласка, надсилайте усі запити на отримання дозволу до:

International Foundation for Electoral Systems
IFES, 2011 Crystal Drive, Floor 10, Arlington, VA 22202
Email: editor@ifes.org
Fax: 202-350-6701

Попередження: погляди автора, виражені в даній публікації, не обов'язково відображають точку зору Міжнародної фундації виборчих систем.

Фото на обкладинці

Просвіта виборців для жінок-ВПО Шрі Ланки

Протягом етнічного конфлікту в Шрі-Ланці, який вже триває два з половиною десятиліття, сотні тисяч людей стали внутрішньо переміщеними особами. Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) та Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) працювали в партнерстві з організаціями громадянського суспільства, щоб допомогти внутрішньо переміщеним особам (ВПО) з тамільської та мусульманської громад для підвищення розуміння їх виборчих прав і як вони могли б здійснювати ці права в часто складних умовах. Ця фотографія зображує жінок-ВПО, які піднімали руки, щоб надати відповідь на питання під час проведення мобільної клініки з просвіти виборців.

Автор фотографії: організація-партнер Міжнародної фундації виборчих систем в Шрі-Ланці, 2011 р.

Подяка

Автори хотіли щиро подякувати Стаффану Дарнольфу, директору з розробки програм та інновацій IFES, а також Яну Сміту, керівнику програми IFES Непал, за їхнє вдумливе рецензування цієї білої книги. Ми також хотіли би подякувати Наталії Балюк, координатору проектів IFES Україна, за проведене нею дослідження та підтримку у підготовці остаточної редакції книги.

Про IFES

Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) підтримує право громадян на участь у вільних і справедливих виборах. Наша незалежна експертна діяльність сприяє удосконаленню виборчого законодавства та зміцненню спроможності національних інститутів щодо прийняття виважених рішень.

Відіграючи роль світового лідера у просуванні демократії, ми сприяємо впровадженню належного врядування та утвердженню демократичних прав шляхом:

- Надання технічної допомоги представникам органів адміністрування виборів;
- Забезпечення участі у політичному процесі неналежно представлених верств суспільства;
- Застосування результатів польових досліджень в оптимізації виборчого циклу.

З 1987 року, IFES здійснює свою діяльність у 145 країнах світу – як у державах, що розвиваються, так і в країнах усталеної демократії.

Для отримання більш детальної інформації, відвідайте www.IFES.org.

Зміст

Короткий огляд	1
Вступ	3
Міжнародні стандарти щодо участі ВПО у виборах	5
Практична діяльність і проблемні питання.....	7
Проблемні питання цілісності виборчого процесу	7
Ценз осілості	9
Вибір округу	10
Виборча система	12
Вимоги до документів	13
Голосування за відкріпними посвідченнями	15
Інформація для виборців.....	16
Питання безпеки	16
ВПО у ролі кандидатів.....	17
Розробка законів, політики та операційних планів.....	18
Національне законодавство	18
Операційне планування	19
Роль громадянського суспільства та міжнародної спільноти.....	20
Роль громадянського суспільства	20
Роль міжнародної спільноти	21
Рекомендації щодо поліпшення ситуації із забезпеченням реалізації виборчих прав ВПО	21
Додаток 1: Список спеціальної літератури про участь ВПО у виборах	24
1. Загальна література.....	24
2. Міжнародне право та стандарти.....	25
3. Доповіді про ситуації в окремих регіонах та в окремих країнах	26
4. Основні міжнародні організації і джерела	28



Дискримінації переселенців - ні!

У червні 2016 року дві українські громадські організації - Луганська правозахисна група та громадський рух «Земляки» - організували 10-денну акцію протесту перед Міністерством соціальної політики на підтримку прав внутрішньо переміщених осіб. Протестуючі озвучили ряд вимог, що стосуються соціальних і політичних прав, а саме порядку соціальних виплат і надання тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб. Крім того, порушувалося питання про забезпечення ВПО правом голосу на виборах всіх рівнів

Автор фотографії: Сергій Стулов, Луганська правозахисна група, червень 2016

Короткий огляд

Забезпечення участі у виборах внутрішньо переміщених осіб (ВПО) – це політично та технічно складне завдання, яке стає дедалі більш актуальним, беручи до уваги, що наразі, за оцінками станом на сьогодні, є понад 40 мільйонів внутрішньо переміщених осіб у всьому світі.

Міжнародні договірні зобов'язання вимагають, щоб усі громадяни мали право і можливість голосувати і бути обраними без необґрунтованих обмежень і дискримінації, а політичні зобов'язання чітко вимагають забезпечити участь ВПО у виборах. Таким чином, на державах лежить тягар відповідальності, що змушує їх вживати спеціальних заходів, щоб забезпечити участь ВПО у виборах в цілому та на практиці зокрема. Попри брак даних з цього питання, виглядає так, що ВПО недостатньою мірою беруть участь у виборах з огляду на політичну ізоляцію та перепони, які існують на практиці. Можна стверджувати, що недостатнє забезпечення ВПО можливостями для реалізації виборчих прав ставить під ризик саму можливість держави гарантувати права громадян, поглиблює маргіналізацію ВПО, зменшує підзвітність уряду, а також знижує шанси на вироблення довгострокових рішень для врегулювання проблем ВПО.

Участь ВПО у виборах може бути надзвичайно чутливим з політичної точки зору питанням, особливо беручи до уваги те, що воно може призвести до зміни складу електорату у виборчих округах і, таким чином, потенційно змінити результати виборів. Процес також може бути операційно складним. Спеціальні положення щодо ВПО можуть краще забезпечити можливості реалізації виборчих прав, але можуть підірвати цілісність виборчого процесу загалом і, отже, такі положення слід розробляти ретельно, із залученням усіх зацікавлених сторін та з врахуванням конкретної ситуації кожної країни. Можна вжити додаткових заходів забезпечення цілісності виборчого процесу, до яких належать підвищення прозорості і контролю, запровадження механізмів ефективного вирішення виборчих спорів, а також застосування санкцій за порушення виборчого законодавства, з метою підвищення довіри до виборчого процесу. Ценз осілості може створити правові і практичні перешкоди для участі ВПО у виборах, і тому варто ретельно оцінювати доцільність застосування цього підходу, щоб запобігти виключенню осіб з виборчого процесу. Можна стверджувати, що для повноцінного забезпечення можливості реалізації виборчих прав ВПО повинні мати вибір, де їм голосувати і балотуватися, – чи це у виборчому окрузі, з якого вони походять, чи за місцем їхнього нинішнього перебування. До інших першорядних актуальних питань належать: вимоги наявності певних документів, що може бути складним для переміщених осіб; положення про голосування за відкріпними посвідченнями; інформація для виборців; умови безпеки. Також потрібно задовольнити особливі потреби ВПО, які балотуються. Слід брати до уваги ризик насильства та забезпечити мінімальні необхідні умови безпеки для переміщених виборців, щоб вони могли голосувати вільно, без страху. У випадку, коли не створюються належні умови для участі ВПО у виборах, це може також призвести до ризиків для безпеки.

Чим більше виборчих прав ВПО викладено в законодавстві, тим меншим є ризик його невиконання. Без політичної домовленості й чітко викладених у законодавстві повноважень орган адміністрування виборів може опинитися у скрутному становищі, однак він все одно матиме можливість використовувати свої адміністративні повноваження, щоб намагатися вирішити ситуацію із забезпеченням виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. У ході розробки політики і законодавства ефективним підходом є проведення консультацій і залучення груп, що представляють ВПО, а також залучення громадянського суспільства та органу адміністрування виборів (враховуючи те, що вони несуть відповідальність за реалізацію прийнятих рішень). На основі бази даних з високим рівнем деталізації можна проводити більш обґрунтоване обговорення та приймати більш зважені рішення. Цьому також сприяють

дослідження альтернативних варіантів та міжнародної практики. Рішення на основі консенсусу підвищують шанси на прийняття положень, що впливають на вирішення проблем ВПО, процесу у цілому і, в кінцевому підсумку, результатів виборів. Розробку політики і законів слід проводити завчасно до виборів, щоб було достатньо часу для проведення досліджень, консультацій, розгляду різних планів дій для реалізації окреслених варіантів, досягнення консенсусу і реалізації змін. Політично чутливі питання та операційні труднощі, які тут обговорюються, можуть призвести до того, що органи державної влади проігнорують виборчі права ВПО, ось тому участь громадянського суспільства у наданні інформації та проведенні адвокації з цього питання є надзвичайно важливою.

Наприкінці цього звіту наводиться 17 рекомендацій щодо того, як підвищити участь ВПО у виборчих процесах. Необхідно розглянути з особливою увагою конкретні обставини кожної країни та специфічні культурні особливості. У глобальному масштабі IFES намагається працювати для підтримки реалізації цих рекомендацій, часто у співпраці з місцевими партнерами. Першорядні рекомендації, вміщені у цьому звіті, покликані забезпечити наступне:

- Рішення про створення умов для участі ВПО у виборчих процесах розробляються заздалегідь, задовго до виборів або референдуму, при цьому виділяється час для уважного вивчення зазвичай чутливих і складних політичних, правових і технічних питань. Також виділяється час на практичну реалізацію;
- Здійснюються спроби знайти міжпартійний консенсус, що базується на парламентських домовленостях; при цьому положення, що регулюють участь ВПО у виборах, мають бути викладені у законі та/або політичній угоді, де це взагалі можливо;
- Законодавчий орган та орган адміністрування виборів проводять консультації з групами, які представляють ВПО, та іншими зацікавленими сторонами, а також активно залучають їх до розробки законодавства, нормативних документів, стратегії і планів їх практичної реалізації;
- Дослідження і дані про кількість ВПО фіксуються і невідкладно оприлюднюються з метою виявлення будь-яких проблем і пошуку кращого досвіду у їх вирішенні;
- Спеціальні заходи вживаються у разі необхідності, з метою сприяння рівності можливостей і представництва. До цих спеціальних заходів можуть належати різні вимоги щодо цензу осілості, надання альтернативних документів, додаткові можливості для реєстрації, голосування за відкріпними посвідченнями, наявність матеріалів іншими мовами і т.п.;
- ВПО індивідуально надається вибір, чи голосувати в округах, з яких вони походять, чи в округах, де вони наразі проживають, без жодних наслідків для їхнього статусу ВПО або доступу до гуманітарної допомоги.

Вступ

У червні 2016 року Управління Верховного комісару ООН у справах біженців (УВКБ ООН) зазначило, що зараз у чотири рази більше людей залишають свої домівки, ніж десять років тому. Дослідження УВКБ ООН, яке базується на даних, отриманих від урядів, партнерських установ, а також з власної звітності УВКБ ООН, показало, що станом на кінець 2015 року 65,3 мільйона людей у всьому світі були вимушені залишити свої домівки¹. З них переважна більшість – це особи, які шукають іншого притулку у своїх власних країнах. У квітні 2016 року Центр моніторингу внутрішнього переміщення (ЦМВП) зазначив, що “станом на кінець 2015 року 40,8 мільйона людей у всьому світі стали внутрішньо переміщеними особами у результаті конфліктів і насильства ... Дані про кількість людей, які стали внутрішньо переміщеними особами через стихійні лиха, станом на кінець 2015 року, відсутні”². Роком раніше ЦМВП уже зазначав, що “кількість людей, які визначені як внутрішньо переміщені особи через конфлікти та насильство, продовжує зростати з року в рік – з 19,3 мільйона у 1998 році до 38 мільйонів станом на кінець 2014 року”³.

Участь внутрішньо переміщених осіб у виборах сприяє їхній більшій залученості до суспільного і політичного життя та реінтеграції, а також запобігає їхній маргіналізації. Політичний голос ВПО необхідний для діалогу і забезпечення більшої відповідальності органів влади, що може бути особливо важливим у тому, що стосується положень, послуг і рішень, призначених саме для ВПО. Участь ВПО у виборах є важливим засобом для примирення у розділених конфліктом суспільствах. Забезпечення виборчих прав у регіоні, звідки вони походять, а також за місцем їхнього нинішнього або майбутнього поселення, є критично важливим елементом пошуку довгострокового рішення для розв’язання проблем ВПО.

Проте реалізація виборчих прав, які належать до фундаментальних прав людини, передбачених у міжнародному праві, може викликати політичні та суто практичні труднощі. До практичних труднощів, про які йдеться у цій книзі, належать підвищений ризик зловживань та потреба у додатковому фінансуванні, що часто виникає при адмініструванні виборів. До питань, які є чутливими з політичної точки зору, згідно з практичним досвідом IFES, належать:

- Зміна місця голосування сприймається як остаточне прийняття переміщення та/або територіальна втрата;
- Зміна розподілу виборчих округів, що призводить до зміни електорату і, отже, потенційної зміни результатів виборів;
- ВПО переважно розглядаються як прихильники однієї партії, таким чином не викликаючи бажання інших партій дбати про забезпечення можливості реалізації їх виборчих прав; а також
- Невизначеність щодо того, коли ВПО зможуть (та чи зможуть взагалі) повернутися до виборчих округів, з яких вони походять.

¹ Global Trends, UNHCR, June 2016 [Глобальні тенденції, УВКБ ООН, червень 2016 року]. Джерело <http://www.unhcr.org/uk/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>

² IDMC, Global Report on Internal Displacement, May 2016 [ЦМВП, Глобальна доповідь про переміщення осіб всередині країни, травень 2016 року]. Доступно за посиланням: <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>

³ IDMC, Appeal 2015, March 2015 [ЦМВП, Відозва 2015 року, березень 2015 року]. Джерело: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/201506-appeal-en.pdf>

На участь ВПО у виборах впливають переважно ті політичні обставини, які у першу чергу спричинили переміщення і, отже, їхня участь у виборах може ще більше поглиблювати розкол, підриваючи довіру до виборчого процесу. Для того, щоб попередити появу такого виборчого конфлікту, рішення про права ВПО і фактичні положення, котрі регулюють участь ВПО у виборах, мають бути узгоджені з політичними силами, в ідеалі задовго до проведення виборів.

У цілому бракує даних і досліджень про участь внутрішньо переміщених осіб у виборах, проте ті дані, які є, вказують на їхню недостатню участь у виборчому процесі⁴. У деяких випадках ВПО однозначно не мають повного юридичного права голосу, іноді протягом тривалого періоду часу. Наприклад, в Азербайджані ВПО, які стали вимушеними переселенцями у ході Нагірно-Карабахського конфлікту, як і раніше, не мають права на повноцінну участь у виборчому процесі у своїх нинішніх округах, попри те, що з часу їхнього переміщення минуло понад 20 років. Вони можуть голосувати і балотуватися на парламентських виборах тільки в округах, звідки вони походять. Проте, з огляду на те, що округи, звідки вони походять, є окупованими, ВПО не можуть брати участь у місцевих муніципальних виборах⁵. У ситуаціях, коли ВПО все ж мають усі виборчі права, вони зазвичай беруть участь у виборах недостатньо активно. Наприклад, у ході парламентських виборів 2014 року в Україні було зазначено:

“У цілому з проханням про тимчасову зміну адреси для голосування звернулося 190 200 виборців, з яких 3600 осіб були виборцями з Криму і 32 800 осіб – виборцями з Донецької і Луганської областей. Бракує даних про те, скільки з тих виборців з Криму і Донецької та Луганської областей були ВПО, однак беручи до уваги, що в цей час загальна кількість дорослих ВПО становила приблизно 287 900 осіб, виглядає так, що реєстрація ВПО як виборців за місцем тимчасового проживання і, отже, участь у виборах була відносно невеликою”⁶.

Ця книга створена з метою стати всеохоплюючим посібником для органів адміністрування виборів та зацікавлених сторін, які обговорюють і обмірковують питання голосування ВПО. У ній висвітлені юридичні і практичні питання, які стосуються участі ВПО у виборах, та проведено загальний огляд: 1) зобов'язань і стандартів згідно з міжнародним правом; 2) практичних питань і прикладів кращого досвіду; 3) розробки законодавства, політики і операційних планів; 4) ролі громадянського суспільства та міжнародної спільноти; а також 5) рекомендацій щодо того, як вдосконалити забезпечення реалізації виборчих прав ВПО. Також було підготовлено список джерел, наведений у додатку, який включає цілу низку загальних публікацій, а також доповіді про окремі ситуації в різних країнах. ВПО розглядаються як виборці, а також як кандидати на виборні посади.

⁴ Див., наприклад: *“From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement”* The Brookings Institution, London School of Economics, 2011. [“Від відповідальності до реагування: оцінка національних підходів до внутрішнього переміщення”, Інститут Брукінгса, Лондонська школа економіки, 2011]. Джерело: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/11/responsibility-response-ferris/from-responsibility-to-response-nov-2011.pdf>

⁵ *“Can you be an IDP for twenty years?”*, Yulia Gureyeva-Aliyeva and Tabib Huseynov, Brookings Institution-London School of Economics Project on Internal Displacement, December 2011 [“Чи можете Ви бути ВПО упродовж 20 років?”, Юлія Гурєєва-Алієва і Табіб Хусейнов, Проект внутрішнього переміщення Інституту Брукінгса – Лондонської школи економіки, грудень 2011 року] Джерело: http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/12/idp%20host%20communities%20azerbaijan/12_idp_host_communities_azerbaijan.pdf

⁶ *“Internally Displaced Persons and Elections under Military Conflict in Ukraine,”* Dorota Woroniecka-Krzyzanowska and Nika Palaguta, Journal of Refugee Studies, June 2016 [“Внутрішньо переміщені особи і вибори в умовах військового конфлікту в Україні”, Дорота Воронецька-Крижановська і Ніка Палагута, Журнал з вивчення проблем біженців, червень 2016 року].

Міжнародні стандарти щодо участі ВПО у виборах

Зазвичай ВПО – це громадяни країни, у межах кордонів якої вони були переміщені, а отже, вони мають право на участь у виборчих процесах, як це загалом передбачено у документах з прав людини, у тому числі у Загальній декларації прав людини (ЗДПЛ) та у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (МПГПП), а також у національному законодавстві. Ці та інші міжнародні документи містять зобов'язання про недопущення дискримінації, у тому числі зобов'язання щодо захисту прав жінок, расових меншин та осіб з інвалідністю, – груп, які зазвичай переважають серед переміщеного населення. Незважаючи на те, що в окремих випадках допускається заборона на реалізацію виборчих прав, така заборона повинна накладатися тільки на законних підставах і відповідно до принципу пропорційності. В офіційних тлумаченнях МПГПП та в інших документах відзначається, що держави повинні вживати ефективних і позитивних заходів для забезпечення того, щоб громадяни могли подолати певні труднощі на шляху до реалізації своїх прав. Якщо участь ВПО у виборах дійсно не загрожує виборчому процесові у цілому, необхідно докладати особливих зусиль з метою підвищити їхню участь у виборах. У різних нормативно-правових документах, які накладають зобов'язання політичного характеру, виборчі права ВПО визначені більш чітко, зокрема у Керівних принципах з питань переміщення осіб всередині країни вказується на право ВПО брати повноцінну участь у веденні державних справ на всіх рівнях разом з іншими громадянами. Те саме відзначається у заявах Ради Європи з 2006 року по 2009 рік⁷.

У Статті 25 МПГПП відзначається:

“Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації... і без необґрунтованих обмежень право і можливість: (а) брати участь у веденні державних справ, як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; (б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які повинні бути проведені на основі загального рівного виборчого права при таємному голосуванні, що гарантує вільне волевиявлення виборців; (в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби”.

У Статті 25 чітко говориться про “право і можливість”, таким чином, ставиться наголос на практичній реалізації політичних прав. Договірний орган Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Комітет з прав людини, наголошує на тому, що “Держави повинні вживати ефективних заходів для забезпечення того, що всі особи, які мають право голосу, можуть його здійснювати на практиці”⁸. Комітет зазначає, що “Слід вживати дієвих заходів для подолання таких перешкод, як... обмеження свободи пересування, що перешкоджають ефективній реалізації права голосу”⁹. Це можна інтерпретувати таким чином, що на державах лежить тягар відповідальності, який вимагає вживати додаткових заходів для забезпечення участі у виборах ВПО, які стикаються у реальному житті з конкретними труднощами, з огляду на те, що вони вимушено проживають далеко від своїх домівок.

⁷ Для отримання додаткової інформації див.: “Democracy and the Displaced: Political Participation Rights, in Particular the Right to Vote and to be Elected”, Grace and Mooney, American Society of International Law, 2007 [“Демократія і внутрішньо переміщені особи: право на участь у політичному житті, зокрема право обирати і бути обраним”, Грейс і Муні, Американське товариство міжнародного права, 2007]. Джерело: http://www.geneseo.edu/~iompress/grace_mooney_IDP_participation.pdf

⁸ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар 25, параграф 11.

⁹ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар 25, параграф 12.

МПГПП також містить загальні зобов'язання, у яких йдеться про недискримінацію та які вимагають активного захисту від дискримінації¹⁰. Інші міжнародні угоди, у тому числі ті, що мають майже універсальну підтримку, ідуть ще далі у питаннях захисту вразливих груп, зокрема жінок, расових меншин та осіб з інвалідністю, що є групами, які зазвичай переважають серед переміщеного населення¹¹. Ці міжнародні угоди наголошують на особливих заходах, необхідних для забезпечення фактичної рівної участі у виборчих процесах.

У Загальних зауваженнях до Статті 25 МПГПП визнається, що у деяких випадках заборона реалізації політичних прав можлива, якщо це є "обґрунтованим"¹². У цілому часткове скасування договірних зобов'язань можна вважати прийнятним, якщо воно викликане об'єктивними причинами, є недискримінаційним, застосовується задля досягнення законної мети, сумісне із зобов'язаннями дотримуватися верховенства права і конвенцій, а також є пропорційним. Таким чином, здійснення будь-якого обмеження виборчих прав ВПО повинно мати під собою правове підґрунтя, наприклад, забезпечення загальної цілісності виборчого процесу, а також повинно бути пропорційним. Правова практика та коментарі Комітету ООН з прав людини і Ради ООН з прав людини вказують на важливість гарантованого виконання державами-учасницями Статті 25 МПГПП¹³.

Незважаючи на те, що на цей час відсутнє чітке посилання на ВПО у міжнародних договорах та в їх офіційному тлумаченні договірними органами¹⁴, ця частина міжнародного законодавства продовжує розвиватися. Зокрема, в одній відносно нещодавно прийнятій угоді Африканського Союзу міститься конкретне положення стосовно виборчих прав ВПО. Кампальська конвенція¹⁵

¹⁰ МПГПП, Стаття 26, "Всі люди є рівними перед законом і мають право без будь-якої дискримінації на рівний захист закону. У цьому відношенні всякого роду дискримінація повинна бути заборонена законом, і закон повинен гарантувати всім особам рівний і ефективний захист проти дискримінації за будь-якою ознакою, як-от: раса, колір шкіри, стать, мова, релігія, політичні чи інші переконання, національне чи соціальне походження, майновий стан, народження чи інші обставини".

¹¹ Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок (КЛДЖ), Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (КЛРД), а також Конвенція про права інвалідів (КПІ). МПГПП наразі ратифікували 167 держав, КЛДЖ – 189 держав, КЛРД – 177 держав, КПІ – 164 держави.

¹² Див., наприклад, Загальний коментар 25, офіційне тлумачення статті 25 МПГПП договірним органом, який зазначає: "Реалізація цих [стаття 25] прав громадянами може бути призупинена або скасована тільки з огляду на встановлені законом об'єктивні та обґрунтовані причини". Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар 25, параграф 4.

¹³ Наприклад, у Заключних зауваженнях з питань Колумбії, 2004 рік, Комітет з прав людини висловив "стурбованість з приводу труднощів, з якими стикаються внутрішньо переміщені особи у реалізації своїх цивільних прав, зокрема права голосу. Державі-учасниці слід... вжити необхідних заходів для забезпечення можливостей для переміщених осіб реалізовувати свої права, гарантовані статтею 25". Комітет ООН з прав людини, Заключні зауваження, 2004 рік (CCPR/CO/80/COL), пункт 19. Аналогічним чином у Доповіді Комітету ООН з прав людини з питань Конго, датованій 2009 роком, зазначається, що: "Національна виборча комісія, у співпраці з Місією Організації Об'єднаних Націй зі стабілізації у Демократичній Республіці Конго (МООНСДРК) та іншими партнерами повинна забезпечити реєстрацію переміщених осіб як виборців та повинна одержати підтримку, щоб знайти способи забезпечення (наприклад, за допомогою положень про голосування за відкріпними посвідченнями) можливостей для переміщених осіб фактично реалізувати свої політичні права". Комітет з прав людини/10/59 (Спільна доповідь про допомогу і збільшення спроможності, 2009).

¹⁴ За винятком Комітету з ліквідації расової дискримінації, який згадував про виборчі права ВПО у 1996 році у контексті повернення. Загальна рекомендація XXII за статтею 5 Конвенції про статус біженців, Комітет з ліквідації усіх форм расової дискримінації, 1996 рік.

¹⁵ Конвенція про захист і допомогу внутрішньо переміщеним особам в Африці, відома як Кампальська конвенція. Конвенція набула чинності у грудні 2012 року та на момент затвердження була підписана 40 і ратифікована 25 державами-членами Африканського союзу. Джерело: <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>

чітко зобов'язує держави-учасниці угоди “вжити необхідних заходів для забезпечення внутрішньо переміщеним особам, які є громадянами країни свого походження, можливості користуватися своїми громадянськими і політичними правами, зокрема правом на участь у веденні державних справ, правом голосувати і бути обраним на державні посади”¹⁶.

Крім того, виборчі права ВПО чітко зазначені у різних політичних документах, у тому числі у “Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення”, які є основною міжнародною угодою, що висвітлює питання внутрішнього переміщення, та яка була схвалена на Всесвітньому саміті ООН у 2005 році. У принципі 22 (1)(d) відзначається: “Внутрішньо переміщені особи, незалежно від того, чи вони живуть в таборах, не повинні зазнавати дискримінації в результаті їхнього переміщення при користуванні такими правами: (...) г) правом голосувати і брати участь у веденні державних і громадських справ, у тому числі правом на доступ до засобів, необхідних для здійснення цього права”. Принцип 29(1) викладений наступним чином: “Внутрішньо переміщені особи, які повернулися до своїх домівок або місця звичайного проживання, або ті, що переселилися до іншої частини країни, не повинні зазнавати дискримінації унаслідок їх переміщення. Вони мають право на всебічну та рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях та право на доступ до державної служби”¹⁷.

Комітет Міністрів Ради Європи у 2006 році заявив: “Держави-учасниці повинні вжити відповідних правових і практичних заходів для того, щоб забезпечити для внутрішньо переміщених осіб можливість ефективно здійснювати своє право голосу на національних, регіональних або місцевих виборах та гарантувати, що це право не порушується перешкодами практичного характеру”. У 2009 році Парламентська асамблея Ради Європи рекомендувала Комітету міністрів “забезпечити можливість ВПО здійснювати своє право на участь у веденні державних справ на всіх рівнях, у тому числі їх право голосувати або виставляти свою кандидатуру на виборах, для чого можуть знадобитися спеціальні заходи, наприклад, організація реєстрації виборців серед ВПО або ж голосування за відкріпними посвідченнями”¹⁸. Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) рекомендувала “приділити особливу увагу виборчим правам ВПО під час роботи ОБСЄ із спостереження за виборами, моніторингу здатності ВПО голосувати і просування реформ для забезпечення повної реалізації ними їхнього права на участь у політичному процесі”¹⁹.

Практична діяльність і проблемні питання

Проблемні питання цілісності виборчого процесу

Міжнародні стандарти, про які йшлося вище, дають державам широке поле ідей про те, як знайти інструменти вирішення конкретних проблем, з якими стикаються ВПО, беручи участь у виборах, а також які особливі заходи можуть бути застосовані. Ці заходи можуть включати менш жорсткі вимоги до документів, простіші механізми для зміни виборчих округів та/або процедури організації голосування за відкріпними посвідченнями. Вони можуть бути узгоджені спеціально для ВПО, або ж їх можна застосовувати і для більш широких верств населення.

¹⁶ Конвенція про захист і допомогу внутрішньо переміщеним особам в Африці, стаття 9(2)l.

¹⁷ Див.: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx/>

¹⁸ Рекомендація 1877 (2009), “Europe’s forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons,” 15.3.12. [“Забуті люди Європи: захист прав людей, які довгий час є вимушеними переселенцями”] 15.3.12. За даними: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en>.

¹⁹ Додаткова нарада з людського виміру ОБСЄ “Внутрішньо переміщені особи”, підсумковий звіт, 2004. Джерело: <http://www.osce.org/odihr/38887?download=true>

Таке полегшення процедур збільшує можливості громадян для реалізації їхніх виборчих прав. Проте воно може збільшити ризик шахрайства та підірвати загальну цілісність виборчого процесу, що у свою чергу поставить під загрозу право всіх виборців на істинні вибори, які відображають волю народу. Наприклад, спрощені вимоги щодо документів, які встановлюють особу і підтверджують право голосу, підвищують ризик видавання особи за когось іншого, а також ризик багаторазової реєстрації / голосування. Крім того, ВПО можуть мати обмежені можливості подавати скарги або апеляції, якщо існує вимога подавати їх в тому окрузі, у якому цей голос підраховується (що вимагатиме візиту до округу, з якого вони походять та який вимушені були залишити).

Переміщені виборці часто більш уразливі для маніпулювання, ніж непереміщені громадяни. Наприклад, багато ВПО вимушені покладатися на урядову або неурядову гуманітарну допомогу для задоволення базових потреб для виживання, через що вони можуть виявитися доступними для експлуатації недобросовісними політичними діячами. Для органів адміністрування виборів може виявитися складнішим набрати та підготувати кваліфікованих працівників виборчих дільниць в зонах, де знаходиться багато ВПО. Це, у поєднанні з труднощами голосування ВПО і процесу підрахунку голосів, підвищує ризик зловживань. Ризик шахрайства часто також зростає з огляду на менш ретельний контроль за виборчими дільницями, створеними для ВПО, як це часто трапляється, оскільки партії часом бувають слабо організованими, і таким чином вони менш спроможні забезпечити присутність своїх представників для моніторингу процесу під час голосування на виборчих дільницях і під час підведення підсумків. Аналогічним чином, для громадських груп спостереження може бути складнішим набрати людей серед переміщених осіб, або ж залучити волонтерів для роботи у районах, де знаходяться ВПО, особливо якщо виникають проблеми особистої безпеки. Засоби масової інформації можуть бути також менш пильними, якщо до місць голосування для ВПО важко дістатися, або ж якщо в цих місцях існують високі ризики для безпеки.

Різноманітні спеціальні заходи можуть бути вжиті для зниження ризику шахрайства. До них належать: підвищення прозорості (наприклад, своєчасне поширення інформації про процедури і результати виборів); запровадження високого рівня контролю (що буде здійснюватися довіреними особами, спостерігачами і представниками засобів масової інформації); створення ефективного механізму вирішення виборчих спорів; а також застосування санкцій за порушення виборчого законодавства. Практичні штрафні санкції можуть бути ефективними для запобігання шахрайства. Наприклад, виключення кандидатів із партійних списків як механізм для примусового застосування правил та положень Тимчасової виборчої комісії було використано ОБСЄ у Боснії у 1996 році, коли була утворена Апеляційна підкомісія для розгляду виборчих скарг (EASC)²⁰. Потужні зусилля громадян і міжнародної спільноти під час спостереження за виборами, а також увага засобів масової інформації на усіх стадіях виборчого процесу може відігравати значну роль у стримуванні фальсифікацій виборів та виявленні зловживань.

Якщо такі превентивні заходи не будуть застосовані, то цілісність виборчого процесу в цілому може опинитися під загрозою. Під час проведення парламентських виборів в Азербайджані у 2000 році зацікавлені особи поставили під сумнів прозорість виборчого процесу, беручи до уваги відсутність місцевого моніторингу, та підняли питання про цілісність і точність виборчого процесу²¹.

²⁰ *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections*, Participatory Elections Project (PEP), May 2003 [Тематичні дослідження з питань участі вимушених мігрантів у виборах, Проект участі у виборах (ПУВ), травень 2003 року].

²¹ *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: the OSCE Region*, Erin Mooney and Balkees Jarrah [Виборчі

В IFES розробили унікальний інструмент для оцінки питань цілісності виборчого процесу та розробки ефективних рішень. У контексті повного виборчого циклу, методика оцінки цілісності виборчого процесу (ОЦВ) спрямована на вирішення питань цілісності, які постають на тлі участі у виборах ВПО, особливо у сенсі того, як забезпечити реалізацію виборчих прав ВПО ефективно, відповідно до процедури, яка не загрожуватиме цілісності виборчого процесу.

Ценз осілости

Обумовлення права голосувати і балотуватися на виборну посаду у виборчому окрузі проживанням у ньому вважається загальноприйнятним обмеженням, оскільки це правило можна в цілому розглядати як запоруку того, що вибори відображатимуть волю населення, яке проживає у певному окрузі. Кандидати при цьому матимуть краще уявлення про потреби електорату, оскільки вони самі проживають у тій самій місцевості. Однак така умова є часто вельми проблематичною для ВПО, беручи до уваги, що вони можуть все ще бути законним чином зареєстрованими в окрузі, звідки вони походять, а також те, що при зміні виборчих округів вони можуть зіштовхнутися з перешкодами практичного плану, або ж можлива така ситуація, що вони щойно переїхали. Це може призвести до того, що вони фактично втратять свої виборчі права, при цьому ВПО все ще матимуть законне право на участь у виборах, але не отримають практичної можливості ним скористатися.

В офіційному тлумаченні МПГПП зазначається: “Якщо під час реєстрації застосовується ценз осілости, ця вимога повинна бути обґрунтованою і не повинна позбавляти бездомних осіб права голосу”²². Можна стверджувати, що ВПО певною мірою належать до бездомних осіб, і, отже, їх не можна позбавляти права на участь у виборах через вимоги осілости. ВПО вже не є резидентами того округу, звідки вони походять, однак вони можуть бажати продовжувати голосувати або балотуватися на виборні посади саме у ньому, або ж вони можуть бажати змінити свій виборчий округ на той, де вони проживають зараз або проживатимуть у майбутньому. Таким чином, на державі лежить обов’язок знайти механізми, які би забезпечили можливість ВПО брати участь у виборах, навіть якщо вони наразі не проживають у своєму окрузі, або ж не були у виборчому окрузі протягом достатньо тривалого періоду часу²³.

Радянська прописка часто розглядається як система, через яку деякі особи виявилися фактично позбавленими права на участь у виборах упродовж тривалого часу після її офіційного скасування, оскільки переміщене населення може отримати статус резидента або змінити своє місце проживання тільки з дозволу органів державної влади. Наприклад, у Вірменії та Азербайджані переміщеним особам надзвичайно складно зареєструватися для участі у голосуванні за місцем свого теперішнього проживання, навіть після двох десятиліть переміщення. Аналогічним чином в Україні для зміни виборчого округу необхідно провести зміни в цивільній реєстрації, що вкрай складно через вимогу підтвердження адреси з боку сторонньої особи (зазвичай з боку власників помешкання, які не мають бажання про це свідчити), через що ВПО опиняються в ситуації, коли вони не можуть брати участь у парламентських виборах за мажоритарною системою та у виборах

права внутрішньо переміщених осіб: регіон ОБСЄ, Ерін Муні і Балкіс Джарра].

²² Комітет з прав людини ООН, Загальний коментар 25, параграф 11.

²³ У Кодексі належної практики у виборчих справах авторитетної Венеційської комісії зазначається, що “необхідна тривалість проживання не має перевищувати шести місяців; більш тривалий термін може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин”. Пункт I 1.1 с iii-iv: iii. Венеційська комісія, яка раніше називалася “Європейська комісія “За демократію через право” об’єднує 60 держав-членів з чотирьох континентів.

органів місцевої влади. Подібним чином у Грузії ВПО з Абхазії та Південної Осетії були позбавлені права брати участь у виборах, але потім отримали усі права, що дозволило їм голосувати на місцевих виборах (у 2001 році) та під час парламентських виборів за мажоритарною системою (у 2003 році). Відповідна реформа була проведена після розгляду судового позову ВПО Конституційним судом та критики з боку міжнародної спільноти. До цього ВПО не мали можливості брати участь у виборах у тих виборчих округах, де вони на той час перебували, якщо вони не перереєструвалися у новому місці та не відмовилися від свого статусу ВПО.

Можливо ретельно структурувати систему таким чином, щоб ВПО не були позбавлені права голосувати за цензом осілості. Наприклад, вибори 1996 року у Боснії були проведені відповідно до положень Загальної рамкової угоди про мир у Боснії і Герцеговині (Дейтонські мирні угоди), яка забезпечила комплексний план для подальших виборів. Незважаючи на те, що Угода була покликана сприяти поверненню вимушених переселенців до округів їхнього походження, переміщеному населенню також були надані можливості реєструватися і голосувати в округах їхнього нинішнього або майбутнього проживання. Були передбачені такі процедури, як голосування за відкріпними посвідченнями, з метою збільшити участь у виборах переміщених осіб та “забезпечити, що етнічні чистки, які диктували людям, де жити, не диктуватимуть їм, як і де голосувати та де, у кінцевому підсумку, буде знаходитися влада”²⁴. У нормативно-правовій базі було чітко визначено вимоги і процедури для реєстрації ВПО у виборчому окрузі за їхнім вибором.

Вибір округу

Внутрішньо переміщені особи фактично мають дві можливості щодо того, де їхній голос буде зареєстровано: в окрузі, з якого вони походять, або у виборчому окрузі, в якому вони проживають зараз, під час переміщення. У вельми специфічних ситуаціях, як-от післявоєнні вибори 1996-1997 років у Боснії, ВПО була надана можливість вибору округу майбутнього проживання. З метою забезпечення рівності голосів, ВПО, так само як і інші громадяни, повинні бути зареєстровані в одному виборчому окрузі. У випадках тривалого переміщення можна стверджувати, що суть повноцінного виборчого права полягає у тому, щоб ВПО мали вибір, де їм голосувати і балотуватися²⁵. Цей вибір можна розглядати як фактор сприяння участі ВПО у політичному процесі та можливість пошуку довгострокових рішень.

Венеційська комісія зазначає: “У виняткових випадках, коли хтось проти власної волі виявляється переміщеним, доцільно тимчасово надати таким особам право вважатися резидентами свого колишнього місця проживання”²⁶. Варто враховувати, що право на повернення в рідний округ

²⁴ IOM, *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections*, Participatory Elections Project (PEP), May 2003 [МОМ, *Тематичні дослідження з питань участі вимушених мігрантів у виборах*, Проект участі у виборах (ПУВ), травень 2003 року].

²⁵ Див., наприклад, “*The Voting Rights of Internally Displaced Persons: the OSCE Region*”, Occasional Paper, 2004. The Brookings Institution - John Hopkins SAIS [“*Виборчі права внутрішньо переміщених осіб: регіон ОБСЄ*”, неперіодична публікація, 2004. Інститут Брукінгса – Школа міжнародних студій Джона Хопкінса]. Джерело http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20041105_osce.pdf. Також “*Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges*”, Chapter 13, Grace and Mooney, Brookings-Bern project and the American Society of International Law [“*Включення керівних принципів з питань внутрішнього переміщення до вітчизняного законодавства: проблеми і виклики*”, Розділ 13, Грейс і Муні, Проект Брукінгса-Берна та Американського товариства міжнародного права]. Джерело http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/19-internal-displacement/0119_internal_displacement_complete.pdf.

²⁶ The Venice Commission’s Code of Good Practice in Electoral Matters, 15 [Венеційська комісія, Кодекс

та право голосувати за нинішнім місцем проживання не є такими, що взаємно виключають одне інше²⁷.

У ситуаціях, коли ВПО голосують у тих округах, звідки вони походять та з яких вони були вимушені тікати, підтримання зв'язку з цими округами надаватиме їм певних переваг, а представники, обрані в цих округах, імовірно, будуть більш активно підтримувати ВПО. Однак повернутися, щоб зареєструватися, проголосувати або балотуватися в рідному окрузі на практиці може виявитися важкою та часто небезпечною справою. Таким чином, для включення таких виборців у політичний процес стає необхідним голосування за відкріпними посвідченнями. Також для будь-якої внутрішньо переміщеної особи, яка стала обраним представником, складно працювати на посаді, доки він або вона не будуть знову проживати у тому районі, де його або її було обрано, що, врешті-решт, може перешкоджати ВПО балотуватися на виборах в округах, з яких вони походять.

Надання ВПО можливості зареєструватися, голосувати і балотуватися на виборні посади в окрузі, де вони нині проживають, фактично означає забезпечення виборчими правами переміщеного населення, особливо у випадках тривалого переміщення. Це є менш складним з практичної точки зору та заохочує ВПО до більшої соціальної активності у їхньому районі проживання, таким чином сприяючи взаємодії з іншими громадянами та інтеграції у суспільство. Проте цей варіант містить у собі ризики підтвердження остаточного прийняття факту переміщення, що часто є політично чутливим питанням, особливо в ситуаціях конфлікту. Також у цьому випадку може виникнути негативна реакція з боку інших громадян, що мешкають у цьому районі та які можуть вирішити, що ВПО узурпують владні повноваження у їхньому окрузі, особливо якщо ВПО стають більшістю населення. Ось чому, враховуючи ці проблеми, можна сказати, що обмеження політичної участі внутрішньо переміщених осіб тільки районом їхнього нинішнього проживання може розглядатися як надмірно вузький і "необґрунтований" підхід.

У минулому ВПО у деяких випадках давали можливість голосувати у тих округах, в яких вони планували жити у майбутньому. Дуже мало ймовірно, що цей варіант буде використаний знову, хіба що у разі специфічної конфліктної ситуації. Раніше його використовували у Сьєрра-Леоне та у Боснії, при цьому були отримані результати, що дуже відрізнялися між собою. У Сьєрра-Леоне у 2002 році не було засвідчено жодних спроб маніпуляцій. Однак у Боснії у 1996 році мало місце широке застосування цього принципу, що, врешті-решт, призвело до перегляду виборчого кодексу з метою виключити можливість для ВПО голосувати у виборчих округах їхнього майбутнього проживання. Під час виборів 1996 року не існувало умови, згідно з якою віднесення виборців до виборчих округів має відбуватися на основі інформації, що встановлює прямий зв'язок з майбутнім округом. Радикальна Сербська демократична партія (СДП), як повідомлялося, маніпулювала цим положенням, реєструючи ВПО та біженців у муніципалітетах, де вона, імовірно, була не здатна отримати велику кількість місць. У деяких місцях умовою надання гуманітарної допомоги було представлення документів, які підтверджували голосування в муніципалітеті майбутнього проживання. Муніципальні вибори, спочатку заплановані на 1996 рік, були відкладені до 1997 року, великою мірою унаслідок використання цього положення у певних округах²⁸.

належної практики у виборчих справах, 15].

²⁷ Simon Bagshaw, *Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region*, September 2000 [Саймон Багшоу, *Внутрішньо переміщені особи та участь у політичному житті: Регіон ОБСЄ*, вересень 2000 року]. Джерело: http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2000/9/politicalparticipation-bagshaw/2000_politicalparticipation.pdf

²⁸ Для отримання більш детальної інформації див. IOM, *Case Studies on the Participation of Conflict Forced*

Повноцінне забезпечення реалізації виборчих прав переміщених громадян може передбачати вимогу, згідно з якою для ВПО повинна бути гарантована можливість реєструватися і голосувати у виборчому окрузі за їхнім вибором. Там, де пріоритетом є включення внутрішньо переміщених осіб до суспільних і політичних процесів, за ВПО, більш імовірно, буде визнано право зробити цей вибір.

Виборча система

Виборча система, яка використовується, – це окреме питання, яке залишається на розсуд держави. Незважаючи на те, що під час вибору системи необхідно врахувати багато факторів, одним із аргументів, особливо у постконфліктних ситуаціях, є той вплив, який вона може мати на участь ВПО у виборах²⁹.

Для переміщених виборців відносно просто брати участь у виборах у єдиному загальнодержавному окрузі, наприклад, у виборах глави держави або у референдумі, оскільки ВПО можуть голосувати, навіть будучи переміщеними, без потреби міняти округ або повертатися до району, звідки вони походять (що може бути дорого, складно та небезпечно). Також цей варіант набагато простіше реалізувати для органів адміністрування виборів, оскільки існує лише один стандартний бюлетень, який використовується по всій країні, і, таким чином, немає потреби забезпечувати внутрішньо переміщених осіб бюлетенями, спеціально виготовленими для їхніх виборчих округів.

Парламентські, регіональні і місцеві вибори часто засновані на системі округів, у кожному з яких обирається один або декілька представників (виборці потім отримують бюлетені, які є унікальними для кожного конкретного округу). Забезпечення можливості для переміщених виборців брати участь у виборах, що засновані на системі виборчих округів, є політично і адміністративно складним завданням з різних причин, серед яких вибір між рідним та нинішнім округом, вимоги пред'явлення документів, а також ризики для особистої безпеки. Участь ВПО у виборах може мати також більш яскраві політичні наслідки в окрузі, де велика кількість переміщених осіб може змінити склад електорату і, таким чином, потенційно змінити і результати виборів. Нарешті, значні і постійні зміни демографічної ситуації у виборчому окрузі, наприклад, з огляду на переміщення великих груп ВПО, можуть викликати потребу у проведенні нового і, можливо, політично спірного розмежування виборчих округів, з метою підтримувати пропорційність між виборчими округами та забезпечувати, таким чином, рівність голосів. Як наслідок, у ситуаціях, коли мова йде про виборчі права ВПО, може бути не рідкістю те, що вони обмежені конкретними виборчими перегонами. Наприклад, під час виборів 2005 року у Ліберії переміщеним виборцям було дозволено голосувати тільки на президентських виборах. Це не узгоджується з Керівними принципами, у яких відзначається: “право брати повну і рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях”³⁰.

Migrants in Elections, Participatory Elections Project (PEP), May 2003 [МОМ, Тематичні дослідження з питань участі вимушених мігрантів у виборах, Проект участі у виборах (ПУВ), травень 2003 року].

²⁹ Grace and Fischer, *Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards and Best Practices*, 2003 [Грейс і Фішер, Забезпечення виборчих прав для вимушених мігрантів: проблеми, стандарти і найкращий досвід, 2003]. Джерело http://www.geneseo.edu/~iompres/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf

³⁰ *Guiding Principles of Internal Displacement, principle 29(1)* [Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, принцип 29(1)].

Вимоги до документів

Участь у виборах зазвичай передбачає існування певного механізму, який вимагає від громадян довести своє право на участь у виборах та надати посвідчення особи. Ці основоположні заходи забезпечення цілісності виборчого процесу, як правило, потребують використання документальних доказів. Однак надання таких доказів часто є вкрай складним завданням для ВПО, оскільки їх документи можуть бути знищені, конфісковані або втрачені під час переміщення. Ця обставина може поставити перед законодавчим органом та органом адміністрування виборів складну дилему, оскільки вимоги надання документації зменшують можливості для фальсифікації виборів, однак чим жорсткішими є такі вимоги, тим складніше для ВПО брати участь у виборах, та, таким чином, виникає ризик, що вибори можуть виявитися неінклюзивними. Баланс цілісності виборчого процесу і забезпечення реалізації виборчих прав є складним, він залежить від місцевих умов і може мінятися разом зі змінами різних обставин.

В ідеалі внутрішньо переміщеним особам повинні оперативно надаватися нові документи для посвідчення особи та для виборчої ідентифікації, або ж можливо запропонувати альтернативні рішення, зокрема дозволити використання афідевіту або комбінації різних документів, наприклад, свідоцтва про народження та рахунків за електроенергію. Керівний принцип 20 з “Керівних принципів внутрішнього переміщення” визнає, що органи влади сприяють наданню ВПО нових документів чи заміні документів, що були загублені під час переміщення, без будь-яких необґрунтованих умов, серед яких – вимога повернутися до місця свого звичного проживання³¹. Це твердження можна розширити таким чином, що ВПО повинні мати доступ до оформлення виборчої документації без потреби повернення до місць свого походження.

Труднощі під час оформлення нових документів вказують на те, що питання участі у виборах ВПО повинні бути вирішені оперативно, щоб надати час для реалізації відповідних процедур. Бюрократичні процедури, які проводяться іншою мовою, можуть також на практиці перешкоджати доступу до участі у виборчих процесах. У багатьох випадках ВПО були переміщені саме органами державної влади, тому згодом вони можуть не побажати звертатися до тих самих установ (так, наприклад, сталося у Сирії, Лівії, Шрі-Ланці і Косово). У таких випадках можуть також виникнути ризики для особистої безпеки, дискримінація та маніпуляції з боку органів влади. Наприклад, у Боснії і Хорватії через систематичну дискримінацію щодо етнічних меншин для ВПО було надзвичайно складно отримати офіційні документи, у результаті чого вони фактично були позбавлені права на участь у виборах. У Боснії радикально настроєні партії використовували державну машину, щоб консолідувати територіальні завоювання, зроблені під час війни, за допомогою персоналу муніципальних служб, через що виборцям з числа меншин було складно отримати необхідні документи та завершити процес реєстрації для участі у виборах, що у кінцевому підсумку обмежило їх можливості брати участь у виборах. Така тонка тактика була менш помітна, ніж масове застосування принципу голосування у “майбутньому виборчому окрузі”, її не можна було відстежити, а порушення – легко виправити³². У Хорватії

³¹ “2. Для забезпечення цього права для внутрішньо переміщених осіб, відповідні органи видають їм всі документи, необхідні для здійснення та реалізації їхніх законних прав, до яких належать: паспорти, документи, що посвідчують особу, свідоцтва про народження і свідоцтва про шлюб. Зокрема органи влади повинні полегшити видачу нових документів або заміну документів, загублених у ході переміщення, без будь-яких необґрунтованих умов, до яких належить вимога повернення до свого місця звичайного проживання з метою отримання цих або інших необхідних документів”.

³² Для отримання більш детальної інформації див.: IOM, *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections*, Participatory Elections Project (PEP), May 2003 [МОН, *Тематичні дослідження з питань участі вимушених мігрантів у виборах*, Проект участі у виборах (ПУВ), травень 2003 року].

дискримінаційна практика щодо переміщеної сербської меншини у тому, що стосується доступу до оформлення документації і процедур голосування, призвела до фактичного позбавлення виборчих прав багатьох переміщених сербів, які були не в змозі надати необхідні документи у день виборів. Серби повинні були отримати хорватське посвідчення громадянина і посвідчення особи від хорватської влади³³. У Шрі-Ланці ВПО зіткнулися з ризиком для особистої безпеки та адміністративними і фінансовими бар'єрами під час здійснення обов'язкових візитів до своїх рідних округів для заміни втрачених документів та/або отримання підтвердження, необхідного для надання їм нових документів. В IFES на той час співпрацювали з організаціями громадянського суспільства (ОГС) з метою створення "мобільних клінік" для надання допомоги тамілам, які поверталися з метою отримати необхідні нові документи на заміну втраченим. Люди, які поверталися до своїх округів, не могли собі дозволити сплатити ані вартість проїзду на автобусі, ані вартість марок та не мали вільного часу, який потрібно було витратити, щоб поїхати туди і назад. В IFES працювали над інформаційно-просвітницькими ініціативами у рамках цього проекту, тимчасом як організації-партнери IFES працювали безпосередньо з урядовими чиновниками, щоб допомагати ВПО заповнювати необхідні форми і дотримуватися належних процедур.

До можливих способів вирішення проблем з документацією належать наступні:

- Спеціальні процедури, які передбачають, що органи адміністрування виборів здійснюють пошук документів та/або їх перевірку. Такий метод був використаний під час виборів у Боснії у 1996 році, коли ОБСЄ створила Підкомісію з перевірки осіб виборців з метою надання допомоги тим з них, які не мали документів і яких не було знайдено у базі даних, створеній на основі перепису населення;
- Проведення загальної реєстрації або перепису населення напередодні виборів, які згодом будуть використані як основа для реєстрації виборців. Це було нещодавно зроблено у Пакистані за допомогою загальнодержавного органу ведення цивільного реєстру, а також у Косово за допомогою Спільної групи з реєстрації населення, створеної з метою надати усім громадянам можливість одночасно зареєструватися у цивільному реєстрі та реєстрі виборців під час муніципальних виборів 2000 року;
- Реєстрація виборців, під час якої надається документ, який також може виконувати функцію посвідчення особи. Наприклад, у Нігерії у 2015 році попередня реєстрація виборців передбачала видачу карток виборця, що містили біометричні дані, які в принципі потім могли бути зчитані на виборчих дільницях у день виборів;
- Соціальна верифікація, суть якої полягає у тому, що право особи на участь у виборах та/або посвідчення особи може бути підтверджено, наприклад, авторитетною фігурою у громаді, або певним числом виборців. Цей варіант найчастіше застосовується для проведення референдумів та був недавно використаний під час проведення референдуму у Південному Судані у 2011 році; а також
- Афідевіт, який підписують на вимогу підтвердження статусу резидента, коли виборець не має документів. У 2013 році Виборча комісія Зімбабве запровадила процедуру складання афідевіту, яка дозволяла виборцям, котрі не мали необхідних документів, підтвердити свій статус резидента шляхом підписання цього документу.³⁴

³³ Simon Bagshaw, Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region, September 2000. [Саймон Багшоу, Внутрішньо переміщені особи та участь у політичному житті: Регіон ОБСЄ, вересень 2000 року].

³⁴ http://archive.kubatana.net/docs/demgg/ciz_crisis_report_issue_191_130611.pdf

Голосування за відкріпними посвідченнями

Особиста присутність під час голосування у виборчому окрузі, з якого походять внутрішньо переміщені особи, може виявитися вельми проблематичною для них, оскільки це пов'язано з поверненням у район, звідки вони вимушені були втікати. Можуть виникнути проблеми з точки зору безпеки, чутливі політичні наслідки, пов'язані з їх поверненням, а також для цього необхідні часові і фінансові витрати, – все це може стати бар'єром до участі ВПО у виборах. Ситуація може ще більше погіршитися, якщо виборцям необхідно поїхати в свій округ більше ніж один раз, наприклад, для того, щоб зареєструватися, а потім проголосувати. Під час виборів у Нігерії у 2015 році переміщеним виборцям слід було здійснити три поїздки: перша – для реєстрації, що була необхідна для подання заявки на отримання обов'язкової постійної картки виборця (ПКВ), друга поїздка – для отримання ПКВ і третя поїздка – для участі у голосуванні. Для багатьох ВПО це було особливо складно, оскільки їхні виборчі дільниці були утворені тільки в таборах, а у день виборів їм не було надано ніякого громадського транспорту.

Як альтернатива, голосування можна зробити значно доступнішим, якщо застосувати механізм голосування за відкріпними посвідченнями, який дозволяє електорату голосувати в інших місцях, а не за місцем реєстрації. Тобто, їх голос може бути врахований у визначеному окрузі, але вони можуть голосувати, перебуваючи в іншій частині країни. Голосування за відкріпними посвідченнями може набувати різних форм, у тому числі можливе особисте відвідування виборцями альтернативної виборчої дільниці з метою участі у голосуванні, або ж відправка бюлетенів поштою. Ці заходи допомагають забезпечити реалізацію права громадян на участь у виборах, але є більш складними з адміністративної точки зору для органу адміністрування виборів, оскільки вимагають більше часу та фінансових ресурсів на їх виконання та збільшують ризик шахрайства.

Особисте голосування за відкріпними посвідченнями є складним для адміністрування, оскільки для нього необхідно, щоб на виборчих дільницях були наявні бюлетені, виготовлені для інших округів. У 2013 році Виборча комісія Зімбабве мала справу з новою системою голосування за відкріпними посвідченнями, яка була запроваджена для персоналу служби безпеки. Комісія вирішила заздалегідь вкласти у конверти унікальний набір виборчих бюлетенів для президентських, парламентських і місцевих виборів, не усвідомлюючи, що їй доведеться мати справу з сотнями тисяч комбінацій. Врешті-решт, лише частина офіцерів служби безпеки могла проголосувати, і комісія повинна була звернутися до суду, щоб дати їм другу спробу³⁵. Спеціальні виборчі дільниці можуть бути утворені у таборах та/або в громадах. Можна також передбачити послуги виїзних груп для голосування. Для цього необхідно знати кількість ВПО, де вони знаходяться та у яких виборчих округах потрібно зареєструвати їхні голоси, а також необхідно мати додаткові ресурси для проведення більш складних виборчих операцій.

Під час надсилання бюлетенів поштою забезпечити таємницю голосування є надзвичайно складним завданням. Комітет з прав людини зазначив: “Держави повинні вживати заходів, щоб гарантувати дотримання вимоги таємниці голосування під час виборів, у тому числі у формі голосування за відкріпними посвідченнями, де така система існує”³⁶. Так само Венеційська комісія зазначає, що “голосування поштою (...) слід допускати лише в тому разі, коли поштова служба є безпечна і надійна; право голосувати за допомогою поштових відправлень можна надавати тільки людям, які перебувають у лікарні або у тюрмі, або ж людям з обмеженою здатністю пересуватися, або виборцям, які проживають за кордоном; шахрайство та залякування слід виключити”³⁷.

³⁵ <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/southern-africa/zimbabwe/b095-zimbabwes-elections-mugabes-last-stand.pdf>

³⁶ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар 25, параграф 20.

³⁷ Кодекс належної практики у виборчих справах Венеційської комісії, 3.2.III. див. також 3.2.2.1.

Інформація для виборців

Комітет з прав людини зазначає, що “Необхідно проводити кампанії з інформування та реєстрації виборців, з тим щоб забезпечити ефективну реалізацію прав, передбачених у статті 25, тією частиною населення, яка позбавлена відповідної інформації”³⁸. ВПО мають особливі інформаційні потреби, беручи до уваги, що вони знаходяться далеко від того округу, з якого походять, а також для них можуть бути запроваджені особливі виборчі механізми. Через факт переміщення для ВПО може бути складно отримати доступ до інформації, яку зазвичай можна отримати через звичайні канали. Окрім того, ВПО можуть мати більш високий рівень політичного розчарування і бути більш схильні ставати об’єктом залякування, отже, може знадобитися більше зусиль для сприяння їх участі у виборах. Таким чином, на органи адміністрування виборів покладено обов’язок вживати спеціальних заходів для того, щоб охопити просвітницькою діяльністю переміщених виборців.

Мовні бар’єри і низький рівень грамотності також перешкоджає участі ВПО у виборах та можуть бути навмисно використані, щоб ізолювати і маргіналізувати переміщених виборців. В Азербайджані вимога уряду застосовувати латинський алфавіт є прикладом того, як мовний бар’єр став перешкодою для переміщених виборців, які до свого переміщення, головним чином, звикли користуватися кириличним алфавітом. В Туреччині заборона використання інших мов, крім турецької, у політичних кампаніях перешкоджала участі курдських ВПО у виборах, ускладнюючи здійснення свідомого вибору³⁹.

Комітет з прав людини заявив: “Необхідно вживати дієвих заходів для подолання таких перешкод, як ... безграмотність ... мовні бар’єри ... які не дають можливості особам, які мають право на участь у виборах, ефективно здійснювати свої права. Інформація та матеріали про порядок голосування повинні видаватися і на мовах меншин. Слід запровадити такі методи, як поширення фотоматеріалів та наочних засобів, з тим щоб безграмотні виборці мали належну інформацію, на основі якої вони могли би робити свій вибір”⁴⁰.

Для кандидатів і політичних партій може бути також складнішим проводити виборчу кампанію серед переміщеного населення, особливо якщо ВПО географічно дуже розсіяні. Через відсутність інформації про учасників виборчих перегонів існує ризик виникнення апатії виборців і їх відчуження від політичного процесу. Орган адміністрування виборів та громадянське суспільство можуть певною мірою пом’якшити ці прояви, наголошуючи на важливості участі ВПО у політичному процесі, проводячи інтенсивні освітні кампанії для виборців, а також надаючи платформи для передачі інформації виборчої кампанії та комунікації.

Питання безпеки

Участь внутрішньо переміщених осіб у виборах часто здійснюється у складних з погляду особистої безпеки умовах. Це може бути через те, що ВПО повертаються до виборчих округів, у яких триває конфлікт, або ж через те, що їхня участь у голосуванні у нинішніх округах може викликати негативну реакцію інших осіб. Також з огляду на те, що вибори часто є важливою частиною миротворчого процесу, вони можуть проводитися без створення оптимальних з

³⁸ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар 25, параграф 11.

³⁹ Erin Mooney and Balkees Jarrah, *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region*, November 2004 [Ерін Муні і Балкіс Джарра, *Виборчі права внутрішньо переміщених осіб: регіон ОБСЄ*, листопад 2004 року]. Джерело http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20041105_osce.pdf

⁴⁰ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар 25, параграф 12.

точки зору безпеки умов.⁴¹ Якщо вибори затьмарені насильством, вони можуть мати згубний вплив на загальний процес примирення, як це сталося в Анголі в 1992 році, коли вибори не змогли закріпити досягнення мирної угоди⁴². У конфліктних сценаріях можливе навіть подальше загострення ситуації, якщо переміщеним виборцям надається можливість голосувати у районах, контрольованих урядом, у той час як виборці за межами цих контрольованих районів не можуть брати участь у виборах.

Необхідно забезпечити мінімальні умови безпеки для переміщених виборців, щоб вони могли голосувати вільно і без ризику завдання їм фізичної шкоди, без залякування або власне порушення процесу. Можуть бути необхідні спеціальні заходи безпеки, але також слід уникати надмірного використання силових структур, оскільки це теж, у свою чергу, може призвести до залякування виборців. Одним з можливих варіантів є створення безпечних маршрутів, як це було здійснено у Боснії на виборах 1996 року, коли УВКБ ООН та Організація Північноатлантичного Договору (НАТО) організували безпечні шляхи для переміщених виборців, які подорожували до своїх рідних округів для участі у голосуванні. Там, де існують аналогічні положення, своєчасне надання інформації про особливі механізми створення безпечних умов має важливе значення.

Неспроможність гарантувати умови для участі ВПО у виборах може також породити ризики для безпеки у майбутньому. Фактичне виключення з виборчого процесу та безсилля можуть відштовхнути ВПО, викликаючи в них розчарування у державі та в демократичному управлінні. Політичне розчарування, часто у поєднанні зі складними умовами життя та дискримінаційним ставленням суспільства, може, у свою чергу, посилити напруженість у суспільстві, що потенційно призводить до розколу та насильства.

ВПО у ролі кандидатів

ВПО, які бажають балотуватися на виборні посади, стикаються з труднощами, подібними до тих, що були викладені вище. Зокрема для ВПО може виявитися складним балотуватися в округах їхнього походження, якщо вони перебувають зараз в інших регіонах, а також якщо ВПО, доступ до яких потрібний кандидатам з метою проведення виборчої кампанії, також знаходяться на території інших округів (тобто потенційні виборці можуть бути розпорошені по всій країні). Через це проведення виборчої кампанії та уважне стеження за процесом з боку довірених осіб може бути особливо складним і для кандидатів, і для партій. Органи адміністрування виборів та інші структури можуть вжити додаткових заходів, у тому числі забезпечення платформ для передачі інформації про кампанію в електронному та письмовому вигляді, забезпечення додаткового висвітлення діяльності кандидатів – ВПО та їхніх виборчих кампаній у засобах масової інформації, а також встановити вищі ліміти витрат на виборчу кампанію. Відсутність контролю може бути деякою мірою компенсована шляхом забезпечення максимальної прозорості виборів та підвищеного рівня контролю з боку громадянського суспільства.

Для ВПО може бути складно балотуватися в округах їхнього нинішнього перебування, оскільки вони можуть не знати достатньо добре ці райони, а також можуть не мати організованої

⁴¹ Для отримання додаткової інформації, див. *“Peacebuilding Through the Electoral Participation of Displaced Populations,”* Grace and Mooney, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 28, No 1, 2009 [“Побудова миру за допомогою участі переміщеного населення у виборах”, Грейс і Муні, Щоквартальний огляд проблем біженців, частина 28, No 1, 2009].

⁴² Незважаючи на те, що постконфліктні вибори в Камбоджі, Східному Тиморі та в Боснії були проведені в умовах, далеких від оптимальних, вони все одно відіграли важливу роль у мирному процесі.

партійної структури, що сприяла би їм у проведенні виборчої кампанії. ВПО часто мають менше фінансових ресурсів і, таким чином, проведення виборчої кампанії у будь-якому виборчому окрузі може виявитися складним завданням для них.

Розробка законів, політики та операційних планів

Національне законодавство

Чим більше виборчих прав ВПО викладено в законодавстві, тим меншим є ризик його невиконання. Без чітко викладених у законодавстві положень органи адміністрування виборів можуть використовувати свої адміністративні повноваження для забезпечення реалізації виборчих прав ВПО. Однак без політичної домовленості і чітко викладених у законодавстві повноважень це може стати надто великим тягарем для органу адміністрування виборів, який і так може працювати під тиском, особливо якщо вибори відбуваються у розколеному суспільстві, відповідно до уже і так скороченого виборчого календаря, а також в постконфліктних суспільствах з незадовільними умовами безпеки. У таких обставинах існує ризик втрати довіри до органу адміністрування виборів у цілому та зниження рівня зацікавленості політичних суб'єктів у тому, що стосується забезпечення виборчих прав ВПО, та у виборчому процесі. Наприклад, у Нігерії у 2015 році були відсутні правові процедури, що регулювали б участь у виборах близько 1,2 мільйона ВПО, у результаті чого орган адміністрування виборів всього лише за кілька тижнів до виборів прийняв рішення про створення альтернативних виборчих дільниць для ВПО, при цьому тільки у межах держави, таким чином велика кількість ВПО була виключена з цього процесу.

Ефективним підходом до розробки політики і законодавства, пов'язаного з участю у виборах вразливих груп населення, є проведення консультацій з групами на основі широкого представництва. У випадку ВПО це дозволить краще зрозуміти їхні проблеми та знайти можливі рішення. Така співпраця дозволяє виробити найкращі з усіх можливих рішень, забезпечити більшу довіру і збільшення явки виборців. Ця практика є гарною через те, що вона передбачає також проведення консультацій з органом адміністрування виборів, беручи до уваги, що цей орган несе відповідальність за реалізацію прийнятих рішень, а також консультацій з громадянським суспільством. На основі бази даних з достатнім рівнем деталізації можна проводити більш обґрунтоване обговорення та приймати більш зважені рішення. Так само цьому сприяє проведення досліджень щодо альтернативних ідей та міжнародної практики. Необхідно зробити посилання на зобов'язання відповідно до міжнародних договорів, з метою забезпечити дотримання вимог обов'язкових договорів.

Увесь процес в цілому повинен бути прозорим, щоб зацікавлені сторони знали, що відбувається, та могли належним чином зробити свій внесок. Рішення на основі консенсусу підвищують шанси на прийняття положень щодо ВПО, довіру до виборчого процесу у цілому, та, врешті-решт, згоду з результатами виборів. Така політична угода має особливо важливе значення при розгляді питання про участь ВПО у виборах, з огляду на вищезазначену чутливість питання про зміни в електораті, що потенційно здатні змінити результати виборів. Слід провести розробку політики і законодавства завчасно, щоб залишити необхідний час на проведення досліджень, консультацій, розгляд різних варіантів реалізації усіх процесів, досягнення консенсусу та здійснення змін.

До першорядних питань законодавства, які необхідно розглянути у зв'язку з участю ВПО у виборах, належать:

- Умови допуску до голосування або балотування, зокрема ценз осілості;
- Зміни у виборчих округах та/або зміни у делімітації меж виборчих округів;

- Положення про зміну місця реєстрації у списках виборців;
- Вимоги до документації;
- Спеціальні процедури голосування, включаючи можливе голосування за відкріпними посвідченнями; а також
- Можливі спеціальні процедури підрахунку голосів, наприклад, для захисту таємниці голосування ВПО.

Розробка законодавчих положень може виявитися непростим завданням в умовах складної політичної обстановки, особливо якщо бракує даних про ВПО, а також досвіду адміністрування виборів. Крім того, потреби ВПО можуть бути дуже різними, наприклад, дехто з них може жити у таборах у тому самому штаті/регіоні, що і район їхнього походження, тимчасом як інші можуть бути розкидані по всій країні.

Також можуть виникнути додаткові труднощі, якщо вибори обговорюються у рамках мирного переговорного процесу. У таких випадках виборчі компроміси можуть бути політично узгоджені заради миру. В цих обставинах важливо проводити безперервний моніторинг, щоб запобігти тому, щоб будь-які недоліки у реалізації виборчого процесу не стали нормою. Наприклад, мирний процес може передбачати, що ВПО надається право голосувати на парламентських виборах в округах, звідки вони походять, хоча на той час ВПО вже могли встигнути проголосувати у округах, де вони мешкають зараз. Це є недосконалою ситуацією з точки зору організації і проведення виборів, оскільки вона нівелює принцип рівності голосів: ВПО у цьому випадку можуть фактично мати два голоси, але таке положення може бути політично узгодженим як разовий компроміс, необхідний заради встановлення миру.

Інша дилема може полягати у тому, чи будь-які правові зміни повинні зводитися тільки до розробки положень про ВПО, чи також торкатися потреб інших вразливих груп населення або виборчої реформи у більш широкому сенсі. Наприклад, за оцінкою, в Україні наразі є 1,8 мільйона ВПО, але також є ще 6 мільйонів трудових мігрантів, які мають труднощі у реалізації своїх виборчих прав, пов'язаних із зміною місця реєстрації. Часом можна почути, що цілеспрямована реформа, покликана розв'язати проблеми ВПО, ймовірно за все, пройде швидко, а більш масштабна реформа потенційно може принести багато переваг, але, вірогідно, стане й більш повільним процесом, оскільки існує велика імовірність багатьох політичних розбіжностей.

Деякі країни, зокрема Афганістан, Грузія, Ірак та Україна, розробили загальнодержавну політику та законодавство про внутрішнє переміщення, яке підтверджує право ВПО на участь у голосуванні. Один із підходів передбачає створення робочої групи з питань ВПО, котра працювала би з представниками зацікавлених сторін з переміщеної спільноти, громадянського суспільства та інших груп, що об'єднані спільними інтересами, зокрема з міжнародними організаціями, що надають технічну допомогу. Така робоча група може провести оцінку, виробити рекомендації та оприлюднити звіти з питань політики, законодавства та їх реалізації, а також положень щодо безпеки і т.п.

Операційне планування

Спеціальні положення для забезпечення реалізації виборчих прав ВПО можуть вимагати додаткових ресурсів під час їх реалізації. Додаткові фінанси і час, які, ймовірно, можуть знадобитися для задоволення потреб порівняно невеликої групи виборців, у поєднанні з усіма пов'язаними з цим складнощами, може створити негативний стимул для органу адміністрування виборів, що зменшить його прагнення вживати необхідних заходів. З огляду на це, може стати доцільним провести кампанії адвокації з боку груп ВПО, ОГС та міжнародної спільноти. У постконфліктних ситуаціях вибори у рамках процесу побудови миру можуть проводитися

в неідеальних умовах, у стислих часових рамках, що може додатково ускладнити спеціальні заходи, необхідні для забезпечення реалізації виборчих прав ВПО.

Під час планування виборів слід взяти до уваги всі спеціальні положення, які можуть бути необхідними для різних груп ВПО. Таким чином, виникає потреба отримати інформацію про кількість і місцезнаходження ВПО, проте через те, що ця інформація часто є недоступною, можна зробити попередні робочі оцінки. До спеціальних положень можуть належати механізми розподілу виборців за округами та, як їх наслідок, зміна меж округів, якщо це необхідно, реєстрація виборців, можливе голосування за відкріпними посвідченнями у спеціально визначених центрах для голосування, додаткові заходи безпеки, а також спеціально розроблені програми просвіти виборців. Під час планування також необхідно врахувати, як залучити ВПО та місцеві громади до цього процесу, таким чином щоб досягти згоди з приводу спеціальних положень. Слід вжити додаткових зусиль для забезпечення прозорості і сприяння контролю над виборчим процесом, наприклад, за допомогою співпраці з місцевими групами спостереження. Окрім цього, для органу адміністрування виборів може виявитися корисним докласти додаткових зусиль для полегшення доступу виборців до інформації, яка є частиною виборчої кампанії кандидатів, беручи до уваги проблеми з доступом до інформації під час вимушеного переміщення.

З огляду на багатогранність проблеми ефективного планування заходів для забезпечення реалізації виборчих прав ВПО, часто рекомендується створювати у рамках органу адміністрування виборів координаційний центр або підрозділ, який би займався питаннями ВПО. Це може сприяти поліпшенню комунікації та полегшенню отримання консультацій з питань ВПО, а також тому, що потреби ВПО будуть вирішуватися різними департаментами адміністрації.

Роль громадянського суспільства та міжнародної спільноти

Роль громадянського суспільства

З огляду на політично чутливі питання та операційні труднощі, про які йдеться у цьому документі, може скластися така ситуація, що органи державної влади проігнорують виборчі права ВПО. Ось чому роль громадянського суспільства у наданні інформації та адвокації з цього питання є надзвичайно важливою. В ідеалі було би добре, якби до вирішення цієї проблеми тією чи іншою мірою були залучені ОГС, які займаються питаннями ВПО, громадські групи спостереження та інші ОГС, що займаються широким колом питань.

До видів діяльності може належати надання інформації про місцезнаходження ВПО, їхні потреби і уподобання, а також адвокаційна кампанія щодо спеціальних заходів та послуг, що надаються переміщеним особам. У деяких випадках ОГС готували проекти законодавчих актів для розгляду їх членами парламенту, а також проводили правову адвокацію, у тому числі засобом подання позовів до Європейського Суду із прав людини. ОГС можуть також надавати паралельні доповіді та альтернативні звіти договірним органам, у яких висвітлюються питання участі ВПО у виборах.

Громадські групи спостереження та інформаційні мережі відіграють особливу роль у проведенні ретельного вивчення та контролю положень та послуг, які надаються ВПО. Це необхідно для запобігання шахрайству, надання інформації про найкращий світовий досвід, а також підтримання уваги до факту участі ВПО у виборчому процесі у період до, під час та після виборів. Такий контроль проходить більш ефективно, якщо до складу місій зі спостереження включають представників ВПО.

Роль міжнародної спільноти

Міжнародне співтовариство часто бере активну участь у відстоюванні виборчих прав ВПО, особливо під час проведення постконфліктних виборів, як, наприклад, в Східному Тиморі (Тимор-Лесте), Боснії і Герцеговині, Косово, а останні часом – у Південному Судані. У Грузії міжнародне лобіювання відіграло важливу роль у знятті необґрунтованих обмежень прав голосу для ВПО у 2001 та у 2003 роках. У Боснії і Герцеговині та Косово міжнародні організації допомагали у розробці законодавства, яке містило спеціальні положення щодо участі ВПО у виборах. Однак інтерес міжнародної спільноти та її підтримка не завжди були послідовними. Міжнародні спостерігачі за виборами, на додачу до спостерігачів-громадян країни, відіграють ключову роль, коли йдеться про те, щоб питання забезпечення виборчих прав ВПО залишалися на порядку денному, а також у контролі за ефективністю будь-яких дій, що були вжиті. На сьогодні місії міжнародних спостерігачів тією чи іншою мірою звертають увагу на проблеми ВПО. Також виглядає так, що питання забезпечення реалізації виборчих прав ВПО до цього часу недостатньо висвітлювалися договірними органами.

Обмежена кількість наявних даних про ВПО в цілому та їх участь у виборах зокрема свідчить про те, що ця галузь є відносно слабо дослідженою та, таким чином, вона вимагає додаткових ресурсів для вивчення та набуття більшого досвіду органами адміністрування виборів та міжнародними організаціями.

Рекомендації щодо поліпшення ситуації із забезпеченням реалізації виборчих прав ВПО

Наступні рекомендації пропонуються для поліпшення ситуації з участю ВПО у виборах:

1. Міжнародні організації з прав людини додатково розглядають питання про участь ВПО у виборах на систематичній основі шляхом вивчення звітності та коментарів кожної конкретної країни, з метою ще більше наголосити на важливості цього питання і поширити найкращий світовий досвід. Це стає дедалі більш доречним, беручи до уваги зростання кількості ВПО у всьому світі.
2. Рішення про створення умов для участі ВПО у виборчих процесах розробляються заздалегідь, задовго до виборів або референдуму, при цьому виділяється час для уважного вивчення зазвичай чутливих і складних політичних, правових і технічних питань. Також виділяється час на практичну реалізацію.
3. Здійснюються спроби забезпечити парламентську угоду на основі міжпартійного консенсусу, при цьому положення, що регулюють участь ВПО у виборах, де це можливо, закріплюються у законодавстві та/або політичній угоді. ВПО та органи адміністрування виборів беруть активну участь у процесі розвитку законодавства. Належна увага приділяється розгляду міжнародного права, політичних угод, фактичних та інших даних, а також практичного досвіду. Процеси розвитку законодавства є прозорими та інклюзивними.
4. У період між виборами проводиться періодичний огляд положень, що регулюють участь ВПО у виборах, оскільки загальні обставини проведення виборів з часом змінюються.
5. Законодавча влада та орган адміністрування виборів консультується з групами, що широко представляють ВПО, а також з іншими зацікавленими сторонами, та активно залучають їх до розробки законодавства, нормативних актів, політики і їх практичної реалізації.
6. Проводиться подальше дослідження на міжнародному рівні з метою спеціально розглянути відповідні механізми, які регулюють участь ВПО у виборчому процесі, та фактичний показник їхньої участі у ньому. Кількість ВПО та дані про їх участь у виборах фіксуються та

негайно оприлюднюються з метою визначити будь-які проблеми, що існують у цій царині, та звернутися до найкращого світового досвіду.

7. Проводяться дослідження різних можливих модальностей для голосування ВПО, при цьому визначаються будь-які потенційні загрози для цілісності виборчого процесу та умов безпеки, а також можливі заходи щодо пом'якшення негативних наслідків, із залученням груп ВПО.
8. У разі необхідності забезпечуються додаткові фінансові ресурси для сприяння участі ВПО у виборах.
9. У разі необхідності вживаються спеціальні заходи для сприяння рівності можливостей та представництва. Спеціальні заходи можуть включати запровадження цензу осілості у різних варіантах, надання альтернативних документів, додаткові можливості для реєстрації, голосування за відкріпними посвідченнями, наявність матеріалів додатковими мовами і т.п.
10. ВПО індивідуально надається вибір, чи голосувати в округах, звідки вони походять, чи в округах нинішнього перебування, без жодних наслідків для їхнього статусу ВПО або доступу до гуманітарної допомоги.
11. Делімітація меж виборчих округів проводиться відповідно до існуючих вимог, після призначення округів для ВПО, та має бути завершена задовго до проведення виборів.
12. У складі органу адміністрування виборів утворюється координаційний центр для ВПО, який сприяє комунікації та проведенню консультацій з питань ВПО; потреби ВПО задовольняються завдяки зусиллям різних департаментів адміністрації.
13. ВПО надається спеціалізована, необхідна виборцям інформація про голосування та балотування на виборні посади, включаючи особливі механізми, які були передбачені заздалегідь, а також інформація стосовно процедур подання скарг та апеляцій. Вона повинна бути викладена доступною мовою, зручною у використанні для ВПО.
14. ЗМІ державної форми власності надають додаткову інформацію про участь ВПО у виборах, наприклад, спеціалізовану інформацію, що призначена для освіти виборців, та інформацію про виборчу кампанію, а також проводять репортажі з районів, де ВПО голосують або балотуються.
15. Особам дозволяється подавати скарги і апеляції під час їхнього перебування в інших місцях – таким чином, для ВПО не є необхідним повертатися до виборчих округів, з яких вони походять (де їхні голоси можуть бути враховані і де вони можуть балотуватися).
16. Громадські групи спостереження набирають ВПО та організують команди спостерігачів в місцях, де перебуває багато ВПО, з метою посилити контроль, а також включають окремий розділ, що присвячений участі ВПО у виборах, у свої звіти. Громадські групи спостереження подають запити та проводять адвокаційні кампанії стосовно участі ВПО у виборчому процесі у період до, під час та після виборів.
17. Політичні партії набирають довірених осіб для роботи в місцях, де знаходиться багато ВПО, з метою посилити контроль за виборами.

Рекомендації, що наведені вище, засновані на міжнародному законодавстві, кращому світовому досвіді, та уроках з практики, про які йдеться у цій книзі. Крім того, вони базуються на великому досвіді роботи IFES із сприяння забезпеченню реалізації виборчих прав ВПО у різних країнах, серед яких – Україна, Шрі-Ланка, Боснія і Герцеговина та Індонезія. IFES прагне працювати в усьому світі на підтримку виконання цих рекомендацій, часто у співпраці з місцевими партнерами.

IFES може надавати допомогу у практичній реалізації різноманітних заходів, а також у проведенні адвокаційних кампаній та у розробці політики, наприклад, пропагуючи довгострокові рішення для забезпечення реалізації виборчих прав ВПО, вироблені на основі консенсусу, за допомогою робочих груп та консультацій за участю усіх зацікавлених сторін, у тому числі ВПО, політичних партій, органу адміністрування виборів, інших державних органів та громадянського суспільства. Такий спеціалізований робочий комітет, що працює прозоро та інклюзивно, може допомогти визначити найкращі шляхи руху вперед та забезпечити краще визнання оптимальних рекомендацій та рішень. IFES має великий досвід роботи у галузі встановлення, виявлення, стримування і пом'якшення ризиків виборчих порушень, наслідків професійної некомпетентності, а також у забезпеченні більш повної реалізації виборчих прав.



Море тимчасових притулків ВПО

Після того, як близько 80000 чоловік були змушені покинути свої будинки влітку 2016 року, понад 24000 внутрішньо переміщених осіб (ВПО) знайшли тимчасовий притулок в районі, який охороняється миротворцями Організації Об'єднаних Націй в місті Вау Південного Судану. Хоча притулки дуже тісно розміщені, міжнародне співтовариство допомагає поліпшити район шляхом будівництва комунальних притулків, будівництва дренажних каналів, і будівництва під'їзної дороги для того, щоб полегшити життя ВПО. Annex 1: Resource Guide for Relevant Literature on IDP Electoral Participation

Автор фотографії: Музе Мохаммед, Міжнародна організація з міграції, 2016

Додаток 1: Список спеціальної літератури про участь ВПО у виборах

Цей список джерел розподіляється на чотири категорії: 1) загальна література про участь ВПО у виборах; 2) міжнародне право і кращий світовий досвід; 3) доповіді про ситуації в окремих країнах; а також, 4) основні міжнародні організації і джерела.

1. Загальна література

1. The Brookings Institution. *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*. (2011) [Інститут Брукінгса. Від відповідальності до реагування: оцінка національних підходів до внутрішнього переміщення. (2011)]. Доступно за посиланням: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/11/responsibility-response-ferris/from-responsibility-to-response-nov-2011.pdf>.
2. Grace, J. and E. Mooney. *Peacebuilding Through the Electoral Participation of Displaced Populations*. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 28, No 1. (2009) [Грейс Дж. і Е.Муні. [“Побудова миру за допомогою участі переміщеного населення у виборах”, Грейс і Муні, Щоквартальний огляд проблем біженців, вип. 28, №1. (2009)]. Доступно за посиланням: <http://libra.msra.cn/Journal/16729/refugee-survey-quarterly>.
3. Grace, J. and E. Mooney. *Democracy and the Displaced: Political Participation Rights, in Particular the Right to Vote and To Be Elected*. (2007) [Грейс Дж. і Е.Муні. Демократія і внутрішньо переміщені особи: права на участь у політичному житті, зокрема право обирати і бути обраним. (2007)]. Доступно за посиланням: http://www.geneseo.edu/~iompress/grace_mooney_IDP_participation.pdf.
4. Lacy, B. *Building Accountability, Legitimacy, and Peace: Refugees, Internally Displaced Persons, and the Right to Political Participation*. (2004) [Лейсі Б. Побудова підзвітності, легітимності і миру: біженці, внутрішньо переміщені особи та право на участь у політичному житті. (2004)]. Доступно за посиланням: <http://ifes.org/publications/building-accountability-legitimacy-and-peace-refugees-internally-displaced-persons-and>.
5. Grace, J. and J. Fischer. *Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices*. (2003) [Грейс Дж. і Дж.Фішер. Забезпечення виборчих прав для вимушених мігрантів: проблеми, стандарти і найкращий досвід. (2003)]. Доступно за посиланням: http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf
6. Roberts, H. *Forced Migration and Electoral Participation*. (2003) [Робертс Х. Вимушена міграція та участь у виборах. (2003)]. Доступно за посиланням: <http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/forced-migration-and-electoral-participation/fmo020.pdf>.
7. Grace, J. and J. Fischer, *Seeking Electoral Equality for IDP voters*, 2005 [Грейс Дж. і Дж.Фішер, У пошуках рівності виборчих прав для виборців-ВПО, 2005]. Доступно за посиланням: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/GP10/26-27.pdf>.
8. Mooney, E. and B. Jarrah. *Safeguarding IDP Voting Rights*. (2005) [Муні Е. і Б.Джарра. Захист права голосу ВПО. (2005)]. Доступно за посиланням: <http://www.brookings.edu/research/articles/2005/05/26votingrights-mooney>.
9. Kälin, W. *The Future of the Guiding Principles*. (2008) [Келін В. Майбутнє Керівних принципів. (2008)]. Доступно за посиланням: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/BrookingsSpecial/03.pdf>.
10. The Brookings Institution. *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policy Makers*. (2008) [Інститут Брукінгса. Захист внутрішньо переміщених осіб: посібник для розробників законів і політики]. Доступно за посиланням: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/10/16-internal-displacement/10_internal_displacement_manual.pdf

11. The Norwegian Refugee Council's Internal Displacement Monitoring Centers (IDMC). *Global Report on Internal Displacement 2016*. (2016). [Норвезька рада з питань біженців, Центри моніторингу внутрішнього переміщення (ЦМВП). *Глобальна доповідь про внутрішнє переміщення 2016*. (2016)]. Доступно за посиланням: <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016>
12. The Norwegian Refugee Council's Internal Displacement Monitoring Centers (IDMC). *Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*. (2015) [Норвезька рада з питань біженців, Центри моніторингу внутрішнього переміщення (ЦМВП). *Глобальний огляд 2015: Люди, внутрішньо переміщені у результаті конфліктів і насильства*. (2015)]. Доступно за посиланням: <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>
13. The Brookings Institution. *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges, Participation rights*. (2010) [Інститут Брукінгса. *Включення керівних принципів з питань внутрішнього переміщення до вітчизняного законодавства: проблеми і виклики, право на участь*. (2010)]. Доступно за посиланням: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/19-internal-displacement/0119_internal_displacement_ch13.pdf
14. Grace, J. *The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants. A Review of Relevant Legal Norms and Instruments*. (2003) [Грейс Дж. *Виборчі права людей, що стали вимушеними мігрантами унаслідок конфлікту*. (2003)]. Доступно за посиланням: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadf327.pdf
15. Stefanovic, D. and N. Loizides. *The role of remote voting in encouraging return* (2015) [Стефановіч Д. і Лоїзідес Н. *Роль дистанційного голосування у заохоченні повернення* (2015)]. Доступно за посиланням: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/dayton20/stefanovic-loizides.pdf>
16. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *A Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*. (2007). р. 329-335 [Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, *Посібник із захисту внутрішньо переміщених осіб*. (2007). стор. 329-335]. Доступно за посиланням: <http://www.unhcr.org/4c2355229.pdf>
17. Gathia S. *Voting Rights for Internally Displaced Persons: A guide by AINREL* [Гатія С. *Виборчі права для внутрішньо переміщених осіб: Посібник, розроблений AINREL*]. Доступно за посиланням: <http://aceproject.org/ero-en/misc/guide-voting-rights-for-internally-displaced>

2. Міжнародне право та стандарти

1. United Nations. *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). (1966) [Організація Об'єднаних Націй. *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права* (МПГПП). (1966)]. Доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
2. United Nations Human Rights Committee. *General Comment 25*. (1996) [Комітет з прав людини Організації Об'єднаних Націй. *Зауваження загального порядку 25*. (1996)]. Доступно за посиланням: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en
3. United Nations. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. (1979) [Організація Об'єднаних Націй. *Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок*. (1979)]. Доступно за посиланням: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

4. United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. *General Recommendation 23*. (1997) [Комітет Організації Об'єднаних Націй з ліквідації усіх форм дискримінації щодо жінок. *Загальна рекомендація 23*. (1997)]. Доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.
5. United Nations. *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. (1965) [Організація Об'єднаних Націй. *Конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації*. (1965)]. Доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cerd.pdf>.
6. United Nations. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. (2006) [Організація Об'єднаних Націй. *Конвенція про права інвалідів*. 2006)]. Доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.
7. African Union. *Kampala Convention*. (2009) [Африканський союз. *Кампальська конвенція*. (2009)]. Доступно за посиланням: <http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7796-treaty-0039 - kampala convention african union convention for the protection and assistance of internally displaced persons in e.pdf>.
8. United Nations. *Guiding Principles on Internal Displacement*. (2004). [Організація Об'єднаних Націй. *Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення*. (2004)]. Доступно за посиланням: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.
9. Council of Europe. *Recommendation (2006)6*. (2006) [Рада Європи. *Рекомендація (2006)6*. (2006)]. Доступно за посиланням: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=987573&Site=CM>.
10. Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE). *Recommendation 1877 (2009)*. 2009 [Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЕ). *Рекомендація 1877 (2009)*. 2009]. Доступно за посиланням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17759&lang=en>.
11. Venice Commission. *Code of Good Practice in Electoral Matters*. (2002) [Венеційська комісія. *Кодекс належної практики у виборчих справах*. (2002)]. Доступно за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).

3. Доповіді про ситуації в окремих регіонах та в окремих країнах Регіональні та національні доповіді

1. International Organization for Migration (IOM). *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections*. (2003). [Міжнародна організація з міграції (МОМ). *Тематичні дослідження щодо участі вимушених мігрантів у виборах*. (2003)]. Доступно за посиланням: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadf326.pdf.
2. Mooney, E. and B. Jarrah. *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region*. (2004) [Муні Е. і Б.Джарра. *Виборчі права внутрішньо переміщених осіб: регіон ОБСЄ*. (2004)]. Доступно за посиланням: http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20041105_osce.pdf.
3. Council of Europe. *Opinion of DGI Directorate of Human Rights, the draft law of Ukraine "On Ensuring of Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons"*. (2014) [Рада Європи. Думка Директорату DGI з прав людини, проект закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб". (2014)]. Доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680098ea5#search=IDP%20voting>

4. OPORA views on the Draft Law #2501a-1: *Civil Society Proposes to Regulate Voting Rights of Internally Displaced Persons*. (2015) [Думка Громадянської мережі ОПОРА про законопроект #2501a-1: *Громадськість пропонує врегулювати виборчі права внутрішньо переміщених осіб*. (2015)]. Доступно за посиланням: <https://www.opora.ua/en/news/39076-1031-1446983010-zakonoprojekt-2501a-1-gromadskist-proponuje-vreguljuvaty-vyborchi-prava-vnutrishno-peremishchenyh-osib>.
5. University of South Florida (USF), *The Politics of Displacement: Voting and Internally Displaced Persons (IDPs)*, (Nigeria). (2015) [Університет Південної Флориди (USF), *Політика переміщення: голосування і внутрішньо переміщені особи (ВПО)*, (Нігерія). (2015)]. Доступно за посиланням: <http://www.usfglobalinitiative.org/newsletter/the-politics-of-displacement-voting-and-internally-displaced-persons-idps/>.
6. Refugee Consortium of Kenya (RCK). *Behind the Scenes: Lessons Learnt from Developing a National Policy Framework on Internal Displacement in Kenya*. (2013) [Консорціум біженців Кенії (КБК). *За лаштунками: уроки, отримані з досвіду розробки основ національної політики з питань внутрішнього переміщення у Кенії*. (2013)]. Доступно за посиланням: <http://www.refworld.org/docid/524018404.html>.
7. Solomon, A. *Election-Related Rights and Political Participation of Internally Displaced Persons: Protection During and After Displacement in Georgia*. (2009) [Соломон А. *Права, пов'язані з виборами, та права на участь у політичному житті внутрішньо переміщених осіб: захист під час та після переміщення у Грузії*. (2009)]. Доступно за посиланням: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/11/voting-rights-solomon/11_voting_rights_solomon.pdf.
8. Ferris, E. *Iraqi Elections and Displacement*. (2008) [Ферріс Е. *Іракські вибори та переміщення*. (2008)]. Доступно за посиланням: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2008/10/02-iraq-ferris>
9. International Organization for Migration (IOM). *Sri Lanka: The Voting Rights of Internally Displaced Persons, Refugees and Economic Migrants*. (2006) [Міжнародна організація з міграції (МОМ). *Шрі-Ланка: Виборчі права внутрішньо переміщених осіб, біженців та економічних мігрантів*. (2006)]. Доступно за посиланням: http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Sri_Lanka_Final.pdf
10. Prather, L. and E. Herron. *Enfranchising Displaced Voters: Lessons from Bosnia-Herzegovina*. (2007) [Пратер Л. і Е.Херрон. *Забезпечення реалізації виборчих прав переміщених осіб: уроки Боснії-Герцеговини*. (2007)]. Доступно за посиланням: http://www.laurenprather.org/uploads/2/5/2/3/25239175/prather_and_herron_-_enfranchising_displaced_voters.pdf
11. International Organization for Migration (IOM). *Nepal Supporting Democratic Transition through the Participation of IDP and Migrants in Constituent Assembly Elections*. (2006) [Міжнародна організація з міграції (МОМ). *Непал: підтримка переходу до демократії через участь ВПО і мігрантів у виборах Установчої асамблеї*. (2006)]. Доступно за посиланням: http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/NEPAL_IOM_AP_FINAL.pdf
12. Afghanistan Minister of Refugees. *National Policy on Internally Displaced Persons*. (2013) [Міністр Афганістану у справах біженців. *Національна політика щодо внутрішньо переміщених осіб*. (2013)]. Доступно за посиланням: <http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English%281%29.pdf>

13. Iraq Ministry of Displacement and Migration. *National Policy on Displacement*. (2008) [Іракське міністерство переміщенні і міграції. *Національна політика з питань переміщення*. (2008)]. Доступно за посиланням: http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Iraq_2008_National_Policy.pdf?la=en.
14. Fischer, J. *Conflict, Displacement, and Elections. Action Plan for Municipal Elections in Colombia*. (2006) [Фішер Дж. *Конфлікт, переселення та вибори. План дій для проведення муніципальних виборів у Колумбії*. (2006)]. Доступно за посиланням: http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/PRESS_Colombia_Action_Plan_Feb_07.pdf.
15. Grace, J., Fischer, J., and Hatch B. *Electoral Displacement in the Caucasus. Georgia and Azerbaijan*. (2003) [Грейс Дж., Фішер Дж. і Хетч Б. *Переміщення виборців на Кавказі. Грузія і Азербайджан*. (2003)]. Доступно за посиланням: http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Electoral_Displacement_in_the_Caucasus1.pdf.
16. Ibeanu O. *Between Refugee and Rights. Internally Displaced Persons and Inclusive Electoral Process in Nigeria*. (2015) [Ібеану О. *Між біженцями і їх правами: внутрішньо переміщені особи та інклюзивний виборчих процес у Нігерії*. (2015)]. Доступно за посиланням: <http://www.inecnigeria.org/wp-content/uploads/2015/12/Final-TEI-Lecture-Dec-10-by-Prof-Ibeanu.pdf>.
17. Mooney, E. and Jarrah, B. *Displaced and Disenfranchised. Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region*. (2005) [Муні Е. і Джарра Б. *Переміщені і позбавлені громадянських прав. Внутрішньо переміщені особи і вибори в регіоні ОБСЄ*. (2005)]. Доступно за посиланням: http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/2005_mooney%20jarrah.PDF.
18. European Court of Human Rights. *Aziz v. Cyprus*. (2004) [Європейський суд з прав людини. *Азіз проти Кіпру*. (2004)]. Доступно за посиланням: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Aziz%20v.%20Cyprus.pdf>

4. Основні міжнародні організації і джерела

1. United Nations Human Rights Committee [Комітет Організації Об'єднаних Націй з прав людини]: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>
2. United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) [Верховний комісар у справах біженців Організації Об'єднаних Націй]: <http://www.refworld.org/idps.html>
3. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) [Центр моніторингу внутрішнього переміщення (ЦМВП)]: <http://www.internal-displacement.org/>
4. International Organization for Migration (IOM), PRESS Project [Міжнародна організація з міграції (МОМ), прес-проект]: <http://www.geneseo.edu/~iompress/>
5. Brookings Institute [Інститут Брукінгса]: <http://www.brookings.edu/about/projects/idp>
6. Oxford University, Forced Migration Online [Оксфордський університет, Вимушена міграція онлайн]: <http://www.forcedmigration.org>
7. Ace Project, The Electoral Knowledge Network [Проект АСЕ, Мережа знань про вибори]: <http://aceproject.org>

Про авторів:

Айша Шуджаат, експерт з голосування за кордоном

Айша Шуджаат – експерт з питань голосування за кордоном з більш ніж 10-річним досвідом роботи в управлінні виборчими проектами у постконфліктних демократіях та демократіях, що розвиваються. Упродовж цього часу вона співпрацювала з Організацією Об'єднаних Націй, міжнародними організаціями, у тому числі IFES та NDI, а також органами адміністрування виборів, зокрема виборчими комісіями Іраку та Пакистану.

Протягом багатьох років Шуджаат брала участь в організації та проведенні деяких з найбільш значних за останній час проектів голосування за межами країни, у тому числі у Лівії, Південному Судані, Іраку та Афганістані. Вона консультувала Незалежну виборчу комісію Іраку у питаннях адміністрування голосування за кордоном під час парламентських виборів 2005 року. Вона також написала важливі доповіді з цього питання.

Шуджаат бере активну участь у просуванні виборчої реформи у Пакистані. Під час своєї роботи з IFES Пакистан вона керувала програмою внутрішньої виборчої реформи та тісно співпрацювала із законодавцями, громадянським суспільством та міжнародними організаціями, які працювали над зміцненням демократичного процесу. Нещодавно її аналіз ризиків та наслідків голосування за кордоном під час виборів у Пакистані був широко розповсюджений серед зацікавлених сторін у межах країни, оскільки країна нині розглядає різні системи, які можна застосовувати на майбутніх виборах.

Шуджаат має ступінь магістра у галузі політології і є сертифікованим тренером BRIDGE. Наразі вона проживає у Малайзії.

Ханна Робертс, незалежний консультант з політичного управління

Ханна Робертс є незалежним консультантом з політичного управління, що зосереджує свою увагу головним чином на питаннях проведення виборів (з 1999 року). Вона обіймала цілу низку виборчих посад, у тому числі посаду відповідального за проведення голосування за кордоном (у тому числі під час південносуданського референдуму, проведеного у Європі), надаючи технічну підтримку виборчим комісіям, працюючи з організаціями громадянського суспільства та політичними партіями, а також здійснюючи планування й оцінку програм допомоги у проведенні виборів.

У проектах, що спрямовані на спостереження за виборами і оцінку виборів, Ханна була головою місій (під час роботи місії ОБСЄ у Канаді, Афганістані та Фінляндії), а також заступником голови місії (останнім часом у проекті ЄС у Нігерії та раніше у Пакистані у 2008 та 2013 роках).

Ханна також проводить тренінги та здійснювала керівництво програмою NEEDS II для Європейської Комісії. Також вона розробила методiku спостереження за виборами для ЄС та ОБСЄ, у тому числі методiku контролю над виконанням подальших дій, гендерного аналізу, включення до політичного процесу людей з інвалідністю, а також розробки рекомендацій. Вона підготувала доповідь за результатами дослідження про вимушену міграцію та участь ВПО у виборах для Центру студій біженців в Оксфордському університеті.

Пітер Ербен, старший міжнародний радник IFES з питань виборів

Пітер Ербен - провідний спеціаліст у галузі адміністрування виборів і розвитку демократичних інститутів. Ербен – один з небагатьох міжнародних експертів, які будь-коли були запрошені для адміністрування загальнонаціональних виборів у інших країнах. Ербен наразі проводить свою діяльність в Україні, де він також є директором програм IFES та старшим радником виборчої комісії. Він обіймав подібні посади в Індонезії, Пакистані, Непалі та Палестині.

Він працював Головним уповноваженим з питань виборів Афганістану під час проведення парламентських виборів та виборів до провінційних рад у 2005 році. До цього керував двома закордонними виборами: президентськими виборами 2004 року в Афганістані для афганців, які проживають в Пакистані та в Ірані, а також парламентськими виборами в Іраку для іракців, які проживають за кордоном у 14 країнах світу, зокрема в Швеції, Сирії, Йорданії та США.

Пітер Ербен був другим Директором виборів та Директором виборів протягом перших двох виборчих процесів після конфлікту в Косово, відповідно, у 2000 та в 2001 році. В Афганістані, а також у Косово, Ербен також був членом виборчої комісії. З 1996 по 2000 рік він працював над адмініструванням перших чотирьох виборів, проведених після конфлікту в Боснії і Герцеговині, обіймаючи посаду керівника апарату місії ОБСЄ упродовж останніх двох років перебування у цій країні. У період між довгостроковими проектами Ербен працював у місіях у М'янмі, Лівії, Іраку, Єгипті, Південній Кореї, Малайзії, Лівані, Філіппінах, Бангладеш, Шрі-Ланці, Грузії та в інших країнах.

У 2005 році Ербен отримав найвищу державну медаль Афганістану Газі Мір Бача Хан; у 2008 році він був посвячений у лицарі за свій внесок у розвиток демократії у всьому світі. Ербен є датчанином і випускником Копенгагенської бізнес-школи. Він – запрошений лектор у Гарварді та в інших університетах.



Global Expertise. Local Solutions.
Sustainable Democracy.

IFES | 2011 Crystal Drive | 10th Floor | Arlington, VA 22202 | www.IFES.org