



# ПРАВААБАРОНЦЫ ЗА СВАБОДНЫЯ ВЫБАРЫ

## ГРАМАДСКАЯ КАМПАНИЯ «ПРАВААБАРОНЦЫ ЗА СВАБОДНЫЯ ВЫБАРЫ»

### Абгрунтаванне прыярытэтных рэкамендацый аб унясенні зменаў у выбарчае заканадаўства Рэспублікі Беларусь

#### Абгрунтаванне праблемы

Рэспубліка Беларусь як дзяржава-удзельніца АБСЕ ў Капенгагенскім дакуменце 1992 г. урачыста заявіла, што да ліку элементаў справядлівасці, якія істотна неабходныя для поўнага выяўлення годнасці, якая ўласцівая чалавечай асобе, і роўных і неад'емных правоў усіх людзей, адносяцца, у тым ліку, свабодныя выбары, што праводзяцца праз разумныя прамежкі часу шляхам тайнага галасавання або раўнацэннай працэдуры свабоднага галасавання ва ўмовах, якія забяспечваюць на практыцы свабоднае выказванне меркавання выбаршчыкамі пры выбары сваіх прадстаўнікоў. У Капенгагенскім дакуменце дзяржавы-ўдзельніцы АБСЕ заявілі, што воля народа, якая выяўляецца свабодна і сумленна ў ходзе перыядычных і сапраўдных выбараў, з'яўляецца асновай улады і законнасці любога ўрада. Дзяржавы-ўдзельніцы, адпаведна, паважаюць права сваіх грамадзян прымаць удзел у кіраванні краінай непасрэдна або праз прадстаўнікоў, якія абіраюцца імі свабодна ў ходзе сумленнага выбарчага працэсу.

Адной з умоў адпаведнасці выбарчых кампаній стандартам свабодных і дэмакратычных выбараў і павышэння даверу да іх з боку грамадскіх інстытутаў і грамадзян з'яўляецца наяўнасць якаснага выбарчага заканадаўства, якое павінна быць накіравана на забеспячэнне дэмакратычнасці і празрыстасці ўсіх выбарчых працэдур.

Варта адзначыць, што Рэспубліка Беларусь далучылася да Канвенцыі аб стандартах дэмакратычных выбараў, выбарчых правоў і свабод у дзяржавах-удзельніцах СНД, нормы якой, у выпадку імплементацыі ў Выбарчы кодэкс, значна наблізілі б выбарчы працэс у краіне да дэмакратычных стандартаў.

З 1995 г. выбары ў Рэспубліцы Беларусь не прызнаюцца міжнароднымі і нацыянальнымі назіральнікамі як свабодныя і дэмакратычныя, а таксама падвяргаюцца справядлівай крытыцы з боку БДПЧ АБСЕ, дзяржаў Еўрапейскага Саюзу і ЗША. Нацыянальныя арганізацыі, якія праводзяць незалежнае назіранне, таксама з названага перыяду не прызнаюць выбары адпавядаючымі міжнародным стандартам і нацыянальнаму заканадаўству. Вынікі выбараў не прызнаюцца і ўсімі апазіцыйнымі ўдзельнікамі выбараў.

Важна адзначыць, што ў гісторыі ўзаемаадносін Беларусі з ЕС і ЗША менавіта неадпаведнасць выбараў міжнародным стандартам прыводзіла да ўвядзення персанальных санкцыяў адносна арганізатараў выбараў. У 2004 г. старшыні і сакратару Цэнтральнай камісіі Рэспублікі Беларусь быў забаронены ўезд у краіны ЕС, а пасля выбараў прэзідэнта Рэспублікі Беларусь у 2010 г. усе сябры Цэнтральнай камісіі, а таксама старшыні абласных і Мінскай гарадской камісій былі ўнесены ў спіс асобаў, якім забаронены ўезд у краіны ЕС. На дадзены момант усе названыя асобы выключаны з гэтага спісу, аднак патрабаванне змяніць выбарчае заканадаўства і правесці свабодныя і дэмакратычныя выбары застаецца на парадку дня розных дыялогавых пляцовак паміж Рэспублікай Беларусь і ЕС і ЗША.

У Выбарчы кодэкс ўносіліся змены і дапаўненні, дэклараваныя як выкананне рэкамендацый БДПЧ АБСЕ, якія гэта арганізацыя давала па выніках свайго міжнароднага назірання за выбарамі ў Беларусі. У 2009 г. быў унесены шэраг зменаў, якія спрашчалі працэдуру збору подпісаў за вылучэнне кандыдатаў, а таксама правядзенне агітацыі падчас выбарчых кампаній. Аднак асноўныя праблемы ў выбарчых працэдурах захоўваліся, што пацвярджаецца апошнім дакладам місіі БДПЧ АБСЕ па выніках назірання за парламенцкімі выбарамі 2016 г.

У сувязі з сур'ёзнымі парушэннямі выбарчых правоў і свабод удзельнікаў выбарчых кампаній, што дапускаюцца пры правядзенні выбараў у Беларусі, а таксама праз непразрыстасць працэдуры падліку галасоў значная частка грамадства не давярае вынікам выбараў. Органы ўлады, сфармаваныя ў ходзе выбараў, не ўсімі прызнаюцца як дэмакратычна абраныя, што ўплывае на іх унутраную і знешнюю легітымнасць. Сітуацыя, якая склалася, пакідае Беларусь па-за шэрагам міжнародных дэмакратычных працэсаў: беларускі парламент не прадстаўлены ў ПАСЕ і Еўранэсце.

Адсутнасць дэмакратычна абраных органаў улады ўплывае ў цэлым на міжнародны імідж Рэспублікі Беларусь і яе інвестыцыйную прывабнасць.

## **Асноўныя праблемы выбарчага заканадаўства Рэспублікі Беларусь**

### **Закрытасць выбарчых камісій**

Захоўваецца магчымасць выканаўчай улады ўплываць на ход і вынікі выбарчых працэдур. Выбарчыя камісіі ўсіх узроўняў фактычна закрытыя для прадстаўнікоў дэмакратычнай апазіцыі, а сама праца камісій застаецца шмат у чым закрытай для назіральнікаў.

### **Датэрміновае галасаванне**

Непразрыстасць правядзення датэрміновага галасавання з'яўляецца адным з асноўных аб'ектаў крытыкі з боку міжнародных, нацыянальных назіральнікаў, саміх удзельнікаў выбарчага працэсу. Датэрміновае галасаванне спалучана са шматлікімі фактамі выкарыстання адміністрацыйнага рэсурсу з мэтай прымусу выбаршчыкаў прыняць удзел менавіта ў такім галасаванні. Такі ціск ажыццяўляецца з боку адміністрацый па месцы працы і вучобы выбаршчыкаў. На выбарах дэпутатаў Палаты прадстаўнікоў Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, што прайшлі 11 верасня 2016 г., назіральнікі кампаніі «Праваабаронцы за свабодныя выбары» фіксавалі шматлікія факты завышэння яўкі выбаршчыкаў на ўчастках, дзе вялося незалежнае назіранне.

Падчас назірання за датэрміновым галасаваннем зафіксаваны шматлікія факты прымусу грамадзян да ўдзелу ў ім з боку адміністрацыі прадпрыемстваў і ВНУ (да 18% выбарчых участкаў з тых, дзе вялося назіранне).

Дадзеныя выбарчых камісій і дадзеныя назіральнікаў па галасаванні выбаршчыкаў істотна адрозніваліся ў бок завышэння выбарчымі камісіямі колькасці прагаласаваўшых. У тых УВК, дзе вялося назіранне, розніца паміж дадзенымі па колькасці выбаршчыкаў, якія прынялі ўдзел у датэрміновым галасаванні, складала 14% (на парламенцкіх выбарах 2012 г. такая розніца складала 10,4%).

У датэрміновым галасаванні на мінулых парламенцкіх выбарах прынялі ўдзел каля 31% выбаршчыкаў - гэта больш, чым падчас папярэдніх парламенцкіх выбараў ў 2012 г. (26%). Датэрміновае галасаванне фактычна стала нормай, якая не адпавядае патрабаванням Выбарчага кодэкса, дзе прадугледжана, што ўдзел у датэрміновым галасаванні з'яўляецца выключнай формай у выпадку адсутнасці выбаршчыка па месцы пражывання ў асноўны дзень галасавання.

Можна канстатаваць, што практыка правядзення датэрміновага галасавання застаецца адной з сістэмных праблем выбарчага працэсу і стварае шырокія магчымасці для выкарыстання адміністрацыйнага рэсурсу і іншых

маніпуляцый. У сувязі з гэтым рэкамендацыі БДПЧ АБСЕ адносна змяненняў працэдур датэрміновага галасавання застаюцца актуальнымі.

### **Падлік галасоў**

У Выбарчым кодэксе адсутнічае апісанне працедуры падліку выбарчых бюлетэняў. Рэкамендацыі БДПЧ АБСЕ і прапановы кампаніі «Праваабаронцы за свабодныя выбары» накіраваны дэталёвага ўрэгулявання гэтай працедуры праз пастанову ЦВК пры падрыхтоўцы выбараў улічаны не былі.

На практыцы сябры ўчастковых выбарчых камісій ажыццяўляюць сумесны і адначасовы падлік бюлетэняў, не агучваюць і не дэманструюць усім прысутным кожны выбарчы бюлетэнь. Такая працедура падліку бюлетэняў не з'яўляецца празрыстай і не дазваляе суаднесці вынікі назірання за падлікам галасоў з дадзенымі, якія адлюстраваны ў пратаколе аб выніках галасавання. Каля 95% назіральнікаў кампаніі «Праваабаронцы за свабодныя выбары» адзначылі, што працедура падліку галасоў насіла непразрысты характар (падчас назірання за парламенцкімі выбарамі 2012 г. гэта лічба склала 92,3%).

Падчас назірання за працэдурай падліку галасоў назіральнікі фіксавалі і іншыя парушэнні працэдур падліку: у 32% УВК, дзе вялося назіранне, не абвешчаны вынікі асобнага падліку галасоў; у 42% УВК, дзе вялося назіранне, падлік бюлетэняў не рабіўся асобна за кожнага кандыдата; у 61% УВК назіральнікі знаходзіліся ў месцы, нязручным для назірання за падлікам галасоў.

Важна адзначыць, што ў цэлым заганная практыка падліку галасоў у Беларусі не адпавядае працэдурам, прынятым у большасці дзяржаў-удзельніц СНД.

Менавіта грубыя парушэнні падчас падліку галасоў аказалі вырашальны ўплыў на прыняцце рашэння аб непрызнанні парламенцкіх выбараў у 2016 г. з боку міжнародных назіральнікаў БДПЧ АБСЕ.

### **Выбарчыя спрэчкі**

Варта адзначыць, што Выбарчы кодэкс Рэспублікі Беларусь змяшчае абмежаваны пералік выпадкаў судовага абскарджання рашэнняў выбарчых камісій падчас выбарчай кампаніі. Гэта прыводзіць да таго, што суды адмаўляюць ва ўзбуджэнні спраў па скаргах, права на падачу якіх прама не прадугледжана ў Выбарчым кодэксе. Фактычна суд не выконвае функцыі пляцоўкі для вырашэння выбарчых спрэчак.

Аналіз практыкі судовага абскарджання рашэнняў мясцовых органаў улады аб утварэнні выбарчых камісій паказвае, што пры адсутнасці аб'ектыўных крытэрыяў, па якіх ацэньваецца асоба, якая дэлегуецца ў склад

выбарчых камісій, суды, не маючы магчымасці выйсці за нормы выбарчага заканадаўства, не маюць аб'ектыўнай магчымасці прыняць рашэнне на карысць заяўніка. Такім чынам, няма ні адной судовай пастановы, якая была б прынятая на карысць няўключанай у склад выбарчых камісій асобы.

Нелагічным з'яўляецца палажэнне часткі 2 артыкула 84 Выбарчага кодэкса, згодна з якім можа быць абскарджана толькі рашэнне Цэнтральнай камісіі аб прызнанні выбараў дэпутатаў Палаты прадстаўнікоў несапраўднымі. З улікам таго, што на практыцы суды разглядаюць толькі скаргі, падача якіх прама прадугледжана ў Выбарчым кодэксе, кандыдаты ў дэпутаты пазбаўлены права абскардзіць у судовым парадку вынікі выбараў дэпутатаў Палаты прадстаўнікоў.

Варта адзначыць, што органы пракуратуры таксама ўхіліліся ад ажыццяўлення нагляду за выкананнем выбарчага заканадаўства. Практычна ўсе скаргі і заявы, якія паступалі ў органы пракуратуры падчас апошніх выбарчых кампаній, перасылаліся для разгляду ў выбарчыя камісіі, нават калі абскарджваліся дзеянні або рашэнні саміх выбарчых камісій.

## **Асноўныя рэкамендацыі кампаніі «Праваабаронцы за свабодныя выбары»**

### **Фарміраванне выбарчых камісій**

Рэкамендуем заканадаўча замацаваць права кожнай палітычнай партыі пасля абвешчэння аб пачатку выбарчай кампаніі дэлегаваць аднаго свайго прадстаўніка з правам вырашальнага голасу ў склад выбарчых камісій любога ўзроўню (акрамя Цэнтральнай камісіі Рэспублікі Беларусь). Варта заканадаўча замацаваць пераважнае права палітычных партый накіроўваць сваіх прадстаўнікоў у склад выбарчых камісій, прадугледзеўшы пры гэтым палажэнне, што ў выпадку, калі палітычная партыя не скарысталася сваім правам накіраваць прадстаўнікоў у склад выбарчых камісій, вакантныя месцы ў складзе камісій запаўняюцца з ліку прадстаўнікоў, вылучаных грамадзянамі, грамадскімі аб'яднаннямі і працоўнымі калектывамі. Такі парадак утварэння выбарчых камісій дазволіць павялічыць ролю палітычных партый як асноўных удзельнікаў выбарчага працэсу, створыць больш высокі ўзровень даверу да выбарчых камісій, а таксама зробіць працу такіх камісій празрыстай для ўсяго беларускага грамадства. Акрамя таго, дадзеная норма створыць давер да зацверджаных такім складам камісій вынікаў галасавання.

Замацаванне за грамадзянамі, грамадскімі аб'яднаннямі і працоўнымі калектывамі права вылучаць сваіх прадстаўнікоў у склад камісій у выпадку, калі партыі не змаглі вылучыць дастатковую колькасць сваіх прадстаўнікоў у

склад выбарчых камісій, забяспечыць неабходнае камплектаванне выбарчых камісій.

### **Датэрміновае галасаванне**

Варта заканадаўча замацаваць, што грамадзяне, якія ў дзень галасавання не могуць прысутнічаць на выбарчым участку, могуць прагаласаваць датэрмінова пры прад'яўленні дакументаў, якія пацвярджаюць факт немагчымасці прагаласаваць у асноўны дзень галасавання. Такімі дакументамі могуць быць камандзіровачныя лісты, праязныя білеты на міжнародні (міжнародны) транспарт, медыцынскае накіраванне на праходжанне лячэння альбо рэабілітацыі па-за населеным пунктам, іншыя дакументы, прадугледжаныя законам альбо пастановамі Цэнтральнай камісіі Рэспублікі Беларусь. Такія дакументы прадстаўляюцца ва ўчастковую выбарчую камісію.

Таксама варта ўстанавіць, што датэрміновае галасаванне праводзіцца на не больш як 10% выбарчых участкаў у акрузе альбо раёне. Такія ўчасткі з'яўляюцца адмысловымі для правядзення датэрміновага галасавання.

Падобная заканадаўчая норма верне сапраўдны сэнс датэрміновага галасавання як выключнай формы галасавання, а таксама прывядзе да даверу да вынікаў такога галасавання, паколькі колькасць тых, хто прынялі ўдзел у датэрміновым галасаванні, істотна скароціцца.

### **Падлік галасоў**

Прапануем заканадаўча замацаваць наступную рэкамендацыю БДПЧ АБСЕ: «Падлік галасоў павінен ажыццяўляцца празрыста, ва ўмовах, калі ўсе сябры УВК, назіральнікі і давераныя асобы кандыдатаў змаглі б пацвердзіць вынік гэтага працэсу. З мэтай павышэння грамадскага даверу варта разгледзець магчымасць абвясчэння і дэманстрацыі выбару на кожным бюлетэні ўсім прысутным, а таксама абвясчэнне ўсіх лічбаў, якія ўводзяцца ў пратакол УВК».

Увядзенне сапраўднага празрыстага падліку галасоў дазволіць вярнуць давер да вынікаў выбараў, а таксама, разам з рэалізацыяй іншых рэкамендацый, стварыць умовы для прызнання вынікаў выбараў як міжнароднай супольнасцю, так і значнай часткай грамадства ў краіне. Гэта верне давер да прадстаўнічых органаў улады Беларусі.

З мэтай умацавання даверу да вынікаў выбараў прапануем увесці ў выбарчае заканадаўства норму, якая абавязвае мясцовыя выканаўчыя органы ўлады размяшчаць на сваіх сайтах (у спецыяльных раздзелах) і ў друкаваных выданнях, заснавальнікамі якіх яны з'яўляюцца, інфармацыю аб выніках галасавання на адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінцы (выбарчай акрузе, раёне, раёне ў горадзе, вобласці) з разбіўкай на ўчасткі для

галасавання. Інфармацыя аб выніках галасавання з разбіўкай па ўчастках для галасавання па ўсёй краіне таксама павінна размяшчацца на сайце Цэнтральнай камісіі Рэспублікі Беларусь.

### **Судовыя спрэчкі**

Варта заканадаўча замацаваць права судовага абскарджання любых рашэнняў выбарчых камісій усіх узроўняў, якія закранаюць правы ўдзельніка выбарчай кампаніі.

Увядзенне гэтай нормы створыць цывілізаваную сістэму разгляду выбарчых спрэчак, павысіць давер да канчатковых судовых рашэнняў, умацуе агульную павагу да прававых інстытутаў дзяржавы. З мэтай далейшага ўмацавання прынцыпу галоснасці выбарчага працэсу прапануем працягнуць практыку размяшчэння на сайтах (у спецыяльных раздзелах) выканаўчых органаў улады і судаў копій прынятых судамі рашэнняў па паступіўшых скаргах.

### **Магчымасці назірання**

Вопыт назірання кампаніі «Праваабаронцы за свабодныя выбары» сведчыць аб тым, што выбарчыя камісіі абмежавальна трактуюць палажэнні артыкула 13 Выбарчага кодэкса (назіральнік мае права на тое, што прама прадугледжана ў частцы 5 артыкула 13 Выбарчага кодэкса). На практыцы гэта прыводзіць да звужэння магчымасцяў назірання. Напрыклад, назіральнікаў не дапускаюць да працэдур праверкі подпісаў выбаршчыкаў, пададзеных у падтрымку вылучэння кандыдата ў дэпутаты (у прэзідэнты). Для забеспячэння рэальнай празрыстасці і адкрытасці выбараў неабходна ўнесці дапаўненні ў частку 5 артыкула 13 Выбарчага кодэкса і прадугледзець, што назіральнік мае «іншыя правы».

### **Заклучныя палажэнні**

Прыярытэтныя напрамкі, выкладзеныя ў гэтым дакуменце, не з'яўляюцца вычарпальнымі рэкамендацыямі кампаніі «Праваабаронцы за свабодныя выбары», аднак іх імплементацыя ў выбарчае заканадаўства з'яўляецца крытычна важнай для правядзення ў Рэспубліцы Беларусь свабодных, справядлівых і дэмакратычных выбараў.

Дакумент распрацаваны экспертамі грамадскай кампаніі «Праваабаронцы за свабодныя выбары».