



ПРАВААБАРОНЦЫ ЗА СВАБОДНЫЯ ВЫБАРЫ

Сітуацыя напярэдадні рэферэндуму. Першая справаздача кампаніі “Праваабаронцы за свабодныя выбары”

Экспертная місія па ацэнцы рэферэндуму ажыццяўляецца Беларускай Хельсінкскім Камітэтам і Праваабарончым цэнтрам “Вясна” ў межах кампаніі “Праваабаронцы за свабодныя выбары”.

ВЫСНОВЫ:

— Рэферэндум праходзіць на фоне глыбокага грамадска-палітычнага крызісу, які распачаўся адразу пасля выбараў прэзідэнта 2020 года, і вельмі цяжкай атмасферы рэпрэсій супраць нелаяльных уладам, а таксама напружанага міжнароднага становішча, выкліканага сітуацыяй вакол магчымага ўзброенага канфлікту паміж Расійскай Федэрацыяй і Украінай, а таксама расійска-беларускімі ваеннымі вучэннямі;

— Уладамі не зроблена ніякіх спробаў ліквідаваць у прававым рэгуляванні выбарчых працэдур фактары, якія пацягнулі надыход поствыбарнага крызісу ў жніўні 2020 года;

— Тэкст праекта новай рэдакцыі Канстытуцыі, які анансаваўся ўладамі больш за два гады назад, стаў даступны грамадскасці за месяц да прызначэння рэферэндуму; у гэты перыяд уладамі было арганізавана абмеркаванне прадстаўленага праекта галоўным чынам працоўнымі калектывамі, якое хутчэй насіла характар агітацыі;

— Працэс абмеркавання змен і дадаткаў у праект Канстытуцыі і разгляду падаваных прапаноў ніяк не ўлічваў крытычных меркаванняў і з’явіўся чарговым прыкладам фармальнай практыкі “ўсенароднага абмеркавання”, закліканага падмяніць празрыстае і інклюзіўнае абмеркаванне прапаноў розных груп грамадства.

Прававая аснова

Прававую аснову выбарчай сістэмы Рэспублікі Беларусь складаюць Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь, Выбарчы кодэкс і іншыя заканадаўчыя акты Рэспублікі Беларусь, а таксама пастановы Цэнтральнай камісіі па выбарах і правядзенні рэспубліканскіх рэферэндумаў (далей — Цэнтральная выбарчая камісія, ЦВК). Выбарчы кодэкс застаўся нязменным з папярэдніх выбараў прэзідэнта. Такім чынам, не былі ўлічаны ключавыя рэкамендацыі БДПЧ АБСЕ, зробленыя па выніках місій па назіранні за папярэднімі выбарчымі кампаніямі, і не ўхілены выяўленыя нацыянальнымі і міжнароднымі назіральнікамі недахопы. Як адзначана ў выніковай справаздачы па назіранні за выбарамі місіі БДПЧ па выніках назірання за датэрміновымі парламенцкімі выбарамі 2019 года, “у цэлым нарматыўна-прававая база не ўтрымлівае дастатковых гарантый правядзення выбараў у адпаведнасці з абавязальніцтвамі ў межах АБСЕ і міжнароднымі стандартамі”.¹ Уладамі таксама не зроблена ніякіх спроб ухілення ў прававым рэгуляванні выбарчых працэдур фактараў, якія пацягнулі надыход поствыбарнага крызісу ў жніўні 2020 года.

Грамадска-палітычная сітуацыя

Рэферэндум праходзіць на фоне надзвычай цяжкага грамадска-палітычнага крызісу, які пачаўся адразу пасля выбараў прэзідэнта 2020 года. Паводле ацэнкі кампаніі “Праваабаронцы за свабодныя выбары”, выбарчы працэс па выбарах прэзідэнта 2020 года на ўсіх яго этапах не адпавядаў шэрагу асноўных міжнародных стандартаў правядзення дэмакратычных і справядлівых выбараў і суправаджаўся шматлікімі парушэннямі дадзеных прынцыпаў і патрабаванняў нацыянальнага заканадаўства. Істотныя парушэнні нацыянальнага заканадаўства і асноватворных прынцыпаў правядзення справядлівых і дэмакратычных выбараў, сярод якіх пазбаўленне назіральнікаў магчымасці бачыць падлік вынікаў галасавання, падчас выбараў прэзідэнта Рэспублікі Беларусь не даюць падставаў давяраць вынікам выбараў, агучаным

¹ Рэспубліка Беларусь. Датэрміновыя парламенцкія выбары. 17 лістапада 2019 года. Выніковая справаздача па назіранні за выбарамі: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/3/450160.pdf>

ЦВК, і лічыць, што яны адлюстроўваюць рэальнае волевыяўленне грамадзян Рэспублікі Беларусь².

На працягу 2021 года ўлады паслядоўна прымалі меры па знішчэнні грамадзянскай супольнасці, падаўленні свабоды выказвання меркавання і мірных сходаў. На момант прызначэння рэферэндуму налічвалася каля тысячы палітвязняў, прызнаных такімі праваабарончымі арганізацыямі ў адпаведнасці з [Кіраўніцтвам па вызначэнні паняцця “палітычны зняволены”](#). За год іх колькасць павялічылася на восемсот чалавек³.

За год, які папярэднічаў прызначэнню рэферэндуму, улады прымуова ліквідавалі больш за трыста арганізацый грамадзянскай супольнасці, у тым ліку тыя з іх, якія ўдзельнічалі ў выбарчых кампаніях, накіроўвалі назіральнікаў на выбары. Яшчэ каля двухсот арганізацый прынялі вымушаныя рашэнні аб самаліквідацыі. На працягу мінулага года ўлады прынялі шэраг рэпрэсіўных змен у заканадаўства ў адказ на масавую пратэсную актыўнасць беларускіх грамадзян.

Замест эфектыўнага дыялогу з людзьмі і грамадзянскай супольнасцю па абмеркаванні прапаноў па змене Канстытуцыі і дээскалацыі сітуацыі ў краіне ўлады запусцілі шырокамашабную кампанію па пераследзе іншадумцаў, асноўнымі інструментамі якой з'яўляліся шматлікія вобшукі, затрыманні і крымінальны пераслед. Актыўна праводзяцца ідэалагічныя “чысткі”, “нядобранадзейных” звальняюць з працы.

Сітуацыю з асноўнымі правамі і свабодамі, гарантаванымі дзейснай Канстытуцыяй Беларусі і міжнароднымі абавязальніцтвамі краіны, перад абвешчаным рэферэндумам можна назваць напраўду катастрафічнай. Грамадства напярэдадні рэферэндуму знаходзіцца ў атмасферы татальнага страху: любыя крытычныя заўвагі з'яўляюцца нагодай для пераследу на працы, адвольнага зняволення, ужывання гвалту і катаванняў.

Шматлікія ўдзельнікі палітычнага працэсу, якія карыстаюцца падтрымкай значнай часткі беларускага грамадства, знаходзяцца ў зняволенні, некаторыя — дэ-факта ў выгнанні з краіны. За апошнія паўтара года дзясяткі тысяч актыўных грамадзян пакінулі краіну, ратуючыся ад пераследу. Разгромленыя

² Выніковая аналітычная справаздача кампаніі “Праваабаронцы за свабодныя выбары” па выніках назірання за выбарамі прэзідэнта Рэспублікі Беларусь 2020 года: <https://spring96.org/files/misc/final-vybory-2020.pdf>

³ больш падрабязна пра парушэнні правоў чалавека ў 2021 годзе гл. Аналітычны агляд “Сітуацыя з правамі чалавека ў Беларусі ў 2021 годзе”, Праваабарончы цэнтр “Вясна”: https://spring96.org/files/misc/review_2021_be.pdf

незалежныя СМІ, дзясяткі журналістаў знаходзяцца ў зняволенні, сотні — у вымушанай эміграцыі.

Незадоўга да прызначэння рэферэндуму ўлады пачалі кампанію ціску на грамадзян, якія вылучаліся назіральнікамі ў выбарчыя камісіі і на ўчасткі для галасавання. Іх пачалі выклікаць у пракуратуру ці органы ўнутраных спраў для правядзення прафілактычных гутарак. На думку экспертаў кампаніі “Праваабаронцы за свабодныя выбары”, гэта робіцца дзеля таго, каб выключыць магчымасць незалежнага назірання за рэферэндумам.

Прадстаўнікі кампаніі канстатуюць, што ўпершыню ў гісторыі сучаснай Беларусі выбарчы працэс праходзіць у такой атмасферы. Важна адзначыць, што з 14 ліпеня 2021 года да цяперашняга часу адзін з каардынатораў кампаніі “Праваабаронцы за свабодныя выбары” Уладзімір Лабковіч, а таксама адзін з пастаянных аналітыкаў кампаніі Валянцін Стэфановіч знаходзяцца пад вартай па надуманых абвінавачваннях.

На сітуацыю з правядзеннем рэферэндуму ўплывае і напружанае міжнароднае становішча, выкліканае сітуацыяй вакол магчымага ўзброенага канфлікту паміж Расійскай Федэрацыяй і Украінай. Важна адзначыць, што рэферэндум будзе праходзіць ва ўмовах правядзення ваенных вучэнняў Беларусі і Расіі “Саюзная рашучасць 2022”, асноўная фаза якіх запланаваная на перыяд з 10 па 20 лютага. Некаторыя назіральнікі звязваюць перакідванне ўзброеных сіл Расійскай Федэрацыі з магчымай агрэсіяй супраць Украіны з тэрыторыі Рэспублікі Беларусь. Іншыя эксперты выказваюць здагадку, што наяўнасць у Беларусі расійскіх войскаў накіраваная на мінімізацыю магчымых пратэсных акцый пасля правядзення рэферэндуму.

На думку экспертаў кампаніі “Праваабаронцы за свабодныя выбары”, у такіх умовах немагчымы паўнаважныя свабодны і дэмакратычны працэс прыняцця змен у Канстытуцыю.

Прызначэнне рэферэндуму і арганізацыя працэдуры яго правядзення

20 студзеня 2022 года А. Лукашэнка падпісаў [Указ](#) № 14 “Аб прызначэнні рэспубліканскага рэферэндуму”. У адпаведнасці з ім, рэспубліканскі рэферэндум па пытанні ўнясення змен і дадаткаў у Канстытуцыю Рэспублікі Беларусь прызначаны на 27 лютага 2022 года. На рэспубліканскі рэферэндум для прыняцця рашэння вынесенае наступнае безальтэрнатыўнае пытанне: “Ці

прымаеце Вы змены і дадаткі Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь?”. Указам прадугледжана, што рашэнне, прынятае рэспубліканскім рэферэндумам, набывае моц праз дзесяць дзён пасля яго афіцыйнага апублікавання, мае абавязковую сілу і з’яўляецца неад’емнай часткай Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь.

Прызначэнню Указу аб прызначэнні рэферэндуму папярэднічаў працэс абмеркавання магчымых варыянтаў карэктыроўкі Асноўнага Закона краіны, які, аднак, не адказваў патрабаванням добраахвотнасці, інклюзіўнасці і адкрытасці.

Канчатковы тэкст змен і дадаткаў у Канстытуцыю быў апублікаваны разам з Указам аб прызначэнні рэферэндуму. Раней — 27 снежня 2021 года — быў [апублікаваны](#) і вынесены на “ўсенароднае абмеркаванне” чарнавік прапанаваных змен. Грамадзянам было прапанавана накіроўваць свае заўвагі праз адмысловую форму, размешчаную на Нацыянальным прававым Інтэрнэт-партале *pravo.by*. Пры гэтым не былі пазначаныя тэрміны, да заканчэння якіх грамадзяне маглі накіроўваць свае прапановы. У выніку працэс абмеркавання змен заняў трошкі больш за тры тыдні.

21 студзеня — ужо пасля выдання Указу № 14 аб прызначэнні рэспубліканскага рэферэндуму — на сайце *pravo.by* было размешчанае паведамленне, паводле якога працэс абмеркавання праекта змен і дадаткаў у Канстытуцыю завершаны.

Як паказвае аналіз выніковага праекта, вынесенага на рэферэндум, па выніках абмеркавання ў тэкст былі занесеныя малаважныя, галоўным чынам касметычныя змены. Крытычныя заўвагі не ўлічваліся. Такім чынам, відавочна, што працэс усенароднага абмеркавання змен і дадаткаў у Канстытуцыю ў сутнасці не прывёў да нейкіх сур’ёзных змен вынесенага на абмеркаванне праекта, што можа сведчыць пра тое, што ўлады разглядалі дадзены працэс як фармальнасць.

Уладамі была накіравана група супрацоўнікаў дзяржаўнага апарата і праўладных актывістаў, якія актыўна праводзілі агітацыю за прапанаваны праект, і яшчэ больш — у падтрымку палітыкі, якую праводзяць улады наогул. Дзеля гэтага ў поўнай ступені быў задзейнічаны адміністрацыйны рэсурс і залежнасць працаўнікоў ад сваіх працадаўцаў: асноўнай формай такіх мерапрыемстваў былі сустрэчы ў працоўных калектывах, якія праводзіліся ў працоўны час пад кантролем адміністрацыі прадпрыемстваў і ўстановаў.

Тым не менш улады ўяўляюць працэс абмеркавання змен у Канстытуцыю як “трыумф дэмакратыі”. У якасці аргументу агучваецца тое, што вынясенню на публічнае абмеркаванне праекта змен і дадаткаў у Канстытуцыю папярэднічала правядзенне серыі “дыялогавых пляцовак” у Мінску і рэгіёнах, а таксама абмеркаванне прапаноў на Усебеларускім народным сходзе, які адбыўся з 11 па 12 лютага 2021 года. Тым часам, на думку экспертаў кампаніі “Праваабаронцы за свабодныя выбары”, працэс абмеркавання прапаноў у Канстытуцыю насіў неінклюзіўны характар. У гэтым працэсе не ўдзельнічалі грамадскія арганізацыі і палітычныя партыі, якія, на думку ўладаў, з’яўляюцца “дэструктыўнымі”.

У сувязі з гэтым важна нагадаць пра публічна агучаную пазіцыю прадстаўнікоў праваабарончых арганізацый, якія разглядалі распачаты ўладамі ўвосень 2020 года працэс абмеркавання змен у Канстытуцыю спробай замаўчаць надзвычай грубыя парушэнні правоў чалавека, сярод якіх катаванні ў дачыненні да тысяч затрыманых у жніўні 2020 года. На думку праваабаронцаў⁴, эфектыўны дыялог па абмеркаванні прапаноў па змене Канстытуцыі мог быць магчымы толькі ў выпадку дээскалацыі сітуацыі ў краіне: адмовы ад рэпрэсій і пераследу іншадумцаў, спынення затрыманняў мірных дэманстрантаў, вызвалення палітычных зняволеных, пачатку працэдур прыцягнення да крымінальнай адказнасці ўсіх асобаў, датычных да катаванняў. Пры гэтым працэс абмеркавання і ўліку меркаванняў па пытаннях змен у Канстытуцыю мусіў засноўвацца на адкрытых і выразных правілах, з вызначэннем пэўных тэрмінаў; удзел у канстытуцыйнай рэформе для розных груп мусіў быць ясным і інклюзіўным; камісія па абмеркаванні прапаноў па змене Канстытуцыі мусіла быць сфармаваная празрыста і ўключаць у сябе прадстаўнікоў усяго спектру некамерцыйных арганізацый і ініцыятываў. Нічога з паказаных прапаноў выканана не было, у сувязі з чым працэс абмеркавання змен у Канстытуцыю нельга назваць празрыстым і інклюзіўным.

⁴ Пазіцыя беларускіх праваабарончых арганізацый па канстытуцыйнай рэформе, 23 кастрычніка 2020 года: <https://belhelcom.org/be/news/pazicyya-belaruskih-pravaabaronchyh-arganizacyy-pa-kanstytucyynay-reforme>

Пасяджэнне ЦВК

21 студзеня 2022 г. адбылося пасяджэнне ЦВК, на якім разглядаліся пытанні падрыхтоўкі і правядзення рэспубліканскага рэферэндуму. Былі прынятыя прынамсі 15 пастановаў⁵, пры гэтым апублікаваныя толькі 8 з іх:

Пастанова ад 21 студзеня 2022 г. № 1 “Аб зацвярджэнні Каляндарнага плану арганізацыйных мерапрыемстваў па падрыхтоўцы і правядзенні рэспубліканскага рэферэндуму па пытанні ўнясення змен і дадаткаў у Канстытуцыю Рэспублікі Беларусь”.

Пастанова ад 21 студзеня 2022 г. № 2 “Аб растлумачэнні парадку прымянення палажэнняў Выбарчага кодэкса Рэспублікі Беларусь, якія рэгулююць пытанні ўтварэння камісій па рэферэндуме”.

Пастанова ад 21 студзеня 2022 г. № 5 “Аб зацвярджэнні Палажэння аб парадку накіравання і дзейнасці назіральнікаў пры падрыхтоўцы і правядзенні рэспубліканскага рэферэндуму ў 2022 годзе”.

Пастанова ад 21 студзеня 2022 г. № 6 “Аб зацвярджэнні Палажэння аб парадку акрэдытацыі і дзейнасці замежных (міжнародных) назіральнікаў пры падрыхтоўцы і правядзенні рэспубліканскага рэферэндуму ў 2022 годзе”.

Пастанова ад 21 студзеня 2022 г. № 7 “Аб стварэнні дадатковых умоў для грамадзян з абмежаванымі фізічнымі магчымасцямі пры правядзенні рэспубліканскага рэферэндуму ў 2022 годзе”.

Пастанова ад 21 студзеня 2022 г. № 8 “Аб растлумачэнні парадку ўдзелу ў галасаванні асобных катэгорый грамадзян пры правядзенні рэспубліканскага рэферэндуму ў 2022 годзе”.

Пастанова ад 21 студзеня 2022 г. № 10 “Аб дакументах, на падставе якіх выдаецца бюлетэнь для галасавання пры правядзенні рэспубліканскага рэферэндуму ў 2022 годзе”.

⁵ на момант падрыхтоўкі справаздачы на старонцы, прысвечанай прынятым у працэсе правядзення рэферэндуму пастановам (<https://rec.gov.by/ru/referendum-2022-ru>) апублікаваныя 8 пастановаў ЦВК, першая з якіх мае № 1 (“Аб зацвярджэнні Каляндарнага плану арганізацыйных мерапрыемстваў па падрыхтоўцы і правядзенні рэспубліканскага рэферэндуму па пытанні ўнясення змен і дадаткаў у Канстытуцыю Рэспублікі Беларусь”), а апошняя — № 15 “Аб пазабюджэтным фондзе для дадатковага фінансавання выдаткаў на падрыхтоўку і правядзенне рэспубліканскага рэферэндуму ў 2022 годзе”. Такім чынам, не былі апублікаваныя 7 пастановаў (№№ 3, 4, 9, 11-14).

Пастанова ад 21 студзеня 2022 г. № 15 “Аб пазабюджэтным фондзе для дадатковага фінансавання выдаткаў на падрыхтоўку і правядзенне рэспубліканскага рэферэндуму ў 2022 годзе”.