Равный доступ

Как обеспечивать участие лиц с ограниченными возможностями в выборах и политических процессах

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ
IFES
25 лет

НДИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Это руководство представлено на рассмотрение Агентства по международному развитию США (USAID). Оно подготовлено Международным фондом избирательных систем (IFES) и Национальным демократическим институтом (NDI). Мнения авторов этого издания не обязательно отражают позицию организации USAID или правительства Соединенных Штатов Америки.

Равный доступ

как обеспечивать участие лиц с ограниченными возможностями в выборах и политических процессах

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ
IFES
25 лет

НДИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Равный доступ: как обеспечивать участие лиц с ограниченными возможностями в выборах и политических процессах
© 2014, IFES. Все права защищены.

Декларация необходимости разрешения: никакие выдержки из этого текста не подлежат воспроизведению в какой-либо форме или с использованием каких-либо средств, электронных или механических, в том числе посредством фотокопирования, записи или посредством использования какой-либо системы хранения и считывания информации без письменного разрешения организации IFES.

В запросах о предоставлении такого разрешения требуется указывать следующую информацию:

- описание материала, в отношении которого запрашивается разрешение на воспроизведение;
- назначение и способ использования воспроизведенного материала;
- Ваши имя, фамилия и должность, наименование вашей компании или организации, номер телефона, номер факса, электронный почтовый адрес и почтовый адрес.

Любые запросы о предоставлении разрешений посылайте, пожалуйста, по следующему адресу:

International Foundation for Electoral Systems
1850 K Street, NW, Fifth Floor
Washington, D.C. 20006
Э/п: editor@ifes.org
Факс: 202.350.6701

Фотографию на обложке предоставил Тшетен Дорджи (Бутан).
Фотографии на стр. 24, 29 и 53 (сверху и снизу) — собственность Национального демократического института (NDI).
Все остальные фотографии — собственность Международного фонда избирательных систем (IFES).
«Легко поддающуюся чтению сводку содержания» подготовила Грэйн де Паор из организации Down Syndrome Ireland.

Это издание посвящено Юсдиане, представительнице интересов и защитнице прав лиц с ограниченными возможностями. Ее неутомимые усилия служили постоянным источником вдохновения для ее партнеров в Юго-восточной Азии и за ее пределами.

Об организациях IFES и NDI

Международный фонд избирательных систем (IFES)

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

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

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

Фонд IFES обладает обширным опытом продвижения, по всему миру, передовых инициатив, способствующих участию в выборах лиц с инвалидностью и предоставлению им политических прав. Фонд IFES сотрудничает с организациями, представляющими самые различные группы лиц с ограниченными возможностями, а также с общественными организациями и правительствами. В частности, опыт нашей организации использовался при разработке таких международных ресурсов как сайт ElectionAccess.org — первый глобальный сетевой ресурс для лиц с ограниченными возможностями, желающих принимать участие в политических процессах. В качестве признания проделанной нами работы, в 2011 г. фонду IFES была присуждена награда «За выдающиеся достижения в области вовлечения лиц с ограниченными возможностями в структуры общественного взаимодействия» (Interaction Disability Inclusion Award).

Начиная с 1987 г., фонд IFES работал в более чем 135 странах — как в развивающихся, так и в развитых демократических обществах. Дополнительные сведения можно получить, посетив сайты www.IFES.org и ElectionAccess.org.

Национальный демократический институт (NDI)

Национальный демократический институт международных отношений (НДИ)— некоммерческая, внепартийная, негосударственная организация, деятельность которой направлена на усиление гражданского участия, повышение уровня открытости и конкуренции политических систем, развитие эффективности и ответственности власти во всем мире.

С момента своего основания в 1983 году НДИ работает совместно с региональными партнерами, чтобы создавать и развивать демократические институты, укрепляя политические и общественные организации, осуществляя наблюдения за выборами, содействуя участию граждан в процессе принятия решений и способствуя повышению открытости и ответственности власти.

С помощью сотрудников и политических деятелей из более 100 государств, участвующих в деятельности Института на добровольной основе, НДИ помогает гражданам и организациям из разных стран делиться своими идеями, знаниями и опытом в этих областях. НДИ предоставляет местным партнерам доступ к лучшим практикам в сфере международного демократического развития, которые они могут адаптировать к потребностям своих стран. Многонациональный подход, который исповедует НДИ, подкрепляет наше следующее убеждение: несмотря на то, что универсальной модели демократии не существует, все демократические государства следуют одним и тем же ключевым принципам.

Выполняемая нашим институтом работа поддерживает принципы, заложенные «Всеобщей декларацией прав человека». Кроме того, мы способствуем развитию внедряемых на учрежденческом уровне каналов взаимодействия между гражданами, политическими структурами и и должностным лицам, задействованными в организации и проведении выборов, а также расширяем возможности повышения такими структурами и должностными лицами качества жизни всех граждан. Дополнительные сведения об институте NDI можно найти на сайте www.ndi.org.

Благодарности

Руководство «Равный доступ» подготовили Вирджиния Аткинсон из Международного фонда избирательных систем (IFES) и Эрон Эйзелтон и Кент Фогг из Национального демократического института (NDI).

Фонд IFES и институт NDI хотели бы выразить глубокую благодарность множеству организаций и отдельных лиц, уделивших свое время разработке этого руководства и предоставивших в наше распоряжение свои знания и личный опыт. Неоценимый вклад в подготовку окончательного текста этого издания внесли следующие проницательные рецензенты и организации, производившие независимую экспертизу:

- Патрик Кларк — главный исполнительный директор организации Down Syndrome Ireland (Ирландия);
- Кристина Франсиско — основательница Ассоциации женщин с ограниченными возможностями (Доминиканская Республика);
- Сьюзен Хендерсон — исполнительный директор фонда защиты прав и образования лиц с ограниченными возможностями;
- Анна Лоусон — адъюнкт-профессор, правовед, специалист по правам лиц с ограниченными возможностями (университет г. Лидс);
- Фараи Мукута — исполнительный директор Национальной ассоциации обществ по уходу за инвалидами (Зимбабве);
- Александрия Панехаль — директор миссии Агентства по международному развитию США (USAID) в Доминиканской Республике;
- Ишам Рашиди — консультант Марокканского общества поддержки прав лиц с ограниченными возможностями;
- Сьюзен Сигалл — одна из основателей и главный исполнительный директор организации Mobility International (США);
- Стефан Тромель — исполнительный директор Международной ассоциации лиц с ограниченными возможностями (International Disability Alliance)
- Юсдиана — консультант по правовым вопросам, относящимся к лицам с ограниченными возможностями, Индонезийская ассоциация людей с ограниченными возможностями;
- Центр общественной ориентации (Сербия);
- Форум молодежи с ограниченными возможностями (Сербия).

Кроме того, фонд IFES и институт NDI хотели бы выразить искреннюю благодарность коллегам, предоставивших техническую помощь на основе их опыта сотрудничества с избирательными комиссиями и общественными группами, в том числе Дэвиду Эннису, Кайлу Лемаржи и Максимо Зальдивару (IFES) и Елене Аврамович, Пэт Мерлоу и Томасу Келли (NDI). Повышению качества текста нашего руководства способствовали внимательное редактирование и корректура Эрики Шейн и талантливый графический дизайн и редактура Беллы Десаи и Джейн Миллер (IFES).

Наконец, подготовка руководства «Равный доступ» оказалась бы невозможной без активной поддержки Агентства по международному развитию США (USAID) и, в особенности, без помощи, которую предоставили представляющие это агентство Роб Хорват и Лия Макссон.

Содержание

Сокращения и аббревиатуры **3**

Определения важнейших терминов **5**

Легко поддающаяся чтению сводка содержания **8**

Резюме **15**

Введение **19**

Раздел 1. Ограниченные возможности: основные понятия **25**

Что такое «ограниченные возможности»? 25

Правовые формулировки 26

Разнообразие лиц с ограниченными возможностями 27

Организации лиц с ограниченными возможностями (DPO) 28

Предварительная категоризация организаций лиц с ограниченными возможностями 29

Юридическая основа политических прав лиц с ограниченными возможностями 30

Относящиеся к лицам с ограниченными возможностями правила благотворительных организаций, способствующих общественному развитию 32

Преодоление барьеров 34

Стратегии поддержки вовлечения всех категорий населения в избирательные и политические процессы 35

Избирательный цикл 36

Раздел 2. Предвыборный период **39**

Оценка ситуации с точки зрения лиц с ограниченными возможностями 40

Реформа избирательного законодательства 40

Обеспечение участия в выборах всех категорий населения 42

Раздел 3. Избирательный период **51**

Наблюдение за выборами 51

Выдвижение кандидатов 53

Кампании 54

Проведение выборов 56

Опубликование результатов выборов 56

Урегулирование споров, связанных с выборами 56

Раздел 4. Период после выборов **59**

Проверки избирательных участков 59

Формулирование выводов 60

Доступность правительственных учреждений 60

Расширение возможностей организаций лиц с ограниченными возможностями 60
Критерии назначения членов избирательных комиссий 61
Вовлечение лиц с ограниченными возможностями в процесс гражданского просвещения 61

Раздел 5. Проблемы и трудности 63
Недостаток данных 63
Дискриминация 63
Практические условия 64
Обязательное голосование 64
Руководство 64
Доступные технологические средства 65
Надзор и оценка 65
Обмен сделанными выводами 66

Раздел 6. Пример: работа, выполненная в Доминиканской Республике 69
Обзор 69
Как этот проект позволил вовлечь лиц с ограниченными возможностями в выборы и в политическую жизнь? 69
Трудности и сделанные выводы 72
Итоги 72
Рекомендации 73

Приложение. Важнейшие вехи обеспечения общедоступности выборов 75
Декабрь 1984 г. — «Всеобщая декларация прав человека», статья 21 75
Март 1976 г. — «Международный пакт о гражданских и политических правах», статья 25 75
Сентябрь 2001 г. — Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации по отношению к лицам с ограниченными возможностями, статья 3 76
Май 2008 г. — Конвенция о правах лиц с ограниченными возможностями, статья 29 76
Май 2010 г. — Европейский суд по правам человека, дело *«Киши против Венгрии»* 76
Ноябрь 2011 г. — Балийская декларация о повышении роли и расширении участия лиц с ограниченными возможностями в сообществе стран Юго-восточной Азии (ASEAN) 78
Ноябрь 2011 г. — Рекомендация комитета министров государств-участников Европейского совета CM/Rec(2011)14 по вопросу об обеспечении участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни 78
Декабрь 2011 г. — Пересмотренная разъяснительная декларация Венецианской комиссии по вопросу об участии лиц с ограниченными возможностями, приложение к «Кодексу приемлемых методов решения избирательных вопросов» 79
Декабрь 2011 г. — Комиссия ООН по экономическим и социальным вопросам стран Азии и Тихоокеанского региона: региональная консультация заинтересованных сторон, участвующих в межправительственном совещании на высшем уровне, посвященная окончательному утверждению проведения «Десятилетия лиц с ограниченными возможностями» в странах Азии и Тихоокеанского региона в 2003–2013 гг. (2-е заседание) 81
Декабрь 2011 г. — Управление Верховного комиссара ООН по правам человека: тематическое исследование участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни 82
Ноябрь 2012 г. — «Балийские гарантии равноправного доступа к выборам» 83

Сокращения и аббревиатуры

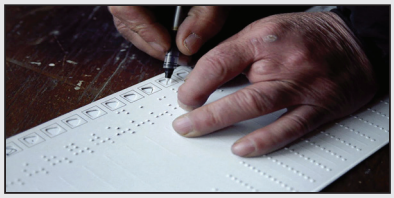
ADA	Закон США «Об американцах с ограниченными возможностями» (Americans with Disabilities Act)
AGENDA	Общая избирательная структура обеспечения доступа лиц с ограниченными возможностями к выборам в странах Юго-восточной Азии (General Election Network for Disability Access in Southeast Asia)
ASEAN	Ассоциация государств Юго-восточной Азии (Association of Southeast Asian Nations)
CRPD	Конвенция о правах инвалидов (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)[i]
CSO	Общественная организация, ГОО (Civil society organization)
DPO	Организация лиц с инвалидностью (Disabled persons' organization)
EMB	Проводящий выборы государственный орган, избирательная комиссия (Election management body)
ICCPR	Международный пакт о гражданских и политических правах (International Covenant on Civil and Political Rights)
IFES	Международный фонд избирательных систем (International Foundation for Electoral Systems)
INGO	Международная негосударственная организация, МНГО (International non-governmental organization)
LGBT	Лица нетрадиционной сексуальной ориентации (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender)
NDI	Национальный демократический институт (National Democratic Institute)
NGO	Негосударственная организация, НГО (Nongovernmental organization)
PSA	Социальная реклама (Public service announcement)
UN	Организация объединенных наций, ООН (United Nations)
UDHR	Всеобщая декларация прав человека (Universal Declaration of Human Rights)
UN ESCAP	Комиссия ООН по экономическим и социальным вопросам в странах Азии и Тихоокеанского региона (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)
UN OHCHR	Управление верховного комиссара ООН по правам человека (United Nations Office for the High Commissioner for Human Rights)
USAID	Агентство по международному развитию США (United States Agency for International Development)
WHO	Всемирная организация здравоохранения, ВОЗ (World Health Organization)

[i] Конвенция о правах инвалидов и некоторые официальные документах ООН употребляют термин "люди с инвалидностью," чтобы описать "лиц с ограниченными возможностями." Правозащитники предпочитают использовать второй вариант, но лучше сначала узнать, какой вариант предпрочитают люди, относящиеся к этой категории.

Определения важнейших терминов

В тексте нашего руководства часто используются перечисленные ниже термины. На рис. 1 определяется использование того или иного слова в контексте нашего руководства; в качестве дополнительной справочной информации приводятся примеры использования этих слов.

Рис. 1. Определения важнейших терминов

Термин	Определение	Пример
Доступность или возможность доступа	Относительно объекта, сооружения, рабочего места, услуги или программы: возможность беспрепятственных, безопасных, независимых и не унижающих достоинство доступа, входа, участия и (или) использования лицами с ограниченными возможностями	Доступным считается избирательный участок, на территории которого человек в инвалидной коляске может передвигаться без посторонней помощи
Доступные форматы	Распечатанный текст, звукозапись или видеозапись, которые могут использоваться лицами с ограниченными возможностями	Текст, набранный шрифтом Брайля, сенсорными символами или крупным шрифтом, сообщение на языке жестов
Вспомогательное средство	Устройство или средство, помогающее выполнить задачу или функцию, выполнение которой иначе было бы затруднительным или невозможным	Избирательный бюллетень, легко поддающийся прочтению благодаря сенсорным символам или с помощью увеличительного стекла
Шрифт Брайля	Система записи текста выпуклыми точками, используемая слепыми или лицами с очень плохим зрением	
Организация, представляющая различные категории лиц с ограниченными возможностями	Организация, состоящая из лиц, отличающихся различными типами инвалидности	Интернационал лиц с ограниченными возможностями[1]: структура, объединяющая национальные организации людей с ограниченными возможностями
Организация лиц с ограниченными возможностями	Гражданская общественная организация для лиц с ограниченными возможностями, которой руководят люди с инвалидностью	Нигерийская национальная ассоциация глухих[2] объединяет глухих и плохо слышащих нигерийцев; поддерживает и защищает их права

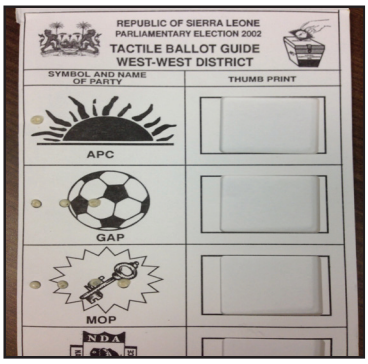
1 Интернационал лиц с ограниченными возможностями (Disabled People's International) <http://www.dpi.org/>.

2 Нигерийская национальная ассоциация глухих (Nigerian National Association of the Deaf) <http://www.nnadeaf.org/>.

Легко поддающийся чтению	Текст, в котором содержание, формулировки, иллюстрации и графический формат упрощены с тем, чтобы им могли пользоваться лица с ограниченными интеллектуальными возможностями и (или) люди, родной язык которых не соответствует языку текста	«Рекомендации по обеспечению доступности выборов в Европе» (Inclusion Europe)[3] или «Резюме» на стр. 8 этого руководства
Вовлечение или предоставление возможности участия	Предоставление лицам с ограниченными возможностями возможности участия во всех видах избирательной деятельности на равных правах с другими гражданами, в том числе возможности занимать выборные должности, и не только пользоваться особыми удобствами, которые могут способствовать социальной изоляции лиц с ограниченными возможностями	Вместо того, чтобы использовалась передвижная избирательная урна, которая доставляется избирателю на дом, избирательный участок должен обеспечивать возможность голосования избирателя с ограниченными возможностями, по желанию, наравне с другими гражданами
Интеллектуальная инвалидность	Термин, используемый в тех случаях, когда способности человека обучаться на ожидаемом уровне и выполнять повседневные бытовые функции ограничены	Синдром Дауна или аутизм
Предотвращение социальной изоляции	Процесс, в рамках которого лица с ограниченными возможностями вовлекаются в общественную жизнь и в программы помощи в качестве равных участников и руководителей	Подготовка объявления службы общественной информации с участием актеров с ограниченными возможностями, как это было сделано в рамках телевизионного объявления в Гватемале[4]
Психосоциальная инвалидность	Факторы, воздействующие на познавательные способности, эмоциональное состояние и поведение	Депрессия или шизофрения
Удобства в разумном объеме	Предоставление материалов или условий, позволяющих лицам с ограниченными возможностями участвовать в деятельности и вносить свой вклад наравне с другими	Сенсорный избирательный бюллетень является удобством в разумном объеме, так как он предоставляет слепым избирателям и избирателям с очень плохим зрением такую же возможность голосовать тайно и без посторонней помощи, какой пользуются другие избиратели

3 *Inclusion Europe*, «Рекомендации по обеспечению доступности выборов в Европе», Европейский Союз: <http://www.inclusion-europe.org/images/stories/documents/Project_ADAP/ETR_Policy_Recommendations_EN.pdf>

4 Избирательная комиссия Гватемалы, 2011 г.: «Ahora todos somos del mismo equipo, votando vamos por Guate».

Сенсорные символы	Выпуклые символы, позволяющие читать людям, не умеющим пользоваться шрифтом Брайля	
Двойной подход	Предотвращение социальной изоляции в рамках любых видов деятельности и правил в сочетании с внедрением программ, специально предназначенных в помощь лицам с ограниченными возможностями. Таков предпочитаемый подход Агентства международного развития США (USAID) в сфере обеспечения равноправия лиц с ограниченными возможностями	Иллюстрации и текст, посвященные лицам с ограниченными возможностями, в разъяснительных материалах для избирателей, а также подготовка разъяснительных материалов для избирателей, посвященных исключительно лицам с ограниченными возможностями
Объединяющая группа верхнего уровня	Организация лиц с ограниченными возможностями, состоящая из организаций-членов, представляющих лиц с ограниченными возможностями конкретных типов или конкретные группы лиц с ограниченными возможностями	В Непальскую национальную федерацию инвалидов[5] входят такие организации-члены, как Непальский психиатрический фонд и Непальская ассоциация женщин с ограниченными возможностями
Общедоступный дизайн	Дизайн всех зданий, материалов и процессов, изначально обеспечивающий их доступность для лиц с ограниченными возможностями и без таких ограничений	Новое здание, в котором изначально предусмотрены подъездные наклонные рампы и лифты, которые нет необходимости добавлять по окончании строительства

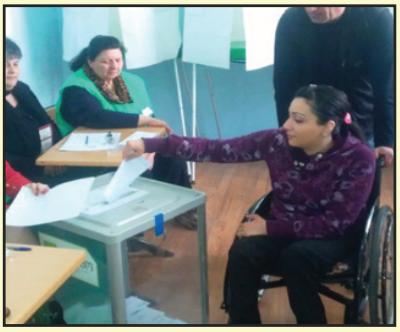
5 Непальская национальная федерация инвалидов <http://www.nfdn.org.np/>.

Равный доступ: как обеспечивать участие лиц с ограниченными возможностями в избирательных и политических процессах

В этом руководстве рассказывается о способах, позволяющих лицам с ограниченными возможностями участвовать в выборах и в политической жизни.

В этом руководстве поясняется, как участие в политической жизни может помогать лицам с ограниченными возможностями влиять на **политические решения**, имеющие для них большое значение.

«Политическими решениями» называются планы, осуществляемые правительством.



Один из способов участия лиц с ограниченными возможностями в политической жизни — их голосование на выборах.

Голосование позволяет лицам с ограниченными возможностями оказывать большее политическое влияние.

Голосующие на выборах лица с ограниченными возможностями демонстрируют общественности, что они являются равноправными гражданами.

В этом руководстве содержится краткое описание трудностей, с которыми сталкиваются лица с ограниченными возможностями, когда они принимают участие в политической жизни.

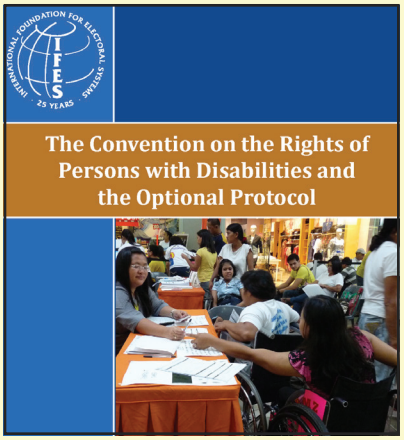
Это руководство предлагает возможные способы преодоления таких трудностей.

В этом руководстве предлагаются различные возможные способы участия лиц с ограниченными возможностями в выборах и в политической жизни.

В нашем руководстве разъясняется важность сотрудничества с партнерами.

Лица с ограниченными возможностями должны участвовать в принятии решений, от которых зависит их жизнь.

Политические деятели, представители средств массовой информации и организации лиц с ограниченными возможностями — некоторые из групп, которым следует сотрудничать.



Конвенция ООН о правах инвалидов сокращенно называется CRPD.

Конвенция CRPD — юридический документ, посвященный правам лиц с ограниченными возможностями на участие в общественной жизни.

Части этого документа, называемые «Статьей 12» и «Статьей 29», посвящены праву лиц с ограниченными возможностями на участие в выборах.

Наше руководство способствует достижению целей конвенции CRPD.

В этом руководстве предлагаются четыре основных способа содействия более активному участию лиц с ограниченными возможностями в политической жизни.

1. Предоставление возможностей обучения политическим навыкам лицам с ограниченными возможностями и их организациям.

2. Поддержка подготовки правительствами и политическими деятелями законодательных норм и направлений сотрудничества, помогающих лицам с ограниченными возможностями принимать более активное участие в политической жизни.

3. Вовлечение организаций лиц с ограниченными возможностями в процесс развертывания общественных кампаний, разъясняющих принципы голосования.

4. Содействие вовлечению политическими партиями лиц с ограниченными возможностями на этапах планирования и подготовки выборов.

Наше руководство состоит из четырех основных разделов.

В разделе 1 разъясняются правильные термины, используемые при обсуждении различных ограниченными возможностями.

В разделе 2 говорится о том, что происходит перед выборами. Этот раздел руководства посвящен обеспечению возможности участия лиц с ограниченными возможностями в выборах и в политической жизни. К числу некоторых идей, предлагаемых в этом разделе, относятся следующие.

- Обеспечение **доступности** информации о выборах.

> **«Доступным»** называется место, которое может посещать тот или иной человек.
>
> «Доступной» называется также информация, понятная различным людям.

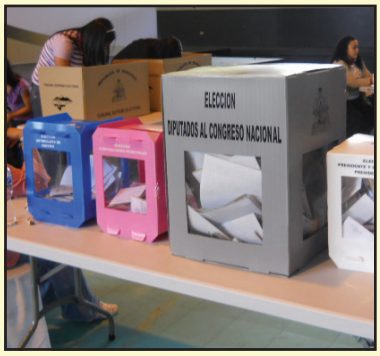
- Изменение законов, затрудняющих участие лиц с ограниченными возможностями в выборах.

В разделе 2 обсуждаются также программы, которыми организации лиц с ограниченными возможностями могут пользоваться с тем, чтобы оказывать большее влияние на различных этапах выборов.

В разделе 3 руководства говорится о том, что происходит во время выборов.

В разделе 3 руководства предлагаются идеи, относящиеся:

- к сотрудничеству лиц с ограниченными возможностями и их организаций с другими группами; цель такого сотрудничества заключается в наблюдении за выборами, с тем, чтобы подтвердить предоставление лицам с ограниченными возможностями возможности участвовать в выборах;
- к нахождению способов обеспечения возможности выдвижения лиц с ограниченными возможностями в качестве кандидатов на выборах, по их усмотрению;
- к содействию предоставлению информации политическими партиями в доступных форматах;
- к содействию оказанию влияния на выборах организациями лиц с ограниченными возможностями;
- к внедрению правил, обеспечивающих доступность информации о выборах;
- к содействию обеспечения доступности голосования на выборах;
- к обеспечению доступности результатов выборов для лиц с ограниченными возможностями.



В разделе 4 говорится о том, что происходит после выборов.

В последнем разделе руководства обсуждается участие лиц с ограниченными возможностями в выборах и в политической жизни в Доминиканской Республике.

Резюме

«Равный доступ: как обеспечивать участие лиц с ограниченными возможностями в выборах и политических процессах» — руководство, предлагающее стратегии и средства поддержки и активизации участия лиц с ограниченными возможностями в выборах и политических процессах. В этом руководстве, основанном на опыте, накопленном Международным фондом избирательных систем (IFES) и Национальным демократическим институтом (NDI), признается фундаментальное значение, которым обладает участие в политической жизни в процессе содействия оказания влияния лицами с ограниченными возможностями на принятие политических решений, от которых зависит их жизнь, и в заложении основы для вовлечения таких лиц во все аспекты общественной деятельности.

Выборы предоставляют единственную в своем роде возможность активизации участия лиц с ограниченными возможностями в общественной жизни и изменения общераспространенных представлений о таких людях. В результате такой активизации лица с ограниченными возможностями приобретают большее политическое влияние и чаще рассматриваются в качестве равноправных граждан. Таким образом закладывается основа для их постоянного участия в местной общественной жизни и для их социальной и экономической интеграции.

В руководстве «Равный доступ» определяются трудности, с которыми лица с ограниченными возможностями сталкиваются, участвуя в политической жизни, и предлагаются способы преодоления таких трудностей. В нашем руководстве учитывается также тот факт, что лица с ограниченными возможностями сталкиваются не только со специфическими препятствиями, касающимися только их, но и с теми же проблемами, с которыми сталкиваются любые граждане новых и развивающихся демократических обществ. В руководстве «Равный доступ» содержатся рекомендации по расширению возможностей лиц с ограниченными возможностями, позволяющими им активно принимать участие в избирательном процессе и осуществлять деятельность членов избирательных комиссий, работников избирательных участков, избирателей, кандидатов, агитаторов, выступающих за те или иные политические решения, наблюдателей, докладчиков, занимающихся просветительной деятельностью, и (или) участников политических кампаний. Активное участие расширяет возможности лиц с ограниченными возможностями и оказывает положительное влияние на политический процесс и результаты демократизации.

В описаниях многих подходов, предлагаемых руководством «Равный доступ», особое внимание уделяется сотрудничеству с различными заинтересованными сторонами, такими, как проводящие выборы должностные лица, представители СМИ, политические партии, организации лиц с ограниченными возможностями (DPO) и другими гражданскими общественными организациями. Тем не менее, независимо от выбора подхода, направленного на дальнейшее вовлечение в политическую жизнь, важно обеспечивать участие лиц с ограниченными возможностями с самого начала разработки программы. Таким образом заинтересованные стороны-бенефициары становятся также равноправными партнерами, оказывающими влияние на принятие решений, от которых зависит их жизнь.

Конвенция ООН о правах лиц с инвалидностью (CRPD) содержит определяющие принципы, которыми мы руководствовались при подготовке нашего документа, а также закладывает юридическую основу и формулирует стандарты полноправного и равноправного участия лиц с ограниченными возможностями в общественной жизни. Статьи 29 и 12 имеют особое значение в том, что касается деятельности, связанной с выборами.

С тем, чтобы содействовать достижению целей конвенции CRPD, наше руководство предлагает следующие четыре взаимодополняющие стратегии активизации участия лиц с ограниченными возможностями в политической жизни.

- Работа с кадрами организаций лиц с ограниченными возможностями (DPO) и расширение сферы влияния их членов посредством обучения навыкам использования избирательной системы и правительственных структур, а также основным навыкам организационной и правозащитной деятельности. Это способствует приданию организациям лиц с ограниченными возможностями большего политического веса и позволяет организациям включать интересующие их вопросы в политическую повестку дня.

- Поддержка создания государственными учреждениями, такими, как законодательные собрания и избирательные комиссии, правовых и нормативных условий, предоставляющих лицам с ограниченными возможностями возможность более активного участия в политическом процессе и содействие сотрудничеству в организациях лиц с ограниченными возможностями.
- Включение организаций лиц с ограниченными возможностями (DPO) в представляющие широкие круги общественности коалиции, осуществляющие наблюдение за проведением выборов в национальном масштабе или проводящие кампании, направленные на просвещение избирателей.
- Содействие установлению политическими партиями осмысленных связей с лицами с ограниченными возможностями в процессах разработки стратегий проведения избирательных кампаний и формулирования политических позиций, а также поддержка вовлечения политическими партиями лиц с ограниченными возможностями в качестве кандидатов и назначения их на руководящие посты.

Наше руководство начинается с обзора концепций и терминологии, связанных с ограниченными возможностями, подчеркивающего разнообразие сообщества лиц с ограниченными возможностями и предлагающего наилучшие методы проведения консультаций с представителями этой общественной группы по вопросам, относящимся к предпочитаемым ими условиям. Средний раздел руководства «Равный доступ» посвящен избирательному циклу; в нем особое внимание уделяется тому, как программы могут способствовать преодолению препятствий и способности организаций лиц с ограниченными возможностями оказывать влияние на различных этапах выборов. Руководство заканчивается разделом, содержащим описание конкретного примера — расширения доступности выборов в Доминиканской Республике — с изложением выводов и предложением способов повышения уровня результативности таких программ.

Кроме того, в руководстве «Равный доступ» подчеркиваются трудности, с которыми связано внедрение программ обеспечения общедоступности выборов, в том числе:

- отсутствие доступных данных, относительно числа и местонахождения лиц с ограниченными возможностями в контексте развивающихся демократических обществ;
- дискриминация обществом;
- затрудняющие деятельность политические условия, в которых органы власти препятствуют участию граждан в политической жизни;
- положения об обязательном голосовании, в соответствии с которыми лица с ограниченными возможностями подвергаются штрафам за то, что они не проголосовали, или автоматически исключаются из списков избирателей;
- недостаток возможностей выдвижения лиц с ограниченными возможностями на руководящие посты;
- ограниченность возможностей местных правительственных органов, организующих и проводящих выборы, в том, что относится к внедрению доступных технологических средств решения проблем.

Кроме того, в нашем руководстве обсуждаются преимущества наблюдения за выборами и оценки влияния программ проведения выборов, предусматривающих разделение данных, в зависимости от типа инвалидности, и сбор качественных данных на основе вовлечения лиц с ограниченными возможностями. Фонд IFES создал сетевой сайт ElectionAccess.org, служащий платформой для обмена выводами, сделанными в процессе решения соответствующих проблем.[6]

Подходы и примеры внедренных программ, на которых обращается внимание в тексте нашего руководства, могут способствовать обеспечению участия лиц с ограниченными возможностями в политической жизни на равных с другими гражданами. Необходимо сосредоточивать усилия не только на конкретных выборах как таковых, с тем, чтобы могли быть преодолены все различные препятствия. Хотя прецедент может иметь большое значение, отдельные выборы не позволяют сразу же устранить все физические и социальные барьеры или изменить преобладающее в обществе недоброжелательное отношение к лицам с ограниченными возможностями. В руководстве «Равный доступ» мы стремились предложить местным и национальным правительствам, международным организациям, гражданским общественным группам, специалистам по демократическому развитию и спонсорам средства и знания, необходимые для обеспечения учета каждого голоса в день выборов и впоследствии.

В истинно демократическом процессе участвуют все граждане, в том числе лица с ограниченными возможностями.

6 Сайт www.ElectionAccess.org был открыт в 1998 г.; в настоящее время производится его перепроектирование.

Содержание руководства

В разделе 1 обсуждаются концепции ограниченных возможностей и предпочитаемая терминология; особое внимание уделяется разнообразию состава сообщества лиц с ограниченными возможностями.

В разделе 2 содержится сводка следующих подходов и соображений, связанных с **предвыборным периодом**.

- Оценки предвыборного положения вещей с точки зрения лиц с ограниченными возможностями
- Реформа избирательного законодательства, устраняющая непосредственные барьеры, препятствующие голосованию, и способствующая общедоступности выборов
- Обеспечение возможности участия лиц с ограниченными возможностями во всех процессах подготовки к выборам

В разделе 3 рассматриваются следующие аспекты и возможности вмешательства на **этапе проведения выборов**.

- Поддержка сотрудничества между национальными или международными группами наблюдателей и организациями лиц с ограниченными возможностями (DPO), а также краткосрочное и долгосрочное вовлечение лиц с ограниченными возможностями в качестве наблюдателей и контролеров
- Расширение возможностей лиц с ограниченными возможностями в процессе выдвижения кандидатов, предоставляющее им реальный шанс победить на выборах
- Поддержка предоставления избирательными комиссиями и политическими партиями информации в доступных форматах и проведение особых кампаний по вовлечению лиц с ограниченными возможностями в избирательный процесс
- Содействие получению организациями лиц с ограниченными возможностями (DPO) гарантий и заверений от кандидатов и политических партий, способствующее сосредоточению внимания на правозащитных инициативах и вопросах, беспокоящих избирателей, а также ответственности выборных должностных лиц
- Пропаганда соблюдения политическими партиями и кандидатами этических норм, предусматривающих правила предоставления информации в доступных форматах и вовлечения лиц с ограниченными возможностями в общественную деятельность
- Организация дебатов кандидатов, посвященных политическим решениям, оказывающим влияние на лиц с ограниченными возможностями, и обеспечение доступности всех дебатов кандидатов для лиц с ограниченными возможностями
- Поддержка внедрения избирательными комиссиями правил обеспечения доступности в день проведения выборов
- Опубликование результатов выборов в доступных форматах
- Обеспечение доступа к структурам урегулирования споров, возникающих в связи с выборами, и к процедурам рассмотрения жалоб

В разделе 4 рассматриваются следующие возможности дальнейшего вовлечения в политический процесс **после выборов**.

- Проведение проверок на избирательных участках с использованием полномочий на наложение штрафов и других санкций в случаях несоблюдения правил обеспечения доступности
- Общедоступный процесс ревизии с целью формулирования выводов и оценки воздействия мер, принимавшихся для повышения уровня доступности избирательного процесса
- Обеспечение доступности правительственных учреждений

Руководство заканчивается описанием конкретного процесса в Доминиканской Республике,

- содержащим изложение сделанных выводов;
- демонстрирующим то, каким образом результативность программы повышается благодаря вовлечению лиц с ограниченными возможностями на этапе разработки программы.

Палец ливийского избирателя покрывают чернилами — это свидетельствует о том, что он голосовал в день выборов.

Введение

> *Наш нравственный долг заключается в том, чтобы устранить барьеры, препятствующие участию лиц с ограниченными возможностями, и вложить достаточные финансовые средства и профессиональный опыт в реализацию их огромного потенциала.*
>
> Стивен Хокинг
> Писатель, физик, правозащитник
> Отчет о состоянии лиц с ограниченными возможностями
> Всемирной организации здравоохранения за 2011 г.

Для эффективного демократического развития необходимо, в частности, чтобы самые бедные и маргинализированные слои населения могли оказывать осмысленное влияние на принятие решений, от которых зависит их благополучие. Тем не менее, лиц с ограниченными возможностями, которые часто беднее самых бедных, часто не замечают, и им очень трудно добиться каких-либо улучшений качества их жизни. По оценке Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), у 15% населения планеты есть инвалидность, причем 80% этих людей проживают в развивающихся странах и их доля, скорее всего, еще больше в государствах, страдающих от последствий вооруженных конфликтов.

Демократические программы помощи могут расширить возможности лиц с ограниченными возможностями в том, что относится их вовлечения в политическую жизнь и предотвращения их социальной изоляции, предоставляя им права, обязанности и уважая наравне с другими гражданами. Лица с ограниченными возможностями относятся к самым различным этническим, религиозным, социально-экономическим и гендерным группам. Если такая многочисленная, представляющая множество различных групп категория населения не участвует в политическом процессе, развитие демократии и предоставление всем гражданам возможности пользоваться ее преимуществами затрудняется.

Лица с ограниченными возможностями участвуют в политической жизни по различным причинам. В некоторых случаях они защищают интересы, непосредственно связанные с их инвалидностью — такие, как обеспечение доступности зданий, в которых размещаются общественные учреждения, или перевод материалов, преподаваемых в школах, на язык глухонемых. В других случаях их интересы совпадают с интересами более широких слоев населения, когда решаются вопросы, связанные с основными человеческими потребностями, такими, как доступ к чистой питьевой воде, образование детей или обеспечение безопасности и охрана правопорядка в районе проживания. Подобно любым другим гражданам, лица с ограниченными возможностями хотят, чтобы им была предоставлена возможность формировать условия жизни в их общинах и, благодаря этому, пользоваться признанием и уважением среди местного населения.

Для того, чтобы оказывать такое влияние и добиться такого признания и уважения, лица с ограниченными возможностями должны участвовать в политической жизни. Выборы предоставляют им возможность пользоваться своими полномочиями, оказывая влияние и укрепляя свои позиции. Так же, как для других граждан, для лиц с ограниченными возможностями участие в выборах — основной способ выразить свои предпочтения и формировать политические последствия. Кроме того, выборы позволяют лицам с ограниченными возможностями развивать навыки руководства и организационной работы, устанавливать связи, публично поднимать вопросы, имеющие для них большое значение, демонстрировать свои способности и закладывать основу для долгосрочного участия в политической жизни и выполнения руководящих функций. По этой причине избирательные программы, описание которых приводится в нашем руководстве, рассматриваются с точки зрения лиц с ограниченными возможностями как равноправных граждан, активно участвующих в политических процессах на этапах подготовки к выборам, проведения выборов и оценки результатов выборов.

Хотя предоставление непосредственной финансовой помощи может быть частью решения проблемы, существует множество дополнительных способов вовлечения лиц с ограниченными возможностями в избирательные и политические процессы, начиная с обеспечения их участия в принятии решений на стадии планирования программ. Это означает, что лица с ограниченными возможностями и их организации (DPO) должны всегда получать возможность оказывать влияние на программы, от которых

зависят условия их существования. Принцип «мы должны участвовать во всем, что нас касается» — краеугольный камень процесса вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политическую жизнь.

О нашем руководстве

Лица с ограниченными возможностями и их организации должны всегда получать возможность оказывать влияние на программы, от которых зависят условия их существования. Принцип «мы должны участвовать во всем, что нас касается» — краеугольный камень процесса вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политическую жизнь.

Цель руководства «Равный доступ: как обеспечивать участие лиц с ограниченными возможностями в выборах и политических процессах» заключается в предоставлении местным и национальным правительствам, международным организациям, общественным группам, специалистам по демократическому развитию и донорам средств и знаний, способствующих активизации участия лиц с ограниченными возможностями в выборах и политических программах, позволяющей им оказывать большее влияние на принятие решений, от которых зависят их благополучие и условия, существующие в районах их проживания. В нашем руководстве используется опыт, накопленный Международным фондом избирательных систем (IFES) и Национальным демократическим институтом (NDI); в руководстве подчеркивается важность сотрудничества с избирательными комиссиями и с организациями, защищающими интересы лиц с ограниченными возможностями и находящимися под руководством таких лиц.

Преимущества вовлечения лиц с ограниченными возможностями в избирательные программы

Вовлечение лиц с ограниченными возможностями — фундаментальный демократический принцип. Без участия всех граждан страна не может стать истинно демократической. Кроме того, вовлечение лиц с ограниченными возможностями в политическую жизнь закладывает основу предотвращения их изоляции во всех областях общественной жизни. Во время выборов государственные и негосударственные средствами массовой информации нередко активно обсуждают концепцию гражданства, которая кристаллизуется таким образом в общественном сознании. Такое обсуждение предоставляет единственную в своем роде возможность преодолеть социальные предрассудки и обеспечить демонстрацию активного участия лиц с ограниченными возможностями в политическом процессе наравне с другими гражданами. Лица с ограниченными возможностями могут играть такую же роль в избирательном процессе, как и любые другие граждане — в том числе выполнять обязанности административных руководителей, проводящих выборы, или работников избирательных участков, голосовать, выдвигать свои кандидатуры на выборные должности, пропагандировать те или иные политические решения, контролировать процессы голосования и подсчета голосов, подготавливать и представлять отчеты, вести просветительную работу среди избирателей и развертывать кампании в поддержку кандидатов и политических партий. Вовлечение в эти разнообразные виды деятельности не только расширяет возможности лиц с ограниченными возможностями, но может способствовать также преобразованию избирательного процесса и общественных представлений. А это, в свою очередь, позволяет заложить основу для долгосрочного участия в общественной деятельности и социальной интеграции, обеспечивающих полное равноправие лиц с ограниченными возможностями.

Предоставляя лицам с ограниченными возможностями возможность участвовать в общественной деятельности наравне с другими гражданами, мы преодолеваем барьеры и способствуем равноправию. Например, использование лиц с ограниченными возможностями в качестве штатных работников избирательных участков расширяет возможности индивидуальных работников и предоставляет им возможность искоренения общераспространенных предрассудков. Сходным образом, обеспечение участия женщин с ограниченными возможностями в программах, направленных на активизацию участия женщин в политической жизни, предоставляет возможность изменения общего отношения населения к ограниченным возможностями и к вопросам различия полов.

К числу дополнительных преимуществ вовлечения лиц с ограниченными возможностями в избирательные программы относятся следующие.

Правительственная политика, способствующая общедоступности выборов

Избирательные программы могут способствовать проведению правительственной политики, способствующей общедоступности политического процесса. Когда лица с ограниченными возможностями демонстрируют свою численность и свои интересы посредством голосования, политики скорее склонны принимать решения, находящие положительный отклик у этой категории

избирателей — например, проводить законы, обеспечивающие общедоступность образования, трудоустройства, транспорта и здравоохранения. Участвуя в политической жизни, лица с ограниченными возможностями получают возможность оказывать влияние в самых различных сферах государственной политики. Например, в рамках избирательного процесса нередко пересматривается правовая структура выборов. При этом открывается возможность приведения важнейшего национального законодательства в соответствие с более прогрессивными правовыми концепциями.

Отец везет свою дочь в коляске вверх по рампе, направляясь на избирательный участок в день выборов в Гватемале.

Расширение возможностей организаций лиц с ограниченными возможностями в качестве эффективных лидеров гражданских общественных групп

Организации лиц с ограниченными возможностями (DPO) могут эффективно осуществлять просветительскую деятельность, так как в них, чаще всего, уже существуют различные структуры связей с группами поддержки, и так как они, при условии предоставления им некоторой технической помощи, могут быть мобилизованы в качестве динамичного, проявляющего энтузиазм сектора гражданского общества. Организации лиц с ограниченными возможностями в каком-то смысле опережают более молодые гражданские общественные организации, которые могут не пользоваться поддержкой четко определенной базы избирателей или не сосредоточивать внимание на проблемах, вызывающих глубокое сочувствие и требующих политического решения. Хотя многим организациям лиц с ограниченными возможностями все еще могут быть необходимы дополнительные ресурсы для того, чтобы они могли эффективно принимать участие в политической жизни, их изначальные характеристики закладывают прочную основу для активной политической организационной деятельности.

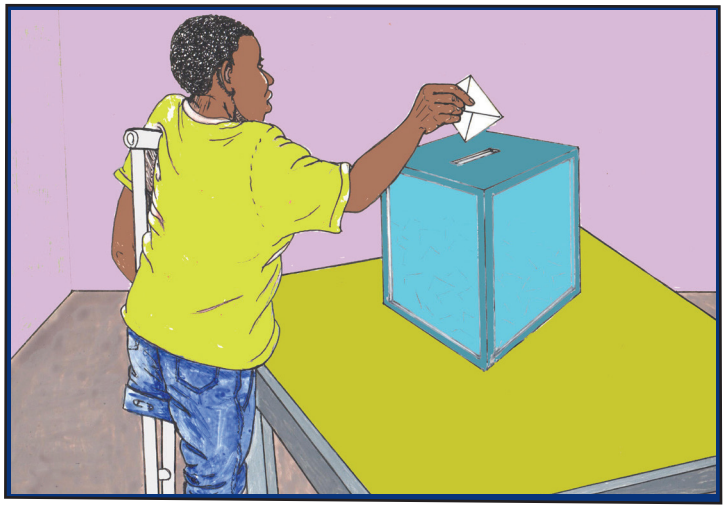
Более интенсивное вовлечение всех слоев гражданского общества

Программы активизации вовлечения избирателей нередко открывают возможности участия в политическом процессе и для других категорий граждан. Многие реформы, предназначенные защищать интересы и права лиц с ограниченными возможностями, как правило, выгодны гораздо более широким слоям населения. Например, упрощение процесса регистрации избирателей полезно не только лицам с интеллектуальной инвалидностью, но также и престарелым, иммигрантам и людям с недостаточно развитыми навыками чтения и письма. Обеспечение физического доступа к избирательным участкам полезно для родителей с колясками, престарелых и избирателей, способность которых передвигаться временно затруднена в связи с травмой — например, в результате перелома ноги. Тот принцип, что все здания, материалы и процессы должны быть спроектированы таким образом, чтобы обеспечивалась их доступность для всех лиц, с ограниченными возможностями и без, называют «принципом общедоступного дизайна».

Возможности преодоления препятствий, с которыми сталкиваются более широкие слои населения

Оказание помощи местным партнерам, живущим в условиях репрессивных режимов, в том, что относится к их правозащитной деятельности, иногда может начинаться с действий, не рассматриваемых как таких, что создают «угрозу» для правительства. Органы администрирования выборов могут уклоняться от обсуждения широкомасштабных реформ, но нередко соглашаются обсуждать типичные «политически нейтральные» вопросы, такие, как предоставление беспрепятственного доступа к избирательным участкам лиц с ограниченными возможностями. Доступность выборов для других угнетенных групп населения может носить политически опасный характер, но в данном, единственном в своем роде случае, «милосердие» правительственных должностных лиц по отношению к лицам с ограниченными возможностями часто приводит к предоставлению дополнительных прав населению в целом. Первоначальное обсуждение прав лиц с ограниченными возможностями может сделать более приемлемым обсуждение соблюдения прав человека в целом. Кроме того, содействие

сотрудничеству политических деятелей и государственных учреждений с организациями лиц с ограниченными возможностями с целью обсуждения особых проблем, с которыми сталкиваются лица с ограниченными возможностями, может приводить к созданию прецедента взаимодействия с представителями гражданского общества, а затем и к применению сходных методов при решении других вопросов.



Этот плакат использовался в рамках кампании просвещения избира- телей в Сенегале в 2012 г. Описание процесса голосования с помощью иллюстраций способствует его пониманию лицами с ограниченными интеллектуальными возможностями и недостаточно грамотными людьми.

Как пользоваться этим руководством?

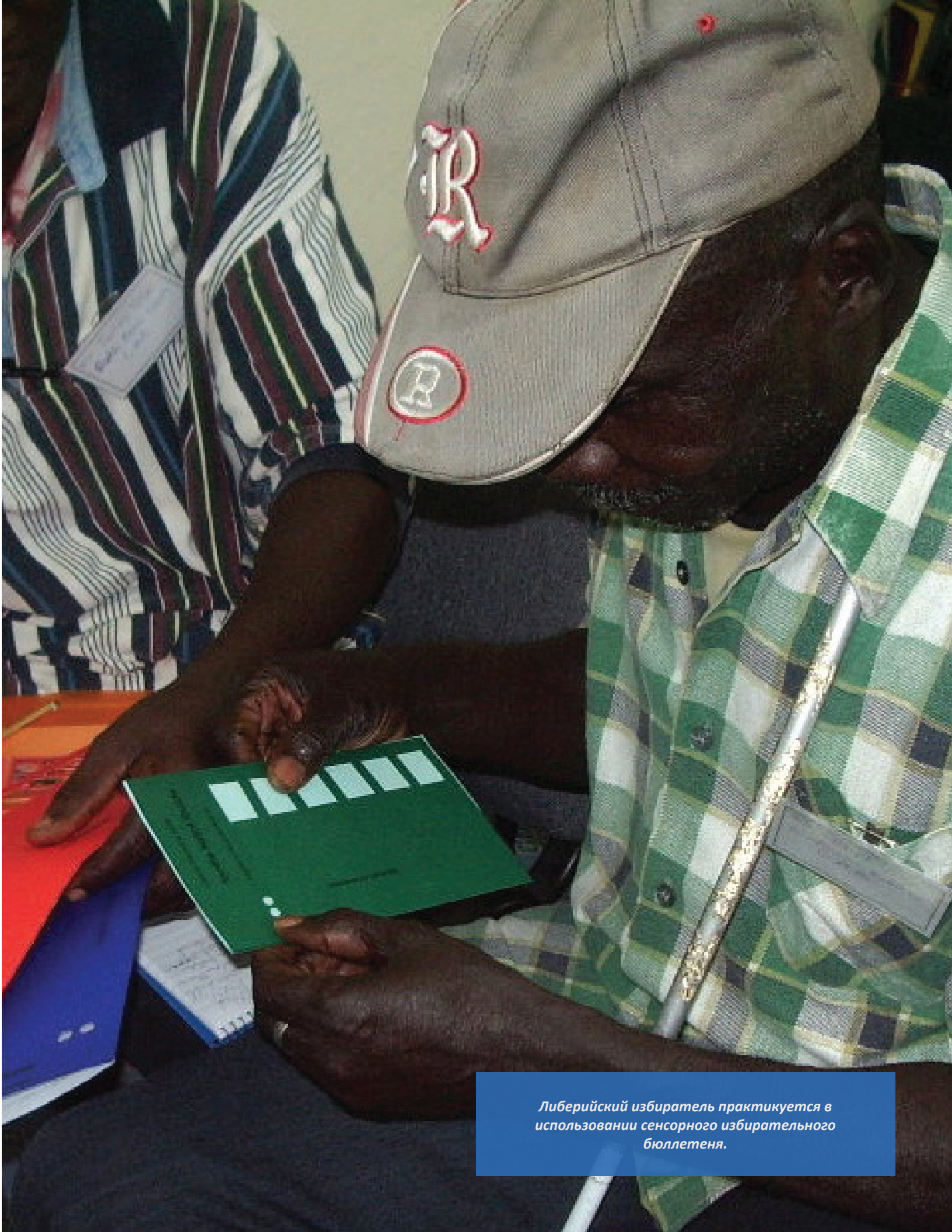
В нашем руководстве идентифицируются препятствия, с которыми сталкиваются лица с ограниченными возможностями, участвующие в политической жизни; мы предлагаем способы преодоления этих препятствий. В руководстве предлагаются меры, которые важнейшие стороны, заинтересованные в избирательных процессах — такие, как выборные должностные лица, представители средств массовой информации, гражданские общественные организации и политические партии — могут принимать с тем, чтобы способствовать вовлечению более широких слоев населения. Обсуждаются двойные подходы, то есть возможности внедрения некоторых программ, направленных конкретно на защиту интересов и прав лиц с инвалидностью, в сочетании с другими программами, предусматривающими предотвращение социальной изоляции лиц с инвалидностью в рамках благотворительной деятельности, направленной на улучшение условий существования всего населения в целом.

Обсуждаются практические меры по вовлечению лиц с ограниченными возможностями в выборы и другие политические процессы. Нет легких способов преодоления всех препятствий, и в некоторых случаях отсутствует какой-либо очевидно наилучший практический метод. В нашем руководстве приводится резюме некоторых из таких проблем и вариантов их решения, с указанием возможных недостатков таких вариантов, с точки зрения соблюдения избирательных норм.

В руководстве подчеркивается также ряд выводов, важнейший из которых заключается в том, что огромное значение для понимания потребностей, интересов и ожиданий лиц с ограниченными возможностями имеет установление и укрепление связей с ними, позволяющих модифицировать подходы в зависимости от контекста. Опасения, связанные с возможностью сказать что-нибудь не так или кого-нибудь обидеть, не должны препятствовать взаимодействию и связи — постольку, поскольку демонстрируются взаимное уважение и стремление учиться. В нашем руководстве предлагаются способы начала такого процесса обучения с учетом того, что предпочитаемая терминология и средства взаимодействия могут быть различными в различных ситуациях.

В первом разделе руководства обсуждаются общие понятия и описание общепринятого взгляда на ограниченные возможности. В остальных разделах руководства основное внимание уделяется вовлечению лиц с ограниченными возможностями в избирательный и другие политические процессы; структура дальнейших разделов соответствует структуре избирательного цикла,[7] второй раздел посвящен предвыборному периоду, а в третьем и четвертом разделах рассматриваются выборы как таковые и последствия выборов, соответственно. В пятом разделе предлагается описание конкретного примера, позволяющее проиллюстрировать некоторые из затронутых проблем и возможностей, связанных с общедоступными выборами и программами участия в политических процессах.

7 См. илл. 4 на стр. 35.



Либерийский избиратель практикуется в использовании сенсорного избирательного бюллетеня.

Женщина вкладывает свой бюллетень в папку во время выборов в мае 2013 г. на Филиппинах.

Раздел 1. Ограниченные возможности: основные понятия

В этом разделе предлагается обзор концепции ограниченных возможностей и терминологии, используемой защитниками прав лиц с ограниченными возможностями. Важно отметить, что понятие «ограниченные возможности» постоянно развивается; в разных странах может применяться различная терминология. Если вы не уверены в том, каким образом следует обращаться к лицам с ограниченными возможностями, не слишком беспокойтесь — спросите их, какое обращение они предпочитают сами.

В разделе 1 указываются также основные международные стандарты, в области избирательных прав лиц с ограниченными возможностями, и методы их поддержки, применяемые некоторыми агентствами международного развития. Раздел завершается обсуждением возможностей, которые могут предоставить выборы лицам с ограниченными возможностями после устранения препятствий, с которыми они сталкиваются.

Что значит «ограничение возможностей» (disability)?

«Лица с ограниченными возможностями» определяются по-разному в разных странах. В нашем руководстве используется определение, содержащееся в статье 1 Конвенции ООН о правах инвалидов[8] (CRPD):

> «К инвалидам относятся лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными ограничениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими.»

Существуют несколько различных подходов к лицам с ограниченными возможностями — от устаревших, ограничивающихся благотворительностью и медицинским обслуживанием, до более современных, применяемых на социальных и правовых основаниях. Различные системы представлений способствуют описанию общественных представлений о лицах с ограниченными возможностями и не являются взаимоисключающими. Ниже предлагаются краткие описания каждого из подходов.

Подход на основе благотворительности — допускается, что лица с ограниченными возможностями неспособны в полной мере участвовать в общественной жизни и нуждаются в помощи. Считается, что они достойны жалости и сострадания.

Подход на медицинской основе — к таким людям относятся так, как если бы препятствия, с которыми они сталкиваются, объяснялись главным образом инвалидностью. В рамках этой модели лицам с ограниченными возможностями рекомендуют приспосабливаться к окружающим их условиям, а не ожидать приспособления условий к их потребностям.

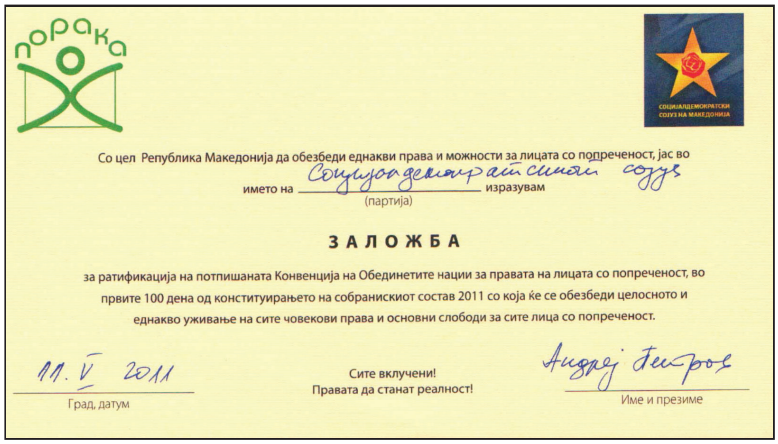
Социальный подход — ограничение возможностей описывается как результат взаимодействия человека с условиями окружающей среды. Во вступительной части конвенции CRPD говорится: «Ограничение возможностей проистекает из взаимодействия между лицами с ограниченными возможностями и препятствиями, вызванными отношением к ним окружающих людей или условиями окружающей среды, затрудняющими их полное и эффективное участие в общественной жизни наравне с другими людьми».

Подход на правовой основе — подчеркивается не зависимость, а расширение возможностей и полномочий. Лица с ограниченными возможностями имеют те же основные права человека, что и все остальные граждане, и правительства должны гарантировать им эти права и нести ответственность за защиту их прав.

---

8 Конвенция о правах инвалидов и некоторые официальные документах ООН употребляют термин "люди с инвалидностью," чтобы описать "лиц с ограниченными возможностями." Правозащитники предпочитают использовать второй вариант, но лучше сначала узнать, какой вариант предпочитают люди, относящиеся к этой категории. Конвенция ООН о правах инвалидов, <http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/Books/2012/CRPD Final.pdf>.

Аспекты социальной и правовой систем представлений способствуют информированной разработке стратегий вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политическую жизнь. Социальная и правовая системы представлений дополняют друг друга. В рамках социальной системы представлений подчеркивается тот факт, что именно препятствия, созданные обществом, приводят к исключению лиц с ограниченными возможностями, в то время как в рамках правовой системы представлений подчеркивается равенство прав человека, принадлежащих всем гражданам без исключения, и активная правозащитная роль лиц с ограниченными возможностями.


Со цел Република Македонија да обезбеди еднакви права и можности за лицата со попреченост, јас во
името на Социјалдемократски сојуз изразувам
(партија)

З А Л О Ж Б А

за ратификација на потпишаната Конвенција на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост, во
првите 100 дена од конституирањето на собраниското состав 2011 со која ќе се обезбеди целосното и
еднакво уживање на сите човекови права и основни слободи за сите лица со попреченост.

11. V 2011
Град, датум

Сите вклучени!
Правата да станат реалност!

Андреј Петров
Име и презиме

Документ, подписанный представителями политической партии в Македонии, обещающий добиться ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD) в течение первых 100 дней заседаний нового парламента после выборов 2011 г.

Правовые формулировки

Существуют различные мнения по вопросу о том, какие термины следует использовать, обсуждая ограниченные возможности. Теоретики, придерживающиеся социальной системы представлений, предпочитают термин «лицо с ограниченными возможностями», так как он соответствует тому принципу, что препятствия, с которыми сталкиваются такие лица, могут объясняться внешними, общественными факторами, а не состоянием человека как таковым. Говоря об «ограниченных возможностях», такие теоретики подразумевают социальную изоляцию, возникающую в результате общественных процессов, а не ограниченность функциональных возможностей.

Другой подход заключается в использовании формулировок, придающих первостепенное значение людям. В рамках этой системы представлений ограниченные возможности человека не является его определяющей характеристикой, а всего лишь одним из множества его свойств. Формулировки «лица с ограниченными возможностями» и «люди с ограниченными возможностями» взаимозаменяемы. В нашем руководстве мы предпочитаем подход, согласно которому первостепенное значение придается человеку как таковому, так как этот подход соответствует нормативам Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD) и стандартным методам, применяемым Агентством международного развития США (USAID). Мы называем «организациями лиц с ограниченными возможностями» (DPO) организации, членами или руководителями которых являются люди с ограниченными возможностями. В данном случае используется слово «лица», а не «люди», так как эта формулировка стала общераспространенным предпочитаемым термином, обозначающим гражданские общественные организации такого типа. Не удивляйтесь тому, что некоторые лица с ограниченными возможностями говорят о себе в выражениях, которые другие люди с ограниченными возможностями считают негативными. «Ограниченные возможности» — постоянно развивающаяся концепция. В приведенной ниже таблице перечислены некоторые примеры формулировок, придающих первостепенное значение людям.

Рис. 2. Формулировки, придающие первостепенное значение людям

Выражения, которые мы предпочитаем	Выражения, которые мы не используем
Лица (или люди) с ограниченными возможностями	Люди с особыми потребностями, инвалиды
Человек, пользующийся инвалидной коляской	Человек, неспособный передвигаться без инвалидной коляски
Избиратели без ограниченных возможностей	Нормальные, здоровые, трудоспособные люди
У нее есть инвалидность	Она — калека
Она глухая, она плохо слышит	У нее плохой слух
У него наблюдается аутизм	Он страдает аутизмом
У нее наблюдается нарушение интеллектуальная (или психосоциальная) инвалидность	Она слабоумная, умственно отсталая
Синдром Дауна	Болезнь Дауна
У него наблюдается СПИД	Он болеет СПИДом, он заражен СПИДом, он — жертва СПИДа

Разнообразие лиц с ограниченными возможностями

В процессе поддержки вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политическую жизнь следует учитывать различия между такими людьми. К категории «лиц с ограниченными возможностями» относятся самые разные люди — мужчины и женщины, пожилые и молодые люди, люди с традиционной и нетрадиционной сексуальной ориентацией, мусульмане и евреи, богатые и бедные. Кроме того, лица с ограниченными возможностями относятся к самым различным этническим группам. Нередко сочетание нескольких демографических характеристик может приводить к двойной или тройной изоляции.

Лица с различными ограниченными возможностями сталкиваются с различными специфическими трудностями. Например, людям с физической инвалидностью или с плохим зрением часто легче взаимодействовать с людьми без ограниченных возможностей, так как ничто не препятствует их общению. Глухим, однако, часто гораздо труднее взаимодействовать с людьми, не владеющими языком глухонемых. Этот барьер, препятствующий общению, может приводить к дополнительной социальной изоляции. В контексте выборов и политических процессов это означает, что такие участники политического процесса, как избирательные комиссии и политические партии, должны учитывать различные формы общения и взаимодействия. Например, использование языка глухонемых или субтитров в видеозаписи, призывающей голосовать за того или иного кандидата, способствует общедоступности содержания видеозаписи, но при этом необходимо учитывать, что в каждой стране применяется свой особенный язык глухонемых, и что в языках глухонемых, используемых в разных странах — особенно в тех случаях, когда речь идет о местных общинах аборигенов-глухонемых — одни и те же жесты могут иметь различные значения. Даже в рамках одной общины лиц с ограниченными возможностями нередко наблюдаются социальная изоляция и пренебрежение в отношении людей с интеллектуальной и психосоциальной инвалидностью. Существуют также ограниченные возможности, незаметные на первый взгляд, такие, как биполярное расстройство или хронические боли. Ограниченные возможности такого типа называют «неявными». В связи с существованием таких различий между людьми с ограниченными возможностями их не следует рассматривать как однородную группу.

Кроме того, ограниченные возможности отличается той особенностью, что они могут проявиться у кого угодно в любое время и носить временный характер. Обращение, которому лица с ограниченными возможностями подвергаются в государственных учреждениях, также может быть различным. Стремление правительства оказывать содействие травмированным ветеранам войны может иногда приводить к улучшению обслуживания и к признанию прав всех граждан с ограниченными возможностями. Например, в Армении, где к травмированным ветеранам войны относятся с почтением, такой подход привел к стремлению правительства обеспечить доступ к услугам. Стихийные бедствия также могут приводить к тому, что правительства начинают уделять внимание вовлечению лиц с ограниченными возможностями в политическую жизнь. Только после тайфуна, обрушившегося на Бирму в 2008 г., правительство этой страны занялось подготовкой государственной политики, относящейся к лицам с ограниченными возможностями. Тем не менее, в большинстве ситуаций для обеспечения общедоступности политических процессов требуется правозащитная деятельность со стороны местной общины лиц с ограниченными возможностями, а также со стороны прогрессивно настроенных чиновников и лиц, находящихся на выборных должностях.

Женщины с ограниченными возможностями

Женщины с ограниченными возможностями нередко сталкиваются с двойной дискриминацией как на основе их инвалидности, так и на основе их пола. По сравнению с мужчинами, женщины с ограниченными возможностями реже получают доступ к образованию или профессиональной подготовке, к медицинскому обслуживанию и услугам по восстановлению трудоспособности; кроме того, им реже предоставляются возможности трудоустройства. В результате, они чаще живут в бедности и изоляции, будучи исключены из политической и общественной жизни своих сообществ.

Согласно данным Агентства по международному развитию США (USAID),[9] женщины с ограниченными возможностями составляют почти три четверти общей численности лиц с ограниченными возможностями в странах с низким и средним доходом в расчете на душу населения. В связи с тем, что такая большая доля лиц с ограниченными возможностями сталкивается с дополнительными препятствиями только потому, что они

Эта брошюра, предназначенная для бирманских женщин, распространялась перед выборами 2012 г., в том числе среди женщин с ограниченными возможностями.

9 «Женщины с ограниченными возможностями», Агентство по международному развитию США (USAID), <http://www.usaid.gov/what-we-do/gender-equality-and-womens-empowerment/women-disabilities>.

— женщины, важно понимать связанные с гендерной дискриминацией трудности, препятствующие полноправному участию в политической жизни. Участию женщин в политических процессах препятствуют многие различные учрежденческие и социально-культурные барьеры, преодоление которых нередко дополнительно затруднено в связи с инвалидностью.

На институциональном уровне женщинам часто труднее, чем мужчинам, соблюдать требования к подтверждению гражданства и документам, в связи с тем, что во многих странах действуют дискриминационные законы о гражданстве. Регистрация избирателей и голосование, как правило, сопряжены с длительным ожиданием или поездками на значительные расстояния, препятствующими выполнению женщинами их домашних обязанностей, в том числе уходу за детьми, нарушающие расписание их работы или выходящие за рамки их финансовых возможностей или возможностей передвижения. В странах с низким и средним доходом населения от 65% до 70% женщин с ограниченными возможностями живут в сельской местности, что дополнительно затрудняет их доступ к избирательным участкам.[10]

Рекомендуемый метод

В Бирме Международный фонд поддержки избирательных систем (IFES) обеспечил подготовку женщин с ограниченными возможностями и без к выполнению обязанностей руководителей, представляющих интересы местного населения, чтобы помочь им чувствовать уверенность в себе, пользоваться возможностями участия в переходных процессах и защищать свои позиции по конкретным вопросам, имеющим для них первостепенное значение.

Наблюдающиеся во время выборов случаи насилия на гендерной почве вызывают сомнения в возможности обеспечения безопасности, также препятствующие участию женщин в политическом процессе. Женщины с ограниченными возможностями в три раза чаще подвергаются физическому или сексуальному насилию, чем женщины без.[11]

К числу социальных и культурных барьеров, препятствующих участию женщин в политической жизни, относятся отсутствие гражданской и политической сознательности, часто вызванное недостаточной грамотностью и низким уровнем образования женщин. Низкий уровень образования лиц с ограниченными возможностями чаще наблюдается именно среди женщин; по оценке, сделанной в рамках Программы развития ООН (UNDP), по всему миру уровень грамотности среди женщин с ограниченными возможностями очень низок и составляет примерно 1%, тогда как общий уровень грамотности среди лиц с ограниченными возможностями достигает 3%.[12]

Культурные традиции, ограничивающие независимость женщин или запугивающие их с тем, чтобы они не пользовались правом делать самостоятельный выбор, могут приводить к голосованию по доверенности.[13] В случае женщин с ограниченными возможностями, которые еще больше зависят от семейной поддержки, уровень риска становится еще выше.

Несмотря на то, что права женщин признаются законодательно практически по всему миру, показатели активного участия женщин в политической жизни и их представительства, как правило, отстают от общих показателей развития. В масштабе всего мира число женщин-законодателей, женщин, руководящих процессом проведения выборов, и женщин, занимающих руководящие политические посты, остается на удивление небольшим, а уровень их представительства среди женщин с ограниченными возможностями еще ниже. Выдвижение и назначение женщин на руководящие должности вместе с их коллегами-мужчинами, сознательно относящимися к гендерным проблемам, может играть решающую роль в сопротивлении этой тенденции. В некоторых странах, таких, как Ирак и Руанда, существенный прогресс был достигнут посредством введения гендерных квот на представительство в законодательных органах. Полноправное участие женщин в политической, общественной и экономической жизни выгодно не только самим женщинам, но также их семьям, общинам и населению страны в целом.

Организации лиц с ограниченными возможностями

Движение за права лиц с ограниченными возможностями по всему миру поддерживается главным образом самими людьми с ограниченными возможностями, посредством правозащитной и организационной деятельности. «Организациями лиц с ограниченными возможностями» (DPO) называют организации, защищающие интересы лиц с ограниченными возможностями и функционирующие под руководством таких людей. Люди без ограниченных возможностей иногда становятся членами таких организаций, но для того, чтобы организация считалась «организацией лиц с инвалидностью», большинство ее членов и руководителей должны быть людьми с ограниченными возможностями. Такие организации существуют практически в каждой стране и, как правило, все они придерживаются принципа «мы должны участвовать во всем, что нас касается».

Вовлечение организаций лиц с ограниченными возможностями — существенный первый шаг к запуску программ, представляющих

10 «Сводка фактических данных: насилие над женщинами и девочками с ограниченными возможностями», организация «Women Watch», ООН, <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/side_events/Fact sheet VAWG with disabilities FINAL .pdf>.

11 Всемирный банк и Йельский университет, «ВИЧ/СПИД и ограниченные возможности: как слышать тех, кто молчит»; 10 апреля 2004 г., <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/Health-and-Wellness/HIVAIDS.pdf>.

12 Организация UN Enable, «Сводка фактических данных организации UN Enable о лицах с ограниченными возможностями», ООН, <http://www.un.org/disabilities/default.asp?>.

13 Голосование по доверенности: голосование одним лицом от имени другого, которое передало ему свои полномочия.

интересы недостаточно представленных слоев населения. Опыт лиц с ограниченными возможностями позволяет им вносить свой вклад в разработку, внедрение, контроль и оценку таких программ и способствовать участию в таких программах других лиц с ограниченными возможностями посредством использования их организационных структур. Существуют организации общенационального уровня для лиц с ограниченными возможностями определенных типов, а также объединяющие их группы, в которые входят лица с инвалидностью всех типов, проживающие в различных районах страны. Существуют также несколько региональных и международных группировок, таких, как Ассоциация африканской молодежи с ограниченными возможностями,[14] Европейский форум лиц с ограниченными возможностями[15] и Международный союз лиц с ограниченными возможностями.[16] Полезными гражданскими общественными партнерами могут быть также организации, обслуживающие лиц с ограниченными возможностями, но не обязательно включающие их в качестве своих членов. Тем не менее, предпочтение следует отдавать сотрудничеству с организациями лиц с ограниченными возможностями (DPO), обеспечивающему рассмотрение вопросов, связанных с разработкой и внедрением программ, с точки зрения самих людей с ограниченными возможностями.

Женщины делают заметки шрифтом Брайля во время подготовительного занятия в Бирме, посвященного гражданским и избирательным правам.

Предварительная категоризация организаций лиц с ограниченными возможностями

Перед тем, как вступать во взаимодействие с каким-либо местным партнером, всегда полезно встретиться с представителями нескольких различных групп. К числу таких групп относятся организации, представляющие лиц с ограниченными возможностями различных типов, а также организации, представляющие лиц с ограниченными возможностями всех типов. Приоритеты и проблемы групп, базирующихся в сельской местности, нередко отличаются от приоритетов и проблем городских групп, в связи с чем сельские группы следует вовлекать в процесс разработки и внедрения программ наравне с городскими группами. Сотрудничая с организациями лиц с ограниченными возможностями, следует дополнительно учитывать несколько факторов, в связи с чем иногда требуется уделять дополнительное время предварительной категоризации организаций лиц с ограниченными возможностями.

Разделение групп лиц с ограниченными возможностями может объясняться их различными позициями по тем или иным вопросам и степенью их заинтересованности в активной политической жизни. Маневрирование между различными организациями лиц с ограниченными возможностями часто становится затруднительным. Некоторые группы могут предпочитать отстранение от открытой политической деятельности, так как они зависят от правительственных субсидий, позволяющих им осуществлять их основную деятельность, то есть предоставлять услуги. Некоторые организации лиц с ограниченными возможностями могут пользоваться особыми выгодными связями с той или иной политической партией или являться основными пользователями тех или иных государственных ресурсов. Кроме того, отношения между различными группами могут быть недоброжелательными в связи с тем, что они соревнуются в получении доступа к ограниченным ресурсам. Некоторые организации лиц с ограниченными возможностями зависят от пожертвований или помощи, предоставляемых учреждениями, работники которых могут оказывать значительное влияние на деятельность и сотрудничество этих организаций.

В некоторых случаях организации, представляющие лиц с различными типами инвалидности, могут проявлять большую заинтересованность в активной политической деятельности, чем организации, представляющие лиц с ограниченными возможностями одного определенного типа. Группы, представляющие лиц с инвалидностью одного типа, часто больше привязаны к существующему положению вещей и могут не считать выгодными для себя более активное участие в общественной жизни или сотрудничество с другими организациями лиц с ограниченными возможностями, которых они рассматривают как соперников в том,

14 Ассоциация африканской молодежи с ограниченными возможностями, <http://aywdn.wordpress.com/>.

15 Европейский форум лиц с ограниченными возможностями, <http://www.edf-feph.org/>.

16 Международный союз лиц с ограниченными возможностями, <http://www.internationaldisabilityalliance.org/en>.

что касается привлечения внимания общественности к их нуждам и использования имеющихся ресурсов. Это не означает, однако, что подходящими партнерами в области внедрения программ поддержки демократических процессов могут быть только группы, представляющие лиц с ограниченными возможностями различных типов. Это означает только то, что в том или ином отдельном случае интересы и потребности различных организаций лиц с ограниченными возможностями могут не совпадать. Во многих ситуациях может оказаться полезным первоначальное предоставление помощи нескольким различным группам, с последующим поиском возможностей там, где интересы и потребности совпадают и выгоды, связанные с коллективной деятельностью, более очевидны.

В том, что относится к степени стремления к участию в политических процессах, могут существовать различия между старшим и младшим поколениями. Такие различия между поколениями лиц с ограниченными возможностями наблюдались в контекстах некоторых стран — представители старшего поколения могут с большей осторожностью относиться к риску потери уже имеющихся политических связей и правительственной поддержки и меньше стремиться к участию в организациях и мероприятиях, представляющих лиц с ограниченными возможностями различных типов.

Рекомендуемый метод

В поиске партнеров по осуществлению программы поддержки лиц с ограниченными возможностями в Сербии, Национальный демократический институт (NDI) связывался с другими международными НГО, занимающимися проблемами лиц с ограниченными возможностями в этой стране, в том числе с Международной организацией инвалидов (Handicap International). Определив ряд влиятельных организаций лиц с ограниченными возможностями (DPO), NDI оценил, какие из них могли бы оказать наибольшую помощь в сфере развития политических навыков, и в конечном счете стал сотрудничать с организациями, представляющими лиц с ограниченными возможностями различных типов, демонстрировавшими наибольшую заинтересованность в вовлечении в политическую деятельность. Такая предварительная категоризация перед началом осуществления программы поддержки позволила избежать возникновения ситуации, в которой NDI рассматривался бы как учреждение, привязанное к определенной организации лиц с ограниченными возможностями, политически заслужившей свою репутацию.

Юридическая основа политических прав лиц с ограниченными возможностями[17]

Концепция «один человек — один голос» имеет фундаментальное значение в демократическом обществе. Избирательное право предоставляет всем людям возможность оказывать влияние на решения, от которых зависит их жизнь. Тем не менее, лица с ограниченными возможностями нередко подвергаются дискриминации в этом отношении.

Конвенция ООН о правах инвалидов (CRPD) — нормативный международный стандарт вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политический процесс. Этот документ подписали 82% государств-членов ООН и ратифицировали 72% этих государств.[18] Статья 29 конвенции посвящена участию в политической и общественной жизни. Она призывает правительства «обеспечивать возможность эффективного и полноправного участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни наравне с другими гражданами, непосредственного или осуществляемого при посредстве свободно выбранных ими представителей, в том числе предоставлять лицам с ограниченными возможностями право и возможность голосовать и занимать выборные посты».

Статья 12 посвящена юридическим полномочиям — вопросу, от которого нередко зависит избирательное право лиц с интеллектуальной или психосоциальной инвалидностью. Эта статья требует, чтобы правительства предоставляли «лицам с ограниченными возможностями право на повсеместное их признание в качестве полноправных юридических лиц», «располагающих юридическими полномочиями наравне с другими гражданами», и чтобы такие лица могли рассчитывать на помощь в реализации своих прав. В контексте выборов и политических процессов это означает, что избирательное законодательство не должно содержать положения, ограничивающие право лиц с ограниченными возможностями голосовать под наблюдением опекунов, и что, если избирателю требуется поддержка, ему должна предоставляться возможность пользоваться помощью.

Подписание конвенции CRPD привело к сосредоточению внимания на потребностях лиц с ограниченными возможностями по всему миру. Эта конвенция обеспечила возможность повысить уровень общественной сознательности в том, что касается прав лиц с ограниченными возможностями и, в тех странах, правительства которых подписали конвенцию, требовать от избирательных комиссий и других правительственных учреждений соблюдения их международных обязательств. Конвенция CRPD создает новое политическое пространство, позволяющее лицам с ограниченными возможностями требовать от правительств большей ответственности в сфере решения важных для этих людей вопросов. Существование этого получившего международное признание документа предоставляет организациям лиц с ограниченными возможностями возможность добиваться подписания, ратификации и полномасштабного внедрения правительствами положений, предусмотренных конвенцией. Контроль внедрения конвенции CRPD может привести также к более широкомасштабному обсуждению сторонами, принимающими политические решения, барьеров, препятствующих участию лиц с ограниченными возможностями в политической жизни каждой из стран,

17 Выдержки из нормативных текстов см. в приложении.

18 Организация *UN Enable*, «Подписание и ратификация конвенции и факультативного протокола», ООН, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?navid=12&pid=166>. Дата последнего просмотра документа: 27 ноября 2013 г.

и к проведению общественной политики, способствующей вовлечению недостаточно представленных групп населения.

Кроме того, благодаря конвенции CRPD могут открываться возможности вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политический процесс во время выборов. В дополнение к положениям, обеспечивающим их право на участие в выборах, граждане могут использовать нормы конвенции, как основу для дальнейшего вовлечения в процесс, и использовать их как основу для активной кампании, касающейся конкретных вопросов, которые их беспокоят. Таким образом, конвенция CRPD создает условия, способствующие политическому обсуждению вопросов, интересующих лиц с ограниченными возможностями — обсуждению, которое иначе могло бы не иметь места. Конвенция позволяет гражданам вести обсуждения в рамках общепринятых международных норм и требований, предусмотренных договорными обязательствами сторон, подписавших конвенцию, и придает таким обсуждениям дополнительную конкретизацию. Конвенция закладывает основу для плодотворного, а не поверхностного, взаимодействия.

Рекомендуемый метод

Ассоциация, объединяющая организации лиц с ограниченными возможностями в Зимбабве, рассылала экземпляры Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD) всем должностным лицам правительственных органов, проводивших выборы на местном уровне, в рамках инициативы просвещения работников правительственных учреждений по вопросам, относящимся к правам лиц с ограниченными возможностями.

Другие международные договоренности — например, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах[19] (ICCPR) и статья 21 Всеобщей декларации прав человека[20] — также защищают право голоса лиц с ограниченными возможностями и право выдвижения на выборные посты.

Представители Мексиканской организации лиц с ограниченными возможностями выступают с докладом перед Национальным советом по вовлечению и развитию лиц с ограниченными возможностями перед выборами 2012 г.

Тем не менее, «Общее примечание 25(4)» к Международному пакту о гражданских и политических правах (ICCPR) позволяет государствам отказывать отдельным лицам в праве голоса или праве на занятие выборных должностей на основе «психической недееспособности».[21] Подписание пакта ICCPR началось в 1966 г. Современные тенденции развития международного права, связанные с такими документами, как Конвенция ООН о правах инвалидов (CRPD), и связанные с этим развитием правовые прецеденты, такие, как решение, принятое Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) после рассмотрения дела «Кишш против Венгрии», свидетельствуют о развитии таких прав и о тенденции к противоречию между современными правовыми нормами и вышеупомянутым «Общим примечанием». В своем решении по делу «Кишш против Венгрии», ЕСПЧ ссылается на прецедентное право: «Избирательное право не является привилегией. В двадцать первом веке изначально принимается то допущение, что правительство демократического государства должно приветствовать вовлечение недостаточно представленных слоев населения в избирательный процесс… Всеобщее избирательное право стало фундаментальным принципом».[22]

19 «Международный пакт о гражданских и политических правах», ООН, <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

20 «Всеобщая декларация прав человека», ООН, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

21 Управление верховного комиссара ООН по правам человека, «Общее примечание № 25: «Право на участие в общественных делах, избирательные права и равноправный доступ к общественному обслуживанию»» (ст. 25), 1996, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument>.

22 Дело «Алайош Кишш против Венгрии», Европейский суд по правам человека, 20 мая 2010 г., <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98800>.

> *Я считаю, что способность лиц с ограниченными возможностями голосовать и участвовать в этом процессе действительно связывает нас с обществом и с широкими кругами населения страны, в которой мы живем — так что это имеет очень большое значение.*

Шарлотт Макклэйн-Нхлапо
Координатор развития с вовлечением лиц с ограниченными возможностями,
Агентство международного развития США (USAID)

Применяются также региональные стандарты, такие, как Балийская декларация о повышении роли и расширении участия лиц с ограниченными возможностями в сообществе стран Юго-восточной Азии (ASEAN)[23] и Пересмотренная разъяснительная декларация Венецианской комиссии по вопросу участия лиц с ограниченными возможностями, приложение к «Кодексу надлежащей практики в избирательных делах».[24]

Относящиеся к лицам с ограниченными возможностями политики агентств в сфере международного развития

Многими агентствами международного развития приняты правила политики вовлечения лиц с ограниченными возможностями различных типов, и их программы развития оказали положительное влияние на положение этих людей.[25] Такие правила способствуют сосредоточению внимания на вопросах вовлечения лиц с ограниченными возможностями и обеспечивают создание структур, определяющих действия работников, ответственных за практическое осуществление программ развития.

Австралийское агентство международного развития (AusAID) выдвинуло в 2008 г. одну из самых исчерпывающих инициатив по вовлечению лиц с ограниченными возможностями, под наименованием «Развитие для всех».[26] Основная цель этой стратегии, описание которой подготавливалось в ходе консультаций с организациями лиц с ограниченными возможностями и компетентными государственными учреждениями 20 пользующихся международной помощью стран, заключается в «поддержке лиц с инвалидностью, способствующей повышению качества их жизни посредством обеспечения их более беспрепятственного доступа, наравне с другими, к возможностям, относящимся к участию в процессах, внесению определенного вклада, принятию решений и социальному и экономическому благополучию». В рамках этой стратегии, агентство AusAID выделяет ресурсы также с целью уменьшения числа случаев возникновения ограниченных возможностей посредством внедрения программ, сосредоточенных в таких областях, как обеспечение безопасности транспортного движения и профилактика болезней, приводящих к слепоте. В дополнение к этой целенаправленной политике, агентство AusAID предусматривает «улучшение условий жизни лиц с ограниченными возможностями» в числе десяти общих целей развития в сфере предоставления Австралией международной помощи. Проведенная в 2012 г. оценка стратегии «Развитие для всех» позволило установить, что целенаправленное финансирование, четко сформулированные правила и преданность своему делу работников, базирующихся как в Канберре, так и в различных миссиях, распределенных по всему миру, привели к существенному улучшению условий жизни лиц с ограниченными возможностями в странах, пользующихся помощью.[27]

Агентство международного развития США (USAID) внедрило стратегию помощи лицам с ограниченными возможностями в 1997 г., призывая своих партнеров и персонал «предотвращать дискриминацию лиц с ограниченными возможностями в рамках программ, финансируемых агентством USAID, и стимулировать вовлечение организаций-партнеров, правительств, внедряющих программы организаций и других спонсоров в странах, пользующихся помощью агентства, в сфере создания

---

23 Ассоциация государств Юго-восточной Азии (ASEAN), «Балийская декларация о повышении роли и расширении участия лиц с ограниченными возможностями в сообществе стран Юго-восточной Азии», <http://www.asean.org/archive/documents/19th summit/Bali_Declaration_on_Disabled_Person.pdf>.

24 Совет Европы и Венецианская комиссия, «Пересмотренная разъяснительная декларация» приложение к «Кодексу приемлемых методов решения избирательных вопросов участия лиц с ограниченными возможностями в выборах», <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)045.aspx>.

25 Сводка правил вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политические процессы, подготовленная организацией Mobility International, см. на сайте http://www.miusa.org/idd/resources/dispolicies/index_html.

26 Австралийское агентство международного развития, «Развитие для всех: о программе поддержки вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политическую жизнь в 2009–2014 гг.», <http://aid.dfat.gov.au/Publications/Pages/8131_1629_9578_8310_297.aspx>.

27 Линда Келли и Лоррейн Уоплинг, Австралийское агентство международного развития, «Стратегия «Развитие для всех» Австралийского агентства международного развития: промежуточный отчет», 2012 г., <http://aid.dfat.gov.au/aidissues/did/Documents/dfa-mtr.pdf>.

атмосферы недопустимости дискриминации лиц с ограниченными возможностями и предоставления таким лицами равных возможностей».[28] В рамках этой политики подчеркивается, что проблемы, связанные с ограниченными возможностями, неотъемлемы от процесса международного развития, что консультации с представителями общин лиц с ограниченными возможностями имеют критическое значение, и что вложение средств в организации лиц с ограниченными возможностями и укрепление этих организаций — жизненно важные меры, направленные на пропаганду соблюдения прав человека в отношении лиц с ограниченными возможностями.

С целью дальнейшей институционализации гарантий вовлечения лиц с ограниченными возможностями, агентство USAID опубликовало две директивы, определяющие общие правила:

- директиву «Правила предоставления помощи в процессе приобретения» (AAPD) 04-17 в поддержку правилам агентства USAID, определяющим порядок предоставления помощи лицам с ограниченными возможностями в областях заключения контрактов, предоставления субсидий и заключения соглашений о сотрудничестве; эта директива была разработана с целью обеспечения соблюдения подрядчиками и получающими субсидии сторонами, в максимальной возможной степени в рамках предоставленного финансирования, правил агентства USAID, относящихся к лицам с ограниченными возможностями; директива содержит формулировки, которые требуется включать во все предложения и утверждающие резолюции, относящиеся к контрактам, субсидиям и соглашениям о сотрудничестве;
- директиву AAPD 05-07 в поддержку предусмотренного агентством USAID стандарта доступности контрактов, субсидий и соглашений о сотрудничестве для лиц с ограниченными возможностями; в соответствии с этой директивой, при заключении любых контрактов и соглашений о сотрудничестве и при предоставлении любых субсидий требуется предусматривать положения, делающие обязательным соблюдение стандартов доступности любых новых, перестраиваемых и модифицируемых сооружений, зданий и объектов для лиц с ограниченными возможностями.

Кроме того, агентство USAID использует перечень защитников прав лиц с ограниченными возможностями (Disability Champions Listserv), стимулирующий обмен опытом, накопленным работниками главного управления и миссий в области применения практических методов вовлечения лиц с ограниченными возможностями, и обращение персонала за рекомендациями по соответствующим вопросам.

Другие государственные учреждения США также подчеркивают важность вовлечения в их деятельность лиц с ограниченными возможностями. Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда (DRL) государственного департамента США особо отмечает необходимость вовлечения лиц с ограниченными возможностями в числе своих критериев рассмотрения предложений. В разделе «Контроль и оценка осуществления программ» рекомендуется подразделение данных с учетом различных типов ограниченных возможностей. В разделе «Желательное качество осуществления программы» указывается, что программы должны способствовать расширению прав «групп, подвергающихся наибольшему риску и отличающихся наибольшей уязвимостью, в том числе женщин, лиц с ограниченными возможностями...». Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда (DRL) — прекрасный пример донора, уделяющего особое внимание вовлечению лиц с ограниченными возможностями в различные виды деятельности, в процессы достижения различных целей и определения таких целей и поддерживающего такую стратегию посредством оказания предпочтения предложениям, предусматривающим вовлечение лиц с ограниченными возможностями.

Сходным образом, Шведское агентство международного развития и сотрудничества (SIDA) учредило в 2009 г. стратегию вовлечения под наименованием «Соблюдение прав человека в отношении лиц с ограниченными возможностями».[29] Декларированная цель этой стратегии заключается в обеспечении соблюдения прав человека в отношении женщин, мужчин, девочек и мальчиков с ограниченными возможностями, в предоставлении им дополнительных возможностей и в улучшении условий их жизни в тех странах, с которыми Швеция сотрудничает в области развития. В соответствии с этой стратегией, агентство призывает учитывать потребности лиц с ограниченными возможностями в ходе выполнения работы агентства SIDA и в ходе принятия решений. Предусматриваются также формулировки, обеспечивающие лучшее понимание персоналом агентства SIDA и сторон, осуществляющих его программы, ситуации в области соблюдения прав человека в отношении лиц с ограниченными возможностями и условий их жизни. Такая стратегия отражает стремление к практическому осуществлению общей шведской политики глобального развития на правовой основе, в рамках которой «правовая точка зрения, в частности, сосредоточивает внимание на дискриминированных, в том числе подвергающихся социальной изоляции, личностях и группах. Независимо от их пола, возраста, ограниченных возможностей, этнического происхождения или сексуальной ориентации, люди должны иметь возможность пользоваться своими правами». Важно то, что эта стратегия разрабатывалась после того, как был

28 Агентство по международному развитию США (USAID), Бюро стратегических разработок и координации программ, «Описание политики агентства USAID в отношении лиц с ограниченными возможностями», Вашингтон, округ Колумбия, 1997 г., <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABQ631.pdf>.

29 Анетте Дальстрём, Шарлотта Бредберг, Христина Лундберг, Йохан Норквист и Камилла Оттоссон, Шведское агентство международного развития и сотрудничества, «Соблюдение прав человека в отношении лиц с ограниченными возможностями», SIDA, 2009 г., <http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=294&printfileid=294&filex=402323664960>.

сделан аналитический вывод о том, что опубликование в 2005 г. документа «Дети и совершеннолетние лица с ограниченными возможностями», определявшего позицию агентства SIDA, не оказало достаточного влияния в том, что касается обеспечения вовлечения лиц с ограниченными возможностями во всех сферах деятельности агентства. Подобная регулярная переоценка воздействия применяемой стратегии и последующее внедрение улучшений — еще один важнейший аспект политики агентства SIDA.

Фонд в поддержку прав лиц с ограниченными возможностями (The Disability Rights Fund), ассоциация доноров и представителей групп лиц с ограниченными возможностями, подготовил документ «Больше, чем благотворительность: руководство донора по вовлечению лиц с ограниченными возможностями».[30] В этой книге описываются методы полезного использования Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD) и применения донорами правового подхода в ходе осуществления международных программ развития.

Преодоление барьеров

Как указывалось выше, лица с ограниченными возможностями стремятся участвовать в процессах принятия решений, оказывающих влияние на их жизнь, и способны принимать такое участие. Несмотря на это, они нередко сталкиваются с препятствиями, ограничивающими или предотвращающими такой доступ. На рис. 3 перечислены общераспространенные препятствия, с которыми сталкиваются лица с ограниченными возможностями, классифицированные по категориям общественных предрассудков, дискриминационных правовых структур и инфраструктур и снисходительно-покровительственного подхода со стороны должностных лиц, принимающих решения. Некоторые барьеры наблюдаются только в конкретных регионах. Например, в условиях некоторых африканских стран ограничение возможностей иногда рассматривается как своего рода проклятие, наказание на проступок, совершенный в прошлом. Впоследствии мы обсудим дополнительные препятствия, с которыми встречаются лица с инвалидностью определенных типов на определенных этапах избирательного цикла.

Рис. 3. Препятствия, с которыми сталкиваются лица с ограниченными возможностями

Помимо этих условий, создающих препятствия именно для лиц с ограниченными возможностями, они сталкиваются с трудностями, с которыми приходится иметь дело всем остальным гражданам. Во многих новых и развивающихся демократических обществах большинство населения не имеет достаточного опыта голосования и участия в других политических процессах. Сходным образом, законодательные органы и политические партии могут не консультироваться с гражданами в ходе определения государственной политики или достаточно ценить роль, которую гражданские общественные организации могут играть в сфере контроля государственных учреждений. В таких ситуациях ограниченность политического пространства и недостаток отчетности правительственных органов оказывает негативное влияние на всех граждан, независимо от наличия или отсутствия инвалидности. Следовательно, при разработке программ демократизации, направленных на стимуляцию вовлечения лиц с ограниченными возможностями, следует учитывать трудности, вызванные общими существующими условиями, и ту роль, которую лица с ограниченными возможностями могут играть, способствуя развитию и укреплению демократии.

30 Брюс Дауни и Лоррейн Уоплинг, «Больше, чем благотворительность: руководство спонсора по вовлечению лиц с ограниченными возможностями», Фонд в поддержку прав лиц с ограниченными возможностями (The Disability Rights Fund), <http://www.disabilityrightsfund.org/files/beyond_charity._a_donors_guide_to_inclusion.pdf>.

> *Огромное значение имеет тот факт, что лиц с ограниченными возможностями следует рассматривать как неотъемлемую часть целого, и что правительства и гражданская общественность осознают необходимость предоставления фактической возможности участия в выборах всем, кто желает в них участвовать. Мы стремимся именно к этой цели.*
>
> Джудит Хойманн,
> особый консультант государственного департамента США
> по вопросам международных прав лиц с ограниченными возможностями

Стратегии поддержки вовлечения всех категорий населения в выборы и политические процессы

Разделы 2, 3 и 4 нашего руководства соответствуют структуре избирательного цикла. Каждый раздел отражает отдельный этап этого цикла — в нем обсуждаются конкретные трудности, с которыми лица с ограниченными возможностями сталкиваются на соответствующем этапе. Предлагаются рекомендации по обеспечению большей доступности процесса и стимулированию вовлечения в политическую жизнь.

В большинстве случаев вмешательство основано на четырех взаимодополняющих стратегиях.

1. Расширение возможностей лиц с ограниченными возможностями

Лица с ограниченными возможностями и их организации — важнейшие партнеры в рамках программ, посвященных выборам и политическим процессам. Организации лиц с ограниченными возможностями предоставляют уже существующую платформу для мобилизации лиц с ограниченными возможностями и представления их интересов. Их следует вовлекать на протяжении всего цикла осуществления программы, в том числе на этапах разработки, внедрения, наблюдения и оценки результатов. Для того, чтобы такое сотрудничество было эффективным, для многих организаций лиц с ограниченными возможностями может быть организована практическая подготовка, посвященная различным аспектам избирательной системы и правительственной структуры. Полезно также и расширение возможностей развития основных организационных навыков, таких, как руководство и поддержание связей с общественностью, а также правозащитных навыков, способствующих взаимодействию организаций лиц с ограниченными возможностями с представителями правительства, средств массовой информации, международными организациями и другими группами. В ходе такой подготовки могут демонстрироваться методы формирования ассоциаций и привлечения финансовой поддержки. Такая помощь может привести к увеличению политического влияния организаций лиц с ограниченными возможностями и способствовать включению беспокоящих их вопросов в повестку дня политических партий. Кроме того, эффективность выборных и политических процессов будет расти, если международные доноры и партнеры по осуществлению программ будут нанимать лиц с ограниченными возможностями в качестве служащих, и в особенности на руководящие должности.

2. Поддержка правительственных учреждений

Программы поддержки правительственных учреждений, таких, как законодательные органы и избирательные комиссии, создают возможности для обеспечения более активного участия лиц с ограниченными возможностями в политической жизни. Предоставление в рамках программ развития демократии технической помощи государственным органам, формирующим правовые структуры, может способствовать обретению работниками этих органов навыков проведения оценок соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями или последствий проектов программ относительно вопросов, касающихся лиц с ограниченными возможностями. Кроме того, программы могут стимулировать сотрудничество государственных органов с организациями лиц с ограниченными возможностями как один из аспектов их общественной работы, способствуя формированию представления о лицах с ограниченными возможностями как о полномочных гражданах, с которыми следует консультироваться по вопросам, влияющим на условия их жизни. Поддержку организаций лиц с ограниченными возможностями следует осуществлять также посредством непосредственного взаимодействия с заинтересованными сторонами в правительстве. Формирование сознательного отношения к лицам с ограниченными возможностями среди тех, кто принимает решения — важнейший шаг к обеспечению полноправного участия этих лиц в политической жизни посредством изменения законов и государственных программ, препятствующих этому.

3. Вовлечение организаций лиц с ограниченными возможностями в качестве партнеров коалиций гражданских общественных организаций

Программы поддержки демократических выборов нередко предусматривают предоставление технической и финансовой помощи ассоциациям и коалициям, осуществляющим такую деятельность, как наблюдение за проведением национальных выборов и просвещение избирателей. Такая работа имеет решающее значение в том, что касается обеспечения принятия гражданами более информированных решений в ходе голосования и укрепления доверия к избирательному процессу. Вовлечение организаций лиц

с ограниченными возможностями в эти ассоциации и коалиции служит достижению нескольких целей. Во-первых, оно позволяет организациям лиц с ограниченными возможностями (DPO) накапливать опыт и учиться применению наилучших методов у своих партнеров, гражданских общественных организаций (CSO). Представители организаций лиц с ограниченными возможностями развивают навыки идентификации проблем и развертывания кампаний и, благодаря сотрудничеству с организациями-партнерами, приобретают бóльшую уверенность в себе. Такая поддержка чувства собственного достоинства имеет большое значение для стимулирования продолжения участия организаций лиц с ограниченными возможностями в политической жизни и их перехода на руководящие роли. Во-вторых, такое взаимодействие способствует применению другими партнерами по коалиции более активного подхода к поддержке лиц с ограниченными возможностями и более беспристрастной оценке ими их собственной организационной работы, направленной на вовлечение лиц с ограниченными возможностями. Например, представляющая интересы молодежи гражданская общественная организация может сделать вывод, что ее члены недостаточно хорошо понимают потребности молодых людей с ограниченными возможностями, или члены организации лиц с ограниченными возможностями могут осознать свою потребность в расширении своего влияния посредством назначения большего числа женщин на руководящие посты. Наконец, вовлечение организаций лиц с ограниченными возможностями в такие коалиции способствует окончательному внедрению методов получения рекомендаций от лиц с ограниченными возможностями и формированию представления о лицах с ограниченными возможностями как о способных и полномочных гражданах.

Рекомендуемый метод

Общая избирательная структура обеспечения доступа лиц с ограниченными возможностями к выборам в странах Юго-восточной Азии (AGENDA) объединяет организации лиц с ограниченными возможностями (DPO) и контролирующие выборы организации Индонезии, Филиппин, Малайзии, Вьетнама, Лаоса, Камбоджи, Бирмы и Таиланда в целях проведения исследований, наблюдения за выборами с сосредоточением внимания на их доступности и правозащитной деятельности во взаимодействии с должностными лицами национального уровня и Ассоциации государств Юго-восточной Азии (ASEAN). Организации-партнеры, входящие в структуру AGENDA, ежегодно проводят личные встречи и обмениваются опытом применения наилучших методов, рассылая информационные бюллетени и пользуясь мультимедийными средствами на протяжении всего года.

4. Содействие политическим партиям в проведении просветительских кампаний среди лиц с ограниченными возможностями

Поддержка, сосредоточенная на сотрудничестве с политическими партиями, открывает также возможности дальнейшего вовлечения лиц с ограниченными возможностями. Осуществляя программы, предусматривающие предоставление политическим партиям помощи в таких видах деятельности, как формулирование политических платформ, обучение членов политических партий и кандидатов на выборные должности или разработки стратегии проведения избирательных кампаний, организации, которые занимаются поддержкой демократии, могут связывать политические партии с организациями лиц с ограниченными возможностями с тем, чтобы содействовать популяризации среди таких лиц решений, влияющих на условия их жизни. Поддержка политических партий в ходе таких просветительских кампаний не только привлекает внимание к вопросам соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями, но и способствует учету этими партиями интересов более широких слоев населения в период проведения избирательной кампании, тем самым расширяя доступ всех граждан к участию в политической жизни. Следует стимулировать также вовлечение политическими партиями лиц с ограниченными возможностями в качестве кандидатов и назначение их на руководящие посты в партийных структурах.

Избирательный цикл

Для того, чтобы создавалось более четкое представление о взаимосвязанных элементах избирательного процесса, а также о потребностях и возможностях вовлечения в этот процесс лиц с ограниченными возможностями агентствами развития, структура нашего руководства соответствует структуре избирательного цикла. Избирательный цикл закладывает основу для анализа и разработки стратегий предоставления помощи, поддерживающих более гласные, общедоступные и вызывающие доверие избирательные процессы. Избирательный цикл можно, в общих чертах, подразделить на три частично совпадающих периода: предвыборный период, период проведения выборов и период после выборов.

Как показано на следующей схеме, начальный и конечный моменты этого цикла не зафиксированы, и организационные характеристики каждого периода соответствуют различным фундаментальным аспектам поддержки более жизнеспособных избирательных процессов с учетом долгосрочных перспектив. Например, на протяжении предвыборного периода производятся планирование, составление бюджета, обучение персонала и регистрация избирателей. В период выборов ведутся избирательные кампании, имеют место голосование, подсчет голосов и рассмотрение жалоб. В период после выборов осуществляются анализ результатов, проведение реформ и разработка дальнейших стратегий. На схеме приведены характерные примеры конкретных заинтересованных сторон и мер, которые могут поддерживаться на протяжении каждого периода, с учетом некоторых элементов, общих для всех этапов избирательного цикла — таких, как просвещение и вовлечение граждан.

Программы, направленные на обеспечение большей доступности политических процессов для лиц с ограниченными возможностями во время выборов, могут способствовать как преодолению барьеров, препятствующих такому доступу, так и решению проблем, связанных с недостаточной способностью организаций лиц с ограниченными возможностями пользоваться своими полномочиями

и оказывать влияние. Обеспечение доступности выборов — важнейший первый шаг к равноправному вовлечению лиц с ограниченными возможностями в политическую жизнь. Кроме того, выборы создают множество возможностей для увеличения политического влияния организаций лиц с ограниченными возможностями посредством стимуляции обсуждения кандидатами вопросов, имеющих большое значение для лиц с ограниченными возможностями, более эффективного взаимодействия между сторонами, принимающими политические решения, и расширения возможностей организаций лиц с ограниченными возможностями в том, что относится к проведению правозащитных кампаний в сотрудничестве с другими участниками процесса. Такой двойной подход может способствовать заложению основы для более существенного вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политические процессы после выборов.

Рис. 4. Избирательный цикл

Общественный координатор проводит в Непале занятие по просвещению избирателей с инвалидностью.

Раздел 2. Предвыборный период

Потенциальные препятствия

- В ходе предвыборных технических оценок не учитываются вопросы доступности выборов
- Дискриминационное избирательное законодательство
- Бюджетные ресурсы избирательных комиссий не выделяются с целью предоставления удобств и приспособлений в разумном объеме
- Недоступность назначенных избирательных участков
- Работники избирательных участков не обучены методам обеспечения голосования лицами с ограниченными возможностями
- Затруднения, связанные с получением национального удостоверения личности
- Регистрация избирателей производится в недоступных пунктах
- Просвещение избирателей и распространение информации о платформах и кандидатах политических партий не производятся в доступных форматах
- Лица с ограниченными возможностями не выполняют функции наблюдателей
- Организации лиц с ограниченными возможностями не имеют опыта политической правозащитной деятельности

На протяжении предвыборного периода внимание сосредоточивается на подготовке к выборам. С тем, чтобы обеспечивалась поддержка доступных выборов, при осуществлении программ содействия нельзя ждать до того момента, когда выборы уже вот-вот состоятся и вся структура их проведения уже будет внедрена. Важнейшие заинтересованные стороны должны пользоваться преимуществами предвыборного периода с тем, чтобы делать приготовления, повышающие эффективность процесса во время проведения выборов. Некоторые аспекты подготовки потребуют дополнительных финансовых средств, в то время как другие не потребуют дополнительных затрат, если планирование будет осуществляться заблаговременно, так как некоторые виды деятельности не связаны с финансовыми издержками.

В этом разделе основное внимание уделяется ролям и обязанностям государственных органов, проводящих выборы, и гражданских общественных организаций на важнейшем предвыборном этапе — в частности, следующим видам деятельности.

- Техническая предвыборная оценка
- Проектирование и подготовка избирательных законов и постановлений
- Финансовое и административное планирование
- Вербовка и обучение работников избирательных участков
- Планирование и материально-техническое обеспечение выборов
- Регистрация избирателей, политических партий и кандидатов
- Развертывание кампаний просвещения избирателей
- Аккредитация наблюдателей, контролирующих выборы

Рекомендуемый метод

В 2003 г. Конституционный суд Словении рассмотрел вопрос о соответствии Конституции страны требований закона «О выборах в парламент Словении», закона «О президентских выборах» и закона «О выборах в местные органы власти», предусматривающих регистрацию в качестве избирателей только юридически полностью дееспособных лиц. Конституционный суд признал эти избирательные законы неконституционными, постановив, что «способность пользоваться всеобщим избирательным правом невозможно отождествить с юридической дееспособностью».”[30]

30 Официальный бюллетень правительства Республики Словении, 73.29 (2003): 11212-11216.

Оценка ситуации с точки зрения лиц с ограниченными возможностями

Первый шаг в процессе идентификации препятствий и возможных видов вмешательства заключается в проведении оценки. В ходе предвыборной технической оценки всех аспектов избирательного процесса следует анализировать каждый из них с позиции лиц с ограниченными возможностями. В дополнение к проведению анализа положения лиц с ограниченными возможностями в ходе общих оценок, для преодоления спонсорами и осуществляющими программу сторонами конкретных препятствий, с которыми сталкиваются такие лица может быть проведена так же отдельная оценка, сосредоточенная на конкретном вопросе вовлечения лиц с инвалидностью. Проводящие оценку группы должны встречаться с представителями организаций лиц с ограниченными возможностями, чтобы понять их точку зрения на такие препятствия и получить от них рекомендации по их преодолению. Даже если в стране еще не ратифицирована Конвенция ООН по правам инвалидов (CRPD), любые рекомендации, относящиеся к реформам, должны соответствовать духу статьи 29 этой этого международного договора. Проведение совещаний с представителями организаций лиц с ограниченными возможностями предоставит также агентствам и спонсорам возможность оценить их возможности и идентифицировать целевые направления поддержки.

Реформа избирательного законодательства

Правовая и нормативная структура — один из важнейших элементов избирательного процесса, от которого зависят параметры и правила участия в выборах.

В то время, как по всему миру наблюдается множество положительных изменений, способствующих расширению доступа лиц с ограниченными возможностями к избирательным и политическим процессам в целом, лица с интеллектуальной или психосоциальной инвалидностью все еще часто подвергаются социальной изоляции. Им приходится сталкиваться с ограничениями их права на голосование исключительно на основе их ограниченных возможностей или на основе того факта, что они находятся под опекой. Эти вопросы активно обсуждаются в Соединенных Штатах — например, в двенадцати штатах граждане, находящиеся под опекой, уже имеют право на голосование. Статья 12 Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями требует, чтобы государства, в том числе их избирательное законодательство, признавали право «лиц с ограниченными возможностями пользоваться юридическими возможностями наравне с другими во всех аспектах их жизни».[32]

Распространявшийся в Армении плакат с ключевой фразой «Равноправное общество — здоровое общество».

В декабре 2011 г. Управление верховного комиссара ООН по правам человека опубликовало отчет об участии лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни.[33] В отчете указывается, что в большинстве стран, где проводились исследования, лица с интеллектуальной или психосоциальной инвалидностью были лишены права голоса и права занимать выборные должности на основе положений конституции или законов, связывавших предоставление таких прав с юридической дееспособностью. Авторы отчета приходят к тому выводу, что эти ограничения «не соответствуют обязательствам, которые государства, подписавшие конвенцию ООН, взяли на себя в соответствии со статьями 2, 12 и 29, и должны быть срочно устранены из национального законодательства и правил, определяющих практические методы».[34]

32 Конвенция ООН о правах лиц с ограниченными возможностями, статья 12, «Равноправие перед лицом закона», <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=272>.

33 Управление верховного комиссара ООН по правам человека, «Тематическое исследование участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни, проведенное Управлением верховного комиссара ООН по правам человека», ООН, 21 декабря 2011 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SubmissionThematicStudy/A.HRC.19.36_en.doc>.

34 Там же.

Даже в странах, которые приняли меры по приведению их законодательств в соответствие с Конвенцией ООН о правах лиц с ограниченными возможностями, таких, как Гана, все еще предстоит многое сделать. В 2012 г. правительство Ганы приняло закон «О психическом здоровье», защищающий гражданские и политические права лиц с психосоциальной инвалидностью. В то время, как новый закон позволяет пациентам психиатрических больниц голосовать за кандидатов на должность президента страны, правила регистрации избирателей означают, что некоторые из таких пациентов не могут голосовать за региональных кандидатов, таких, как члены парламента, если они зарегистрированы не в том избирательном округе, в котором находится больница.

Избирательное законодательство может оказывать влияние также на правила голосования с помощью других лиц. В некоторых случаях избиратели с ограниченными возможностями могут требовать предоставления им помощи при голосовании. Выбор помощника может оказывать влияние на конфиденциальность и безопасность голосования, так как помощник может запугивать избирателя или манипулировать им. Стремясь к предотвращению такого риска, организации лиц с ограниченными возможностями, участвовавшие в процессе подготовки текста Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями, согласовали положение статьи 29, требующее, чтобы избирателям с ограниченными возможностями предоставлялась возможность «голосования с помощью лица, назначенного по их собственному усмотрению». Тем не менее, многие государства нарушают эту директиву и позволяют оказывать помощь при голосовании только работникам избирательных участков.

Рекомендуемый метод

В Гватемале правительственное учреждение, проводившее выборы, поручило добровольцам с синдромом Дауна упаковку избирательных материалов. Это учреждение обеспечило использование изображений этих добровольцев в агитационных материалах и в телевизионных объявлениях службы общественной информации, тем самым повышая уровень информированности населения в том, что касается возможностей лиц с ограниченными возможностями.

Кроме того, избирательное законодательство может предусматривать временные меры в отношении избирательных участков, недоступных для лиц с ограниченными возможностями, в тех случаях, когда своевременное обеспечение доступности всех избирательных участков невозможно. В то время, как конечной целью должно быть обеспечение доступности всех избирательных участков, в том случае, если избирательный участок еще не доступен, такие процедуры, как предварительное голосование или использование передвижных избирательных урн, могут обеспечивать дополнительный доступ. В связи с этими положениями иногда возникают сомнения, связанные с возможностью обмана и (или) нарушения конфиденциальности, и устранению этих сомнений может способствовать устройство отдельной избирательной будки на первом этаже. В то время, как подобные решения могут оказаться полезными в краткосрочной перспективе или в качестве временных мер, их не следует использовать в качестве постоянной альтернативы обеспечению доступности всех избирательных участков.

Некоторые законы о выборах позволяют выдвигать свои кандидатуры на выборные должности только тем людям, которые говорят на языке населения страны. Требования такого рода могут приводить к исключению глухонемых кандидатов, не пользующихся устным языком.

С тем, чтобы преодолевать препятствия, созданные дискриминационными избирательными законодательствами, международные спонсоры и осуществляющие программы организации могут способствовать пересмотру законов о выборах, предоставлять примеры региональных ситуаций и участвовать в разработке законов, обеспечивающих бóльшую доступность выборов. Например, в Египте Международный фонд избирательных систем (IFES) произвел анализ избирательного законодательства и предоставил избирательным комиссиям замечания, относящиеся к предусмотренным законами ограничениям прав избирателей с ограниченными возможностями. Затем группа местных организаций развернула кампанию повышения уровня информированности, которая привела к тому, что Египетский совет по правам человека обязался сформировать комиссию по правам лиц с ограниченными возможностями, в связи с чем открылась возможность обеспечения их прав.

Законам, обеспечивающим общедоступность выборов, должны быть свойственны следующие характеристики:

- ✓ всеобщее право голосования, в том числе для лиц, находящихся под опекой;
- ✓ отсутствие медицинских или языковых критериев, предъявляемых к кандидатам или избирателям;
- ✓ возможность применения различных способов решения проблем, связанных с недоступностью избирательных участков, с конечной целью обеспечения их постоянной доступности;
- ✓ право тайного голосования и, по желанию, голосования с помощью лица, назначенного по усмотрению избирателя;
- ✓ предоставление адекватных удобств и приспособлений, таких, как сенсорные избирательные бюллетени

Обеспечение участия в выборах всех категорий населения

На протяжении предвыборного периода следует оказывать поддержку избирательным комиссиям с тем, чтобы их правила обеспечивали доступность выборов в тех случаях, когда проще и дешевле предоставлять «адекватные удобства и приспособления». Статьей 2 Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями предоставление адекватных удобств и приспособлений определяется как необходимые и надлежащие изменения и приспособления, не приводящие к непропорциональным или чрезмерным затратам времени и средств. Такие удобства и приспособления обеспечивают возможность реализации лицами с ограниченными возможностями прав человека и основных свобод наравне с другими людьми. Например, проектирование избирательного бюллетеня с фотографиями кандидатов и (или) с эмблемами политических партий помогает избирателям с интеллектуальной инвалидностью идентифицировать различные возможности выбора. Тем не менее, решение использовать фотографии следует рассматривать с учетом любой потенциальной дискриминации на основе этнического происхождения или пола кандидатов.

Рекомендуемый метод

Ниже приводится пример посвященного ограниченным возможностям вопроса, используемого в ходе переписи населения (рекомендуется группой Washington City Group).

1) Испытываете ли Вы трудности, связанные со зрением, даже когда Вы носите очки?

a) Нет, не испытываю никаких трудностей

b) Да, испытываю некоторые трудности

c) Да, испытываю значительные трудности

d) Вообще не могу видеть

В процессе составления бюджета и разработки стратегических планов комиссий по проведению выборов следует учитывать необходимость вовлечения лиц с ограниченными возможностями. Простой способ позиции зрения лиц с ограниченными возможностями на этом важнейшем этапе заключается в том, чтобы нанимать лиц с ограниченными возможностями в качестве должностных лиц избирательных комиссий. Все должностные лица государственных органов, проводящих выборы, должны проходить курс обучения соблюдению международных норм, в том числе предусмотренных Конвенцией ООН о правах инвалидов (CRPD), а также курс обучения методам вовлечения лиц с ограниченными возможностями в избирательный процесс.

Стимулирование подсчета государственными учреждениями числа лиц с ограниченными возможностями в ходе переписи населения позволяет органам администрирования выборов иметь соответствующие данные. Использование стандартизованных вопросов, таких, какие предлагаются организацией Washington City Group,[35] способствует систематизации сбора данных. Такие вопросы полезны потому, что они позволяют идентифицировать препятствия, с которыми сталкиваются люди с ограниченными возможностями, но не требуют определения конкретного типа ограниченных возможностей данного лица. Этот метод более эффективен, так как некоторые люди могут не проявлять желания отвечать на вопросы, побуждающие их раскрывать информацию об их конкретной инвалидности, а определение «инвалидности» может быть различным в разных странах. С точки зрения избирательной комиссии, такие вопросы упрощают процесс определения объема удобств и приспособлений, в которых нуждаются избиратели. Например, комиссия не нуждается в информации о том, что избиратель перенес травму позвоночника; ей достаточно знать, что этот человек нуждается в доступе к своему избирательному участку.

Правительственная комиссия, проводящая выборы, и организация лиц с ограниченными возможностями проводят совместное «совещание за круглым столом», посвященное вовлечению лиц с ограниченнчми возможностями в избирательный процесс в Ливии.

35 Центры контроля и профилактики заболеваний (США), «Относящиеся к инвалидности вопросы, используемые в ходе переписи населения и рекомендуемые организацией Washington Group», <http://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/WG_Short_Measure_on_Disability.pdf>.

Избирательные участки

Как правило, голосование происходит в общественных зданиях, таких, как школы и районные общественные центры. Такие здания, сами по себе, должны быть доступными для лиц с ограниченными возможностями. Тем не менее, во многих странах это не так. Избирательным комиссиям и организациям лиц с ограниченными возможностями может пойти на пользу обучение методам идентификации препятствий на избирательных участках и внедрения улучшений, обеспечивающих дополнительную доступность зданий. Препятствия могут существовать во внутренних помещениях (например, недостаточное освещение) или снаружи (например, необходимость подняться по лестнице, чтобы войти в помещение).

По всему миру многими организациями лиц с ограниченными возможностями разработаны удачные решения проблем, связанных с доступностью избирательных участков. В 2012 г. в Грузии коалиция защитников права на независимое существование провела поквартирный опрос с тем, чтобы определить, где в этой стране проживают лица с ограниченными возможностями. Затем эта организация предоставила собранные данные избирательной комиссии с тем, чтобы способствовать правильному размещению избирательных участков и распределению вспомогательных приспособлений.

У избирателя берут интервью у входа на избирательный участок в Грузии.

В 2009 г. Ливанский союз инвалидов и Международный фонд избирательных систем (IFES), в сотрудничестве с фирмой, обслуживающей географическую информационную систему (GIS), провели исследование географического распределения избирательных участков, недоступных для лиц с ограниченными возможностями, после чего ввели полученную информацию в базу данных, которая использовалась правительством и была опубликована в компьютерной сети связи. В рамках этого проекта производилась оценка соответствия избирательных участков шести основным критериям доступности, в том числе относившихся к наличию автомобильных стоянок, устройству входов и доступности туалетов. В результате проделанной работы правительство предоставило финансовые средства, позволившие сделать доступными 18 зданий в ходе подготовки к выборам. Внедрение этих и других улучшений продолжается.

В 2007 г. в Армении, кампания строительства подъездных рамп у входов на избирательные участки сопровождалась кампанией просвещения избирателей с ограниченными возможностями и без нее. Местная организация лиц с ограниченными возможностями, «Парос», подготовила видеофильм[36], демонстрирующий внедренные улучшения и подчеркивающий необходимость строительства дополнительных рамп. В результате этой кампании политическая партия обеспечила финансирование строительства дополнительных рамп. Местонахождение этих рамп выбиралось организацией лиц с ограниченными возможностями для того, чтобы они находились не только в тех районах, где эта политическая партия обладала наибольшей поддержкой.

Рекомендуемый метод

Норвежское министерство труда и вовлечения недостаточно представленных групп населения опубликовало руководство для городских властей, посвященное обеспечению доступности выборов. Это руководство содержит контрольный перечень, в котором подробно описываются аспекты доступности информации и инфраструктуры.[37]

Министерство юстиции США подготовило контрольный перечень для избирательных участков, содержащий рекомендации по обеспечению доступности всех элементов избирательных участков, в том числе автомобильных стоянок, тротуаров, входов, коридоров и собственно внутреннего помещения избирательного участка.[38]

36 Международный фонд избирательных систем, «Армения: объявление служб общественной информации для избирателей с ограниченными возможностями», YouTube, 2010 г., <http://www.youtube.com/watch?v=eXvLtnAHa0I&noredirect=1.

37 «Доступность выборов: руководство для городских органов власти», Норвежский директорат здравоохранения (Helsedirektoratet), <http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/accessibility-to-elections-guide-for-the-municipalities/Publikasjoner/accessibility-to-elections-guide-for-the-municipalities.pdf>

38 Министерство юстиции США, «Контрольный перечень, используемый при проверке соответствия избирательных участков требованиям закона «Об американцах с ограниченными возможностями»», 2004 г., <http://www.ada.gov/votingck.htm>

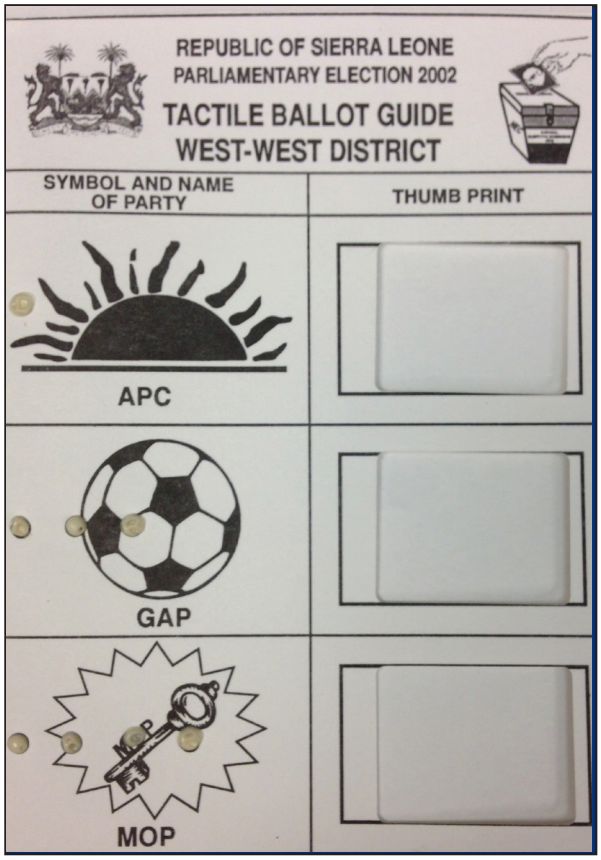
Вспомогательные средства

Такие средства помогают лицам с ограниченными возможностями справляться с повседневными и другими задачами. Есть целый ряд средств, помогающих делать выборы более доступными. Государственным органам, проводящим выборы, нередко требуется помощь в разработке таких средств. Сенсорные пособия для использования избирательных бюллетеней — это папки, в которые вкладываются бюллетени, позволяющие использовать шрифт Брайля или сенсорные символы с целью идентификации кандидатов слепыми и способствующие обеспечению конфиденциальности их голосования. Такие руководства необходимо проектировать задолго до проведения выборов, так как требования к дизайну пособий и избирательных бюллетеней могут изменяться и взаимозависимы. Отверстия в папке совмещаются с пунктами избирательного бюллетеня таким образом, чтобы избиратели могли считывать символы Брайля или сенсорные символы и делать отметки в бюллетене так же, как это делают избиратели, не пользующиеся пособием.

Некоторые комиссии по проведению выборов разработали избирательные бюллетени, набранные шрифтом Брайля, но пособия представляет собой лучшее решение проблемы, по двум причинам. Во-первых, избирательными бюллетенями, набранными шрифтом Брайля, нередко пользуются всего лишь несколько избирателей, в связи с чем легко установить, как проголосовали лица, пользовавшиеся шрифтом Брайля. В то же время, если избиратель пользуется сенсорным пособием, его бюллетень ничем не отличается от бюллетеней других избирателей, что гарантирует конфиденциальность голосования. Во-вторых, использование сенсорных пособий для голосования, как правило, связано с меньшими финансовыми затратами. В этом случае избирательная комиссия предоставляет лишь несколько таких пособий каждому избирательному участку, тогда как для распространения избирательных бюллетеней, набранных шрифтом Брайля, требуется более широкомасштабное материально-техническое обеспечение, обеспечивающее наличие достаточного количества таких бюллетеней на каждом участке.

Пониженные избирательные будки, доступные для людей в инвалидных колясках, способствуют обеспечению конфиденциальности голосования. Сенсорные наклейки или сенсорные символы на крышках урн позволяют слепым избирателям находить прорезь, в которую следует опускать тот или иной бюллетень, если в день выборов заполняются несколько различных бюллетеней. Увеличительные стекла, переносные осветительные приборы и крупные фломастеры — средства, помогающие голосовать избирателям с ограниченными возможностями и другим избирателям.

Избирательная комиссия должна подготовить план закупки и распределения вспомогательных средств еще на предвыборном этапе. В процессе составления бюджета, ответственные за проведение выборов учреждения должны предусмотреть графу «Адекватные удобства и приспособления». Проектирование вспомогательных средств в последнюю минуту не оставляет достаточно времени для планирования материально-технического обеспечения распределения таких средств. Это может приводить к тому, что в день выборов вспомогательные средства остаются на складах. Проектируя вспомогательные средства, необходимо регулярно консультироваться с людьми с ограниченными возможностямидля того, чтобы эти средства соответствовали потребностям избирателей.



Сенсорное пособие для использования бюллетеней, применявшееся в Сьерра-Леоне в 2002 г.

В этом руководстве для работников избирательных участков в Гватемале содержался раздел, посвященный обеспечению голосования лицами с ограниченными возможностями.

В Непале женщина читает текст, посвященный регистрации избирателей, набранный шрифтом Брайля.

Обучение

Среди работников избирательных комиссий нередко наблюдается непонимание препятствий, с которыми лица с ограниченными возможностями сталкиваются, пытаясь голосовать, и способов преодоления этих препятствий. Необходимо более интенсивное обучение лиц, принимающих решения и должностных лиц среднего уровня, работающих в избирательных комиссиях, особенно в том, что касается обязательств, предусмотренных статьей 29 Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD). Кроме того, необходимо отдельное обучение работников избирательных участков, представляющих избирательные комиссии в день выборов, посвященное лицам с инвалидностью. Даже в стране, законы которой предусматривают вовлечение всех категорий населения, недостаточный уровень подготовки работников избирательных участков может приводить к исключению из процесса избирателей с ограниченными возможностями. Например, конвенция ООН требует, чтобы в том случае, если избирателю требуется помощь при голосовании, он должен иметь возможность назначить помощника. Тем не менее, некоторые работники избирательных участков не обучены соблюдению этого требования и позволяют помогать избирателям только своим коллегам.

Кроме того, работников избирательных участков следует обучать методам предоставления и сенсорных пособий для заполнения избирательных бюллетеней и разъяснения порядка их использования. Избирательные комиссии в различных странах, от Сьерра-Леоне до Косово, спроектировали сенсорные пособия для голосования, но наблюдатели засвидетельствовали случи, в которых работники избирательных участков не предлагали это приспособление слепым или плохо видящим избирателям и неправильно описывали методы использования этого средства в день выборов. С тем, чтобы устранить это упущение, некоторые избирательные комиссии включили дополнительную главу в руководство по подготовке работников избирательных участков, содержащую описание методов предоставления пособий избирателям с инвалидностью и разъяснения порядка их использования.

В процессе обучения необходимо учитывать также правила избирательных комиссий, определяющие очередность голосования в день выборов. Следует ли предоставлять лицам с ограниченными возможностями и (или) престарелым и беременным женщинам возможность голосовать в первую очередь, или они должны ожидать своей очереди наравне с другими? Должны ли избиратели просить разрешения голосовать вне очереди, или обязанность определять избирателей, которые могут голосовать вне очереди, возлагается на работников избирательных участков? Предоставляются ли стулья? Ответы на эти вопросы могут быть различными в разных странах, но избирательные комиссии должны заранее подготавливать соответствующие планы.

Регистрация избирателей

Техническая поддержка процесса регистрации избирателей — один из важнейших способов обеспечения возможности участия лиц с ограниченными возможностями в выборах. Если избиратели с ограниченными возможностями не регистрируются, они не могут воспользоваться преимуществами положений о предоставлении

Рекомендуемый метод

На Филиппинах Международный фонд поддержки избирательных систем (IFES) оказывал содействие правительственной комиссии, проводившей выборы, в процессе формирования Ассоциации агентств и НГО, способствующих расширению возможностей лиц с ограниченными возможностями. Эта рабочая группа подготавливает рекомендации, относящиеся к политике вовлечения лиц с ограниченными возможностями в политические процессы — например, рекомендации по проведению общенациональной кампании регистрации избирателей с ограниченными возможностями.

Правительственная комиссия, ответственная за организацию выборов, проводит «Неделю лиц с ограниченными возможностями», на протяжении которой людей с ограниченными возможностями приглашают зарегистрироваться в качестве избирателей. В дополнение к объявлениям СМИ, которые передаются на протяжении этой недели, комиссия использует также некоторые из наиболее доступных зданий в стране — торговые центры — в качестве центров регистрации избирателей, и разработала доступный сайт в сети Интернет.

им доступа к голосованию в день выборов. В дополнение к проблемам, влияющим на весь избирательный процесс, таким, как отсутствие доступа к информации и избирательным участкам, процесс получения национального удостоверения личности или свидетельства о рождении может становиться дополнительным барьером, препятствующим регистрации.

Как правило, для регистрации избирателя требуется предъявление им национального удостоверения личности или свидетельства о рождении. В некоторых странах детям с ограниченными возможностями не оформляют такие удостоверения сразу после рождения — считается, что они не станут активными гражданами. Перечисление прав, предоставляемых вместе с выдачей национального удостоверения личностей, также, как правило, не производится в доступных форматах, в связи с чем лица с ограниченными возможностями могут не знать, что для голосования им потребуется такое удостоверение.

В процессе регистрации избирателей на Филиппинах производится сбор информации об особых удобствах и приспособлениях, которые могут потребоваться в день выборов.

В некоторых странах сбор информации об инвалидности производится в рамках процесса регистрации. Такая информация иногда указывается на удостоверениях личности, а иногда используется в служебном порядке избирательными комиссиями. Располагая этими данными, избирательные комиссии могут лучше планировать распределение удобств и приспособлений, таких, как сенсорные пособия для голосования, но получение ими этой информации чревато нежелательными последствиями. Существует риск того, что указание статуса лица с ограниченными возможностями на удостоверениях личности приведет к дискриминации в других областях, таких, как трудоустройство. Этот риск может быть предотвращен, если избирательная комиссия производит сбор соответствующей информации, но не публикует ее, указывая ее на удостоверениях личности. Решение о том, следует ли производить сбор информации об инвалидности и указывать эти данные на национальных удостоверениях личности, следует принимать, консультируясь с представителями местной общины лиц с ограниченными возможностями. Избирательные комиссии обязаны четко определять правила использования ими такой информации. Разъяснение преимуществ самостоятельной идентификации может приводить к повышению эффективности всех видов обслуживания, и не только в день выборов. Тем не менее, право лиц с ограниченными возможностями на конфиденциальность информации, относящейся к их статусу, во всех ситуациях следует учитывать в первую очередь.

Общедоступным процессам регистрации избирателей должны быть свойственны следующие характеристики:

- ✓ Общедоступность процедур получения свидетельств о рождении и национальных удостоверений личности
- ✓ Физическая доступность пунктов регистрации
- ✓ Распространение информации в доступных, легко поддающихся пониманию форматах
- ✓ Четкое определение и оценка преимуществ и недостатков сбора информации, относящейся к ограниченным возможностям
- ✓ Принятие решений о сборе информации, относящейся к ограниченным возможностям, в сотрудничестве с представителями лиц с ограниченными возможностями

Просвещение избирателей

Относительно просвещения избирателей следует применять двойной подход, то есть должно существовать просвещение избирателей, специально предназначенное для лиц с ограниченными возможностями, и в то же время лиц с ограниченными возможностями следует вовлекать в программы просвещения избирателей, предназначенные для широких слоев населения. Вовлечение лиц с ограниченными возможностями во всеобщие программы просвещения избирателей не обязательно связано с дополнительными издержками. Например, избирательные комиссии и политические партии могут включать актеров с ограниченными возможностями в число лиц, исполняющих роли в их телевизионных рекламных объявлениях, не рискуя понести дополнительные расходы.

В дополнение к просвещению избирателей избирательными комиссиями и политическими партиями, доноры должны поддерживать организации лиц с ограниченными возможностями и другие общественные организации в том, что относится к проведению кампаний просвещения избирателей с ограниченными возможностями. Это имеет особое значение в том случае, если требуется обучение конкретным практическим методам — например, методам использования сенсорных пособий для голосования. Накопленный опыт показывает, что избиратели чаще знают о существовании такого пособия и понимают, как им пользоваться, если избирательные комиссии и организации лиц с ограниченными возможностями предоставляют соответствующие разъяснения как работникам избирательных участков, так и самим избирателям.

Лицам с ограниченными интеллектуальными возможностями и недостаточно грамотным людям могут оказаться полезными образовательные материалы для избирателей, опубликованные в легко поддающемся прочтению формате с иллюстрациями, или кампании поквартирного просвещения избирателей, предоставляющие им возможность лично беседовать с инструктором. Серии плакатов с изображениями — еще одно средство, используемое при проведении кампаний гражданского просвещения избирателей среди широких слоев населения. В ходе занятия с использованием плакатов квалифицированный инструктор демонстрирует ряд изображений, предназначенных стимулировать обсуждение участниками занятия вопросов, связанных с выборами.

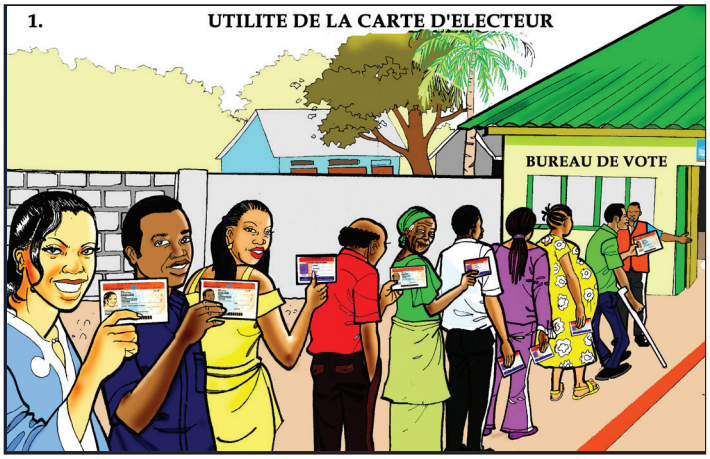
Рекомендуемый метод

В состав Ассоциации поддержки демократических выборов в Судане — структуры, объединяющей более чем 70 общественных организаций и религиозных групп, в качестве партнера входит организация лиц с ограниченными возможностями. На этапе подготовки к первым выборам в Южном Судане велась просветительная работа, посвященная информированию общественности о положении временной конституции Южного Судана, предусматривающей обеспечение благополучия уязвимых групп населения. Просвещение избирателей, посвященное разъяснению конкретных потребностей лиц с ограниченными возможностями, привело к мобилизации избирателей с ограниченными возможностями. Кроме того, в результате этой кампании был разработан универсальный формат просветительской деятельности, посвященной другим вопросам участия недостаточно представленных групп населения Южного Судана в политических процессах.

Рис. 5. Примеры доступных форматов

Доступный формат	Кому он полезен?
Звукозапись	Слепым, людям с плохим зрением и недостаточно грамотным людям
Текст, набранный шрифтом Брайля	Слепым и людям с плохим зрением
Субтитры	Глухим и людям с плохим слухом
Легко читаемый текст	Лицам с интеллектуальной инвалидностью, недостаточно грамотным людям и людям, плохо понимающим местный язык
Электронный текст в сочетании с программным обеспечением для звуковоспроизведения текстов, считываемых с экрана	Слепым, людям с плохим зрением и недостаточно грамотным людям, людям с интеллектуальной инвалидностью или нарушением функций обучения
Текст, набранный крупным шрифтом (размеров 16–20)	Людям с плохим зрением
Графические изображения	Лицам с интеллектуальной инвалидностью, недостаточно грамотным людям и людям, плохо понимающим местный язык
Язык глухонемых	Глухим и людям с плохим слухом
Сенсорные символы	Слепым и людям с плохим зрением, не умеющим читать текст, набранный шрифтом Брайля, а также слепым глухим людям

Информация, публикуемая на сетевых сайтах избирательных комиссий, должна быть доступна для лиц с ограниченными возможностями. Раздел 508 закона США «О восстановлении дееспособности» предусматривает правила, которые можно использовать с целью обеспечения доступности сетевых сайтов.[39] Существуют также другие правила обеспечения доступности, такие, как «Daisy Consortium»,[40] «Bobby Approved»[41] и «World Wide Web Consortium».[42]



Это изображение входило в серию иллюстраций, использовавшихся в Демократической Республике Конго.

В дополнение к пониманию того, где и как следует голосовать, для того, чтобы лица с ограниченными возможностями могли принимать обоснованные решения, они нуждаются в информации о платформах политических партий и кандидатов, предоставленной в доступных форматах. В приведенной выше таблице приведены примеры наиболее распространенных доступных форматов с указанием тех групп людей, которым полезно предоставление информации в таких форматах.

Избирательные комиссии, политические партии и общественные организации должны учитывать при составлении бюджетов стоимость учебных материалов для избирателей, в том числе стоимость распространения информации в доступных форматах, таких, как язык глухонемых, текст, набранный шрифтом Брайля или крупным шрифтом и легко читаемый текст с иллюстрациями. К числу образовательных материалов для избирателей, которые должны быть общедоступными, относятся:

- ✓ сайты избирательных комиссий;
- ✓ кампании распространения печатных материалов, таких, как брошюры и плакаты, а также электронных сообщений;
- ✓ объявления служб общественной информации, распространяемые по телевидению и по радио;
- ✓ манифесты и описания платформ политических партий, информация о кандидатах

39 Министерство юстиции США, обзор содержания раздела 508, 1998 г., <http://www.justice.gov/crt/508/>.

40 *Daisy Consortium*, <http://www.daisy.org/>.

41 Доналд Когган, «Сайты, соответствующие правилам «Bobby Approved»: повышение уровня доступности сетевых сайтов для лиц с ограниченными возможностями», <http://www.bobby-approved.com/>.

42 *World Wide Web Consortium, W3C*, <http://www.w3.org/>

Работник службы просвещения в Гвинее переводит на язык глухонемых слово «голосование» в школе для глухонемых в Конакри.

Гватемальский избиратель демонстрирует испачканный чернилами палец после голосования в день выборов.

Раздел 3. Избирательный период

Потенциальные препятствия

- Наблюдатели не контролируют проблемы, связанные с доступом
- Политические партии не решают вопросы, имеющие большое значение для лиц с ограниченными возможностями, и не выдвигают кандидатов из числа таких лиц
- Манифесты политических партий не публикуются в доступных форматах
- Избирательные участки недоступны для лиц с ограниченными возможностями
- Сотрудники органов охраны правопорядка не уделяют достаточного внимания обеспечению условий, безопасных для избирателей с ограниченными возможностями
- СМИ не распространяют информацию в доступных форматах
- Процесс рассмотрения жалоб недоступен

Деятельность на протяжении избирательного периода охватывает не только проведение выборов как таковых, но и множество других процессов. К числу таких важнейших процессов относятся следующие.

- Наблюдение за выборами
- Выдвижение политических партий и кандидатов
- Проведение кампаний политических партий и кандидатов
- Проведение опросов и подсчет голосов
- Занесение в таблицы и опубликование результатов выборов
- Урегулирование споров, связанных с выборами

Наблюдение за выборами

Международные доноры и партнеры, реализовывающие программы, могут укреплять сотрудничество между национальными и международными группами наблюдателей и организациями лиц с ограниченными возможностями. Лиц с ограниченными возможностями следует включать в группы краткосрочного и долгосрочного наблюдения за выборами. Долгосрочное наблюдение, как правило, начинается на предвыборном этапе и предусматривает наблюдение за такими процессами, как регистрация избирателей. Вопросы, относящиеся к доступности выборов, следует включать в контрольные перечни групп, ведущих общее наблюдение за выборами, а лиц с ограниченными возможностями следует обучать методам контроля доступности выборов.

Международный фонд избирательных систем (IFES) и несколько организаций лиц с ограниченными возможностями и национальных групп наблюдателей[43] разработали ряд методов контрольного наблюдения за выборами и комплекты учебных материалов, посвященных обеспечению доступа к выборам лиц с различными типами ограниченных возможностей. Форма для наблюдателя за выборами содержит вопросы, относящиеся к соответствию мер обеспечения доступа международным правовым нормам относительно обеспечения участия лиц с ограниченными возможностями в политической жизни, подчеркнутым в Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD). Такие новые средства наблюдения за выборами позволяют местным организациям лиц с ограниченными возможностями, сотрудничающим с агентствами, пользоваться надежной информацией о результатах контроля выборов с тем, чтобы идентифицировать приоритеты и эффективно находить возможности обеспечения доступа

43 Структура обеспечения доступности всеобщих выборов для лиц с ограниченными возможностями, <http://www2.agendaasia.org/>.

на протяжении всего избирательного цикла. Эти средства уже использовались в Юго-восточной Азии и в Латинской Америке с тем, чтобы способствовать идентификации упущений организациями лиц с ограниченными возможностями и их борьбе за более доступные выборы.

В дополнение к проведению наблюдения, сосредоточенного конкретно на вопросах доступности, лиц с ограниченными возможностями следует включать в состав групп наблюдателей за выборами, представляющих все категории населения. Следует подчеркнуть, что присутствие наблюдателей с ограниченными возможностями на избирательных участках оказывает непосредственное влияние на изменение общественных представлений и мнений, демонстрируя возможности лиц с ограниченными возможностями и их способность участвовать в гражданской общественной деятельности. Кроме того, подчеркивается тот факт, что лица с ограниченными возможностями являются неотъемлемой частью общества.

Группам наблюдателей, представляющим все категории населения, следует также включать в их контрольные перечни несколько вопросов, посвященных доступности выборов. Некоторые группы наблюдателей это делают, но далеко не все. Международный фонд избирательных систем (IFES) и Национальный демократический институт (NDI), в сотрудничестве с другими международными организациями, разрабатывали стандарты для миссий международных наблюдателей за выборами и национальных инициатив в сфере контроля избирательного процесса. К числу этих стандартов относится необходимость включения анализа обеспечения равного доступа для лиц с ограниченными возможностями и рекомендация включения информации о препятствиях, с которыми сталкиваются лица с ограниченными возможностями, в окончательные отчеты наблюдательных миссий. Включение вопросов, относящихся к лицам с ограниченными возможностями, в отчеты наблюдателей, требуют минимальных дополнительных затрат или подготовки, и может стать важным средством обеспечения соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями на протяжении будущих избирательных циклов.

Процессу наблюдения за выборами должны быть свойственны следующие характеристики.

- ✓ Наблюдения, сосредоточенные исключительно на доступности выборов
- ✓ Включение доступности выборов в качестве одного из многих измерительных показателей, используемых наблюдательными группами, представляющими все категории населения
- ✓ Включение лиц с ограниченными возможностями в число групп наблюдателей, представляющих все категории населения

Рекомендуемый метод

Миссия наблюдателей при нижней палате Национальной ассамблеи («Волеси джирга») в Афганистане провела несколько тематических аналитических исследований, посвященных организации и проведению выборов, процессу рассмотрения жалоб, связанных с выборами, обеспечению безопасности, роли СМИ и участию в выборах женщин, меньшинств и лиц с ограниченными возможностями. Окончательный отчет этой миссии показал, что, несмотря на продолжали действовать многие постановления, защищающие права избирателей с ограниченными возможностями, выборы 2010 г. были менее доступными, чем выборы 2005 г. Тем не менее, в соответствии с этим отчетом, государственная комиссия по проведению выборов смогла обеспечить соблюдение принятого в 2005 г. постановления, требующего, чтобы 5% работников избирательных участков были лицами с ограниченными возможностями. Анализ способности лиц с ограниченными возможностями участвовать в выборах, в сочетании с постановлением о найме определенного числа лиц с ограниченными возможностями в качестве работников избирательных участков, позволил авторам отчета миссии наблюдателей заложить основу для более активного участия лиц с ограниченными возможностями в политических процессах.

Наблюдатели из организации AGENDA отмечают недоступность сфотографированного избирательного участка в Индонезии для лиц с ограниченными возможностями.

> *Я считаю, что мы, несомненно, имеем право выбирать, но мы забываем о том, что вторая часть того же процесса заключается в том, чтобы быть выбранным, а лицам с ограниченными возможностями почти никогда не предоставляется реальный шанс победить на выборах; мне известен только один человек с ограниченными возможностями, который занимал влиятельную выборную должность. И не только это, но и все остальное связано с принятием решений; политические партии редко проявляют уступчивость в этом отношении, и политические партии не прислушиваются к лицам с ограниченными возможностями.*

Слепая женщина, жительница столицы Гватемалы: анонимная цитата из протокола обсуждения, которое велось группой тематического опроса и было зарегистрировано Международным фондом избирательных системы (IFES) «Оценка условий, препятствующих доступу к выборам», Гватемала[43]

Выдвижение кандидатов

Для того, чтобы лица с ограниченными возможностями могли стать успешными кандидатами, прежде всего они должны войти в состав политических партий и вести активную политическую деятельность. Недостаточно активное участие в выборах может объясняться апатией, отсутствием уверенности в себе или давлением, оказываемым семьей. Апатия может быть свойственна любым избирателям, но в ходе программ вовлечения лиц с ограниченными возможностями следует убеждаться в том, что апатия не вызвана отсутствием информации в доступных форматах. Следует также учитывать возможность дискриминации со стороны политических партий, не желающих привлекать членов и (или) кандидатов с ограниченными возможностями.

В некоторых странах — например, в Зимбабве — введены квоты, обеспечивающие включение лиц с ограниченными возможностями в состав членов парламента. Хотя цель использования такой системы квот достойна восхищения, соблюдение таких квот затруднено и не всегда приводит к избранию полномочных представителей, влияние которых не уступает влиянию других членов парламента. Так же, как и в случаях применения гендерных квот, в некоторых случаях лица с ограниченными возможностями, занимающие должности благодаря квотам, не оказывают достаточного влияния. Возникает множество вопросов, относящихся к возможностям обеспечения соблюдения квот включения лиц с ограниченными возможностями. В зависимости от типа избирательной системы, требует ли закон, чтобы каждая партия выдвигала в качестве кандидатов определенное число лиц с ограниченными возможностями? Каким образом в стране обеспечивается избрание минимального числа лиц с ограниченными возможностями? Кроме того, кого следует считать лицом с ограниченными возможностями? Обязаны ли кандидаты иметь ограниченные возможности, заметные с первого взгляда? Должны ли кандидаты представлять лиц с ограниченными возможностями различных типов? Вместо введения квот, более эффективным нередко оказывается сосредоточение внимания на инициативах просвещения избирателей, повышающих уровень понимания общественностью прав и способностей лиц с ограниченными возможностями. Целенаправленная правозащитная работа с политическими партиями также может приводить к изменению представлений внутри партийной структуры и способствовать назначению лиц с ограниченными возможностями на руководящие посты и их рассмотрению в качестве равноправных членов партии. Подход к решению этого вопроса необходимо определять с учетом условий, существующих в каждой отдельной стране.

Рекомендуемый метод

Организация Down Syndrome Ireland развернула в шести странах — Ирландии, Италии, Мальте, Венгрии, Испании и Дании — кампанию «My Opinion, My Vote» («Мое мнение, мой голос») с тем, чтобы обеспечить более активное участие совершеннолетних людей с синдромом Дауна во всех аспектах демократического процесса, в том числе в голосовании и в привлечении внимания к проблемам, имеющим для них первостепенное значение. В рамках этого проекта манифесты политических партий публиковались в легко читаемом формате для того, чтобы участники могли принимать обоснованные решения в день выборов.

44 «Оценка условий, препятствующих доступу к выборам в Гватемале», Международный фонд избирательных систем, <http://www.ifes.org/Content/Publications/News-in-Brief/2012/Dec/~/media/Files/Publications/Reports/2012/Guatemala Report_Survey_DPO Leaders_ FINAL.pdf>.

В дополнение к предрассудкам, связанным с ограниченными возможностями, кандидаты с ограниченными возможностями сталкиваются с финансовыми трудностями. В Великобритании был создан «Фонд доступа к выборным должностям».[45] Этот фонд помогает кандидатам с ограниченными возможностями покрывать дополнительные расходы, такие, как расходы на использование доступных транспортных средств или услуг переводчиков на язык глухонемых. Фонд предоставляет кандидатам субсидии в размере до 10 000 фунтов стерлингов (16 000 долл. США). Хотя правительства многих других стран, возможно, неспособны предлагать сходные механизмы, международные доноры и организации, осуществляющие программы, могут предоставлять вспомоществование кандидатам с ограниченными возможностями в форме подготовки.

Кампании

Одно из самых труднопреодолимых препятствий для вовлечения всех категорий населения в предвыборные кампании заключается в отсутствии информации в доступных форматах. Избиратели с ограниченными возможностями нуждаются в информации о манифестах политических партий, о кандидатах и о мероприятиях, которые проводятся в рамках политических кампаний, с тем, чтобы у них была возможность принимать обоснованные решения. Существуют несколько областей, в которых поддержка кандидатов и избирательных комиссий может предоставлять всем избирателям возможность взвешивать свой выбор.

Получение избирательных гарантий

Период выборов предоставляет организациям лиц с ограниченными возможностями возможность призывать политические партии и их представителей подписывать публичные гарантии рассмотрения вопросов, беспокоящих лиц с ограниченными возможностями. Естественно, политические деятели склонны давать обещания, когда они пытаются привлечь избирателей, представляющих максимальное возможное число слоев населения. Организации лиц с ограниченными возможностями могут использовать политическое пространство, возникающее в связи с выборами, с тем, чтобы привлекать внимание к актуальным правозащитным инициативам или проблемам, с которыми сталкиваются их члены-избиратели. Кроме того, подготовка текста избирательных гарантий позволяет организациям лиц с ограниченными возможностями создавать атмосферу конструктивной конкуренции политических партий и кандидатов, побуждающей их отвечать на потребности лиц с ограниченными возможностями, так как они могут указывать лиц, публично подписавших свои гарантии, и призывать других кандидатов к подписанию этих документов. Такие заверения могут формировать ядро общей правозащитной стратегии, предоставляя организациям лиц с ограниченными возможностями возможность контролировать соблюдение гарантий после выборов. Эти гарантии способствуют также взаимодействию политических партий с организациями лиц с ограниченными возможностями в ходе решения вопросов, от которых зависят условия жизни лиц с ограниченными возможностями, тем самым закладывая основу для плодотворного сотрудничества после выборов.

Рекомендуемый метод

В Сьерра-Леоне Национальный демократический институт (NDI) оказывал содействие коалиции гражданских общественных организаций, в числе которых была организация лиц с ограниченными возможностями, в ходе разработки кодекса этических норм для партий, выдвинувших своих кандидатов на выборах в ноябре 2012 г. Назначение этого документа заключалось в пропаганде свободной от насилия и запугивания атмосферы проведения выборов и в поддержке более активного участия женщин и других недостаточно представленных групп населения в избирательном процессе. В кодексе содержалось недвусмысленное требование о включении политическими партиями женщин и лиц с ограниченными возможностями в списки кандидатов, обязывавшее подписавшие этот документ стороны «расширять возможности продвижения поддерживающих нашу партию кандидатов из числа женщин, молодежи и лиц с ограниченными возможностями в парламент и в местные советы посредством проведения кампаний, обеспечения перевозок и предоставления финансовой помощи». Кодекс этических норм стал стандартом, на основе которого гражданские общественные организации могут привлекать политические партии к ответственности в период проведения избирательных кампаний. Организации-члены коалиции, подготовившей этот кодекс, пропагандировали свою инициативу с помощью СМИ, проводя интервью по радио и распространяя по всей стране запечатанные в прозрачный пластик экземпляры кодекса среди должностных лиц политических партий.

Особые виды взаимодействия кандидатов с лицами с ограниченными возможностями

В дополнение к обеспечению доступности для всех граждан общих агитационных материалов, организации лиц с ограниченными возможностями могут использовать выборы как возможность вовлечения кандидатов в обсуждение вопросов, особо интересующих лиц с ограниченными возможностями.

Перед выборами, состоявшимися в июле 2012 г., Национальный демократический институт (NDI) предоставлял содействие коалиции мексиканских организаций лиц с ограниченными возможностями в процессе подготовки ряда предложений о решении вопросов, беспокоящих лиц с ограниченными возможностями, представлявшихся на рассмотрение кандидатов в президенты. Коалиция

45 Великобритания, «Доступ к выборным должностям», правительственная служба цифровой информации, 2012 г., <https://www.gov.uk/government/news/access-to-elected-office>.

опубликовала эти предложения на своем сайте и распространяла их в социальных сетях. После опубликования этих предложений, организация лиц с ограниченными возможностями организовала их обсуждение со всеми кандидатами в президенты и кандидатами на должность мэра Мехико-сити, за исключением кандидатов, выдвинутых одной партией. Посредством проведения этих обсуждений, впервые проводившихся в Мексике с участием кандидатов в президенты и представителей организаций лиц с ограниченными возможностями, коалиция таких организаций представила свои политические рекомендации, и кандидаты обсуждали свои собственные позиции в отношении потребностей лиц с ограниченными возможностями. Обсуждения получили широкую огласку в национальных СМИ, что способствовало привлечению внимания к проблемам лиц с ограниченными возможностями и созданию каналов постоянного взаимодействия таких лиц с выборными должностными лицами. Организации лиц с ограниченными возможностями в Гватемале и Доминиканской Республике провели сходные обсуждения вопросов с кандидатами.

В Сьерра-Леоне молодой человек принимает участие в общественном мероприятии, которое проводилось в поддержку кодекса этических норм политических партий, содержавшего положения о вовлечении лиц с ограниченными возможностями в политические процессы

Этические нормы

Общественные организации нередко выступают за использование этических норм среди политических партий и участвующих в выборах кандидатов с тем, чтобы обеспечить отчетность политических деятелей. Этические нормы способствуют соблюдению политическими партиями и кандидатами постановлений, определяющих порядок проведения выборов и предотвращения обмана и манипуляции избирателей. Вовлечение организаций лиц с ограниченными возможностями в процесс разработки этических норм предоставляет возможность получения дополнительных гарантий обеспечения общедоступности предвыборных кампаний. Кроме того, существование этических норм создает для организаций лиц с ограниченными возможностями возможности привлечения должностных лиц к ответственности за решение вопросов, связанных с общедоступностью политических процессов и вовлечением в них лиц с ограниченными возможностями.

Телевизионные дебаты кандидатов во время президентских выборов в Сербии в 2012 г. переводились на язык жестов.[46]

Дебаты

Организация дебатов — один из важнейших способов информирования граждан о различных кандидатах, позволяющего им принимать обоснованные решения в день выборов. Международные доноры и организации, осуществляющие программы, могут поддерживать избирательные комиссии посредством предоставления им рекомендаций по обеспечению доступности дебатов

46 «Слово за слово: дебаты кандидатов в президенты Сербии в 2012 г.», радио и телевидение Сербии, 16 июня 2012 г., <http://www.rts.rs/page/tv/sr/story/22/RTS Satelit/1103434/Reč na reč: Debata kandidata za predsednika Srbije 2012.html>.

для лиц с ограниченными возможностями. Например, в Гватемале комиссия по проведению выборов предоставила во время дебатов услуги переводчиков на язык глухонемых с тем, чтобы глухие избиратели и избиратели с плохим слухом могли следить за дебатами по телевидению. Организациям лиц с ограниченными возможностями следует связываться с организаторами дебатов с тем, чтобы вносить свой вклад в организацию мероприятия и в его содержание, а также предлагать кандидатам рекомендуемые вопросы, относящиеся к проблемам, имеющим большое значение для лиц с ограниченными возможностями.

Проведение выборов

Планирование на предвыборном этапе позволяет заложить основу для проведения выборов, доступных для всех категорий населения. Следующие факторы оказывают влияние на проведение выборов, и соответствующие вопросы необходимо решать задолго до дня голосования.

- Избирательное законодательство
- Критерии очередности голосования и правомочности избирателей
- Размещение избирательных участков
- Дизайн сенсорных пособий для голосования
- Материально-техническое обеспечение распределения доступных избирательных материалов и приспособлений, таких, как будки, доступные для пользователей инвалидных колясок, или увеличительные стекла
- Обучение работников избирательных комиссий, избирательных участков и служб охраны правопорядка
- Аккредитация наблюдателей и составление их контрольных перечней

Избиратель готовится принять участие в референдуме в Южном Судане.

Должна быть доступна централизованная техническая помощь работникам избирательных участков, позволяющая им решать вопросы, возникающие в день выборов. Избирательная комиссия должна также предусмотреть номер телефона, по которому лица с ограниченными возможностями и другие граждане могли бы звонить или передавать текст, сообщая о недоступных избирательных участках, неправомочном обращении с ними работников избирательных участках и других проблемах.

Опубликование результатов выборов

В связи с недоступностью СМИ избиратели с ограниченными возможностями иногда узнают результаты выборов последними. Для того, чтобы устранить эту проблему, Кенийская национальная ассоциация глухих, в сотрудничестве с национальной телевизионной службой новостей, обеспечила перевод результатов выборов 2013 г. на язык жестов.[47] Таким образом глухие, плохо слышащие и все остальные граждане Кении смогли впервые узнать результаты выборов одновременно.

Урегулирование споров, связанных с выборами

Право на рассмотрение жалоб, связанных с выборами, и на урегулирование связанных с выборами споров — один из семи основных международных стандартов внедрения эффективных систем рассмотрения жалоб.[48] Лиц с ограниченными возможностями нередко исключают из процесса рассмотрения жалоб. Избиратели с ограниченными возможностями должны иметь возможность подавать жалобы, опротестовывающие результаты выборов, а также подавать жалобы, относящиеся к обращению с ними в день выборов. Избирательные комиссии должны развертывать кампании просвещения избирателей, разъясняющие процесс подачи жалоб в доступных форматах, внедрять системы координации рассмотрения дел с учетом требований по

47 «Ухуру Кеньятта объявлен четвертым президентом», YouTube. http://www.youtube.com/watch?v=ldMd1rbbbSQ>.

48 Под ред. Чада Викери, «Правила истолкования, рассмотрения и урегулирования споров, связанных с выборами» (GUARDE), Международный фонд избирательных систем, 2011 г., <http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/Books/2011/GUARDE_final_publication.pdf>.

обеспечению доступности, такие, как системы подачи жалоб по телефону или с использованием сетевых сайтов, а также обеспечивать подготовку следователей и судей, сосредоточивая их внимание на проблемах лиц с ограниченными возможностями.

Например, женщине с интеллектуальной инвалидностью не разрешили проголосовать на выборах 2012 г. в Мексике. Был доступен процесс рассмотрения жалоб, в связи с чем она смогла подать жалобу в комиссию по проведению выборов, которая произвела соответствующее расследование. Было установлено, что должностные лица на избирательном участке исключили эту женщину из процесса голосования на основании дискриминационного положения «Федерального кодекса избирательных учреждений и процедур», в соответствии с которыми интеллектуально и психически недееспособные лица не могут голосовать. Тем не менее, комиссия по проведению выборов опубликовала перед выборами поправку к этому приложению, которая позволила бы этой женщине проголосовать, если бы работники избирательного участка знали об этой поправке. Этим случаем демонстрируется важность надлежащей подготовки работников избирательных участков, а также то, что доступность информации о подаче жалоб может приводить к более активному участию лиц с ограниченными возможностями в политических процессах.[49]

49 Ариана Диас, «Женщине-инвалиду не дали проголосовать», La Jornada, 6 июля 2012 г, стр. 13, 6 декабря 2013 г. на сайте <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/06/politica/013n3pol>.

В Непале уличный артист информирует избирателей о предстоящих выборах.

Раздел 4. Период после выборов

Потенциальные препятствия

- Лица с ограниченными возможностями не вовлекаются в процесс формулировки сделанных выводов
- Организации лиц с ограниченными возможностями незнакомы с избирательными правами
- В процессе гражданского просвещения не обсуждаются права лиц с ограниченными возможностями, и соответствующая информация не распространяется в доступных форматах
- Критерии назначения членов избирательных комиссий не предусматривают включение лиц с ограниченными возможностями

Период после выборов предоставляет заинтересованным сторонам возможность оценить проведение выборов. Ниже перечислены важнейшие виды деятельности, которые следует рассматривать с точки зрения вовлечения лиц с ограниченными возможностями.

- Проверки избирательных участков
- Анализ предыдущих двух избирательных циклов и формулирование соответствующих выводов
- Повышение уровня доступности государственных учреждений
- Проведение мероприятий, способствующих расширению возможностей лиц с ограниченными возможностями с участием персонала избирательных комиссий, гражданских общественных организаций и политических партий
- Пропаганда и внедрение правовых и административных реформ
- Обновление регистрации избирателей, по мере необходимости
- Пересмотр долгосрочной стратегии избирательной комиссии
- Пересмотр планов гражданского просвещения
- Пересмотр критериев назначения новых членов избирательной комиссии
- Подготовка плана контрольного наблюдения, обеспечивающего ответственность выборных должностных лиц в том, что касается решения вопросов, имеющих большое значение для лиц с ограниченными возможностями

Проверки избирательных участков

Нередко уже действуют законы, обеспечивающие доступность избирательных участков, но фактическое размещение таких участков не всегда соответствует требованиям этих законов. Должен существовать государственный орган, ответственный за контроль доступности избирательных участков в день выборов, уполномоченный штрафовать и наказывать за несоблюдение этих норм. Например, в Соединенных Штатах министерство юстиции контролирует соблюдение национальных законов о доступности избирательных участков в день выборов и судит местные правительственные учреждения, не соблюдающие такие законы. Такой метод способствует обеспечению фактического соблюдения законов.

Проверка доступности избирательного участка в Зимбабве.

Формулирование выводов

Следует производить анализ выборов с позиций избирательной комиссии, организаций лиц с ограниченными возможностями и наблюдателей. В ходе такого анализа оценивается влияние принятых мер по повышению уровня доступности. Наблюдались ли улучшения, по сравнению с предыдущими выборами? Что могли бы сделать заинтересованные стороны для того, чтобы в будущем проводились более доступные выборы? Избирательные комиссии должны оценивать эффективность таких средств, как сенсорные пособия для голосования, разработанных на предыдущих этапах избирательного цикла. Политические партии должны использовать этот период, определяя достаточность их сотрудничества и взаимодействия с лицами с ограниченными возможностями и разрабатывая будущие стратегии. Общественные организации должны оценивать возможности усовершенствования их методов наблюдения и гражданского просвещения с тем, чтобы повысить уровень доступности выборов и способствовать дальнейшему вовлечению лиц с ограниченными возможностями.

Организациям лиц с ограниченными возможностями следует использовать возможности, открывающиеся после выборов, с тем, чтобы формулировать конкретные рекомендации по реформированию политики проведения выборов, которое позволило бы преодолеть существующие трудности. В ходе такого анализа следует рассматривать возможности проведения реформ как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Организации лиц с ограниченными возможностями должны участвовать также в любой осуществляемой после выборов деятельности, направленной на проведение правовых реформ. Организациям лиц с ограниченными возможностями следует поддерживать активное взаимодействие с политическими деятелями, используя связи, установившиеся в период проведения выборов. Если организациями лиц с ограниченными возможностями проводилось наблюдение за доступом к выборам, после выборов они могут уделить время подготовке основанных на их наблюдениях рекомендаций, представляемых на рассмотрение избирательной комиссии. Если организации лиц с ограниченными возможностями проводили правозащитную работу с политическими партиями и смогли заручиться их согласием на внедрение политики вовлечения всех категорий населения, после выборов они могут уделить внимание дальнейшему взаимодействию с победившими на выборах кандидатами для того, чтобы обеспечить принятие соответствующих политических решений.

Рекомендуемый метод

Национальный демократический институт (NDI) оказывал содействие македонской организации «Порака», представляющей лиц с интеллектуальной инвалидностью, в ходе подготовки и продвижения подписываемой политическими партиями гарантии ратификации Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями (CRPD) в течение 100 дней после формирования нового правительства. Организация «Порака» использовала подписанную гарантию с тем, чтобы заручиться широкомасштабным освещением прессой необходимости ратификации конвенции CRPD. После проведения этой кампании Национальная ассамблея Македонии единогласно ратифицировала конвенцию CRPD. Эта успешная компания привлекла внимание общественности к организациям лиц с ограниченными возможностями как к влиятельным участникам гражданского общества и тем самым способствовала формированию положительного представления о лицах с ограниченными возможностями как о гражданах, способных пользоваться своими возможностями.

Доступность государственных учреждений

Даже если все препятствия могут быть преодолены и лицо с ограниченными возможностями будет избрано представителем в местное, региональное или национальное правительство либо назначено должностным лицом избирательной комиссии, проблемы все еще могут оставаться. Нередко здания, в которых работают политические деятели и государственные служащие, или общественный транспорт, необходимый для поездок на работу, все еще остаются недоступными. Информация о законах и политических вопросах, обсуждаемых в настоящее время в правительстве, также может не предоставляться в доступных форматах. Находясь на своих постах, выборные должностные лица с ограниченными возможностями могут привлекать внимание к таким упущениям в сфере обеспечения доступности. Кроме того, они могут вносить вклад в правозащитную работу, оказывающую влияние на приоритеты в сферах финансирования и государственного управления.

Расширение возможностей организаций лиц с ограниченными возможностями

Как уже отмечалось, возможности организаций лиц с ограниченными возможностями часто ограничены по сравнению с возможностями других общественных организаций. Это может объясняться различными причинами, но часто в числе этих причин — недостаточный уровень образования, вызванный недоступностью учебных заведений и ресурсов. Поэтому может требоваться дополнительная поддержка, обеспечивающая обучение методам управления проектами и составления бюджетов. В ходе сотрудничества других организаций с организациями лиц с ограниченными возможностями следует планировать дополнительные затраты времени персонала и ресурсов. На этом этапе избирательного цикла может осуществляться обучение, но в идеальном варианте обучение следует производить заблаговременно, до выборов.

В дополнение к основным навыкам управления проектами, организациям лиц с ограниченными возможностями, как правило, недостает возможностей участия в выборах и в том, что касается взаимодействия политических процессов и лиц с ограниченными возможностями. Исключение из этого правила наблюдается в Индонезии, где Центр обеспечения доступа для лиц с ограниченными возможностями, организация лиц с ограниченными возможностями, защищает политические и избирательные права лиц с ограниченными

возможностями. Эта организация лиц с ограниченными возможностями была основана после свержения диктатора, так как люди с ограниченными возможностями не хотели остаться за бортом в процессе развития новой демократии. Большинству организаций лиц с ограниченными возможностями требуется разъяснение избирательного процесса, Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD) и соответствующих местных законов перед тем, как они смогут осуществлять программы развития демократии и усовершенствования методов государственного управления и становиться эффективными правозащитниками.

Нередко необходимо также разъяснять организациям лиц с ограниченными возможностями принципы правозащитной деятельности. Многие организации лиц с ограниченными возможностями сосредоточивают внимание исключительно на услугах, и разъяснение им методов правозащитной деятельности может оказаться полезным. Помимо непосредственного взаимодействия с избирательной комиссией, целенаправленная правозащитная работа среди членов парламента и законодательных комитетов, ответственных за контроль деятельности избирательной комиссии, способствует надлежащему соблюдению действующих постановлений. Таким образом не только создаются дополнительные возможности для борьбы за равноправный доступ, но и предотвращается создание законодательными органами препятствий, тормозящих прогресс, достигнутый во взаимодействии с избирательной комиссией, а также расширяется сеть лиц, хорошо знакомых с препятствиями, с которыми сталкиваются лица с инвалидностью среди принимающих решения. Во многих новых демократических обществах контроль со стороны законодательных органов все еще находится на ранней стадии развития, что открывает перед организациями лиц с ограниченными возможностями еще одну возможность создания положительного прецедента. Программы помощи организациям лиц с ограниченными возможностями в области правозащитных инициатив могут стать более эффективными благодаря расширению возможностей взаимодействия организаций лиц с ограниченными возможностями с избирательными комиссиями, законодательными органами и национальными государственными органами, ответственными за соблюдение прав человека.

Рекомендуемый метод

Студенты, посещающие занятия в рамках кампании гражданского просвещения, проводившейся в Грузии, сделали звукозапись текста своего учебника «Демократия и гражданство». Они стали правозащитниками, пропагандирующими доступность гражданского образования на университетском уровне для студентов с ограниченными возможностями зрения, и распространяли компакт-диск со звукозаписью текста учебника среди слепых молодых людей.

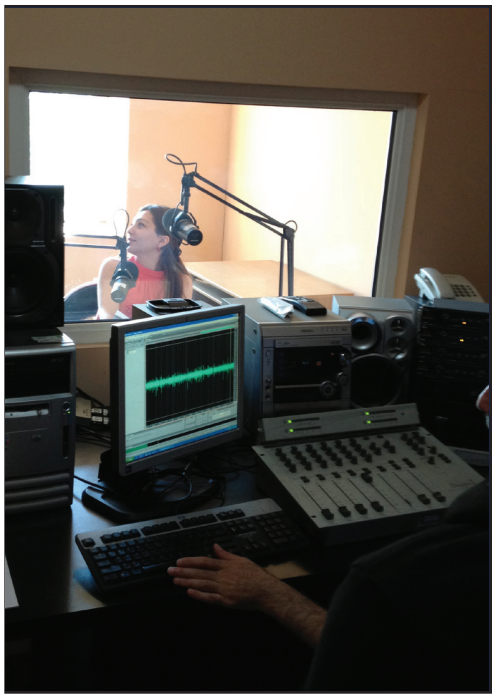
Критерии назначения членов избирательных комиссий

Потенциальные кандидаты на должности членов избирательных комиссий должны соответствовать ряду критериев, но их понимание правил и методов обеспечения доступности процессов для лиц с ограниченными возможностями редко оценивается. Некоторые избирательные комиссии, такие, как комиссия COMELEC на Филиппинах, назначают специального члена комиссии, ответственного за соблюдение прав лиц с ограниченными возможностями. Тем не менее, такие члены комиссий не всегда имеют достаточный опыт решения вопросов, связанных с ограниченными возможностями.

Вовлечение лиц с ограниченными возможностями в процесс гражданского просвещения

Гражданское просвещение должно иметь место на протяжении всего избирательного цикла, но оно обсуждается в разделе нашего руководства, посвященном периоду после выборов, потому что этот период предоставляет возможность уделить время анализу недавних выборов и устранения тех или иных пробелов в знаниях избирателей. В ходе гражданского просвещения разъясняются права и обязанности граждан. Понимание ролей правительства и граждан и соответствующих законов может стимулировать более активное участие индивидуальных лиц в формировании своего общества.

В Грузии разработанный Международным фондом избирательных систем (IFES) курс гражданского просвещения сосредоточивает внимание на правах всех граждан, в том числе граждан с ограниченными возможностями. Вспоминая этот курс, один из учащихся сказал: «Мы не замечаем людей с ограниченными возможностями. Раньше мы не думали об этих людях, но теперь мы понимаем, что они заслуживают предоставления им таких же общественных прав, прав на образование и прав на участие в избирательном процессе. В нашем обществе нет места социальной изоляции».

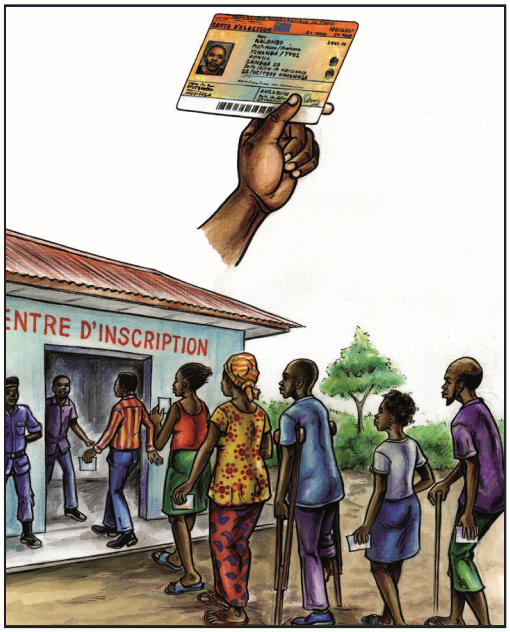


Студенты университета в Грузии регистрируют на компакт-диске звукозапись текста учебника.

Женщина демонстрирует нанесенную несмываемыми чернилами метку на пальце после голосования в Индонезии.

Раздел 5. Проблемы и трудности

Существует множество проблем и трудностей, которые препятствуют реализации осуществлению программ обеспечения общедоступности демократических процессов и структур управления. Мнения о том, каким образом следует преодолевать некоторые из этих трудностей, расходятся, причем в разных странах могут складываться различные ситуации.



Это изображение входило в серию иллюстраций, использовавшихся в Демократической Республике Конго с целью разъяснения общественности избирательного процесса.

Недостаток данных

Заинтересованные стороны не располагают достаточно надежными и исчерпывающими данными, отражающими число лиц с ограниченными возможностями в индивидуальных странах. Государствами, в которых производится подсчет лиц с ограниченными возможностями в ходе национальных переписей населения, используются различные определения, и нередко публикуемая оценочная численность лиц с ограниченными возможностями значительно меньше приблизительной оценки ВОЗ составляющей 15% в глобальном масштабе. В связи с этим становится еще труднее убедить местные власти и международных доноров в том, что вложению ресурсов в процесс вовлечения лиц с ограниченными возможностями следует придавать первостепенное значение. Различия между определениями ограниченных возможностей, применяемыми в разных странах, также затрудняют формулирование исходных параметров, подлежащих контролю, и оценку эффективности программ.

Дискриминация

Правительственные должностные лица и даже родственники лиц с ограниченными возможностями могут делать неправильные предположения, относительно способностей таких лиц. Авторы отчета, подготовленного Ханойским центром поддержки независимого существования, сделали вывод, что из 50 прошедших интервью семей, в состав которых входят лица с ограниченными возможностями, половина не считает, что лица с ограниченными возможностями нуждаются в праве на голосование, так как «им незачем беспокоиться о политике».[50] Люди нередко допускают, что их сограждане с ограниченными возможностями не могут становиться кандидатами или работниками избирательных участков, и что они не интересуются политикой или что политика не оказывает влияния на условия их жизни. Одна из общераспространенных причин, по которым лица с ограниченными возможностями не получают национальные удостоверения личности или свидетельства о рождении, заключается в том, что их родственники не считают это необходимым. Кроме того, родственники иногда не желают сопровождать людей, которым может потребоваться помощь на избирательном участке, или такие люди не имеют возможности пользоваться доступным транспортом. Просвещение избирателей, способствующее пониманию общественностью прав лиц с ограниченными возможностями, может искоренить такие шаблонные представления.

> *«Я не голосовала, потому что мои родственники боялись меня отпустить — в том районе случались перестрелки, и глухой человек может подвергаться большей опасности»*
>
> Ханерис, девушка с ограниченными возможностями, Доминиканская Республика

50 «Доступ лиц с инвалидностью к выборам во Вьетнаме», Ханойский центр поддержки самостоятельного существования, организация AGENDA, 2013 г.

Практические условия

В некоторых странах люди не желают обсуждать политические права, серьезно опасаясь преследований со стороны правительства. Эта проблема не обязательно касается конкретных прав лиц с ограниченными возможностями — она может относиться также к политическим правам в целом. Осуществление программ, относящихся к правам лиц с ограниченными возможностями, считается политически нейтральным, но международным донорам и организациям, реализовывающим программы, следует уделять дополнительное время поиску партнеров в странах, где обсуждение прав человека связано с дополнительными проблемами.

Обязательное голосование

Законодательство некоторых стран предусматривает обязательное голосование всеми гражданами. В связи с недоступностью транспорта, избирательных участков и информации, в некоторых странах, где голосование обязательно, это требование не предъявляется к гражданам с ограниченными возможностями и (или) престарелым.

В 2011 г. избирательная комиссия в Перу исключила из списка избирателей более чем 20 тысяч лиц с интеллектуальной инвалидностью. Избирательная комиссия допускала, что эти люди не будут голосовать в связи со своими ограниченными возможностями. Избирательная комиссия считала, что такая мера полезна — исключение этих людей из списка избирателей означало, что им не пришлось бы платить штраф, если они не проголосуют. Тем не менее, эта мера принималась без консультации с лицами с интеллектуальной инвалидностью, и не публиковалась. В результате некоторые избиратели, явившиеся голосовать в день выборов, обнаружили, что у них нет возможности голосовать, а их имена и фамилии были исключены из списков.

Избирательные комиссии, неспособные соблюдать свои обязательства, предусмотренные Конвенцией ООН о правах инвалидов (CRPD), должны исключать лиц с ограниченными возможностями и (или) престарелых лиц, неспособных получить доступ к избирательному участку, от требований относительно обязательного голосования и соответствующих штрафов и наказаний. Тем не менее, любую политику, допускающую освобождение от штрафов и наказаний, не следует рассматривать в качестве замены доступного избирательного процесса. Организации лиц с ограниченными возможностями и другие общественные группы должны постоянно контролировать меры, принимаемые избирательной комиссией в направлении обеспечения доступности избирательного процесса, и требовать вовлечения в этот процесс всех граждан.

Руководство

Лица с ограниченными возможностями должны быть не только реципиентами программ помощи, но также и активными участниками правительственных структур и руководителями в правительствах своих стран. Избирательные комиссии, негосударственные организации и политические партии трудно убедить в том, что они должны нанимать лиц с ограниченными возможностями. Иногда трудно также найти лиц с ограниченными возможностями, в особенности женщин, достаточно уверенных в себе и информированных для того, чтобы они могли занимать руководящие должности. Дополнительная поддержка посредством осуществления программ обучения навыкам руководства, таких, как «Наращивание ресурсов в областях демократического развития, государственного управления и проведения выборов»[51] (BRIDGE) может способствовать преодолению этой трудности и формированию влиятельных руководителей с ограниченными возможностями.

Женщины с ограниченными возможностями и без участвуют в посвященном развитию навыков руководства занятии в Камбодже.

51 «Наращивание ресурсов в областях демократического развития, государственного управления и проведения выборов», <http://bridge-project.org/>.

Примеры показателей

В рамках программ Агентства международного развития США (USAID), посвященных поддержке лиц с ограниченными возможностями, требуется определение целей, результатов и показателей, приведенное в соответствие с целями программы. Собственные показатели агентства USAID называются «Стандартными показателями иностранной помощи» или «Показателями F». Ниже приводится пример, относящийся к проекту Международного фонда избирательных систем (IFES) в Ливии.

ЦЕЛЬ: более интенсивное вовлечение общественности, и в особенности недостаточно представленных и социально изолированных групп населения, в гражданскую деятельность посредством повышения уровней понимания общественностью вопросов, связанных с политическим переходным процессом в Ливии.

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ: повышение уровня сознательности и информированности работников органов администрирования выборов и важнейших участников избирательного процесса, относительно важнейших вопросов, потребностей и препятствий, беспокоящих лиц с ограниченными возможностями и связанных с обеспечением их доступа к избирательному процессу.

ПОКАЗАТЕЛЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ (сформулированный фондом IFES): число рекомендаций по приведению правил голосования в соответствие с потребностями лиц с ограниченными возможностями, представленных на рассмотрение проводящих выборы государственных учреждений и важнейших участников избирательного процесса.

ПОКАЗАТЕЛЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ (показатель F): число общественных организаций, пользующихся помощью правительства США, принимающих участие в процессе правозащитного вмешательства.

Доступные технологические средства

Технологии в выборах, такие, как электронные устройства для голосования, нередко предлагаются в качестве простейших средств обеспечения большей доступности процесса голосования для лиц с ограниченными возможностями. Тем не менее, избирательным комиссиям следует внимательно учитывать все соображения, связанные с технологией и материально-техническим обеспечением, перед тем, как поддерживать варианты применения передовых технологических средств в странах, где могут отсутствовать возможности эффективной поддержки сложных технологических структур. В таких случаях некоторые простые технологические средства могут сделать процесс более доступным, не будучи связанными с существенным риском. Например, в Австралии слепые избиратели или избиратели с плохим зрением могут голосовать по телефону.

Голосование с помощью сети Интернет — еще одно решение, предлагавшееся с тем, чтобы избирательный процесс стал более доступным для лиц с ограниченными возможностями. В некоторых европейских странах — например, в Эстонии — допускается онлайн-голосование, и этот процесс подается как более доступный. Тем не менее, для голосования с помощью компьютерной сети связи требуется доверие к надежности системы, а также использование передовых технологических ресурсов и возможностей, которые могут не существовать во многих странах.

Надзор и оценка

Подготавливая описание программы или запрос о представлении предложений, доноры должны упоминать о том, что все показатели эффективности программы должны быть подразделены в соответствии с различными типами инвалидности. Следует производить также сбор качественных данных, относящихся к вовлечению лиц с ограниченными возможностями.

Контроль и оценка осуществления программ вовлечения лиц с ограниченными возможностями могут быть затруднены. Как отмечалось выше, в разных странах применяются различные определения инвалидности. Четыре различных типа определений могут применяться страной, пользующейся международной помощью, страной организации-партнера, осуществляющей программу, страной-донором и Всемирной организацией здравоохранения. Отсутствие определения, общепринятого во всемирном масштабе, может приводить к несоответствиям при сравнении информации.

Доноры нередко не пользуются показателями, конкретно относящимися к лицам с ограниченными возможностями, в связи с чем некоторые партнеры, осуществляющие программы, разработали свои собственные показатели. В то время как это полезно в рамках индивидуальных проектов, такое положение вещей делает более затруднительным для доноров и организаций, которые реализовывают программы отслеживания последствий реализации всех программ в целом.

В дополнение к основным методам контроля и оценки, спонсоры должны настоятельно рекомендовать проведение оценок последствий реализации программ. Такие оценки позволяют определять влияние программ на лиц с ограниченными возможностями. Кроме того, они могут способствовать определению влияния программ вовлечения лиц с ограниченными возможностями на более широкие слои населения — например, идентифицировать те или иные изменения общественных представлений, повышение уровня доступности государственных учреждений для лиц с ограниченными возможностями или бóльшую гласность политического процесса.

Обмен сделанными выводами

Статья 32 Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями призывает к международному сотрудничеству посредством обмена информацией о накопленном опыте и наиболее эффективных практических методах. В частности, требуется обеспечение доступности международных программ помощи для лиц с ограниченными возможностями и вовлечения в них таких лиц, а также сбор и распространение сделанных выводов. Полезные примеры осуществления программ вовлечения недостаточно представленных категорий населения в избирательный и другие политические процессы наблюдаются по всему миру, но организации лиц с ограниченными возможностями и правительства все еще нередко начинают работу с нуля. Для того, чтобы восполнялось это упущение, сайт ElectionAccess.org[52] Международного фонда избирательных систем (IFES) служит средством правозащитной деятельности и просвещения, доступным для лиц с ограниченными возможностями по всему миру. Этот сайт позволяет познакомиться с соответствующими международными правовыми документами и национальными законами, относящимися к участию в политических процессах лиц с ограниченными возможностями; на этом сайте демонстрируются примеры учебных материалов и вспомогательных устройств, таких, как сенсорные пособия для голосования, способствующих вовлечению избирателей с ограниченными возможностями.

52 Election Access.org, сайт Международного фонда избирательных систем, < http://www.electionaccess.org/ >.

Участница занятия по подготовке наблюдателей, контролирующих выборы в Доминиканской Республике.

Уточнение регистрационных данных избирателя в Доминиканской Республике.

Раздел 6. Работа, выполненная в Доминиканской Республике

Важнейшие заинтересованные стороны

- Организации лиц с ограниченными возможностями
- Органы администрирования выборов
- Международный фонд избирательных систем (IFES)
- Национальные группы контроля проведения выборов
- Политические партии и кандидаты
- Национальный совет лиц с ограниченными возможностями

Обзор

По сведениям Всемирной организации здравоохранения, у более чем 1,5 млн. жителей Доминиканской Республики наблюдаются ограниченные возможности. Эти граждане редко участвуют в выборах и политических процессах. В сотрудничестве со своим партнером, организацией лиц с ограниченными возможностями «La Red Iberoamericana de Entidades de Personas con Discapacidad Fisica» (La Red), Международный фонд избирательных систем (IFES) способствовал лучшему пониманию своих политических прав доминиканцами с ограниченными возможностями. Эта программа, в осуществление которой был вовлечен ряд заинтересованных сторон (в том числе община лиц с ограниченными возможностями, избирательная комиссия, политические партии и кандидаты), была направлена на решение указанной проблемы и привлечение внимания к обязательствам правительства Доминиканской Республики, ратифицировавшего Конвенцию ООН о правах лиц с ограниченными возможностями в 2009 г.

Фонд IFES и организация La Red сотрудничали в рамках двухлетнего проекта, продолжавшегося до и после президентских выборов, состоявшихся в мае 2012 г., с тем, чтобы стимулировать участие в голосовании и более глубокое вовлечение в политическую жизнь лиц с ограниченными возможностями. Наш пример демонстрирует положительное влияние сотрудничества гражданских общественных групп, правительства и политических партий.

> *“Я совершенно убеждена в том, что мы увидим, как лица с ограниченными возможностями и многие другие избиратели с ограниченными возможностями станут участвовать в выборах в качестве кандидатов, потому что такова политическая судьба нашей страны. Я считаю, что работа, которую бы выполняем сегодня, закладывает основу для всеобщего участия в избирательном процессе.”*
>
> Кристина Франсиско, основатель Ассоциации женщин с ограниченными возможностями в Доминиканской Республике

Как этот проект способствовал вовлечению лиц с ограниченными возможностями в выборы и в политическую жизнь?

Управление. – Фонд IFES нанял женщину с ограниченными возможностями в качестве руководителя проекта и заключил субгрант с местной организацией лиц с ограниченными возможностями, которая поручила руководство проекта группе, состоявшей только из женщин. Все виды деятельности проектировались в сотрудничестве с этой группой.

Меморандум о взаимопонимании (MoU) – Фонд IFES способствовал подписанию меморандума о взаимопонимании Центральной избирательной комиссией (Junta Central Electoral, JCE) и восемнадцатью местными организациями лиц с ограниченными возможностями. Этот документ — первое соглашение с организациями лиц с ограниченными возможностями, подписанное Центральной избирательной комиссией — содействовало сотрудничеству между этими группами в процессе нахождения способов повышения уровней вовлечения лиц с ограниченными возможностями в избирательный процесс и доступности этого процесса для таких лиц.

> *Мне было особенно важно принять участие в этой работе, так как она позволяла наблюдать барьеры, препятствующие лицам с ограниченными возможностями, то есть таким людям, как я.*

Мария дель Кармен Гуэрреро Герман, 23-летняя студентка, прошедшая курс обучения навыкам наблюдателя, контролирующего выборы, Доминиканская Республика

Тренинги в сфере политических прав – Фонд IFES и организация La Red провели, на региональном и муниципальном уровнях, семинары, посвященные избирательному процессу и важности голосования. В этих семинарах приняли участие 2279 человек с инвалидностью. Кроме того, двадцать руководителей муниципальных организаций лиц с ограниченными возможностями прошли курс подготовки координаторов с тем, чтобы они повышали уровень сознательности в отношении избирательных прав. Такому повышению уровня сознательности способствовало также распространение тысячи плакатов и брошюр, посвященных просвещению избирателей.

Политическая платформа и съезд – Восемнадцать местных организаций лиц с ограниченными возможностями сформировали рабочую группу с целью разработки политической платформы, относящейся к важнейшим вопросам, в том числе к созданию общедоступной инфраструктуры и общедоступной системы образования. Эта платформа была представлена на рассмотрение кандидатов на съезде, в котором приняли участие представители четырех партий. Каждый из кандидатов подписал эту политическую платформу, тем самым обязавшись соблюдать ее положения в том случае, если он будет избран. Правительство победившего кандидата последовало рекомендациям, содержавшимся в этом документе. В частности, оно провело национальный закон о лицах с ограниченными возможностями, обеспечило устройство вырезов для инвалидных колясок в бордюрах тротуаров и подготовило план повышения уровня грамотности граждан страны.

Регистрация избирателей – Фонд IFES и организация La Red, в сотрудничестве с Центральной избирательной комиссией, координировали меры по назначению шести женщин с ограниченными возможностями на руководящие должности в рамках утвержденной этой комиссией кампании «Verificate», пропагандировавшей проверку избирателями их регистрации и распространявшей информацию об избирательных участках. С тем, чтобы эта кампания могла охватить максимальное число лиц с ограниченными возможностями, фонд IFES поручил таким организациям, как Доминиканская ассоциация лиц, восстанавливающих дееспособность (Dominican Association of Rehabilitation), функции центров координации деятельности в рамках кампании «Verificate». В результате применения такой стратегии более тысячи лиц с ограниченными возможностями получили возможность подтвердить действительность своей регистрации.

Посвященные голосованию плакаты и брошюры распространялись по всей стране, в том числе в университетах, в центрах восстановления трудоспособности и в районных общественных центрах.

Обучение работников избирательных участков – Центральная избирательная комиссия, в сотрудничестве с организацией La Red и Национальным советом лиц с ограниченными возможностями, оказывала поддержку подготовке инструкторов — 154 должностных лиц — посвященной методам обеспечения голосования лицами с ограниченными возможностями. Разъяснялись различные конкретные методы, в том числе проводились занятия, позволившие инструкторам усвоить основы языка глухонемых. Полученная информация была затем передана инструкторами работникам избирательных участков на муниципальном уровне, в процессе каскадного расширения программы обучения. Была также подготовлена справочная брошюра для работников избирательных участков, использовавшаяся ими в день выборов.

Избиратели у входа на баскетбольную площадку, использовавшуюся в качестве избирательного участка в день выборов.

Просвещение избирателей – Фонд IFES оказывал поддержку усилий Центральной избирательной комиссии, направленных на подготовку социальной телерекламы, посвященной лицам с ограниченными возможностями.[53] Этот видеофильм демонстрировал участие лиц с ограниченными возможностями в общественной жизни своих районов. Впервые государственный орган, ответственный за проведение выборов, предусмотрел также перевод текста этого видеофильма на язык жестов. Это объявление, послужившее просвещению избирателей, передавалось в широком масштабе — на восьми телевизионных каналах, а также на сайтах Центральной избирательной комиссии и Национального совета по делам лиц с ограниченными возможностями, а также на сайте одного из кандидатов в президенты. За день до проведения выборов это объявление было самой популярной видеозаписью на сайте Центральной избирательной комиссии. Центральная избирательная комиссия фактически предусмотрела перевод на язык жестов текста — опять же, впервые — всех официальных видеозаписей и всех программ, которые передавались ее телевизионной станцией.

Наблюдение за выборами с представлением интересов всех категорий населения – Фонд IFES обеспечил представление интересов лиц с ограниченными возможностями наравне с интересами других категорий населения, подготовив семь вопросов, посвященных обеспечению доступа к голосованию для лиц с ограниченными возможностями. Фонд IFES сотрудничал с национальной группой наблюдателей за выборами, «Participacion Ciudadana» (PC) с тем, чтобы упомянутые вопросы были включены в их контрольный перечень перед тем, как они откомандировали три тысячи наблюдателей на избирательные участки, рассредоточенные по всей стране.

Наблюдение за доступом к голосованию – Фонд IFES обучил 22 лица с ограниченными возможностями, большинство из которых составляли молодые женщины, методам наблюдения за доступом к голосованию. Наблюдатели научились использованию специально разработанного контрольного перечня, посвященного исключительно проблемам доступа. Наблюдатели за доступом к голосованию были откомандированы в день выборов на избирательные участки, рассредоточенные по всей стране.

Рекомендации, представленные на рассмотрение Центральной избирательной комиссии – Учитывая препятствия, идентифицированные в отчетах наблюдателей за доступом к голосованию, фонд IFES и организация La Red подготовили представленные на рассмотрение Центральной избирательной комиссии рекомендации по обеспечению большей доступности выборов в будущем. Центральная избирательная комиссия активно стремилась получить рекомендации организаций лиц с ограниченными возможностями и Национального совета лиц с ограниченными возможностями по вопросу усовершенствования избирательного процесса.

Обучение персонала избирательной комиссии – Центральная избирательная комиссия поручила 155 своим работникам, представлявшим различные районы страны, принять участие в однодневном курсе обучения методам вовлечения лиц с ограниченными возможностями в избирательный процесс, который проводился фондом IFES и организацией La Red. Работники каждого из региональных управлений подготовили планы практического применения усвоенных ими навыков.

53 «Ты вправе выбирать!», YouTube, Центральная избирательная комиссия, 12 мая 2012 г. <http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=ZojfAqP8K_U>

Обучение молодых людей с ограниченными возможностями – Молодые люди с ограниченными возможностями не принимают активного участия в деятельности организаций лиц с ограниченными возможностями или в политической общественной жизни их районов. Для того, чтобы помочь этим молодым людям стать будущими лидерами, фонд IFES и организация La Red провели двухдневный курс обучения навыкам руководства с участием 16 новых членов организации лиц с ограниченными возможностями, представлявших различные провинции страны. Участники курса обучения впервые получили возможность развития навыков руководства и общения. В результате этого обучения восемь выдающихся участников курса прошли дополнительную персональную подготовку и практическое обучение методам связи с тем, чтобы они проводили в своих районах обсуждение прав лиц с ограниченными возможностями и разъясняли новый национальный закон о лицах с ограниченными возможностями.

По окончании подготовки должностные лица Центральной избирательной комиссии (JCE) разъясняют свой план обеспечения большей доступности избирательного процесса в их районе.

Обмен сделанными выводами – Организация La Red подготовила брошюру,[54] посвященную выводам, сделанным в ходе ее взаимодействия с правительством и с заинтересованными гражданскими общественными группами. Они распространили эту брошюру среди организаций лиц с ограниченными возможностями и руководящих проведением выборов государственных учреждений по всей стране.

Трудности и сделанные выводы

Среди лиц с ограниченными возможностями произошло разделение: на группы, представлявшие различные типы инвалидности, и на общественные группы, с одной стороны, и Национальный совет по делам лиц с ограниченными возможностями, с другой. Объединение лиц с ограниченными возможностями с целью подготовки политической платформы способствовало их сплочению в процессе решения важных для всех таких лиц вопросов, что обеспечило включение этих вопросов в политическую повестку дня правительства. В результате различные организации лиц с ограниченными возможностями добились принятия закона о лицах с ограниченными возможностями, а также внедрения программы «социальной защиты лиц с ограниченными возможностями», предусматривающей принятие конкретных мер по улучшению условий жизни и условий участия в общественной жизни лиц с ограниченными возможностями.

- Число квалифицированных работников организаций лиц с ограниченными возможностями, способных осуществлять предвыборную и политическую деятельность, было ограничено.
- Работники органов администрирования выборов и другие чиновники нередко не понимали, каким образом Конвенция ООН о правах лиц с ограниченными возможностями оказывает влияние на выполнение их обязанностей.
- Политические партии охотно вступали во взаимодействие с лицами с ограниченными возможностями, но не спешили вовлекать их в свои структуры в качестве партийных руководителей или кандидатов.
- Трения, существующие между правительством и гаитянской общиной в Доминиканской Республике,[55] сделали некоторые аспекты проекта, такие, как регистрация избирателей, политически взрывоопасными.

54 Проект «Право выбора: руководство по применению лучших методов и подведению итогов», Международный фонд избирательных систем, «La Red», Иберо-американская ассоциация организаций лиц с ограниченными возможностями в Доминиканской республике, 12 мая 2012 г., <http://www.ifes.org/~/media/FBD32B2B184542CDA3D753431C4331C3.pdf>.

55 «Обзор Доминиканской Республики», «Всемирный указатель меньшинств и аборигенов», Интернационал групп защитников прав меньшинств, <http://www.minorityrights.org/2565/dominican-republic/dominican-republic-overview.html>

Итоги

- Подписание меморандума о взаимопонимании организация
  избирательной комиссией привело к проведению съезда, на
- Глухие доминиканцы смогли впервые получить сведения об
  телевизионную программу Центральной избирательной ком
  предусмотрен перевод на язык жестов.
- Конкретно относящиеся к ограниченным возможностям воп
  наблюдателей, использовавшийся по всей стране.
- В феврале 2013 г. был проголосован закон о лицах с ограничен
  способствовали описание политической платформы и съезд, п
  признаёт обязательства правительства Доминиканской Респуб
  ограниченными возможностями и придает дополнительное в
  возможностями посредством формирования его региональны
- Теперь Центральная избирательная комиссия назначила лиц
  ограниченными возможностями, заместителя директора по

Избиратель голосует, используя свой заполненный шаблон (plantilla).

Рекомендации

Стороны, осуществлявшие проект, рассматривают следующие аспекты

- Вовлечение лиц с различными видами инвалидности в проц
- Назначение лиц с ограниченными возможностями на руково
  проектов, наблюдателей за выборами, временных работник
- Обеспечение партнерского сотрудничества между организац
  ответственными за проведение выборов государственными
  наблюдателей, контролировавшими выборы.
- Предоставление правительственным учреждениям и гражданским общественным группам рекомендаций по повышению уровня их доступности для всех категорий населения.
- Идентификация, в числе работников органа администрирования выборов, человека, который бы защищал права лиц с ограниченными возможностями, проявляющего достаточное стремление и оказывающего достаточное влияние для дальнейшего вовлечения лиц с ограниченными возможностями и повышения уровня доступности выборов для лиц с ограниченными возможностями.

Филиппинский избиратель в день выборов.

Приложение. Важнейшие вехи обеспечения общедоступности выборов

Ниже приводятся выдержки из важнейших международных и региональных документов, ставших вехами на пути к равноправному и всестороннему вовлечению лиц с ограниченными возможностями в политическую жизнь. Полный текст этих документов смотрите, пожалуйста, на сайтах, соответствующих приведенным адресным ссылкам.

Декабрь 1948 г. – Всеобщая декларация прав человека,[56] статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Март 1976 г. – Международный пакт о гражданских и политических правах,[57] статья 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

a. принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
b. голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
c. допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

56 Всеобщая декларация прав человека, ООН, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

57 Комиссия ООН по правам человека, «Международный пакт о гражданских и политических правах», <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

Сентябрь 2001 г. – Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации по отношению к лицам с ограниченными возможностями,[58] статья 3

Для достижения целей настоящей Конвенции, подписавшие ее государства берут на себя следующие обязательства.

1. Принимать законодательные, социальные, образовательные, связанные с трудоустройством и любые другие меры, необходимые для ликвидации дискриминации по отношению к лицам с ограниченными возможностями и для содействия их всестороннему участию в общественной жизни, в том числе, в частности:

a. меры по постепенной ликвидации дискриминации и по содействию интеграции правительственными властями и (или) частными юридическими лицами в том, что относится к предоставлению или изготовлению доступных товаров, услуг, сооружений и программ, а также к видам деятельности, таким, как трудоустройство, перевозки, связь, жилищное обеспечение, отдых, образование, спорт, охрана правопорядка и судопроизводство и политическая и административная деятельность.

Май 2008 г. – Конвенция о правах инвалидов (CRPD),[59] статья 29

Государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются:

(a) обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными, в частности посредством:

(i) обеспечения того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования;

(ii) защиты права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания и на выдвижение своих кандидатур для выборов, на фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти — при содействии использованию ассистивных и новых технологий, где это уместно;

(iii) гарантирования свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью — удовлетворения, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием;

(b) активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах, включая:

(i) участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими;

(ii) создание организаций инвалидов и вступление в них с тем, чтобы представлять инвалидов на международном, национальном, региональном и местном уровнях.

---

58 Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации по отношению к лицам с ограниченными возможностями, Организация американских государств, <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-65.html>.

59 Конвенция о правах инвалидов и некоторые официальные документах ООН употребляют термин “люди с инвалидностью,” чтобы описать “лиц с ограниченными возможностями.” Правозащитники предпочитают использовать второй вариант, но лучше сначала узнать, какой вариант предпрочитают люди, относящиеся к зтой категории. Конвенция о правах инвалидов и дополнительный протокол, Международный фонд избирательных систем, 2012 г., <http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/Books/2012/CRPD Final.pdf>.

Май 2010 г. – Европейский суд по правам человека, дело «Кишш против Венгрии»[60]

(ii) Пропорциональность

39. Суд отмечает, что рассматриваемое ограничение не подразумевает различие между лицами, находящимися под всесторонним попечительством, и лицами, находящимися под частичным попечительством (см. выше § 11), и устраняется сразу по окончании попечительства (см. довод Правительства в § 27 выше, не вызывающий возражений заявителя). Тем не менее, Суд учитывает утверждение заявителя, содержащееся в § 29 выше и не опровергнутое Правительством, о том, что 0,75% населения Венгрии, достигшего возраста, дающего право на участие в голосовании, испытывает беспокойство в связи с полным лишением прав на основании нахождения под попечительством. Суд постановляет, что приведенная цифра существенна, и что невозможно утверждать, что последствия правового запрета ничтожны.

40. Правительство возражало, на основании концепции пределов усмотрения, что законодательным органам должна быть предоставлена возможность устанавливать правила, позволяющие только тем лицам, которые способны оценивать последствия своих решений и принимать сознательные и благоразумные решения, принимать участие в общественной жизни.

41. Суд признаёт, что в этом отношении, как правило, национальным законодательным органам следует предоставлять, в широких пределах, возможность определять, обоснованы ли в наши дни ограничения права на голосование и, если они обоснованы, то в чем должен заключаться справедливый компромисс. В частности, от законодательных органов должен зависеть выбор процедуры, соответствующая модификация которой позволяла бы оценивать способность голосовать лиц с психической инвалидностью. Суд отмечает, что нет никаких свидетельств того, что законодательное собрание Венгрии когда-либо стремилось произвести сравнительную оценку конкурирующих интересов или оценить пропорциональность действующего ограничения.

42. Суд не может признать, тем не менее, что полный запрет голосования каким-либо лицом, находящимся под частичным попечительством, независимо от фактических способностей этого лица, соотносится с приемлемыми пределами усмотрения. На самом деле, хотя Суд считает нужным повторить, что пределы усмотрения в данном случае широки, их нельзя считать всеохватывающими (см. дело «Херст против Соединенного Королевства (№ 2) [GC], там же, § 82). Кроме того, если ограничение основных прав применяется в отношении особо уязвимой общественной группы подвергавшейся существенной дискриминации в прошлом, такой, как лица с психической инвалидностью, пределы усмотрения, в которых может принимать решения государство, значительно уже, и для применения рассматриваемых ограничений у государства должны быть исключительно весомые причины (см. также примеры лиц, подвергавшихся различному обращению на основании их пола — дело «Абдулазиз, Каблес и Балкандали против Соединенного Королевства», 28 мая 1985 г., § 78, серия А, № 94, на основании расового происхождения — дело «Д. Х. и другие против Чешской Республики [GC], № 57325/00, § 182, ЕСПЧ 2007 ..., или на основании сексуальной ориентации — «Э. Б. против Франции» [GC], № 43546/02, § 94, ЕСПЧ 2008 ...). Основание для такого подхода, подвергающего сомнению некоторые категоризации как таковые, заключается в том, что такие группы исторически подвергались воздействию предрассудков с долгосрочными последствиями, приводившему к их социальному исключению. Следствиями таких предрассудков могут становиться шаблонные законодательные положения, запрещающие индивидуализированную оценку способностей и потребностей таких лиц (см. дело «Штукатуров против России», № 44009/05, § 95, 27 марта 2008 г.).

43. В рассматриваемом случае заявитель потерял право на голосование в результате автоматического применения полного ограничения правомочности лиц, находящихся под частичным попечительством. Следовательно, он может заявлять, что в какой-то степени является жертвой. Суд не может строить предположения относительно того, лишился бы заявитель права на голосование даже в том случае, если бы применялось более умеренное ограничение прав лиц с психической инвалидностью, предусмотренное статьей 3 протокола № 1 (с учетом различий между обстоятельствами дел, см. дело «Херст против Соединенного Королевства (№ 2), там же, §§ 48—52).

44. Далее, Суд считает, что рассмотрение лиц с интеллектуальной инвалидностью и лиц с психической инвалидностью в качестве

60 Дело «Алайош Кишш против Венгрии», Европейский суд по правам человека, 20 мая 2010 г., <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98800>.

одной категории представляет собой сомнительную классификацию и что ограничение их прав должно подвергаться тщательному анализу. Такой подход отражается другими юридическими инструментами международного права, упоминавшимися выше (см. §§ 14-17). Следовательно, Суд заключает, что полное лишение прав на голосование без индивидуализированной судебной экспертизы, основанное исключительно на ограничении психических возможностей, требующем частичного попечительства, не может считаться совместимым с законными основаниями ограничения права на голосование.

Следовательно, имеет место нарушение статьи 3 протокола № 1 к Конвенции.

Ноябрь 2011 г. – Балийская декларация о повышении роли и расширении участия лиц с ограниченными возиожностями в сообществе стран Юго-восточной Азии[61]

Мы, народы государств-участников сообщества стран Юго-восточной Азии (ASEAN), представленные главами государств или правительств Бруней-Даруссалам, Королевства Камбоджи, Республики Индонезии, Народной демократической республики Лаос, Малайзии, Союза Мьянма, Республики Филиппины, Республики Сингапур, Королевства Таиланд и Социалистической республики Вьетнам… настоящим обязуемся:

7. способствовать участию лиц с ограниченными возможностями во всех аспектах развития, в том числе их участию в политической деятельности, посредством предоставления им равных политических прав в процессе выборов руководителей и членов законодательных собраний, как на местном, так и на национальном уровнях.

Ноябрь 2011 г. – Рекомендация комитета министров государств-участников Европейского совета CM/Rec(2011)14 по вопросу об обеспечении участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни[62]

2.4. Правила голосования, избирательные бюллетени и участки

Государства-участники должны уделять достаточное внимание важности правил и процедур, обеспечивающих доступность перед выборами и во время выборов всех уровней, а также в других ситуациях, в которых граждан приглашают участвовать в осуществлении общественной деятельности. Перед проведением голосования должны быть подготовлены доступные избирательные бюллетени и участки. Информацию о доступности процедур голосования, избирательных бюллетеней и участков, в легко поддающихся прочтению и пониманию форматах, следует главным образом распространять заблаговременно, чтобы стимулировать участие граждан в политической и общественной жизни.

Соблюдение принципов общедоступного дизайна должно способствовать ликвидации существующих препятствий, затрудняющих доступ к физическим пространствам, товарам и услугам, информации и средствам связи, в особенности в том, что относится к процедурам голосования и избирательным бюллетеням, а также предотвращению создания новых препятствий. Целями и конкретными мерами, предусмотренными рабочими разделами № 6, «Условия застройки», № 7, «Транспорт» и № 3 «Информация и связь», а также, по мере необходимости, положениями соответствующих статей Конвенции ООН о правах инвалидов, а именно статьи 9, «Доступность», статьи 21 «Свобода самовыражения и мнений и доступ к информации» и статьи 13, «Доступ к правосудию», должны определяться меры, принимаемые с целью обеспечения вышеупомянутой всесторонней доступности.

3. Предотвращение дискриминации в сфере использования правовых возможностей

Учитывая положения рабочего раздела № 12, «Правовая защита», плана действий Европейского совета в отношении лиц с ограниченными возможностями 2006–2015 гг. и, по мере их применимости, положения статьи 12, «Равноправие перед лицом закона», Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD), государства-участники обязаны обеспечивать предотвращение их

61 «Участие лиц с ограниченными возможностями в сообществе стран Юго-восточной Азии», Балийская декларация о повышении роли и расширении участия лиц с ограниченными возможностями в сообществе стран Юго-восточной Азии, <http://www.asean.org/archive/documents/19th summit/Bali_Declaration_on_Disabled_Person.pdf>.

62 Рекомендация комитета министров государств-участников Европейского совета CM/Rec(2011)14 по вопросу об обеспечении участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни, Европейский совет, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871285&Site=CM>.

законодательствами дискриминации лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни. Государства-участники обязаны предоставлять поддержку лицам, нуждающимся в помощи при использовании их правовых возможностей в различных сферах жизни, в частности, при использовании их права на голосование, являющееся всеобщим правом, в особенности в соответствии с положениями статьи 29 Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD), равно как и с положениями других юридических инструментов международного права, подписанных государствами-участниками. Государства-участники обязаны обеспечивать исключение из их законодательств, на всех уровнях, положений, лишающих лиц с ограниченными возможностями права на голосование или на выдвижение их кандидатур на выборные посты.

Все лица с ограниченными возможностями, независимо от физического, сенсорного, интеллектуального, психиатрического или связанного с хроническими заболеваниями характера ограничения их возможностей, имеют право голосовать наравне с другими гражданами и не должны быть лишены этого права каким-либо законом, ограничивающим их правовые возможности, каким-либо судебным или иным постановлением или какими-либо другими мерами на основании их ограниченных возможностей, познавательных способностей или представления об их возможностях. Все лица с ограниченными возможностями имеют также право выдвигать свои кандидатуры на выборные должности наравне с другими гражданами и не должны быть лишены этого права каким-либо законом, ограничивающим их правовые возможности, каким-либо судебным или иным постановлением или какими-либо другими мерами на основании их ограниченными возможностями, познавательных способностей или представления об их возможностях, или какими-либо иными способами.

Государства-участники обязаны обеспечивать запрещение дискриминации на основе ограниченных возможностей во всех областях политической и общественной жизни, а именно в любых случаях, когда дискриминация относится к голосованию, выдвижению кандидатур на выборные должности, использованию полномочий и (или) участию в деятельности политических партий или негосударственных организаций либо к выполнению общественных обязанностей. К числу подразумеваемых дискриминационных мер относится несоблюдение обязательства предоставлять удобства и приспособления в разумном объеме (см. выше пункт 2, «Доступность») лицам с ограниченными возможностями с тем, чтобы они могли в полной мере пользоваться своими политическими правами.

Декабрь 2011 г. – Пересмотренная разъяснительная декларация Венецианской комиссии по вопросу об участии лиц с ограниченными возможностями, приложение к «Кодексу приемлемых методов решения избирательных вопросов»[63]

I. «Кодекс приемлемых методов решения избирательных вопросов», принятый Европейской комиссией по правовому обеспечению демократии (Венецианской комиссией) в октябре 2002 г., гласит, что «избирательное наследие Европы основывается на пяти принципах: *всеобщего избирательного права, равноправного голосования, свободного голосования, тайного голосования и прямого голосования*» (пункт I). Далее, пунктом I.1.1 Кодекса предусматривается, что «всеобщее избирательное право означает, в принципе, что все человеческие существа имею право голосовать и выдвигать свои кандидатуры на выборные посты».

1. Следовательно, лицам с ограниченными возможностями должна быть предоставлена возможность пользоваться их правом на голосование и участвовать в политической и общественной жизни в качестве выборных представителей, наравне с другими гражданами. Участие всех граждан в политической и общественной жизни и демократический процесс имеют существенное значение для развития демократических обществ.

II. Более подробное изложение принципов, заявленных в Кодексе

1. Всеобщее избирательное право

2. Всеобщее избирательное право — фундаментальный принцип европейского избирательного наследия. Дискриминация лиц с ограниченными возможностями в этом отношении недопустима в соответствии со статьей 29 Конвенции ООН о правах инвалидов

63 Европейский совет и Венецианская комиссия, Пересмотренная разъяснительная декларация Венецианской комиссии по вопросу об участии лиц с ограниченными возможностями, приложение к «Кодексу приемлемых методов решения избирательных вопросов», 19 декабря 2011 г., <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)045.aspx>.

(CRPD)[64] , а также в соответствии с прецедентным правом Европейского суда по правам человека.[65]

3. Процедуры голосования и избирательные участки должны быть доступны лицам с ограниченными возможностями с тем, чтобы эти лица могли пользоваться своими демократическими правами, и допускать, по мере необходимости, предоставление помощи в процессе голосования, с учетом того принципа, что голосование должно быть индивидуальным (см. пункт I.4.b Кодекса).

4. Применение принципов общедоступного дизайна[66] и прямого и (или) опосредованного участия пользователя во всех этапах проектирования — эффективные средства повышения уровня доступности избирательных участков и избирательных процедур голосования и получения доступа к информации о выборах.

2. Равноправное голосование

5. Принцип заключается в том, что «как политическим партиям, так и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности» (пункт I.2.3.a Кодекса). Применение этого принципа должно означать предоставление равных возможностей также лицам с ограниченными возможностями, выдвигающим свои кандидатуры на выборные посты.

3. Свободное голосование

6. Будучи обязаны «предоставлять избирателям возможность просмотра списков кандидатов на выборные должности» (пункт I.3.1.b.ii Кодекса), государственные власти должны обеспечивать, в максимальной возможной степени, доступность и понятность информации, с надлежащим учетом принципа предоставления удобств и приспособлений в разумном объеме,[67] во всех требуемых альтернативных форматах в рамках ограничений, диктуемых соображениями пропорциональности, правовыми нормами и реалистической целесообразностью.

4. Тайное голосование

7. Право лиц с ограниченными возможностями на тайное голосование должно быть защищено, помимо прочего, посредством «гарантии свободного выражения своей воли лицами с ограниченными возможностями в качестве избирателей и, с этой целью, по мере необходимости и по их запросу, посредством предоставления им вспомогательных технологических средств и (или) предоставления им помощи при голосовании лицами, назначенными ими по своему усмотрению»,[68] в условиях, предотвращающих оказание такими назначенными помощниками ненадлежащего влияния.

---

64 Конвенция о правах лиц с ограниченными возможностями была принята 13 декабря 2006 г. Организацией объединенных наций в Нью-Йорке.

65 Европейский суд по правам человека, дело «Кишш против Венгрии», заявление № 38832/06, постановление суда от 20 мая 2010 г.; см., в частности, §§ 43-44, со ссылкой на статью 29 конвенции ООН.

66 Рекомендация комитета министров государств-участников Европейского совета CM/Rec(2011)14 по вопросу об обеспечении участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни посредством применения принципа общедоступного дизайна: «общедоступным дизайном» называют стратегию обеспечения, в максимальной возможной степени, доступности и понятности для каждого дизайна и состава различных сред, видов продукции, средств связи, информационных технологических средств и услуг, а также максимальной возможности их самостоятельного и естественного использования, предпочтительно без необходимости их адаптации или специализированных модификаций. Термины «всеобъемлющий дизайн», «интеграция доступности», «доступный дизайн», «исчерпывающий дизайн», «не создающий препятствий дизайн», «дизайн для представителей всех поколений» и «доступность для всех» имеют значения, приближающиеся к значению термина «общедоступный дизайн», используемого в данном тексте.

67 Статьей 2, «Определения терминов», Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD); «предоставление удобств и приспособлений в разумном объеме» определяется как необходимые и надлежащие изменения и приспособления, не приводящие к непропорциональным или чрезмерным затратам времени и средств, обеспечивающие возможность использования лицами с ограниченными возможностями прав человека и основных свобод наравне с другими.

68 Статья 29, пункт iii Конвенции ООН о правах инвалидов (CRPD), см также пункт II.2 выше и пункт I.4.b Кодекса.

Декабрь 2011 г. – Комиссия ООН по экономическим и социальным вопросам стран Азии и Тихоокеанского региона: региональная консультация заинтересованных сторон, участвующих в межправительственном совещании на высшем уровне, посвященная окончательному утверждению проведения «Десятилетия лиц с ограниченными возможностями» в странах Азии и Тихоокеанского региона в 2003–2013 гг. (второе заседание)[69]

Цель 2: стимуляция участия в политических процессах и в принятии решений.

На рассмотрение были предложены следующие рекомендации.

(a) Определить новую цель в направлении «активизации участия организаций самопомощи и групп защиты семейных прав в работе национальных, региональных и местных правозащитных организаций».

(b) Вовлекать «молодых людей с ограниченными возможностями», «лиц с интеллектуальной инвалидностью» и «лиц с психосоциальной инвалидностью», «предоставление удобств и приспособлений в разумном объеме лицам с ограниченными возможностями различных типов, позволяющее им пользоваться своим избирательным правом» и услугами «организаций, представляющих интересы лиц с ограниченными возможностями и членов их семей».

(c) Учитывать «участие лиц с ограниченными возможностями в работе местных законодательных органов и в процессах отправления правосудия», а также «принимающих решения органов в других секторах развития», вовлечение «разнообразных групп лиц с ограниченными возможностями не только в национальную структуру координации, но и в региональные структуры координации (провинций, штатов, областей и районов)».

(d) Включить ссылки на необходимость распространения информационных материалов, относящихся к выборам, и процедур обеспечения их доступности для лиц с ограниченными возможностями, в том числе регистрации лиц с ограниченными возможностями в качестве избирателей.

(e) Добавить положение о «вовлечении лиц с ограниченными возможностями и их организаций в работу национальной избирательной комиссии или эквивалентного органа».

69 Региональная консультация заинтересованных сторон, участвующих в межправительственном совещании на высшем уровне, посвященная окончательному утверждению проведения «Десятилетия лиц с ограниченными возможностями» в странах Азии и Тихоокеанского региона в 2003–2013 гг., «Социальное развитие в странах Азии и Тихоокеанского региона», отдел социального развития Комиссии ООН по экономическим и социальным вопросам стран Азии и Тихоокеанского региона, <http://www.unescapsdd.org/disability/event/regional>.

Декабрь 2011 г. – Тематическое исследование Управлением верховного комиссара ООН по правам человека участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни[70]

68. Конвенция ООН о правах инвалидов (CRPD) декларирует наступление новой эры участия лиц с ограниченными возможностями в политической деятельности. Статья 29 требует, чтобы государства-участники гарантировали соблюдение политических прав лиц с ограниченными возможностями и предоставляли им возможность использования этих прав наравне с другими. Это положение не предусматривает применения каких-либо разумных ограничений и не допускает применения каких-либо исключений. Статья 12, признающая право лиц с ограниченными возможностями пользоваться юридическими возможностями наравне с другими во всех аспектах их жизни, также не предусматривает какого-либо исключения из этого принципа, но лишь требует от государств-участников принятия надлежащих мер «по обеспечению доступа лиц с ограниченными возможностями к помощи, которая может им потребоваться при использовании их правовых возможностей».

69. Можно заключить, что, согласно Конвенции, исключение или ограничение политических прав лиц с ограниченными возможностями на основе существования таких ограничений может представлять собой «дискриминацию на основе с ограниченными возможностями» в том смысле, который предусмотрен статьей 2 Конвенции и противоречит духу Конвенции.

70. В большинстве государств, заполнивших вопросник Управления верховного комиссара ООН по правам человека (OHCHR), лица с психосоциальной и интеллектуальной инвалидностью все еще лишены избирательного права и права быть избранными на основе конституционных или законодательных положений, связывающих их политические права с их юридической дееспособностью. Такие ограничения могут не соответствовать обязательствам, которые государства-участники взяли на себя в соответствии со статьями 2, 12 и 29 Конвенции, и должны быть устранены в кратчайшие сроки из национальных законодательств и практических методов в соответствии с параграфами 1(a) и 1(b) статьи 4 Конвенции. С тем, чтобы обеспечивалась возможность использования лицами с ограниченными психосоциальными и интеллектуальными их избирательного права и их права быть избранными наравне с другими, государства-участники должны принять все надлежащие меры согласно параграфу 3 и пункту 29 (a) (iii) статьи 12, необходимые для обеспечения лиц с ограниченными возможностями поддержкой, которая может им потребоваться, в том числе для предоставления им помощи лицами, назначенными по их усмотрению, в процессе использования ими их политических прав.

71. Статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах следует истолковывать и применять с учетом развития в области соблюдения прав человека в отношении лиц с ограниченными возможностями. В контексте такого развития Комиссии по правам человека следует рассмотреть ее общее замечание № 25 (1996) о праве на участие в общественной жизни, об избирательных правах и о возможности равноправного доступа к общественным службам с тем, чтобы ее позиция отражала прогрессивную эволюцию международного законодательства о правах человека в этой области.

72. Ответы сторон, заполнявших вопросник, позволили получить ряд положительных примеров усилий, предпринимаемых государствами с целью обеспечения возможности использования лицами с ограниченными возможностями их избирательных прав наравне с другими. Тем не менее, эти ответы показывают также, что во многих странах лица с ограниченными возможностями продолжают сталкиваться с рядом физических и коммуникационных препятствий, от недоступности избирательных участков до отсутствия информации, предоставляемой в доступных форматах, затрудняющих или ограничивающих их эффективное участие в общественной жизни. Необходимо сделать еще очень многое для того, чтобы обеспечивалась возможность эффективного использования всеми лицами с ограниченными возможностями их политических прав.

73. Пункт (a) (iii) статьи 29 требует, чтобы государства-участники приняли надлежащие меры, позволяющие лицам с ограниченными возможностями, неспособным самостоятельно пользоваться своим избирательным правом, обращаться за помощью к лицам, назначенным ими по своему усмотрению. В своих ответах государства-участники привели несколько примеров предоставления помощи, которую лица с ограниченными возможностями могут получить с тем, чтобы пользоваться

70 Управление верховного комиссара ООН по правам человека, «Тематическое исследование Управлением верховного комиссара ООН по правам человека участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни», ООН, 21 декабря 2011 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SubmissionThematicStudy/A.HRC.19.36_en.doc>.

своим избирательным правом. В частности, они указали на ряд альтернативных методов голосования, таких, как голосование по почте или голосование на специальных избирательных участках, которые были разработаны с целью стимуляции участия лиц с ограниченными возможностями в политических процессах.

74. Целесообразность таких мер следует всегда оценивать в сравнении с общим обязательством по вовлечению лиц с ограниченными возможностями во все аспекты общественной жизни и по содействию их самостоятельности, независимости и самоуважению. Альтернативные методы голосования следует применять только в тех случаях, когда обеспечение голосования лиц с ограниченными возможностями на избирательных участках наравне с другими невозможно или затруднительно по техническим причинам. В целом, предоставление помощи при голосовании и применение альтернативных методов голосования как способов обеспечения участия лиц с ограниченными возможностями в политическом процессе не соответствовало бы общим обязательствам государств-участников, предусмотренным статьями 4 и 29 Конвенции.

Ноябрь 2012 г. – Балийские обязательства по предоставлению равноправного доступа к выборам[71]

Мы, работники государственных органов, координирующих проведение выборов, организации лиц с ограниченными возможностями и гражданские общественные организации, международные организации и учреждения и представители академических кругов, признаём, что лица с ограниченными возможностями нередко исключаются из политической жизни их стран, и обязуемся принять меры к тому, чтобы избирательный процесс стал более общедоступным и всеохватывающим.

Мы снова подтверждаем права и принципы, сформулированные Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах и Конвенцией ООН о правах лиц с ограниченными возможностями.

Мы требуем соблюдения права на участие в свободных, справедливых и доступных выборах посредством тайного голосования. Такое право применимо в равной мере по отношению ко всем гражданам, в том числе к гражданам с физической, сенсорной, интеллектуальной или психосоциальной инвалидностью.

Мы признаём, что в каждой из стран Юго-восточной Азии существуют свои особенные препятствия. Мы снова подтверждаем обязательства, которые взяли на себя государства-участники ASEAN в соответствии со статьей 7 Балийской декларации о развитии роли и участия лиц с ограниченными возможностями в общественной жизни стран ASEAN.

Все мы решительно намерены ликвидировать любые формы дискриминации, ограничивающей полное и равноправное участие лиц с ограниченными возможностями в политических процессах. Подтверждая эти обязательства, настоящим мы соглашаемся сотрудничать с тем, чтобы обеспечивать предоставление лицам с ограниченными возможностями равноправных возможностей:

1. получения национальных удостоверений личности и регистрации в качестве избирателей*;
2. равноправия перед лицом законов о выборах;
3. гражданского просвещения и просвещения в качестве избирателей и получения информации о платформах политических партий в доступных форматах, таких, как язык глухонемых, текст, набранный шрифтом Брайля, звукозаписи, текст, набранный крупным шрифтом, иллюстрации и текст, легко поддающийся прочтению;
4. использования удобств и приспособлений, предоставляемых в разумном объеме, таких, как помощь при использовании будок для голосования, сенсорные пособия для голосования, увеличительные стекла и крупные фломастеры;
5. использования доступных элементов инфраструктуры, таких, как въездные рампы и здания, планировка которых позволяет беспрепятственно маневрировать лицам, пользующихся вспомогательными устройствами;
6. подсчета и объявления результатов выборов в доступных форматах;

71 «Балийские обязательства по предоставлению равноправного доступа к выборам», Международный фонд избирательных систем, <http://www.ifes.org/Content/Publications/Articles/2012/~/media/Files/Publications/International Standards/2012/Bali Commitments on Equal Access to Elections_Nov 2012.pdf>.

7. подачи жалоб и участия в процессе урегулирования споров;

8. выполнения обязанностей на руководящих постах, в том числе в качестве кандидатов, должностных лиц государственных органов, координирующих проведение выборов, работников избирательных участков и наблюдателей.

По возвращении в наши страны мы будем делиться опытом и выводами, почерпнутыми нами в ходе настоящей конференции, с нашими правительствами, с организациями лиц с ограниченными возможностями, с гражданскими общественными структурами, со средствами массовой информации и другими заинтересованными сторонами. Мы подтверждаем наше стремление к сотрудничеству и обмену информацией о наилучших методах и сделанных выводах.

* Участники настоятельно рекомендуют избирательным комиссиям осуществлять сбор информации в процессе регистрации избирателей, подразделяя полученные данные по типам инвалидности.

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ
IFES
25 лет

НДИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ