

35 СЕСІЯ

Звіт  
CG35(2018)17final  
7 листопада 2018 року

## **Виборчі права на місцевому рівні як елемент успішної довгострокової інтеграції мігрантів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у муніципалітетах та регіонах Європи**

Моніторинговий комітет

Доповідач:<sup>1</sup> Йос ВІНЕН, Нідерланди (L, ЕРР-ССЕ)

Рекомендація 419 (2018).....	2
Резолюція 431 (2018).....	4
Пояснювальна записка.....	6

### *Стислий виклад*

У контексті масової міграції до країн Ради Європи, викликаній політичними, гуманітарними та соціально-економічними причинами, все більша кількість людей оселяються (або переміщуються) у країнах/регіонах, залишаючи власну країну/регіон походження. Оскільки виборчі права заохочують мігрантів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО) активно брати участь у житті своєї громади, на місцевому рівні виборчі права можуть розглядатися як природна відправна точка для успішної довгострокової інтеграції.

У цьому попередньому проекті доповіді розглядаються міжнародні стандарти стосовно виборчих прав ВПО та негромадян, викладено основні проблеми впровадження таких прав та описано різноманіття підходів, обраних державами-членами Ради Європи у цьому відношенні.

1 М: Палата місцевих влад / Р: Палата регіонів  
ЕРР/ССЕ: Група Європейської народної партії у Конгресі  
СОЗ: Група соціалістів  
НЛДГ: Незалежна ліберально-демократична група  
ЄКР: Група європейських консерваторів та реформістів  
НЗ Члени, що не належать до жодної політичної групи Конгресу

## РЕКОМЕНДАЦІЯ 419 (2018)<sup>2</sup>

1. У контексті масової міграції до країн Ради Європи, викликаній політичними, гуманітарними та соціально-економічними причинами, все більша кількість людей оселяються (або переміщуються) у країнах/регіонах, залишаючи власну країну/регіон походження. Враховуючи ефективну політику інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО), виборчі права – це природна відправна точка для успішної довгострокової інтеграції, оскільки голосування закликає ВПО активно брати участь у житті своєї громади.

2. Незважаючи на те, що ВПО, часто, не мають громадянських прав, оскільки вони стикаються з правовими та практичними проблемами щодо виборчих прав, міжнародні стандарти та кращі практики сприяють забезпеченню їхніх прав на політичну участь. Зокрема, існування «справжнього зв'язку» між ВПО та місцем, де вони віддають власний голос на місцевому рівні, має надзвичайно важливе значення щодо виборчих прав як успішного елементу їхньої інтеграції.

3. Політичні пріоритети Конгресу на 2017-2020 роки зосереджуються на створенні безпечних громад, в яких панує взаємоповага, всеохоплюваність та наближеність до громадян. У зв'язку з цим Конгрес прагне працювати на користь інтеграції біженців та мігрантів, активної участі громадян, а також забезпечення прав та захисту меншин, малозабезпечених верств та вразливих груп населення.

4. Конгрес визнає відповідальність муніципалітетів та регіонів щодо сприяння інтеграції, участі та не дискримінації ВПО та заохочення хороших відносин між ними та місцевими жителями.

5. З огляду на зазначене вище, Конгрес, беручи до уваги:

- Загальну декларацію прав людини та Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права;
- Європейську хартію місцевого самоврядування та її Додатковий протокол про право участі у справах органу місцевого самоврядування (ETS №122);
- Рекомендацію (2006)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб;
- Кодекс належної практики у виборчих справах (2002 рік) Європейської комісії за демократію через право Ради Європи (Венеціанська комісія);
- Рекомендацію 1877 (2009) Парламентської асамблеї Ради Європи «Люди, забуті Європою: захист прав людини внутрішньо переміщених на тривалий термін осіб»;
- Керівні принципи ООН від 2004 року щодо внутрішнього переміщення;
- власну Рекомендацію 369 (2015) про списки виборців та виборців, які фактично перебувають за кордоном;
- власну Рекомендацію 386 (2016 рік) про спостереження за місцевими виборами в Україні (25 жовтня 2015 року) та власну інформаційну доповідь про муніципальні вибори в Грузії (21 жовтня 2017 року).

6. На цьому тлі Конгрес спеціально дослідив міжнародні стандарти та кращі практики щодо виборчих прав ВПО на місцевому рівні. Як наслідок, він рекомендує Комітету міністрів закликати уряди держав-членів забезпечити, щоб:

- вимоги до місця проживання не перешкождали ВПО у використанні власних виборчих прав, зокрема в тому контексті, що процедури зміни місця проживання є доречними для того, щоб ВПО могли легко змінити свою реєстрацію між їхнім попереднім виборчим округом та їхнім поточним виборчим округом (і навпаки) без надмірних перешкод або затримок;
- законодавчі норми не вимагали від ВПО обирати між вираженням своїх виборчих прав та правом на отримання статусу ВПО та/або соціальних пільг;
- реєстрація виборців та процедури голосування враховували особливе становище ВПО, зокрема, щодо місця розташування призначених виборчих дільниць та виду документів,

<sup>2</sup> Обговорено та прийнято Конгресом 6 листопада 2018 року, 1-ше засідання (див. CG35(2018)17, пояснювальний меморандум), доповідач: Йос ВІНЕН, Нідерланди (L, EPP/CSE).

необхідних для ідентифікації виборців (з тимчасовими спеціальними заходами, запровадженими за потреби з метою запобігання позбавлення громадянських прав) ;

- кампанії з підвищення обізнаності виборців були, зокрема спрямовані на ВПО шляхом використання відповідної мови, внаслідок чого вони б краще розуміли процедури реєстрації та голосування, а, також, мали б змогу приймати поінформовані рішення на виборах;
- ВПО гарантується захист від маніпуляцій, залякування або загроз упродовж усього процесу виборів та забезпечення здійснення ними своїх виборчих прав вільно та без страху відплати;
- ВПО надано доступ до системи скарг та апеляцій, що охоплюють усі етапи виборчого процесу, доступні в контексті термінів та місця розташування.

7. Жодне положення цієї рекомендації, включно зусилля країн – членів вжиті для успішної інтеграції ВПО у Муніципалітети та регіони Європи, не може бути інтерпретоване як обмеження чи погіршення основного права ВПО на безпечне та достойне повернення до їх домівок чи місць звичного проживання.

**РЕЗОЛЮЦІЯ 431 (2018)<sup>3</sup>**

1. У контексті масової міграції, яка зараз відбувається в країнах Ради Європи, викликаній політичними, гуманітарними та соціально-економічними причинами, а також через збройні конфлікти, все більша кількість людей оселяються (або переміщуються) у країнах/регіонах з різною постійністю, залишаючи власну країну/регіон походження. Враховуючи ефективну політику інтеграції мігрантів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО), виборчі права – це природна відправна точка для успішної довгострокової інтеграції, оскільки голосування закликає мігрантів та ВПО активно брати участь у житті своєї громади.

2. Незважаючи на те, що мігранти часто не мають громадянських прав у зв'язку з їхнім статусом негромадян, а ВПО стикаються з правовими та практичними проблемами щодо виборчих прав, міжнародні стандарти та кращі практики сприяють забезпеченню їхніх прав на політичну участь на місцевому рівні. У зв'язку з цим, Конгрес визнає тенденцію, яка спостерігається серед держав-членів Ради Європи, принаймні, на місцевих виборах щодо збільшення кількості осіб, які постійно мешкають за кордоном.

3. Політичні пріоритети Конгресу на 2017-2020 роки зосереджуються на розбудові безпечних громад, в яких панує взаємоповага, всеохоплюваність та наближеність до громадян. У зв'язку з цим, Конгрес прагне діяти на користь інтеграції біженців та мігрантів, активної участі громадян, а також забезпечення прав та захисту меншин, малозабезпечених верств та вразливих груп населення.

4. Конгрес визнає відповідальність муніципалітетів та регіонів щодо сприяння інтеграції, участі та відсутності дискримінації мігрантів та ВПО та заохочення хороших відносин між ними та місцевими жителями. Зокрема, існування «справжнього зв'язку» між іноземцями, ВПО та місцем, де вони віддають власний голос на місцевому рівні, має надзвичайно важливе значення щодо виборчих прав як успішного елементу їхньої інтеграції.

5. З огляду на зазначене вище, Конгрес, беручи до уваги:

- Загальну декларацію прав людини та Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права;
- Конвенцію Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (ETS No.144);
- Європейську хартію місцевого самоврядування та її Додатковий протокол про право участі у справах органу місцевого самоврядування (ETS №122);
- Рекомендацію (2006)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб;
- Кодекс належної практики у виборчих справах (2002 рік) Європейської комісії за демократію через право Ради Європи (Венеціанська комісія);
- Керівні принципи ООН від 2004 року щодо внутрішнього переміщення;
- власну Рекомендацію 115 та Резолюцію 141 (2002), нагадуючи, що місцева демократія повинна передбачати участь усіх мешканців громади, а закордонні жителі, які легально та на тривалий період часу поселяються на території європейських держав, не повинні бути виключені з місцевого суспільного життя незалежно від країни їхнього походження;
- власну Рекомендацію 369 та Резолюцію 378 (2015), в якій підкреслюється важливість «справжнього зв'язку» через переважні відносини (постійне проживання, інтереси життєдіяльності тощо) між виборцями та місцем, де вони віддають власні голоси на місцевому рівні;
- власну Рекомендацію 394 та Резолюцію 411 (2017), які визнають місцеві та регіональні влади як ключових учасників організації приймання мігрантів та їхньої інтеграції до місцевих громад.

6. На цьому тлі Конгрес спеціально дослідив міжнародні стандарти та кращі практики щодо виборчих прав мігрантів та ВПО на місцевому рівні. Як наслідок, Конгрес

<sup>3</sup> Обговорено та прийнято Конгресом 6 листопада 2018 року, 1-ше засідання (див. CG35(2018)17, пояснювальний меморандум), доповідач: Йос ВІНЕН, Нідерланди (L, EPP/CSE).

- просить відповідні органи Конгресу надавати конкретну інформацію про стандарти та практику стосовно виборчих прав мігрантів та ВПО на місцевому рівні в межах навчальних семінарів та заходів з підвищення обізнаності;
- пропонує асоціаціям місцевих та регіональних влад держав-членів Ради Європи долучатись до участі у заходах з підвищення обізнаності щодо ролі місцевих та регіональних влад у заохоченні політичної участі та виборчих прав мігрантів та ВПО на місцевому рівні;
- закликає лідерів громадської думки в місцевому та регіональному політичному контексті виступати за виборчі права мігрантів та ВПО, як елементу їхньої успішної довгострокової інтеграції до місцевих громад, та підтримувати їхнє право на повернення до своїх виборчих округів.

## Пояснювальна записка<sup>4</sup>

### A. Вступ

1. Внаслідок різноманітних політичних, гуманітарних та економічних обставин все більша кількість людей переїхали або були переміщені на різний період часу в інші регіони в країнах - членах Ради Європи.<sup>5</sup> Ефективна інтеграційна політика для тих людей, які залишаються на територіях держав-членів Ради Європи або місцях їхнього фактичного проживання чи переселення, була висвітлена в пріоритетах Конгресу на 2017-2020 роки<sup>6</sup> та в доповіді Генерального секретаря Ради Європи за 2017 рік.<sup>7</sup>

2. Ця доповідь зосереджена на виборчому праві<sup>8</sup> мігрантів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з особливим акцентуванням уваги на місцевих виборах. Вона, також, має певне посилення на виборче право біженців. Категорії осіб – іноземців (біженців, мігрантів), внутрішньо переміщених осіб, – про яких йдеться у доповіді, суттєво відрізняються щодо їхньої ситуації та правового статусу. Відповідно до міжнародних документів з прав людини та більшості національних законодавств, іноземці та внутрішньо переміщені особи є двома різними категоріями осіб, особливо стосовно громадянства та інших викликів стосовно виборчих прав.

3. Проте урахування виборчого права іноземців та ВПО є відповіддю на загострення питання їхньої політичної участі, як елементу успішної інтеграції у муніципалітети та регіони Європи. Виборчі права, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, є природним відправним пунктом для успішної довгострокової інтеграції, оскільки голосування спонукає іноземців та ВПО до активної участі у житті своєї громади, де на них, безпосередньо, здійснюється вплив місцевої політики. Існування «справжнього зв'язку» через відносини, що переважають, (постійне проживання, центральна точка життєвих інтересів тощо) між іноземцями, ВПО та місцем, де вони віддають свій голос на місцевому рівні, має вирішальне значення для їхніх виборчих прав. Таким чином, місцеві вибори вважаються найважливішим рівнем залучення, оскільки іноземці та ВПО, мають найбільш безпосередні зв'язки з місцевою громадою.

4. Однак правові та практичні ситуації іноземців та ВПО відрізняються. Іноземці, за визначенням, не мають громадянства держави свого проживання, і тому, як правило, на них не розповсюджується право політичної участі, передбачене основними міжнародними договорами про права людини. Незважаючи на те, що більшість іноземців позбавлені громадянських прав через їхній правовий статус негромадян, у європейських державах спостерігається тенденція до надання громадянських прав іноземним громадянам, принаймні, під час місцевих виборів. Надання їм громадянських прав, зазвичай, залежить від вимог до місця проживання, які гарантують довгострокову перспективу, а також встановлені та тісні зв'язки з країною чи виборчим округом. Категорія ВПО – це особи, які вимушено переїхали в межах своєї держави, та на яких розповсюджується сфера застосування права на політичну участь.<sup>9</sup> Незважаючи на те, що міжнародні стандарти та належна практика містять корисні настанови стосовно забезпечення права голосу ВПО на місцевих виборах, вони часто стикаються з правовими або практичними перешкодами, які стають на заваді практичному здійсненню їхніх виборчих прав. Зокрема, критичною проблемою для ВПО є суворі вимоги до проживання, пов'язані із обтяжливими адміністративними процедурами реєстрації постійного місця проживання.

4 Підготовлено за участі експерта Конгресу проф., доктора Крістіни БІНДЕР, Мюнхенський Університет Бундесверу, Німеччина.

5 Див. Міжнародна організація з міграції (International Organisation for Migration, IOM), World Migration Report 2018, 2017, доступно за посиланням: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf).

6 Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, пріоритети на 2017-2020 роки, 2016 рік, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/priorities-of-the-congress-2017-2020-a4-web-prems-017617-qbr-168072fecb>. Рекомендації Конгресу останніх років, також, розглядали цю проблему, наприклад у Рекомендації Конгресу (369) 2015, доступна за посиланням: <https://rm.coe.int/168071b10a> а також у Рекомендації Конгресу (386) 2016, доступна за посиланням: <https://rm.coe.int/168071a283>.

7 Див. Доповідь Генерального секретаря Ради Європи щодо стану демократії, прав людини і верховенства права в Європі, 2017 рік, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-populism-how-strong/168070568f>.

8 Окрім (пасивних) прав голосу, з метою забезпечення повноти у доповіді буде розглянуто право балотуватися на виборах. Незважаючи на це, в подальшому, для спрощення цього дослідження, в основному, стосується виборчих прав.

9 Див. Forced Migration Online, What is forced migration?, 2012 рік, доступно за посиланням: <http://www.forcedmigration.org/about/whatisfm>; UNESCO, Migrant/Migration, 2017 рік, доступно за посиланням: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/>.

## **B. Категорії, визначення та міжнародні стандарти щодо участі у політичному житті**

5. Категорії осіб – іноземців/негромадян (біженців, мігрантів) та внутрішньо переміщених осіб – про яких йдеться у цій доповіді, суттєво відрізняються щодо їхньої ситуації та правового статусу.

### **1. Іноземці/негромадяни (мігранти та біженці/шукачі притулку)**

6. Іноземці – це найширша категорія осіб, які можуть бути розділені на інші групи відповідно до їхнього конкретного статусу – наприклад, іноземці, працівники-мігранти, біженці чи шукачі притулку.<sup>10</sup> Хоча визначення відрізняються, в цьому дослідженні йдеться про визначення іноземців, прийняте в Конвенції Ради Європи про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, стосовно іноземців, які мешкають у країні на законних підставах.<sup>11</sup> Таким чином особи, які не мають законного місця проживання в країні, не враховуються. За таких обставин, наприкінці 2015 року в країнах-членах Ради Європи згідно з оцінками мешкало близько 80 мільйонів іноземних громадян.<sup>12</sup>

7. Зазвичай, мігранти залишили свої рідні країни добровільно, щоб поліпшити свої матеріальні або соціальні умови, а також отримати перспективи для себе або своєї родини<sup>13</sup>. Це, переважно, так звані «працівники-мігранти», які відзначаються професійним характером їхнього перебування. Хоча точних даних немає, частка добровільних мігрантів серед усіх іноземців, які мешкають у державах-членах Ради Європи, в 2016 році оцінювалася в понад 70 мільйонів осіб.<sup>14</sup>

8. Інша категорія іноземців – біженці<sup>15</sup> та шукачі притулку. Найбільше із 2014 року деякі країни-члени Ради Європи зіткнулися із зростанням числа таких осіб. "Криза" біженців досягла максимуму в 2015 році, коли в Європу прибуло понад 1,2 мільйона осіб, що подали заяву про надання притулку у країнах-членах ЄС. Цей показник перевищував показник попереднього року більше, ніж вдвічі.<sup>16</sup> Як результат, до кінця 2016 року в країнах Ради Європи було зареєстровано майже 7 мільйонів біженців та шукачів притулку.<sup>17</sup> Визнані біженці користуються особливим статусом відповідно до Конвенції ООН про статус біженців 1951 року (із змінами, внесеними згідно з Протоколом 1967 року). Особи, які шукають притулку, просили про отримання статусу біженця, але їхній запит ще не було офіційно розглянуто державою, в якій ця особа перебуває.<sup>18</sup> Якщо шукач притулку не отримує статусу біженця, то така особа, зрештою, може бути репатрійована як будь-який інший іноземець, якщо йому не надано права на тимчасове

10 Див., наприклад, широке визначення *Декларації Організації Об'єднаних Націй про права людини осіб, які не є громадянами країни, в якій вони проживають*, яка визначає іноземця як «будь-яку особу, яка не є громадянином тієї держави, в якій вона присутня». [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=a/res/40/144](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/40/144).

11 Стаття 2 Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні.

12 Ця цифра поєднує показники для Європи (включно із Росією) щодо осіб, які у Європі та які мешкають в іншій європейській державі (40 мільйонів) та тих, хто народився в інших регіонах та перебувають в Європі як мігранти, біженці чи шукачі притулку (35 мільйонів). Для Туреччини, Грузії, Вірменії та Азербайджану ці показники становлять 5 млн. World Migration Report 2018, IOM, доступно за посиланням: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf)

13 Мігранти відповідно до *Рекомендацій Організації Об'єднаних Націй щодо статистики міжнародної міграції* поділяються на довгострокових мігрантів (перебування в країні, щонайменше, один рік) та короткострокових мігрантів (перебування в країні не більше одного року, але як мінімум три місяці).

14 Дані, надані УВКБ ООН, The World in Numbers, 2017 рік та MOM, IOM, World Migration Report 2018, 2017 рік.

15 Стаття 1A(2) Конвенції ООН про статус біженців від 1951 року, зміни до якої були внесені Протоколом від 1967 року, відповідно до якої, біженцем є особа, яка «через об'рунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться поза межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись поза межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань»; Конвенція про статус біженців, Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 429 (V), 1954 рік, доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>; Протокол щодо статусу біженців, Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 2198 (XXI), 1967 рік, доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/protocolrefugees.pdf>.

16 Eurostat, Asylum Statistics, 2017, доступно за посиланням: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics); див. також European Stability Initiative, The Refugee Crisis Throughout Statistics, 2017, доступно за посиланням: <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf>.

17 Станом на 2016 рік країнами з найбільшим числом біженців та шукачів притулку є Туреччина (3,1 млн), Німеччина (1,3 млн), Франція (370 тисяч), Швеція (300 тисяч) та Італія (250 тисяч). UNHCR, The World in Numbers, 2017 рік

18 Поки процедури перебувають на стадії розгляду, шукачам притулку надаються певні права та мінімальні стандарти захисту, головним з яких є принцип неповернення.

перебування в країні відповідно до національного законодавства.<sup>19</sup> Враховуючи цей незахищений статус, в цій доповіді шукачі притулку додатково розглядатися не будуть.

9. Що стосується міжнародних стандартів, іноземці, як правило, не входять у сферу права на участь у політичному житті, оскільки такі стандарти, зокрема, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (МПГПП) та Європейська конвенція з прав людини (ЄКПЛ), недвозначно застосовуються до «громадян». Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевого органу влади, який має особливе значення для місцевих виборів, також, застосовується лише до «громадян» держави. Таким чином, в контексті виборчих прав для іноземців лише окремі гарантії можуть бути передбачені в межах міжнародних документів.

10. У той же час, деякі інструменти враховують загальну тенденцію щодо надання громадянських прав іноземцям, принаймні, у місцевому контексті. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевого органу влади передбачає, що «у законодавстві також повинно бути визнано право інших осіб брати участь, коли сторона (...) так вирішить або у випадках, коли це відповідає міжнародно-правливим зобов'язанням сторони». Це стосується подальшого розширення загальних гарантій, якщо цього вимагає національне законодавство держави чи міжнародні зобов'язання, і це може розумітися як стимул для держав застосовувати такі гарантії і щодо іноземців.

11. Надання громадянських прав іноземцям, принаймні, в місцевому контексті, є основним положенням Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Конвенція безпосередньо зобов'язує держави «надати право голосу та брати участь у виборах місцевих органів влади» іноземним громадянам за умови, що вони мешкають у відповідній країні на законних підставах, принаймні, протягом 5 років, що передували виборам, також надаючи можливість скоротити такий період проживання.

12. Відповідні документи «м'якого права» стосовно надання іноземцям громадянських прав в інших країнах, принаймні, на місцевих виборах. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії, визнаючи громадянство як орієнтир, зазначає, що «було б доцільно, щоб іноземці мали право брати участь у місцевих виборах після певного періоду проживання в цій країні». Аналогічним чином, Парламентська Асамблея Ради Європи підтримує можливість надання іноземцям громадянського права голосувати та брати участь у місцевих виборах після, принаймні, трьох років проживання в країні на законних підставах.<sup>20</sup>

13. Що стосується конкретного випадку працівників-мігрантів, то Міжнародна конвенція 1990 року про захист усіх працівників-мігрантів та їхніх сімей (ICRMW) містить певні посилання на їхні політичні права.<sup>21</sup> Вона встановлює, що «держави-члени, де такі особи працевлаштовані, відповідно до національного законодавства повинні сприяти консультаціям або участі працівників-мігрантів [...] у прийнятті рішень, що стосуються життя та управління місцевими громадами», і що: «Працівники-мігранти можуть користуватися політичними правами в державі, де такі особи працевлаштовані, якщо ця держава, користуючись своїм суверенітетом, надає їм такі права». ICRMW рекомендує сприяти політичній участі (як можливість, окрім консультації) працівників-мігрантів та без будь-яких зобов'язань гарантувати працівникам-мігрантам надання виборчих прав.

14. Що стосується визнаних біженців, то Конвенція 1951 року про статус біженців (і Протокол 1967 року) не передбачає політичних прав біженців в країнах притулку. Проте її стаття 34 може розумітися як прихований примус держав у цьому напрямку, передбачаючи, що «Держави, що уклали договір, повинні, наскільки це можливо, сприяти асиміляції та натуралізації біженців». Це, також, передбачає, відповідно до Коментарів ООН щодо Конвенції про біженців, інтеграцію біженця в економічне, соціальне та культурне життя країни, що надала йому притулок. Оскільки надання громадянських прав (принаймні) на місцевих виборах є вирішальним інструментом інтеграції, стаття 34 спонукає держави надати виборчі права на місцевих виборах, особливо у випадку довготривалого проживання. Поряд із тим, Конвенція про біженців не передбачає жодних зобов'язань, якщо тільки біженець не стає повноправним громадянином держави, яка його прийняла.

<sup>19</sup> Наприклад, Сполучене Королівство може надавати шукачам притулку, що отримали відмову, гуманітарний захист (як правило, протягом 5 років) або виключні дозволи на те, щоб залишитися.

<sup>20</sup> Рекомендація ПАРЕ 1500 (2001)

<sup>21</sup> ICRMW ратифіковано небагатьма державами – її підписантами є лише 51 країна, з яких до Ради Європи належить усього декілька з них. Статус ратифікації, <http://indicators.ohchr.org>.



## 2. Внутрішньо переміщені особи (ВПО)

15. Відповідно до Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення, внутрішньо переміщеними особами «вважаються особи або групи осіб, які були змушені покинути свої будинки або місця постійного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуацій загального насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон».<sup>22</sup> Таким чином, ВПО як правило є громадянами тієї держави, в якій вони були змушені переїхати або внаслідок дій, спричинених людьми, або внаслідок стихійного лиха. У країнах Ради Європи наприкінці 2016 року нараховувалося близько 3 мільйонів ВПО – більшість з них вимушено переїхали через конфлікти та насильство.<sup>23</sup> Серед країн-членів Ради Європи більшість ВПО зосереджені в Україні (1,7 млн); Азербайджані (600 тисяч); Грузії (200 тисяч) та країнах Західних Балкан (Сербії – 160 тисяч, Боснії і Герцеговини – 100 тисяч).

16. Загалом, ситуація із ВПО відрізняється від ситуації з іноземцями/негромадянами, оскільки ВПО, зазвичай, є громадянами держави, а отже на них розповсюджується право на участь у політичному житті, як це передбачено міжнародними договорами. ВПО захищені статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права Організації Об'єднаних Націй (МПГПП), статтею 21 Загальної декларації прав людини, а також Європейською конвенцією з прав людини. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) застосував цю Конвенцію до ВПО до таких держав, як Росія, Туреччина, а також до держав Балкан та Південного Кавказу – причому, досі їхнє право на голосування окремо не розглядалося.<sup>24</sup>

17. Принцип загальних виборчих прав, передбачений статтею 25 МПГПП, гарантує право на участь у політичному житті всіх громадян, а значить і ВПО. Хоча вимоги щодо проживання є принципово допустимим обмеженням цього права, вони повинні бути обґрунтованими. Критерій обґрунтованості не дотримується, коли вимоги щодо проживання в національному законодавстві перешкоджають участі ВПО у політичному житті, особливо після вимушеного переміщення.

18. Незважаючи на те, що в прецедентному праві Європейського суду з прав людини залишається широка, хоч і не обмежена, межа довіри державам щодо можливих вимог до місця проживання та тривалості проживання, ситуація відрізняється у випадку ВПО із урахуванням їхньої вразливості. Крім того, Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії містить досить детальні обмеження щодо вимог стосовно проживання. Ґрунтуючись на цьому, можна припустити, що вимоги до місця проживання в національному законодавстві, що передбачають позбавлення ВПО громадянських прав, є порушенням права на участь у політичному житті, як це передбачено в загальних та регіональних документах з прав людини.

19. Крім того, будь-які заходи, вжиті щодо виборчих прав ВПО, повинні оцінюватися на основі принципу відсутності дискримінації, як це передбачено в більшості міжнародних документів з прав людини. Фактично, до ВПО, зазвичай, включають уразливі групи (жінки, расові меншини, інваліди, діти), до яких застосовується захист інших договорів про права людини. Ці договори підкреслюють особливі заходи, які передбачають фактичну рівноправну участь.<sup>25</sup> Європейський суд з прав людини встановив, що межа державних повноважень не може впливати на заборону певним особам або групам брати участь у політичному житті країни, відтак визнавши незаконними обмеження, що негативно впливають на саму суть права на вільні вибори та/або є дискримінаційними. Це має особливе значення для ВПО, які є членами меншин, зокрема ромської, і які не мають громадянських прав з юридичних чи практичних міркувань.

20. Наголос на необхідності ефективного здійснення політичних прав вимагає від держав запровадження практичних можливостей для того, щоб дозволити переміщеним особам голосувати. Фактично, стаття 25 МПГПП стосується «права та можливості» і, таким чином, наголос робиться на практичному здійсненні прав.<sup>26</sup> Комітет ООН з прав людини зазначив, що «необхідно здійснювати позитивні заходи для подолання особливих труднощів, таких як неписьменність, мовні бар'єри, бідність або перешкоди для свободи пересування, які заважають

22 OCHA, United Nation Guiding Principles on Internal Displacement, 1998 рік, доступно за посиланням: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

23 UNHCR, The World in Numbers, 2017 рік, доступно за посиланням: [http://popstats.unhcr.org/en/overview#\\_ga=2.36270947.2119786523.1514544975-1053877117.1509452136](http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.36270947.2119786523.1514544975-1053877117.1509452136).

24 Див. Рекомендацію 2126(2018) та Резолюцію 2214(2018) Парламентської Асамблеї Ради Європи про "Гуманітарні потреби та права внутрішньо переміщених осіб в Європі."

25 IFES, „Internally Displaced Persons and Electoral Participation: A Brief Overview“, вересень 2016 року.

26 Див. також рішення Генерального комітету ООН з прав людини, пункт 11: «Держави повинні вжити ефективних заходів для забезпечення того, щоб усі особи, що мають виборчі права, могли їх здійснювати».

особам, які мають право голосу, використовувати його ефективним чином» , що може бути безпосередньо застосоване до ВПО.

21. Права голосу ВПО, також, невід'ємно пов'язані з питанням про реєстрацію виборців, що є умовам здійснення права голосу.<sup>27</sup> Оскільки ВПО, зазвичай, не внесені до списків виборців у місцях їхнього тимчасового проживання, може бути необхідною активна реєстрація, оскільки вона є ефективним засобом для забезпечення того, щоб усі особи, що мають право голосу, могли його реалізувати. Однак, з урахуванням вразливого становища ВПО, не слід недооцінювати ризик шахрайства та маніпулювання. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії рекомендує, щоб реєстри виборців постійно і регулярно оновлювалися, а також були публічно доступні. Виборці повинні мати можливість перевірити власну реєстрацію та вимагати внесення виправлень. Особливі зусилля щодо оновлення списків виборців можуть знадобитися в регіонах (тимчасового) проживання ВПО.

22. Щоб уникнути порушення громадянських прав та полегшити право на повернення додому ВПО можуть мати право голосу на своїх колишніх місцях проживання за умови забезпечення безпечності, законності та прозорості виборів у відповідності до міжнародних стандартів та кращої практики.<sup>28</sup> Відповідні заходи для заочного голосування можуть вимагатися відповідно до стандартів, що стосуються заочного голосування, поштового, електронного голосування та голосування за довіреністю. Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає, що здійснення голосування поштою повинно бути безпечним та надійним, виключати можливості шахрайства та залякування, щоб електронне голосування було безпечним, а виборці мали можливість отримати підтвердження свого голосування та, за потреби, виправляти його, поважаючи таємницю права голосування. Суворі правила повинні застосовуватися до голосування за довіреністю, особливо стосовно кількості довірених осіб, яких може мати один виборець.

23. У випадку позбавлення ВПО своїх політичних прав, їм слід надавати доступ до ефективної системи оскарження, включаючи процедури подання скарг та апеляції в контексті відповідних стандартів справедливого судового розгляду. Усі механізми вирішення виборчих спорів мають бути доступними з належним урахуванням часто недостатніх фінансових ресурсів ВПО, можливості поїздок до виборчих округів їхнього походження та мовних проблем.

24. Незважаючи на відсутність зобов'язуючих міжнародних документів, які прямо стосуються становища ВПО, у цій ситуації застосовуються відповідні документи, що не передбачають юридичного зобов'язання (документи «м'якого права»). Керівні настанови Міжвідомчого постійного комітету ООН з прав людини та стихійних лих та Керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення, відповідно, визначають, що ВПО «користуються, на основі повної рівності, тими ж самими правами і свободами (передбаченими міжнародним правом і національним законодавством), якими користуються інші особи у зазначеній країні», і що вони «не повинні зазнавати дискримінації внаслідок їхнього переміщення у здійсненні права голосу та участі у державних та громадських справах; в тому числі, права на доступ до засобів, необхідних для реалізації цього права». Такі інструменти передбачають позитивний обов'язок впроваджувати всі відповідні заходи для ВПО, щоб вони мали можливість реалізувати власні виборчі права та забезпечити загальний захист від надмірно жорстких вимог стосовно проживання.

25. Аналогічно, стандарти Ради Європи вимагають, щоб держави-члени «надавали виборчі права всім своїм громадянам без встановлення вимог щодо проживання»,<sup>29</sup> «вживали відповідних правових та практичних заходів для забезпечення ефективного здійснення ВПО своїх виборчих прав на національних, регіональних або місцевих виборах та забезпечувати, щоб це право не порушувалося внаслідок створених перешкод, що мають практичний характер»<sup>30</sup> та «забезпечувати, щоб ВПО могли здійснювати своє право брати участь у

27 Ситуація з ВПО, зазвичай, є дуже складною, оскільки вони повинні вибирати між тим, чи бути зареєстрованими в їхньому окрузі або поточному виборчому окрузі. Тому важливо, щоб ВПО могли вибирати та змінювати свої виборчі округи. Відповідно до пункту 11 рішення Генерального комітету ООН з прав людини: «Якщо вимога про проживання застосовується до реєстрації, вона повинна бути розумною і не накладатися таким чином, щоб позбавляти безпритульних виборчих прав». Суперечливим є питання щодо того, що ВПО, у певному сенсі, є безпритульними, відтак їх не варто позбавляти громадянських прав шляхом застосування вимог щодо проживання».

28 Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії передбачає, що «свобода пересування громадян всередині країни разом із правом на повернення в будь-який час, є одним з основних прав, необхідних для дійсно демократичних виборів. Якщо у виняткових випадках осіб було переміщено проти їхньої волі, вони повинні своєчасно отримати можливість вважатися мешканцем за своїм колишнім місцем проживання».

29 Резолюція Парламентської асамблеї (ПАРЕ) від 2005 року

30 Комітет Міністрів Ради Європи – рішення від 2006 року

публічних справах на всіх рівнях, включаючи їхнє право на голосування чи участь у виборах, що може вимагати спеціальних заходів, таких як здійснення реєстрації виборців-ВПО або видачу відкріпних посвідчень».<sup>31</sup>

26. Крім того, Копенгагенський документ ОБСЄ 1990 року передбачає, що держави-учасниці зобов'язуються «поважати права своїх громадян на участь в управлінні своєю країною [...], що вільно обирається ними шляхом чесних виборчих процесів». Що стосується виборчих прав ВПО, то в 2000 році Рада міністрів ОБСЄ підкреслила, що «особливу увагу слід звернути на те, чи можуть ВПО вільно користуватись своїм правом голосувати», а в 2004 році рекомендувала державам-учасницям «надавати особливу увагу» виборчим правам ВПО під час спостереження ОБСЄ за виборами, моніторингу спроможності виборців - ВПО голосувати та сприяти реформам для забезпечення повного здійснення їхнього права на участь у політичному житті».

### **С. Загальні зауваження про виборчі права іноземців та ВПО**

27. Участь іноземців/ВПО, особливо на місцевих виборах, у місцях їхнього (навіть тимчасового) проживання, підтримується низкою міркувань. Ці міркування стосуються загального виборчого права та політичної участі; якості демократії; а також інклюзивного суспільства та інтеграції.

#### **1. Принцип загального виборчого права та політичної участі**

28. Вибори, що ґрунтуються на універсальному, рівному та недискримінаційному виборчому праві, як це передбачено в основних документах з прав людини, мають важливе значення для сучасних демократій, оскільки вони є єдиним механізмом призначення законних урядів.<sup>32</sup> Проте принцип загального виборчого права може бути об'єктом обмежень, пов'язаних, зокрема, із вимогами до громадянства та місця проживання.<sup>33</sup>

29. Ґрунтуючись на цьому, право на участь у політичному житті, як це передбачено міжнародними документами, зазвичай, надається громадянам, а іноземці, зазвичай, не входять до сфери відповідних гарантій. Поряд із тим, у період глобалізації та збільшення кількості працівників-мігрантів, де все більше і більше іноземців/негромадян тривалий час мешкають в інших країнах, це виключення стає все менш обґрунтованим.<sup>34</sup> Є важливі аргументи, які говорять на користь надання їм громадянських прав, принаймні, на місцевому та регіональному рівнях.

30. Права голосу, також, мають значення для ВПО, які проживають в межах власної держави, проте поза межами рідних регіонів. Оскільки ВПО, зазвичай, є громадянами своїх держав, вони перебувають в межах сфери застосування відповідних міжнародних гарантій. Проте, правові (вимоги до проживання, врегульовані в національному законодавстві), а також практичні перешкоди можуть бути завадою для ефективної участі ВПО (особливо на місцевих виборах).

#### **2. Якість демократії**

31. Дотримання громадянських прав іноземців та ВПО необхідно розглядати в контексті відносин цих груп з громадою, де відбуваються вибори. Загалом, якщо іноземці та ВПО тривалий час мешкають в регіоні, вони можуть вважатися членами політичної спільноти у зв'язку із власним внеском у економічне життя та процвітання, зв'язками їхніх родин із місцевими мешканцями, а також участю у соціальному та культурному житті за поточним місцем проживання.<sup>35</sup> Як члени місцевої спільноти, іноземці та ВПО, що тривалий час мешкають у ній, мають законне сподівання щодо повної участі в управлінні суспільними справами. Фактично, іноземці та ВПО безпосередньо зазнають щоденного впливу політичних рішень місцевої влади, не маючи можливості вплинути на них.

31 Парламентська асамблея Комітету міністрів у 2009 році

32 Стаття 21 ЗДПЛ; стаття 25 МПГПП; тощо.

33 Стаття 21 ЗДПЛ; стаття 25(b) МПГПП; Пункт 7.3 Копенгагенського документу ОБСЄ, доступно за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>; Європейська комісія з питань демократії через право Ради Європи (Венеціанська комісія), Кодекс належної практики у виборчих справах та Пояснювальна доповідь, Висновок №190/2002, II.2, доступно за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).

34 Див. Рекомендацію ПАРЕ 1500, Участь іммігрантів та іноземних громадян у політичному житті країн-членів Ради Європи, 2001 рік, доступно за посиланням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16876&lang=en>.

35 Див. Преамбулу до Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні

32. Більше того, для іноземців та ВПО часто існують особливі вимоги, враховуючи їхню специфічну ситуацію, яка відрізняється від ситуації решти громади. Обидві групи з різних причин є, певним чином, вразливими, і цей фактор є окремим підтвердженням на користь їхньої залучення до процесу.

33. Додатковий аргумент щодо тих, хто працює та сплачує податки, наприклад, працівників-мігрантів та ВПО у сфері зайнятості, може полягати у тому, що соціальна справедливість вимагає їхнього залучення до процесу прийняття рішень, зокрема стосовно розподілу фінансів та подальшого розподілу ресурсів.

34. Загалом, виключення значної групи осіб із процесу прийняття рішень з питань, які безпосередньо впливають на них, впливає на легітимність та підзвітність урядів.<sup>36</sup> Зрештою, виключення значної частини населення із виборчих процесів може призвести до неповного визнання результатів виборів, що створює особливі проблеми в розділених або пост-конфліктних суспільствах, що переживають політичну трансформацію. Вибори без участі певних частин населення ставлять під сумнів щойно створені демократичні інститути та, в довгостроковій перспективі, негативно впливають на сталість демократії, примирення та процеси розбудови миру.

### 3. Інклюзивне суспільство та інтеграція: особливий випадок місцевих виборів

35. У довгостроковій перспективі політична участь іноземців та ВПО відіграє значну роль в успішній інтеграції цих груп в суспільство та політичні громади місць їхнього проживання. Взагалі, виборчі права підкреслюють особливо тісний зв'язок між особою та громадою, де вона проживає, таким чином збільшуючи сенс проживання у громаді.<sup>37</sup> Поряд із тим, можливості ВПО щодо політичної участі в поточних виборчих округах повинні бути збалансовані з відповідними можливостями в округах, звідки вони походять.

36. З точки зору інтеграції, виборчі права на місцевому та регіональному рівнях надають іноземцям та ВПО стимул більше цікавитися місцевими нормами та практикою демократії. Вплив політичних рішень, прийнятих на місцевому рівні, на їхнє повсякденне життя, зазвичай, є більш прямим та швидшим, ніж на національному рівні.

37. Іноземці можуть зазнавати особливих проблем, пов'язаних із житлом (наприклад, ціни та доступність квартир, що належать муніципалітетам), освіта (наприклад, особливі мовні потреби в школах), місцеві послуги (наприклад, послуги з охорони здоров'я), громадський транспорт (наприклад, місцевий зв'язок з місцем роботи), а також культурні та спортивні заходи. Якщо іноземцям не надається виборчих прав, вони, напевно, не можуть впливати на рішення, які місцева влада враховує в цих сферах їхнього повсякденного життя. Крім того, ВПО і біженці можуть зіткнутися з проблемами внаслідок їхнього вимушеного переміщення та потреб в отриманні гуманітарної допомоги, доступу до води та санітарних умов, базового притулку та належного житла, соціального захисту тощо – ці питання переважно вирішуються на місцевому рівні.<sup>38</sup>

38. Крім того, виборчі права іноземців та ВПО можуть надавати місцевим політичним лідерам стимули для спілкування з ними. В ідеалі, завдяки наданню виборчих прав цим групам населення, політичні програми стають все більш інклюзивними, також охоплюючи (окремі) потреби іноземців та ВПО, особливо тому, що вони мають ті ж обов'язки, що й громадяни на місцевому рівні, наприклад стосовно сплати місцевих податків та зборів.

39. Оскільки велика кількість біженців та мігрантів є проблемою для міст та регіонів, Конгрес визнав необхідність покращення якості місцевої та регіональної демократії за рахунок розширення участі на місцевому рівні відповідно до європейських договорів.<sup>39</sup> Крім того, Рекомендація 369 (2015)<sup>40</sup> Конгресу пропонує державам-членам Ради Європи ратифікувати Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у

36 Див. В. Lacy, Building Accountability, Legitimacy, and Peace: Refugees, Internally Displaced Persons, and the Right to Political Participation, 2004 рік, с. 4, доступно за посиланням: [http://www.ifes.org/sites/default/files/08\\_04\\_hybl\\_brettlacy.pdf](http://www.ifes.org/sites/default/files/08_04_hybl_brettlacy.pdf). Насправді, технічно зміни місця реєстрації можуть впливати на розмір виборчих округів, відтак регулярні перегляди щодо зняття меж (завчасно до проведення виборів) можуть мати додаткове значення.

37 Див. Преамбулу до Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні

38 Див, наприклад, Е. Williams (eds.), Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers, 2008 рік, доступно за посиланням: <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf>.

39 Наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування та її Додатковий протокол про право участі у справах органу місцевого самоврядування.

40 Рекомендація Конгресу 369 (2015) про списки виборців та виборців, які фактично перебувають за кордоном

справах місцевого органу влади та Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, визнаючи у такий спосіб виборчі права іноземців та ВПО на місцевих виборах як такі, що є важливими для їхньої успішної інтеграції в європейські громади.

#### **D. Виборчі права іноземців та ВПО, висвітлені у доповідях про спостереження за виборами**

40. Конгрес, а також ОБСЄ/БДІПЛ у своїх доповідях щодо спостереження за виборами регулярно вивчали питання надання громадянських прав іноземцям, ВПО та, меншою мірою, біженцям.<sup>41</sup>

##### **1. Іноземці/негромадяни**

41. Як Конгрес, так і ОБСЄ/БДІПЛ вказали на бажане надання громадянських прав іноземним громадянам, що проживають на території протягом тривалого терміну, зокрема, у нещодавньому документі стосовно муніципальних виборах 2013 року в «Колишній Югославській Республіці Македонія»<sup>42</sup> та місцевих виборах 2015 року в Албанії.<sup>43</sup> У цьому контексті, кілька виборчих доповідей називають «нову тенденцію надання права голосу на місцевих виборах для мешканців, які не є громадянами, проте проживають на території протягом тривалого терміну».<sup>44</sup>

42. У випадках, коли негромадянам не було дозволено брати участь у місцевих виборах, як, наприклад, це було під час місцевих виборів в Україні 2015 року<sup>45</sup>, їхнє позбавлення права було розкритиковане як таке, що суперечить кращим електоральним практикам, особливо за умов, коли велика кількість осіб була позбавлена громадянських прав у зв'язку із відсутністю громадянства, таким чином залишившись без політичного представництва.<sup>46</sup>

43. І навпаки, у доповідях містилися позитивні відгуки у випадках, коли негромадянам або особам з невизначеним громадянством було дозволено проголосувати на місцевих виборах. Зокрема, це стосується доповіді ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2007 року в Естонії.<sup>47</sup> Конгрес, також, привітав той факт, що *«іноземці мають право голосу на муніципальних виборах за певних умов [...] Хоча право на голосування не вирішило всіх соціальних та інших проблем інтеграції іноземців, це все ж є позитивним кроком у правильному напрямку. Він, зокрема, підвищує рівень обізнаності політичних партій про необхідність створення механізму для покращення інтеграції цих груп.»*<sup>48</sup>

44. Доповіді щодо спостереження за виборами чітко вказують на те, що негромадянам, які проживають в громаді протягом певного періоду часу, варто надати право голосу, принаймні, на місцевих виборах, а ще краще – на регіональних виборах. Це вважається особливо обґрунтованим у випадках, коли велика кількість негромадян позбавлена громадянських прав.

##### **2. ВПО**

45. Що стосується виборчих прав ВПО, звіти міжнародних спостерігачів про вибори були доволі чіткими, мали численні посилання та виразні формулювання. Можна виділити різні підкатегорії стосовно того, як вирішуються виборчі права ВПО: іноді ВПО голосувати не дозволяється взагалі; однак, найчастіше, практичні проблеми перешкоджають здійсненню їхніх виборчих прав.

41 Зверніть увагу, що ОБСЄ/БДІПЛ, головним чином, спостерігає за національними виборами, відтак у його доповідях менше згадуються місцеві вибори та участь ВПО у них. Це означає, що наступні приклади отримані з обмеженої вибірки доповідей та країн.

42 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, муніципальні вибори в «Колишній Югославській Республіці Македонія» (24 березня 2013 року), 31 жовтня 2013 року, пункт 46.

43 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, Місцеві вибори, Республіка Албанія, 21 червня 2015 року, с. 26.

44 Нещодавно – Доповідь місії ОБСЄ/БДІПЛ про оцінку потреб, вибори Президента, Республіка Австрія, 24 квітня 2016 року та доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ про оцінку потреб, парламентські вибори, Князівство Андорра, 1 березня 2015 року.

45 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, Місцеві вибори, Україна, 25 жовтня та 15 листопада 2015 року.

46 Заключна доповідь обмеженої місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, Парламентські вибори, Латвійська Республіка, 2 жовтня 2010 року, с. 1; Див. також Конгрес, Доповідь про стан місцевої та регіональної демократії в Латвії, частина II, 1998, пункт 5.

47 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, парламентські вибори, Естонська Республіка, 4 березня 2007 року, с. 5.

48 Конгрес місцевих та регіональних влад, Доповідь про місцеву і регіональну демократію в Нідерландах, частина II, 1998 рік, пункти. 48-49.

46. Те, що ВПО не було дозволено брати участь у голосуванні на місцевих виборах, отримало критичні зауваження, оскільки такі дії суперечать належній виборчій практиці. Така думка прослідковується у доповідях Конгресу та ОБСЄ/БДІПЛ щодо виборів до Верховної Ради України у 2015 році, а також у доповіді Конгресу про місцеві вибори 2002 року в Південній Сербії.<sup>49</sup>

47. Інколи у доповідях про спостереження за виборами було встановлено, що у ВПО під час голосування виникали практичні перешкоди, які перешкождали їхній повній та інформованій участі у процесі. У цьому контексті головною проблемою є відсутність відповідної виборчої освіти.

48. Інші практичні проблеми пов'язані з порушеннями та невірними списками виборців, а також з управлінням виборчим процесом в цілому. Що стосується парламентських виборів 2005 року, спостерігачі від ОБСЄ/БДІПЛ вказали на виклики, пов'язані з управлінням виборчим процесом, що проводився за застарілими списками, у зв'язку із загальною високою мобільністю серед ВПО.<sup>50</sup> Факти відсутності даних, також, повідомлялись в контексті реєстрації ВПО на національних виборах 2014 року в Боснії і Герцеговині<sup>51</sup> та, меншою мірою, на президентських виборах 2000 року в Грузії.<sup>52</sup>

49. Проблема можливої фальсифікації виборців була згадана Конгресом у контексті додаткових виборчих списків для ВПО на місцевих виборах, що відбувалися в Грузії у 2002 році.<sup>53</sup> Представники делегацій ОБСЄ/БДІПЛ стали свідками випадків тиску на ВПО, метою якого була підтримка кандидатів від правлячої партії під час президентських виборів, що відбувалися в Азербайджані в 2003 році, та парламентських виборів, що відбувалися в 2010 році.<sup>54</sup>

50. У своїй останній інформаційній доповіді про муніципальні вибори, що відбулися в Грузії в жовтні 2017 року, Конгрес привітав заходи, спрямовані на подальше надання громадянських прав ВПО, зокрема надання ВПО права бути включеними до списків виборців за їхнім поточним місцем проживання, сповіщати та надавати можливість зареєструватися виборцям, статус ВПО яких було припинено чи взагалі не надано; крім того, ці заходи були спрямовані на скасування вимоги щодо використання посвідчень ВПО під час голосування.<sup>55</sup>

### 3. Біженці

51. Що стосується біженців, то міжнародні спостерігачі є більш стриманими, а доповіді Конгресу та ОБСЄ/БДІПЛ щодо цього питання - більш обережні.<sup>56</sup> Обидві організації дослідили це питання досить докладно, зокрема під час повторного проведення місцевих виборів в Азербайджані у 2006 році. Інші доповіді наголошували, зокрема, на практичних проблемах, пов'язаних із реалізацією виборчих прав біженців – Конгрес згадував про це у власній доповіді про місцеві вибори 1996 року у Вірменії.

52. Відповідно, висновки місії зі спостереження за виборами не можуть вважатися чітким керівництвом. Серед причин, які пояснюють обережні формулювання є слабкіші міжнародно-правові норми, що стосуються виборчих прав біженців, а також складні ситуації на місцях, що виникає досить часто. Більше того, кількість біженців у Раді Європи зростає відносно нещодавно

49 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, Місцеві вибори, Україна, 25 жовтня та 15 листопада 2015 року. с. 12; Див. також Конгрес, Доповідь про місцеві вибори в Південній Сербії (28 липня 2002 р.), 2000 рік.

50 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, парламентські вибори, Азербайджанська Республіка, 6 листопада 2005 року, пункти 9 і 22.

51 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, Боснія і Герцеговина, 12 жовтня 2014 року, с. 10-11.

52 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, президентські вибори, Республіка Грузія, 9 квітня 2000 р., С. 11-12, 20.

53 Конгрес, звіт про місцеві вибори в Грузії (2 червня 2002 року)

54 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, президентські вибори, Азербайджанська Республіка, 15 жовтня 2003 року; Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, парламентські вибори, Азербайджанська Республіка, 7 листопада 2010 року.

55 Конгрес місцевих та регіональних влад, Інформаційний звіт про муніципальні вибори в Грузії (21 жовтня 2017 року)

56 Причиною того, що у висновках місії спостереження за виборами немає чітких рекомендацій, є те, що біженці не підпадають під дію Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (МПГПП) та відповідних зобов'язань ОБСЄ (щодо «громадян»), відтак вони не є об'єктами для спостереження.

– це стало очевидним у контексті «кризи» біженців, що розпочалася у 2015 році. Таким чином, для розгляду цього питання в майбутніх доповідях про спостереження за виборами може знадобитися певний час.

## **Е. Основні проблеми щодо виборчих прав іноземців та ВПО**

53. Враховуючи зазначені вище доповіді щодо виборів, очевидним є той факт, що іноземці та ВПО стикаються з різними проблемами, стосовно виборчих прав.

### **1. Іноземці**

54. Спільна риса всіх категорій іноземців – мігрантів та біженців – полягає в тому, що вони не є громадянами. Такий статус є вирішальним для здійснення їхніх виборчих прав на (місцевих) виборах в країні їхнього проживання, оскільки іноземці часто позбавлені виборчих прав. Таким чином, у цьому документі це питання докладно розглядатися не буде.

### **2. ВПО<sup>57</sup>**

55. У низці доповідей міжнародних спостерігачів зазначено, що ВПО стикаються із численними перешкодами. Основні практичні перешкоди пов'язані із відсутністю документів, обмежувальними вимогами до місця проживання, відсутністю належної та своєчасної інформації, а також неможливості фізичного доступу до виборчих дільниць.

#### **a. Відсутність документів**

56. ВПО часто стикаються з відсутністю документів, що засвідчують громадянство, місце проживання та інші умови для підтвердження їхнього виборчого права. Внутрішні переміщення часто призводять до втрати, пошкодження, знищення або конфіскації особистих документів, що встановлюють особу (або їх офіційні копії), які, зазвичай, необхідні для реалізації права голосу. Відповідно, ВПО не мають можливості підтвердити власне право голосувати у реєстраційних центрах або на виборчих дільницях, що, зазвичай, призводить до позбавлення таких осіб їхніх громадянських прав.<sup>58</sup>

57. Незважаючи на уможливлення заміни документів, зокрема видачі посвідчень ВПО або звичайних посвідчень особи, нерідко ВПО стикаються з адміністративними перешкодами та іншими бар'єрами, які можуть, навіть, вимагати від них подорожі до різних (і, можливо, віддалених або небезпечних) регіонів для того, щоб подати запит на отримання необхідних документів. Наприклад, ВПО в Боснії та Герцеговині мали подолати складний та адміністративно обтяжливий процес перевірки особи, а ВПО в Азербайджані мали приїжджати до столиці з різних регіонів країни, долаючи великі відстані для того, щоб отримати посвідчення ВПО.<sup>59</sup>

58. Доступ до отримання документів, також, може стати предметом дискримінації. Роми-ВПО часто особливо вразливі в контексті позбавлення громадянських прав у зв'язку з відсутністю відповідних документів ще до моменту переміщення.

#### **b. Обмежувальні вимоги щодо місця проживання**

59. Надмірно обмежувальні вимоги до місця проживання для ВПО є ще однією частою перешкодою для реалізації їхніх політичних прав. Оскільки більшість ВПО переміщуються та виїжджають за межі виборчого округу свого місця проживання, вони не можуть дотримуватися загального правила, згідно з яким виборці реєструються в окрузі постійного місця проживання. Найперше, незаконною може бути зміна постійного місця проживання та виборчого округу без

<sup>57</sup> Ця частина доповіді ґрунтується на розділі 2.2 магістерської роботи автора А. Dmovsky під назвою *Electoral Participation of Internally Displaced Persons (IDPs): A Case Study of Ukraine (Досвід України)*, 2017 рік.

<sup>58</sup> Див. більше: W. Kälin et al. (eds.), *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges*, 2010 рік, сторінки 337-362, 518-519, доступно за посиланням: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0119\\_internal\\_displacement\\_complete.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0119_internal_displacement_complete.pdf). Відповідно, з урахуванням ситуації специфічної вразливості та труднощів, з якими ВПО можуть стикатися у контексті отримання документів, для можливості надання громадянських прав можуть застосовуватися тимчасові спеціальні заходи стосовно документів. Проте, за будь-яких обставин, необхідно враховувати справедливості виборчого процесу (мінімізація ризику випадків шахрайства).

<sup>59</sup> J. Grace/J. Fischer, *Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practice*, 2003 рік, сторінки 33-36, доступно за посиланням: [https://www.geneseo.edu/~iompres/Archive/Outputs/Standards\\_Final.pdf](https://www.geneseo.edu/~iompres/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf); IDMC, Azerbaijan: IDP living conditions improve, but peace deal remains elusive A profile of the internal displacement situation, 2007 рік, с. 104, доступно за посиланням: <http://www.refworld.org/pdfid/460bd4512.pdf>.

дозволу національних органів влади. Так було в Азербайджані, де ВПО не могли зареєструватися як виборці на округах свого фактичного місця проживання, навіть після двох десятиліть з моменту переселення.<sup>60</sup>

60. Навіть якщо зміна місця проживання є дозволеною, вона може накладати значний адміністративний або фінансовий тягар, який перешкоджає ВПО фактично змінювати своє місце проживання. У Вірменії лише власники майна або найближчі родичі власника могли зареєструвати тимчасове або постійне проживання, а родичі, які не є безпосередніми членами сім'ї, могли це зробити лише після письмового нотаріально завіреного повідомлення власника. Без зареєстрованого місця проживання ВПО було заборонено голосувати в окрузі їхнього фактичного місця проживання.<sup>61</sup>

61. В інших випадках зміна місця проживання може призвести до необґрунтованих наслідків, таких як втрата статусу ВПО та відповідних прав та переваг, пов'язаних із їхньою вразливою ситуацією.<sup>62</sup> Відповідно до законодавства Грузії, яке станом на зараз вже втратило чинність, ВПО втрачали свій статус і пов'язані з ним пільги, якщо вони змінили своє постійне місце проживання з метою отримання можливості голосування на місцевих виборах.<sup>63</sup>

### **с. Відсутність належної інформації**

62. Недостатній обсяг належної та своєчасної інформації є ще однією перешкодою для реалізації виборчих прав ВПО, що є часто пов'язаною із недостатньою обізнаністю виборців, як важливого інструменту для кращого розуміння виборчих та реєстраційних процедур для ВПО. ВПО, які втекли з Чечні до прилеглих районів Інгушетії, що в Росії, неодноразово отримували суперечливу інформацію про процедури голосування для ВПО під час референдуму 2003 року в Чечні. Поки виборчі органи заявляли про те, що переносні коробки будуть розміщені для ВПО у їхніх поточних місцях проживання, інші офіційні особи публічно заявляли, що ВПО можуть проголосувати лише на тих виборчих дільницях в Чечні, де вони жили раніше. Наслідком цієї плутанини стала дуже низька виборча явка ВПО.<sup>64</sup>

63. Виборцям - ВПО, також, необхідно мати доступ до виборчих кампаній для того, щоб здійснювати поінформований вибір на рівних умовах з іншими виборцями. Крім того, ВПО можуть мати більш високий рівень політичного розчарування, і необхідно докласти додаткові зусилля для їхнього відвідування виборчих дільниць. Поряд із тим, переміщення часто ускладнює отримання ВПО інформації за допомогою звичайних каналів. ВПО часто виявляються ізольованими, а їхній доступ до виборчих кампаній залишається обмеженим, що часто призводить до зменшення явки виборців серед них.<sup>65</sup>

64. Навіть якщо доступ до інформації буде точним та своєчасним, він може бути додатково ускладнений мовними бар'єрами або низьким рівнем грамотності. У Сербії роми - ВПО не мали інформації, яка б надавалася їм ромською мовою, що стало однією з причин їхньої надзвичайно низької явки на парламентських виборах 2003 року.<sup>66</sup> Аналогічним чином, уряд Азербайджану не забезпечував ВПО інформацією кирилицею. Як наслідок, деяким ВПО було складно зрозуміти інформацію латиницею, що значно обмежило їхню участь у виборах.<sup>67</sup> Коротко кажучи, забезпечення ВПО доступу не лише до інформації про процедури голосування, а й інформації про кампанію мовою, яку вони розуміють, є критичною умовою їхньої повної участі у виборчому процесі.

60 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, парламентські вибори, Азербайджанська Республіка, 5 листопада 2000 року та 7 січня 2001 року, пункт 8.

61 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, парламентські вибори, Республіка Вірменія, 30 травня 1999 року, с. 13.

62 Відповідно, ВПО могли б отримати вигоду, знаючи, що, якщо вони змінять своє попереднє місце проживання на своє поточне місце проживання, вони зможуть за власним бажанням змінити назад його знову без невиправданих перешкод та затримок. Це дає можливість ВПО мати вибір і може заохотити ВПО до участі у виборах в округах їхнього поточного місця проживання (оскільки таке рішення має менший політичний вплив).

63 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, парламентські вибори, Республіка Грузія, 31 жовтня і 14 листопада 1999 року, с. 14, 16, 22.

64 Попередня заява ОБСЄ/БДІПЛ, референдум у Чеченській республіці, Російська Федерація, 23 березня 2003 року, 2003 рік, с. 3.

65 Див., наприклад, E. Mooney/B. Jarrar, *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region*, 2004, с. 40, доступно за посиланням: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105\\_osce.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105_osce.pdf).

66 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, парламентські вибори, Республіка Сербія, 28 грудня 2003 року, с. 12.

67 Див. IOM, *Electoral Displacement in the Caucasus: Georgia and Azerbaijan*, 2003 рік, с. 31-43, доступно за посиланням: [https://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Electoral\\_Displacement\\_in\\_the\\_Caucasus1.pdf](https://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Electoral_Displacement_in_the_Caucasus1.pdf).



#### **d. Обмежений фізичний доступ до виборчих дільниць**

65. Політичну участь ВПО, також, можуть ускладнити питання фізичного доступу до виборчих дільниць в день виборів через небезпеку, катастрофу, необхідність долання великих відстаней тощо. У таких ситуаціях уряди, часто, не в змозі вжити належних заходів, спрямованих на підтримку в контексті подолання наявних фізичних перешкод. Наприклад, ситуація, пов'язана із питаннями безпеки, стала причиною стурбованості під час проведення муніципальних виборів 1996 року в Боснії і Герцеговині, коли деякі ВПО повернулися до місць проживання їхнього походження, щоб проголосувати, внаслідок чого вони зіткнулися з окремими нападами та випадками залякування.<sup>68</sup> Отже, повинні існувати певні мінімальні умови для ВПО в контексті доступу до голосування, щоб вони могли здійснити своє право голосу вільно та без ризику завдання фізичної шкоди або залякування. Альтернативні процедури голосування у випадку відсутності – такі, як особисте відкріпне голосування в іншому виборчому окрузі або голосування поштою, можуть бути використані у випадках, коли особисте голосування в окрузі проживання є ускладненим.<sup>69</sup>

#### **F. Порівняльне дослідження підходів держав**

66. Нижче наведено порівняння різних підходів для вивчення чинної сфери застосування виборчих прав іноземців та ВПО в державах Ради Європи з особливим наголосом на місцевих виборах.

##### **1. Виборчі права іноземців в окремих державах - членах Ради Європи**

67. На національному рівні найпоширенішою та мінімальною вимогою щодо прийнятності є офіційне місце проживання у відповідній країні, яка передбачає, що особа повинна бути законним резидентом (умови цієї вимоги виключають нелегальних мігрантів). Деякі країни-члени Ради Європи надають іноземним громадянам право брати участь у місцевих виборах в залежності від тривалості проживання. У цих випадках саме факт проживання, а не громадянства є вирішальним для надання права голосу (а також у більшості випадків - право балотування) на місцевих виборах.

68. Деяким іноземцям дозволяється голосувати і балотуватися на місцевих виборах без додаткових вимог: Країни-члени ЄС надають право голосувати та бути обраними на місцевих виборах громадянам інших країн ЄС нарівні з власними громадянами.<sup>70</sup> Крім того, деякі країни-члени ЄС надають ці права на місцевих виборах громадянам, які не є членами ЄС, без вимог щодо встановленого періоду проживання. В Ірландії всі іноземці мають право голосу та балотування на місцевих виборах після реєстрації в Ірландії протягом певного періоду до дня виборів, оскільки ця вимога є необхідною для реєстрації виборців.<sup>71</sup> У Словенії іноземцям, які мають постійне місце проживання в країні, також, надано право голосу та балотування на місцевих виборах незалежно від тривалості їхнього проживання в Словенії.<sup>72</sup> Країни Північної Ради (Фінляндія, Данія, Швеція, Норвегія та Ісландія) дозволяють громадянам інших країн-членів Північної Ради голосувати і балотуватися на місцевих виборах.<sup>73</sup> Сполучене Королівство надає громадянам країн Співдружності та громадянам Ірландії право голосувати та балотуватися на всіх виборах на рівних правах з громадянами Сполученого Королівства.<sup>74</sup>

68 ОБСЕ/БДІПЛ, друга заява про вибори в Боснії та Герцеговині, 14 вересня 1996 року.

69 Див. IFES: «Ці заходи посилюють право голосу, але є більш адміністративно складними для органу управління виборами, що вимагає більшого часу та фінансових ресурсів, а також збільшує ризик шахрайства.» (IFES, «Internally Displaced Persons and Electoral Participation: A Brief Overview», вересень 2016 року, с. 12).

70 ЄС, Договір про заснування Європейської спільноти (консолідована версія), Офіційний вісник Європейської спільноти С 325/5, 1993 рік, стаття 22, доступно за посиланням: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:en:PDF>; ЄС, Хартія основних прав Європейського Союзу, 2012/C 326/02, 2009 рік, стаття 40, доступно за посиланням: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf);

71 Стаття 8(2), 10 закону Ірландії про вибори.

72 Стаття 5 закону Словенії про місцеві вибори.

73 Див., наприклад, EUDO Citizenship Observatory, Access to Electoral Rights Sweden, 2013, p. 5, доступно за посиланням: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29826/ER\\_2013\\_22-Sweden-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29826/ER_2013_22-Sweden-FRACIT.pdf?sequence=1); Розділ 2, § 2-2(1)(2) Election Act of Norway; Art. 1(1)(ii)(iii) Local and Regional Government Elections Act of Denmark; Розділ 4, Глава 2, статті 1-2 Local Government Act of Sweden. Зверніть увагу на те, що Ісландія вимагає трирічного терміну проживання. Дивись нижче.

74 Зверніть увагу, що Великобританія дозволяє громадянам ЄС додатково брати участь у голосуванні та виборчій сесії парламентів та асамблей. Розділи 1 and 2 Акту про представництво осіб; Розділ 11 Акту про Шотландію; Розділ 12 Акту про Уряд Уельсу; Розділ 4(1) Указу про (вибори) Асамблеї Північної Ірландії; Розділ 1(c) Акту про виборні органи влади (Північна Ірландія); Розділ 43(1)(a) Акту про місцеве самоврядування; Розділ 45(4) Акту Сполученого Королівства про місцеве самоврядування; див. також EUDO Citizenship Observatory: Access to Electoral Rights United Kingdom (Доступ до

69. Незважаючи на те, що в деяких країнах іноземці не мають громадянських прав незалежно від тривалості їхнього проживання в країні, все частіше вимоги стосуються певної тривалості проживання до дня проведення виборів. Фінляндія надає право голосу і балотування на місцевих виборах всім іноземцям, але громадяни, що не є членами ЄС або Північної Ради, зобов'язані проживати в країні безперервно протягом двох років до дня проведення виборів.<sup>75</sup> У Данії та Швеції іноземці (громадяни країн, які не є членами ЄС та Північної Ради) можуть голосувати і балотуватися на місцевих і регіональних виборах після трьох років безперервного законного проживання в країні.<sup>76</sup> Хоча Ісландія надає права голосу та балотування у муніципальних та регіональних виборах громадянам держав Північної Ради після трьох років проживання в країні, інші іноземці отримують право голосу і можливість балотуватися лише після п'яти років постійного законного проживання.<sup>77</sup> У Португалії громадянам певних країн надається право голосувати за загальним правилом взаємності. Необхідна тривалість проживання для голосування та балотування на виборах залежать від відповідного взаємного договору.<sup>78</sup> Вірменія дозволяє іноземцям голосувати і балотуватися на місцевих виборах у випадку зареєстрованого місця проживання принаймні за рік до дня проведення виборів.<sup>79</sup>

70. Інші держави надають відносно широкі права голосування та/або участі у місцевих виборах для всіх іноземців після певного періоду проживання за виконання додаткових умов. У Естонії громадяни, які не є членами ЄС, можуть голосувати (але не можуть балотуватися) на муніципальних виборах після п'яти років проживання в країні на підставі довгострокового дозволу на проживання чи права на постійне проживання.<sup>80</sup> Люксембург надає право голосу і балотування на місцевих виборах громадянам країн, які не є членами ЄС, після п'яти років проживання в країні та шести місяців проживання у відповідному муніципалітеті.<sup>81</sup> У Бельгії громадяни, що не є членами ЄС, отримують право голосу на місцевих виборах після п'яти років безперервного законного проживання, активної реєстрації виборцями, після чого вони обов'язково повинні голосувати та подавати офіційну декларацію, згідно з якою вони присягаються поважати закони країни, її Конституцію та Європейську конвенцію з прав людини.<sup>82</sup>

71. Як зазначено вище, існує безліч підходів до надання іноземцям їхніх громадянських прав. Деякі країни надають іноземцям право голосу та балотування на місцевих виборах на загальних підставах. Проте, частіше виявляється, що право голосу та балотування на місцевих виборах надається іноземним громадянам за певних (частково повторюваних) обставин.<sup>83</sup> По-перше, членство в країні того ж союзу або асоціації держав є моделлю, що лежить в основі права голосування громадян ЄС у інших країнах-членах ЄС або взаємного надання громадянських прав громадянам країн Північної Ради в їхніх межах. Другий критерій – взаємність, і ця модель спирається на угоду між двома країнами, які взаємно надають своїм громадянам право голосу та/або балотування на національних виборах. По-третє, завдяки колишнім колоніальним зв'язкам громадянам колишніх колоніальних держав та колишніх колоній можуть бути надані права голосу, як це відбувається у Сполученому Королівстві, де громадяни країн Співдружності та Ірландії можуть брати участь у голосуванні на виборах у Сполученому Королівстві. Деякі

---

виборчих прав Сполученого Королівства), с. 9-14, 2013 рік, доступно за посиланням: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29827/ER\\_2013\\_10-UK-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29827/ER_2013_10-UK-FRACIT.pdf?sequence=1).

75 Пункт 27 Закону Фінляндії про місцеве самоврядування.

76 Стаття 1(1)(1-3) Закону Данії про місцеве та регіональне самоврядування. Розділ 4, Частина 2, статті 1-3 Закону Швеції про місцеве самоврядування.

77 Стаття 2 Закону Ісландії про вибори місцевого самоврядування.

78 Особи без громадянства ЄС, які мають громадянство деяких латиноамериканських держав, колишніх португальських колоній, держав-членів Співтовариства португаломовних країн, а також Норвегії та Ісландії, мають права голосу в Португалії. Громадяни більшості із цих країн повинні, принаймні, протягом п'яти років до дня проведення місцевих виборів мати зареєстроване місце проживання в Португалії. Громадяни Бразилії та Кабо-Верде можуть голосувати після трьох років виконання аналогічних умов. Крім того, громадяни Бразилії, що постійно проживали в Португалії протягом трьох років та отримали статус рівності політичних прав, можуть голосувати на всіх виборах. Див. EUDO Citizenship Observatory, Access to Electoral Rights Portugal (EUDO Нагляд за Громадянськими правами, Доступ до виборчих прав Португалія (2013 рік), с. 6, доступно за посиланням: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29822/ER\\_2013\\_08-PT-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29822/ER_2013_08-PT-FRACIT.pdf?sequence=1)

79 Статті 2(3), 3 Виборчого кодексу Вірменії в редакції від 20 жовтня 2016 року.

80 Пункт 5(1)(2) Закону Естонії про вибори місцевого самоврядування.

81 Стаття 9 Закону Люксембургу про вибори.

82 Стаття 8 Конституції Бельгії, стаття 2-3 Loi visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers Бельгії

83 Див. Н. Waldrauch, *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries (Виборчі права для іноземців: порівняльний огляд правил у 36 країнах)*, 2003 рік, доступно за посиланням: [https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch\\_paper.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch_paper.pdf).

держави надають право голосу іноземцям, ґрунтуючись на культурній близькості, наприклад, завдяки історичним зв'язкам або тій самій мові, як у випадку з Португалією.

72. Що стосується біженців, жодна держава не надає окремого права голосування біженцям. Поряд із тим, в деяких країнах біженці мають громадянські права, ґрунтуючись на загальних правилах, що регулюють політичні права іноземців, а отже (інколи неочевидно) користуються виборчими правами після їхньої реєстрації в країні (Ірландія, Великобританія у випадку володіння громадянством країни Співдружності) або після певного періоду проживання (країни Північної Ради). Біженці можуть отримувати повні політичні права після завершення процесу «натуралізації», ставши повноправними громадянами держави.

## 2. Політичні права ВПО в окремих країнах - членах Ради Європи

73. Переважно населення ВПО сконцентровано в кількох країнах-членах Ради Європи – в Україні, Боснії і Герцеговині та Грузії, і саме ці країни будуть розглянуті в цьому дослідженні.<sup>84</sup> В цих трьох країнах проживає найбільша кількість ВПО у відповідних регіонах; їхня ситуація демонструє виборчі права ВПО, що опиняються в різних типах та стадіях переселення.

74. Хоча внутрішнє переміщення в Україні є відносно нещодавнім явищем, переміщення ВПО в Боснії і Герцеговині та в Грузії триває вже протягом багатьох років (або десятиліть) у зв'язку з невирішеними або тривалими конфліктами. Проте ситуація із ВПО в Боснії та Герцеговині та в Грузії відрізняється: ситуація з виборчими правами ВПО в Боснії і Герцеговині відбиває складну пост-конфліктну політичну реальність, тоді як Грузія є прикладом країни з ВПО, що постраждали від тривалого, хоча й замороженого, конфлікту. Всі ці чинники впливають на особливе становище ВПО та реалізацію їхніх виборчих прав.

### a. Україна

75. В Україні ВПО переїхали з районів, які постраждали від іноземного збройного втручання у східній частині країни, та, меншою мірою, з Криму після його незаконної анексії Російською Федерацією. Загалом в Україні налічується приблизно 1,7 млн ВПО.<sup>85</sup> Велика кількість ВПО та їх надзвичайно вразливі ситуації створили значні труднощі для захисту їхніх прав, зокрема, їхнього права голосу на парламентських виборах 2014 року та місцевих виборах 2015 року. Під час парламентських та місцевих виборів ВПО в Україні зіткнулися з суттєвими труднощами як правового, так і практичного характеру, що перешкождали ефективному здійсненню їхнього виборчого права, особливо за відсутності можливості заочного голосування в окупованих районах.<sup>86</sup>

76. Особливо на місцевих виборах ВПО доводилося стикатися з жорсткими вимогами до місця проживання, оскільки адреса їхнього постійного проживання мала відповідати адресі їхнього голосування в межах відповідного виборчого округу. Відтак ВПО, що були переміщені за межі виборчого округу постійного місця проживання, повинні були зареєструватися як постійні мешканці району, куди вони переїхали. Лише тоді ВПО могли отримати посвідчення про постійне місце проживання, яке було необхідним для реєстрації виборців у окрузі.<sup>87</sup>

84 Див. IDMC, Global Report on Internal Displacement (Глобальний звіт про внутрішнє переміщення), 2017 рік, доступно за посиланням: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf> Більшість зараз проживають в Україні, де з 2014 року ВПО стало приблизно 1,7 мільйонів осіб – з моменту, коли на сході країни виник конфлікт, а також (проте, меншою мірою) у зв'язку із незаконною анексією Криму. У Азербайджані станом на 2016 рік зареєстровано близько 600 тисяч осіб, переміщених внаслідок конфлікту з Вірменією у Нагірному Карабасі в 1990-х роках. У Грузії більше 200 тисяч людей є переміщеними внаслідок конфліктів в регіонах Абхазії і Південної Осетії та навколо них, які спочатку виникли на початку 1990-х років, а потім розгорілися під час вторгнення Росії у 2008 році. У регіоні Західних Балкан значна частина населення ВПО досі не повернулася до своїх домівок після закінчення війни, що виникла після розпаду Югославії в 1990-х роках. Станом на 2016 рік в Сербії зареєстровано понад 200 тисяч ВПО, переміщених переважно з Косова та до нього, тоді як у Косово зареєстровано 17 000 ВПО, переміщених під час збройного конфлікту, що виник у 1998-1999 роках. Внаслідок війни, що виникла в першій половині 1990-х років, в Боснії і Герцеговині станом на 2016 рік було переміщено майже 100 тисяч ВПО.

85 UNHCR, Operational Update: Ukraine (Оперативне оновлення: Україна), 01-31 жовтня 2017 року, доступно за посиланням:

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2017%2010%20UNHCR%20UKRAINE%20Operational%20Update%20FINAL%20EN.pdf>.

86 Див. Заключну доповідь Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами, дострокові парламентські вибори, Україна, 26 жовтня 2014 року, с. 13; Конгрес РЄ, Спостереження за місцевими виборами в Україні (25 жовтня 2015 року), 2016 рік, пункти 16, 26, 33.

87 Стаття 3 Закону України «Про місцеві вибори»; Частина друга пункту 1 Постанови Центральної виборчої комісії №893; стаття 2 Закону України «Про вибори народних депутатів України»; Частина п'ята пункту 3 Постанови Центральної виборчої комісії №240.

77. Однак зміна місця постійного проживання в Україні є дуже обтяжливим адміністративним процесом для ВПО (та інших внутрішніх мігрантів), що потребує додаткових зусиль з їхнього боку – проте не від інших виборців. Крім того, серед ВПО виникли побоювання, що через правову невизначеність відмова від постійного місця проживання в місцях їхнього походження може призвести до втрати статусу ВПО і суміжних прав та соціальних пільг.<sup>88</sup>

78. Додатковий чинник позбавлення ВПО громадянських прав в Україні пов'язаний із суперечливою законодавчою базою, що регулює проведення виборів, оскільки вона зазнавала багатьох змін, більшість з яких вносилися незадовго до проведення виборів без ретельного громадського обговорення та прозорості.<sup>89</sup> Незважаючи на те, що Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» забезпечує участь ВПО на виборах всіх рівнів шляхом реєстрації для голосування в окрузі їхнього фактичного проживання без зміни їхньої постійної адреси<sup>90</sup>, положення відповідних законів про парламентські й місцеві вибори та відповідні постанови Центральної виборчої комісії (ЦВК) частково позбавили ВПО виборчих прав, оскільки вони наполягали на дотриманні суворих вимог до проживання.<sup>91</sup> Суперечлива нормативно-правова база оскаржувалася в українських судах під час місцевих виборів 2015 року, хоча їхні рішення були непослідовними та визнані Уповноваженим ВР з прав людини дискримінаційними.<sup>92</sup> Проте виборче законодавство України поки що не було змінено, і здійснення ВПО власних виборчих прав залишається обмеженим, якщо не неможливим.<sup>93</sup>

79. Деякі ВПО спробували змінити реєстрацію виборця на підставі тимчасового посвідчення ВПО, але їх звернення були відхилені органами, відповідальними за реєстрацію виборців. Деякі з таких відмов стали предметом судових розглядів. Водночас, рішення судів були непослідовними; деякі суди визнавали посвідчення ВПО достатнім, інші відхиляли позови<sup>94</sup>. Рішення адміністративного суду Львова щодо подання про невизнання тимчасового посвідчення ВПО було переглянуте Верховним судом України. В цьому випадку Верховний суд вирішив, що ВПО не можуть голосувати на місцевих виборах, які відбуваються на територіях, де вони проживають тимчасово. Таким чином, ВПО відмовляють у праві на голосування під час місцевих виборів за місцем їх поточного проживання за виключенням випадків, коли вони можуть підтвердити постійну реєстрацію у виборчому окрузі.<sup>95</sup> Дане рішення ще більше посилило практичні та правові бар'єри для реалізації виборчих прав ВПО на місцевих виборах в Україні.

## **b. Боснія і Герцеговина**

80. Внаслідок конфлікту, що виник в Югославії на початку 1990-х років, у Боснії і Герцеговині було переміщено понад два мільйони осіб (один мільйон ВПО та понад одного мільйона біженців). Етнічні чистки, що відбулися під час конфлікту, призвели до істотних змін етнічного складу місцевих громад, що має свій вплив на результати виборів. У Загальній Рамковій угоді про мир у Боснії та Герцеговині (так звана «Дейтонська угода») була створена формула надання ВПО виборчих прав (за винятком права балотування на виборах), і таке положення

88 Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, дострокові парламентські вибори, Україна, 26 жовтня 2014 року, с. 13; Конгрес, Спостереження за місцевими виборами в Україні (25 жовтня 2015 року), пункти 16, 26, 33; OSCE SMM, Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities (Переміщення, пов'язане із конфліктом в Україні: Підвищення вразливості постраждалих груп населення та тригери напруженості в громадах), 2016 рік, с. 18-19, доступно за посиланням: <http://www.osce.org/ukraine-smm/261176?download=true>.

89 Див. документ Європейської платформи демократичних виборів, Виборча реформа в Україні: Виклики та перспективи, 2017 рік, с. 1, доступно за посиланням: <http://www.epde.org/en/news/details/challenges-and-prospects-of-electoral-reform-in-ukraine-epde-policy-paper-juni-2017.html>.

90 Стаття 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

91 Стаття 3 Закону України «Про місцеві вибори»; частина друга пункту 1.2 Постанови Центральної виборчої комісії №893; стаття 2 Закону України «Про вибори народних депутатів України»; частина 5 пункту 3 Постанови Центральної виборчої комісії №240; Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, Місцеві вибори, Україна, 25 жовтня та 15 листопада 2015 року (2016 рік), с. 6; Див. D. Woroniecka-Krzyzanowska, N. Palaguta, *Internally displaced persons and elections under military conflict in Ukraine (Внутрішньо переміщені особи та вибори під час військового конфлікту в Україні)*, 2016 рік, с. 33-41, доступно за посиланням <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/30/1/27/2890414>.

92 Валерія Лутковська, Уповноважений ВР з прав людини в Україні закликає Верховну Раду дозволити ВПО голосувати, 2015 рік.

93 Див. документ Європейської платформи демократичних виборів, Виборча реформа в Україні: Виклики та перспективи, 2017 рік.

94 Фінальний звіт ОБСЄ/БДІПЛ про спостереження за місцевими виборами, 25 жовтня та 15 листопада 2015, с. 12.

95 Інформаційна агенція ЮНІАН, внутрішньо переміщені особи не будуть голосувати в місцевих виборах – Рішення Верховного Суду України, 2018, посилання: <https://www.unian.info/>

залишалося загальним правилом у всіх типах подальших виборів.<sup>96</sup> Відповідно до Дейтонської угоди, ВПО могли або брати участь у голосуванні у муніципалітеті, де вони проживали до їхнього переміщення (особисто або за допомогою відкріпного посвідчення), або у муніципалітеті, де вони проживають фактично.<sup>97</sup>

81. Станом на 2017 рік майже 100 тисяч осіб, що мешкають в Боснії і Герцеговині, залишаються зареєстрованими як ВПО.<sup>98</sup> Незважаючи на те, що процедури голосування для ВПО в Боснії і Герцеговині були розроблені таким чином, щоб забезпечити можливість проведення виборів у відповідності до міжнародних стандартів і забезпечити максимальну залученість ВПО, мали місце випадки насильства – особливо під час виборів, проведених одразу після завершення конфлікту. У деяких місцях на ВПО систематично тиснули представники органів влади, щоб ВПО реєструвалися для голосування в місцях їхнього фактичного проживання з метою закріплення місцевих етнічних особливостей. Голосуючи в колишніх місцях проживання, ВПО зіткнулися з випадками залякувань та обтяжливих подорожей, оскільки влада не забезпечила достатнє забезпечення громадським транспортом. На виборчих дільницях були помічені маніпуляції з відкріпними посвідченнями, а також довгі черги та спорадичні заворушення.

82. Незважаючи на те, що більшість із цих питань спостерігалися на перших виборчих перегонах, протягом наступних виборів зберігався один істотний недолік. Система реєстрації виборців створювала проблеми та часто містила неточні дані внаслідок відсутності співпраці між органами державної влади та ЦВК. Внаслідок цього виборці, які мали право проголосувати, постійно вилучалися із списків виборців, відповідно вони позбавлялися власних громадянських прав.<sup>99</sup> Отже, хоча національна нормативно-правова база в Боснії та Герцеговині виявилася сприятливою для надання ВПО громадянських прав, проблеми практичного характеру залишалися та перешкождали політичній участі ВПО на місцевих та на інших виборах.

### с. Грузія

83. Внутрішнє переміщення в Грузії було результатом двох конфліктів в регіонах Південної Осетії та Абхазії та навколо них, що відбулися на початку 1990-х років та після російського вторгнення, яке сталося в 2008 році. Внаслідок цього понад 200 тисяч ВПО досі не можуть повернутись до регіонів, які не перебувають під контролем Уряду.<sup>100</sup>

84. Щоб пристосуватися до ситуації, Грузія здійснила суттєве перетворення своєї нормативної бази, що регулює виборчі права ВПО. Протягом 1990-х років ВПО не мали виборчих прав у випадку відсутності реєстрації в муніципалітеті свого нового місця постійного проживання, де б вони хотіли проголосувати.<sup>101</sup> Незважаючи на правову можливість, будь-яка зміна постійного проживання означала втрату статусу ВПО разом з усіма правами та вигодами, що надаються разом з цим статусом.<sup>102</sup> Більш того, ВПО побоювалися, що зміна їхнього постійного місця проживання означатиме фактичне прийняття територіальної ситуації і буде тлумачитися як їхнє рішення відмовитися від свого права на повернення та вимагати відшкодування майна. Існували також політичні причини для того, щоб органи державної влади перешкождали ВПО голосувати та інтегруватися до місцевих громад, що було сприйнято як перешкода для відновлення контролю Грузії над територією конфлікту.<sup>103</sup> Зрештою, ситуація була визначена Законом про

96 Стаття 19.8 Закону Боснії і Герцеговини про вибори; див. E. Mooney/B. Jarrah, *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region (Права виборців -ВПО:Регіон ОБСЄ)*, 2004 рік, с. 19-24. Уточнимо, що Дейтонська угода не визначила права балотуватися на виборах, але не передбачала перепон для ВПО, які прагнуть це зробити. Подальші правила виборчої комісії дозволяли ВПО балотуватися для участі у виборах.

97 Дейтонська мирна угода, Загальна рамкова угода про мир у Боснії і Герцеговині, 1995 рік, стаття IV, додаток 3, доступно за посиланням: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/91/13413.pdf>. У конкретному контексті парламентських виборів 1996 року ВПО могли проголосувати в іншому муніципалітеті, де вони планували перебувати в майбутньому.

98 IDMC, Боснія і Герцеговина, 2017, доступно за посиланням: <http://www.internal-displacement.org/countries/bosnia-and-herzegovina/>. З них лише близько 20 тисяч були зареєстровані в муніципалітеті, де вони мешкали до війни, а всі інші зареєстровані для голосування особи були зареєстровані в муніципалітеті, де вони мешкають зараз.

99 Конгрес місцевих та регіональних влад, Рекомендація 339 Місцеві вибори у Боснії та Герцеговині (7 жовтня 2012 року), 2013; Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, загальні вибори, Боснія і Герцеговина, 12 жовтня 2014 року, с. 10-11.

100 IDMC, Грузія, 2017 рік, доступно за посиланням: <http://www.internal-displacement.org/countries/georgia/>.

101 Органічний закон Грузії про парламентські вибори.

102 Закон Грузії про примусово переміщених осіб/осіб, щодо яких вчиняється переслідування.

103 E. Ferris et al., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement (Бід відповідальності до відповіді: Оцінка національних підходів до внутрішнього переміщення)*, 2011 рік, с. 211-212, доступно за посиланням: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011doc.pdf>.

вибори органів місцевого самоврядування від 1998 року, в якому було чітко зазначено, що ВПО голосувати права не мають.<sup>104</sup>

85. Остаточо закон було оскаржено в Конституційному суді Грузії, а згодом, у 2001 році, було прийнято новий закон про вибори. Новий закон скасував обмеження для ВПО в контексті голосування та дозволив їм брати участь у місцевих виборах за фактичним місцем їхнього проживання та, повною мірою, брати участь у парламентських виборах.<sup>105</sup> Додаткові зміни передбачають, що імена ВПО автоматично включаються до списків виборців, а посвідчення ВПО повинні вважатися достатніми для ідентифікації виборця. Новий Кодекс, також, підтвердив право ВПО балотуватися на парламентських та місцевих виборах. Ці законодавчі зміни усунули правові перешкоди, які стояли на заваді можливості ВПО повноцінно реалізувати власне право голосу або бути обраними на виборах.

86. Однак деякі проблеми практичного характеру залишаються невирішеними. Зокрема, недостатня координація між центральними органами влади та органами управління виборами призвела до неточностей та пізньої підготовки списків виборців-ВПО, відсутність підготовки органів, відповідальних за сприяння здійсненню політичних прав ВПО, а також до необізнаності про виборчі процедури та особливі положення, що посилюють їхню політичну участь.<sup>106</sup> Незважаючи на позитивні зрушення, явка виборців серед ВПО залишилася дуже низькою, і лише кілька ВПО здійснили своє право балотуватися як кандидати на виборах.

87. Проте на місцевих виборах 2017 року ситуація покращилася, оскільки приблизно 200 тисяч ВПО були включені до списків виборців у своїх поточних місцях проживання. Конгрес схвально прокоментував зміни до Виборчого кодексу Грузії в редакції від 2017 року, внаслідок яких було скасовано вимогу щодо використання посвідчень ВПО для голосування, а також було вжито інших ефективних заходів, спрямованих на те, щоб надати ВПО необхідні громадянські права.

## **G. Висновки**

88. Виборчі права іноземців - мігрантів, біженців та ВПО, постійно розвиваються, особливо з огляду на загальну тенденцію до надання іноземцям громадянських прав на місцевих виборах. Про таку еволюцію свідчать міжнародні документи, а також різноманітні документи щодо політик, ухвалені міжнародними організаціями. Це, також, відбивається на внутрішньому рівні в межах держав. Ці події підтверджують мобільність, що зростає в часи глобалізації, де збільшується кількість людей, які живуть в інших країнах. Враховуючи нещодавні конфлікти в Україні та Грузії, наслідком яких стала велика кількість ВПО, їхні виборчі права стали актуальною проблемою, і увагу було приділено правовим та практичним перешкодам, з якими стикаються ВПО під час здійснення таких прав. ВПО слід надавати фактичну можливість участі у виборчому процесі шляхом усунення перешкод, таких як надмірні вимоги до місця проживання. ВПО повинні залучатися до виборчого процесу та мати можливість робити власний вибір щодо виборчого округу реєстрації.

---

104 Стаття 36 Закону Грузії про вибори органів місцевого самоврядування.

105 Стаття 9 Єдиного виборчого кодексу Грузії.

106 E. Ferris et al., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, 2011 рік, с. 213.