

***Jurij B. Kljuczowski\****

## **INSTYTUCJA REFERENDUM OGÓLNOUKRAIŃSKIEGO W PRAWIE KONSTITUCYJNYM UKRAINY**

### **WSTĘP: MIEJSCE REFERENDUM W SYSTEMIE DEMOKRACJI PRZEDSTAWICIELSKIEJ**

Nowoczesne konstytucyjne, demokratyczne państwo, posiadające duże terytorium i znaczną liczbę ludności, może funkcjonować jedynie w ramach reżimu demokracji przedstawicielskiej. Taki pogląd jest dość rozpowszechniony i wydaje się zasadny. Choć trudno nie zgodzić się również z tym, że mechanizmy demokracji bezpośredniej i demokracji przedstawicielskiej mogą się wzajemnie uzupełniać i wzbogacać [Beramendi i in. 2008: 1], to jednak należy przyznać, że reżim państwowy – jako sposób prawidłowego, codziennego funkcjonowania społeczeństwa zorganizowanego w państwie – może polegać jedynie na stałym stosowaniu mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, z potencjalnym epizodycznym wykorzystaniem elementów demokracji bezpośredniej. Jak zauważa Andreas Auer, opierając się na doświadczeniach Szwajcarii, „choć demokracja przedstawicielska może istnieć bez żadnego instrumentu demokracji bezpośredniej [...], nie jest prawdą coś przeciwnego: demokracja bezpośrednia nie jest ani wyobrażalna, ani wykonalna bez podstawowych powiązań między narodem a jego przedstawicielami w parlamencie” [Auer 1996: 163]. Dokonując przeglądu praktyki referendalnej w państwach europejskich, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy stwierdziło: „Referenda muszą być wbudowane w proces demokracji przedstawicielskiej i nie mogą być wykorzystywane przez władzę wykonawczą do

---

\* Dr hab., doc., Uniwersytet Narodowy „Akademia Kijowsko-Mohylańska”, Wydział Nauk Prawnych, [ukluch@ukma.edu.ua](mailto:ukluch@ukma.edu.ua)

unieważnienia woli parlamentu lub mieć na celu obejście zwykłego systemu równowagi i kontroli” [PACE Resolution 2251 (2019)].

Przy ustalaniu sposobu regulacji referendum należy zatem określić i stale brać pod uwagę miejsce referendum jako mechanizmu demokracji bezpośredniej w systemie demokracji przedstawicielskiej.

Podstawą państwowego reżimu demokratycznego jest idea bezpośredniego wyrażania woli ludu. Zgodnie z art. 69 Konstytucji Ukrainy<sup>1</sup> wola ludu wyrażana jest w drodze wyborów, referendum i innych form demokracji bezpośredniej. Jednocześnie istnieje zasadnicza różnica pomiędzy wyborami (będącymi podstawą demokracji przedstawicielskiej) a referendum (stanowiącymi główną formę demokracji bezpośredniej).

Istota demokracji przedstawicielskiej polega na tym, że lud poprzez bezpośrednie wyrażanie swojej woli w wyborach tworzy skład personalny organów wybieralnych (w tym jednoosobowych) oraz pośrednio organów z nich pochodzących (przede wszystkim rządu), którym daje możliwość wykonywania w imieniu ludu przez pewien czas konstytucyjnych uprawnień. Innymi słowy, wybory są aktem upoważniającym określone osoby do sprawowania władzy w imieniu ludu – stąd dobrze znana formuła demokracji przedstawicielskiej: „lud sprawuje władzę poprzez przedstawicieli wybranych w wolnych wyborach”. Tym samym w warunkach ustroju demokracji przedstawicielskiej oddziela się bezpośrednio wyrażanie woli ludu od sprawowania władzy: wyrażanie woli ludu (bez którego nie ma mowy o demokracji w ogóle) realizuje się poprzez wybory, a władza sprawowana jest pod polityczną kontrolą narodu przez organy utworzone na czas określony stosownie do wyników wyborów.

Demokracja bezpośrednia jako forma bezpośredniego sprawowania władzy przez lud zakłada, że podejmuje on wiążącą decyzję poprzez bezpośrednie wyrażenie woli – stąd formuła demokracji bezpośredniej: „lud sprawuje władzę bezpośrednio”. Jak zauważa Wołodimir Szapował, „referenda mają zazwyczaj na celu przyjęcie decyzji władzy i nie są bezpośrednio związane z demokracją przedstawicielską” [Szapował 2005: 312].

Obydwa mechanizmy demokracji – zarówno przedstawicielski, jak i bezpośredni – opierają się na wyrażaniu woli ludu, lecz dopiero bezpośrednio podjęcie przez lud znaczącej, wiążącej decyzji można uznać za bezpośrednie sprawowanie władzy przez lud. Europejska doktryna prawa konstytucyjnego za formy demokracji bezpośredniej uznaje referendum (plebiscyt), inicjatywę ludową i odwołanie, ale nie wybory [Cronin 2013; zob. też Sokala i in. 2013: 33–34].

---

<sup>1</sup> Konstytucja Ukrainy (w redakcji wid 1 stycznia 2020 roku). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254κ/96-βр> (dostęp 28.12.2023).

Ze względu na różnicę w charakterze prawnym demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej integracja form demokracji bezpośredniej (przede wszystkim referendum) z systemem demokracji przedstawicielskiej jest zadaniem kontrowersyjnym, a przez to trudnym. Konstytucyjnoprawny rozwój mechanizmu funkcjonowania takiego reżimu państwowego wymaga głębokiej analizy licznych problemów teoretycznych, bez których praktyczne wykorzystanie referendum może stać się manipulacyjnym środkiem uzurpacji władzy.

## ZASADY PRAWA WYBORCZEGO W ZASTOSOWANIU DO REFERENDUM

Jednym z głównych problemów integracji referendum z systemem demokracji przedstawicielskiej jest przełamanie panującego przekonania o jego ścisłej analogii z wyborami. Podstawą takiej analogii jest fakt, że wyrażanie woli ludu zarówno podczas referendum, jak i podczas wyborów odbywa się poprzez głosowanie. Głównym prawem podmiotowym, z którego korzysta się podczas udziału w referendum, jest więc prawo do głosowania. To właśnie obecność tego prawa upoważnia jednostkę do udziału w referendum na różnych etapach: inicjowania (w przypadku referendum petycyjnego), zbierania podpisów, agitacji, udziału w pracach komisji referendalnych, oficjalnego monitorowania czy zaskarżania naruszeń, które miały miejsce podczas przebiegu referendum. Uprawniona do głosowania jest osoba (obywatel) zdolna do czynności prawnych w sferze publicznej – wyborca [Kljuczkowskij 2015: 22–28]. Instytucja referendum nie przewiduje jednak analogii odnośnie do biernego i nominacyjnego prawa wyborczego: w referendum nie ma kandydatów – osób posiadających określone uprawnienia, a prawa do inicjowania referendum nie można porównywać z prawem do zgłaszania kandydatów.

W referendum obowiązują w pełni zasady powszechnego i równego prawa do głosowania. Jednakże, choć do prawnego uregulowania referendów ma zastosowanie większość pozostałych zasad prawa wyborczego, w tym zasady wolnych i uczciwych wyborów oraz tajności głosowania<sup>2</sup>, to jednak nie wszystkie zasady prawa wyborczego (takie jak zasada wyborów przeprowadzanych okresowo<sup>3</sup>) można rozszerzyć przez analogię na instytucję

---

<sup>2</sup> Venice Commission. *Revised Guidelines on the Holding of Referendums* (CDL-AD(2020)031). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e) (dostęp 28.12.2023).

<sup>3</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 25. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19770380167/T/D19770167L.pdf> (dostęp 28.12.2023).

referendum, a niektóre z nich – jak zauważyła Komisja Wenecka<sup>4</sup> – nabierają specyficznego znaczenia.

Przykładem specyfiki rozumienia niektórych zasad w kontekście instytucji referendum może być zasada równości wyborów. Jeśli chodzi o prawo do głosowania, zachowuje ono zasadniczą cechę: wszyscy wyborcy dysponują równą liczbą głosów (według liczby pytań zgłoszonych do referendum). Jednakże w związku z brakiem kandydatów i podmiotów ich nominacji, składnik zasady równości, który wymaga równości szans, wymaga wyjaśnienia, o czyich szansach i w jakim stopniu mówimy. Różnice te dotyczą wolności prowadzenia kampanii, finansowania działalności referendalnej, prawa do wyznaczania obserwatorów i niektórych innych aspektów, natomiast odrębne problemy prawne referendum nie są typowe dla wyborów.

Podstawowe zasady prawa wyborczego, które *mutatis mutandis* mają zastosowanie do referendum, są wymienione w art. 5 ustawy „O referendum ogólnoukraińskim”<sup>5</sup>. Są to wymogi powszechnego i równego prawa do głosowania, bezpośredniego wyrażenia woli, swobodnego i dobrowolnego udziału w referendum, tajnego, osobistego i jednorazowego głosowania, a także jawności procesu referendalnego.

Na osobną uwagę zasługuje zasada uczciwego referendum, zbliżona do zasady uczciwych wyborów (*fair elections*), która nie tylko gwarantuje możliwość udzielenia obiektywnej i przemyślanej odpowiedzi na postawione pytanie bez nacisków, nawoływań i sugestii, ale również obejmuje skuteczne środki ochrony przed naruszeniami, manipulacjami lub fałszerstwami. Podobnie jak w przypadku prawa wyborczego, nie jest ona regulowana normatywnie, lecz musi być zaopatrzona w odpowiednie szczegółowe regulacje dotyczące zarówno kwestii referendum, jak i procesu referendalnego (neutralność komisji referendalnych, monitoring społeczny, efektywny system badania skarg i protestów referendalnych).

W wieloletnich dyskusjach na temat regulacji referendum zarówno ukraiński ustawodawca, jak i środowisko naukowe poszukiwali sposobów rozwiązania tych i innych ogólnych problemów. Poszukiwania te znajdują odzwierciedlenie w kilku przyjętych w różnym czasie nowelizacjach ustawy o referendum, a także w kontrowersyjnej praktyce referendum w Ukrainie.

Przez długi czas referenda w Ukrainie były regulowane ustawą „O referendach ogólnoukraińskich i lokalnych” z 1991 r. Zgodnie z tą ustawą 1 grudnia

---

<sup>4</sup> Venice Commission. *Code of Good Practice on Referendums* (CDL-AD(2007)008rev-cor). Explanatory Report, § 1, 2. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-cor-e) (dostęp 28.12.2023).

<sup>5</sup> Pro wseukrajinskij referendum. Zakon Ukraini No 1135-IX wid 26 sicznja 2021 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20> (dostęp 28.12.2023).

1991 r. odbyło się zakończone sukcesem referendum, które potwierdziło Akt o Deklaracji Niepodległości Ukrainy (przy frekwencji wynoszącej 84%, ponad 90% głosujących opowiedziało się za tym Aktem), a także nieudane referendum w 2000 r. z wątpliwym zestawem pytań, którego wyniki nigdy nie zostały zrealizowane<sup>6</sup>. Po odzyskaniu niepodległości w Ukrainie nie odbyły się żadne inne ogólnoukraińskie referenda.

Ustawa z 1991 r. uległa znacznej dezaktualizacji, lecz uchwalona w 2012 r. nowa ustawa została uznana przez Trybunał Konstytucyjny Ukrainy za niezgodną z Konstytucją i w związku z tym utraciła swoją moc obowiązującą. Obecna wersja ustawy została uchwalona w 2021 r.

Zainteresowanie niektórych sił politycznych zainicjowaniem referendum ujawniło się niemal natychmiast po wejściu w życie tej ustawy. W okresie od maja do grudnia 2021 r. zarejestrowano piętnaście grup inicjatywnych (komitetów referendalnych), które zaproponowały przeprowadzenie referendum w sprawach o różnej wadze – od możliwości sprzedaży gruntów rolnych po legalizację działalności hazardowej. Należy zauważyć, że wszystkie zaproponowane pytania miały formę ogólną, to znaczy nie przewidywały przyjęcia konkretnego aktu normatywnego. W większości przypadków inicjatywy te nie zostały doprowadzone do końca. Najnowsze inicjatywy zostały natomiast zawieszono w związku z wprowadzeniem 24 lutego 2022 r. stanu wojennego, podczas którego obowiązuje zakaz przeprowadzania wyborów i referendów<sup>7</sup>.

## PRZEDMIOT I PODMIOT INICJONOWANIA REFERENDUM

Problem, który przedstawia się do rozwiązania w drodze bezpośredniego wyrażenia woli ludu, nazywany jest zwykle *p r z e d m i o t e m* referendum. W prawie konstytucyjnym Ukrainy przedmiot referendum jest ściśle powiązany z kwestią podmiotów inicjujących i zarządzających referendami. Z tego względu Konstytucja Ukrainy rozróżnia dwa rodzaje referendów.

Pierwszy obejmuje referenda dotyczące dwóch wyraźnie określonych przedmiotów – zmiany terytorium Ukrainy (art. 73 Konstytucji) oraz poprawek do trzech rozdziałów Konstytucji: I. Zasady ogólne, III. Wybory. Referendum i XIII. Wniesienie zmian do Konstytucji Ukrainy (art. 156 Konstytucji). Cechą charakterystyczną referendów w tych dwóch sprawach jest to, że wskazane

---

<sup>6</sup> Krótki przegląd wyników dwóch ogólnoukraińskich referendów, a także innych prób zainicjowania referendów w Ukrainie w latach 1991–2013 zob. Bewz 2013.

<sup>7</sup> Pro prawowij režim wojennogo stanu. Zakon Ukraini No 389-VIII wid 12 trawija 2015 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (dostęp 28.12.2023).

problemy mogą zostać rozstrzygnięte wyłącznie w drodze referendum i nie mogą być rozwiązywane przez żaden organ władzy państwowej Ukrainy. To znaczy, że te dwa wyjątkowe referenda, jako formy demokracji bezpośredniej, wpisują się w system funkcjonowania państwa jako narzędzia rozwiązywania problemów wyłączonych ze sfery kompetencji systemu demokracji przedstawicielskiej. Referenda poświęcone wykonywaniu uprawnień wyłącznych nazywane są zwykle *imperatywnymi* (*obowiązkowymi*). Referenda imperatywne są *zarządzone* (tzn. przeprowadzane w celu wykonania aktu władzy):

- w sprawie zmiany terytorium Ukrainy – przez Radę Najwyższą Ukrainy, która przyjęła ustawę o ratyfikacji umowy międzynarodowej o zmianie terytorium Ukrainy;
- w sprawie zmian w rozdziałach I, III i XIII Konstytucji Ukrainy – przez Prezydenta Ukrainy, który otrzymał ustawę uchwaloną większością konstytucyjną (co najmniej 300 spośród 450 głosów posłów) Rady Najwyższej Ukrainy.

W obu przypadkach referendum sprowadza się do zatwierdzenia lub odrzucenia uchwalonej już ustawy.

Innych referendów obowiązkowych Konstytucja Ukrainy nie przewiduje.

Dwa przedmioty referendum obowiązkowego nie wyczerpują wszystkich problemów, które można poddać pod referendum ogólnoukraińskie. Specyfiką innych referendów jest jednak to, że problemy, których dotyczą, na ogół mogą być rozwiązane bez referendum, gdyż Konstytucja lub ustawa zalicza je do sfery kompetencji któregoś z organów systemu demokracji przedstawicielskiej. Referenda takie nazywane są *fakultatywnymi* (*opcjonalnymi*).

Specyfiką referendum fakultatywnego jest to, że nie może zostać zainicjowane przez żaden organ władzy. Zainicjowanie referendum fakultatywnego przez określony organ oznaczałoby albo odmowę wykonywania przez ten organ jego uprawnień i przekazanie rozwiązania w ręce ludu (jeżeli problem jest przypisany do kompetencji tego organu), co należy interpretować jako bezprawną beczynność, albo ingerencję takiego podmiotu w sferę kompetencji innego organu (którego kompetencji przypisano taką problematykę), co narusza konstytucyjną zasadę podziału władzy związaną z systemem równowagi i wzajemnego hamowania. Ponieważ podmioty władzy są zobowiązane „działać tylko na podstawie i w granicach swoich uprawnień oraz za pomocą środków przewidzianych w Konstytucji i w ustawach Ukrainy” (art. 19 Konstytucji Ukrainy), nie jest możliwe zarządzenie przez organ władzy w tej sprawie referendum. Tym samym referendum fakultatywne może być zainicjowane wyłącznie przez lud jako jedyny podmiot władzy w państwie nienależący do ustroju demokracji przedstawicielskiej, czyli poprzez inicjatywę ludową.

Inicjatywa ludowa w sprawie referendum ogólnoukraińskiego realizowana jest poprzez zbieranie podpisów wyborców w celu poparcia przeprowadzenia referendum dotyczącego specjalnie sformułowanego pytania, w związku z czym referendum z inicjatywy ludowej nazywane jest czasami referendum p e t y c y j n y m. Inicjatywę ludową uważa się za zrealizowaną, jeżeli uzyska poparcie co najmniej 3 mln wyborców, podpisy zostaną zebrane w co najmniej 18 obwodach (z 27 jednostek terytorialnych Ukrainy), a w każdym z tych obwodów zostanie zebranych co najmniej 100 tys. podpisów (art. 72 Konstytucji Ukrainy).

Realizacja inicjatywy ludowej nie może być uzależniona od uznania innego podmiotu władzy. Dlatego ogólnoukraińskie referendum z inicjatywy ludowej (w przypadku jej pomyślnej realizacji) nie jest zarządzane, ale o g ł a s z a n e przez Prezydenta Ukrainy. Formuła ta oznacza, że Prezydent ma obowiązek (brak swobody) ogłosić takie referendum, chyba że Sąd Konstytucyjny Ukrainy wyda negatywną decyzję co do zgodności pytania referendalnego z wymogami Konstytucji.

Petycyjny charakter referendum z inicjatywy ludowej może tworzyć złudzenie, że przedmiot takiego referendum nie ma granic. Twierdzenie jednak o nieograniczonej władzy ludu jest atawizmem historycznym, wywodzącym się z idei przeniesienia suwerenności z rąk monarchy absolutnego w ręce ludu. Konsekwencją takiego poglądu jest koncepcja „demokracji proceduralnej”, tj. rozumienie demokracji wyłącznie jako systemu procedur sprawowania władzy opartego na woli ludu<sup>8</sup>. Jednakże europejski konstytucjonalizm, oparty na ideach praworządności (*rule of law*) czy państwa prawnego (*Rechtsstaat, état de droit*), kojarzony jest z materialnym, a nie formalnym rozumieniem demokracji, które zaprzecza nieograniczonemu przedmiotowi decyzji podejmowanych poprzez procedury demokratyczne i zapewnia ochronę podstawowych wartości społecznych przed jakąkolwiek ingerencją. Rozumienie to znane jest jako „demokracja walcząca”<sup>9</sup> (*militant democracy*) lub – w terminologii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – „demokracja zdolna do samoobrony” (*democracy capable of defending itself*<sup>10</sup>), ale można zasadnie stwierdzić, że bardziej odpowiedni jest termin „demokracja wartości”. Demokracja wartości nie pomniejsza znaczenia procedur demokratycznych, uznając je za konieczne, ale dostrzega, że same procedury nie wyczerpują istoty demokracji.

We współczesnym państwie konstytucyjnym wola każdego podmiotu władzy jest ograniczona przez prawo, przede wszystkim (ale nie tylko) przez prawa

---

<sup>8</sup> Smutne doświadczenia międzywojennych („weimarskich”) Niemiec pokazały błędne rozumienie demokracji wyłącznie jako systemu procedur bez względu na ich treść.

<sup>9</sup> Zob. np. Barabasz 2012: 8.

<sup>10</sup> Zob. European Court for Human Rights. Case of *Ždanoka v. Latvia*. Grand Chamber Judgment of 16 March 2006, § 100. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-72794> (dostęp 28.12.2023).

i wolności człowieka i obywatela. Realizacja władzy ludu nie powinna także niszczyć konstytucyjnego mechanizmu państwa opartego na zasadach demokracji przedstawicielskiej. Dlatego należy ograniczyć listę możliwych przedmiotów referendum fakultatywnego, a ograniczenia te wynikają w szczególności z konieczności „osadzenia” ich w systemie demokracji przedstawicielskiej i zapobiegania naruszeniom konstytucji państwa.

Ograniczenia takie ustanawia Konstytucja Ukrainy. Artykuł 74 Konstytucji wyraźnie zabrania referendum w zakresie trzech przedmiotów: podatków, budżetu i amnestii, co ma zapobiec podejmowaniu w odniesieniu do takich kwestii decyzji populistycznych. Jednakże Sąd Konstytucyjny Ukrainy podkreślił, że nie tylko art. 74, ale cała Konstytucja swoimi postanowieniami wskazuje pewne ograniczenia dotyczące przedmiotu referendum. Rozważając zaproponowane w 2000 r. pytania referendalne, Trybunał odrzucił dwa z nich, uznając je za niespełniające pozostałych wymogów Konstytucji<sup>11</sup>. Tym samym uznał priorytet Konstytucji Ukrainy w zakresie inicjatywy ludowej referendum, a także stworzył precedens wstępnej konstytucyjnej kontroli pytań referendalnych.

Swego czasu dyskutowano o możliwości przeprowadzenia referendum z inicjatywy ludowej w sprawie przyjęcia ustaw dotyczących wprowadzenia zmian w Konstytucji Ukrainy. Zwolennicy takiego rozwiązania odwoływali się do postanowienia Konstytucji, że prawo do zmiany ustroju konstytucyjnego w Ukrainie należy wyłącznie do ludu (art. 5 Konstytucji Ukrainy). Jednakże uznanie nadrzędności przepisów Konstytucji w sprawowaniu władzy przez lud skutkowało zanegowaniem tego stanowiska. Istotnie, wprowadzenie zmian w rozdziałach I i III Konstytucji określających zasady ładu konstytucyjnego, a także w rozdziale XIII, które mogą proceduralnie wpływać na możliwości przeobrażania ładu konstytucyjnego, Konstytucja przypisuje do referendum obligatoryjnego (tj. do wyrażenia woli ludu), z uregulowanym konstytucyjnie trybem rozpatrywania i przyjmowania takich projektów ustaw. Inicjowanie takiego pytania w innym trybie byłoby naruszeniem Konstytucji Ukrainy. Konstytucyjnie uregulowany tryb zmiany pozostałych artykułów Konstytucji nie przewiduje referendum; inicjowanie referendum w takich sprawach byłoby sprzeczne z Konstytucją.

Ewentualny przedmiot referendum ogólnoukraińskiego określa art. 3 ustawy „O referendum ogólnoukraińskim”: oprócz dwóch przedmiotów referendum obowiązkowego ustanowionych w Konstytucji dopuszczalne jest referendum fakultatywne:

- o utracie ważności ustawy Ukrainy lub jej odrębnych przepisów;
- w sprawie pytania o znaczeniu ogólnopaństwowym.

---

<sup>11</sup> Konstitucijnij Sud Ukraini. Riszennja No 3-pn/2000 wid 27 bereznja 2000 roku u sprawi pro wseukrajinskij referendum za narodnoju inicjatiwoju. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00> (dostęp 28.12.2023).



Za pytanie o znaczeniu ogólnopaństwowym uważa się takie, na które odpowiedź ma wpływ na losy całego ludu ukraińskiego i leży w interesie ogółu społeczeństwa (art. 19 ustawy).

Ponadto art. 3 ustawy uzupełnia listę bezpośrednich zakazów dotyczących przedmiotu referendum o pytania, które:

- są sprzeczne z postanowieniami Konstytucji Ukrainy, powszechnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (wraz z jej protokołami), znoszą lub ograniczają konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela oraz gwarancje ich realizacji;
- mają na celu likwidację niepodległości Ukrainy, naruszenie suwerenności państwa, integralności terytorialnej Ukrainy, stworzenie zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, podżeganie do wrogości międzyetnicznej, rasowej i religijnej;
- Konstytucja i ustawy Ukrainy przypisują jurysdykcji organów ścigania, prokuratury lub sądu.

Ograniczenia te realizują priorytet Konstytucji w odniesieniu do wszelkich referendów z inicjatywy ludowej, w szczególności w sprawie praw człowieka i zakazu ich ograniczania, ochrony Ukrainy jako niepodległego państwa konstytucyjnego (dobro wspólne wszystkich obywateli Ukrainy), a także jako zakaz ingerencji referendum w sferę działalności jurysdykcyjnej, przede wszystkim wymiaru sprawiedliwości.

## PYTANIE REFERENDALNE I JEGO KONTROLA

1. Pytanie referendalne, czyli formuła słowna poddawana pod głosowanie ogólnonarodowe, poprzez swoją treść określa przedmiot referendum. Jednakże dla spełnienia wymogu wolnego i uczciwego referendum istotna jest nie tylko treść, ale także forma pytania. Innymi słowy, podczas referendum ważne jest nie tylko „o co pytać?”, lecz również „jak pytać?”.

Po raz pierwszy uwagę na niektóre aspekty formy pytania referendalne go zwróciła Komisja Wenecka<sup>12</sup>. Realizując jej zalecenia w zakresie ustalonych ograniczeń przedmiotu referendum, w art. 19 ustawy „O referendum

---

<sup>12</sup> Venice Commission. *Guidelines for Constitutional Referendums at National Level* (CDL-INF(2001)010). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010-e.aspx) (dostęp 28.12.2023). Ustalane wymagania dotyczące pytania referendum w wersji ostatecznej zob. Venice Commission. *Revised Guidelines on the Holding of Referendums* (CDL-AD(2020)031), pkt III.1, III.2.

ogólnoukraińskim” określono wymagania dotyczące formułowania pytania poddawanego referendum ogólnoukraińskiemu.

Po pierwsze, pytanie dotyczące aktu normatywnego powinno jasno i ściśle odnosić się:

- w przypadku referendum obligatoryjnego – do poparcia lub odmowy zatwierdzenia odpowiedniej ustawy (o ratyfikacji umowy międzynarodowej lub o wprowadzeniu zmian w odpowiednim rozdziale Konstytucji);
- w przypadku referendum fakultatywnego – do poparcia lub odmowy przyjęcia projektu ustawy o uchyleniu ustawy Ukrainy lub jej odrębnych przepisów.

Odpowiedni tekst (ustawa lub projekt ustawy) stanowi integralną część pytania referendum.

Pytanie o znaczeniu ogólnopaństwowym poddane pod referendum fakultatywne (które nie odnosi się bezpośrednio do przyjęcia aktu normatywnego) powinno być formułowane jako pytanie o normatywnym (wiążącym) charakterze w odniesieniu do zasady ogólnej, kryterium regulacji prawnej lub innego ważnego wymogu prawnego.

Po drugie, wymagane jest jasne i zrozumiałe sformułowanie pytania, co pozwoli na jednoznaczną odpowiedź (tak/nie). W szczególności pytanie musi dotyczyć zintegrowanego przedmiotu, tj. nie może łączyć dwóch niezwiązanych ze sobą przedmiotów, które mogą powodować odmienną ocenę przez wyborcę – poparcie w przypadku jednej części pytania i sprzeciw wobec drugiej (jedność formy i treści pytania – według sformułowania Komisji Weneckiej).

Po trzecie, tworzone są zabezpieczenia przed manipulacyjnym charakterem pytań referendum. Zabronione są zwłaszcza pytania wprowadzające wyborcę w błąd lub mające charakter sugerujący, tj. prowokujące wyborcę do określonej odpowiedzi lub zawierające pouczenie, podpowiedź, nawoływanie lub inne nakłonienie wyborcy do poparcia lub odrzucenia pytania.

Aby uniknąć sytuacji, w której w świadomości wyborcy powstają istotne powiązania i skojarzenia pomiędzy różnymi problemami i w związku z tym sposobami ich rozwiązania, ustala się, że do jednego ogólnoukraińskiego referendum można zgłosić tylko jedno pytanie (art. 3 Ustawy). Artykuł 5 ustawy zabrania przeprowadzania ogólnoukraińskiego referendum jednocześnie z wyborami przeprowadzanymi na całym terytorium państwa.

Przedstawione powyżej wymagania dotyczące treści i formy pytania referendalnego są wiążące. Wynika z tego niezbędność kontroli przestrzegania tych konstytucyjnych i ustawowych wymogów.

2. Kontrola pytania referendalnego przewidziana jest na dwóch poziomach: administracyjnym i konstytucyjnym.

Kontrolę administracyjną sprawuje Centralna Komisja Wyborcza (CKW) na etapie rejestracji grupy inicjującej referendum (art. 31 ustawy „O ogólnoukraińskim referendum”).

Grupa inicjująca tworzona jest na zgromadzeniu wyborców, w którym uczestniczy co najmniej 300 osób. Zgromadzenie podejmuje także decyzję w sprawie brzmienia proponowanego pytania referendalnego (w tym tekstu projektu ustawy o uchyleniu określonej ustawy Ukrainy lub jej poszczególnych przepisów, jeżeli pytanie tego dotyczy), uzasadnienia istotnego problemu oraz proponowanego sposobu jego rozwiązania (art. 30 ustawy).

Na podstawie przekazanych dokumentów Centralna Komisja Wyborcza przeprowadza kontrolę merytoryczną (w zakresie przedmiotu referendum) i formalną (w zakresie formy pytania i trybu inicjowania referendum). W przypadku stwierdzenia, że tryb przeprowadzenia posiedzeń, kształtowanie składu grupy inicjującej, treść lub forma pytania bądź tekst projektu ustawy proponowanej do poddania pod referendum nie spełniają wymogów określonych w ustawie „O ogólnoukraińskim referendum”, CKW odmawia zarejestrowania grupy inicjującej referendum, wynikiem czego jest zakończenie inicjatywy. Negatywna decyzja Centralnej Komisji Wyborczej podlega kontroli sądowej: grupa inicjująca referendum może wnieść protest przeciwko takiej decyzji do sądu administracyjnego.

Zgodność proponowanego pytania referendalnego z Konstytucją Ukrainy nie podlega bezpośredniej kontroli administracyjnej, lecz w przypadku wykrycia przesłanek niezgodności z Konstytucją kwestii kierowanych pod referendum, CKW może zwrócić się do Prezydenta Ukrainy z prośbą o wystąpienie ze stosownym wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

Jak już wspomniano, precedens odnośnie do wstępnej konstytucyjnej kontroli pytania referendum stworzył wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 2000 r. Przepis o wstępnej kontroli konstytucyjnej znalazł się w art. 151 Konstytucji Ukrainy po jej nowelizacji w 2016 r. – przewiduje on nieobowiązkową kontrolę przez Sąd Konstytucyjny konstytucyjności pytań zgłoszonych do ogólnoukraińskiego referendum z inicjatywy ludowej. Negatywna ocena Sądu skutkuje zakończeniem procedury inicjatywy referendalnej.

Zwrócić się w tej sprawie do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy może (nie ma jednak obowiązku) Prezydent Ukrainy, pełniąc konstytucyjną funkcję gwaranta przestrzegania Konstytucji Ukrainy (art. 102 Konstytucji), na wniosek Centralnej Komisji Wyborczej lub według własnego uznania przed zarządzeniem referendum. Innym podmiotem mogącym złożyć wniosek do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy jest grupa 45 deputowanych ludowych (1/10 konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy). Termin do złożenia wniosku przez deputowanych nie został określony, precedens z 2000 r. dowodzi jednak, że z takim wnioskiem można wystąpić nawet po wydaniu dekretu Prezydenta Ukrainy o zarządzeniu ogólnoukraińskiego referendum z inicjatywy ludowej (oczywiście przed głosowaniem).

## WAŻNOŚĆ REFERENDUM I SKUTKI PRAWNE

1. Referendum jest sposobem bezpośredniego sprawowania władzy przez suwerenny lud w formie podjęcia decyzji w następstwie zadanego pytania. W imieniu ludu działa korpus wyborczy – zbiór wyborców (osób zdolnych do czynności prawnych w sferze publicznej). Jednakże jakakolwiek merytoryczna decyzja podmiotu zbiorowego, aby została przyjęta przez wszystkich członków takiej zbiorowości jako legitymizowana, uzasadniona i wiążąca, musi zostać podjęta zgodnie z zasadą większości<sup>13</sup>, czyli większości jej członków („większość bezwzględna”). To ponownie pokazuje zasadniczą różnicę między referendum a wyborami, w których nawet w większościowych systemach wyborczych szerzej stosowane jest kryterium „większości względnej”.

Teoretycznie w sposób naturalny powinno to prowadzić do wymogu dotyczącego kryterium podjęcia decyzji w referendum: większość elektoratu musi wyrazić ostateczne stanowisko („tak” lub „nie”) w sprawie pytania referendalnego. Ogólnie rzecz biorąc, bez przestrzegania tego kryterium nie ma realnego powodu, aby twierdzić, że „lud podjął decyzję”. Jednakże ta wersja kryterium podejmowania decyzji w drodze referendum nie jest powszechnie uznawana. Być może wynika to z jej praktycznej nieosiągalności w warunkach pluralistycznego społeczeństwa, a także z pozornych analogii z wyborami większościowymi. Szapował wymienia to kryterium obok bardziej tradycyjnego: decyzję uważa się za podjętą, jeśli opowiedziała się za nią większość wyborców biorących udział w głosowaniu [Szapował 2016: 5]. W tym drugim podejściu pojawia się problem kryterium uznania referendum za ważne, biorąc pod uwagę poziom frekwencji.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku zastosowania kryterium „większość biorących udział” decyzja w sprawie referendum będzie z reguły podejmowana przez mniejszość korpusu wyborczego, co podważa fakt, że decyzja została podjęta przez lud. Swego czasu ustawodawstwo wyborcze Ukrainy sformułowało przepis, że „wyborcy, którzy nie brali udziału w głosowaniu w wyborach, popierają wyniki woli wyborców, którzy brali udział w głosowaniu”<sup>14</sup>. Jednakże przepis ten został uznany przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy za sprzeczny z art. 69 Konstytucji Ukrainy. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu wybory i referenda są formami wyrażenia woli przez lud, dlatego wyrażenie woli każdego wyborcy musi być dokonane przez niego osobiście i nie

<sup>13</sup> Dogłębną analizę genezy i znaczenia społeczno-prawnego zasady większości zob. Starosolskij 1916.

<sup>14</sup> Pro wibori narodnich deputatiw Ukraini. Zakon Ukraini No 541/97-WRE wid 24 weresnja 1997 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541/97-bp>, art. 1 (dostęp 28.12.2023).

może być dokonane w jego imieniu przez kogoś innego<sup>15</sup>. Ten wniosek Sądu Konstytucyjnego Ukrainy jest tym bardziej istotny dla referendum.

Odrzucenie kryterium większości wyborców co do podjęcia decyzji w referendum zastępowane jest najczęściej kryterium udziału większości elektoratu w głosowaniu w referendum, niezależnie od treści (a czasem nawet ważności) decyzji referendum. Zastosowanie takiego kryterium pozwoli określić nie treść decyzji referendum, lecz fakt ważności referendum. Takie właśnie podejście przewiduje ustawa „O ogólnoukraińskim referendum”: referendum uważa się za ważne, jeżeli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 50% wyborców wpisanych do Państwowego Rejestru Wyborców (art. 117 ustawy).

Nawet takiego podejścia do kryteriów nie można uznać za powszechnie akceptowane w krajach europejskich<sup>16</sup>. Komisja Wenecka w Kodeksie dobrych praktyk dotyczących referendów nie zaleca ustalania „kworum uczestnictwa” ani „bariery wsparcia” z powodów politycznych, które nie wydają się przekonujące z prawnego punktu widzenia<sup>17</sup>. Jednakże w innym dokumencie, który zawiera ciekawy przegląd regulacji dotyczących referendów w różnych krajach Europy, Komisja Wenecka sprzeciwia się obniżeniu progu frekwencji poniżej 50% elektoratu ze względu na *l e g i t y m i z o w a n i e w y n i k u*.

2. Kwestia ważności referendum wiąże się bezpośrednio ze skutkami prawnymi referendum, które nieuchronnie mają różny charakter w różnych sytuacjach.

W przypadku ważnego referendum konkretne skutki zależą od charakteru pytania referendalnego. Jeżeli pytanie dotyczyło zatwierdzenia ustawy (w referendum obligatoryjnym) lub poparcia projektu ustawy (w referendum fakultatywnym), wynik referendum jest pozytywny, tj. odpowiedni akt normatywny uważa się za przyjęty (zatwierdzony), jeżeli odpowiedź „tak” dla jego poparcia wyraziła ponad połowa (ponad 50%) wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu (art. 117 ustawy). W takim przypadku przyjęta ustawa podlega publikacji i wchodzi w życie bez dodatkowych decyzji lub innych działań jakiegokolwiek organu władzy państwowej. Podkreśla to niezależność bezpośredniej decyzji ludu od decyzji organów demokracji przedstawicielskiej.

---

<sup>15</sup> Konstytucyjny Sud Ukrainy. Riszennja No 1-pn/98 wid 26 ljutogo 1998 roku u sprawi pro wibori narodnich deputatiw Ukrainy, pkt 6 uzasadnienia. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98a> (dostęp 28.12.2023).

<sup>16</sup> Zob. np.. Venice Commission. *Referendums in Europe – an Analysis of the Legal Rules in European States* (CDL-AD(2005)034). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-e) (dostęp 28.12.2023). W szczególności referendum w Wielkiej Brytanii w 2011 r. w sprawie zmian w systemie wyborczym (z wynikiem negatywnym) uznano za ważne przy frekwencji 42%, zob. BBC 2011.

<sup>17</sup> Venice Commission. *Code of Good Practice on Referendums* (CDL-AD(2007)008rev-cor). Explanatory Report, § 51, 52.

Długoterminowe konsekwencje pozytywnej decyzji referendum w sprawie aktu normatywnego zasługują na szczególną uwagę. Swego czasu panowała opinia, że decyzję podjętą przez suwerenny lud w referendum można zmienić jedynie w drodze referendum, a nie przez organ demokracji przedstawicielskiej. Takie stanowisko jest automatycznie zapewnione w przypadku referendów obligatoryjnych. Jednakże w przypadku referendum fakultatywnego, jak już wspomniano, jego pytanie nieuchronnie dotyczy sfery kompetencji jakiegoś organu demokracji przedstawicielskiej (najczęściej legislatywy). Surowy zakaz dokonywania przez organ ustawodawczy zmian w akcie normatywnym przyjętym w referendum oznaczałby *de facto* wyłączenie danego przedmiotu regulacji z zakresu konstytucyjnych kompetencji tego organu bez dokonywania zmian w konstytucji, co wynikałoby z samego faktu zorganizowania referendum. Uznanie nadrzędności konstytucji w odniesieniu do decyzji referendum powinno wykluczać taką możliwość, gdyż w przeciwnym razie może prowadzić do zniszczenia systemu demokracji przedstawicielskiej. Jednocześnie nie można dopuścić do szybkiej rewizji wyników referendum przez władzę ustawodawczą. Jak zauważyła Komisja Wenecka, władze państwowe muszą szanować decyzję ludu. W tym zakresie, zdaniem Komisji, w określonym terminie przepis przyjęty w referendum nie może zostać poddany rewizji, a tekst odrzucony w referendum nie może zostać przyjęty w trybie bez referendum<sup>18</sup>.

3. Ustawa „O referendum ogólnoukraińskim” w sposób spreczny reguluje określone aspekty skutków pozytywnej decyzji referendum fakultatywnego dotyczącej aktu normatywnego. Z jednej strony art. 2 stanowi, że decyzję podjętą w referendum ogólnoukraińskim można zmienić jedynie w drodze referendum ogólnoukraińskiego, ugruntowując w ten sposób ideę absolutnej wyższości woli suwerennego ludu nad władzą konstytucyjnych organów demokracji przedstawicielskiej. Z drugiej zaś art. 122 dotyczący wyniku referendum fakultatywnego stanowi, że Rada Najwyższa Ukrainy nie może odnowić brzmienia ustawy ani jej poszczególnych przepisów, które zostały uchylone w referendum fakultatywnym, w terminie trzech lat od dnia, w którym ustawa została uchylona – po upływie trzech lat może więc zmienić brzmienie tej ustawy zgodnie ze swoimi konstytucyjnymi uprawnieniami.

Rozbieżność ta musi zostać odpowiednio rozwiązana przez ustawodawcę lub Sąd Konstytucyjny Ukrainy.

Artykuł 117 ust. 8 ustawy „O ogólnoukraińskim referendum” określa przypadki negatywnej decyzji referendum: (1) jeżeli referendum jest nieważne (tj. w głosowaniu wzięło udział mniej niż 50% wszystkich wyborców państwa);

---

<sup>18</sup> Venice Commission. *Revised Guidelines on the Holding of Referendums* (CDL-AD(2020)031), pkt III.4.a.

(2) jeśli referendum jest ważne i mniej niż połowa (mniej niż 50%) wyborców odpowiedziała „tak”. Obydwa kryteria wymagają pewnych komentarzy.

Po pierwsze, uznanie aktu normatywnego za odrzucony ze względu na nieważność referendum ma sens jedynie w przypadku referendów obligatoryjnych, czyli w sytuacji, w której na ludzkie cięży konstytucyjny obowiązek rozwiązania problemu. W przypadku referendum fakultatywnego lud nie ma takiego obowiązku: inicjatywa referendalna zachęca lud do udzielenia odpowiedzi na określone pytanie, ale go do tego nie zobowiązuje; dany problem może rozwiązać organ państwowy (z reguły ustawodawczy), któremu jest on przypisany. Należy zatem założyć prawo ludu do odmowy odpowiedzi na pytanie zadane przez inicjatorów, pozostawiając rozwiązanie problemu uprawnionemu organowi konstytucyjnemu. Znaczenie prawne negatywnej decyzji ludu i odmowy decyzji przez lud powinno być różne.

Negatywna decyzja ważnego referendum dotycząca aktu normatywnego musi być respektowana przez władze państwowe w nie mniejszym stopniu niż pozytywna. Oznacza to wyznaczenie pewnego terminu, w którym odrzucony akt normatywny nie może zostać przyjęty w zwykłej procedurze ustawodawczej. Jednocześnie interpretacja nieważnego referendum jako potwierdzenia odmowy narodu podjęcia decyzji w danej sprawie nie powinna powodować podobnych konsekwencji prawnych: nieważne referendum uważa się za nieodbyte.

Po drugie, zastosowane kryterium ilościowe (większość bezwzględna, czyli więcej niż 50% głosów z odpowiedzią „tak” lub „nie” na pytanie zadane w referendum) nie wyczerpuje wszystkich możliwych wyników liczenia głosów. Bezwzględna większość w wyniku głosowania jest zapewniona, jeżeli przy oddawaniu głosu przez każdego wyborcę istnieją tylko dwie opcje. Jednakże nawet przy wyborze tylko pomiędzy proponowanymi odpowiedziami „tak” i „nie” część głosów wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu, uznaje się za nieważną ze względów obiektywnych, co w istocie stanowi trzecią możliwość. Nawet stosunkowo niewielka liczba głosów nieważnych może spowodować, że obie odpowiedzi („tak” i „nie”) uzyskają mniej niż 50% głosów. Konsekwencje takiej sytuacji nie są określone w ustawie.

Z prawa wyborczego wiadomo, że w przypadku zastosowania kryterium większości bezwzględnej przy dwóch kandydatach (np. w drugiej turze wyborów na prezydenta) sytuacja taka nie ma miejsca, jeżeli większość bezwzględna liczona jest na podstawie liczby ważnych głosów. Jednocześnie wykluczona jest „trzecia opcja” i gwarantowana jest bezwzględna większość. Ustawa „O ogólnoukraińskim referendum” nie zawiera jednak takiego wyjaśnienia.

4. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w przypadku wykonania decyzji referendum dotyczącej pytania o znaczeniu ogólnopaństwowym, które nie przewiduje przyjęcia aktu normatywnego. Charakter prawny referendum wymaga

wiążące znaczenia decyzji, lecz ze względu na brak charakteru normatywnego wykonanie takiej decyzji nie może nastąpić automatycznie. Zgodnie z art. 122 ustawy „O ogólnoukraińskim referendum” pozytywna decyzja takiego referendum jest obowiązkowa do realizacji przez właściwe władze państwowe. Inaczej mówiąc, implementowanie decyzji referendum jest powierzone organom demokracji przedstawicielskiej, co świadczy o epizodycznym charakterze referendum jako formy demokracji bezpośredniej osadzonej w systemie mechanizmu państwa. Taka ogólna formuła jest w praktyce dość słaba: pewna koncepcja zatwierdzona w ogólnoukraińskim referendum może być realizowana na wiele sposobów, z których część, formalnie zgodna z decyzją referendum, może nawet wypaczać jej pierwotny cel lub pomysły, za którymi opowiedzieli się wyborcy, odpowiadając na pytanie. Stanowi to z jednej strony istotną niedoskonałość referendum w odniesieniu do zagadnienia „w ogólnej formie”, z drugiej zaś zwiększa niebezpieczeństwo manipulacji.

Szczególny przypadek wykonania pozytywnej decyzji referendum dotyczącej pytania o znaczeniu ogólnopaństwowym odnosi się do sytuacji, gdy jej wykonanie wymaga przyjęcia określonej ustawy, co należy do kompetencji organu ustawodawczego. Artykuł 122 ustawy „O ogólnoukraińskim referendum” zobowiązuje w takim przypadku Gabinet Ministrów Ukrainy (rząd) w terminie sześciu miesięcy od dnia oficjalnego ogłoszenia wyników referendum do opracowania projektu takiej ustawy i przedłożenia go do rozpatrzenia przez Radę Najwyższą Ukrainy. Z kolei parlament ma obowiązek *r o z p a t r z e n i a* tego projektu ustawy. Rada Najwyższa Ukrainy nie ma więc prawnego obowiązku *p r z y j ę c i a* tego projektu.

Różnica w charakterze obowiązków rządu i parlamentu znajduje odzwierciedlenie również w ustanowieniu prawa zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności Gabinetu Ministrów Ukrainy, jeżeli po upływie sześciomiesięcznego okresu rząd nie przedstawi Radzie Najwyższej projektu ustawy o wykonaniu decyzji referendum z inicjatywy ludowej, a także bierności Rady Najwyższej Ukrainy, jeżeli nie rozpatrzy takiego projektu ustawy w przypadku jego przedstawienia. Zgodnie z Kodeksem sądownictwa administracyjnego Ukrainy<sup>19</sup> takie sprawy rozstrzyga w I instancji Kasacyjny Sąd Administracyjny w ramach Sądu Najwyższego, a organem odwoławczym jest Wielka Izba Sądu Najwyższego. Natomiast odrzucenie takiego projektu ustawy przez Radę Najwyższą w wyniku jego rozpatrzenia nie może być kwestionowane w sądzie.

---

<sup>19</sup> Kodeks administracyjnego sądownictwa Ukrainy. Zakon Ukrainy No 2747-IV wid 6 lipca 2005 roku, art. 266. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (dostęp 28.12.2023).



Uznaniowość decyzji parlamentu, będącego jednocześnie organem reprezentacji narodowej, w procesie legislacyjnym nie może zatem zostać prawnie ograniczona nawet podobną decyzją ogólnoukraińskiego referendum<sup>20</sup>.

Sondaże konsultacyjne (czasami nazywane „referendami konsultacyjnymi”) należy odróżnić od referendum jako formy sprawowania władzy przez lud. Takie formy wyrażania opinii publicznej nie mają bezpośrednich konsekwencji prawnych (choć nie można odmówić im dużego znaczenia politycznego) i służą poznaniu ogólnego stosunku społeczeństwa do określonego problemu. Mają one na celu określenie rekomendowanych kierunków polityki państwa, a nie podejmowanie powszechnie obowiązujących decyzji. W tym sensie można je uznać za formę demokracji uczestniczącej (*participatory democracy*). Ponieważ jednak referenda konsultacyjne nie mają charakteru wiążącego, nie można ich uważać za formę sprawowania władzy przez lud, ani nawet w ogóle za powszechne wyrażanie woli.

## PROBLEMY PROCEDURALNE REFERENDUM

1. Referendum jako zjawisko społeczno-polityczne w ujęciu proceduralnym można zdefiniować jako pewną prawnie uregulowaną działalność uprawnionych podmiotów, mającą na celu realizację ich praw i interesów (lub uprawnień). Podobnie więc jak w przypadku procesu wyborczego [Kljuczkowskij 2018: 565], zasadne jest rozróżnienie pomiędzy aspektami podmiotowym, proceduralnym i temporalnym procesu referendalnego. Należy jednak przyznać, że charakter prawny referendum powoduje zarówno pewne podobieństwa, jak i zasadnicze różnice w cechach proceduralnych referendum w stosunku do procesu wyborczego.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na istotną specyfikę terminów procesu referendalnego. Proces wyborczy rozpoczyna się dopiero po (i w wyniku) zarządzeniu wyborów, podobną właściwość mogą mieć jednak tylko referenda zarządzane przez uprawniony organ (w Ukrainie – referenda obligatoryjne). W przypadku referendum petycyjnego integralną częścią procesu referendalnego jest jego etap przygotowawczy, związany z realizacją inicjatywy ludowej. Od chwili rejestracji grupy inicjującej<sup>21</sup> i rozpoczęcia zbierania podpisów

---

<sup>20</sup> Według opisanego schematu przebiegał proces implementacji wyników ogólnoukraińskiego referendum z 2000 r., które w formie ogólnej wyrażało pewne propozycje zmiany Konstytucji Ukrainy. Odpowiedni projekt ustawy został opracowany i uzyskał nawet wstępną akceptację parlamentu, lecz w ostatecznym głosowaniu nie uzyskał poparcia 300 głosów i tym samym został odrzucony.

<sup>21</sup> Należy podkreślić, że można zarejestrować tylko jedną grupę inicjatywną, która proponuje konkretne pytanie referendum. Zgodnie z art. 31 ustawy „O ogólnoukraińskim referendum”

wyborców w celu poparcia przeprowadzenia referendum sytuacja nabiera znaczenia społecznego i angażuje w jej przebieg szerokie spektrum aktorów społecznych, którzy mogą konkurować przede wszystkim swoim stosunkiem do inicjatywy i charakteru odpowiedzi na pytanie referendalne, co wymaga odpowiednich regulacji normatywnych. Ten przygotowawczy etap zbierania podpisów wyborców może się okazać nieudany, co będzie skutkowało zakończeniem procesu referendalnego. Jednakże w przypadku powodzenia inicjatywy i ogłoszenia referendum z inicjatywy ludowej proces referendalny przechodzi w fazę zasadniczą, która pod względem czasowym wykazuje znaczne podobieństwo do odpowiadającego mu aspektu procesu wyborczego, przewidując obowiązkowe etapy tworzenia sieci komisji referendalnych, tworzenia list uprawnionych do głosowania, prowadzenia agitacji referendalnej na rzecz tej czy innej odpowiedzi na pytanie referendum i wreszcie głosowania i liczenia głosów<sup>22</sup>.

Ustawa „O ogólnoukraińskim referendum” nie jest pod tym względem konsekwentna. Z jednej strony art. 22 łączy rozpoczęcie procesu referendalnego (przez analogię z procesem wyborczym) z wydaniem aktu o zarządzeniu lub ogłoszeniu referendum, a zatem nie obejmuje etapu przygotowawczego zbierania podpisów w rzeczywistym procesie referendalnym. Z drugiej strony ustawa nie może uniknąć szczególnego uregulowania trybu działania na etapie przygotowawczym różnych podmiotów – zarówno grup inicjujących, jak i partii politycznych oraz organizacji społecznych (pozarządowych), które nieuchronnie zostaną włączone w publiczną dyskusję na temat konieczności referendum i poparcia dla tej czy innej odpowiedzi na pytanie postawione w referendum. Artykuł 33 ustawy określa nie tylko podmioty, które mają prawo brać udział w agitacji podczas zbierania podpisów wyborców pod inicjatywą ogólnoukraińskiego referendum, ale także tryb finansowania odpowiednich działań agitacyjnych inicjowanych przez upoważnione podmioty.

2. Należy zwrócić uwagę, że powyższa lista etapów procesu referendalnego nie obejmuje etapu zgłaszania kandydatów, który jest obowiązkowy w przypadku wyborów. Za odległą analogię tego etapu można uznać okres przygotowawczy referendum petycyjnego. Należy jednak przestrzec, że taka analogia nie jest konstruktywna przede wszystkim dlatego, że na tym etapie, w odróżnieniu od etapu zgłaszania kandydatów w wyborach, nie jest tworzony zespół podmiotów konkurujących – kandydaci i partie polityczne, podmioty ich

---

Centralna Komisja Wyborcza po zarejestrowaniu takiej grupy inicjatywnej odmawia rejestracji innym grupom inicjatywnym, jeżeli zaproponowane przez nie pytanie referendum jest zbieżne co do treści z pytaniem zaproponowanym przez już zarejestrowaną grupę inicjatywną.

<sup>22</sup> Takie etapy procesu wyborczego w wyborach ogólnokrajowych są określone w art. 79 i 137 Kodeksu wyborczego Ukrainy, zob. *Wiborczij kodeks Ukraini* No 396-IX wid 19 grudnia 2019 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (dostęp 28.12.2023).

nominacji, które w istocie stanowią listę opcji dla wyborców w trakcie głosowania. Istotna część regulacji proceduralnych procesu wyborczego ma na celu przestrzeganie zasady równego prawa wyborczego w zakresie równych szans dla tej grupy podmiotów.

Istotne jest uwzględnienie tych cech przy ustalaniu podmiotów procesu referendalnego, które są upoważnione do aktywnego działania w głównym procesie referendalnym w celu realizacji swoich praw i interesów lub uprawnień.

Listę podmiotów procesu referendalnego określa art. 24 ustawy „O referendum ogólnoukraińskim” – taki status proceduralny mają podmioty zbliżone do istotnych podmiotów procesu wyborczego, a także niektóre inne podmioty. Do pierwszej grupy tradycyjnie zalicza się każdego wyborcę, komisje do spraw referendum (Centralną Komisję Wyborczą, okręgowe i obwodowe komisje do spraw referendum), oficjalnych obserwatorów będących niezależnymi podmiotami procesu referendalnego. Drugą, specyficzną grupę podmiotów tworzą grupa inicjująca referendum oraz partie polityczne i organizacje społeczne (pozarządowe).

Włączenie organizacji społecznych (wraz z partiami) do grupy potencjalnych podmiotów procesu referendalnego również należy do cech odróżniających ten proces od procesu wyborczego. W procesie wyborczym organizacje społeczne nie nabywają osobowości prawnej na mocy postanowień art. 36 Konstytucji Ukrainy, który spośród wszystkich stowarzyszeń dopuszcza do udziału w wyborach wyłącznie partie polityczne<sup>23</sup>. Jednakże wyłączenie organizacji społecznych z procesu merytorycznego rozstrzygania ważnych kwestii społecznych w referendum byłoby nadmiernym ograniczeniem wolności zrzeszania się.

**3.** Aby uzyskać status podmiotu procesu referendalnego, partia lub organizacja społeczna musi zarejestrować się w Centralnej Komisji Wyborczej w jednej z dwóch ról – jako zwolennik lub przeciwnik sprawy referendalnej. Wybór takiej roli, zgodnie z art. 75 ustawy „O referendum ogólnoukraińskim”, potwierdza specjalny dokument – uzasadnienie stanowiska odnośnie do pytania referendum ogólnoukraińskiego. Teksty takich uzasadnień wszystkich zarejestrowanych zwolenników i przeciwników sprawy referendalnej należą do specjalnego wsparcia informacyjnego referendum, którego materiały są oficjalnie rozpowszechniane przez CKW i okręgowe komisje referendum (art. 88 ustawy). Tym samym stanowisko podmiotu procesu referendalnego zadeklarowane podczas rejestracji ma charakter publiczny i wiąże kierunek kampanii

<sup>23</sup> Jest to spójne ze stanowiskiem Komisji Weneckiej, która definiuje partie polityczne jako stowarzyszenia, których zadaniem jest zgłaszanie kandydatów w wyborach, zob. Venice Commission. *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* (CDL-AD(2009)002), § 10. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)002-e) (dostęp 28.12.2023).

referendalnej prowadzonej przez dany podmiot, uniemożliwiając zmianę jego stanowiska na przeciwnie w trakcie kampanii. Grupa inicjująca referendum z inicjatywy ludowej automatycznie uzyskuje status podmiotu – zwolennika pytania referendum.

Pomysł wprowadzenia dwóch kategorii podmiotów procesu referendalnego – zwolenników i przeciwników pytania stawianego w referendum, zrealizowany w ustawie „O referendum ogólnoukraińskim”, został po raz pierwszy sformułowany przez Komisję Wenecką<sup>24</sup>. Równość ta powinna dotyczyć wszelkich praw pochodnych przyznanych konkurującym podmiotom procesu referendalnego, a przede wszystkim możliwości korzystania z prawa do udziału w kampanii referendalnej i dostępu do odpowiednich mediów.

Jednakże zapewnienie równości szans dwóm grupom podmiotów procesu referendalnego – zwolennikom i przeciwnikom – nie gwarantuje jednakowych szans każdemu z podmiotów należących do tej samej grupy, zwłaszcza w zakresie dostępu do mediów. Uważa się, że z punktu widzenia zapewnienia zrównoważonego ujęcia różnych aspektów przedmiotu referendum taka „wewnętrzna” równość szans nie jest wymogiem zasadniczym.

Ustawa „O ogólnoukraińskim referendum” określa wymóg równych szans podmiotów biorących udział w kampanii referendalnej, regulując niektóre aspekty działalności agitacyjnej. W szczególności podmioty procesu referendalnego mogą wytwarzać i swobodnie rozpowszechniać drukowane materiały kampanii (art. 96). W kolejnych artykułach określono szczegółowe wymagania dotyczące równego dostępu (w tym równych warunków płatności) do zasobów informacyjnych, za pośrednictwem których można rozpowszechniać materiały agitacyjne, a także warunki takiego rozpowszechniania, odrębnie dla materiałów drukowanych, „linearnych mediów audiowizualnych” (radio i telewizja) oraz, co stanowi istotną nowość w ukraińskim ustawodawstwie, w mediach internetowych i „nieliniowych mediach audiowizualnych”<sup>25</sup> (art. 99<sup>1</sup>).

<sup>24</sup> Venice Commission. *Guidelines for Constitutional Referendums at National Level* (CDL-INF(2001)010), pkt II.H. Na temat aspektów, w jakich należy zapewnić równość zwolenników i przeciwników pytania referendalnego zob. też Venice Commission. *Revised Guidelines on the Holding of Referendums* (CDL-AD(2020)031), pkt I.2.2. Jednocześnie Komisja Wenecka podkreśla, że rzeczywista równość szans zwolenników i przeciwników pytania referendalnego może być nieosiągalna, zwłaszcza w przypadku osiągnięcia konsensusu społecznego co do określonej odpowiedzi na pytanie referendum, zob. Venice Commission. *Code of Good Practice on Referendums* (CDL-AD(2007)008rev-cor). Explanatory Report, § 9.

<sup>25</sup> „Nieliniowe media audiowizualne” obejmują popularną ostatnio audiowizualną usługę medialną na żądanie; „media internetowe” oznaczają media, które regularnie rozpowszechniają informacje w formie tekstowej, audiowizualnej lub innej w formie elektronicznej (cyfrowej) za pośrednictwem Internetu na swojej własnej stronie internetowej. Taka terminologia została wprowadzona niedawno przyjętą ustawą, zob. Pro media. Zakon Ukraini No 2849-IX wid 13 grudnia 2022 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20> (dostęp 28.12.2023).

Poza określone warunki równości szans zwolenników i przeciwników referendum wykracza prowadzenie agitacji przez każdego wyborcę z własnej inicjatywy i zgodnie z własnymi przekonaniem. Wyborcy zabrania się jednak wydawania jakichkolwiek środków na cele kampanii referendalnej, z wyjątkiem wpłat na fundusz referendalny partii i organizacji społecznych będących podmiotami procesu referendalnego.

4. Specyficzną kwestią jest możliwość udziału władz państwowych w procesie referendalnym, zwłaszcza w zakresie informowania i prowadzenia agitacji referendalnej. Z jednej strony wprawdzie, podobnie jak w procesie wyborczym, bezstronne stanowisko władz i zakaz ingerencji podmiotów władzy w kampanię referendalną jest ważnym środkiem zapewniającym przestrzeganie zasad swobodnego wyrażania woli w referendum (w szczególności w aspekcie swobody kształtowania woli wyborców) i uczciwego referendum, które wykluczają możliwość wywierania presji na wyborców i zniekształcania treści oddanego przez nich głosu. Z drugiej strony jednak referendum rozstrzyga nie kwestie wyboru konkretnych osób, ale kwestie istotne dla życia społeczeństwa i państwa. Szczególnie ważne jest wyjaśnienie treści i znaczenia pytania, które jest poddawane referendum obligatoryjnemu, inicjowanemu i powoływanemu przez władze wyższe. Komisja Wenecka uważa za całkowicie uzasadnione, jeśli organy państwa (przede wszystkim parlament) nagłośnią swój punkt widzenia w debacie społecznej w trakcie referendum, np. w formie dokumentu publicznego, w którym wszystkie aspekty problemu zostaną wyważone i krytycznie stwierdzone. Władze nie powinny jednak nadużywać możliwości wyrażenia swojego punktu widzenia, a już z pewnością nie mogą narzucać go wyborcom.

Ustawa „O ogólnoukraińskim referendum” nie rozwiązuje w pełni problemu roli władz państwowych w informowaniu i prowadzeniu kampanii referendalnej. Podmioty władzy (z wyjątkiem komisji do spraw referendum jako organów administracji procesu referendalnego) nie są zaliczane do podmiotów procesu referendalnego i dlatego nie mogą ingerować w przebieg referendum. Oficjalne przedstawienie stanowiska najwyższych organów władzy państwowej – Rady Najwyższej Ukrainy, Prezydenta Ukrainy – nawet w przypadku referendum obligatoryjnego, nie jest objęte przedmiotem specjalnego informowania o referendum ani oficjalnych materiałów informacyjnych referendum (art. 88 i 92).

Jednocześnie art. 100 ustawy, ustanawiający ograniczenia udziału urzędników państwowych w kampanii referendalnej, przewiduje wyjątek od takiego zakazu dla pracowników służb informacyjnych właściwych organów w przypadku publikowania przez nich oficjalnego stanowiska Prezydenta Ukrainy i Rady Najwyższej Ukrainy stosownie do przedmiotu referendum obligatoryjnego, które nie zawiera komentarzy o charakterze agitacyjnym ani wezwań

do głosowania za lub przeciw w odniesieniu do postawionego pytania referendalnego. Ta niepozorna norma w istocie pośrednio przewiduje uprawnienie Prezydenta i parlamentu do wyrażania stanowiska publicznego (pozbawionego znamion agitacji) i możliwość jego swobodnego rozpowszechniania, ale tylko w odniesieniu do zainicjowanego i zarządzanego przez nich referendum. W przypadku referendum z inicjatywy ludowej nie przewiduje się więc takiego uprawnienia dla określonych podmiotów władzy.

5. Na etapie przygotowawczym referendum szeroko zakrojonym działaniom związanym z zebraniem wymaganych 3 mln podpisów wyborców w niemal wszystkich regionach kraju nieodrodnianie będzie towarzyszyło rozpowszechnianie różnorodnych informacji, które zachęcą wyborców do poparcia propozycji referendum. Tak ukierunkowana informacja nie może mieć obiektywnego i wyważonego charakteru, dlatego należy ją uznać za agitację. Jednocześnie pojawia się pytanie, czy w tym okresie możliwa jest „kontragitacja”, skierowana na przeciwny cel, i jak na tym etapie regulować wszelką działalność agitacyjną.

Ustawa „O ogólnoukraińskim referendum” podejmuje odpowiednią próbę regulacji. Działalność zachęcającą wyborców do poparcia lub niepoparcia inicjatywy referendum na etapie przygotowawczym uznaje się za agitację na rzecz inicjatywy referendum (art. 33). Określenie to ma na celu odróżnienie tych działań od opisanej powyżej agitacji przed referendum.

Zarejestrowana grupa inicjująca ma prawo do swobodnego prowadzenia agitacji na rzecz zaproponowanej przez nią inicjatywy referendum. Ustawa przyznaje także partiom politycznym i organizacjom społecznym prawo do prowadzenia agitacji na rzecz inicjatywy referendalnej, nie wymagając na tym etapie ich rejestracji ani innej oficjalnej identyfikacji jako zwolenników lub przeciwników pytania postawionego w referendum. Jednakże każdy taki podmiot ma obowiązek utworzyć specjalny fundusz agitacji, z którego środków finansuje wszystkie istotne wydatki. W agitowaniu na rzecz inicjatywy referendalnej może wziąć udział również każdy wyborca, lecz – podobnie jak w przypadku agitacji podczas referendum – bez wydawania własnych środków. Na tym etapie do dystrybucji materiałów agitacyjnych stosuje się przepisy dotyczące agitacji referendum.

## PODSUMOWANIE

Prawo konstytucyjne Ukrainy określa miejsce referendum jako instytucji demokracji bezpośredniej w funkcjonowaniu Ukrainy jako państwa opartego na ustroju demokracji przedstawicielskiej. Referendum pełni rolę instytucji pomocniczej, która tylko w wyjątkowych przypadkach przewiduje możliwość

bezpośredniego wyrażenia woli narodu. Konstytucja Ukrainy określa dwa tematy, które można rozstrzygać wyłącznie w drodze referendum: zmianę terytorium Ukrainy i dokonanie zmian w trzech szczególnie rygorystycznych rozdziałach Konstytucji – w tych sprawach decyzji nie może podjąć żaden inny podmiot władzy. Referenda takie zarządza odpowiednio Rada Najwyższa lub Prezydent Ukrainy. Referenda w pozostałych sprawach są fakultatywne pod względem merytorycznym i petycyjne pod względem inicjowania, dlatego też w przypadku pozytywnej inicjatywy ludowej są one ogłaszane (a nie zarządzane) przez Prezydenta Ukrainy.

Ukraina ma ograniczone doświadczenie w przeprowadzaniu referendów. Ustawa „O ogólnoukraińskim referendum” z 2021 r., będąca trzecią taką ustawą w demokratycznej Ukrainie, uwzględnia zarówno pozytywne, jak i negatywne wnioski praktyczne dotyczące stosowania tej formy demokracji bezpośredniej. Uwzględnia także doświadczenia państw europejskich, podsumowane w zaleceniach Komisji Weneckiej (przede wszystkim co do przedmiotu i pytania stawianego w referendum), w niektórych aspektach jednak stosuje te zalecenia, uwzględniając doświadczenia krajowe. W szczególności możliwe jest zgłoszenie tylko jednego pytania do jednego referendum, w połączeniu z zakazem przeprowadzania referendum ogólnoukraińskiego razem z wyborami ogólnokrajowymi. Przewiduje się fakultatywną wstępną kontrolę konstytucyjną pytania referendalnego, którą przeprowadza Sąd Konstytucyjny Ukrainy na wniosek Prezydenta Ukrainy lub grupy 45 deputowanych Rady Najwyższej Ukrainy. Kryterium skuteczności referendum ustala się na podstawie osłabionego wymogu większości: referendum uważa się za przeprowadzone, jeżeli w głosowaniu bierze udział większość elektoratu; decyzję referendum uważa się za podjętą, jeżeli za jedną z dwóch możliwych odpowiedzi („tak” lub „nie”) zagłosowała większość wyborców spośród tych, którzy wzięli udział w głosowaniu.

W części proceduralnej regulacji referendum ustawa „O referendum ogólnoukraińskim” wykorzystuje tam, gdzie to konieczne, podobieństwo procedur referendalnych do procedur wyborczych, ale jednocześnie odzwierciedla istotną specyfikę referendum, w szczególności przy braku analogii do biernego prawa wyborczego i związanej z nim specyfiki stosowania zasady równości szans wobec podmiotów procesu referendalnego.

Analiza obowiązującej regulacji potwierdza, że ustawa „O ogólnoukraińskim referendum” z 2021 r. dość skutecznie rozwiązuje większość problemów wynikających z praktyki referendów w Ukrainie i doświadczeń państw europejskich. Niektóre aspekty regulacji budzą jednak wątpliwości, których ostateczne rozwiązanie może przynieść dopiero praktyka stosowania ustawy, której wciąż brakuje, m.in. ze względu na obiektywne okoliczności reżimu prawnego stanu wojennego.

Praktyczne zastosowanie instytucji referendum może się okazać konieczne w przyszłym procesie akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej. Potrzeba taka może się wiązać nie tyle z pryncypialną decyzją o przystąpieniu do UE, ile z koniecznością nowelizacji niektórych przepisów rozdziałów I i III Konstytucji w celu zapewnienia zgodności z niektórymi podstawowymi normami prawa UE. Społeczeństwo ukraińskie ma nadzieję, że zakończenie rosyjskiej agresji nie będzie wymagało podjęcia decyzji o zmianach terytorium Ukrainy.

Dodatkowe możliwości i kierunki doskonalenia ustawy „O ogólnoukraińskim referendum” mogą wynikać z dogłębnego porównawczego studium prawnego ustawodawstwa referendalnego i praktyki referendów w krajach europejskich, w tym w Polsce.

## BIBLIOGRAFIA

- Auer Andreas. 1996. „Constitutional Justice and Direct Democracy”. *Science and Technique of Democracy* 14: 161–178.
- Barabasz Jurij. 2012. *Naris z konstytucyjnego prawa*. Charkiw: Prawo.
- Beramendi Virginia, Ellis Andrew, Kaufman Bruno i in. 2008. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.
- Bewz Tetjana. 2013. „Wseukrajinski referendumi: inicjatiwi ta realiji”. *Naukowi zapiski IPIEND im. I.F. Kurasa NAN Ukraini* 5(67): 237–253.
- Cronin Thomas E. 2013. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kljuczowski Jurij Bogdanowicz. 2015. „Kriteriji publiczno-prawowoji diezdatnosti gromadjanina”. *Naukowi zapiski NaUKMA* 168 (Juridiczni nauki): 22–28.
- Kljuczowski Jurij Bogdanowicz. 2018. Principi wiborczego prawa: doktrinalne rozuminnja, stan ta perspektiwi zakonodawczoji realizaciji w Ukraini. Kijiw: Waite.
- Sokala Andrzej, Michalak Bartłomiej, Uziębło Piotr. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: LEX.
- Starosolskyj Wołodymyr. 1916. *Das Majoritätsprinzip*. Wien–Leipzig: Franz Deuticke.
- Szapawal Wołodimir Mikołajowicz. 2005. *Suczasnij konstitucionalizm*. Kijiw: Jurinkom Inter.
- Szapawal Wołodimir Mikołajowicz. 2016. *Referendum: Ukrajina i miżnarodnij doswid*. W *Referendum. Doswid Ukraini ta ewropejski standarti*. Red. Wołodimir Szapawal. Kijiw: Centr politiko-prawowich reform.

## AKTY NORMATYWNE

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19770380167/T/D19770167L.pdf> (dostęp 28.12.2023).
- Konstytucja Ukraini (w redakcji wid 1 stycznia 2020 roku). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-bp> (dostęp 28.12.2023).



- Wiborczyj kodeks Ukraini No 396-IX wid 19 grudnja 2019 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (dostęp 28.12.2023).
- Kodeks administratiwnogo sudoczinstwa Ukraini. Zakon Ukraini No 2747-IV wid 6 lipnja 2005 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (dostęp 28.12.2023).
- Pro wibori narodnich deputatiw Ukraini. Zakon Ukraini No 541/97-WRE wid 24 weresnja 1997 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541/97-bp> (dostęp 28.12.2023).
- Pro wseukrajinskij referendum. Zakon Ukraini No 1135-IX wid 26 sicznja 2021 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20> (dostęp 28.12.2023).
- Pro media. Zakon Ukraini No 2849-IX wid 13 grudnja 2022 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20> (dostęp 28.12.2023).
- Pro prawowij režim wojennogo stanu. Zakon Ukraini No 389-VIII wid 12 trawija 2015 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (dostęp 28.12.2023).
- Pro politiczni partiji w Ukraini. Zakon Ukraini No 2365-III wid 5 kwitnja 2001 roku. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (dostęp 28.12.2023).

## DOKUMENTY PRZYJĘTE PRZEZ RADĘ EUROPY

- PACE Resolution 2251 (2019) *Updating Guidelines to Ensure Fair Referendums in Council of Europe Member States*. <https://pace.coe.int/en/files/25325/html> (dostęp 28.12.2023).
- Venice Commission. *Guidelines for Constitutional Referendums at National Level* (CDL-INF(2001)010). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010-e.aspx) (dostęp 28.12.2023).
- Venice Commission. *Referendums in Europe – an Analysis of the Legal Rules in European States* (CDL-AD(2005)034). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-e) (dostęp 28.12.2023).
- Venice Commission. *Opinion on the Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro Concerning the Organisation of Referendums with Applicable International Standards* (CDL-AD(2005)041). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)041-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)041-e.aspx) (dostęp 28.12.2023).
- Venice Commission. *Code of Good Practice on Referendums* (CDL-AD(2007)008rev-cor). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-cor-e) (dostęp 28.12.2023).
- Venice Commission. *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* (CDL-AD(2009)002). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)002-e) (dostęp 28.12.2023).
- Venice Commission. *Revised Guidelines on the Holding of Referendums* (CDL-AD(2020)031). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e) (dostęp 28.12.2023).

## ORZECZNICTWO

- European Court for Human Rights. *Case of Ždanoka v. Latvia*. Grand Chamber Judgment of 16 March 2006. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-72794> (dostęp 28.12.2023).
- Konstitucijnij Sud Ukraini. Riszennja No 1-pp/98 wid 26 ljutogo 1998 roku u sprawi pro wibori narodnich deputatiw Ukraini. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98> (dostęp 28.12.2023).

Konstytucyjny Sud Ukrainy. Riszennja No 3-pn/2000 wid 27 bereznja 2000 roku u sprawi prowsukrajinskij referendum za narodnoju inicjatiwoju. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00> (dostęp 28.12.2023).

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

BBC. 2011. *Vote 2011: UK rejects alternative vote*, 7 May. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-13297573> (dostęp 14.12.2023).

### Streszczenie

Referendum jest instytucją demokracji bezpośredniej, pomocniczą w warunkach ustroju demokracji przedstawicielskiej, w której bezpośrednie podjęcie wiążącej decyzji przez naród jest możliwe jedynie w wyjątkowych przypadkach. Problematyka pogodzenia instytucji referendum narodowego z funkcjonowaniem współczesnego państwa konstytucyjnego analizowana jest na przykładzie regulacji referendum w ustawodawstwie Ukrainy.

Konstytucja Ukrainy przewiduje zarówno referenda obligatoryjne, jak i referenda fakultatywne w sprawach, które w warunkach demokracji przedstawicielskiej należą do kompetencji najwyższych organów państwa (przede wszystkim parlamentu – Rady Najwyższej Ukrainy). Referenda fakultatywne są ogłaszane (a nie zarządzane) przez Prezydenta Ukrainy z inicjatywy ludowej.

Analizie poddano problemy ograniczenia przedmiotu referendum z inicjatywy ludowej, wymogi formułowania pytania referendalnego, a także wstępnej kontroli konstytucyjności pytania stawianego w referendum. Omówiono kryteria podejmowania decyzji w drodze referendum oraz skutki prawne takiej decyzji w przypadku referendum legislacyjnego i referendum dotyczącego pytania o znaczeniu ogólnopaństwowym.

Podkreślane są analogie i zasadnicze różnice pomiędzy procesem referendalnym a procesem wyborczym, które przejawiają się w składzie podmiotów odpowiednich procesów oraz warunkach przestrzegania zasady równości szans w działaniu tych podmiotów, przede wszystkim w procesie agitacji referendalnej.

**Słowa kluczowe:** referendum, demokracja bezpośrednia, demokracja przedstawicielska, przedmiot referendum, pytanie referendalne, skutki prawne referendum, proces referendalny

## INSTITUTION OF ALL-UKRAINIAN REFERENDUM IN THE CONSTITUTIONAL LAW OF UKRAINE (summary)

The referendum is an institution of direct democracy, auxiliary in the conditions of the regime of representative democracy, in which the direct adoption of a binding decision by the people is possible only in exceptional cases. The problems of harmonizing the institute of a national referendum with the functioning of a modern constitutional state are analyzed on the example of the regulation of the referendum in the legislation of Ukraine.

The Constitution of Ukraine envisages both mandatory referendums with exclusive powers and optional referendums on issues that, in the conditions of representative democracy, are assigned to the competence of the highest authorities of the State (first of all, the parliament – the Verkhovna Rada of Ukraine). Optional referendums are initiated by popular initiative and announced (not appointed) by the President of Ukraine.

The problems of limiting a subject of the referendum by popular initiative, requirements for formulating the referendum question, as well as preventive constitutional control of the referendum question are analyzed. The criteria for making a decision by referendum and the legal consequences of such a decision in cases of a legislative referendum and a referendum on an issue in a general form are considered.

The similarities and fundamental differences of the referendum process and the election process are emphasized. These differences are manifested in the set of the subjects of the relevant processes and the conditions for holding the principle of equal opportunities in the activities of these subjects, primarily in the process of referendum campaigning.

**Keywords:** referendum, direct democracy, representative democracy, subject of referendum, question of referendum, legal consequences of referendum, process of referendum