

# Внутренне перемещенные лица и участие в выборах: краткий обзор

*Белая книга IFES*





# **Внутренне перемещенные лица и участие в выборах: краткий обзор**

Айша Шуджаат, Ханна Робертс, Питер Эрбен

*Белая книга IFES*

Сентябрь 2016 года





Эта публикация была переведена на украинский и русский языки при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID), Министерства международных дел Канады и Посольства Великой Британии в Украине. Любые мысли, изложенные в этой публикации, принадлежат автору и не обязательно отражают взгляды Агентства США по международному развитию (USAID), правительства США, Министерства международных дел Канады, правительства Канады, Посольства Великой Британии в Украине или правительства Великой Британии.



Внутренне перемещенные лица и участие в выборах: краткий обзор  
Все права защищены. © Международный фонд избирательных систем, 2016

Заявление о разрешении: ни одна из частей этой публикации не может быть воссоздана в какой-либо форме или какими-либо средствами, электронными или механическими, в том числе фотокопированием, записью или любым другим способом сохранения и поиска информации, без письменного разрешения на то Международного фонда избирательных систем.

Запрос на получение разрешения должен содержать следующую информацию:

- Описание материала, разрешение на копирование, которого нужно получить.
- С какой целью и каким способом будет использован размноженный материал.
- Ваше имя, должность, название компании или организации, номер телефона, номер факса, адрес электронной почты и почтовый адрес.

Присылайте, пожалуйста, все запросы на получение разрешения:

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

Предупреждение: взгляды автора, выраженные в данной публикации, не обязательно отражают точку зрения Международного фонда избирательных систем.

#### Фото на обложке

##### Просвещение избирателей для женщин-ВПЛ Шри Ланки

*На протяжении этнического конфликта в Шри-Ланке, который длится уже два с половиной десятилетия, сотни тысяч людей стали внутренне перемещенными лицами. Международный фонд избирательных систем (IFES) и Агентство США по международному развитию (USAID) работали в партнерстве с организациями гражданского общества, чтобы помочь внутренне перемещенным лицам (ВПЛ) из тамильской и мусульманской общин в повышении их понимания избирательных прав и того, как они могли бы осуществлять эти права в часто сложных условиях. Эта фотография изображает женщин-ВПЛ, которые поднимали руки, чтобы ответить на вопрос во время проведения мобильной клиники по просвещению избирателей.*

Автор фотографии: организация-партнер Международного фонда избирательных систем в Шри-Ланке, 2011

## **Благодарности**

Авторы хотели бы выразить искреннюю благодарность Стаффану Дарнольфу, директору по разработке программ и инновационных проектов IFES, а также Яну Смитту, руководителю программы IFES Непал, за скрупулезное и вдумчивое рецензирование белой книги. Мы также хотели бы поблагодарить Наталью Балюк, координатора проектов IFES Украина, за проведенные ею исследования и поддержку при подготовке окончательной редакции книги.

## Об организации IFES

Международный фонд избирательных систем (IFES) оказывает поддержку гражданам в реализации их законных прав на участие в свободных и справедливых выборах. Наша независимая экспертиза укрепляет избирательные системы и создает на местах потенциал для реализации долгосрочных эффективных решений.

Будучи мировым лидером в области продвижения демократии, мы способствуем установлению добросовестного управления и утверждению демократических прав путем:

- Оказания технической помощи должностным лицам, задействованным в организации и проведении выборов;
- Расширения возможностей недостаточно представленных групп для участия в политических процессах;
- Проведения полевых исследований с целью оптимизации избирательного цикла.

Начиная с 1987 года, IFES работает в более чем 145 странах – от развивающихся демократий до устоявшихся демократий.

Для получения более подробной информации, посетите [www.IFES.org](http://www.IFES.org).

# Содержание

Краткий обзор.....	1
Вступление.....	3
Международные стандарты участия ВПЛ в выборах.....	5
Операционная практика и проблемные вопросы.....	8
Проблемные вопросы целостности избирательного процесса.....	8
Ценз оседлости.....	9
Выбор округа.....	11
Избирательная система.....	13
Требования к документам.....	14
Голосование по открепительным удостоверениям.....	16
Информирование избирателей.....	17
Вопрос безопасности.....	18
ВПЛ в качестве кандидатов.....	19
Разработка законов, политики и операционных планов.....	19
Национальное законодательство.....	19
Операционное планирование.....	21
Роль гражданского общества и международной общественности.....	22
Роль гражданского общества.....	22
Роль международной общественности.....	22
Рекомендации по улучшению ситуации с обеспечением реализации избирательных прав ВПЛ.....	23
Приложение 1: Список специальной литературы относительно участия ВПЛ в выборах.....	26
1. Общая литература.....	26
2. Международное право и стандарты.....	27
3. Доклады о ситуациях в отдельных регионах и в отдельных странах.....	28
4. Основные международные организации и источники.....	30





### **Дискриминации переселенцев - нет!**

*В июне 2016 года две украинские общественные организации - Луганская правозащитная группа и общественное движение «Земляки» - организовали 10-дневную акцию протеста перед Министерством социальной политики в поддержку прав внутренне перемещенных лиц. Протестующие озвучили ряд требований, касающихся социальных и политических прав, а именно порядка социальных выплат и предоставления временного жилья для внутренне перемещенных лиц. Кроме того, поднимался вопрос об обеспечении ВПЛ правом голоса на выборах всех уровней.*

Автор фотографии: Сергей Стулов, Луганская правозащитная группа, июнь 2016



## Краткий обзор

Обеспечение участия в выборах внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) – сложная с политической и технической точки зрения задача, которая становится все более актуальной, учитывая, что в настоящее время, по существующим оценкам, свыше 40 миллионов человек во всем мире являются внутренне перемещенными лицами. Согласно обязательствам, предусмотренным международными договорами, требуется, чтобы все граждане имели право и возможность голосовать и быть избранными без необоснованных ограничений и дискриминации, а политические обязательства четко предписывают обеспечить участие ВПЛ в выборах. Таким образом, на государствах лежит вся тяжесть ответственности, что вынуждает их применять особые меры, направленные на то, чтобы обеспечить участие ВПЛ в выборах в целом и также на практике. Несмотря на нехватку данных по этому вопросу, создается впечатление, что ВПЛ не участвуют в должной мере в выборах из-за политической изоляции и определенных практических преград. Можно утверждать, что недостаточное обеспечение ВПЛ возможностями для реализации их избирательных прав ставит под угрозу саму возможность государства защищать права своих граждан в целом, углубляет маргинализацию внутренне перемещенных лиц, уменьшает подотчетность правительства, а также уменьшает шансы разработки долгосрочных решений относительно поселения ВПЛ.

Вопрос участия ВПЛ в выборах может оказаться чрезвычайно политически чувствительным, особенно с учетом того, что он может привести к изменению электората избирательных округов и, таким образом, потенциально повлиять на конечные результаты выборов. Процесс может оказаться также сложным с точки зрения практической реализации. Специальные положения, относящиеся к ВПЛ, могут увеличить их участие в выборах, однако, впоследствии, также могут представлять собой угрозу целостности избирательного процесса в целом, и поэтому должны быть разработаны тщательно и инклюзивно, в соответствии с конкретными условиями каждой страны. Можно ввести дополнительные меры с целью повышения целостности избирательного процесса, в частности, повышение уровня прозрачности и контроля, эффективное разрешение избирательных споров, а также применение санкций за нарушения избирательного законодательства. Ценз оседлости может создать правовые и практические преграды участию ВПЛ в выборах, и потому его следует тщательно оценить, чтобы предотвратить изоляцию таких лиц. Можно утверждать, что принцип полноценного предоставления всем избирателям права голоса требует, чтобы ВПЛ могли сделать выбор, где им голосовать и баллотироваться: в избирательном округе, в котором они проживали ранее, или по месту их проживания в настоящий момент. К прочим ключевым вопросам, находящимся на повестке дня, относятся: требования к документам, которые могут оказаться трудновыполнимыми для перемещенных лиц; положение о голосовании по открепительным удостоверениям; информирование избирателей; обеспечение безопасности. Следует также учесть особые потребности ВПЛ, которые баллотируются как кандидаты. Необходимо учитывать риск применения насилия, так же как и базовые условия безопасности для обеспечения свободного волеизъявления ВПЛ. Необеспечение условий для участия ВПЛ в избирательном процессе может также привести к кризисным ситуациям в сфере безопасности.

Чем больше прав ВПЛ изложено в законодательстве, тем меньше риск его несоблюдения. Без политического согласия и четко определенных законодательством полномочий орган администрирования выборов может оказаться в сложной ситуации, но, все равно может использовать свои административные полномочия, чтобы попытаться обеспечить реализацию избирательных прав внутренне перемещенных лиц. В процессе разработки политики и законодательства надлежательной практикой является привлекать группы, представляющие ВПЛ, а также гражданское общество и орган администрирования выборов (учитывая, что он несет ответственность за реализацию принятых решений). База данных с высоким уровнем детализации

позволяет проводить обсуждения более обстоятельно и принимать более обоснованные решения. Этому также способствует изучение альтернативных подходов и международной практики. Решения на основе достигнутого консенсуса повышают шансы принятия положений относительно ВПЛ, избирательного процесса в целом и, в конечном итоге, окончательных результатов выборов. Разработку политики и законов следует проводить заблаговременно, до выборов, чтобы предусмотреть время для проведения исследований, консультаций, рассмотрения различных вариантов достижения консенсуса и реализации изменений. Политически чувствительные вопросы и сложности реализации на практике, о которых здесь идет речь, могут стать причиной того, что органы государственной власти проигнорируют избирательные права ВПЛ, – вот почему роль гражданского общества в предоставлении информации и проведении адвокации по данному вопросу является чрезвычайно важной.

В конце данной книги приводятся 17 рекомендаций, как увеличить участие ВПЛ в избирательных процессах. Необходимо с особым вниманием рассматривать конкретные обстоятельства в случае каждой страны или специфические культурные особенности. В глобальном масштабе IFES стремится прилагать усилия для поддержки реализации данных рекомендаций, часто в сотрудничестве с местными партнерами. Первоочередные рекомендации, содержащиеся в данной книге, содержат следующие позиции:

- Решения о создании условий для участия ВПЛ в избирательных процессах разрабатываются заранее, задолго до выборов или референдума, при этом выделяется достаточно времени для изучения обычно чувствительных и сложных политических, правовых и технических вопросов. Также выделяется время, необходимое для реализации принятых решений;
- Делаются попытки достигнуть межпартийного консенсуса, основанного на парламентском соглашении; при этом положения, которые регулируют участие ВПЛ в выборах, должны быть изложены в законе и/или политическом соглашении, где это вообще возможно;
- Законодательный орган и орган администрирования выборов проводят консультации с группами, представляющими ВПЛ, и другими заинтересованными сторонами, а также активно привлекают их для разработки законодательства, нормативных документов, стратегии и конкретных планов практической реализации;
- Исследования и данные относительно количества ВПЛ фиксируются и немедленно обнародуются с целью выявления любых возможных проблем и поиска наилучшего способа их решения на основе международного опыта;
- Особые меры вводятся в случае необходимости с целью способствовать равенству и возможностей представительства. К этим особым мерам могут относиться различные требования, касающиеся ценза оседлости, предоставление альтернативных документов, дополнительные возможности регистрации, голосование по открепительным удостоверениям, наличие материалов на дополнительных языках и т.д.;
- ВПЛ индивидуально предоставляется выбор, голосовать ли им в округах, где они проживали ранее, или в тех, где они проживают в настоящий момент, без каких-либо последствий для сохранения ими статуса ВПЛ или возможностей доступа к гуманитарной помощи.

## Вступление

В июне 2016 года Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) отметило, что в настоящий момент в четыре раза больше людей вынуждены покидать свои дома, чем десять лет назад. Исследование УВКБ ООН, базирующееся на данных, полученных от правительств, партнерских организаций и из собственных докладов УВКБ ООН, показало, что по состоянию на конец 2015 года, количество вынужденно перемещенных лиц по всему миру составляло 65,3 миллиона человек<sup>1</sup>. Из них подавляющее большинство – это лица, которые ищут убежища в своих собственных странах. В апреле 2016 года Центр мониторинга внутренних перемещений (ЦМВП) отметил, что “по состоянию на конец 2015 года 40,8 миллионов человек во всем мире стали внутренне перемещенными лицами в результате конфликтов и насилия... Нет данных относительно количества людей, которые стали внутренне перемещенными лицами из-за стихийных бедствий по состоянию на конец 2015 года”<sup>2</sup>. Годом ранее ЦМВП также отметил, что: “количество людей, которые были идентифицированы как внутренне перемещенные лица по причинам конфликтов и насилия, продолжает возрастать из года в год – с 19,3 миллионов в 1998 году до 38 миллионов в конце 2014 года”<sup>3</sup>.

Участие ВПЛ в выборах способствует более широкому участию населения в избирательном процессе, а также предотвращает маргинализацию. Политический голос ВПЛ необходим для диалога и обеспечения более высокой степени ответственности органов власти, что может оказаться особенно важным, если речь идет о положениях, услугах и решениях, так или иначе затрагивающих, прежде всего, самих ВПЛ. Участие ВПЛ в выборах также представляет собой эффективное средство примирения разделенных конфликтом обществ. Обеспечение реализации избирательного права в регионах, выходцами из которых они являются, а также по месту их нынешнего или будущего поселения, является главным и первоочередным компонентом долгосрочных решений, призванных урегулировать ситуацию с ВПЛ.

Однако во время реализации таких избирательных прав, относящихся к фундаментальным правам человека, предусмотренных международным правом, можно столкнуться с трудностями политического и практического характера. К проблемам практического порядка, о которых идет речь в данной книге, относятся повышенный риск злоупотреблений и потребность в дополнительном финансировании, которое часто необходимо для администрирования выборов. К политически чувствительным вопросам, отмеченным IFES в своей практике, относятся следующие:

- Смена места голосования воспринимается как окончательное принятие факта перемещения и/или территориальные потери;
- Изменение распределения избирательных округов, которое приводит к изменению электората, потенциально может изменить и результаты выборов;
- ВПЛ преимущественно воспринимаются как приверженцы одной определенной политической партии, таким образом не вызывая у представителей других партий желания решать вопросы, связанные с реализацией их избирательных прав;
- Неопределенность в вопросе, когда ВПЛ смогут, и смогут ли вообще вернуться в избирательные округа, выходцами из которых они являются.

<sup>1</sup> Global Trends, UNHCR, June 2016 [Глобальные тенденции, УВКБ ООН, июнь 2016 года]. Источник: <http://www.unhcr.org/uk/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>

<sup>2</sup> IDMC, Global Report on Internal Displacement, May 2016 [ЦМВП, Глобальный доклад о перемещении лиц внутри страны, май 2016]. Доступно по ссылке: <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>

<sup>3</sup> IDMC, Appeal 2015, March 2015 [ЦМВП, Воззвание 2015 года, март 2015 года]. Источник: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/201506-appeal-en.pdf>

На участие ВПЛ в выборах влияют по большей части те политические обстоятельства, которые в первую очередь стали причиной их перемещения, таким образом, их участие в выборах может усилить раскол в обществе, подрывая доверие к избирательному процессу. Для предотвращения конфликта подобного рода решения о правах ВПЛ и фактические положения, регулирующие их участие в избирательном процессе, должны быть согласованы с политическими силами, в идеале задолго до проведения выборов.

В целом можно утверждать, что существует определенная нехватка данных и результатов исследований, затрагивающих участие ВПЛ в выборах, однако существующие сведения говорят об их недостаточном участии в процессе<sup>4</sup>. В некоторых случаях ВПЛ явно не обладают юридическим правом голоса, иногда на протяжении длительного периода времени. Например, в Азербайджане ВПЛ, перемещенные в ходе Нагорно-Карабахского конфликта, по-прежнему не имеют прав, необходимых для полноценного участия в избирательном процессе в округах, на территории которых они проживают в настоящее время, несмотря на то, что с момента их перемещения прошло уже свыше 20 лет. Они могут голосовать и баллотироваться на парламентских выборах только в округах, выходцами из которых являются, однако поскольку эти округа в настоящее время оккупированы, ВПЛ не имеют возможности принимать участие в местных муниципальных выборах<sup>5</sup>. Когда ВПЛ все же обладают в полной мере избирательными правами, они, как правило, участвуют в выборах недостаточно активно. Например, в ходе парламентских выборов 2014 года в Украине было отмечено:

*“В целом с просьбами о временной смене адреса для голосования обратилось 190 200 избирателей, из которых 3600 лиц являлись избирателями из Крыма и 32 800 лиц – избирателями из Донецкой и Луганской областей. Нет сведений относительно того, сколько упомянутых избирателей из Крыма, Донецкой и Луганской областей являлись ВПЛ, однако, принимая во внимание, что в это время общая численность совершеннолетних ВПЛ составляла приблизительно 287 900 человек, создается впечатление, что регистрация ВПЛ в качестве избирателей по месту временного проживания и, соответственно, их участие в выборах было относительно незначительным”<sup>6</sup>.*

Цель этой книги - стать достаточно полным и всеобъемлющим руководством для органов администрирования выборов и всех заинтересованных сторон, которые обсуждают и обдумывают вопросы, связанные с голосованием ВПЛ. В ней освещаются юридические и практические

---

<sup>4</sup> См., например: *“From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement”* The Brookings Institution, London School of Economics, 2011. [*“От ответственности к реагированию: оценка национальных подходов к вопросам внутреннего перемещения”*, Институт Брукингса, Лондонская школа экономики, 2011 год]. Источник:

<http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/11/responsibility-response-ferris/from-responsibility-to-response-nov-2011.pdf>

<sup>5</sup> *“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 [*“Можете ли Вы быть ВПЛ на протяжении 20 лет?”*, Юлия Гуреева-Алиева и Табиб Хусейнов, Проект внутреннего перемещения Института Брукингса – Лондонской школы экономики, декабрь 2011 года] Источник: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/12/idp%20host%20communities%20azerbaijan/12\\_idp\\_host\\_communities\\_azerbaijan.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/12/idp%20host%20communities%20azerbaijan/12_idp_host_communities_azerbaijan.pdf)

<sup>6</sup> *“Internally Displaced Persons and Elections under Military Conflict in Ukraine,”* Dororta Woroniecka-Krzyzanowska and Nika Palaguta, Journal of Refugee Studies, June 2016 [*“Внутренне перемещенные лица и выборы в условиях военного конфликта в Украине”*, Дорорта Воронецкая-Крижановская и Ника Палагута, Журнал по изучению проблем беженцев, июнь 2016 года].



вопросы, касающиеся участия ВПЛ в выборах, и дается общий обзор: 1) обязательств и стандартов, существующих согласно международному праву; 2) операционных вопросов и примеров лучшего опыта; 3) разработки законодательства, политики и операционных планов; 4) роли гражданского общества и международной общественности; а также 5) рекомендаций относительно усовершенствования процесса реализации избирательных прав ВПЛ. Также составлен список источников, прилагающийся к данному документу, который включает широкий спектр общих публикаций, а также доклады по странам. ВПЛ рассматриваются в документе как избиратели, а также как кандидаты на избирательные должности.

## **Международные обязательства и положения относительно участия ВПЛ в избирательном процессе**

ВПЛ, как правило, являются гражданами страны, в границах которой они были перемещены, и, таким образом, имеют полное право участвовать в избирательных процессах, предусмотренное в документах по правам человека, в том числе во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) и в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), а также в национальном законодательстве. Эти и другие документы международного права содержат обязательства недопущения дискриминации, в том числе защиты прав женщин, расовых меньшинств и лиц с инвалидностью, – групп, которые обычно преобладают среди перемещенного населения. Несмотря на то, что в отдельных случаях допускаются запреты на реализацию избирательных прав, они должны налагаться только на законных основаниях и в соответствии с принципом пропорциональности. В официальных толкованиях МПГПП и других документах отмечается, что государства обязаны принимать эффективные и позитивные меры для обеспечения помощи гражданам на пути преодоления ими определенных трудностей при реализации своих прав. Если участие ВПЛ в выборах действительно не угрожает избирательному процессу в целом, необходимо приложить особые усилия для расширения их участия в выборах. Различные политические обязывающие документы более четко очерчивают избирательные права ВПЛ, в частности в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны указывается право ВПЛ принимать всестороннее и равноправное участие в ведении государственных дел на всех уровнях и иметь равный доступ к государственной службе. То же утверждается в заявлениях Совета Европы с 2006 по 2009 гг.<sup>7</sup>

В статье 25 МПГПП отмечается:

*“Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации (...) и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе”.*

<sup>7</sup> Для получения дополнительной информации см.: *“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 [“Демократия и внутренне перемещенные лица: права на участие в политической жизни, в частности право избирать и быть избранным”, Грейс и Муни, Американское товарищество международного права, 2007]. Источник: [http://www.geneseo.edu/~iompress/grace\\_mooney\\_IDP\\_participation.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/grace_mooney_IDP_participation.pdf)

В вышеупомянутой Статье 25 четко говорится о “праве и возможности”, таким образом, подчеркивается наличие возможности на практике реализовать свои политические права. Орган Международного пакта о гражданских и политических правах, Комитет по правам человека подчеркивает, что “Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять”<sup>8</sup>. Комитет отмечает, что: “Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как ... ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса”<sup>9</sup>. Это заявление можно интерпретировать таким образом, что на государствах лежит груз ответственности, требующий принять дополнительные меры для обеспечения участия в выборах ВПЛ, которые в реальности сталкиваются с конкретными трудностями, учитывая тот факт, что они вынужденно проживают вдали от своих домов.

МПГПП также включает общие обязательства, в которых речь идет о недискриминации и которые требуют активного противодействия актам дискриминации<sup>10</sup>. Другие соглашения, в том числе имеющие почти универсальную поддержку, идут еще дальше в вопросах защиты уязвимых групп населения, в частности, женщин, расовых меньшинств и лиц с инвалидностью, – групп, которые обычно преобладают среди перемещенного населения<sup>11</sup>. Эти международные соглашения подчеркивают необходимость особых мер, обеспечивающих фактическое равноправие при участии в избирательных процессах.

В Замечаниях общего порядка к статье 25 МПГПП признается, что в некоторых случаях запрет реализации политических прав возможен, если это является “обоснованным”<sup>12</sup>. В целом частичная отмена договорных обязательств может считаться приемлемой, если она вызвана объективными причинами, не является дискриминационной, используется для достижения законной цели, совместима с обязательствами придерживаться принципа верховенства права и конвенций, а также является пропорциональной. Таким образом, любое ограничение избирательных прав ВПЛ должно происходить только на законном основании, таком как требование обеспечения целостности избирательного процесса в целом, а также должно быть пропорциональным. Правовая практика и замечания Комитета ООН по правам человека и Совета ООН по правам человека указывают на важность гарантированного выполнения странами-участницами Статьи 25 МПГПП<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25, параграф 11.

<sup>9</sup> Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25, параграф 12.

<sup>10</sup> МПГПП, Статья 26, “Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства”.

<sup>11</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), Конвенция о правах инвалидов (КПИ). МПГПП на настоящий момент ратифицировали 167 государств, КЛДЖ – 189 государств, КЛРД – 177 государств, КПИ – 164 государства.

<sup>12</sup> См., например, Замечание общего порядка 25, авторитетное толкование статьи 25 МПГПП органом контроля соблюдения договора, которое отмечает: “Осуществление этих прав гражданами может быть приостановлено или отменено только по установленным законом объективным и обоснованным причинам”. Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25, параграф 4.

<sup>13</sup> Например, в Заключительных замечаниях по вопросам Колумбии, 2004 год, Комитет по правам человека высказал “обеспокоенность по поводу трудностей, с которыми сталкиваются внутренне перемещенные лица при реализации своих гражданских прав, в частности, права голоса. Стране-

Несмотря на то, что на настоящий момент нет четких ссылок на ВПЛ в международных договорах и в официальном толковании их договорными органами<sup>14</sup>, эта часть международного законодательства продолжает развиваться. В частности, в одном недавно принятом соглашении Африканского Союза содержится конкретное положение относительно избирательных прав ВПЛ. Кампальская конвенция<sup>15</sup> однозначно обязывает страны-участницы соглашения “принимать необходимые меры по обеспечению лицам, перемещенным внутри страны, которые являются гражданами в государстве их гражданской принадлежности, возможности пользоваться их гражданскими и политическим правами, в особенности, правом участвовать в ведении государственных дел, правом избирать и быть избранным на государственные должности”<sup>16</sup>.

Кроме того, избирательные права ВПЛ четко обозначаются в различных политических документах, в том числе в “Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны”, которые являются основным международным соглашением, освещающим вопросы внутреннего перемещения, одобренным на Всемирном саммите ООН 2005 года. В Принципе 22 (1) (d) отмечается: “Перемещенные внутри страны лица, независимо от того, проживают ли они в лагерях или нет, не подлежат какой бы то ни было дискриминации вследствие их перемещения при пользовании следующими правами: (...) d) правом голосовать и участвовать в ведении государственных и общественных дел, включая право доступа к средствам, необходимым для осуществления этого права”. Принцип 29 (1) изложен следующим образом: “Перемещенные внутри страны лица, которые вернулись в свои дома или места постоянного проживания либо переселились в какую-либо другую часть страны, не подлежат дискриминации вследствие их перемещения. Они имеют право принимать всестороннее и равноправное участие в ведении государственных дел на всех уровнях и имеют равный доступ к государственной службе”<sup>17</sup>.

Комитет Министров Совета Европы в 2006 году заявил: “Страны-участницы обязаны принять соответствующие правовые и практические меры для того, чтобы обеспечить внутренне перемещенным лицам возможности эффективно осуществлять свое право голоса на национальных, региональных или местных выборах и гарантировать, что это право не будет нарушено препятствиями практического характера”. В 2009 году Парламентская ассамблея

---

*участнице надлежит (...) принять необходимые меры для обеспечения возможностей реализовать свои права, гарантированные статьей 25, перемещенным лицам”. Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания, 2004 год (CCPR/CO/80/COL), пункт 19. Аналогичным образом, в Докладе Комитета ООН по правам человека по вопросам Конго, датированном 2009 годом, отмечается, что: “Национальная избирательная комиссия в сотрудничестве с Миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) и другими партнерами должна обеспечить регистрацию перемещенных лиц в качестве избирателей и должна получить поддержку, чтобы найти способы обеспечения (например, с помощью положений о голосовании по открепительным удостоверениям) возможностей для перемещенных лиц фактически реализовать свои политические права”. Комитет по правам человека/10/59 (Совместный доклад о помощи и увеличении возможностей, 2009).*

<sup>14</sup> За исключением Комитета по ликвидации расовой дискриминации, который упоминал избирательные права ВПЛ в 1996 году в контексте их возвращения. Общая рекомендация XXII к статье 5 Конвенции о статусе беженцев, Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1996 год.

<sup>15</sup> Конвенция Африканского союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке, известная как Кампальская конвенция. Конвенция вступила в силу в декабре 2012 года и на момент утверждения была подписана 40 и ратифицирована 25 странами-участницами Африканского союза. Источник: <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>

<sup>16</sup> Конвенция Африканского союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке, статья 9(2)

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

Совета Европы рекомендовала Комитету Министров “обеспечить возможность ВПЛ осуществлять свое право на участие в ведении государственных дел на всех уровнях, в том числе право голосовать или выставлять свою кандидатуру на выборах, для чего могут понадобиться особые меры, такие как регистрация избирателей среди ВПЛ, или же голосование по открепительным удостоверениям”<sup>18</sup>. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) рекомендовала: “уделить особое внимание избирательным правам ВПЛ во время работы ОБСЕ, состоящей в наблюдении за выборами, мониторинге способности ВПЛ голосовать и продвижении реформ для обеспечения полной реализации ими своего права на участие в избирательном процессе”<sup>19</sup>.

## **Практическая деятельность и проблемные вопросы**

### **Проблемные вопросы целостности избирательного процесса**

Международные стандарты, о которых речь шла выше, дают государствам много информации к размышлению касательно конкретных трудностей, с которыми сталкиваются ВПЛ, принимая участие в выборах, а также особых мер, необходимых для их преодоления. Такие особые меры могут включать менее жесткие требования к документам, упрощенные механизмы смены избирательных округов и/или процедуры организации голосования по открепительным удостоверениям. Они могут быть согласованы или специально для ВПЛ, или для более широких слоев населения.

Данное упрощение процедур увеличивает возможности граждан реализовать свои избирательные права. Также, однако, оно увеличивает риск мошенничества и может негативно повлиять на целостность избирательного процесса в целом, что в свою очередь поставит под угрозу право всех избирателей на справедливые выборы, отражающие волю народа. Например, упрощенные требования к документам, удостоверяющим личность и подтверждающим право голоса, повышают риск выдачи человеком себя за кого-то другого, а также риск многократной регистрации/голосования. Кроме того, возможности ВПЛ подавать жалобы или апелляции могут быть ограничены в том случае, если существует требование подавать их в том округе, в котором данный голос учитывается (что требует визита в округ их прежнего проживания, который они вынуждены были покинуть).

Перемещенные избиратели часто более уязвимы для манипулирования, чем неподвижные граждане. Например, многие ВПЛ вынуждены полагаться на правительственную или неправительственную гуманитарную помощь для удовлетворения базовых потребностей ради выживания, из-за чего они могут оказаться подвержены эксплуатации недобросовестными политическими деятелями. Органам администрирования выборов может оказаться сложнее набрать и подготовить квалифицированные кадры для работы на избирательных участках в зонах проживания ВПЛ. Этот фактор, в сочетании с трудностями голосования ВПЛ и сложностью процесса подсчета их голосов, повышает риск злоупотреблений. Риск мошенничества также возрастает при

---

<sup>18</sup> Рекомендация 1877 (2009), “Europe’s forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons,” 15.3.12. [“Забытые люди Европы: защита прав человека в делах лиц, долгое время являющихся внутренне перемещенными лицами” 15.3.12. По данным: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en>

<sup>19</sup> Дополнительное совещание по человеческому измерению ОБСЕ “Внутренне перемещенные лица”, итоговый отчет, 2004. Источник: <http://www.osce.org/odihr/38887?download=true>



практике менее тщательного контроля избирательных участков для ВПЛ, поскольку партии могут быть слабо организованы и, таким образом, в меньшей степени способны обеспечить присутствие своих представителей на избирательных участках во время голосования и подведения итогов с целью мониторинга процесса. Подобным образом, для гражданских групп наблюдения будет труднее набрать людей среди перемещенных лиц или привлечь волонтеров для работы в районах проживания ВПЛ, особенно если возникают проблемы личной безопасности. Средства массовой информации могут оказаться менее внимательными, если до мест голосования для ВПЛ тяжело добраться, или если в этих местах существует высокий риск для безопасности.

Можно предпринять разнообразные меры для снижения риска мошенничества. К таковым относятся: повышение прозрачности (например, своевременное распространение информации относительно процедур и результатов выборов); введение высокого уровня контроля (который будет осуществляться доверенными лицами, наблюдателями и представителями средств массовой информации); создание эффективного механизма разрешения избирательных споров; а также наложение более суровых санкций за нарушение избирательного законодательства. Штрафные санкции, применяемые на практике, могут оказаться эффективным методом предотвращения мошенничества. Например, исключение кандидатов из партийных списков в качестве механизма принудительного применения правил и положений Временной избирательной комиссии было использовано ОБСЕ в Боснии в 1996 году, когда была создана Апелляционная подкомиссия для рассмотрения избирательных жалоб (EASC)<sup>20</sup>. Напряженные усилия граждан и международной общественности в ходе наблюдения за выборами, а также внимание средств массовой информации на всех этапах избирательного процесса могут сыграть важную роль в сдерживании фальсификации выборов и выявлении злоупотреблений.

Если не будут применены вышеупомянутые превентивные меры, то целостность избирательного процесса может оказаться под угрозой. Во время проведения парламентских выборов в Азербайджане в 2000 году заинтересованные лица поставили под сомнение прозрачность избирательного процесса, принимая во внимание отсутствие местного мониторинга, и подняли вопрос о целостности и точности избирательного процесса<sup>21</sup>.

В IFES разработали уникальный инструмент для оценки вопросов целостности избирательного процесса и разработки эффективных решений. В контексте полного избирательного цикла, методика оценки целостности избирательного процесса (ОЦВ) направлена на решение вопросов целостности, которые возникают на фоне участия в выборах ВПЛ, особенно с точки зрения обеспечения реализации избирательных прав ВПЛ наиболее эффективным способом, который в свою очередь не угрожал бы целостности избирательного процесса.

## Ценз оседлости

Обусловленность права голосовать и баллотироваться на избирательную должность в избирательном округе фактом проживания в нем считается общепринятым ограничением, поскольку это правило можно в целом рассматривать как залог того, что выборы будут отражать волю населения, а кандидаты будут иметь лучшее представление о нуждах электората, поскольку

<sup>20</sup> *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections*, Participatory Elections Project (PEP), May 2003 [Тематические исследования вопросов участия вынужденных мигрантов в выборах, Проект участия в выборах (ПУВ), май 2003 года].

<sup>21</sup> *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: the OSCE Region*, Erin Mooney and Balkees Jarrah [Избирательные права внутренне перемещенных лиц: регион ОБСЕ, Ерин Муни и Балкис Джарра].

сами проживают в той же местности. Однако данное условие часто представляется весьма проблематичным для ВПЛ, принимая во внимание, что они могут быть все еще законным образом зарегистрированы в округах, где проживали ранее, а также то, что при смене избирательных округов они могут столкнуться с препятствиями практического характера; или же возможна ситуация, когда они только-только переехали на территорию нового избирательного округа. Данные обстоятельства могут привести к тому, что они фактически потеряют свои избирательные права; при этом ВПЛ могут сохранить юридическое право участвовать в выборах, но не получат возможности воспользоваться им на практике.

В официальном толковании МПГПП отмечается, что “Если при регистрации применяется ценз оседлости, эта мера должна быть обоснованной и не должна лишать бездомных лиц права голоса”<sup>22</sup>. Можно утверждать, что ВПЛ в определенной мере относятся к бездомным, и, таким образом, их нельзя лишать права голоса из-за требования к оседлости. ВПЛ уже не являются резидентами округа своего происхождения, однако они могут пожелать по-прежнему голосовать или баллотироваться на избирательные должности именно в нем, либо они могут предпочесть сменить избирательный округ на тот, в котором проживают сейчас или будут проживать в будущем. Таким образом, на государствах лежит обязанность сформировать механизмы, которые обеспечили бы возможность ВПЛ принимать участие в выборах, даже если они в настоящее время не проживают на территории своего избирательного округа, или не бывали в избирательном округе на протяжении достаточно продолжительного периода времени<sup>23</sup>.

Советская система прописки часто рассматривается как мера, из-за которой некоторые граждане фактически лишены права на участие в выборах в течение долгого времени после ее официальной отмены, поскольку перемещенное население может получить статус резидента или изменить место проживания только с разрешения органов государственной власти. Например, в Армении и Азербайджане перемещенными лицами чрезвычайно сложно зарегистрироваться в качестве избирателей по месту их нынешнего проживания, даже после двух десятилетий, прошедших с момента перемещения. Таким же образом, в Украине смена избирательного округа требует изменения гражданской регистрации, что весьма сложно из-за требования подтверждения адреса проживания третьими лицами (обычно собственниками жилых помещений, которые не стремятся его подтвердить), из-за чего ВПЛ оказываются в ситуации, когда они не могут принимать участие в парламентских выборах по мажоритарной системе и в выборах местных органов власти. Подобным образом в Грузии ВПЛ из Абхазии и Южной Осетии были лишены права принимать участие в выборах, однако потом получили все права, позволяющие им голосовать на местных выборах (в 2001 году), а также во время парламентских выборов по мажоритарной системе (в 2003 году). Соответствующая реформа была проведена после рассмотрения судебного иска ВПЛ Конституционным судом и критики со стороны международной общественности. До этого ВПЛ не имели возможности принимать участие в выборах в избирательных округах, на территории которых они проживали, если они не перерегистрировались на новом месте и не отказались от своего статуса ВПЛ.

---

<sup>22</sup> Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка 25, параграф 11.

<sup>23</sup> В Кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах авторитетной Венецианской комиссии отмечается, что “необходимая продолжительность проживания не должна превышать шести месяцев; более длительный срок может устанавливаться исключительно с целью защиты национальных меньшинств”. Пункт I 1.1 с iii-iv: iii. Венецианская комиссия, которая раньше называлась «Европейская комиссия «За демократию через право»» объединяет 60 стран-участниц четырех континентов.

Вполне возможно тщательно структурировать систему таким образом, чтобы ВПЛ не были лишены права голоса из-за ценза оседлости. Например, выборы 1996 года в Боснии были проведены в соответствии с положениями Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине (Дейтонские мирные соглашения), которые обеспечили комплексный план дальнейших выборов. Несмотря на то, что данное соглашение было призвано способствовать возвращению внутренне перемещенных лиц в места их происхождения, перемещенному населению также были предоставлены возможности регистрироваться и голосовать в округах их нынешнего или будущего проживания. Были предусмотрены такие процедуры, как голосование по открепительным удостоверениям с целью расширить участие в выборах перемещенных лиц, а также “обеспечить, что этнические чистки, которые диктовали людям, где жить, не диктовали им, как и где голосовать и где, в конечном итоге, будет пребывать власть”<sup>24</sup>. Нормативно-правовая база четко обозначила требования и процедуры регистрации ВПЛ в избирательном округе по их выбору.

## Выбор округа

Внутренне перемещенные лица фактически располагают двумя возможностями относительно того, где будет зарегистрирован их голос: округ, где они проживали изначально, или избирательный округ, на территории которого они проживают в настоящее время, будучи перемещенными лицами. В некоторых достаточно специфических ситуациях, как-то послевоенные выборы в Боснии 1996-1997 годов, им может быть предоставлена возможность выбрать округ, на территории которого они будут проживать в будущем. С целью обеспечения равенства голосов, ВПЛ, так же, как и другие граждане, должны быть зарегистрированы в одном избирательном округе. В случаях долговременного перемещения можно утверждать, что суть полноценного избирательного права состоит в том, чтобы ВПЛ могли сделать выбор, где именно им голосовать и баллотироваться<sup>25</sup>. Этот выбор можно рассматривать как фактор, способствующий участию ВПЛ в политическом процессе и возможность поиска долгосрочных решений.

Венецианская комиссия отмечает: “Если лица в исключительных обстоятельствах были перемещены против их воли, следует предусмотреть для них такую возможность, в соответствии с которой они могли бы рассматриваться в качестве резидентов по предыдущему месту проживания”<sup>26</sup>. Следует учитывать, что право на возвращение в родной округ и право голосовать по нынешнему месту проживания не исключают друг друга<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> IOM, *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections*, Participatory Elections Project (PEP), May 2003 [IOM, *Тематические исследования вопросов участия вынужденных мигрантов в выборах*, Проект участия в выборах (ПУВ), май 2003 года]

<sup>25</sup> См., например: “*The Voting Rights of Internally Displaced Persons: the OSCE Region*”, Occasional Paper, 2004. The Brookings Institution - John Hopkins SAIS [“*Избирательные права внутренне перемещенных лиц: регион ОБСЕ*”, Непериодическая публикация, 2004]. Институт Брукинса – Джон Хопкинс SAIS. Источник: [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20041105\\_osce.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20041105_osce.pdf). Также “*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 [“*Включение руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны в национальное законодательство: проблемы и задачи*”, Раздел 13, Грейс и Муни, Проект Брукинса-Берна и Американского товарищества международного права]. Источник: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/19-internal-displacement/0119\\_internal\\_displacement\\_complete.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/19-internal-displacement/0119_internal_displacement_complete.pdf)

<sup>26</sup> The Venice Commission’s Code of Good Practice in Electoral Matters, 15 [Венецианская комиссия, Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, 15].

<sup>27</sup> Simon Bagshaw, *Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region*, September 2000 [Саймон Багшоу, *Внутренне перемещенные лица и участие в политической жизни: Регион ОБСЕ*, сентябрь 2000 года]. Источник: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2000/9/politicalparticipation->

В ситуациях, когда ВПЛ голосуют в округах своего происхождения, откуда они вынуждены были бежать, поддержание связи с этими округами дает им определенные преимущества, а представители, избранные в данных округах, вероятно, будут более активно поддерживать ВПЛ. Однако вернуться, чтобы зарегистрироваться, проголосовать или баллотироваться в округе первоначального проживания, может оказаться трудным и часто небезопасным делом. Таким образом, для включения таких избирателей в политический процесс необходимо голосование по открепительным удостоверениям. Также для любого внутренне перемещенного лица, которое стало избранным представителем, сложно работать в своей новой должности, пока он или она не будут вновь находиться в том районе, где его или ее избрали, что, в конце концов, может помешать ВПЛ баллотироваться в округах своего происхождения.

Предоставление ВПЛ возможности зарегистрироваться, голосовать, баллотироваться на избирательные должности в округе, где они в настоящий момент проживают, фактически означает обеспечение избирательных прав перемещенного населения, особенно в случаях долгосрочного перемещения. Это не столь сложно с практической точки зрения и поощряет взаимодействие с другими гражданами и интеграцию в общество. Однако этот вариант содержит в себе риск подтверждения окончательного принятия факта перемещения, что часто является политически чувствительным вопросом, особенно в конфликтных ситуациях. Также в этом случае может возникнуть негативная реакция со стороны других граждан, проживающих в данном районе, которые могут посчитать, что ВПЛ узурпируют властные полномочия в их округе, особенно если ВПЛ начинают представлять собой большинство населения. Вот почему, учитывая вышеперечисленные проблемы, можно сказать, что ограничение политического участия внутренне перемещенных лиц только районом их настоящего проживания можно рассматривать как чрезмерно узкий и “необоснованный” подход.

В прошлом ВПЛ в некоторых случаях предоставляли возможность отдавать свой голос в округах, где они планировали жить в будущем. Весьма маловероятно, что этот вариант будет использован вновь, разве что в случае весьма специфичной конфликтной ситуации. Раньше к нему прибегали в Сьерра-Леоне и в Боснии, причем с очень сильно различающимися результатами. В Сьерра-Леоне в 2002 году не было засвидетельствовано никаких попыток манипуляций. Однако в Боснии в 1996 году имело место широкое применение данного принципа, что, в конце концов, привело к пересмотру избирательного кодекса с целью исключить возможность ВПЛ голосовать в избирательных кругах их будущего проживания. Во время выборов 1996 года не существовало условия, согласно которому регистрация в избирательном округе должна осуществляться в зависимости от информации, указывающей на прямую связь с проживанием на территории этого округа в будущем. Радикальная Сербская демократическая партия (СДП), как сообщалось, манипулировала данным положением, регистрируя ВПЛ и беженцев в муниципалитетах, где она, скорее всего, не способна была получить большое количество голосов. В некоторых местах условием предоставления гуманитарной помощи было предоставление документов, которые подтверждали голосование в муниципалитете будущего проживания. Муниципальные выборы, сперва запланированные на 1996 год, были отложены до 1997 года в значительной мере вследствие использования вышеупомянутого положения в некоторых округах<sup>28</sup>.

---

bagshaw/2000\_politicalparticipation.pdf

<sup>28</sup> Для получения дополнительной информации см.: IOM, *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections*, Participatory Elections Project (PEP), May 2003 [IOM, *Тематические исследования вопросов участия вынужденных мигрантов в выборах*, Проект участия в выборах (ПУВ), май 2003 года].



Полноценное обеспечение реализации избирательных прав перемещенных граждан может предусматривать требование, согласно которому ВПЛ должна быть гарантирована возможность регистрироваться и голосовать в избирательном округе по их выбору. Там, где приоритетом является включение ВПЛ в общественные и политические процессы, за ВПЛ, скорее всего, будет признано право сделать этот выбор.

## Избирательная система

Избирательная система, которая используется в каждом конкретном случае, – это особый вопрос, который остается на усмотрение государства. Несмотря на это, во время выбора данной системы необходимо учитывать множество факторов, и одним из аргументов, особенно в постконфликтных ситуациях, является воздействие, которое она окажет на судьбу ВПЛ<sup>29</sup>.

Для перемещенных избирателей относительно просто принимать участие в выборах в едином общегосударственном округе, например, в выборах главы государства или в референдуме, поскольку ВПЛ могут голосовать, даже будучи перемещенными, без необходимости менять округ или возвращаться в район своего происхождения (что может оказаться дорого, сложно и небезопасно). Также этот вариант проще для органов администрирования выборов, поскольку существует лишь один стандартный бюллетень, который используется по всей стране, и, таким образом, нет необходимости обеспечивать внутренне перемещенных лиц бюллетенями, специально изготовленными для их избирательных округов.

Парламентские, региональные и местные выборы часто основываются на системе округов, в каждом из которых избирается один или несколько представителей (избиратели затем получают бюллетени, уникальные для каждого конкретного округа). Обеспечение возможностей перемещенных лиц принимать участие в выборах, основанных на системе избирательных округов, – это политически и административно сложное задание в силу ряда причин, среди которых – выбор между округами изначального и нынешнего проживания, требования к предоставлению документов, а также риск для личной безопасности. Участие ВПЛ в выборах может также иметь более яркие политические последствия в округе, где их большое число может изменить состав электората и, таким образом, потенциально изменить результаты выборов. Наконец, значительные и постоянные изменения демографической ситуации в избирательном округе, например, по причине перемещения больших групп ВПЛ, могут вызвать необходимость проведения нового и, возможно, политически спорного разграничения избирательных округов с целью поддерживать пропорциональность между различными избирательными округами и обеспечивать, таким образом, равенство голосов. С учетом всего вышеперечисленного, в ситуациях, когда речь идет об избирательных правах ВПЛ, не редкость ограничение их конкретной предвыборной гонкой. Например, во время выборов 2005 года в Либерии перемещенным избирателям было разрешено голосовать только на президентских выборах. Это не согласуется с Руководящими принципами, в которых отмечается “право принимать всестороннее и равноправное участие в ведении государственных дел на всех уровнях”<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Grace and Fischer, *Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards and Best Practices*, 2003 [Грейс и Фишер, Обеспечение избирательных прав вынужденных мигрантов: проблемы, стандарты и наилучший опыт, 2003]. Источник: [http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards\\_Final.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf)

<sup>30</sup> *Guiding Principles of Internal Displacement*, principle 29(1) [Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, принцип 29(1)].

## Требования к документам

Участие в выборах обычно предусматривает существование определенного механизма, который требует доказать свое право на участие в выборах и предоставить удостоверение личности. Эти основополагающие меры по обеспечению целостности избирательного процесса, как правило, требуют использования документальных доказательств. Однако предоставление таких доказательств часто исключительно сложно для ВПЛ, поскольку их документы могут быть уничтожены, конфискованы или потеряны во время перемещения. Это обстоятельство может поставить перед законодательным органом и органом администрирования выборов непростую дилемму, поскольку требования предоставления документов сокращают возможности фальсифицировать выборы, однако чем жестче такие требования, тем сложнее ВПЛ принимать участие в выборах, в результате чего возникает риск, что выборы могут оказаться неинклюзивными. Соблюдение баланса между обеспечением целостности избирательного процесса и гарантированием реализации избирательных прав представляет собой сложную задачу, пути решения которой зависят от местных условий и могут меняться вместе с изменяющимися обстоятельствами.

В идеале внутренне перемещенным лицам должны оперативно предоставляться новые документы для удостоверения личности и избирательной идентификации, или же можно предложить альтернативные решения, в частности, позволить использовать аффидевит или комбинацию разных документов, например, свидетельства о рождении и счетов за электроэнергию. Руководящий принцип 20 из “Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны” определяет, что органы власти должны способствовать выдаче ВПЛ новых документов или замене документов, утерянных во время перемещения, без каких-либо необоснованных условий, таких как требование возвращения на место обычного проживания<sup>31</sup>. Это утверждение можно толковать шире – таким образом, что ВПЛ должны получить возможность оформлять избирательную документацию без требований возвращения на место обычного проживания.

Трудности при оформлении новых документов указывают на то, что вопросы участия в выборах ВПЛ должны решаться оперативно, чтобы оставалось достаточно времени для реализации соответствующих процедур. Бюрократические процедуры, которые проводятся на незнакомом избирателям языке, могут также создавать практические препятствия участию в избирательных процессах. Во многих случаях ВПЛ были перемещены именно органами государственной власти, потому позднее они могут не пожелать обращаться в те же самые организации (например, так случилось в Сирии, Ливии, Шри-Ланке и Косово). В таких случаях может возникнуть также риск для личной безопасности, дискриминация и манипулирование со стороны органов власти. Например, в Боснии и Хорватии из-за систематической дискриминации этнических меньшинств ВПЛ было исключительно трудно получить официальные документы, в результате чего они фактически были лишены права участвовать в выборах. В Боснии радикально настроенные партии использовали государственную машину, чтобы консолидировать территориальные завоевания, осуществленные во время войны, с помощью персонала муниципальных служб, из-за чего избирателям, представлявшим меньшинства, было сложно получить необходимые

---

<sup>31</sup> “2. Для целей обеспечения этого права для перемещенных внутри страны лиц, соответствующие органы власти выдают им все документы, необходимые для осуществления и реализации их законных прав, такие как паспорта, удостоверения личности, свидетельства о рождении и свидетельства о браке. Органы власти содействуют, в частности, выдаче новых документов или замене документов, утерянных во время перемещения, без каких-либо необоснованных условий, таких как требование возвращения на место обычного проживания для получения этих или других необходимых документов”. *Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, принцип 20.*

документы и завершить процесс регистрации для участия в выборах, что в конечном итоге ограничило их возможность принять участие в выборах. Такая тонкая тактика оказалась менее заметной, чем массовое применение принципа голосования в “избирательном округе будущего проживания”, ее невозможно было отследить, а нарушения – с легкостью исправить<sup>32</sup>. В Хорватии дискриминационная практика по отношению к перемещенным представителям сербского меньшинства в том, что касается доступа к оформлению документации и процедурам голосования, привела к фактическому лишению избирательных прав многих перемещенных сербов, которые оказались неспособны предъявить необходимые документы в день выборов. Сербь должны были получить хорватское удостоверение гражданина и удостоверение личности от хорватского правительства<sup>33</sup>. В Шри-Ланке ВПЛ столкнулись с риском для личной безопасности и преградами административного и финансового характера во время совершения обязательных визитов в свои родные округа для замены утраченных документов и/или получения подтверждения, необходимого для выдачи им новых документов. В IFES на тот момент сотрудничали с организациями гражданского общества (ОГО) с целью создания “мобильных клиник” для оказания помощи тамилам, которые возвращались с целью получить необходимые новые документы вместо утраченных. Люди, возвращавшиеся в свои округа, не могли позволить себе оплатить ни стоимость проезда на автобусе, ни стоимость марок и не располагали свободным временем, необходимым для поездки туда и обратно. В IFES работали над информационно-просветительскими инициативами в рамках данного проекта, в то время как партнерские организации IFES сотрудничали непосредственно с государственными чиновниками, чтоб помочь ВПЛ заполнять необходимые формы и придерживаться надлежащих процедур.

К возможным путям решения проблем с документацией относятся следующие:

- Специальные процедуры, которые предусматривают, что органы администрирования выборов осуществляют поиск документов и/или их проверку. Такой метод был использован во время выборов в Боснии в 1996 году, когда ОБСЕ создало Подкомиссию по проверке личностей избирателей с целью оказания помощи тем из них, у кого не оказалось документов и кто не был обнаружен в базе данных, созданной на основе переписи населения;
- Проведение общей регистрации, либо переписи населения незадолго до выборов, которые со временем будут использованы как основа для регистрации избирателей. Это было не так давно проделано в Пакистане с помощью общегосударственного органа ведения гражданского реестра, а также в Косово с помощью Совместной группы по регистрации населения, созданной с целью предоставить всем гражданам возможность одновременно зарегистрироваться в гражданском реестре и реестре избирателей во время муниципальных выборов 2000 года;
- Регистрация избирателей, в ходе которой выдается документ, который также может выполнять функцию удостоверения личности. Например, в Нигерии в 2015 году предварительная регистрация избирателей предусматривала выдачу карточек избирателя, включающих биометрические данные, которые, в принципе, потом могли быть считаны на избирательных участках в день выборов;

<sup>32</sup> Для получения дополнительной информации см.: IOM, *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections*, Participatory Elections Project (PEP), May 2003 [IOM, *Тематические исследования вопросов участия вынужденных мигрантов в выборах*, Проект участия в выборах (ПУВ), май 2003 года].

<sup>33</sup> Simon Bagshaw, *Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region*, September 2000 [Саймон Багшоу, *Внутренне перемещенные лица и участие в политической жизни: Регион ОБСЕ*, сентябрь 2000 года].

- Социальная верификация, суть которой заключается в том, что право лица принимать участие в выборах может быть подтверждено, например, авторитетной фигурой в общине, или же определенным числом избирателей. Этот вариант чаще всего используется для проведения референдумов и был недавно применен во время проведения референдума в Южном Судане в 2011 году; а также
- Аффидевит, который подписывают по требованию подтвердить статус резидента, когда у избирателя нет документов. В 2013 году Избирательная комиссия Зимбабве ввела процедуру составления аффидевита, которая позволяла избирателям, не располагающим необходимыми документами, подтвердить свой статус резидента путем подписания данного документа<sup>34</sup>.

## Голосование по открепительным удостоверениям

Личное присутствие во время голосования в избирательном округе, к которому внутренне перемещенные лица принадлежали прежде, может оказаться для них весьма проблематичным, поскольку связано с поездками в район, откуда они вынуждены были бежать. Могут возникнуть проблемы с точки зрения безопасности, чувствительные политические последствия, связанные с их возвращением, а также для этого необходимы временные и финансовые затраты – все это может стать преградой на пути участия ВПЛ в выборах. Ситуация может заметно ухудшиться, если избирателям необходимо съездить в свой округ более одного раза, например, для того, чтобы сперва зарегистрироваться, а потом проголосовать. Во время выборов в Нигерии в 2015 году перемещенным избирателям необходимо было совершить три поездки: первая – для регистрации, необходимой для подачи заявки на получение обязательной постоянной карточки избирателя (ПКИ), вторая поездка – для получения ПКИ, и третья поездка – для участия в голосовании. Для многих ВПЛ это оказалось особенно трудно, поскольку избирательные участки были обустроены только в лагерях, а в день выборов им не было предоставлено никакого общественного транспорта.

В качестве альтернативы голосование можно сделать гораздо более доступным, если использовать механизм голосования по открепительным удостоверениям, позволяющий электорату голосовать, не находясь по месту регистрации. То есть, голос ВПЛ может быть учтен в определенном округе, но они могут голосовать, пребывая в другой части страны. Голосование по открепительным удостоверениям может проводиться в разных формах, в том числе возможно личное посещение избирателями альтернативного избирательного участка с целью принять участие в голосовании, либо отправка бюллетеней почтой. Эти меры помогают обеспечить реализацию права граждан на участие в выборах, но более сложны с административной точки зрения для органа администрирования выборов, поскольку требуют больше времени и финансовых ресурсов на их применение, и увеличивают риск мошенничества.

Личное голосование по открепительным удостоверениям достаточно сложно для администрирования, поскольку для него необходимо, чтобы на избирательных участках были в наличии бюллетени, изготовленные для других округов. В 2013 году Избирательная комиссия Зимбабве имела дело с новой системой голосования по открепительным удостоверениям, которая была введена для персонала службы безопасности. Комиссия решила заранее вложить в конверты уникальный набор избирательных бюллетеней для президентских, парламентских и местных выборов, не осознавая, что ей придется иметь дело с сотнями тысяч возможных комбинаций.

---

<sup>34</sup> [http://archive.kubatana.net/docs/demgg/ciz\\_crisis\\_report\\_issue\\_191\\_130611.pdf](http://archive.kubatana.net/docs/demgg/ciz_crisis_report_issue_191_130611.pdf)



В конце концов, лишь часть офицеров службы безопасности могли отдать свои голоса, и комиссия вынуждена была обратиться в суд, чтобы дать им вторую попытку<sup>35</sup>. Специальные избирательные участки могут быть обустроены в лагерях и/или общинах. Можно также предусмотреть услуги выездных групп для голосования. Для этого необходимо знать количество ВПЛ, где они находятся и в каких избирательных округах необходимо зарегистрировать их голоса, а также располагать дополнительными ресурсами для проведения более сложных избирательных операций.

Посылая бюллетени почтой, чрезвычайно сложно обеспечить тайну голосования. Комитет по правам человека отмечает: “Государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов, включая заочное голосование, если такая система существует”<sup>36</sup>. Подобным образом, Венецианская комиссия отмечает, что: “голосование при помощи посылки бюллетеней почтой может быть дозволено только там, где почтовая служба является безопасной и надежной; право голосовать, используя почтовые пересылки, может быть в ограниченном порядке предоставлено только людям, которые находятся в больнице или в заключении, или же лицам с ограниченными возможностями передвижения, или же избирателям, проживающим за границей; мошенничество и запугивание при этом не должны быть осуществимы”<sup>37</sup>.

## Информирование избирателей

Комитет по правам человека отмечает, что “Необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление прав, предусмотренных в статье 25, той частью населения, которая лишена соответствующей информации”<sup>38</sup>. У ВПЛ есть особые информационные потребности, принимая во внимание, что они находятся далеко от округа своего происхождения, а также для них могут быть введены особые избирательные механизмы. Из-за факта перемещения для ВПЛ может оказаться сложно получить доступ к информации, которую обыкновенно можно предоставить по обычным каналам. Кроме того, уровень политического разочарования в среде ВПЛ может быть высок, и они более склонны к тому, чтобы становиться объектом запугивания, то есть, может понадобиться больше усилий для содействия их участию в выборах. Таким образом, на органах администрирования выборов лежит обязанность принять специальные меры для того, чтобы охватить просветительской деятельностью перемещенных избирателей.

Языковые барьеры и низкий уровень грамотности также препятствуют участию ВПЛ в выборах и могут быть умышленно использованы, чтобы изолировать и маргинализировать перемещенных избирателей. В Азербайджане требование правительства использовать латинский алфавит является примером того, как языковой барьер стал препятствием для перемещенных избирателей, которые до своего перемещения, в основном, привыкли пользоваться кириллическим алфавитом. В Турции запрет использовать другие языки, кроме турецкого, в политических кампаниях препятствовал участию курдских ВПЛ в выборах, затрудняя совершение осознанного выбора<sup>39</sup>.

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

<sup>36</sup> Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка 25, параграф 20.

<sup>37</sup> Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии, 3.2.III. см. также 3.2.2.1.

<sup>38</sup> Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка 25, параграф 11.

<sup>39</sup> Erin Mooney and Balkees Jarrah, *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: the OSCE Region*, November 2004 [Ерин Муни и Балкис Джарра, *Избирательные права внутренне перемещенных лиц: регион ОБСЕ*, ноябрь 2004 года]. Источник: [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20041105\\_osce.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20041105_osce.pdf)

Комитет по правам человека заявил: “Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как ...неграмотность... языковые барьеры ... которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств. Следует использовать такие методы, как распространение фотоматериалов и наглядных пособий, с тем чтобы неграмотные избиратели располагали адекватной информацией, на основании которой они могли бы сделать свой выбор”<sup>40</sup>.

Для кандидатов и политических партий может также оказаться сложным проводить предвыборную кампанию среди перемещенного населения, особенно если ВПЛ географически очень рассеяны. Из-за отсутствия информации об участниках предвыборной гонки существует риск возникновения апатии избирателей и их отчуждения от политического процесса. Орган администрирования выборов и гражданское общество могут в определенной степени смягчить эти проявления, подчеркивая важность участия ВПЛ в политическом процессе, проводя интенсивные просветительские кампании для избирателей, а также предоставляя платформы для передачи информации избирательной кампании и коммуникации.

## Вопросы безопасности

Участие ВПЛ в выборах часто осуществляется в сложных с точки зрения личной безопасности условиях. Причиной этого может стать то, что ВПЛ возвращаются в избирательные округа, где продолжается конфликт, или же то, что их участие в голосовании может вызвать негативную реакцию других лиц. Также с учетом того, что выборы часто являются важной составляющей миротворческого процесса, они могут проводиться без создания оптимальных с точки зрения безопасности условий<sup>41</sup>. Если выборы омрачены насилием, они могут оказать губительное влияние на процесс примирения в целом, как это случилось в Анголе в 1992 году, когда выборы не смогли закрепить достижения мирного соглашения<sup>42</sup>. В конфликтных сценариях возможно даже дальнейшее обострение ситуации, если перемещенным избирателям предоставляется возможность голосовать в районах, контролируемых правительством, в то время как избиратели за границами этих контролируемых районов не могут принять участие в выборах.

Необходимо обеспечить минимальные условия безопасности для перемещенных избирателей, чтобы они могли отдать свои голоса свободно и без риска причинения им физического вреда, либо запугивания, либо нарушения собственно процесса выборов. Могут понадобиться специальные меры безопасности, но также следует избегать чрезмерного использования силовых структур, поскольку это, в свою очередь, может привести к запугиванию избирателей. Одним из возможных вариантов является создание безопасных маршрутов, как это было сделано в Боснии на выборах 1996 года, когда УВКБ ООН и Организация Североатлантического договора (НАТО) организовали безопасные пути для перемещения избирателей, которые передвигались в округа своего происхождения для участия в голосовании. Там, где существуют аналогичные положения, своевременное предоставление информации об особых механизмах обеспечения безопасности имеет большое значение.

---

<sup>40</sup> Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка 25, параграф 12.

<sup>41</sup> Для получения дополнительной информации см.: *“Peacebuilding Through the Electoral Participation of Displaced Populations,”* Grace and Mooney, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 28, No 1, 2009 [“Построение мира с помощью участия перемещенного населения в выборах”, Грейс и Муни, Ежеквартальный обзор проблем беженцев, часть. 28, No 1, 2009].

<sup>42</sup> Несмотря на то, что постконфликтные выборы в Камбодже, Восточном Тиморе и в Боснии были проведены в условиях, далеких от оптимальных, они все равно сыграли важную роль в миротворческом процессе.

Ограничение участия ВПЛ в выборах может также породить риск для безопасности в будущем. Фактическое исключение из избирательного процесса и бессилие могут оттолкнуть ВПЛ, вызывая у них разочарование в государстве и демократическом правлении. Политическое разочарование, часто в сочетании с трудными условиями жизни и дискриминационным отношением общества, может, в свою очередь, усилить напряжение в обществе, что потенциально приводит к расколу и насилию.

## **ВПЛ в качестве кандидатов**

ВПЛ, желающие баллотироваться на избирательные должности, сталкиваются с трудностями, подобными вышеперечисленным. В частности, для ВПЛ может оказаться сложным баллотироваться в округах их прежнего проживания, если на настоящий момент они пребывают в других регионах, а также, если ВПЛ, доступ к которым необходим кандидатам с целью проведения предвыборной кампании, тоже находятся на территории других округов (таким образом, потенциальные избиратели могут быть рассеяны по всей стране). В силу этого проведение предвыборной кампании и внимательное наблюдение за процессом со стороны доверенных лиц может оказаться особенно трудным и для кандидатов, и для партий. Органы администрирования выборов и другие структуры могут принять дополнительные меры, в том числе обеспечение платформ для передачи информации о кампании в электронном и письменном видах, обеспечение дополнительного освещения деятельности кандидатов – внутренне перемещенных лиц и их предвыборных кампаний в средствах массовой информации, а также установление более высоких лимитов затрат на предвыборную кампанию. Отсутствие проверок может быть в определенной мере компенсировано путем обеспечения максимальной прозрачности выборов и повышенного уровня контроля со стороны гражданского общества.

Для ВПЛ может оказаться сложно баллотироваться в округах их нынешнего пребывания, поскольку они могут не знать достаточно хорошо эти районы, а также могут не располагать организованной партийной структурой, которая способствовала бы им при проведении предвыборной кампании. ВПЛ часто имеют меньше финансовых ресурсов и, таким образом, проведение предвыборной кампании в каком-либо избирательном округе может оказаться для них сложной задачей.

## **Разработка законов, политики и операционных планов**

### **Национальное законодательство**

Чем больше прав ВПЛ изложено в законодательстве, тем меньше риск его несоблюдения. Если отсутствует четкое положение в законодательстве, органы администрирования выборов могут воспользоваться своими административными полномочиями для обеспечения реализации избирательных прав ВПЛ. Однако без политического согласия и четко определенных законодательством полномочий, это может оказаться слишком тяжелым грузом для органа администрирования выборов, который и так может работать под давлением, особенно если выборы проходят в расколотом обществе, в соответствии с уже и так сокращенным избирательным календарем, а также в постконфликтных обществах, с плохими условиями безопасности. В данных обстоятельствах существует риск утраты доверия к органу администрирования выборов в целом, а также снижения уровня заинтересованности политических субъектов и в том, что касается обеспечения избирательных прав ВПЛ, и в избирательном процессе. Например, в Нигерии в 2015 году отсутствовали правовые процедуры, регулирующие участие в выборах приблизительно 1,2 миллиона ВПЛ, в результате чего орган администрирования выборов всего лишь за несколько недель до выборов принял решение о создании альтернативных избирательных участков для ВПЛ,

и при этом – только в границах страны; таким образом, значительное число ВПЛ было исключено из избирательного процесса.

Эффективная практика разработки политики и законодательства, связанного с участием в выборах уязвимых слоев населения, состоит в проведении консультаций с группами на основе широкого представительства. В случае ВПЛ это позволяет лучше понять их проблемы и изучить возможные решения. Подобное сотрудничество может привести к разработке наилучших из всех возможных решений, большему доверию и увеличению явки избирателей. Эта практика хороша также тем, что она предусматривает проведение консультаций с органом администрирования выборов, учитывая, что этот орган несет ответственность за реализацию избирательного процесса, а также консультаций с гражданским обществом. База данных с высоким уровнем детализации позволяет проводить обсуждения более обстоятельно и принимать более обоснованные решения. Точно также этому способствует проведение исследований касательно альтернативных подходов и международной практики. Необходимо сделать ссылки на международные правовые обязательства с целью обеспечения соблюдения правовых норм обязующих договоров.

Весь процесс в целом должен быть прозрачным, чтобы заинтересованные стороны знали, что происходит, и могли должным образом сделать свой вклад. Решения на основе консенсуса повышают шансы на принятие положений, касающихся ВПЛ, укрепляют доверие к избирательному процессу в целом и, в конечном итоге, способствуют согласию с результатами выборов. Подобное политическое согласие особенно важно при рассмотрении вопроса об участии ВПЛ в выборах, с учетом вышеуказанной чувствительности вопроса изменений в электорате, которые потенциально способны изменить и результаты выборов. Следует провести разработку политики и законодательства заблаговременно, чтобы оставалось достаточно времени на проведение исследований, консультаций, рассмотрение различных вариантов реализации всех процессов, достижение консенсуса и осуществления изменений.

К первоочередным вопросам законодательства, которые необходимо рассмотреть в связи с участием ВПЛ в выборах, относятся:

- Условия допуска к голосованию или баллотированию, в частности ценз оседлости;
- Изменения в избирательных округах и/или изменения в делимитации границ избирательных округов;
- Положения, затрагивающие изменение места регистрации в списках избирателей;
- Требования к документации;
- Специальные процедуры голосования, включая возможное голосование по открепительным удостоверениям; а также
- Возможные особые процедуры подсчета голосов, например, для защиты тайны голосования ВПЛ.

Разработка законодательных положений может оказаться непростой задачей в условиях сложной политической обстановки, особенно если не хватает данных про ВПЛ, а также опыта администрирования выборов. Кроме того, потребности ВПЛ могут быть весьма различными, например, некоторые из них могут жить в лагерях в том же самом штате/регионе, где находится район их происхождения, при том, что другие могут быть разбросаны по всей стране.

Также дополнительные трудности могут возникнуть, если выборы обсуждаются в рамках мирного переговорного процесса. В таких случаях избирательные компромиссы могут быть политически допустимы ради установления мира. В таких обстоятельствах важно проводить непрерывный



мониторинг, чтобы предотвратить превращение некоторых недостатков, возможных при реализации избирательного процесса, в норму. Например, соглашение об установлении мира может предусматривать, что ВПЛ получают право голосовать на парламентских выборах в округах своего происхождения, хотя на момент утверждения данного соглашения ВПЛ могли уже успеть проголосовать в округах своего нынешнего пребывания. Это неудовлетворительно с точки зрения организации и проведения выборов, поскольку в такой ситуации нивелируется принцип равенства голосов: ВПЛ в данном случае имеют возможность, фактически, проголосовать дважды, но такое положение может быть политически согласовано как разовый компромисс, необходимый для установления мира.

Другая дилемма в некоторых случаях состоит в том, должны ли какие-либо правовые изменения касаться только разработки специальных положений для ВПЛ, или они также должны удовлетворять потребности других уязвимых групп, или быть ориентированы на проведение избирательной реформы в более широком плане. Например, согласно существующим оценкам, в Украине на настоящий момент находится 1,8 миллиона ВПЛ, однако есть также еще и 6 миллионов трудовых мигрантов, испытывающих трудности при реализации своих избирательных прав, в связи со сменой места регистрации. Иногда можно услышать, что целенаправленная реформа, призванная разрешить проблемы ВПЛ, скорее всего, пройдет быстро, а более обширные реформы потенциально могут принести много выгод, однако, вероятно, они будут представлять собой более медленный процесс, поскольку существует высокая вероятность многочисленных политических противоречий.

Некоторые страны, такие как Афганистан, Грузия, Ирак и Украина, разработали общегосударственную политику и законодательство касательно внутреннего перемещения, еще раз подтверждающие право ВПЛ участвовать в голосовании. Один из подходов предусматривает создание рабочей группы по вопросам ВПЛ, которая сотрудничала бы с представителями заинтересованных сторон из сообществ ВПЛ, гражданского общества и других групп, объединенных общими интересами, в частности, с международными организациями, предоставляющими техническую поддержку. Такая рабочая группа может провести оценку, разработать рекомендации и представлять публичные отчеты по вопросам политики, законодательства и их реализации на практике, а также положений, касающихся безопасности, и т.д.

## **Операционное планирование**

Специальные положения, призванные обеспечивать реализацию избирательных прав ВПЛ, при реализации могут потребовать дополнительных ресурсов. Дополнительные финансы и время, которые, вероятно, могут понадобиться для удовлетворения потребностей относительно небольшой группы избирателей, в совокупности со всеми связанными с этим трудностями, могут породить негативный стимул для органа администрирования выборов, который уменьшит его стремление прилагать необходимые усилия. С учетом этого, представляется рациональным провести кампании адвокации со стороны групп ВПЛ, ОГО и международной общественности. В постконфликтных ситуациях выборы в рамках процесса установления мира могут проводиться в неидеальных условиях, при недостатке времени, что дополнительно усложняет введение особых мер, необходимых по отношению к ВПЛ.

Во время планирования выборов следует принять во внимание все особые положения, которые могут оказаться необходимы для содействия различным группам ВПЛ. Таким образом, возникает потребность получить информацию о численности и местонахождении ВПЛ, однако поскольку данная информация часто недоступна, можно провести предварительную рабочую оценку. К особым положениям могут относиться механизмы распределения избирателей по округам и, как следствие, изменение границ округов, если это необходимо, регистрация избирателей,

возможное голосование по открепительным удостоверениям в специально определенных центрах для голосования, дополнительные меры безопасности, а также специально разработанные программы просвещения избирателей. Во время планирования также необходимо учитывать, как привлечь ВПЛ и местные общины для участия в этом процессе и, таким образом, достичь согласия относительно особых положений. Следует приложить дополнительные усилия для обеспечения прозрачности и содействия контролю над избирательным процессом, например, с помощью сотрудничества с местными группами наблюдателей за выборами. Кроме того, органу администрирования выборов может оказаться полезным приложить дополнительные усилия также для облегчения доступа избирателей к информации, являющейся частью предвыборной кампании кандидатов, принимая во внимание проблемы с доступом к информации во время вынужденного перемещения.

С учетом многогранности проблемы эффективного планирования мер по обеспечению реализации избирательных прав ВПЛ, часто рекомендуется создать в составе органа администрирования выборов координационный центр или подразделение, которое бы занималось вопросами ВПЛ. Это может способствовать улучшению коммуникации и облегчению получения консультаций по вопросам ВПЛ, а также тому, что потребности ВПЛ будут удовлетворяться различными департаментами администрации.

## **Роль гражданского общества и международной общественности**

### **Роль гражданского общества**

С учетом политической чувствительности вопроса и операционных трудностей, о которых идет речь в данном документе, может сложиться ситуация, при которой органы государственной власти проигнорируют избирательные права ВПЛ. Вот почему роль гражданского общества в предоставлении информации и адвокации по данному вопросу является чрезвычайно важной. В идеале было бы хорошо, если бы для решения этой проблемы в той или иной степени были привлечены ОГО, занимающиеся вопросами ВПЛ, гражданские группы наблюдения и другие ОГО, занимающиеся широким кругом вопросов.

К различным видам деятельности может относиться предоставление информации о местонахождении ВПЛ, их потребностях и склонностях, а также кампания адвокации, касающаяся особых мер и услуг, предоставляемых внутренне перемещенным лицам. В некоторых случаях ОГО подготавливали проекты законодательных актов для рассмотрения их членами парламента, а также проводили правовую адвокацию, в том числе путем подачи исков в Европейский Суд по правам человека. ОГО могут также предоставлять параллельные доклады и альтернативные отчеты договорным органам, в которых освещают вопросы участия ВПЛ в выборах.

Группы гражданского наблюдения и информационные сети играют особую роль в проведении тщательного изучения и контроля положений и услуг, предоставляемых ВПЛ. Это необходимо для предотвращения мошенничества, предоставления информации о наилучшем мировом опыте, а также поддержания внимания к факту участия ВПЛ в избирательном процессе до, во время и после окончания выборов. Такой контроль осуществляется более эффективно, если в состав миссий наблюдения включают представителей ВПЛ.

### **Роль международной общественности**

Международное сообщество часто принимает активное участие в отстаивании прав ВПЛ, особенно во время проведения постконфликтных выборов, как, например, в Восточном Тиморе (Тимор-Лесте), Боснии и Герцеговине, Косово, а в последнее время – в Южном Судане. В Грузии международное лоббирование сыграло важную роль при снятии необоснованных ограничений

прав ВПЛ голосовать в 2001 и в 2003 годах. В Боснии и Герцеговине, Косово международные организации оказывали помощь при разработке законодательства, которое включало специальные положения, касающиеся участия ВПЛ в выборах. Однако интерес международной общественности и ее поддержка не всегда были последовательны. Международные наблюдатели за выборами совместно с наблюдателями-гражданами страны играют ключевую роль, когда речь заходит о том, чтобы вопрос обеспечения избирательных прав ВПЛ оставался на повестке дня, а также при контроле эффективности любых предпринятых действий. На сегодняшний день миссии международных наблюдателей в той или иной мере обращают внимание на проблемы внутренне перемещенных лиц. Также представляется, что вопросам обеспечения реализации избирательных прав ВПЛ договорные органы до сего дня уделяли недостаточно внимания.

Ограниченное количество имеющихся данных о внутренне перемещенных лицах в целом, и их участия в выборах в частности, свидетельствует о том, что эта область еще относительно слабо исследована, и, таким образом, она требует привлечения дополнительных ресурсов для изучения и приобретения большего опыта органами администрирования выборов и международными организациями.

## **Рекомендации по улучшению ситуации с обеспечением реализации избирательных прав ВПЛ**

Нижеследующие рекомендации предлагаются для улучшения ситуации с участием ВПЛ в выборах:

1. Международные организации по правам человека дополнительно рассматривают вопросы участия ВПЛ в выборах на систематической основе путем изучения отчетности и замечаний общего порядка каждой конкретной страны, с целью еще больше подчеркнуть важность этого вопроса и распространить наилучший мировой опыт. Это становится все более актуальным, принимая во внимание рост числа ВПЛ во всем мире.
2. Решения о создании условий для участия ВПЛ в избирательных процессах разрабатываются заранее, задолго до выборов или референдума, при этом выделяется достаточно времени для изучения обычно чувствительных и сложных политических, правовых и технических вопросов. Также выделяется время, необходимое для реализации принятых решений;
3. Осуществляются попытки обеспечить парламентское согласие на основе межпартийного консенсуса, при этом положения, регулирующие участие ВПЛ в выборах, везде, где это только возможно, закрепляются в законодательстве и/или политическом соглашении. ВПЛ и орган администрирования выборов принимают активное участие в процессе развития законодательства. Должное внимание уделяется рассмотрению международного права, политических соглашений, фактических и иных данных, а также практического опыта. Процесс развития законодательства является прозрачным и инклюзивным.
4. В период между выборами периодически проводится обзор положений, регулирующих участие ВПЛ в выборах, поскольку общие обстоятельства проведения выборов со временем изменяются.
5. Законодательная власть и орган администрирования выборов консультируется с группами, которые широко представляют ВПЛ, а также с другими заинтересованными сторонами, и активно привлекают их к разработке законодательства, нормативных актов, политики и их практической реализации.
6. Проводятся дальнейшие исследования на международном уровне с целью специально рассмотреть соответствующие механизмы, регулирующие участие ВПЛ в избирательном процессе, и фактический показатель их участия в нем. Численность ВПЛ и данные об их участии

в выборах фиксируются и немедленно обнародуются с целью выявить любые проблемы, которые существуют в этой области, и обратиться к наилучшему мировому опыту.

7. Проводятся исследования различных возможных модальностей для голосования ВПЛ, при этом выявляются любые потенциальные риски, могущие поставить под угрозу целостность избирательного процесса и безопасность граждан, а также определяются потенциальные меры смягчения негативных последствий, возможных при участии в голосовании групп ВПЛ.
8. В случае необходимости обеспечиваются дополнительные финансовые ресурсы для поддержки участия ВПЛ в выборах.
9. В случае необходимости применяются особые меры, способствующие равенству возможностей и представительства. Эти особые меры могут включать введение ценза оседлости в разных вариантах, выдачу альтернативных документов, дополнительные возможности регистрации, голосование по открепительным удостоверениям, наличие материалов на дополнительных языках и т.д.
10. ВПЛ в индивидуальном порядке предоставляется выбор, голосовать ли им в округах их происхождения или в округах нынешнего пребывания, без каких-либо последствий для их статуса ВПЛ или доступа к гуманитарной помощи.
11. Делимитация границ избирательных округов проводится в соответствии с существующими требованиями, после назначения округов для ВПЛ, и должна быть завершена задолго до проведения выборов.
12. В составе органа администрирования выборов формируется координационный центр для ВПЛ, который способствует коммуникации и проведению консультаций по вопросам ВПЛ; потребности ВПЛ удовлетворяются благодаря усилиям различных департаментов администрации.
13. ВПЛ предоставляется специализированная, необходимая избирателям информация о голосовании и баллотировании на избирательные должности, включая особые механизмы, предусмотренные заранее, а также информация относительно процедур подачи жалоб и апелляций. Она должна быть изложена доступным языком и удобна при использовании для ВПЛ.
14. СМИ, находящиеся в государственной собственности, предоставляют дополнительную информацию об участии ВПЛ в выборах, например, специализированную информацию, предназначенную для просвещения избирателей, и информацию относительно избирательной компании, а также проводят репортажи в районах, где ВПЛ голосуют или баллотируются в качестве кандидатов.
15. Разрешается подавать жалобы и апелляции, лично пребывая в других местах, – таким образом, ВПЛ нет необходимости в этом случае возвращаться в избирательный округ своего происхождения (где их голоса могут быть засчитаны и где они могут баллотироваться).
16. Группы гражданского наблюдения набирают ВПЛ и организуют команды наблюдателей в местах, где находится большое число ВПЛ, с целью усилить контроль, а также включают отдельный раздел, посвященный участию ВПЛ в выборах, в свои отчеты. Группы гражданского наблюдения подают запросы и проводят адвокационные кампании относительно участия ВПЛ в избирательном процессе до, во время, и после выборов.
17. Политические партии набирают доверенных лиц для работы в местах, где находится большое число ВПЛ, с целью усиления контроля над выборами.



Вышеприведенные рекомендации основаны на международном законодательстве, наилучшем мировом опыте и уроках, полученных на практике, о которых говорилось в данном документе. Кроме того, они базируются на большом опыте работы IFES по содействию обеспечению реализации избирательных прав ВПЛ в разных странах, среди которых – Украина, Шри-Ланка, Босния и Герцеговина и Индонезия. IFES стремится работать во всем мире, поддерживая выполнение этих рекомендаций, часто в сотрудничестве с местными партнерами.

IFES может предоставить помощь в практической реализации разнообразных мероприятий, а также в проведении адвокационных кампаний и разработке политики. IFES может действовать, например, продвигая долгосрочные решения для реализации избирательных прав ВПЛ, полученные на основе консенсуса, с помощью рабочих групп и процессов консультаций с участием всех заинтересованных сторон, в том числе ВПЛ, политических партий, органа администрирования выборов, других государственных органов и гражданского общества. Такой специализированный рабочий комитет, работающий прозрачно и инклюзивно, может помочь определить наилучшие пути движения вперед и обеспечить более эффективное внедрение оптимальных рекомендаций и решений. IFES обладает огромным опытом работы в области установления, выявления, сдерживания и уменьшения рисков избирательных нарушений, последствий злоупотреблений, а также в обеспечении более полной реализации избирательных прав.



### **Море временных приютов ВПЛ**

*После того, как около 80000 человек были вынуждены покинуть свои дома летом 2016 года, более 24000 внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) нашли временное пристанище в районе, который охраняется миротворцами ООН в городе Вау, в Южном Судане. Хотя приюты очень тесно размещены, международное сообщество помогает улучшить район путем строительства коммунальных приютов, дренажных канав, и подъездной дороги для того, чтобы облегчить жизнь ВПЛ.*

Автор фотографии: Музе Мохаммед, Международная организация по миграции, 2016

## Приложение 1: Список специальной литературы относительно участия ВПЛ в выборах

Данный список источников разделен на четыре категории: 1) общая литература, посвященная участию ВПЛ в выборах; 2) международное право и лучший мировой опыт; 3) доклады о ситуациях в отдельных странах; а также, 4) основные международные организации и источники.

### 1. Общая литература

1. The Brookings Institution. *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*. (2011) [Институт Брукингса. *От ответственности к реагированию: оценка национальных подходов к вопросам внутреннему перемещению*. (2011)]. Доступно по ссылке: <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. и Э.Муни. [“Построение мира с помощью участия перемещенного населения в выборах”, Грейс и Муни, Ежеквартальный обзор проблем беженцев, вып. 28, №1. (2009)]. Доступно по ссылке: <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. и Э. Муни. *Демократия и внутренне перемещенные лица: права на участие в политической жизни, в частности, право избирать и быть избранным*. (2007)]. Доступно по ссылке: [http://www.geneseo.edu/~iompress/grace\\_mooney\\_IDP\\_participation.pdf](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) [Лейси Б. *Построение подотчетности, легитимности и мира: беженцы, внутренне перемещенные лица и право на участие в политической жизни*. (2004)]. Доступно по ссылке: <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. и Дж. Фишер. *Обеспечение избирательных прав вынужденных мигрантов: проблемы, стандарты и наилучший мировой опыт*. (2003)]. Доступно по ссылке: [http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards\\_Final.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf)
6. Roberts, H. *Forced Migration and Electoral Participation*. (2003) [Робертс Х. *Вынужденная миграция и участие в выборах*. (2003)]. Доступно по ссылке: <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. и Дж. Фишер. *В поисках равенства избирательных прав для избирателей-внутренне перемещенных лиц*, 2005]. Доступно по ссылке: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/GP10/26-27.pdf>.
8. Mooney, E. and B. Jarrah. *Safeguarding IDP Voting Rights*. (2005) [Муни Э. и Б. Джарра. *Защита права голоса внутренне перемещенных лиц*. (2005)]. Доступно по ссылке: <http://www.brookings.edu/research/articles/2005/05/26votingrights-mooney>.
9. Kälin, W. *The Future of the Guiding Principles*. (2008) [Келин В. *Будущее Руководящих принципов*. (2008)]. Доступно по ссылке: <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) [Институт Брукингса. *Защита внутренне перемещенных лиц: пособие для разработчиков законов и политики*]. Доступно по ссылке: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/10/16-internal-displacement/10\\_internal\\_displacement\\_manual.pdf](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). [Норвежский совет по вопросам беженцев, Центры мониторинга внутреннего перемещения (ЦМВП). *Глобальный доклад о внутреннем перемещении 2016*. (2016)]. Доступно по ссылке: <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) [Норвежский совет по вопросам беженцев, Центры мониторинга внутреннего перемещения (ЦМВП). *Глобальный обзор 2015: Люди, внутренне перемещенные в результате конфликтов и насилия*. (2015)]. Доступно по ссылке: <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) [Институт Брукингса. *Введение Руководящих принципов по вопросам внутреннего перемещения в национальное законодательство: проблемы и задачи, право на участие*. (2010)]. Доступно по ссылке: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/19-internal-displacement/0119\\_internal\\_displacement\\_ch13.pdf](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. *Избирательные права людей, которые стали вынужденными мигрантами вследствие конфликта*. (2003)]. Доступно по ссылке: <http://pdf.usaid.gov/pdf/docs/Pnadf327.pdf>
15. Stefanovic, D. and N. Loizides. *The role of remote voting in encouraging return* (2015) [Стефанович Д. и Лоизидес Н. *Роль дистанционного голосования в поощрении возвращения* (2015)]. Доступно по ссылке: <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). p. 329-335 [Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, *Пособие по защите внутренне перемещенных лиц*. (2007). стр. 329-335]. Доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/4c2355229.pdf>
17. Gathia S. *Voting Rights for Internally Displaced Persons: A guide by AINREL* [Гатия С. *Избирательные права для внутренне перемещенных лиц: Пособие, разработанное AINREL*]. Доступно по ссылке: <http://aceproject.org/ero-en/misc/guide-voting-rights-for-internally-displaced>

## 2. Международное право и стандарты

1. United Nations. *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. (1966) [Организация Объединенных Наций. *Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)*. (1966)]. Доступно по ссылке: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
2. United Nations Human Rights Committee. *General Comment 25*. (1996) [Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций. *Замечание общего порядка 25*. (1996)]. Доступно по ссылке: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR)



[R%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en.](#)

3. United Nations. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. (1979) [Организация Объединенных Наций. *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*. (1979)]. Доступно по ссылке: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>.
4. United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. *General Recommendation 23*. (1997) [Комитет Организации Объединенных Наций по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. *Общая рекомендация 23*. (1997)]. Доступно по ссылке: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.
5. United Nations. *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. (1965) [Организация Объединенных Наций. *Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации*. (1965)]. Доступно по ссылке: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cerd.pdf>.
6. United Nations. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. (2006) [Организация Объединенных Наций. *Конвенция о правах инвалидов*. 2006)]. Доступно по ссылке: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.
7. African Union. *Kampala Convention*. (2009) [Африканский союз. *Кампальская конвенция*. (2009)]. Доступно по ссылке: [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](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). [Организация Объединенных Наций. *Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны*. (2004)]. Доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.
9. Council of Europe. *Recommendation (2006)6*. (2006) [Совет Европы. *Рекомендация (2006)6*. (2006)]. Доступно по ссылке: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=987573&Site=CM>.
10. Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE). *Recommendation 1877 (2009)*. 2009 [Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАРЕ). *Рекомендация 1877 (2009)*. 2009]. Доступно по ссылке: <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) [Венецианская комиссия. *Кодекс надлежащей практики в избирательных делах*. (2002)]. Доступно по ссылке: [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. Доклады о ситуациях в отдельных регионах и в отдельных странах**

#### **Региональные и национальные доклады**

1. International Organization for Migration (IOM). *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections*. (2003). [Международная организация по миграции (МОМ). *Тематические исследования участия вынужденных мигрантов в выборах*. (2003)]. Доступно по ссылке: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadf326.pdf](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) [Муни Э. и Б. Джарра. *Избирательные права внутренне перемещенных лиц: регион ОБСЕ*. (2004)]. Доступно по ссылке: [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20041105\\_osce.pdf](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) [Совет Европы. Мнение Директората DGI относительно прав человека, проект закона Украины "Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц". (2014)]. Доступно по ссылке: <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) [Мнение гражданской сети ОПОРА о законопроекте #2501a-1: *Общественность предлагает урегулировать избирательные права внутренне перемещенных лиц*. (2015)]. Доступно по ссылке: <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) [Университет Южной Флориды (USF), *Политика перемещения: голосование и внутренне перемещенные лица (ВПЛ)*, (Нигерия). (2015)].
6. Доступно по ссылке: <http://www.usfglobalinitiative.org/newsletter/the-politics-of-displacement-voting-and-internally-displaced-persons-idps/>.
7. Refugee Consortium of Kenya (RCK). *Behind the Scenes: Lessons Learnt from Developing a National Policy Framework on Internal Displacement in Kenya*. (2013) [Консорциум Беженцев Кении (КБК). *За кулисами: уроки, извлеченные из опыта разработки основ национальной политики по решению проблем внутреннего перемещения в Кении*. (2013)]. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/524018404.html>.
8. Solomon, A. *Election-Related Rights and Political Participation of Internally Displaced Persons: Protection During and After Displacement in Georgia*. (2009) [Соломон А. *Права, связанные с выборами, и права на участие в политической жизни внутренне перемещенных лиц: защита во время и после перемещения в Грузии*. (2009)]. Доступно по ссылке: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/11/voting-rights-solomon/11\\_voting\\_rights\\_solomon.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/11/voting-rights-solomon/11_voting_rights_solomon.pdf).
9. Ferris, E. *Iraqi Elections and Displacement*. (2008) [Феррис Э. *Иракские выборы и перемещение*. (2008)]. Доступно по ссылке: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2008/10/02-iraq-ferris>
10. International Organization for Migration (IOM). *Sri Lanka: The Voting Rights of Internally Displaced Persons, Refugees and Economic Migrants*. (2006) [Международная организация по миграции (МОМ). *Шри-Ланка: Избирательные права внутренне перемещенных лиц, беженцев и экономических мигрантов*. (2006)]. Доступно по ссылке: [http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Sri\\_Lanka\\_Final.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Sri_Lanka_Final.pdf)
11. Prather, L. and E. Herron. *Enfranchising Displaced Voters: Lessons from Bosnia-Herzegovina*. (2007) [Пратер Л. и Э. Херрон. *Обеспечение реализации избирательных прав перемещенных лиц: уроки Боснии-Герцеговины*. (2007)]. Доступно по ссылке: [http://www.laurenprather.org/uploads/2/5/2/3/25239175/prather\\_and\\_herron\\_-\\_enfranchising\\_displaced\\_voters.pdf](http://www.laurenprather.org/uploads/2/5/2/3/25239175/prather_and_herron_-_enfranchising_displaced_voters.pdf)
12. International Organization for Migration (IOM). *Nepal Supporting Democratic Transition through the Participation of IDP and Migrants in Constituent Assembly Elections*. (2006) [Международная организация по миграции (МОМ). *Непал: поддержка перехода к демократии путем участия внутренне перемещенных лиц и мигрантов в Учредительном Собрании*. (2006)]. Доступно по ссылке: [http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/NEPAL\\_IOM\\_AP\\_FINAL.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/NEPAL_IOM_AP_FINAL.pdf)

13. Afghanistan Minister of Refugees. *National Policy on Internally Displaced Persons*. (2013) [Министр Афганистана по делам Беженцев. *Национальная политика касательно внутренне перемещенных лиц*. (2013)]. Доступно по ссылке: <http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English%281%29.pdf>
14. Iraq Ministry of Displacement and Migration. *National Policy on Displacement*. (2008) [Иракское министерство перемещения и миграции. *Национальная политика по делам перемещения*. (2008)]. Доступно по ссылке: [http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Iraq\\_2008\\_National\\_Policy.pdf?la=en](http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Iraq_2008_National_Policy.pdf?la=en).
15. Fischer, J. *Conflict, Displacement, and Elections. Action Plan for Municipal Elections in Colombia*. (2006) [Фишер Дж. *Конфликт, перемещение и выборы. План действий для проведения муниципальных выборов в Колумбии*. (2006)]. Доступно по ссылке: [http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/PRESS\\_Colombia\\_Action\\_Plan\\_Feb\\_07.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/PRESS_Colombia_Action_Plan_Feb_07.pdf).
16. Grace, J., Fischer, J., and Hatch B. *Electoral Displacement in the Caucasus. Georgia and Azerbaijan*. (2003) [Грейс Дж., Фишер Дж. и Хетч Б. *Перемещение избирателей на Кавказе. Грузия и Азербайджан*. (2003)]. Доступно по ссылке: [http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Electoral\\_Displacement\\_in\\_the\\_Caucasus1.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Electoral_Displacement_in_the_Caucasus1.pdf).
17. Ibeanu O. *Between Refugee and Rights. Internally Displaced Persons and Inclusive Electoral Process in Nigeria*. (2015) [Ибеану О. *Между беженцами и их правами: внутренне перемещенные лица и инклюзивный избирательный процесс в Нигерии*. (2015)]. Доступно по ссылке: <http://www.inecnigeria.org/wp-content/uploads/2015/12/Final-TEI-Lecture-Dec-10-by-Prof-Ibeanu.pdf>.
18. Mooney, E. and Jarrah, B. *Displaced and Disenfranchised. Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region*. (2005) [Муни Э. и Джарра Б. *Перемещенные и лишенные прав. Внутренне перемещенные лица и выборы в регионе ОБСЕ*. (2005)]. Доступно по ссылке: [http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/2005\\_mooney%20jarrah.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/2005_mooney%20jarrah.PDF).
19. European Court of Human Rights. *Aziz v. Cyprus*. (2004) [Европейский суд по правам человека. *Азиз против Кипра*. (2004)]. Доступно по ссылке: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Aziz%20v.%20Cyprus.pdf>.

#### **4. Основные международные организации и источники**

1. United Nations Human Rights Committee [Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека]: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>
2. United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) [Верховный комиссар по делам беженцев Организации Объединенных Наций]: <http://www.refworld.org/idps.html>
3. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) [Центр мониторинга внутреннего перемещения (ЦМВП)]: <http://www.internal-displacement.org/>
4. International Organization for Migration (IOM), PRESS Project [Международная организация по миграции (МОМ), пресс-проект]: <http://www.geneseo.edu/~iompress/>
5. Brookings Institute [Институт Брукингса]: <http://www.brookings.edu/about/projects/idp>
6. Oxford University, Forced Migration Online [Оксфордский университет, Вынужденная миграция онлайн]: <http://www.forcedmigration.org>
7. Ace Project, The Electoral Knowledge Network [Проект ACE, Сеть знаний о выборах]: <http://aceproject.org>

## Об авторах:

### **Айша Шуджаат, эксперт по вопросам голосования за границей**

Айша Шуджаат – эксперт по вопросам голосования за границей с более чем 10-летним опытом работы в управлении избирательными проектами в постконфликтных и развивающихся демократиях. В течение этого времени она сотрудничала с Организацией Объединенных Наций, международными организациями, в том числе IFES и NDI, а также с органами администрирования выборов, в частности, избирательными комиссиями Ирака и Пакистана.

На протяжении многих лет Шуджаат принимала участие в организации и проведении некоторых из наиболее значительных проектов голосования за границами страны настоящего времени, в том числе в Ливии, Южном Судане, Ираке и Афганистане. Она консультировала Независимую избирательную комиссию Ирака по вопросам администрирования голосования за границей во время парламентских выборов 2005 года. Также она является автором важных докладов по данному вопросу.

Шуджаат принимает активное участие в продвижении избирательной реформы в Пакистане. Во время сотрудничества с IFES Пакистан она руководила программой внутренней избирательной реформы и работала в тесном контакте с законодателями, гражданским обществом и международными организациями, которые занимались вопросами укрепления демократии. Недавно ее анализ рисков и последствий голосования за границей в Пакистане был широко распространен среди заинтересованных сторон на территории страны, поскольку там в настоящее время рассматривают различные системы, которые можно было бы применить в грядущих выборах.

Шуджаат обладает степенью магистра в области политологии и является сертифицированным тренером BRIDGE. В настоящий момент проживает в Малайзии.

### **Ханна Робертс, независимый консультант в области политического управления**

Ханна Робертс – независимый консультант в области политического управления – сосредотачивает свое внимание, главным образом, на вопросах проведения выборов (с 1999 года).

Она занимала целый ряд избирательных должностей, включая должность ответственного за проведение голосования за рубежом лица (в том числе, во время южносуданского референдума, проведенного в Европе), предоставляя техническую поддержку избирательным комиссиям, сотрудничая с организациями гражданского общества и политическими партиями, а также осуществляя планирование и оценку программ помощи в проведении выборов.

В проектах, нацеленных на наблюдение за выборами и оценку выборов, Ханна занимала должность главы миссии (во время работы миссий ОБСЕ в Канаде, Афганистане и Финляндии), а также заместителя главы миссии (в последнее время – в проектах для ЕС в Нигерии, а ранее – в Пакистане в 2008 и 2013 годах).

Ханна, кроме того, проводит тренинги и осуществляет управление программой NEEDS II для Европейской Комиссии. Также она разработала методики наблюдения за выборами для ЕС и ОБСЕ, в том числе методику контроля исполнения, гендерного анализа, включения в политический процесс людей с инвалидностью, а также разработки рекомендаций. Она подготовила доклад по результатам исследований вынужденной миграции и участия ВПЛ в выборах для Центра по изучению проблем беженцев в Оксфордском университете.

## **Питер Эрбен, старший международный советник IFES по вопросам выборов**

Питер Эрбен – ведущий специалист в области администрирования выборов и развития демократических институтов. Эрбен – один из немногих международных экспертов, которые когда-либо приглашались для администрирования общенациональных выборов в другие страны. Эрбен в настоящий момент проводит свою деятельность в Украине, где он является также директором программ IFES и старшим советником избирательной комиссии. Он занимал подобные должности в Индонезии, Пакистане, Непале и Палестине.

Эрбен был Главным уполномоченным по вопросам выборов Афганистана во время проведения парламентских выборов и выборов в провинциальные советы в 2005 году. До этого руководил двумя выборами за пределами страны: президентскими выборами 2004 года в Афганистане для афганцев, проживающих в Пакистане и Иране, а также парламентскими выборами в Ираке для иракцев, проживающих за рубежом в 14 странах мира, в частности в Швеции, Сирии, Иордании и США.

Питер Эрбен работал вторым Директором выборов и Директором выборов на протяжении первых двух избирательных процессов после конфликта в Косово, соответственно в 2000 и 2001 годах. В Афганистане, а также в Косово Эрбен также был членом избирательных комиссий. С 1996 по 2000 год он работал над администрированием первых четырех выборов, проведенных после конфликта в Боснии и Герцеговине, занимая должность Главы аппарата миссии ОБСЕ в течение последних двух лет пребывания в этой стране. В периодах между участием в долгосрочных проектах Эрбен работал в миссиях в Мьянме, Ливии, Ираке, Египте, Южной Корее, Малайзии, Ливане, на Филиппинах, в Бангладеш, Шри-Ланке, Грузии и других странах.

В 2005 году Эрбен был награжден высшей афганской государственной медалью Гази Мир Бача Хана; в 2008 году был посвящен в рыцари за взнос в развитие демократии во всем мире. Эрбен – датчанин, выпускник Копенгагенской бизнес-школы. Он – приглашенный лектор в Гарварде и других университетах.







Global Expertise. Local Solutions.  
Sustainable Democracy.

IFES | 2011 Crystal Drive | 10th Floor | Arlington, VA 22202 | [www.IFES.org](http://www.IFES.org)