

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Diplomová práce**

**2024**

**Mgr. Yelyzaveta Storchak**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Přímá demokracie a referendum v ukrajinském  
politickém systému**

Diplomová práce

Autorka práce: Mgr. Yelyzaveta Storchak

Studijní program: Politologie

Vedoucí práce: PhDr. Josef Mlejnek, Ph.D.

Rok obhajoby: 2024

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 21.12.2023

Yelyzaveta Storchak

## **Bibliografický záznam**

STORCHAK, Yelyzaveta. *Přímá demokracie a referendum v ukrajinském politickém systému*. Praha, 2024. 117 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Josef Mlejnek, Ph.D.

**Rozsah práce: 161 307**

## **Abstrakt**

Diplomová práce zkoumá roli přímé demokracie a referenda v ukrajinském politickém systému v letech 1991 až 2022. Jako hlavní výzkumná metoda byla zvolena komparativní analýza, jejímž cílem je identifikovat historické kořeny a vývoj přímé demokracie na Ukrajině. Cílem práce je prozkoumat výhody a nevýhody přímé demokracie v politickém systému země, zejména v období prezidentství Volodymyra Zelenského. Práce si klade tři hlavní výzkumné otázky: výhody současného uplatňování přímé demokracie v ukrajinském politickém systému, identifikace nevýhod tohoto přístupu a analýza srovnání nové legislativy přijaté za prezidenta Zelenského s předchozími zkušenostmi s přímou demokracií. Práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část. První část se zabývá klíčovými pojmy a teoretickými aspekty souvisejícími s přímou demokracií a referendem jako jejím nástrojem. Druhá část doplňuje analýzu o historickou retrospektivu referend na Ukrajině a přehled právních předpisů upravujících tuto oblast. Zvláštní pozornost je věnována analýze právních předpisů přijatých za prezidenta Zelenského a jejich významu pro zkušenosti s přímou demokracií na Ukrajině. Studie konstatuje, že mezi výhody přímé demokracie v ukrajinském politickém systému patří modernizace legislativy, elektronizace procesu referenda a zvýšená účast veřejnosti. Studie však identifikuje i nevýhody, jako je dialektická legislativa, zneužívání institutu referenda, rozdělení obyvatelstva a nedostatky vhodné legislativy pro místní referenda. Nová legislativa přijatá prezidentem Zelenským zohledňuje zkušenosti s přímou demokracií tím, že navrhuje mechanismy pro účast obyvatelstva. Její plný dopad a výsledky však vyžadují další monitorování a hodnocení.

## **Abstract**

The thesis examines the role of direct democracy and referendum in the Ukrainian political system between 1991 and 2022. Comparative analysis was chosen as the main research method to identify the historical roots and development of direct democracy in Ukraine. The aim of the paper is to explore the advantages and disadvantages of direct democracy in the country's political system, especially during the presidency of Volodymyr Zelensky. The thesis asks three main research questions: the advantages of the current application of direct democracy in the Ukrainian political system, the identification of the disadvantages of this approach, and an analysis of the comparison of the new legislation adopted under President Zelensky with previous experiences with direct democracy. The

thesis is divided into theoretical and practical parts. The first part deals with key concepts and theoretical aspects related to direct democracy and the referendum as its instrument. The second part complements the analysis with a historical retrospective of referendums in Ukraine and an overview of the legislation governing this area. Particular attention is paid to the analysis of legislation adopted under President Zelensky and its relevance to the experience of direct democracy in Ukraine. The study concludes that the advantages of direct democracy in the Ukrainian political system include the modernization of legislation, the computerization of the referendum process, and increased public participation. However, the study also identifies disadvantages such as dialectical legislation, abuse of the referendum institution, population division and lack of appropriate legislation for local referendums. The new legislation adopted by President Zelensky takes into account the experience of direct democracy by proposing mechanisms for public participation. However, its full impact and results require further monitoring and evaluation.

### **Klíčová slova**

přímá demokracie, referendum, Ukrajina, ukrajinský politický systém, zastupitelská demokracie

### **Keywords**

direct democracy, referendum, Ukraine, Ukrainian political systém, representative democracy

### **Title/název práce**

Direct Democracy and Referendum in the Ukrainian Political System.

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala PhDr. Josefovi Mlejnкови, Ph.D. za cenné rady, trpělivost a odborné vedení práce. Ráda bych také poděkovala své rodině, přátelům a kolegům za jejich stálou podporu a motivaci.

## Obsah

<b>Úvod .....</b>	<b>11</b>
<b>Teorie přímé demokracie a referenda.....</b>	<b>12</b>
<b>Přímá demokracie.....</b>	<b>12</b>
<b>Referendum .....</b>	<b>13</b>
<i>Pojetí referenda .....</i>	<i>13</i>
<i>Kategorie referend.....</i>	<i>14</i>
<i>Předmět referenda .....</i>	<i>16</i>
<i>Přínosy referenda.....</i>	<i>19</i>
<i>Kritika referenda.....</i>	<i>20</i>
<b>Metodologie .....</b>	<b>23</b>
<b>Historická retrospektiva referenda na Ukrajině .....</b>	<b>26</b>
<b>Referendum 1991 .....</b>	<b>26</b>
<i>Souvislosti, důvody.....</i>	<i>26</i>
<i>Normativní a právní úprava referenda. ....</i>	<i>28</i>
<i>Zákon Ukrajiny o referendu z roku 1991 .....</i>	<i>28</i>
<i>Proces schvalování zákona .....</i>	<i>28</i>
<i>Hlavní ustanovení zákona .....</i>	<i>29</i>
<i>Novinky stanovené zákonem .....</i>	<i>30</i>
<i>Zastaralost zákonu.....</i>	<i>30</i>
<i>Hodnocení.....</i>	<i>31</i>
<i>Agitace .....</i>	<i>31</i>
<i>Průběh referenda a výsledky.....</i>	<i>32</i>
<i>Hodnocení.....</i>	<i>34</i>
<b>Období od roku 1991 do roku 1999.....</b>	<b>35</b>
<i>Pokusy o uspořádání referenda .....</i>	<i>35</i>
<b>Referendum 2000 .....</b>	<b>37</b>
<i>Souvislosti, důvody.....</i>	<i>37</i>
<i>Otázka ústavnosti referenda 2000 .....</i>	<i>39</i>
<i>Reakce Ústavního soudu Ukrajiny.....</i>	<i>39</i>



<i>Reakce Benátské komise</i> .....	40
<i>Agitace</i> .....	41
<i>Průzkumy veřejného mínění</i> .....	42
<i>Průběh a výsledky</i> .....	42
<i>Hodnocení</i> .....	44
<b>Období od roku 1999 do roku 2012</b> .....	<b>45</b>
<i>Pokusy o uspořádání referenda</i> .....	45
<i>Pokusy o přijetí nových právních předpisů</i> .....	48
<b>Zákon o referendu z roku 2012</b> .....	<b>49</b>
<i>Registrace návrhu zákona</i> .....	49
<i>Proces schvalování zákona</i> .....	50
<i>Hlavní ustanovení zákona</i> .....	51
<i>Novinky stanovené zákonem</i> .....	53
<i>Reakce opozice na zákon</i> .....	54
<i>Reakce občanských organizací</i> .....	55
<i>Reakce Benátské komise</i> .....	56
<i>Protiústavnost zákona z roku 2012</i> .....	57
<i>Hodnocení</i> .....	60
<b>Období od roku 2013 do roku 2019</b> .....	<b>62</b>
<i>Pokusy o uspořádání referenda</i> .....	62
<i>Zelenského kampaň a odkaz na přímou demokracii a referendum</i> .....	63
<b>Zákon o referendu z roku 2021</b> .....	<b>65</b>
<i>Změna Ústavy</i> .....	65
<i>Registrace návrhu zákona</i> .....	66
<i>Reakce Benátské komise na návrh zákona</i> .....	67
<i>Reakce opozice na návrh zákona</i> .....	69
<i>Proces schvalování zákona</i> .....	70
<i>Hlavní ustanovení zákona</i> .....	71
<i>Přijetí zákona o změnách kapitol I (Obecné zásady), III (Volby. Referendum), XIII Ústavy Ukrajiny (Změny Ústavy)</i> .....	72
<i>O změně území Ukrajiny</i> .....	73
<i>Celostátního významu</i> .....	74
<i>O neplatnosti ukrajinského zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení</i> .....	74

<i>Novinky stanovené zákonem</i> .....	77
<i>Hodnocení zákona odborníky</i> .....	80
<i>Hodnocení</i> .....	82
<b>Období od roku 2020 do roku 2023</b> .....	<b>83</b>
<i>Pokusy o uspořádání referenda</i> .....	83
<b>Srovnání zákonů</b> .....	<b>86</b>
<i>Pojetí referenda</i> .....	86
<i>Předmět referenda</i> .....	86
<i>Vypsání nového referenda</i> .....	87
<i>Předměty zahájení referenda</i> .....	88
<i>Referendum na základě lidové iniciativy</i> .....	88
<i>Průběh referenda</i> .....	89
<i>Iniciativní skupina</i> .....	89
<i>Sběr podpisů</i> .....	90
<i>Agitace</i> .....	90
<i>Komise</i> .....	90
<i>Elektronické referendum</i> .....	90
<b>Přednosti a nedostatky dosavadní aplikace přímé demokracie</b> .....	<b>91</b>
<b>Přednosti</b> .....	<b>91</b>
<b>Nedostatky</b> .....	<b>93</b>
<b>Závěry</b> .....	<b>97</b>
<b>Summary</b> .....	<b>102</b>
<b>Seznam použité literatury</b> .....	<b>107</b>
<i>Odborná literatura</i> .....	107
<i>Elektronické zdroje</i> .....	109
<i>Legislativní dokumenty</i> .....	112
<b>Projekt diplomové práce</b> .....	<b>115</b>

# Úvod

Přímá demokracie a její nástroj, referendum, se staly nedílnou součástí ukrajinské politické scény v letech 1991-2022. Toto období je poznamenáno nejen vznikem nezávislého státu, ale také četnými změnami v politickém systému, které určují pokusy o realizaci principů přímé demokracie. Tato práce se věnuje podrobné analýze vývoje těchto jevů v kontextu ukrajinské politické reality.

V této diplomové práci jsme jako hlavní výzkumnou metodu vybrali komparativní analýzu. Cílem studie je poskytnout podrobnou analýzu historických počátků a vývoje přímé demokracie na Ukrajině, identifikovat výhody a nevýhody jejího uplatnění v politickém systému země. V kontextu zvoleného tématu práce poukáže na aktuální otázky spojené s aktuální legislativní úpravou zavedenou za vlády prezidenta Volodymyra Zelenského.

V práci byly stanoveny následující výzkumné otázky:

- Otázka 1: Jaké jsou přednosti dosavadní aplikace přímé demokracie v ukrajinském politickém systému?
- Otázka 2: Jaké nedostatky lze u ní identifikovat?
- Otázka 3: Jakým způsobem reaguje nová legislativa zavedená v době vlády prezidenta Zelenského na dosavadní zkušenosti s přímou demokracií?

Pro dosažení tohoto cíle bude práce rozdělena na teoretickou a praktickou část. V teoretické části budou zdůrazněny klíčové pojmy a teoretické aspekty související s přímou demokracií a uplatňováním referenda jako jejího nástroje. Praktická část doplní analýzu o historickou retrospektivu referend na Ukrajině a podrobný přehled právních předpisů upravujících tuto oblast. Zvláštní pozornost je věnována analýze právních předpisů zavedených za vlády prezidenta Zelenského a jejich významu pro zkušenosti s přímou demokracií na Ukrajině.

# Teorie přímé demokracie a referenda.

## Přímá demokracie

Proces demokratizace se stal celosvětovým, což vedlo ke zvýšenému zájmu o demokratické instituce a rostoucí praxi jejich uplatňování. To platí zejména pro instituce přímé demokracie, které jsou založeny na jednom z hlavních demokratických principů – principu moci lidu. V největší míře lze tento princip realizovat prostřednictvím institutu referenda. Studium institutu referenda v teoriích demokracie je zvláště aktuální vzhledem k tomu, že v zavedených demokraciích existuje řada připomínek k jeho uplatňování, zatímco ve společnostech procházejících politickou transformací s nestabilními politickými systémy je referendum považováno za jednu z mála demokratických procedur.

Klasik francouzského konstitucionalismu Léon Duguit již v roce 1908 definoval přímou demokracii tak, že ji spojil s funkcí státní moci. Podle autora národ sám přímo vyjadřuje suverénní vůli a vykonává nejrůznější funkce státu.<sup>1</sup> Tento typ vlády se v tradiční terminologii nazývá přímá vláda. Naopak, poznamenal, sbor občanů může jmenovat jednoho nebo více jednotlivců, skupinu nebo několik skupin jednotlivců, aby byli jeho zástupci, tj. s vůlí, kterou odrážejí, bude nakládáno, jako by to byla vůle sboru občanů, národa. Tento typ vlády se nazývá vláda reprezentace neboli zastupitelská vláda. Z teorie reprezentace, která vychází z mandátu uděleného národem parlamentu, vyplývá, že reprezentativní mohou být pouze volené instituce.<sup>2</sup> Jak vyplývá z výše uvedeného citátu, tento odborník také spojoval zastupitelskou formu demokracie s přímou demokracií, přičemž druhou jmenovanou považoval za primární. Klasik ukrajinské ústavní vědy Viktor Pohorilko kdysi zdůraznil prioritu ústavní definice přímé demokracie před demokracií zastupitelskou.<sup>3</sup> O něco později však jiný známý ukrajinský

---

<sup>1</sup> Patterson, E. W. (1923). *Review of Traité de Droit Constitutionnel, by L. Duguit*. Harvard Law Review, 36(7), 894–896. <https://doi.org/10.2307/1328476>. str. 3-4.

<sup>2</sup> Tamtéž.

<sup>3</sup> Pohorilko, V. F. (2001). *Konstytutsiyno-pravovi formy bezposerednoyi demokratiyi v Ukrayini: problemy teorii i praktyky*. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrayiny. str. 6-7.

konstitucionalista Jurii Barabaš poznamenal, že "...obecně je poměr mezi formami přímé a zastupitelské demokracie při výkonu moci lidem poměrně spornou otázkou."<sup>4</sup>.

Britský politolog a průkopník používání kvantitativních metod při studiu role stran v moderních demokraciích Ian Budge se domnívá, že přímá demokracie je "...režim, v němž dospělí občané společně diskutují a přijímají nejdůležitější politická rozhodnutí a jejich hlas rozhoduje o jejich budoucím jednání."<sup>5</sup>.

Zastánci přímé demokracie jsou přesvědčeni, že v zájmu lepšího seburčení občanů by se demokratická práva neměla omezovat pouze na politické rozhodování a stát by měl systém přímé volby rozšířit na všechny veřejné instituce.

Přes množství teoretických prací, které zdůrazňují pozitivní účinky přímé demokracie, jsou však empirické důkazy smíšené. Praxe ukazuje, že instituce přímé demokracie ne vždy omezují manipulaci s veřejným míněním, které aktivně využívají lobbisté vládnoucí elity pro své korporátní zájmy. Je zřejmé, že vztah mezi institucemi přímé demokracie, politikou, voličskými preferencemi a dalšími faktory je nesmírně složitý, a proto je obtížné posoudit jejich roli při určování výsledků politiky. V závislosti na zvoleném přístupu, prioritách a jejich vzájemné provázanosti se výsledky mohou značně lišit.

## Referendum

### Pojetí referenda

Referendum v klasickém slova smyslu je mechanismus přímého rozhodování občanů o klíčových otázkách veřejné správy prostřednictvím hlasování. Tento nástroj slouží k určení postoje celostátního volebního orgánu k různým otázkám veřejného života v celé zemi nebo v

---

<sup>4</sup> Barabash, Y.G. (2013). *Voprosy neposredstvennoy demokratii v teorii i praktike konstitutsionnogo prava Ukrainy*. Ezhegodnik ukrainskogo prava. Nats. akad. pravov. nauk Ukrainy. No. 5, str. 125.

<sup>5</sup> Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, MA: Polity Press. str. 35

určitému regionu.<sup>6</sup> Předmět hlasování je jasně vymezen příslušným zákonem a slouží jako základ pro hlasování.

V odborné literatuře je referendum považováno za formu přímé demokracie, která spočívá v přímém vyjádření vůle zákonem stanoveného počtu občanů ke konkrétním společensky významným otázkám.<sup>7</sup>

Viktor Pohorilko a Valerii Fedorenko v první ukrajinské monografii věnované referendům, konkrétně v knize *Referendum na Ukrajině: historie a současnost*, definovali referendum jako prioritní formu přímé demokracie, jejímž obsahem je přijetí normativních ustanovení ústavy, zákonů a dalších nejdůležitějších rozhodnutí celostátního a místního významu občany Ukrajiny hlasováním.<sup>8</sup>

Účel referenda lze podle výše uvedených definic označit za instrumentální, schopný vyvolat aktivní účast občanů na řešení důležitých státních otázek. Takový mechanismus je realizací přímé demokracie, jejímž cílem je rozhodování při hlasování a posilování principů demokracie.

## Kategorie referend

Existuje několik základních typů referend, které se liší svou povahou a dopadem na politický proces. V této práci se budeme zabývat třemi hlavními aspekty kategorizace referend: podle závaznosti výsledku, podle právní nutnosti a podle teritoriality.

Podle teritoriality se referenda dělí na celostátní, regionální a místní.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Cronin, Th. (1989). *Direct Democracy: The Politics of the Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge. str. 617.

<sup>7</sup> Butler, D., & Ranney, A. (1978). *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. American Enterprise Institute. United States of America. str. 5.

<sup>8</sup> Pohorilko, V. F., & Fedorenko, V. L. (Monograph, 2008). *Referendum v Ukrajině: istoriya i suchasnist*. Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrajiny. str. 54.

<sup>9</sup> Klíma, K. (2011)., *Státověda*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Celostátní referendum se koná na celém území státu a obvykle zahrnuje celý volební korpus. Název takového referenda se může v jednotlivých zemích lišit, může se například nazývat celostátní, celostátní nebo republikové referendum. Příkladem může být Ukrajina, kde ústava definuje celostátní referendum.

Regionální referendum se koná v rámci samostatného subjektu federálního státu nebo země. Taková referenda se mohou týkat otázek důležitých pro určitý region a umožňují obyvatelům tohoto regionu vyjádřit svůj názor na místní úrovni. Příkladem je Německo, kde se regionální referenda mohou konat v jednotlivých spolkových zemích.<sup>10</sup>

Místní referendum se koná na území autonomního celku nebo jiné administrativně-územní jednotky. Takového referenda se mohou zúčastnit pouze občané, kteří na daném území žijí a mají právo volit. Týká se otázek místní samosprávy a má význam pouze pro dané území. Taková referenda se mohou konat z iniciativy občanů nebo z rozhodnutí místních orgánů.

Podle zákonné nutnosti se dělí referenda povinná a nepovinná.<sup>11</sup>

Povinná referenda se konají v zákonem jasně vymezených případech a stávají se nedílnou součástí přijímání důležitých rozhodnutí, která nelze řešit jinak. Projekty předložené k povinnému referendu mohou být přijaty, pokud se pro ně vysloví většina voličů.<sup>12</sup> Příkladem může být Švýcarsko, kde ústava jasně definuje povinná a nepovinná referenda.<sup>13</sup> Na Ukrajině se podle ústavy koná povinné referendum o otázkách týkajících se změny ústavy nebo změny některých jejích částí.

Fakultativní referendum je méně přísné než povinné referendum a může se konat, ale není povinné. Důležitým rysem fakultativního referenda je, že se může konat pouze v případě, že existuje občanská iniciativa, čímž se dosahuje rovnováhy mezi přáním veřejnosti a

---

<sup>10</sup> Altman, David. (2011). *Direct Democracy Worldwide*.

<sup>11</sup> Klíma, K. (2011)., *Státověda*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

<sup>12</sup> Tamtéž.

<sup>13</sup> Altman, David. (2011). *Direct Democracy Worldwide*.

reprezentací moci. I přes svou nepovinnou povahu však mohou výsledky nepovinného referenda ovlivnit rozhodování, i když nezavazují orgány k jejich okamžité realizaci.<sup>14</sup>

Podle závaznosti výsledku se referenda dělí na závazná a doporučující.<sup>15</sup>

Rozhodnutí přijatá v závazných referendech jsou právně závazná a mají politické a právní důsledky. V tomto případě jsou orgány povinny splnit vůli voličů vyjádřenou v referendu. Příkladem může být ukrajinská ústava, která stanoví závazné referendum o změně území země nebo o změně některých částí ústavy. V jiných zemích, například v Maďarsku a Portugalsku, může být referendum buď povinné, nebo poradní. V těchto případech se rozhodnutí v referendu stává závazným pouze za určitých podmínek, jako je účast většiny voličů.<sup>16</sup>

Na rozdíl od závazných referend nezavazují doporučující referenda orgány k přijetí rozhodnutí v souladu s výsledky hlasování. Jejich rozhodnutí nemají přímé právní důsledky a úřady mohou vyjádřené stanovisko občanů ignorovat. Tato referenda se konají za účelem zjištění veřejného mínění. Příkladem může být Litva, kde se konzultativní referenda používají k rozhodování o nejdůležitějších otázkách celostátního významu. Naproti tomu ve Španělsku mohou být konzultativnímu referendu předložena zvláště důležitá politická rozhodnutí. Výsledky konzultativních referend však mohou ovlivnit rozhodování úřadů, i když nejsou právně závazné.<sup>17</sup>

## Předmět referenda

Existují různé přístupy k úpravě rozsahu (hranic) působnosti subjektů referenda. První postoj vychází z toho, že předmětem referenda mohou být jakékoli otázky státního a

---

<sup>14</sup> Altman, David. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. str. 26.

<sup>15</sup> Klíma, K. (2011)., *Státověda*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

<sup>16</sup> Altman, David. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. str. 26.

<sup>17</sup> Tamtéž.



společenského významu, jejichž důležitost je dána okruhem subjektů referendové iniciativy (ze strany orgánů nebo z lidové iniciativy) - to znamená, že neexistují žádná omezení<sup>18</sup>.

Jiný přístup vychází z toho, že předmětem referenda může být výhradně sféra právních vztahů, která je přímo specifikována v právních předpisech dané země. Například se může jednat výhradně o změny ústavy státu, které vyžadují závazné vyjádření vůle lidu. I když tento přístup se samozřejmě nemusí omezovat pouze na obligatorní referenda, neboť jde o stanovení konkrétní oblasti právních vztahů, ve vztahu, k nimž lze referendum konat. Další přístup je opakem předchozího, neboť vychází z toho, že předmětem tohoto nástroje může být okruh otázek, pro které zákon nestanoví přímý zákaz.<sup>19</sup>

Stanovení určitého omezeného (konkrétního) výčtu otázek, které mohou být předloženy referendu, na legislativní úrovni samozřejmě vylučuje možné problémy s určením jeho předmětu. Na jedné straně stanovení striktního omezení rozsahu právních vztahů, které budou předmětem, může být negativním signálem, který bude znamenat zúžení demokratických principů, na nichž jsou moderní společnosti postaveny, neboť bude v rozporu s ustanoveními, podle nichž je lid jediným zdrojem moci.

Na druhou stranu absence jakéhokoli omezení předmětu může představovat hrozbu střetu moci se zastupitelskými orgány. Kromě toho je třeba mít na paměti, že z povahy referenda vyplývá, že rozhodování mas lidu zjevně není kompetentní, ale spíše emocionální, hraničící s populismem a někdy i za jeho hranicí, což v důsledku představuje velkou hrozbu manipulativního využití tohoto institutu. Proto by měl být přístup ke stanovení kritérií a hranic předmětu referenda vyvážený. Rozsah právních vztahů, které mohou být předmětem závazného referenda, je obvykle jasně upraven. V případě fakultativního referenda je předmět širší a méně vymezený, neboť zahrnuje poměrně široký okruh právních vztahů.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Kabaeva, B. T. (2017). *K voprosu o predmete referenduma*. Nauka, novye tekhnologii i innovatsii, Obshchestvennoe obedinenie Obshchestvennaya akademiya uchenykh Kyrgyzskoy Respubliki. str 131-134.

<sup>19</sup> Tamtéž.

<sup>20</sup> Tamtéž.

Ústavní doktrína zahraničních zemí používá pro klasifikaci tohoto institutu přímé demokracie různá východiska. Americké badatele David Butler a Austin Ranney rozlišují referendum ústavní, zákonodárné (legislativní), mezinárodněprávní a správní.<sup>21</sup> Předmětem legislativního referenda může být jakýkoli návrh zákona nebo zákon, který vstoupil v platnost. Existují dva typy legislativního referenda: zamítavé referendum, které stanoví úplné nebo částečné zrušení textu zákona (článek 75 italské ústavy<sup>22</sup>, část 2 článku 89 švýcarské ústavy<sup>23</sup>), nebo kladné (ratifikační) referendum (článek 11 francouzské ústavy).<sup>24</sup> Referenda o mezinárodněprávních otázkách se konají za účelem zjištění vůle voličů při řešení důležitých mezinárodních otázek.

Kromě tradičních ústavních změn se konají referenda o otázkách, které způsobují polarizaci veřejného mínění a vyvolávají silné emoce ve společnosti. Jedná se zejména o otázky související s morálními otázkami (přípustnost rozvodu – Itálie v roce 1974, Irsko v roce 1986 a 1995, přípustnost potratů – Itálie v roce 1981, Irsko - 1983 a 1994), členství v mezinárodních organizacích (Dánsko, Norsko, Irsko, Velká Británie – členství v EU, Španělsko – členství v NATO, Irsko, Dánsko, Francie, Rakousko, Švédsko, Finsko – ratifikace Maastrichtské smlouvy) nebo otázky tzv. nové politiky (referendum o jaderných elektrárnách v Rakousku a Švédsku).<sup>25</sup>

Předmět referenda je obecným ukazatelem přípustného okruhu otázek, o nichž lze veřejně hlasovat – v závislosti na právním rámci může být velmi omezený nebo velmi široký. Samotný předmět referenda je hodný pozornosti a regulace, ale úzce souvisí s návrhem referenda, který je jeho logickým pokračováním.

---

<sup>21</sup> Butler, D., & Ranney, A. (1978). *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. American Enterprise Institute. United States of America. str. 89.

<sup>22</sup> Uleri, P.V. (1996). *Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime*. In: Gallagher, M., Uleri, P.V. (eds) *The Referendum Experience in Europe*. Palgrave Macmillan, London. str. 109.

<sup>23</sup> Trechsel, A.H., Kriesi, H. (1996). *Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system*. In: Gallagher, M., Uleri, P.V. (eds) *The Referendum Experience in Europe*. Palgrave Macmillan, London. str. 199-201

<sup>24</sup> Morel, L. (1996). *France: towards a less controversial use of the referendum?*. In: Gallagher, M., Uleri, P.V. (eds) *The Referendum Experience in Europe*. Palgrave Macmillan, London. str. 70

<sup>25</sup> Gallagher, M., & Uleri, P.V. (1996). *The referendum experience in Europe*.

## Přínosy referenda

Hlavní myšlenkou referenda je jeho role jako vyjádření suverenity lidu a záruky občanských práv a svobod. Zakotvení referenda v legislativě země je ve skutečnosti zárukou občanských práv a svobod. Referendum je doplňkem zastupitelské vlády a umožňuje soudržnost mezi orgány a občany. Slouží také jako pojistka proti špatným rozhodnutím, která by mohla být pro společnost škodlivá.<sup>26</sup>

Referendum je doplňkem zastupitelské vlády, umožňuje soudržnost mezi zastupitelskými orgány a občany a slouží jako určitá pojistka proti rozhodnutím, která by mohla být škodlivá pro většinu společnosti. tj. referendum je nástrojem voličů ke kontrole zastupitelské vlády. Představitelé moci mají zase možnost zjistit nálady a názory občanů, což jim umožňuje zohlednit je při výkonu svých pravomocí.<sup>27</sup>

Přímé hlasování v referendu vede k maximální publicitě a otevřenosti zákonodárského procesu a vůle vyjádřená bez prostředníků jasně odráží potřeby občanů.

Důležitou výhodou referenda je jeho legitimita, která zajišťuje stabilitu a umožňuje efektivní plánování politiky. V kontextu nestálých voličů a častých změn politických preferencí se referenda stávají prostředkem, který zaručuje podporu rozhodnutí.<sup>28</sup>

Referendum není jen prostředkem k řešení konkrétních otázek, ale přispívá také k diskusi o společenských a morálních otázkách a mění postoje veřejnosti. Občané vnímají výsledek referenda jako mandát k jeho realizaci, což aktivizuje občanské vědomí a sociální soudržnost.

---

<sup>26</sup> Lord, C. (2021). *Referendums and Democratic Theory*. In: Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of European Referendums*. Palgrave Macmillan, Cham.

<sup>27</sup> Moskaljuk, O. V., & Markova, A. O. (2015). *Perevahy ta nedoliky instytutu referendumu*. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, 30(1), 81–84. str. 82.

<sup>28</sup> Tamtéž.

## Kritika referenda

Navzdory výše uvedeným výhodám lze identifikovat i opačnou stranu instituce referenda.

Jednou z hlavních nevýhod referenda je nízká úroveň právní kultury obyvatelstva.<sup>29</sup> Otázky předkládané v referendu poměrně často vyžadují odborné znalosti. V souladu s tím se v zemích, kde je nízká úroveň vzdělání a voliči jsou málo vzdělaní, zvyšuje manipulace s názory a organizace referenda se stává imitací demokratického institutu. Výsledkem je zkreslení skutečné vůle většiny. Cestou k překonání tohoto nedostatku je plné informování občanů o otázkách, o nichž se bude hlasovat, a vzdělávání obyvatelstva jako celku. V této souvislosti je zvláštní role při provádění referenda přisuzována médiím, která mohou zkreslováním informací a využíváním mýtů výsledky referenda významně ovlivnit.

Referendum ze své podstaty předpokládá jednoznačnou odpověď na položenou otázku, která neumožňuje předběžnou diskusi o návrhu s možností jeho změn.<sup>30</sup> To znamená, že nastává situace, kdy voliči musí hlasovat o projektu jako celku a občané nemají možnost podpořit pouze jednu nebo více jeho částí. To ve skutečnosti vede k nivelizaci významu referenda.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že formulace otázky v referendu je důležitým prvkem organizace lidového hlasování. Vždyť slovní vyjádření použité v otázce může mít významný vliv na konečný postoj občanů, a tedy i na výsledky hlasování. to umožňuje organizátorům referenda manipulovat s veřejným míněním.

Dalším důležitým aspektem referend je požadavek minimální volební účasti, aby byly výsledky platné. Stanovení prahu má zajistit, aby rozhodnutí odráželo vůli významné části obyvatelstva, může však také způsobit problémy. Nízká volební účast může zpochybnit legitimitu výsledků, protože rozhodnutí může být přijato menšinou, nikoli reprezentativní

---

<sup>29</sup> Palieyeva, Y.S. (2013) *Referendum – zahalnovyznanyy demokratychnyy instytut: istoriya i suchasnist*. Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu ekonomiky ta prava imeni Alfreda Nobelya : nauk. zhurn., D. – Seriya: Yurydychni nauky. – Dnipropetrovsk. 1(4). 43–50. str. 45-47.

<sup>30</sup> Tamtéž.

většinou.<sup>31</sup> Vzhledem k rostoucí roli volební neúčasti vyvstává důležitá otázka, zda může referendum zohlednit názory většiny obyvatel země nebo samostatné administrativně-územní jednotky.<sup>32</sup>

Další důležitou otázkou je ústavní status referenda. Jasně definovaná právní ustanovení zajišťují, aby se referenda konala v rámci stanovených právních norem a zásad. Absence vyváženého právního rámce pro referenda může vést k nejasnostem a sporům, což může narušit důvěryhodnost procesu referenda.<sup>33</sup>

Ústavní rámec by se měl zabývat klíčovými aspekty, jako je rozsah otázek, které mohou být předloženy k referendu, postupy při provádění referenda a právní důsledky jeho výsledku. Pevný ústavní rámec přispívá ke stabilitě a legitimitě procesu referenda, zabraňuje svévolným změnám a posiluje důvěru veřejnosti.

Řádně stanovený právní rámec ovlivňuje také zahájení referenda. Otázka zahájení referenda je obzvláště důležitá, neboť proces určování toho, kdo a za jakých podmínek může svolat lidovou konzultaci, může ovlivnit objektivitu a legitimitu samotného referenda. Příliš komplikované podmínky pro zahájení referenda z lidové iniciativy mohou proces prodlužovat a prodražovat. To může občany odradit od aktivní účasti z důvodu časových a finančních omezení.<sup>34</sup>

Dalším problémem může být možnost zneužití procesu referenda. Existuje riziko, že určité politické nebo skupinové zájmy mohou referendum využít k dosažení svých vlastních cílů, i když nemusí být v obecném zájmu společnosti. Například politické skupiny mohou referendum využít k prosazování určitých názorů nebo k obsazení určitých politických pozic.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*.

<sup>32</sup> Moskaljuk, O. V., & Markova, A. O. (2015). *Perevahy ta nedoliky instytutu referendumu*. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, 30(1), 81–84. str. 83.

<sup>33</sup> Tierney, S. (2009), *Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry*. *The Modern Law Review*, 72: 360-383

<sup>34</sup> Tamtéž.

<sup>35</sup> Trueblood, L. (2018). *The uses and abuses of referendums*. University of Oxford.

Proto nelze referendum zneužívat, nemůže být alternativou k zastupitelské moci parlamentu a nelze ho využívat k podkopávání parlamentní demokracie a její ústavní legitimacy a oprávněnosti.

Lze tvrdit, že referendum bude účinným nástrojem výkonu práva na svrchovanost lidu pouze tehdy, pokud je stát demokratickou společností s politickou a ekonomickou stabilitou; pokud veřejné mínění není dezorientováno manipulativními hesly a apely, stejně jako falešnými společenskými hodnotami; pokud existuje dostatečné informační zajištění, které občanům umožní jasně pochopit výhody a nevýhody ustanovení předkládaných k referendu.

# Metodologie

V této práci byla jako hlavní výzkumná metoda zvolena metoda komparativní. Podle definice francouzských vědců Matteiho Dogana a Dominique Pelassyho je cílem komparativní politologie získat více vysvětlující než popisný charakter, aby bylo možné každou konkrétní studii zasadit do širšího kontextu.<sup>36</sup>

Srovnávací analýza může být synchronní a diachronní a pro tuto práci je zvolena druhá z nich. Volba diachronního přístupu ve srovnávací analýze nám umožňuje proniknout do historického vývoje zkoumaného objektu, což nám umožňuje vidět mnohostrannou perspektivu. Na rozdíl od synchronní analýzy, která se zaměřuje na konkrétní časový okamžik, sleduje diachronní přístup trajektorii zkoumaného objektu v různých časových obdobích.<sup>37</sup>

Vymezení předmětu komparace, stanovení cílů a stanovení kritérií pro komparaci – vystupují jako základní pravidla pro provádění komparativní analýzy.<sup>38</sup>

Cílem komparace je analyzovat politologický vývoj přímé demokracie na Ukrajině v letech 1991 až 2022. Přímá demokracie je poměrně široký pojem, který zahrnuje velké množství forem a nástrojů. Z tohoto důvodu jsme si pro konkretizaci naší studie vybrali institut referenda, který na Ukrajině prošel největšími změnami a kontroverzemi.

Předmětem komparace jsou referenda konaná na Ukrajině, jakož i zákony o referendu přijaté v letech 1991-2021.

---

<sup>36</sup> Rose, R., & Mackenzie, W. J. M. (1991). Comparing Forms of Comparative Analysis. *Political Studies*, 39(3), 446-462.

<sup>37</sup> Říchová, B. (2007). Komparativní politologie. In: CABADA, Ladislav - KUBÁT, Michal. Úvod do studia politické vědy. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 68–95. ISBN 978-80-7380-076-5. str. 80.

<sup>38</sup> Tamtéž. str. 79.

Hlavní část práce bude představena jako politologická analýza konaných referend a jejich právního rámce. Pozornost bude věnována 2 referendům konaným na Ukrajině v letech 1991 a 2000. Referenda budou analyzována a prezentována podle následujících kritérií komparace: jak bylo referendum iniciováno a jaké byly důvody, právní rámec referenda a podmínky platnosti z hlediska ústavnosti referenda, jakož i podmínky platnosti z hlediska výsledků a účasti. Shrnutí a hodnocení referenda podle vybraných kritérií bude uvedeno v kapitolách Hodnocení.

Nedílnou součástí konání referenda v dané zemi je právní rámec, kterým se referendum řídí. V práci budou analyzovány hlavní zákony upravující ukrajinské referendum, konkrétně zákony z let 1991, 2012 a 2021. Právní akty budou představeny nejen z politologického hlediska, kdy budou ukázány okolnosti, za nichž byl zákon přijat, a reakce opozice a dalších institucí na zákon, ale také z hlediska ústavnosti. Analýza právních aktů bude provedena podle následujících kritérií komparace: proces přijetí zákona, projednání zákona opozicí a dalšími organizacemi (Benátská komise, organizace občanské společnosti, Ústavní soud Ukrajiny), důvody zániku zákona (v případě zákonů z let 1991 a 2012). Shrnutí a hodnocení zákona podle stanovených kritérií bude uvedeno v kapitolách Hodnocení. V závěru práce bude rovněž porovnán obsah všech tří zákonů.

Analýza referend a zákonů bude vycházet z primárních zdrojů, včetně legislativních aktů, návrhů zákonů, rozhodnutí Ústavního soudu Ukrajiny a dekretů prezidenta Ukrajiny. Studie diskusí o referendech a návrzích zákonů bude vycházet z veřejně dostupných mediálních materiálů zveřejněných v průběhu příslušných diskusí. Je třeba poznamenat, že vzhledem k omezenému množství informací o zákonech z roku 1991 týkajících se počátečního období nezávislosti Ukrajiny může být provedení analýzy omezené.

V závěru práce budou formulovány odpovědi na následující výzkumné otázky.

- Otázka 1: Jaké jsou přednosti dosavadní aplikace přímé demokracie v ukrajinském politickém systému?
- Otázka 2: Jaké nedostatky lze u ní identifikovat?
- Otázka 3: Jakým způsobem reaguje nová legislativa zavedená v době vlády prezidenta Zelenského na dosavadní zkušenosti s přímou demokracií?



V důsledku toho je cílem této práce systematicky analyzovat historický vývoj přímé demokracie na Ukrajině pomocí komparativní diachronní metody a výsledky výzkumu budou prezentovány v hodnotících částech a závěru práce.

# Historická retrospektiva referenda na Ukrajině

V předsovětském a sovětském období dějin ukrajinské státnosti se referenda, navzdory objektivní potřebě jejich konání, nepraktikovala ani na celostátní, ani na místní úrovni. Formálně bylo právo lidu na referendum na území SSSR poprvé zakotveno v ústavě z roku 1936.<sup>39</sup> Mnohem později, v ústavě Sovětského svazu z roku 1977<sup>40</sup>, zákonodárce odstranil kasuistiku ztotožňování referenda s průzkumy veřejného mínění. V článku 5 Základního zákona z roku 1977 tak byly zakotveny dvě formy přímé demokracie: celostátní diskuse a celostátní hlasování (referendum SSSR).<sup>41</sup> Právní předpisy bývalého SSSR však zpočátku neobsahovaly vůbec žádné právní mechanismy a později účinné právní mechanismy pro pořádání referend, což znemožňovalo výkon příslušného subjektivního práva.

Z historického hlediska přechod k demokracii a politickému pluralismu na Ukrajině a ve východní Evropě na konci XX. století, doprovázený revolučními změnami v politických institucích a veřejném vědomí, aktualizoval přehodnocení teoretických základů konstitucionalismu v široké komparativní perspektivě.

## Referendum 1991

### Souvislosti, důvody

Známé události z 19.-21. srpna 1991, spojené s pokusem Státního výboru pro výjimečný stav provést vojenský převrat a uzurpovat moc v Moskvě, vedly k faktickému rozpadu bývalého SSSR a k růstu národní identity svazových a autonomních republik, k

---

<sup>39</sup> *Constitution of 1936*. Encyclopedia of Russian History. Retrieved December 20, 2022 from Encyclopedia.com: <https://www.encyclopedia.com/history/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/constitution-1936>.

<sup>40</sup> *Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics: adopted at the seventh (special) session of the Supreme Soviet of the USSR, Ninth Convocation, on October 7, 1977 (1977)*. Moscow: Novosti Press Agency, str. 5.

<sup>41</sup> Tamtéž.

ustavení politických elit v nich, které nečinily svou budoucnost závislou na budoucnosti sovětské federace a jediné vládnoucí komunistické strany v ní.

Například na Ukrajině Nejvyšší rada přijala rezoluci č. 1428 *"O politické situaci na Ukrajině a okamžitých opatřeních Nejvyšší rady Ukrajiny k vytvoření podmínek pro to, aby se v budoucnu neopakoval vojenský převrat"*.<sup>42</sup> Na základě této rezoluce byla vytvořena parlamentní komise pro legislativu a zákonnost. Tato komise měla za úkol dokončit zavedení změn do Ústavy Ukrajiny, které souvisejí se zřízením instituce prezidentství v republice. Dále měla urychlit vytvoření Ústavního soudu Ukrajiny. Společně s kabinetem ministrů Ukrajiny měla komise připravit a předložit parlamentu návrh usnesení o postupu dočasné účinnosti některých zákonů SSSR na území republiky do doby přijetí příslušných zákonů Ukrajiny.

Současně Nejvyšší rada Ukrajinské SSR vydala usnesení *"O vyhlášení nezávislosti Ukrajiny"* o konání referenda 1. prosince 1991 o potvrzení aktu o nezávislosti Ukrajiny.<sup>43</sup> Kromě toho Nejvyšší rada Ukrajiny přijala usnesení *"O politické situaci na Ukrajině a okamžitých opatřeních Nejvyšší rady Ukrajiny k vytvoření podmínek pro neopakování vojenského převratu v budoucnu"*, v němž uznala nutnost vytvořit Radu obrany Ukrajiny, vojenské útvary podřízené republikovým orgánům a Republikánskou gardu a také urychlit vytvoření Ústavního soudu Ukrajiny.<sup>44</sup> Vládě bylo uloženo zorganizovat převod podniků svazové podřízenosti do ukrajinského vlastnictví, zavést vlastní měnu a zajistit její konverzi.

Za účelem vymezení státního území, právního postavení státních orgánů, majetkových práv a povinností Ukrajiny přijala Nejvyšší rada Ukrajiny zákon *"O nástupnictví Ukrajiny"* ze dne 12. září 1991.<sup>45</sup> Podle tohoto zákona se Ukrajina stala právním nástupcem Ukrajinské SSR

---

<sup>42</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (vid 24 serpnia 1991) № 1428-XII. *Pro politychnu situatsiyu v Ukrayini ta nevidkladni zakhody Verkhovnoyi Rady Ukrayiny shchodo stvorennia umov dlia nedopushchennia u maibutnomu viys'kovoho perevorotu*. Kyiv.

<sup>43</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayins'koyi RSP (vid 24 serpnia 1991) № 1427-XII. *Pro proholoshennya nezalezhnosti Ukrayiny*. Kyiv.

<sup>44</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid (24 serpnia 1991) № 1428-XII. *Pro politychnu obstanovku na Ukrayini i nehayni diyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny po stvorenniu umov nepovtorennia nadali viys'kovoho perevorotu*. Kyiv.

<sup>45</sup> Zakon Ukrayiny (vid 9.12.1991) № 1543-XII. *Pro pravonastupnytstvo Ukrayiny*. Kyiv.

a částečně i SSSR. Zákon stanovil, že Nejvyšší rada je od okamžiku vyhlášení nezávislosti nejvyšším orgánem státní moci na Ukrajině. Až do přijetí nové ústavy Ukrajiny platila ústava Ukrajinské SSR a zákony a akty Ukrajinské SSR zůstávaly v platnosti, pokud neodporovaly zákonům Ukrajiny. Ukrajina uznala své závazky vyplývající z ratifikovaných mezinárodních smluv SSSR a stala se právním nástupcem práv a povinností vyplývajících ze smluv SSSR, pokud neodporovaly Ústavě Ukrajiny a zájmům země. Občané SSSR, kteří v době vyhlášení nezávislosti pobývali na území Ukrajiny, se stali občany Ukrajiny. Ukrajina zaručila lidská práva všem svým občanům v souladu s mezinárodními dokumenty o lidských právech.<sup>46</sup>

## Normativní a právní úprava referenda.

Právním základem pro konání referenda v roce 1991 byly: Zákon Ukrajiny *O celoukrajinském a místním referendu*<sup>47</sup> ze dne 3. července 1991; Usnesení Nejvyšší rady Ukrajiny *O zajištění celoukrajinského referenda a volby prezidenta Ukrajiny a vytvoření rovných podmínek pro prezidentské kandidáty* ze dne 11. října 1991<sup>48</sup>; Usnesení Nejvyšší rady Ukrajiny *O podobě hlasovacího lístku pro hlasování v celoukrajinském referendu* ze dne 11. října 1991<sup>49</sup>.

## Zákon Ukrajiny o referendu z roku 1991

### *Proces schvalování zákona*

Poslední úsek staletého boje Ukrajinců za nezávislost ve dvacátém století, od přijetí Deklarace o státní svrchovanosti Ukrajiny 16. července 1990 až po Akt nezávislosti Ukrajiny 24. srpna 1991, nebyl jednoduchý. Archivní dokumenty nám umožňují pocítit vysokou "intenzitu vášně" nejen v jednacím sále ukrajinského parlamentu, ale i kolem něj – na náměstích a ulicích ukrajinských měst, ve studentských třídách, všude tam, kde byli občané, kterým

---

<sup>46</sup> Zakon Ukrajiny (vid 9.12.1991.) № 1543-XII. *Pro pravonastupnytstvo Ukrajiny*. Kyiv.

<sup>47</sup> Zakon Ukrajiny (vid 3.07.1991.) № 1286-XII. *Pro vseukrayins'kyy ta mistsevi referendumi*. Kyiv.

<sup>48</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrajiny. (vid 11.10.1991.) № 1662-XII. *Pro zabezpechennia provedennia vseukrayinskoho referendumu i vyboriv Prezydenta Ukrajiny ta stvorennia rivnykh umov dlia kandydativ u Prezydenty*. Kyiv.

<sup>49</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrajiny. (vid 11.10.1991.) № 1661-XII. *Pro formu bulyetena dlia holosuvannia na vseukrayins'komu referendumi*. Kyiv.

nebyla lhostejná jejich budoucnost.<sup>50</sup> Realizace ustanovení Deklarace o státní suverenitě Ukrajiny z 16. července 1990 vyžadovala, aby úřady podnikly příslušné rozhodné kroky.

Zákony nové, již nezávislé Ukrajiny byly přijímány rychle. Například jen ve spisu 4606 (Zákony a usnesení přijaté na třetím zasedání Nejvyšší rady Ukrajinské SSR dvanáctého svolání", 25. června - 5. července 1991) bylo předloženo 52 dokumentů, včetně zákona o celoukrajinském a místním referendu (3.7.1991).<sup>51</sup>

Dne 3. července 1991 přijala Nejvyšší rada Ukrajinské sovětské socialistické republiky zákon *O celoukrajinském a místním referendu*.<sup>52</sup>

#### *Hlavní ustanovení zákona*

Normativní ustanovení tohoto zákona vymezila pojmy a druhy referend na Ukrajině, jejich obecné zásady, předměty referend, omezení konání referenda, právní odpovědnost za porušení právních předpisů o referendech, postup při zahájení referend, postup při jejich jmenování a vyhlášení, postup při pořádání a konání referend, postup při hlasování a zjišťování výsledků referend a jiná rozhodnutí referend.

Podle právních předpisů z roku 1991 mohly být celoukrajinskému referendu předloženy následující otázky:

1. *"Schválení některých ustanovení Ústavy Ukrajiny a zavedení změn Ústavy.*
2. *Přijetí, změna nebo zrušení zákonů Ukrajiny nebo jejich jednotlivých ustanovení.*
3. *Přijímání rozhodnutí, která určují základní obsah Ústavy Ukrajiny, zákonů Ukrajiny a některých právních ustanovení.*
4. *Uplatňování práva ukrajinského lidu na sebeurčení a přistoupení Ukrajiny ke státním federativním a konfederativním celkům.*
5. *Předčasné ukončení pravomocí Nejvyšší rady Ukrajiny a prezidenta Ukrajiny.*"<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Arkhivní khroniky. *Dolenosnyy serpen' 1991*. Tsentral'nyy Derzhavnyy Arkhiv Vyshchykh Orhaniv Vlady ta Upravlinnya. Odkáz: <https://tsdavo.gov.ua/dolenosnyj-serpen-1991-arhivni-hroniky/>).

<sup>51</sup> Tamtéž.

<sup>52</sup> Zakon Ukrajiny (vid 3.07.1991.) № 1286-XII. *Pro vseukrayins'kyi ta mistsevi referendumy*. Kyiv.

<sup>53</sup> Tamtéž.

### *Novinky stanovené zákonem*

Ukrajinský zákon *O celostátním a místním referendu* na rozdíl od celosvazového zákona rozšířil okruh subjektů oprávněných iniciovat celostátní referendum, a to tím, že toto právo přiznal lidovým poslancům (článek 14).<sup>54</sup> Počet členů iniciativní skupiny celoukrajinského referenda pro sběr podpisů je také liberálnější - 20 osob (článek 16)<sup>55</sup>, zatímco zákon SSSR *O celostátním hlasování (referendu SSSR)* definoval iniciativní skupinu jako skupinu, která má nejméně 100 členů (článek 10).<sup>56</sup>

### *Zastaralost zákonu*

Zákon Ukrajiny *O celoukrajinském a místním referendu* byl přijat 3. července 1991, tj. 5 let před přijetím Základního zákona Ukrajiny. Proto po přijetí Ústavy Ukrajiny nezohledňoval řadu její ustanovení. Zákon zejména definoval Nejvyšší radu Ukrajiny jako jediný subjekt pro vypsání celoukrajinského referenda, zatímco Ústava rovněž uvádí, že subjektem pro vypsání a vyhlášení celoukrajinského referenda je prezident Ukrajiny. Zákon o referendu svěčuje řadu pravomocí týkajících se celoukrajinského referenda předsednictvu Nejvyšší rady Ukrajiny, zatímco Ústava existenci tohoto orgánu Nejvyšší rady Ukrajiny nestanoví. Zákon nezakotvuje celoukrajinské referendum o změně území Ukrajiny a o změnách Ústavy. Ústava tato referenda definuje. Zákon Ukrajiny *O celoukrajinském a místním referendu* byl tedy formálně platný, ale ve skutečnosti nebyl v souladu s Ústavou Ukrajiny.

Změny zákona, které byly přijaty po přijetí Ústavy Ukrajiny, měly za cíl uvést jej do souladu s ustanoveními platné Ústavy Ukrajiny. Rozhodnutí Ústavního soudu Ukrajiny ze dne 16. dubna 2008 č. 6-rp/2008 ve věci přijímání ústavy a zákonů Ukrajiny referendem nebylo plně realizováno.<sup>57</sup> Po posouzení ústavních podání prezidenta Ukrajiny ze dne 31. ledna 2004

---

<sup>54</sup> Zakon Ukrajiny (vid 3.07.1991.) № 1286-XII. *Pro vseukrayins'kyi ta mistsevi referendumi*. Kyiv.

<sup>55</sup> Tamtéž.

<sup>56</sup> Zakon Soyuzu Radyans'kykh Sotsialistychnykh Respublik (vid 27.12.90.) №1869-I. *Pro vsenarodne holosuvannya (referendum SRSR)*.

<sup>57</sup> Rishennya Konstytutsijnoho Sudu Ukrajiny (vid 16.04.2008.) № 6-rp/2008. *U spravi pro pryynyattya Konstytutsiyi ta zakoniv Ukrajiny na referendum*. Kyjiv.

a 26. ledna 2007 Ústavní soud Ukrajiny upozornil Nejvyšší radu Ukrajiny, lidové poslance Ukrajiny a prezidenta Ukrajiny a zdůraznil nutnost iniciovat a uvést stávající právní úpravu Ukrajiny týkající se referenda do souladu s Ústavou Ukrajiny.<sup>58</sup>

### *Hodnocení*

Zákon o celoukrajinském a místním referendu, přijatý 3. července 1991, byl důležitým krokem pro nově vzniklou nezávislou Ukrajinu, která rychle rozvíjela svůj právní rámec. Jeho rychlé přijetí bylo spolu s dalšími zákony vedeno potřebou rychle vytvořit právní rámec pro nezávislé fungování státu. Tehdejší podmínky vyžadovaly od vlády a úřadů rozhodné kroky k zajištění stability a normálního fungování země.

Za zmínku stojí, že v období před vyhlášením nezávislosti 24. srpna 1991 Ukrajina nadále fungovala podle Ústavy Ukrajinské SSR z roku 1978, což vedlo k zavedení nezbytných změn. Samotný zákon o referendu však zůstal relevantní i po zavedení nového statusu země.

Postupem času, s přijetím ukrajinské ústavy v roce 1996, se ukázalo, že zákon o referendu je třeba aktualizovat, neboť neodpovídal novým ústavním normám. Nicméně tato zastaralá legislativa upravovala referenda na Ukrajině až do roku 2012, kdy byl přijat nový zákon o referendu.

### *Agitace*

Text volebního lístku a výzvy k lidu byl schválen 11. října 1991 usnesením Nejvyšší rady Ukrajiny. Hlasovací lístek pro referendum obsahoval text zákona o nezávislosti Ukrajiny a otázku: "*Potvrzujete akt nezávislosti Ukrajiny?*" se dvěma možnostmi: "*Ano, potvrzují*" nebo "*Ne, nepotvrzují*".<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Rishennya Konstytutsijnoho Sudu Ukrayiny (vid 16.04.2008.) № 6-рп/2008. *U spravi pro pryynyattya Konstytutsiyi ta zakoniv Ukrayiny na referendum*. Kyjiv.

<sup>59</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. (vid 11.10.1991.) № 1660-XII. *O uspořádaní celoukrajinského referenda o vyhlášení nezávislosti Ukrajiny*. Kyjiv.

V prohlášení Nejvyšší rady Ukrajiny byli občané Ukrajiny vyzváni k podpoře Aktu o nezávislosti Ukrajiny: *"Krajané! Buďme jednotní v našich snahách, v rozvoji nezávislé státnosti Ukrajiny! Naše země zažila mnoho křivd a utrpení, otroctví, katastrof – a tak nám 1. prosince sama historie dává šanci, možná poslední, abychom se stali skutečnými občany, tvůrci našeho státu, budovateli vlastního domu, kde vládne naše vlastní pravda, síla a vůle."*<sup>60</sup>.

Ve všech regionech Ukrajiny zahájily ukrajinské vlastenecké organizace přípravy na referendum. Začala aktivní volební kampaň. Zapojil se státní tisk, televize i opoziční samizdat. Mezi nimi vedoucí kandidáti Leonid Kravčuk a Vjačeslav Čornovil vedli kampaň ani ne tak za vlastní volební kampaň, jako za nezávislost.

Jedním z hlavních bodů kampaně za nezávislost byla ekonomická nezávislost Ukrajiny. V letácích kampaně se hovořilo o bohatství a úrodnosti Ukrajiny a jejím přínosu pro ekonomiku SSSR. Aktivně se také věnovala pozornost výbuchu v černobylské jaderné elektrárně, jehož pravda byla dlouho utajována.

### Průběh referenda a výsledky

Celoukrajinské referendum se konalo ve všech 27 správních celcích Ukrajiny, tedy ve 24 oblastech, Autonomní republice Krym, Kyjevě a Sevastopolu. Hlasování se zúčastnilo 31 891 742 voličů, tedy 84,18 % těch, kteří měli právo zúčastnit se referenda a prezidentských voleb Ukrajiny (37,8 milionů občanů). Podporu nezávislosti vyjádřilo 2 880 4071 občanů, tedy 90,32 % z těch, kteří se zúčastnili hlasování, včetně Krymu.<sup>61</sup> Výsledek referenda byl následující:

**Tabulka 1. Výsledky celoukrajinského referendu.**

Oblast	%
ARK	54,19 %

<sup>60</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy. (vid 11.10.1991.) № 1660-XII. *O uspořádání celoukrajinského referenda o vyhlášení nezávislosti Ukrajiny*. Kyjiv.

<sup>61</sup> *Vidomosti pro rezultaty Vseukrayins'koho referendumu 1 hrudnia 1991 roku*. Online: <https://www.sylavpravdi.com.ua/vidomosti-pro-rezul'taty-vseukrayins'koho-referendumu/>



Vynnytská oblast	95,43 %
Volynská oblast	96,32 %
Dněpropetrovská oblast	90,36 %
Donetská oblast	83,90 %
Žytomyrská oblast	95,06 %
Zakarpatská oblast	92,59 %
Zápороžská oblast	90,66 %
Ivano-Frankivská oblast	98,42 %
Kyjevská oblast	95,52 %
Kirovohradská oblast	93,88 %
Luhanská oblast	83,86 %
Lvovská oblast	97,46 %
Mykolajivská oblast	89,45 %
Oděská oblast	85,38 %
Poltavská oblast	94,93 %
Rovenská oblast	95,96 %
Sumská oblast	92,61 %
Ternopilská oblast	98,67 %
Charkivská oblast	75,83 %
Chersonská oblast	90,13 %
Chmelnická oblast	96,30 %
Čerkasská oblast	96,03 %
Černovická oblast	92,78 %
Černihivská oblast	93,74 %
Kyjev	92,87 %
Sevastopol	57,07 %

Zdroj: Vidomosti pro rezultaty Vseukrayins'koho referendumu 1 hrudnia 1991 roku.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Vidomosti pro rezultaty Vseukrayins'koho referendumu 1 hrudnia 1991 roku. Online:

<https://www.sylavpravdi.com.ua/vidomosti-pro-rezul'taty-vseukrayins'koho-referendumu/>

Referendum mělo imperativní charakter, jeho rozhodnutí bylo všeobecně závazné a nevyžadovalo samostatné schválení. Podle výsledků referenda byly posíleny právní základy státní suverenity a byly vytvořeny podmínky pro rozvoj státotvorných procesů na samostatné Ukrajině.

Referendum z 1. prosince 1991 bylo ústavním referendem pouze v nejširším slova smyslu, neboť nesměřovalo ke změně Ústavy ani k přijetí jejího znění. Provedením tohoto referenda zároveň ukrajinský lid uplatnil své právo na sebeurčení a konečně potvrdil státní suverenitu Ukrajiny.

Schválením Aktu o vyhlášení nezávislosti Ukrajiny 1. prosince 1991 v národním referendu dali obyvatelé Ukrajiny tomuto dokumentu skutečnou sílu a zahájili novou etapu ve vývoji dějin Ukrajiny. Ve stejný den byl Leonid Kravčuk zvolen prezidentem Ukrajiny, pro kterého hlasovalo 61,59 % voličů.<sup>63</sup>

## Hodnocení

Referendum na Ukrajině v roce 1991 se konalo v souvislosti s rozpadem SSSR a vyhlášením nezávislosti Ukrajiny. Referendum iniciovala Nejvyšší rada Ukrajinské SSR. Na rozhodnutí o konání referenda však měl zásadní vliv veřejný aktivismus, národní uvědomění a touha po nezávislosti. Hlavním důvodem byla touha Ukrajinců oddělit se od Sovětského svazu, vytvořit vlastní nezávislost a určit budoucí cestu vývoje země.

Referendum se konalo na základě zákona o národním hlasování z 19. července 1991. Tento zákon definoval postup a podmínky konání referenda, jakož i práva a povinnosti účastníků. Z hlediska ústavnosti byla platnost referenda uznána, neboť byla zakotvena v ustanoveních zákona "O národním hlasování" a zohledňovala také skutečnost, že Ukrajina v té době neměla zvláštní ústavu.

---

<sup>63</sup> Okhrimchuk O., & Baikenich H., (2021) *Informatsiyini materialy Ukrayins'koho instytutu natsional'noyi pam'Yati do 30-richchya Vseukrayins'koho referendumu 1 hrudnya 1991 roku*. Ukrayins'kyy instytut narodnoyi pam'yati. Online: <https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/derzhsluzhbovcyam/informaciyni-materialy-ukrayinskogo-instytutu-nacionalnoyi-pamyati-do-30-richchya-vseukrainskogo-referendumu-1-grudnya-1991-roku>

Účast na referendu byla vysoká, což svědčí o aktivní účasti občanů na přijímání důležitého rozhodnutí. Hlasování se zúčastnilo přibližně 84 % voličů. Podle výsledků referenda se 90 % účastníků vyslovilo pro nezávislost Ukrajiny. To odráželo širokou podporu obyvatelstva a svědčilo o jednotě názorů na budoucnost země.

Obecně lze referendum na Ukrajině v roce 1991 hodnotit jako důležitý krok při rozhodování o suverenitě a nezávislosti země. Vysoká volební účast a drtivá většina hlasů pro odrážela silnou vůli Ukrajinců usilujících o vytvoření vlastního nezávislého státu.

## Období od roku 1991 do roku 1999

### Pokusy o uspořádání referenda

Po získání nezávislosti se Ukrajina nacházela ve stavu hospodářské recese a ústavní krize. To vedlo k řadě problémů, které se vláda snažila řešit iniciováním referend.

V roce 1993 iniciovala Nejvyšší rada Ukrajiny uspořádání celoukrajinského referenda o důvěře v prezidenta Ukrajiny a Nejvyšší radu Ukrajiny, o čemž bylo rozhodnuto usnesením *O uspořádání celoukrajinského referenda o důvěře (nebo nedůvěře) v prezidenta a Nejvyšší radu Ukrajiny* ze dne 17. června 1993.<sup>64</sup>

Toto rozhodnutí Nejvyšší rady mohlo být způsobeno několika důvody. Za prvé, prezident Kravčuk inicioval vydání majetkových dluhopisů za účelem získání zahraničních úvěrů zajištěných majetkem ukrajinských podniků. Za druhé, obtížná ekonomická situace vyvolala pobouření veřejnosti a na počátku 90. let začaly v Donbasu stávky horníků. Největší z nich proběhla v roce 1993, kdy přestalo pracovat více než 250 dolů.<sup>65</sup> Protesty a rozhořčení veřejnosti vyvolaly tlak na ukrajinský parlament, což mohlo vést i k iniciování referenda.

---

<sup>64</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy (vid 24.09.93.) № 3470-XII. *Pro provedennya vseukrayinskoho referendumu shchodo doviry (nedoviry) Prezydentu, Verkhovniy Radi Ukrainy*. Kyjiv.

<sup>65</sup> Azarov, V., Chernova, A., & Stolyarova, T. (2021). *Shakhterskiye protesty – put' k nezavisimosti*. Ukrayinska Pravda. Online: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2021/10/16/7310383/>

Referendum se mělo konat 26. září 1993. Pokud by většina voličů vyjádřila v září v referendu nedůvěru, parlament by vypsal prezidentské nebo parlamentní volby. Následně byla politická krize vyřešena vypsáním předčasných parlamentních (březen 1994) a prezidentských (červenec 1994) voleb.

O dva roky později, v roce 1996, uprostřed ústavní krize, vydal nově zvolený prezident Ukrajiny Leonid Kučma dekret č. 467 z 26. června 1996 *O konání celoukrajinského referenda o přijetí nové ústavy Ukrajiny*, který stanovil přijetí návrhu ústavy Ukrajiny. Text ústavy, který měl být předložen k celoukrajinskému referendu, nebyl přiložen a na hlasovacím lístku měla být pouze jedna otázka: "*Schvalujete text nové ústavy Ukrajiny?*". A možné odpovědi na ni: "*Ano, souhlasím*", "*Ne, nesouhlasím*".<sup>66</sup>

Tak v prezidentském dekretu ze dne 26. června 1996 (platnost dekretu skončila 1. července 1996) prezident konstatoval, že Nejvyšší rada Ukrajiny pod různými záminkami zpomaluje ústavní proces na Ukrajině.<sup>67</sup> Za více než tři měsíce nepřijala žádnou z patnácti kapitol návrhu nové Ústavy Ukrajiny, v rozporu s ustanoveními Ústavní smlouvy vytvořila Dočasnou zvláštní komisi pro dopracování návrhu Ústavy Ukrajiny pouze z poslanců Ukrajiny, tj. zástupců jedné strany Ústavní smlouvy – Nejvyšší rady.

Tento návrh ústavy mimo jiné předpokládal vytvoření dvoukomorového parlamentu – Národního shromáždění Ukrajiny, které se skládalo z Poslanecké sněmovny a Senátu. O dva dny později však poslanci v jednacím sále hlasovali pro novou Ústavu Ukrajiny. Proto byl dekret o referendu zrušen. Referendum se nekonalo, protože po projednání návrhu ve druhém a třetím čtení poslanci parlamentu 28. června 1996 přijali Ústavu Ukrajiny. 338 poslanců hlasovalo pro, 18 proti, 5 se zdrželo hlasování.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy (vid 28.06.96.) № 255/96-VR. *Pro Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro provedennya vseukrayinskoho referendumu z pytannya pryynyattya novoyi Konstytutsiyi Ukrainy*. Kyjiv.

<sup>67</sup> Tamtéž.

<sup>68</sup> Masych, V. V. (2011). *Referendum jako nástroj zpětné vazby: světové trendy a Ukrajina*. Stát a právo, číslo 52, 685-687.

Přijetím Ústavy Ukrajiny 28. června 1996 začala nová etapa fungování nejvyšších orgánů státní moci a života státu.

Specifika konání celostátního referenda na Ukrajině upravuje zejména Základní zákon ukrajinského státu:

- Článek 38 (zakotvuje právo občanů účastnit se celoukrajinského referenda).
- Články 72-74 (upravují jmenování celoukrajinského referenda prezidentem a parlamentem, jakož i jeho vyhlášení z lidové iniciativy; vymezují seznam otázek, které se řeší výhradně v celoukrajinském referendu, jakož i otázky, o nichž referendum není přípustné);
- Bod 2, část 1, článek 85, který mezi pravomocemi Nejvyšší rady Ukrajiny vyčleňuje jmenování celoukrajinského referenda o změně území Ukrajiny;
- Bod 6, část 1, článek 106, který mezi pravomocemi prezidenta Ukrajiny vyčleňuje jmenování celostátního referenda, pokud jde o změny oddílu I Obecné zásady, oddílu III Volby. Referendum a oddílu XIII Změny Ústavy Ukrajiny (čl. 156); uvedené ustanovení čl. 106 stanoví, že je to prezident, kdo vyhlašuje referendum o zákonodárné iniciativě.<sup>69</sup>

## Referendum 2000

### Souvislosti, důvody

Přelom let 1999 a 2000 byl poznamenán prohloubením socioekonomické krize a neshodami mezi Nejvyšší radou a prezidentem Ukrajiny.

Referendum inicioval prezident Kučma mezi prvním a druhým kolem voleb. Mnozí badatelé se domnívají, že iniciování referenda bylo čistě politickým tahem – po prvním kole voleb v roce 1999 Leonid Kučma prohrával se svým soupeřem, komunistou Petrem Symonenkem.<sup>70</sup> V obavách z konsolidace levicových proruských sil kolem Symonenka se

---

<sup>69</sup> *Constitution of Ukraine* (1996). Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyjiv.

<sup>70</sup> Zolotarova, Ya. (2021). *Istoriya vyboriv: tretii vybory Prezydenta Ukrayiny 1999 roku*. Opora. Online: <https://www.oporaua.org/vybory/istoriia-viboriv-treti-vibori-prezidenta-ukrayini-1999-roku-23023>

prezident Kučma rozhodl přetáhnout část proruských hlasů na svou stranu tím, že pro celoukrajinské referendum navrhl populistické otázky.

Velmi nízká důvěra občanů v Nejvyšší radu se tak vyslovila pro zrušení poslanecké imunity, snížení počtu poslanců a přenesení práva rozpustit Radu na prezidenta. Leonid Kučma zároveň doufal ve vytvoření horní komory parlamentu, která by snížila vliv poslanců na prezidentovu politiku (předpokládalo se, že horní komora bude blokovat pro prezidenta nežádoucí návrhy zákonů).<sup>71</sup>

Počátkem prosince 1999 byla vytvořena iniciativní skupina pro uspořádání celoukrajinského referenda o následujících otázkách:

1. *"Jste pro vyslovení nedůvěry Nejvyšší radě Ukrajiny XIV. svolání a zavedení v této souvislosti změny části 2 článku 90 Ústavy Ukrajiny v tomto znění: a také v případě vyslovení nedůvěry Nejvyšší radě Ukrajiny v celoukrajinském referendu, což dává prezidentovi Ukrajiny důvod k rozpuštění Nejvyšší rady Ukrajiny?"*

2. *"Podporujete návrhy na doplnění článku 90 Ústavy Ukrajiny o novou třetí část tohoto obsahu: Prezident Ukrajiny může rovněž předčasně ukončit funkční období Nejvyšší rady Ukrajiny, pokud Nejvyšší rada Ukrajiny nevytvoří do jednoho měsíce stálou parlamentní většinu nebo v případě, že do tří měsíců neschválí státní rozpočet Ukrajiny, který předepsaným způsobem připravil a předložil kabinet ministrů Ukrajiny, čímž by se stanovily další důvody pro rozpuštění Nejvyšší rady Ukrajiny prezidentem Ukrajiny, a odpovídající doplnění odstavce 8 části 1 článku 106 Ústavy Ukrajiny o slova: a v dalších případech stanovených ústavou Ukrajiny?"*

3. *Souhlasíte s nutností omezit poslaneckou imunitu lidových poslanců Ukrajiny a odstranit v tomto ohledu část 3 článku 80 Ústavy Ukrajiny: Lidoví poslanci Ukrajiny nesmějí být stíháni, zadrženi nebo zatčeni bez souhlasu Nejvyšší rady Ukrajiny?"*

4. *Souhlasíte se snížením celkového počtu lidových poslanců Ukrajiny ze 450 na 300 a s tím souvisejícím nahrazením slov čtyři sta padesát slovem tři sta v části 1 článku 76 Ústavy Ukrajiny, jakož i se zavedením příslušných změn volební legislativy?"*

---

<sup>71</sup> Zolotarova, Ya. (2021). *Istoriya vyboriv: tretii vybory Prezydenta Ukrayiny 1999 roku*. Opora. Online: <https://www.oporaua.org/vybory/istoriia-viboriv-treti-vibori-prezidenta-ukrayini-1999-roku-23023>

5. Podporujete potřebu vytvořit na Ukrajině dvoukomorový parlament, jehož jedna z komor by zastupovala zájmy ukrajinských regionů a přispívala k jejich realizaci, a zavedení příslušných změn ústavy a volebních zákonů?

6. Souhlasíte s tím, aby byla ukrajinská ústava přijata v celoukrajinském referendu?".<sup>72</sup>

Dne 11. ledna 2000 přijala Nejvyšší rada Ukrajiny zákon č. 1365-XIV, který zakázal konání jakýchkoli referend z důvodu složité sociálně-ekonomické situace v zemi a neexistence potřebného právního rámce pro uspořádání referenda.<sup>73</sup> Prezident odmítl zákon podepsat a vrátil jej parlamentu s vysvětlením, že právo na referendum je svrchovaným právem ukrajinského lidu, které nelze omezit.

Do poloviny ledna 2000 bylo shromážděno více než 3 miliony podpisů pro referendum. Dekret prezidenta Ukrajiny *O vyhlášení celoukrajinského referenda o lidové iniciativě* stanovil, že je naléhavě nutné konsolidovat společnost, aby se vyřešily nejdůležitější sociálně-ekonomické problémy, zajistilo se efektivní fungování celého státního mechanismu na Ukrajině, překonala se dlouhodobá konfrontace a střet mezi různými politickými silami, zákonodárny a výkonnými orgány.<sup>74</sup>

## Otázka ústavnosti referenda 2000

### *Reakce Ústavního soudu Ukrajiny*

Debata o ústavnosti celoukrajinského referenda z 16. dubna 2000 začala v den podpisu prezidentského dekretu *O vyhlášení celoukrajinského referenda o lidové iniciativě*. Politická opozice zpochybňovala ústavnost referenda obecně. Vážně kritizována byla i většina otázek položených v referendu.

Levicoví i pravicoví poslanci podali k Ústavnímu soudu Ukrajiny návrh na prohlášení celoukrajinského referenda za protiústavní. Před vyhlášením rozhodnutí Ústavního soudu

---

<sup>72</sup> Usnesení UVK (vid 13.06.2001.) № 15. *O podání žytomyrského starosty o registraci iniciativní skupiny pro celoukrajinské referendum, která vznikla na setkání občanů Ukrajiny. Žytomyr.*

<sup>73</sup> Bevz, T. (2013). *Vseukraïns'ki referendumy: initsyatyvy i realii*. Naukovi zapysky, 5(67), 237-253.

<sup>74</sup> Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 31.03.2000. №65/2000. *Pro proholoshennia vseukraïns'koho referendumu za narodnoiu initsyatyvoiu*. Kyjiv.

Ukrajiny se mezi vědci a praktiky vedly diskuse o mnoha procedurálních a věcných otázkách tohoto referenda, z nichž hlavní byly: zda jsou výsledky tohoto referenda závazné, zda podléhají schválení oprávněnými státními orgány atd. Ústavní soud Ukrajiny však ve svém rozhodnutí ze dne 27. března 2000 na většinu otázek odpověděl.

Například k otázce povinného přijetí otázek podpořených lidem v referendu Ústavní soud Ukrajiny poznamenal, že "*...otázky schválené v celoukrajinském referendu o lidové iniciativě, uvedené v odstavcích 2, 3, 4, 5 článku 2 dekretu prezidenta Ukrajiny O vyhlášení celoukrajinského referenda o lidové iniciativě, jsou povinné k projednání a rozhodnutí v souladu s postupem stanoveným Ústavou Ukrajiny, zejména její kapitolou XIII Změny Ústavy Ukrajiny, jakož i Zákony Ukrajiny.*"<sup>75</sup>. To znamená, že Ústavní soud Ukrajiny fakticky potvrdil nemožnost samostatného přijímání obecně závazných aktů lidem a zdůraznil, že otázky schválené v celoukrajinském referendu jsou závazné pro projednávání a rozhodování v souladu s postupem stanoveným Ústavou a zákony Ukrajiny, ale nejsou závazné pro realizaci a případné přijetí příslušných rozhodnutí k jejich provedení.

Ústavní soud Ukrajiny ve svém rozhodnutí ze dne 27. března 2000 potvrdil ústavnost některých ustanovení dekretu, ale prohlásil za protiústavní otázky spojené s hlasováním o nedůvěře Nejvyšší radě a s přijetím Ústavy Ukrajiny v referendu.

#### *Reakce Benátské komise.*

Otázku ústavnosti referenda na Ukrajině v roce 2000 zkoumala Benátská komise, orgán Rady Evropy. V březnu 2000 vydala Benátská komise v této věci závěr, který byl zahrnut do doporučení č. 1451 Reforma mocenských institucí na Ukrajině, přijatého v dubnu 2000 Parlamentním shromážděním Rady Evropy. Konkrétně se v doporučení č. 1451 uvádělo, že referendum na Ukrajině nemůže přímo měnit ústavu; jedna z otázek je jednoznačně protiústavní, zatímco ostatní otázky jsou krajně problematické a/nebo nejasné; a schválení návrhů předložených v referendu by narušilo rovnováhu moci mezi prezidentem a

---

<sup>75</sup> Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (vid 27.3.2000.) №30. *U spravi za konstytutsiinymy podanniamy 103 i 108 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Ukazu Prezydenta Ukrainy Pro proholoshennia vseukraïns'koho referendumu za narodnoiu initsiatyvoiu (sprava pro vseukraïns'kyi referendum za narodnoiu initsiatyvoiu).*



parlamentem.<sup>76</sup>

Parlamentní shromáždění Rady Evropy vyjádřilo znepokojení nad reformou mocenských institucí a zdůraznilo, že legitimní referendum nelze uspořádat, dokud Nejvyšší rada Ukrajiny nepřijme nový zákon o postupu při konání referenda. Kromě toho Benátská komise při studiu otázek navržených k předložení celoukrajinskému referendu s přihlédnutím k právnímu rámci pro jeho konání na Ukrajině zjistila řadu problémů, které vyvolaly pochybnosti o možnosti referendum vůbec uspořádat.

Závěry Benátské komise odrážely hlavní problémy, které vznikly v souvislosti s rozpory a mezerami v ukrajinské legislativě týkající se konání referenda o změnách ústavy, což následně vedlo k řadě problematických otázek během referenda 16. dubna 2000 a při realizaci důsledků referenda.

## Agitace

Charakteristickým rysem kampaně za referendum bylo oslabení kampaně pro a proti otázkám předloženým k celostátnímu hlasování ve srovnání s debatou, která probíhala kolem otázky uznání ústavnosti prezidentského dekretu č. 2 65/2000.

Ve fázi zahájení procedury referenda a sběru podpisů označila většina médií tuto akci za "*referendum iniciované oligarchy*". Svou účastí se netajili ani představitelé finančních a politických skupin. Po ukončení sběru podpisů vedoucí představitelé Demokratické unie prohlásili, že tuto etapu organizovali a finančně podporovali.<sup>77</sup>

Média před referendem 16. dubna 2000 informovala o postoji stoupenců referenda a v ukrajinských médiích se prakticky nediskutovalo o účelnosti či neúčelnosti podpory konkrétních otázek. Několik dní před referendem se ukázalo, že opozice nenabídla logiku alternativního chování, která by byla pro její stoupence přijatelná a srozumitelná.

---

<sup>76</sup> Rekomendatsiia PARE (vid 4.04.2000.) №1451. *Pro reformuvannia instytutiv vlady v Ukraini* Online: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_053](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_053).

<sup>77</sup> *Iak vidbuvavsia vseukrainskyi referendum 2000 roku*. Politychnyi kalendar. (2000). №1. S.9-40.

Tento přístup připravil opozici o možnost předložit legitimní argumenty o porušení, k nimž došlo během referenda, a aktivně ovlivňovat parlamentní rozhodnutí v období po referendu.

Odborníci upozorňovali, že pro opozici by bylo efektivnější, kdyby se všechny politické strany aktivně podílely na činnosti volebních komisí a jako pozorovatelé a také propagovaly nutnost hlasovat proti některým otázkám referenda. Proto po referendu vypadala další diskuse o nelegitimitě této akce nepřesvědčivě.<sup>78</sup>

## Průzkumy veřejného mínění

V předvečer celoukrajinského referenda provedl Institut politiky ve spolupráci s Gfk-USM (ukrajinský průzkum veřejného mínění a trhu) dva průzkumy veřejného mínění, jejichž cílem bylo zjistit postoje občanů. Poslední průzkum (v polovině března 2000) zaznamenal připravenost přibližně 60 % občanů zúčastnit se celostátní politické akce. Absolutní většina respondentů podpořila otázky týkající se snížení počtu poslanců a omezení poslanecké imunity a relativní většina byla připravena udělit prezidentovi další pravomoci k rozpuštění parlamentu. Pouze otázka týkající se dvoukomorového parlamentu získala méně než 50 % hlasů.<sup>79</sup> Podobný trend zaznamenala i většina známých ukrajinských sociologických služeb.

Po zahájení postupu předběžného hlasování se však ukázalo, že faktor administrativního vlivu bude mít na prognózované ukazatele významný vliv. S ohledem na tento faktor navrhli experti Institutu politiky na tiskové konferenci 13. dubna 2000 upravenou prognózu účasti v referendu na 70-75 % ukrajinských občanů a odpovídající vyšší podporu všech čtyř otázek.<sup>80</sup>

## Průběh a výsledky

V referendu o změně ukrajinské ústavy bylo občanům položeno 4 otázky. Navzdory mnoha pesimistickým prognózám se 16. dubna 2000 uskutečnilo hlasování o otázkách předložených k celoukrajinskému referendu, kterého se zúčastnilo 29 728 575 voličů (81,15

---

<sup>78</sup> Іак видбувався всеукраїнськи референдум 2000 року. Політичний календар. (2000). №1. С.9-40.

<sup>79</sup> Тамтєж.

<sup>80</sup> Тамтєж.

%) z 36 629 926 občanů zapsaných v seznamu ukrajinských občanů oprávněných hlasovat v celoukrajinském referendu.<sup>81</sup>

Všechny otázky referenda získaly podporu voličů: 84,69 % ukrajinských občanů, kteří se zúčastnili hlasování, hlasovalo pro otázku dodatečných důvodů pro předčasné ukončení pravomocí Nejvyšší rady Ukrajiny; 89 % hlasovalo pro omezení poslanecké imunity; 89,91 % hlasovalo pro snížení ústavního složení parlamentu ze 450 na 300 lidových poslanců Ukrajiny; 81,68 % hlasovalo pro potřebu vytvořit na Ukrajině dvoukomorový parlament.<sup>82</sup>

Po obdržení kladného stanoviska Ústavního soudu Ukrajiny o souladu návrhu zákona Ukrajiny *O změnách Ústavy Ukrajiny v důsledku celoukrajinského referenda o lidové iniciativě* s požadavky článků 157 a 158 Ústavy Ukrajiny (případ změn článků 76, 80, 90, 106 Ústavy Ukrajiny).<sup>83</sup>

Po referendu se však v důsledku změn politické a právní situace v zemi ze strany určitých politických sil objevila myšlenka o nutnosti implementace rozhodnutí celoukrajinského referenda ze dne 16. dubna 2000 přijetím zákona Ukrajiny o změnách Ústavy Ukrajiny na základě příslušných rozhodnutí celoukrajinského referenda Nejvyšší radou Ukrajiny.

Nejvyšší rada Ukrajiny schválila (251 hlasy) návrh zákona předložený prezidentem Ukrajiny.<sup>84</sup> Na dalším zasedání však příslušný výbor předložil upravený návrh zákona, pro který nakonec hlasovalo pouze 163 poslanců. Nejvyšší rada tak neprovedla výsledky celoukrajinského referenda z 16. dubna 2000 o reformě státních institucí.

---

<sup>81</sup> Tomenko M., (2001)., *Celoukrajinské referendum.*, Abeceda ukrajinské politiky: příručka. Kyjev: Smoloskyp, 103-107.

<sup>82</sup> Tamtéž.

<sup>83</sup> Tamtéž.

<sup>84</sup> Pohorilko, V. F., & Fedorenko, V. L. (Monograph, 2008). *Referendum v Ukrayini: istoriya i suchasnist.* Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrayiny. str. 270.

Vzhledem k různým politickým a právním okolnostem nebyla rozhodnutí celoukrajinského referenda ze dne 16. dubna 2000 o reformě ústavy realizována. Aktivity Nejvyšší rady Ukrajiny III. svolání a prezidenta Ukrajiny Leonida Kučmy směřující k realizaci rozhodnutí celoukrajinského referenda ze dne 16. dubna 2000 byly bezvýsledné.

Je třeba poznamenat, že spolu s ignorováním vůle lidu byly nivelizovány právní základy státu. Například článek 45 ukrajinského zákona *O celoukrajinském a místním referendu* stanoví, že změny nebo zrušení zákonů a jiných rozhodnutí přijatých referendem se rovněž provádějí referendem.<sup>85</sup> Od referenda z 16. dubna 2000 se však žádné další celoukrajinské referendum nekonalo, což svědčí o porušení tohoto ustanovení.

Referendum navíc podkopalo právní status rozhodnutí Ústavního soudu Ukrajiny, která jsou podle ukrajinské ústavy závazná na území Ukrajiny, konečná a nelze se proti nim odvolat, neboť ani návrh zákona o změnách ústavy schválený rozhodnutími Ústavního soudu Ukrajiny nebyl realizován.

Iniciace referenda výrazně zvýšila podporu prezidenta, což zaznamenaly všechny sociologické služby v zemi. V důsledku toho se Leonidu Kučmovi podařilo nejen zvýšit svou podporu, ale také odebrat část Symonenkových hlasů – komunista získal ve druhém kole méně hlasů než v prvním.<sup>86</sup>

## Hodnocení

Referendum inicioval prezident Leonid Kučma mezi prvním a druhým kolem voleb v roce 1999 s cílem reformovat systém veřejné správy. Základem pro tento krok byla pokračující sociálně-ekonomická krize a neshody mezi Nejvyšší radou a prezidentem. Podle různých názorů bylo iniciování referenda zaměřeno na upevnění podpory Kučmy, kterému hrozila volební prohra. Otázky v referendu měly populistický charakter a jejich cílem bylo přilákat proruské voliče.

---

<sup>85</sup> Zakon Ukrajiny vid 3.07.1991. № 1286-XII. *Pro vseukrayins'kyi ta mistsevi referendumi*. Kyiv.

<sup>86</sup> Tomenko M., (2001)., *Celoukrajinské referendum.*, Abeceda ukrajinské politiky: příručka. Kyjev: Smoloskyp.

Referendum se konalo na základě prezidentského dekretu a s právní podporou zákona o referendu z roku 1991. Politická opozice a odborníci zpochybnili ústavnost referenda. Ústavní soud Ukrajiny potvrdil ústavnost některých ustanovení dekretu, ale prohlásil za protiústavní otázky týkající se hlasování o nedůvěře Nejvyšší radě a přijetí Ústavy Ukrajiny v referendu.

Volební účast byla vysoká, což odráží vysoký zájem a aktivitu obyvatelstva. Výsledky hlasování ukázaly vysokou míru podpory všech vznesených otázek. Je však třeba poznamenat, že informační kampaň o otázkách referenda byla vedena na poměrně nízké úrovni a také kampaň opozice proti referendu nebyla dostatečně pokryta. Nedostatečná informovanost veřejnosti o předmětu referenda přispěla k neúplnému pochopení nastolených otázek.

Vzhledem k výše uvedenému nesplnilo referendum ze dne 16. dubna 2000 svůj hlavní účel a poukázalo na mezery a nedostatky tehdejšího politického a právního života. Otráslo důvěrou občanů a státu v účinnost takové formy přímé demokracie, jakou je změna základního zákona státu prostřednictvím celoukrajinského referenda.

## Období od roku 1999 do roku 2012

### Pokusy o uspořádání referenda

Pravidelně se objevovaly pokusy iniciovat celoukrajinské referendum. V roce 2001 přijala ÚVK 13 usnesení o odmítnutí registrace iniciativní skupiny pro celostátní referendum, v roce 2005 – 15, v roce 2006 – 137, v roce 2007 – 11, v roce 2008 – 8, v roce 2009 – 17, v roce 2010 – 3 a v roce 2011 – 20. V roce 2011 bylo přijato celkem 12 usnesení o odmítnutí registrace iniciativní skupiny pro celostátní referendum<sup>87</sup>.

Převážná většina usnesení ÚVK o odmítnutí registrace iniciativní skupiny pro celoukrajinské referendum byla přijata z důvodu nesouladu předložených dokumentů s požadavky zákona Ukrajiny *O celoukrajinském a místním referendu*. Nejrozšířenějšími porušeními platné legislativy byly: účast na schůzi ukrajinských občanů k vytvoření iniciativní

---

<sup>87</sup> Bevz, T. (2013). *Vseukraïns'ki referendумы: initsyatyvy i realii*. Naukovi zapysky, 5(67), 237-253.

skupiny celoukrajinského referenda z lidové iniciativy osob mladších 18 let, nesprávné provedení dokumentů, pozdní předložení dokumentů ÚVK.

Mnohá rozhodnutí o odmítnutí registrace iniciativní skupiny celoukrajinského referenda odůvodnila ÚVK nesouladem otázek navržených pro celoukrajinské referendum o lidové iniciativě s Ústavou Ukrajiny. Přitom se ÚVK opírala o bod 4.2 rozhodnutí Ústavního soudu Ukrajiny (případ celoukrajinského referenda o lidové iniciativě). Podle něhož ÚVK považuje za neopodstatněný názor, že ani ÚVK, ani prezident Ukrajiny, ani jiné státní orgány nejsou oprávněny ověřovat soulad otázek navržených iniciativními skupinami občanů pro celoukrajinské referendum o lidové iniciativě s Ústavou Ukrajiny.<sup>88</sup>

V letech 2005-2006 došlo k prudkému nárůstu aktivity ve věci uspořádání celoukrajinského referenda. V té době ÚVK zaregistrovala 109 iniciativních skupin pro uspořádání celoukrajinského referenda, které měly právo sbírat podpisy občanů pod požadavek na uspořádání celoukrajinského referenda o lidové iniciativě k následujícím otázkám:

1. *"Souhlasíte s tím, aby se Ukrajina stala členem Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO)?*

2. *Podporujete účast Ukrajiny ve společném hospodářském prostoru (SSR) společně s Ruskou federací, Republikou Kazachstán a Běloruskou republikou v souladu s Dohodou o vytvoření společného hospodářského prostoru podepsanou 19. září 2003? "*<sup>89</sup>

Podle dokumentů předložených iniciativními skupinami činil celkový počet jimi shromážděných podpisů ukrajinských občanů 4 656 182. Na základě výsledků ověření prohlásila Ústřední volební komise 224 509 podpisů ukrajinských občanů pod požadavkem na uspořádání celoukrajinského referenda o lidové iniciativě za nezapočítané. Příslušné usnesení ÚVK č. 1302 ze dne 29. prosince 2006 bylo zasláno prezidentovi Ukrajiny, ale celoukrajinské referendum nebylo nikdy vyhlášeno.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 27.3.2000 № 3-rp/2000. *U spravi za konstytutsiinym podanniam 103 i 108 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti). Kyjiv.*

<sup>89</sup> Bevz, T. (2013). *Vseukraïns'ki referendumy: initsyatyvy i realii.* Naukovi zapysky, 5(67), 237-253.

<sup>90</sup> Tamtéž.

Z registrace příslušných iniciativních skupin vyplývá, že ÚVK posoudila předložené dokumenty a otázky navržené pro celoukrajinské referendum jako odpovídající Ústavě Ukrajiny a zákonu Ukrajiny *O celoukrajinském a místním referendu*. Je však zřejmé, že tyto otázky se vzájemně vylučují a jsou formulovány tak, že mohou vést k vzájemně se vylučujícím výsledkům. Kladná nebo záporná odpověď většiny občanů na obě tyto otázky by ve skutečnosti znemožnila budoucí realizaci výsledků referenda. Vidíme tedy, že ve zcela podobných situacích přijímala ÚVK zcela opačná rozhodnutí. Tento postup orgánu pro správu referenda nelze považovat za přijatelný, neboť může vést ke zneužití a omezení práva občanů iniciovat celoukrajinské referendum.

Formulace vzájemně se vylučujících referendových otázek nespĺňuje požadavky Kodexu správné praxe pro referenda Benátské komise<sup>91</sup>, který uvádí, že otázky pro referendum musí mít procesní přípustnost ve třech aspektech: jednota formy, jednota obsahu a jednota hierarchické úrovně.

Navzdory aktivnímu postoji prezidenta Viktora Juščenka, který se orientuje na Západ, výsledky průzkumů veřejného mínění ukázaly obavy občanů. V říjnu 2008 Gallupův průzkum ukázal, že 43 % Ukrajinců považuje NATO za potenciální hrozbu pro svou zemi, zatímco pouze 15 % jej považuje za zdroj obrany.<sup>92</sup> Takové výsledky mohly být způsobeny silnou pozicí opozice, vnitřními problémy v zemi a proruskými náladami ve společnosti.

V roce 2011 Komunistická strana Ukrajiny slíbila uspořádat referendum, které by vedle řady populistických sociálních otázek zahrnovalo i státní status ruského jazyka a vstup do celní unie.<sup>93</sup> K ničemu však nedošlo.

---

<sup>91</sup> Klyuchkovs'ky Yu., (2009)., *Yevropejs'kyj demokratychnyy dorobok u haluzi vyborchogo prava: Materialy Venetsiyans'koyi Komisiyi, Parlaments'koyi Asambleyi, Komitetu Ministriv, Kongresu mis'kykh i rehional'nykh vlad Rady Yevropy*. 500 s.

<sup>92</sup> Ray, J., & Esipova, N. (n.d.). *Before Crisis, Ukrainians More Likely to See NATO as a Threat. West and Central Ukraine warmer toward NATO than East*. Gallup. Online: <https://news.gallup.com/poll/167927/crisis-ukrainians-likely-nato-threat.aspx>

<sup>93</sup> Bevz, T. (2013). *Vseukraïns'ki referendумы: initsyatyvy i realii*. *Naukovi zapysky*, 5(67), 237-253.

V roce 2012 zaplavily ukrajinská města billboardy Medvedčukova celoukrajinského veřejného hnutí Ukrajinská volba, které vystupovalo s ostře protievropskou a "proevropskou" rétorikou a zpočátku propagovalo referendum jako cestu k bohatství a prosperitě. Pak ale změnili text: agitovali za celní unii.<sup>94</sup> Vstup do tohoto útvaru, tvrdily plakáty, by měl Ukrajincům přinést štěstí a prosperitu – a to prostřednictvím referenda.

### Pokusy o přijetí nových právních předpisů

Na Ukrajině proběhla řada pokusů o přijetí nového institucionálního zákona o referendu. Bylo vypracováno značné množství oficiálních i neoficiálních návrhů zákonů o referendu, z nichž nejznámější jsou: návrh zákona Ukrajiny *O celoukrajinském referendu* z 22. února 1999; návrh zákona Ukrajiny *O referendu* z 23. září 1999; návrh zákona Ukrajiny *O referendu na Ukrajině* z 24. ledna 2000, návrh zákona Ukrajiny *O celoukrajinském referendu* ze dne 3. března 2000; návrh zákona Ukrajiny *O celoukrajinském referendu* ze dne 16. března 2000; návrh zákona Ukrajiny *O místních referendech a konzultativních volbách* ze dne 19. května 2000, návrh zákona Ukrajiny *O referendu Autonomní republiky Krym, místním referendu a jiných formách přímého vyjádření vůle územního společenství* ze dne 14. května 2002. Žádný z těchto projektů však nebyl realizován.<sup>95</sup>

Opakované neúspěšné pokusy iniciovat celoukrajinské referendum o předmětu právního aktu potvrzují, že tehdy platná referendová legislativa neobsahovala vyvážené právní mechanismy pro realizaci lidového zákonodárství. Nedostatek politické shody na koncepci reformy institutu referenda rovněž znemožnil přijetí nového zákona o celoukrajinském referendu. Nejvyšší rada Ukrajiny IV. volebního období tak projednala pouze jeden návrh zákona č. 0899 ze dne 14. 5. 2002, jehož cílem bylo upravit postup při konání celoukrajinského referenda. Ten byl dvakrát vetován prezidentem Ukrajiny.<sup>96</sup> Dlouhou dobu se tento dokument

---

<sup>94</sup> *Medvedchuk uzhe khoche referendum pro vstup do Mytneho soiuzu iz Rosiyeyu*, (2012)., Ukrayinska pravda, Online: <https://www.pravda.com.ua/news/2012/11/28/6978312/>

<sup>95</sup> Fedorenko, V. (2006). *Ukrajinské právo o referendu. Zákon o referendu na Ukrajině*. Kyjev: Nakladatelství Lira-K, 2006. str. 366-370.

<sup>96</sup> Zolotarova Ya., *Istoriya referendumiv: ukrajinskiy dosvid*, OPORA, (2021), Online: <https://www.oporaua.org/vybory/istoriia-referendumiv-ukrajinskii-dosvid-22791>



nacházel na konci seznamu bodů programu příslušného zasedání Nejvyšší rady Ukrajiny a v souvislosti se zahájením práce nového parlamentu byl z projednávání stažen.

Během práce Nejvyšší rady Ukrajiny V. volebního období byl zaregistrován nový návrh zákona *O celoukrajinském referendu* č. 1200 z 27.7.2006, ale v listopadu 2007 byl dokument stažen subjektem zákonodárné iniciativy.<sup>97</sup>

Návrhy zákonů o celoukrajinském referendu byly zaregistrovány v Radě VI. volebního období: 1374 z 18.1.2008 a č. 1374-1 z 1.2.2008. Dne 5. června 2009 přijala Nejvyšší rada Ukrajiny zákon Ukrajiny *O celoukrajinském referendu* ve druhém čtení a obecně. Dne 7. července 2009 využil prezident Ukrajiny svého práva veta a navrhl zákon znovu posoudit a zamítnout jako neslučitelný s Ústavou Ukrajiny a nevytvářející dostatečné právní záruky pro vyjádření vůle lidu. Dne 17. listopadu 2009 se Nejvyšší radě Ukrajiny nepodařilo přehlasovat prezidentovo veto zákona Ukrajiny *O celoukrajinském referendu*. Pro přehlasování veta hlasovalo pouze 155 ze 429 poslanců registrovaných v parlamentu. Zároveň 38 ze 429 registrovaných poslanců hlasovalo pro zamítnutí prezidentova návrhu zákona.<sup>98</sup>

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší rada Ukrajiny nepřijala žádné kladné rozhodnutí, byl tento dokument automaticky považován za zrušený.

## Zákon o referendu z roku 2012

### Registrace návrhu zákona

Po zvolení Viktora Janukovyče prezidentem v roce 2010 byl vytvořen návrh zákona o referendu.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Bevz, T. (2013). *Vseukrains'ki referendумы: initsyatyvy i realii*. Naukovi zapysky, 5(67), 237-253.

<sup>98</sup> Tamtéž.

<sup>99</sup> Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy (vid 2010). *Pro pryynyattya za osnovu proektu Zakonu Ukrainy pro vseukrayins'kyi referendum*. Kyjiv.

Proti návrhu zákona se kromě opozice postavily také Komunistická strana a Lytvynův blok, které tehdy spolu s prezidentskou Stranou regionů tvořily parlamentní většinu. Zákon byl vrácen k přepracování s více než 1000 pozměňovacími návrhy.<sup>100</sup> Mezi hlavní patřily neurčitost a široký předmět celoukrajinského referenda, problémy s tvorbou a organizací práce referendových komisí, absence možnosti politických stran účastnit se jako plnohodnotné subjekty procesu referenda, přílišná role státních orgánů v tomto procesu, nemožnost účinného mechanismu kontroly referenda a problémy s financováním a vedením kampaně. Poukazovali také na technické chyby a nepřesnosti v textu zákona.

### Proces schvalování zákona

K přijetí zákona se Nejvyšší rada vrátila až v roce 2012 po zvolení nového parlamentu. Podle tiskových služeb, které popisovaly přijetí zákona, vyšlo najevo, že 6. listopadu 2012 byla nezákonně předložena k hlasování verze návrhu zákona o referendu v prvním čtení – totiž bez zohlednění pozměňovacích návrhů.<sup>101</sup> Zákon tak byl přijat ve své původní verzi. Rozhodnutí o přijetí návrhu zákona bylo učiněno bez předběžného paragrafového projednání a bez jakékoli diskuse poslanců v parlamentním sále, bez zohlednění pozměňovacích návrhů a připomínek.

Podle výsledků hlasování o přijetí zákona hlasovalo 265 poslanců pro, 15 poslanců bylo proti, 0 se zdrželo hlasování a 69 poslanců nehlasovalo. Později vyšlo najevo, že se schůze zúčastnilo méně poslanců, než kolik jich hlasovalo pro přijetí zákona. Důvodem, proč zákon získal 265 hlasů pro podle elektronických hlasovacích karet, byly případy hlasování poslanců přítomných v jednacím sále s kartami nepřítomných poslanců.<sup>102</sup> Také údaje o hlasování pro přijetí tohoto návrhu zákona se obecně liší od údajů o písemné registraci poslanců Ukrajiny. Pokud tedy tyto údaje porovnáme, pro návrh zákona hlasovali i poslanci, kteří nejsou uvedeni v údajích o písemné registraci. Podle těchto údajů se hlasování nezúčastnilo 70 poslanců. Pro návrh zákona tedy skutečně hlasovala méně než polovina ústavního složení Nejvyšší rady

---

<sup>100</sup> Shamayda, T., (2012). *Za krok do prirvy. Prynyaty zakon Pro referendum uzakonyt' derzhavnyy perevorot.* Teksty: 1.

<sup>101</sup> *Opozytsiya oskarzhyla u sudi referendum.* (2012). Ukrajinska pravda. Online: <https://www.pravda.com.ua/news/2013/04/25/6988933/>.

<sup>102</sup> Tamtéž.

Ukrajiny, což je nedostatečné pro přijetí rozhodnutí v souladu s ustanoveními článku 91 Ústavy Ukrajiny.<sup>103</sup>

## Hlavní ustanovení zákona

Nejvyšší rada Ukrajiny vytvořila mechanismus pro uplatnění práva občanů vyjádřit svou vůli prostřednictvím celoukrajinského referenda přijetím zákona Ukrajiny *O celoukrajinském referendu* dne 6. listopadu 2012, který nahradil zákon Ukrajiny *O celoukrajinském a místním referendu* ze dne 3. července 1991.

Předmětem celoukrajinského referenda mohla být jakákoli otázka, s výjimkou těch otázek, které podle Ústavy Ukrajiny nebo zákonů Ukrajiny nelze řešit referendem, tedy referend o daních, rozpočtu a amnestii.<sup>104</sup>

Zákon Ukrajiny *O celoukrajinském referendu* (článek 3) stanoví, že předmětem celoukrajinského referenda mohou být:

- 1) "...schválení nového znění Ústavy Ukrajiny, změny Ústavy Ukrajiny, zrušení, zneplatnění nebo zneplatnění zákona o změnách Ústavy Ukrajiny (ústavní referendum) - vyhláší prezident Ukrajiny z lidové iniciativy.
- 2) změna území Ukrajiny (ratifikační referendum) - vyhláší Nejvyšší rada Ukrajiny.
- 3) přijetí nebo zrušení zákona Ukrajiny nebo změny platného zákona Ukrajiny (legislativní referendum) - vyhláší prezident Ukrajiny z lidové iniciativy.
- 4) jakákoli otázka, s výjimkou omezení stanovených Ústavou Ukrajiny (obecné referendum) - vyhláší prezident Ukrajiny z lidové iniciativy."<sup>105</sup>

Pokud jde o ústavní referendum, zákon samostatně rozlišuje ústavní referendum o změnách oddílů I *Obecné principy*, III *Volby. Referendum*, a XIII *Změny Ústavy Ukrajiny*. Jak je uvedeno v článku 17, příslušný návrh zákona o změnách předkládá Nejvyšší radě Ukrajiny

---

<sup>103</sup> *Constitution of Ukraine* (1996). Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyjiv.

<sup>104</sup> Zakon Ukrajiny vid 06.11.2012 № 5475-VI. *Pro vseukrayins'kyj referendum*. Kyjiv.

<sup>105</sup> Tamtéž.

prezident nebo poslanci (nejméně dvě třetiny ústavního složení parlamentu).<sup>106</sup> Pokud je návrh zákona přijat nejméně dvěma třetinami ústavního složení Nejvyšší rady Ukrajiny, je předložen k celoukrajinskému referendu.

Je důležité poznamenat, že zákon předpokládá možnost schválení nového znění Ústavy Ukrajiny v referendu, které vyhláší prezident Ukrajiny z lidové iniciativy. To znamená bez jakékoliv účasti Nejvyšší rady Ukrajiny v tomto procesu. Jak bylo uvedeno výše, Nejvyšší rada Ukrajiny se účastní pouze v případě schvalování zákona Ukrajiny o změnách Ústavy Ukrajiny před jeho schválením v celoukrajinském referendu. Lze tedy tvrdit, že taková možnost – přijetí celé ústavy bez účasti parlamentu – je v přímém rozporu s ústavními ustanoveními upravujícími postup při změně ústavy.

Podle zákona by mohlo být v celoukrajinském referendu předloženo několik otázek o téže věci. Zákon stanovil, že prezident Ukrajiny vyhlásil celoukrajinské referendum z lidové iniciativy, pokud bylo iniciováno v souladu s požadavky stanovenými v ústavě a zákonech o organizaci a postupu při konání celoukrajinského referenda z lidové iniciativy. Tímto požadavkem bylo shromáždění podpisů nejméně 3 milionů ukrajinských občanů s volebním právem za předpokladu, že podpisy pro konání takového referenda byly shromážděny nejméně ve 2/3 oblastí Ukrajiny a nejméně 100 000 podpisů v každé oblasti. Podpisy sbírala iniciativní skupina vytvořená na schůzi, které se účastnilo nejméně 2 000 občanů Ukrajiny s volebním právem. Organizátory shromáždění mohli být občané Ukrajiny, kteří v den konání shromáždění dosáhli osmnácti let, politické strany Ukrajiny, celoukrajinské veřejné organizace registrované v souladu s právními předpisy Ukrajiny. Iniciativní skupina musela být před zahájením sběru podpisů zaregistrována u ÚVK.

Organizací a sumarizací výsledků celoukrajinského referenda byla pověřena Ústřední volební komise.<sup>107</sup> Ta byla odpovědná za sestavení seznamů voličů, vytvoření volebních místností, sečtení a vyhlášení výsledků. Referendum bylo financováno ze státního rozpočtu Ukrajiny.

---

<sup>106</sup> Zakon Ukrayiny (vid 06.11.2012.) № 5475-VI. *Pro vseukrayins'kyi referendum*. Kyiv.

<sup>107</sup> Tamtéž.

Podle zákona byly výsledky vůle lidu vyjádřené v celoukrajinském referendu závazné.<sup>108</sup> Právní důsledky vůle lidu vyjádřené v celoukrajinském referendu o lidové iniciativě byly konečné a nevyžadovaly schválení ani potvrzení žádnými státními orgány a byly závazné pro občany Ukrajiny a státní orgány Ukrajiny, kterých se týkaly a jejichž pravomoci byly svěřeny. Pokud jde o právní důsledky celoukrajinského referenda vyhlášeného prezidentem Ukrajiny a Nejvyšší radou Ukrajiny, vstupovalo jejich rozhodnutí v platnost dnem oficiálního vyhlášení výsledků příslušného celoukrajinského referenda, pokud nebylo datum vstupu takového zákona v platnost výslovně stanoveno ustanoveními tohoto zákona.

I přes značnou volnost v otázkách předkládaných k referendu existovala kromě omezení uvedených v ústavě i další omezení pro konání referenda. Například otázka změny území Ukrajiny nemohla být předložena (iniciována) k celoukrajinskému referendu z lidové iniciativy a texty nového znění Ústavy Ukrajiny a návrhy zákonů předkládané k ústavnímu a zákonodárnému referendu neměly rušit ani omezovat obsah a rozsah stávajících lidských a občanských práv a svobod, ani směřovat k odstranění nezávislosti nebo porušení územní celistvosti Ukrajiny.<sup>109</sup>

## Novinky stanovené zákonem

Zákon Ukrajiny O celoukrajinském referendu ze dne 6. listopadu 2012 vyřešil problém zastaralých procesních právních norem, které existovaly během referenda v roce 2000, a to tak, že zákon definuje postup pro konání referenda s ohledem na dnešní realitu.

Tento zákon se od svého předchůdce výrazně lišil tím, že důkladně stanovil pravidla všech mechanismů pro zajištění projevu vůle lidu bez výjimky a rozšířil seznam účastníků celoukrajinského referenda o občany Ukrajiny, kteří nemají bydliště na Ukrajině a hlasují ve volebních místnostech v zahraničí. Další významnou novinkou tohoto zákona bylo uzákonění rozhodnutí přijatých referendem bez schválení jakýmkoliv státními orgány, tj. rozhodnutí referenda bylo konečné. Dále byl změněn mechanismus zajištění práva občanů vyjádřit svou vůli, prezident si uzurpoval právo vyhlásit/nevyhlásit referendum i po shromáždění všech potřebných podpisů, byla legalizována možnost menšiny účastníků referenda rozhodovat v

---

<sup>108</sup> Zakon Ukrayiny (vid 06.11.2012.) № 5475-VI. *Pro vseukrayins'kyy referendum*. Kyiv.

<sup>109</sup> Tamtéž.

referendu zrušením hranice minimální účasti v referendu a byl právně zrušen mechanismus konání konzultativního referenda.

Zákon také upřesňuje funkce médií v průběhu referenda. Tak část 6 článku 22 ukrajinského zákona stanoví, že *"...médiá jsou povinna objektivně informovat o průběhu přípravy a konání referenda, poskytovat vyvážené informace o obsahu referendové otázky a právních důsledcích referenda."*<sup>110</sup>.

Zástupcům hromadných sdělovacích prostředků je zaručen neomezený přístup na všechny veřejné akce související s referendem a na zasedání komisí pro referendum a do volební místnosti v den hlasování – za podmínek stanovených zákonem. Komise pro referendum, státní orgány, orgány územní samosprávy, úředníci a zaměstnanci těchto orgánů jsou povinni jim v rámci svých pravomocí poskytovat informace o přípravě a průběhu referenda.<sup>111</sup>

## Reakce opozice na zákon

Nově přijatý zákon vyvolal mnoho kontroverzí jak s ohledem na jeho obsah, tak na proces přijímání. Největší obavy a výtky odborníků i zástupců opozice vyvolala legislativní novinka týkající se postupu při přijímání ústavních změn a zákonů a jejich vstupu v platnost. Ústava a legislativní akty mohly být schváleny, a hlavně provedeny, pouze na základě kladné odpovědi občanů v referendu. Bez účasti jediné zákonodárné moci (podle Ústavy) - Nejvyšší rady. V důsledku toho dostaly právní vztahy a postupy upravené taxativně a výlučně základním zákonem další, dodatečný regulátor v podobě dokumentu referenda.

Poslanci ze strany Bat'kivščyna zdůraznila, že zákon o referendu byl přijat v rozporu s předpisy a odporuje platné Ústavě a dalším zákonům. Podle ní měl být parlament z procesu změny Základního zákona zcela vyřazen. Arsenij Jaceňuk ze strany Fronta změn prohlásil, že vláda se prostřednictvím zákona o referendu snaží realizovat protiukrajinská rozhodnutí. Podle

---

<sup>110</sup> Zakon Ukrajiny (vid 06.11.2012.) № 5475-VI. *Pro vseukrayins'kyj referendum*. Kyiv.

<sup>111</sup> Tamtéž.

jeho názoru byl zákon o referendu přijat s cílem změnit ústavu a také připojit Ukrajinu k celní unii Ruska, Běloruska a Kazachstánu.<sup>112</sup>

Strana UDAR považovala zákon za nástroj uzurpace moci v zemi. Zdůrazňovalo se, že tímto zákonem se prezident chce pokusit prostřednictvím zmanipulovaného referenda prosadit změny ústavy, které potřebují úřady, včetně změn formy vlády v zemi, vnějšího vektoru země a jazyka.<sup>113</sup>

Zanedlouho poté zástupci strany Baťkivščina Mykola Tomenko a Serhii Sas zaregistrovali návrh usnesení *O zrušení rozhodnutí Nejvyšší rady o přijetí návrhu zákona Ukrajiny O celoukrajinském referendu* jako zákona s odůvodněním, že při projednávání návrhu zákona č. 6278 došlo k hrubému porušení Ústavy a jednacího řádu Nejvyšší rady Ukrajiny.<sup>114</sup> Pro rozhodnutí opozice hlasovalo pouze 16 z 276 poslanců registrovaných v jednacím sále.

## Reakce občanských organizací

V prosinci 2012 vznikla Koalice nevládních organizací *Za spravedlivé referendum*, která tento zákon důsledně kritizovala a usilovala o jeho zrušení u Ústavního soudu. Koalice nevládních organizací *Za spravedlivé referendum* upozorňovala na hrozby praktického provádění zákona, které spočívají v konání manipulativních referend na Ukrajině, a také na možnost změny Ústavy Ukrajiny protiústavním způsobem. Podle koalice byl zákon *O celoukrajinském referendu* přijatý v rozporu s Ústavou. Jako hlavní důvod protiústavnosti zákona uvedla koalice skutečnost, že zákon umožňuje zrušit stávající zákony změnou Ústavy Ukrajiny v referendu.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> *Opozytsiya vymahaye skasuvannya zakonu pro referendum*. (2012). Ukrajins'kyi tyzhden': 1. Online: <https://tyzhden.ua/opozytsiia-vymahaie-skasuvannia-zakonu-pro-referendum/>.

<sup>113</sup> *Oppozitsiya vymahaie skasuvaty zakon pro referendum*. (2013). Ukrayinska pravda: 1. Online: <https://www.pravda.com.ua/news/2013/04/3/6987158/>.

<sup>114</sup> *Deputaty vidmovylys' skasuvaty zakon pro referendum*. (2012). Ukrajins'kyi tyzhden': 1. Online: <https://tyzhden.ua/deputaty-vidmovylys-skasuvaty-zakon-pro-referendum/>.

<sup>115</sup> *Chomu Konstytutsiynny sud mae skasuvaty zakon "Pro vseukrayins'kyi referendum"?* (2016). Interfax-Ukraina, Online: <https://interfax.com.ua/news/press-release/332665.html>

Koalice *Za spravedlivé referendum* několik let pracovala na nové verzi návrhu zákona o celoukrajinském referendu. Na tomto procesu se podílelo široké spektrum odborníků z různých prostředí (vládních i nevládních), včetně zástupců ministerstva spravedlnosti, teoretiků a praktiků pod vedením profesora Volodymyra Šapovala a za podpory Mezinárodní nadace pro volební systémy (IFES). Občanští aktivisté a odborníci vypracovali novou verzi zákona o celoukrajinském referendu a v červnu 2015 ji předložili parlamentu.

## Reakce Benátské komise

Závěry byly zveřejněny v červnu 2013. Benátská komise označila za pozitivní skutečnost, že zákon byl vůbec přijat.

Kritizovala však jeho hlavní ustanovení. Ve svém stanovisku ze 14. a 15. června 2013 Benátská komise upozornila na řadu závažných problémů týkajících se zásady rovnosti mezi stoupenci a odpůrci referenda, složení komisí pro referendum a financování referendové kampaně.<sup>116</sup>

Nejspornější jsou podle názoru Benátské komise ustanovení zákona, která stanoví možnost konání referenda z lidové iniciativy o nové ústavě nebo ústavních změnách bez jakékoli role parlamentu. Benátská komise ve svých stanoviscích opakovaně zdůrazňovala nevhodnost vyloučení parlamentu z procesu ústavních změn. Například ve svém stanovisku č. 599/2010 zdůraznila potřebu zajistit legitimitu jakékoli ústavní reformy na Ukrajině.<sup>117</sup>

Takové legitimacy lze dosáhnout pouze tehdy, pokud jsou ústavní změny zaváděny po široké, otevřené a svobodné veřejné diskusi za účasti opozice a občanské společnosti, a to v přísném souladu s ústavními ustanoveními o změnách založených na rozhodnutích kvalifikované většiny Nejvyšší rady. A nedostatek přiměřených záruk pro zajištění práv různých politických sil, občanské společnosti a občanů při organizaci a průběhu referenda podle názoru Benátské komise zvyšuje obavy z možnosti nelegitimního ústavního referenda z lidové iniciativy.

---

<sup>116</sup> Vysnovok Yevropeys'koyi Komisiyi Za demokratsiyu cherez pravo vid 2010., № 599., (CDL-AD(2010)044) *Pro konstytutsiynu reformu v Ukrayini.*

<sup>117</sup> Tamtéž.



Benátská komise rovněž zdůraznila nesoulad ukrajinské ústavy a evropských standardů pro referenda o lidové iniciativě k přijetí nové ústavy. Státní orgány budou mohly přímo ovlivňovat výsledek referenda téměř ve všech fázích jeho průběhu.

## Protiústavnost zákona z roku 2012

Proces prohlášení ukrajinského zákona o referendu z roku 2012 za protiústavní začal v roce 2014 ve značně odlišném politickém kontextu, po řadě událostí, jako byl pád prezidenta Viktora Janukovyče, Majdan a konání nových voleb. Začátek nové fáze vlády měl významný vliv na revizi právního statusu referenda a tento proces probíhal v kontextu měnící se politické situace.

Dne 1. prosince 2014 podalo 57 poslanců Ústavnímu soudu ústavní stížnost ve věci souladu zákona *O celoukrajinském referendu* s Ústavou Ukrajiny.<sup>118</sup> Řízení v této věci bylo zahájeno v únoru 2015. Dne 24. března 2016 zahájil Ústavní soud ústní jednání ve věci neústavnosti zákona *O celoukrajinském referendu*.

Ústavní soud poznamenal, že hlavním kritériem pro prohlášení zákonů za protiústavní je jejich porušení pravidel stanovených v Ústavě Ukrajiny o procesní úpravě jejich přijímání, nikoliv odchylky od jiných legislativních požadavků.<sup>119</sup>

Při konstatování tohoto aspektu vzal soud v úvahu hlavní procedurální požadavky na přijímání zákonů, které jsou zakotveny přímo v textu Ústavy Ukrajiny. Mezi tyto požadavky patří zejména povinné přijímání rozhodnutí na plenárních zasedáních parlamentu hlasováním (čl. 84 odst. 2), osobní hlasování poslanců během plenárních zasedání (čl. 84 odst. 3) a

---

<sup>118</sup> Konstytutsiynе podannya. (2014). *Pro vyznannya Zakonu Ukrayiny "Pro vseukrayins'kyy referendum", takym shcho ne vidpovidaye Konstytutsiyi Ukrayiny.*

<sup>119</sup> Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny (2000). *U spravi za konstytutsiynym podannyam 54 narodnykh deputativ Ukrayiny shchodo vidpovidnosti Konstytutsiyi Ukrayiny (konstytutsiynosti) Zakonu Ukrayiny "Pro ratyfikatsiyu Yevropeys'koyi khartyi rehional'nykh mov abo mov menshyn, 1992 r. (sprava pro ratyfikatsiyu Khartyi pro movy, 1992 r.).*

přijímání zákonů, usnesení a jiných aktů většinou hlasů ústavního složení Nejvyšší rady, s výjimkou zvláštních případů stanovených samotnou ústavou (čl. 91).<sup>120</sup>

Podle rozhodnutí ÚS Nejvyšší rada při přijímání zákona překročila své ústavní pravomoci, což je v rozporu s principem právního státu – ustanovením, že ústava má nejvyšší právní sílu a všechny právní akty musí být v souladu se základním zákonem (čl. 8 odst. 2 Ústavy Ukrajiny).<sup>121</sup>

Jednou z hlavních výtek Ústavního soudu vůči zákonu byla jeho ustanovení upravující postup při konání ústavního referenda. To znamená, že toto referendum mohlo změnit stávající ústavu nebo dokonce přijmout ústavu novou. Ústavní soud ve svém rozhodnutí z 5. října 2005 potvrdil, že pouze lid má právo přímo, prostřednictvím celoukrajinského referenda, určit ústavní pořádek na Ukrajině a změnit jej změnou ústavy v souladu s postupem stanoveným základním zákonem země.<sup>122</sup> Jakákoli ustanovení zákona, která stanoví postup pro změnu Ústavy Ukrajiny způsobem, který není stanoven samotnou Ústavou, tak nelze považovat za souladná s jejími definicemi.<sup>123</sup>

Připomínky Soudu se týkaly také průběhu celoukrajinského referenda, aktů v něm přijatých a postupu jejich vstupu v platnost.

Pokud jde o konání celoukrajinského legislativního referenda, je možné změnit nebo zrušit ukrajinský zákon nebo změnit stávající zákon hlasováním v referendu. Ústavní soud

---

<sup>120</sup> *Constitution of Ukraine* (1996). Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyjiv.

<sup>121</sup> Tamtéž.

<sup>122</sup> Rishennya Konstytutsijnoho Sudu Ukrayiny (vid 5.10.2005) № 6-rp/2005. *U spravi za konstytutsijnym podannyam 60 narodnykh deputativ Ukrayiny pro ofitsijne tlumachennya polozhen' chastyny pershoyi statti 103 Konstytutsiyi Ukrayiny u vzayemozv'yazku z polozhennyamy statey 5, 156 ta za konstytutsijnymy podannyamy hromadyan Vadyma Halaychuka, Viktoriyi Hornoi, Tetyany Kyslyy. Tetyany Mykolaivny shchodo ofitsijnoho tlumachennya polozhen' chastyn druhoyi, tret'oyi, chetvertoyi statti 5 Konstytutsiyi Ukrayiny (sprava pro zdiysnennya vlady narodom).*

<sup>123</sup> Rishennya Konstytutsijnoho Sudu Ukrayiny (vid 16.04.2008) № 6-rp/2008. *U spravi za konstytutsijnymy podannyamy Prezidenta Ukrayiny pro ofitsijne tlumachennya polozhen' chastyn druhoyi, tret'oyi statti 5, statti 69, chastyny druhoyi statti 72, statti 74, chastyny druhoyi statti 94, chastyny pershoyi statti 156 Konstytutsiyi Ukrayiny (sprava pro pryynyattya Konstytutsiyi ta zakoniv Ukrayiny na referendumi).*

Ukrajiny však ve svém rozhodnutí ze dne 16. dubna 2008 (č. 6-rp/2008) poznamenal, že přijímání zákonů v referendu je možné pouze v rámci postupu stanoveného ústavou a zákony Ukrajiny.<sup>124</sup> Proto by zahájení a konání zákonodárního referenda z lidové iniciativy mělo být stanoveno zvláštním postupem stanoveným v platné Ústavě Ukrajiny. V zákonu roku 2012 takový postup neexistoval, takže jakékoli návrhy na úpravu této otázky na úrovni zákona jsou v rozporu s rozhodnutím Ústavního soudu Ukrajiny i se samotnou Ústavou Ukrajiny.

V souvislosti s konáním celoukrajinského referenda vznikaly otázky týkající se aktů přijatých v něm, stejně jako postupu jejich vstupu v platnost. Tento postup se jevil v rozporu se základními principy zakotvenými v Ústavě Ukrajiny. Zejména vstup zákonů přijatých v celoukrajinském referendu v platnost začínal okamžikem vyhlášení výsledků referenda Ústřední volební komisí na jejím zasedání. To bylo v rozporu s požadavky článku 94 Ústavy Ukrajiny a se zásadou právní jistoty, která vyžadovala zveřejnění právních aktů před jejich vstupem v platnost.<sup>125</sup>

Znění zákona stanovilo postup pro vstup v platnost rozhodnutí celoukrajinského referenda, které rovněž obsahovalo znaky nesouladu s Ústavou Ukrajiny a mělo neúčinný charakter. Podle článku 95 zákona byly výsledky všeobecného referenda "...konečné a nevyžadovaly schválení nebo potvrzení žádným orgánem veřejné moci."<sup>126</sup> Zákon však nestanovil žádná ustanovení o postupu a mechanismech implementace (výkonu) rozhodnutí přijatého v celoukrajinském referendu. To bylo v rozporu s právním názorem Ústavního soudu Ukrajiny, podle kterého byly otázky schválené celoukrajinským referendem "...závazné pro projednání a rozhodování příslušnými orgány veřejné moci v souladu s postupem stanoveným Ústavou Ukrajiny a zákony Ukrajiny."<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny (vid 16.04.2008) № 6-rp/2008. *U spravi za konstytutsiynymy podannyamy Prezydenta Ukrayiny pro ofitsiyne tlumachennya polozhen' chastyn druhoyi, tret'oyi statti 5, statti 69, chastyny druhoyi statti 72, statti 74, chastyny druhoyi statti 94, chastyny pershoyi statti 156 Konstytutsiyi Ukrayiny (sprava pro pryynyattya Konstytutsiyi ta zakoniv Ukrayiny na referendumy).*

<sup>125</sup> *Constitution of Ukraine* (1996). Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyjiv.

<sup>126</sup> Zakon Ukrayiny (vid 06.11.2012) № 5475-VI. *Pro vseukrayins'kyy referendum.* Kyjiv.

<sup>127</sup> Klyuchkovs'ky Yu., (2009)., *Yevropeys'kyy demokratychnyy dorobok u haluzi vyborchogo prava: Materialy Venetsiyans'koyi Komisiyi, Parlaments'koyi Asambleyi, Komitetu Ministriv, Kongresu mis'kykh i rehional'nykh vlad Rady Yevropy.* 500 s.

Zákon Ukrajiny č. 5475-VI byl Ústavním soudem prohlášen za protiústavní v rozhodnutí č. 4-ř/2018 ze dne 26.4.2018. Podle rozhodnutí Ústavního soudu řada dalších ustanovení zákona nejenže nebyla v souladu s obecnými právními principy a základními požadavky Ústavy Ukrajiny, ale také organizačně znemožňovala výkon demokracie.<sup>128</sup> Z právního hlediska je zřejmé, že některá ustanovení byla protiústavní a že řada dalších ustanovení znění zákona o postupu při zahájení, přípravě a organizaci celoukrajinského referenda byla technicky a právně nekompetentní.

V důsledku toho od června 2018 neexistovala na Ukrajině možnost uspořádat celoukrajinské referendum z důvodu neexistence příslušného zákona. Veřejnost a politické síly však opakovaně nastolovaly otázku nutnosti přijetí zákona, který by upravoval konání referend na Ukrajině. Parlamentní frakce za tímto účelem také vypracovávaly příslušné návrhy zákonů.

Ve světle výše uvedeného bylo zřejmé, že existovaly problémy s procedurou vstupu v platnost aktů přijatých v celoukrajinském referendu. Tyto problémy byly v rozporu s ústavními principy a mezinárodními doporučeními týkajícími se provádění referend. Pro zajištění právní jistoty a demokratické povahy procesu referenda bylo nezbytné změnit právní předpisy tak, aby byla zajištěna účast Nejvyšší rady Ukrajiny v legislativním procesu referenda a aby bylo vyžadováno zveřejnění aktů před jejich vstupem v platnost. Tyto kroky by zajistily právní stabilitu a poskytly záruky pro demokratický vývoj země.

## Hodnocení

Analýza zákona o referendu na Ukrajině z roku 2012 odhaluje četné nedostatky a snahu urychlit přijetí návrhu zákona bez řádné diskuse a zvážení pozměňovacích návrhů. Proces přijímání zákona provázelo porušování ústavních požadavků, včetně nezákonného předložení k hlasování a přijetí bez zohlednění pozměňovacích návrhů.

---

<sup>128</sup> Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrainy (2018)., № 4-ř/201829., *U spravi za konstytutsiynym podannyam 57 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsiyi Ukrainy (konstytutsiynosti) Zakonu Ukrainy "Pro vseukrayins'kyy referendum". Kyiv.*

Diskuse opozice a dalších organizací k zákonu poukázaly na celou řadu problémů, které porušovaly ústavní pořádek a principy demokracie. Shrneme-li postoje vyjádřené v odborné komunitě, mezi nejkritičtější ustanovení zákona patří: právní nejistota a neodůvodněně široký předmět celoukrajinského referenda; chybějící řádný postup pro vytvoření a organizaci práce referendových komisí jako nezávislých a nestranných správních orgánů; nemožnost účasti politických stran jako plnohodnotných subjektů v procesu referenda; neodůvodněné zvýšení role státních orgánů v procesu referenda; neexistence účinného mechanismu na Kromě toho experti zaznamenali v textu zákona řadu technických a právních chyb a nepřesností.

Závěry Benátské komise tuto kritiku potvrdily a upozornily na závažné problémy týkající se rovnosti stran a organizace referenda.

Zákon o referendu na Ukrajině z roku 2012 byl Ústavním soudem prohlášen za protiústavní v řízení, které začalo v roce 2014, v nových politických podmínkách po událostech Euromajdanu a pádu Janukovyče. Soud identifikoval několik klíčových důvodů, které porušovaly ústavní normy.

Především bylo přijetí zákona č. 5475 doprovázeno porušením ústavních požadavků, zejména povinného osobního hlasování poslanců, které je podle ústavy povinné. Procesní porušení při přijímání zákona byla systémová a měla významný dopad na jeho konečný výsledek.

Zákon rovněž stanovil postupy, které neodpovídaly požadavkům Ústavy, zejména pokud jde o změnu Ústavy prostřednictvím celoukrajinského referenda. Některá ustanovení zákona byla vnímána jako omezení pravomocí Ústavního soudu a systematické zasahování do činnosti vlády. Takový přístup k úpravě institutu referenda nebyl v souladu s ústavním principem suverenity lidu. To vše vedlo k uznání zákona o referendu z roku 2012 za protiústavní.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že zákon o referendu z roku 2012 nespĺňoval standardy ústavnosti a demokracie. Jeho přijetí provázela systémová porušení, která vyvolala pochybnosti o legalitě a legitimitě tohoto právního aktu.

## Období od roku 2013 do roku 2019

### Pokusy o uspořádání referenda

Po přijetí ukrajinského zákona *O celoukrajinském referendu*, který byl prohlášen za neústavní, byla aktivita obyvatelstva při využívání takového nástroje přímé demokracie, jakým je celoukrajinské referendum, mnohem nižší.

V roce 2013 přijala ÚVK šest usnesení, kterými odmítla zaregistrovat iniciativní skupinu pro uspořádání celoukrajinského referenda z lidové iniciativy. Všechna tato usnesení byla přijata z důvodu nepřítomnosti zástupce ÚVK na setkání ukrajinských občanů o konání celoukrajinského referenda o lidové iniciativě. Přítomnost zástupce ÚVK na setkání občanů byla povinná v souladu s článkem 30 ukrajinského zákona *O celoukrajinském referendu*. Zástupci ÚVK potvrdili skutečnost konání shromáždění a ověřili dodržování požadavků zákona při organizaci shromáždění. Nepřítomnost zástupce ÚVK byla způsobena tím, že Okresní správní soud v Kyjevě svými rozhodnutími (9. října 2013 ve věci č. j. 826/15641/13, 25. září 2013 ve věci č. j. 826/15078/13, 6. září 2013 ve věci č. j. 826/13822/13) zakázal ÚVK vyslat svého zástupce (zástupce) na shromáždění občanů Ukrajiny o konání vŕeukrajinského referenda z lidové iniciativy.<sup>129</sup>

Tento způsob blokování možnosti uspořádat celoukrajinské referendum z lidové iniciativy byl použit i v roce 2014. Rozhodnutím Kyjevského oblastního správního soudu ze dne 4. září 2014 ve věci č. 826/13050/14 bylo ÚVK zakázáno vyslat zástupce na shromáždění ukrajinských občanů plánované na 5. září 2014.

Události spojené s ruskou vojenskou intervencí a konfliktem v Donbasu významně ovlivnily postoje Ukrajinců k NATO. Průzkumy veřejného mínění provedené v letech 2014-2016 ukázaly, že většina Ukrajinců nyní podporuje členství v NATO.<sup>130</sup> Součástí kampaně

---

<sup>129</sup> Bevz, T. (2013). *Vseukraïns'ki referendумы: initsyatyvy i realii*. Naukovi zapysky, 5(67), 237-253.

<sup>130</sup> *Majority of Ukrainians would favor Ukraine membership in EU and NATO – poll*. (2016). UNIAN-information agency. Online: <https://www.unian.info/society/1255397-majority-of-ukrainians-would-favor-ukraine-membership-in-eu-and-nato-poll.html>

Petra Porošenka, který kandidoval na prezidenta, byla také klauzule o vstupu Ukrajiny do NATO a EU a zmiňováno bylo i referendum.

Dne 29. srpna 2015 zveřejnil Andrij Baturin elektronickou petici (č. 22/000052) vyzývající k uspořádání referenda o členství v NATO.<sup>131</sup> Petice získala potřebný počet podpisů (25 000 hlasů), aby mohla být projednána. Ukrajinský prezident Petro Porošenko v reakci uvedl, že jednou z klíčových priorit ukrajinské zahraniční politiky je prohloubení spolupráce s NATO a uvedení bezpečnostního sektoru země do souladu s požadavky NATO. Uvedl, že konečné rozhodnutí o členství v NATO bude učiněno v referendu.<sup>132</sup>

V únoru 2017 prezident Petro Porošenko oznámil záměr uspořádat referendum během svého prezidentství a odvolal se na průzkumy veřejného mínění, podle nichž se 54 % Ukrajinců vyslovilo pro vstup do NATO.<sup>133</sup> Referendum se nikdy neuskutečnilo.

### Zelenského kampaň a odkaz na přímou demokracii a referendum

V roce 2018 během novoročního projevu oznámil tehdejší komik a showman Volodymyr Zelensky svůj záměr kandidovat na prezidenta Ukrajiny. Zelensky se prezentoval jako čerstvý kandidát, který může do politiky přinést přesně to, co lidé chtějí.

Volební program Volodymyra Zelenského je koncipován jako antiteze k hlavním problémům, kterým dnes země čelí. Zelenského volební program se soustředil na dvě základní témata: přímou demokracii a opatření k odpovědnosti politických představitelů. Zelensky zároveň Ukrajincům slibuje, že v činnosti veřejných orgánů budou na prvním místě zájmy společnosti. Za tímto účelem navrhuje reformovat ukrajinský politický systém omezením funkcí státu a současně zvýšením možnosti občanů přímo ovlivňovat veřejnou politiku, a to i prostřednictvím prvků přímé demokracie (referenda a elektronické demokracie).<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Baturin, A.S. (2015). Referendum pro vstup v NATO. №22/000052-ep. Elektronni petitsii. Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy.

<sup>132</sup> Tamtéž.

<sup>133</sup> Komarova, O. (2017). Referendum pro vstup do NATO: neobkhidnist' chy tekhnolohiya? Radio Svoboda. <https://www.radiosvoboda.org/a/28275918.html>

<sup>134</sup> *Peredyborcha programma kandydata na post Prezydenta Ukrayiny Volodymyra Zelenskoho.* (2019). Online: <https://program.ze2019.com>

Bod o přímé demokracii prostřednictvím referenda okamžitě vyvolal otázky, neboť konání referenda není v příslušném právním aktu stanoveno. V samotném volebním programu byla otázka lidové moci popsána stručně. A hlavním úkolem bylo podle programu přijít s mechanismem, kterým by občané mohli "...formulovat hlavní úkoly pro orgány prostřednictvím referenda a dalších forem přímé demokracie..."<sup>135</sup>, to vše s maximálním využitím nejmodernějších technologií.

Dmytro Razumkov, který stál v čele Zelenského volební kampaně, kromě referend vyzdvihl hlavní aspekt Zelenského programu, kterým bylo zrušení imunity poslanců, prezidenta a soudů. Sám Zelensky prohlásil, že "...uplatňování rovnosti a spravedlnosti začíná u mě...", a inicioval zákon o impeachmentu prezidenta.<sup>136</sup> Tyto prvky společně vyjadřovaly vizi přímého vztahu mezi lidmi a jejich zástupci a posilování kontroly občanů prostřednictvím různých mechanismů. Zelenského myšlenka zlepšení institutů přímé demokracie na Ukrajině byla vnímána jako odraz vytrvalé snahy ukrajinského lidu o radikální politickou změnu.

Během své volební kampaně Zelensky důsledně zdůrazňoval svůj cíl zavést přímou demokracii. V objeveném rozhovoru s významným novinářem Dmytrem Gordonem Zelensky vyjádřil svůj obdiv k různým aspektům jiných zemí, zejména k životní úrovni Švýcarska, a svou fascinaci referendem. Prohlásil: "*Možná proto, že jsem producent, vím, jak se dostat k publiku: čím více s ním mluvíte, tím více se o problému dozvíte.*"<sup>137</sup>.

Návrh Volodymyra Zelenského na využití referenda jako formy přímé demokracie byl vnímán jako pozitivní krok. Vzhledem k nedostatku informací v samotném volebním programu však tento bod vyvolal několik kritických otázek. Některé z nich se týkaly toho, aby se referendum nezměnilo v plebiscit, který by mohl sloužit ke spekulacím o mínění obyvatel

---

<sup>135</sup> *Peredyborcha programma kandydata na post Prezidenta Ukrajiny Volodymyra Zelenskoho.* (2019). Online: <https://program.ze2019.com>.

<sup>136</sup> Barkar, D. (2019). *Zakon pro impičment – fasadna reforma, jaka ničoho ne zminyuje – deputat vid «Holosu».* Radio Svoboda. Online: <https://www.radiosvoboda.org/a/zakon-pro-impichment/30156860.html>

<sup>137</sup> UP Foundation. (2019). *Prezydentska kampaniya v Ukrajini: scho ochikuvaty vid kandydativ.* Kyjiv.



Ukrajiny. Jiné se týkaly chybějících právních mechanismů upravujících průběh referend. Jedním z klíčových problémů byl nedostatek politické vůle na straně elit.

## Zákon o referendu z roku 2021

### Změna Ústavy

Po vítězství ve volbách, prezident Ukrajiny Volodymyr Zelensky navrhl ústavní a právní úpravu s cílem zavést systém přímé demokracie. Tento systém by zahrnoval referenda, povinné projednávání lidových iniciativ a lidové veto rozhodnutí orgánů. Konkrétně prezident předložil Nejvyšší radě Ukrajiny návrh zákona *O změnách článku 93 Ústavy Ukrajiny* (reg. č. 1015 ze dne 29. 8. 2019).<sup>138</sup>

Cílem tohoto návrhu zákona bylo poskytnout efektivní mechanismus pro zákonodárnou iniciativu na Ukrajině rozšířením seznamu subjektů s právem iniciativy. Navrhovaný zákon navrhoval změnu článku 93 Ústavy Ukrajiny tak, aby byla do seznamu subjektů zákonodárné iniciativy zařazena i veřejnost.

Výbor Nejvyšší rady pro právní politiku hodnotil ustanovení návrhu zákona jako jasná, konzistentní a umožňující systematickou úpravu společenských vztahů na ústavní úrovni. Návrh zákona nepředpokládal žádné další změny nebo upřesnění.

Nicméně Ústavní soud Ukrajiny ve svém stanovisku ze dne 13. listopadu 2019 (č. 5-b/2019 ve věci č. 2-250/2019, 5582/19) uznal návrh zákona za vyhovující požadavkům Ústavy Ukrajiny (článcům 157 a 158), ale zdůraznil, že lid nemůže být definován jako subjekt zákonodárné iniciativy, pokud není v Ústavě stanoven počet občanů s volebním právem nutný pro realizaci takové iniciativy.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Proekt Zakonu (vid 29.08.2019)., № 1015, *Pro vnesennya zmin do statti 93 Konstituciyi Ukrayini (shchodo zakonodavchoyi iniciativi narodu)*.

<sup>139</sup> Vysnovok Konstytucojnoho Sudu Ukrayiny (vid 2019) № 5-b/2019., *U spravi za konstitucijnim zvernennyam Verhovnoyi Radi Ukrayini pro nadannya visnovku shchodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennya zmin do*

Hlavním cílem těchto změn mělo být zavedení skutečně účinného mechanismu pro rozšiřování demokracie. Avšak důvodová zpráva k návrhu zákona neobsahovala žádné informace o tom, jak by toto ustanovení bylo realizováno.<sup>140</sup> Návrh zákona měl rozšířit moc občanů a reagovat na poptávku po změnách ve státě, ale ve své současné podobě byl považován za prázdný a nedával v daném okamžiku žádný smysl. Proto byla hodnota a význam přijetí tohoto návrhu zákona sporné.

Reakce na tyto navrhované změny naznačovala, že návrh zákona č. 1015 ze dne 29. 8. 2019 by nebylo možné uplatnit kvůli absenci vhodného mechanismu. Zavedení institutu lidové zákonodárné iniciativy by mělo být provedeno souběžně se změnami Ústavy Ukrajiny a předložením zvláštních zákonů upravujících tuto problematiku. To by umožnilo všem zúčastněným stranám pochopit vizi autorů pozměňovacích návrhů a jak by tyto změny vedly (nebo nevedly) k posílení demokracie na Ukrajině.

## Registrace návrhu zákona

Na základě výnosu předsedy Nejvyšší rady Ukrajiny č. 2 ze dne 13. ledna 2020 byla zřízena Pracovní skupina pro přípravu návrhů zákonů o demokracii, jejímž úkolem je připravit koordinované návrhy na zlepšení současné ukrajinské legislativy o demokracii a přímé demokracii.<sup>141</sup>

Na začátku března 2020 byl na webových stránkách parlamentu zveřejněn text návrhu zákona o celoukrajinském referendu, který dosud nebyl zaregistrován v parlamentu, a veřejnost byla vyzvána, aby k němu e-mailem zaslala své návrhy a připomínky. Další fází mělo být projednání obdržných návrhů u kulatého stolu, ale pandemie koronaviru tomu zabránila. Organizátoři proto iniciovali veřejnou diskusi o návrhu zákona na online platformě Zoom.

---

*statti 93 Konstituciji Ukrajini (shchodo zakonodavchoyi iniciativi narodu) (reyst. № 1015) vimogam statej 157 i 158 Konstituciji Ukrajini.*

<sup>140</sup> Poyasnyuvalna zapyska do Zakonoproektu Ukrajiny (vid 29.08.2019)., № 1015 *Pro vnesennya zmin do statii 93 Konstytutsii Ukrajini (shchodo zakonodavchoi initsiativi narodu).*

<sup>141</sup> Pres-tsentr UKMTs., (2021)., *Narodovladdya cherez referendum? Analiz i naslidky zakonu.*, Ukrayinsky kryzovy media-tsentr., Online: <https://uacrisis.org/uk/narodovladdya-cherez-referendum-analiz-i-naslidky-zakonu>

Online akci moderovala Julija Kyryčenko, členka pracovní skupiny pro přípravu zákonů o demokracii.<sup>142</sup>

Účastníky diskuse přivítal Ruslan Stefančuk, první místopředseda Nejvyšší rady a vedoucí výše zmíněné pracovní skupiny. Když hovořil o potřebě přijmout zákon o referendu, připomněl, že podle článku 5 Ústavy Ukrajiny je jediným zdrojem moci na Ukrajině lid.

Dne 9. června 2020 byl návrh zákona Ukrajiny *O lidové moci prostřednictvím celoukrajinského referenda* zaregistrován pod číslem 3612.<sup>143</sup> Iniciátory návrhu zákona jsou prezident Ukrajiny Volodymyr Zelensky, dále Výbor pro výstavbu státu, místní samosprávu, regionální rozvoj a územní plánování, Výbor pro právní politiku, Výbor pro protikorupční politiku, Výbor pro digitální transformaci, Rozpočtový výbor a Výbor pro integraci Ukrajiny s Evropskou unií.

V důvodové zprávě k návrhu ukrajinského zákona *O lidové moci prostřednictvím celoukrajinského referenda* se uvádí, že je naléhavě nutné legislativně upravit ustanovení Ústavy Ukrajiny a vymezit právní rámec pro organizaci a provedení celoukrajinského referenda. Návrh zákona byl vypracován v souladu s požadavky Ústavy Ukrajiny na úpravu právních vztahů souvisejících se zahájením, vyhlášením, přípravou, průběhem, výsledky a právními důsledky celoukrajinského referenda.

Návrh zákona prošel inkluzivní veřejnou diskusí, která vzhledem ke karanténním opatřením probíhala prostřednictvím internetových služeb, a získal řadu recenzí od mezinárodních odborných organizací.

## Reakce Benátské komise na návrh zákona

Bylo rovněž důležité, že při přípravě zákona a ve všech fázích tvorby zákona byla zohledněna doporučení obsažená v stanovisku Evropské komise pro demokracii

---

<sup>142</sup> Cheretun, D., (2020)., *Zakonoprojekt pro referendum: shcho vidomo i yak prosuvayetsya rozrobka*. Chesno. Online: <https://www.chesno.org/post/3946/>.

<sup>143</sup> Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX *Pro vseukrayinsky referendum*.

prostřednictvím práva (Benátská komise) a Úřadu OBSE pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR) ze dne 21. července 2020.

Výše uvedené stanovisko se tedy týkalo souladu návrhu zákona s mezinárodními standardy, zejména s Kodexem správné praxe v oblasti referenda vypracovaným Benátskou komisí a podporovaným statutárními orgány Rady Evropy, jakož i s Kodaňským dokumentem OBSE z roku 1990.<sup>144</sup> V samotném stanovisku se uvádí, že Benátská komise a ODIHR vítají snahu Ukrajiny změnit právní a institucionální rámec pro vnitrostátní referenda tak, aby byl v souladu s příslušnými doporučeními Benátské komise a ODIHR, závazky OBSE, Radou Evropy a dalšími mezinárodními nástroji a standardy v oblasti lidských práv, jakož i s osvědčenými postupy.<sup>145</sup> Bylo konstatováno, že podle informací, které obdržely Benátská komise a ODIHR, konečný návrh zohlednil především doporučení navržená zúčastněnými stranami během veřejných diskusí konaných v dubnu a květnu 2020.<sup>146</sup>

Stanovisko proto obsahovalo následující doporučení:

- posílit úlohu Parlamentu při pořádání referend z lidové iniciativy, zejména v souvislosti s referendem o zrušení legislativy;
- zakázat konání celoukrajinského referenda současně s řádnými komunálními volbami;
- prodloužit lhůtu pro sběr podpisů voličů pro referenda z lidové iniciativy;
- harmonizovat návrh zákona s volebními předpisy s cílem dále posílit mechanismy přístupnosti referend pro osoby se zdravotním postižením a zajistit účinnější výkon volebního práva vnitřně vysídlených osob;
- synchronizovat ustanovení návrhu zákona s právními předpisy o financování politických stran;
- doplnit konkrétní články, které stanoví účinné sankce pro média atd.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> *Document of the copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE.* (1990).

<sup>145</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR. (2022)., *Ukraine - Urgent Joint Opinion on the Draft Law on Local Referendum.* CDL-PI(2022)001-e.

<sup>146</sup> Tamtéž.

<sup>147</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR. (2022)., *Ukraine - Urgent Joint Opinion on the Draft Law on Local Referendum.* CDL-PI(2022)001-e.

## Reakce opozice na návrh zákona

Reakce opozice na návrh zákona byla jednoznačně negativní. Přestože opoziční strany chápaly nutnost přijetí zákona o referendu a odstranění právní mezery, přesto zákon nemilosrdně kritizovaly.

Takto reagovaly na návrh zákona jednotlivé frakce:

Vůdkyně frakce Bat'kivščyna Julija Tymošenková. Podle ní není tento zákon v souladu s ukrajinskou ústavou. Domnívá se, že lidé nikdy nebudou moci o tomto zákoně uspořádat referendum, protože postupy popsané v dokumentu jsou nereálné. Poznává také, že návrh zákona je od začátku do konce protiústavní. Julija Tymošenková předložila více než 300 pozměňovacích návrhů, aby občané měli možnost uplatnit své ústavní právo, ale většina z nich nebyla vzata v úvahu.<sup>148</sup>

Oleksandr Puzanov z Opoziční platformy pro život uvedl, že prezidentský zákon zužuje okruh témat, o nichž lze referendum uspořádat, a stanoví nerealistické lhůty - 60 dní na shromáždění 3 milionů podpisů a umožňuje, aby se v referendu posuzovala pouze jedna otázka a aby se v průběhu roku hlasovalo pouze o jedné otázce.<sup>149</sup>

Zákon kritizoval také poslanec Evropské solidarity V. Sjumar, podle něhož je hlavním problémem možnost občanů změnit jakýkoli zákon.<sup>150</sup> Tvrdí, že tento návrh zákona má zajistit, aby Služebník lidu mohli získat plnou moc prostřednictvím manipulace. Domnívá se, že referendum může nahradit zákonodárce a změnit jakýkoli zákon. Pokud bude takový zákon přijat, ztratí podle ní parlament svůj význam.

---

<sup>148</sup> Kolomyjec, V., Shevchuk I., (2021)., *Rada ostatochno uhvalila zakon pro referendum. Sho shce oznachaye i sho pro nogo dumayut?* Hromadske. Online: <https://hromadske.ua/posts/rada-ostatochno-uhvalila-zakon-pro-referendum-sho-vin-peredbachaye>.

<sup>149</sup> *Golosuvannya v interneti: Rada pidtrimala zakon Zelenskogo pro referendum.* (2021)., Ukrayinska pravda. Online: <https://www.pravda.com.ua/news/2021/01/26/7281276/>.

<sup>150</sup> Kolomyjec, V., Shevchuk I., (2021)., *Rada ostatochno uhvalila zakon pro referendum. Sho shce oznachaye i sho pro nogo dumayut?* Hromadske. Online: <https://hromadske.ua/posts/rada-ostatochno-uhvalila-zakon-pro-referendum-sho-vin-peredbachaye>.

Serhij Rachmanin ze strany Golos řekl, že nový zákon "...ve skutečnosti dává možnost stisknout jaderné tlačítko."<sup>151</sup> Podle něj bude moci kdokoli měnit, doplňovat nebo rušit zákony z jakéhokoli důvodu, z neznámých důvodů, pod rouškou vůle lidu.

Celkem poslanci po prvním čtení navrhli 2 000 pozměňovacích návrhů. V důsledku toho trval proces přijímání návrhu zákona více než šest měsíců. Nejvíce dotazů měli poslanci k ustanovením o hlasování v referendu on-line a také k možnosti zrušení starých zákonů.

### Proces schvalování zákona

Dne 18. června 2020 Nejvyšší rada podpořila prezidentský návrh zákona o celoukrajinském referendu v prvním čtení s tím, že je třeba jej dopracovat do druhého čtení.<sup>152</sup>

Připomínky vznesené během projednávání byly do určité míry zohledněny v konečné verzi návrhu zákona. Po dokončení návrhu zákona jsou v něm stanoveny mechanismy, které mají zajistit vyvážené zastoupení příznivců a odpůrců referenda v komisích pro referendum. Politické strany, které vytvořily parlamentní frakce v Nejvyšší radě Ukrajiny současného svolání, tak mají právo navrhnout kandidáty do komisí pouze v případě, že jsou registrovány jako příznivci nebo odpůrci otázky celoukrajinského referenda. Zohledněno bylo rovněž doporučení snížit maximální počet otázek, které mají být předloženy k referendu, ze tří (jak bylo navrženo ve verzi návrhu zákona předložené k veřejné diskusi) na jednu (v již zaregistrovaném návrhu).

V roce 2021 přijala Nejvyšší rada Ukrajiny zákon *O demokracii a ukrajinském referendu*. Návrh zákona podpořilo 255 poslanců z 450. Proti hlasovalo 55, 40 se zdrželo

---

<sup>151</sup> Kolomyjec, V., Shevchuk I., (2021)., *Rada ostatochno uhvalila zakon pro referendum. Sho shce oznachaye i sho pro nogo dumayut?* Hromadske. Online: <https://hromadske.ua/posts/rada-ostatochno-uhvalila-zakon-pro-referendum-sho-vin-peredbachaye>.

<sup>152</sup> Pres-tsentr UKMTs., (2021)., *Narodovladdya cherez referendum? Analiz i naslidky zakonu.*, Ukrayinsky kryzovy media-tsentr., Online: <https://uacrisis.org/uk/narodovladdya-cherez-referendum-analiz-i-naslidky-zakonu>

hlasování a 22 nehlasovalo. Z 255 poslanců, kteří návrh zákona podpořili, bylo 226 z frakce Služebník lidu, 9 z nefrakčních skupin a 20 z frakce Dovira.<sup>153</sup>

Lze tedy říci, že zákon byl v maximální možné míře přizpůsoben realitě, směřoval k implementaci evropských standardů, a co je důležité, byly zohledněny nedostatky v předchozí právní úpravě referenda, zejména otázky omezení maximálního počtu otázek, které mohou být předloženy v referendu, a bylo zohledněno, že předchozí zákon neobsahoval požadavek na minimální účast občanů, aby bylo referendum uznáno za platné.

Splnil V. Zelensky jeden ze svých předvolebních slibů: Nejvyšší rada přijala zákon, který upravuje postup při konání referenda v zemi. Prezident byl přesvědčen, že demokracie mu pomůže určit vektor dalšího vývoje státu a lidé mu pomohou ovlivnit vládu.

## Hlavní ustanovení zákona

Zákon upřesňuje ustanovení Ústavy Ukrajiny o celoukrajinském referendu a stanoví, že celoukrajinské referendum je formou přímé demokracie na Ukrajině, způsobem přímého výkonu moci ukrajinským lidem, který spočívá v přijímání (schvalování) rozhodnutí občany Ukrajiny hlasováním v případech a způsobem stanoveným Ústavou Ukrajiny a tímto zákonem.<sup>154</sup>

Struktura zákona se tedy skládá ze 133 článků ve třinácti oddílech. Uvedme si hlavní ustanovení zákona. Tak, jak již bylo uvedeno, zákon definuje celoukrajinské referendum jako formu přímé demokracie na Ukrajině, způsob výkonu moci přímo ukrajinským lidem, který spočívá v přijímání (schvalování) rozhodnutí občany Ukrajiny hlasováním v případech a způsobem stanoveným Ústavou Ukrajiny a tímto zákonem.<sup>155</sup> Zákon Ukrajiny stanoví možnost uspořádat celoukrajinské referendum o následujících otázkách:

1. *"Schválení zákona o změnách oddílů I (Obecné zásady), III (Volby. Referendum), XIII Ústavy Ukrajiny (Změny Ústavy).*

---

<sup>153</sup> Rada uhvalila zakon Zelenskoho pro referendum. (2021). LB.ua. Online:

[https://lb.ua/news/2021/01/26/475997\\_rada\\_uhvalila\\_zakon\\_zelenskogo\\_pro.html](https://lb.ua/news/2021/01/26/475997_rada_uhvalila_zakon_zelenskogo_pro.html)

<sup>154</sup> Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX Pro vseukrayinsky referendum.

<sup>155</sup> Tamtéž.

2. *změně území Ukrajiny.*
3. *Celostátního významu.*
4. *zrušení platnosti zákona Ukrajiny nebo jeho jednotlivých ustanovení.*<sup>156</sup>

Každou z těchto otázek bude vhodné rozebrat podrobněji.

*Přijetí zákona o změnách kapitol I (Obecné zásady), III (Volby. Referendum), XIII Ústavy Ukrajiny (Změny Ústavy).*

Toto referendum jmenuje prezident Ukrajiny v souladu s Ústavou Ukrajiny poté, co příslušný návrh zákona přijme Nejvyšší rada Ukrajiny.

Oddíly I, III a XIII upravují obecné zásady, volby a referendum, jakož i postup pro změnu Ústavy Ukrajiny. V odborných kruzích a ve společnosti se čas od času objevují diskuse o potřebě změnit oddíly o obecných zásadách, volbách a referendu, jakož i Ústavu Ukrajiny. Konkrétně článek 156 Ústavy Ukrajiny stanoví, že změny příslušných oddílů Ústavy Ukrajiny po ukončení ústavního procesu v Nejvyšší radě Ukrajiny vyžadují schválení celoukrajinským referendem vyhlášeným prezidentem Ukrajiny.<sup>157</sup> Z tohoto důvodu bylo nutné přijmout návrh zákona, který by upravoval konání referenda o této otázce.

Hovoříme-li o možnosti změny ústavy v příslušných částech, neměli bychom zapomínat, že tak složitý postup je dán potřebou mimořádně vyváženého přístupu při přijímání příslušných rozhodnutí. Ten by měl mimo jiné znemožnit přijímání takových změn pouze pod vlivem politické situace existující v příslušné době. Zde je třeba také poznamenat, že ústavní právo některých zemí se stabilní demokracií znemožňuje, aby tentýž parlament přijímal změny základního zákona. Proto o jejich konečném schválení rozhoduje až další volební období parlamentu, což snižuje riziko, že by změna ústavy byla provedena pouze v zájmu vládnoucí politické elity.

---

<sup>156</sup> Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX *Pro vseukrayinsky referendum.*

<sup>157</sup> *Constitution of Ukraine* (1996). Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyjiv.



Hovoříme-li tedy o potřebě přijmout legislativní úpravu postupu při změně Ústavy podle článku 156, bylo nutné zajistit takový postup, který by přesně zaručoval nemožnost manipulace s veřejným míněním v zájmu kterékoli v dané době existující vlády, jakož i dodržování základních lidských práv, zejména z hlediska časového.<sup>158</sup>

### *O změně území Ukrajiny.*

Referendum vyhláší Nejvyšší rada Ukrajiny poté, co přijme příslušný návrh zákona a podepíše jej prezident Ukrajiny.<sup>159</sup>

Ve veřejné diskusi zazněly připomínky k úpravě celoukrajinského referenda o změně území Ukrajiny v zákoně, neboť celoukrajinské referendum o této otázce je přímo stanoveno Ústavou Ukrajiny jako povinné.<sup>160</sup> Článek 73 Ústavy Ukrajiny stanoví, že o změně území Ukrajiny rozhoduje pouze celoukrajinské referendum.<sup>161</sup> Tento zákon vlastně opakuje totéž ustanovení ústavy, které stanoví, že celoukrajinské referendum se koná o schválení zákona o ratifikaci mezinárodní smlouvy o změně území Ukrajiny, který již přijala Nejvyšší rada.

Žádný státní orgán na Ukrajině (například Nejvyšší rada) tedy nemůže z vlastní iniciativy změnit území Ukrajiny bez celoukrajinského referenda. Právě toto referendum slouží jako pojistka proti politické svévoli v této věci. Postupy zákona o celoukrajinském referendu tedy neoslabují, ale naopak posilují mechanismy, které zabraňují nezákonnému jednání ve věcech změny území Ukrajiny.

V roce 2021 prezident Zelenskyj zmínil možnost uspořádání referenda na Ukrajině na území Donbasu a Krymu. Po ruské invazi na Ukrajinu v plném rozsahu a zavedení válečného stavu však tato otázka zůstala nevyřešena.

---

<sup>158</sup> *Constitution of Ukraine* (1996). Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyjiv.

<sup>159</sup> *Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX Pro vseukrayinsky referendum.*

<sup>160</sup> Pres-tsentr UKMTs., (2021)., *Narodovladdya cherez referendum? Analiz i naslidky zakonu.*, Ukrayinsky kryzovy media-tsentr., Online: <https://uacrisis.org/uk/narodovladdya-cherez-referendum-analiz-i-naslidky-zakonu>

<sup>161</sup> *Constitution of Ukraine* (1996). Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyjiv.

### *Celostátního významu*

Vyhlášena prezidentem Ukrajiny na žádost 3 milionů občanů Ukrajiny, jejichž podpisy jsou shromážděny nejméně ve 2/3 regionů Ukrajiny a nejméně 100 000 podpisů v každém z regionů.<sup>162</sup>

Otázky celostátního významu. Stojí za povšimnutí, že definice otázky celostátního významu v části 4 článku 19 návrhu zákona jako "...otázka, jejíž řešení ovlivňuje osud celého ukrajinského národa a je ve veřejném zájmu..." je poměrně abstraktní.<sup>163</sup>

Tato legislativní definice je výsledkem kompromisu. Na jedné straně umožňuje, aby byl v referendu předložen široký okruh otázek veřejného zájmu, a částečně brání politickým pokusům o omezení předmětu referenda. Na druhé straně však může stát čelit problémům s realizací výsledků celostátního referenda, jehož otázky nebyly dostatečně jasné.

V této souvislosti je třeba věnovat pozornost stanovisku Benátské komise, která se domnívá, že pokud je v referendu předložena otázka nebo návrh, který je formulován obecně, mělo by mít takové referendum konzultativní charakter. Komise rovněž doporučuje, aby byla zajištěna možnost obrátit se na soud v případě, že parlament nebo jiný příslušný orgán odmítne provést výsledky celostátního referenda (např. neprovedená rozhodnutí schválená v celostátním referendu v roce 2000).<sup>164</sup>

Je třeba zdůraznit, že ustanovení návrhu zákona jsou v této části vyvážena poměrně jasným výčtem otázek, které nelze podrobit referendu, mezi nimiž jsou i otázky, které jsou v rozporu nejen s Ústavou, ale i s obecně uznávanými principy a normami mezinárodního práva.

### *O neplatnosti ukrajinského zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení*

---

<sup>162</sup> Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX *Pro vseukrayinsky referendum*.

<sup>163</sup> Tamtéž.

<sup>164</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR. (2022)., *Ukraine - Urgent Joint Opinion on the Draft Law on Local Referendum*. CDL-PI(2022)001-e.

Vyhlášeno prezidentem Ukrajiny na žádost 3 milionů ukrajinských občanů, jejichž podpisy jsou shromážděny nejméně ve 2/3 oblastí Ukrajiny a nejméně 100 000 podpisů v každé z oblastí.<sup>165</sup>

Největší kontroverze vyvolala možnost zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení v celoukrajinském referendu z lidové iniciativy. Během diskuse se členové pracovní skupiny shodli na upuštění od legislativních referend, což mělo zabránit nahrazování parlamentní činnosti referendy. Zároveň však text návrhu zákona zachovává možnost konání referend o zrušení platnosti ukrajinského zákona (abogační referenda) nebo jeho jednotlivých ustanovení (derogační referenda), což by v případě nečinnosti parlamentu mohlo potenciálně vést k mezerám v legislativě. Na druhou stranu se tímto způsobem předkladatelé snažili najít rovnováhu, která neničí zákonodárnou moc, ale dává občanům možnost zrušit neúčinný zákon v důležitých otázkách pro společnost.

Mezinárodní normy o referendu připouštějí možnost konání takových referend, i když kladou značné požadavky na jejich průběh a úpravu jejich právních důsledků. Významné připomínky k předmětu referenda byly uvedeny zejména ve společném stanovisku Benátské komise a OBSE/ODIHR k návrhu zákona. Stanovisko například poukazuje na problematičnost zavedení abogačních referend na Ukrajině.<sup>166</sup>

Důvodem je skutečnost, že ukrajinská ústava definuje Nejvyšší radu Ukrajiny jako jediný zákonodárný orgán. Zákon rovněž nestanoví právo Nejvyšší rady Ukrajiny předložit své stanovisko k otázkám referenda, v nichž se navrhuje zrušení zákona nebo jeho části, nebo k návrhům na odstranění případných legislativních mezer, které mohou vzniknout v důsledku přímého přijetí zákona, jímž se ruší ustanovení normativních právních aktů. Naopak parlamentu není zakázáno přijmout zákon o otázce referenda přede dnem hlasování, čímž se vyčerpá předmět otázky a odpadne nutnost hlasování.

---

<sup>165</sup> Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX *Pro vseukrayinsky referendum*.

<sup>166</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR. (2022)., *Ukraine - Urgent Joint Opinion on the Draft Law on Local Referendum*. CDL-PI(2022)001-e.

Klíčovým nerealizovaným doporučením Benátské komise a OBSE/ODIHR je nutnost přiznat parlamentu náležitou roli před hlasováním o referendu a po něm, aby se zabránilo oslabení pravomocí parlamentu.<sup>167</sup>

\*\*\*

Následující otázky nemohou být předmětem celoukrajinského referenda:

- *"v rozporu s ustanoveními ukrajinské ústavy, všeobecně uznávanými zásadami a normami mezinárodního práva, zakotvenými především ve Všeobecné deklaraci lidských práv, Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a jejich protokolech.*
- *ruší nebo omezují ústavní práva a svobody člověka a občana a záruky jejich uplatňování;*
- *zaměřené na likvidaci nezávislosti Ukrajiny, porušení státní suverenity, porušení ústavní celistvosti Ukrajiny, vytvoření hrozby pro národní bezpečnost Ukrajiny, podněcování mezietnické, rasové a náboženské nenávisti;*
- *v otázkách daní, rozpočtu, amnestie;*
- *postoupené Ústavou Ukrajiny a zákony Ukrajiny do pravomoci orgánů činných v trestním řízení, státních zástupců nebo soudů."*<sup>168</sup>

Je pozoruhodné, že pouze jedna otázka může být předložena k celoukrajinskému referendu.<sup>169</sup> Pokud jde o osoby, které se mohou celoukrajinského referenda zúčastnit, právo hlasovat v celoukrajinském referendu mají všichni občané Ukrajiny, kteří v den hlasování dosáhli věku osmnácti let. Celoukrajinské referendum o lidové iniciativě se vyhláší na žádost nejméně tří milionů občanů Ukrajiny, kteří mají právo hlasovat, za předpokladu, že podpisy pro vypsání celoukrajinského referenda jsou shromážděny nejméně ve dvou třetinách administrativně-územních celků, a to nejméně sto tisíc podpisů v každém z nich.<sup>170</sup> Celoukrajinské referendum se považuje za platné, pokud se hlasování zúčastnilo alespoň 50 %

---

<sup>167</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR. (2022)., *Ukraine - Urgent Joint Opinion on the Draft Law on Local Referendum*. CDL-PI(2022)001-e.

<sup>168</sup> Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX *Pro vseukrayinsky referendum*.

<sup>169</sup> Tamtéž.

<sup>170</sup> Tamtéž.

voličů zapsaných ve státním seznamu voličů. Celoukrajinské referendum nelze konat současně s řádnými a předčasnými celostátními volbami, řádnými komunálními volbami.<sup>171</sup>

Podle článku 4 zákona jsou výsledky celoukrajinského referenda závazné.<sup>172</sup> Kromě toho výsledky referenda o změnách některých částí Ústavy Ukrajiny, konkrétně první, třetí a třinácté části, o změnách na území Ukrajiny a o zrušení zákona Ukrajiny nevyžadují schválení žádným vládním orgánem.<sup>173</sup> Výsledky referenda o otázkách celostátního významu jsou závazné pro projednávání a rozhodování v souladu s postupem stanoveným Ústavou a zákony Ukrajiny.<sup>174</sup>

Z podrobného rozboru zákona tedy vyplývá, že tento podrobně popisuje postup při konání celoukrajinského referenda, jeho organizaci, logistické a informační zabezpečení, právní důsledky celoukrajinského referenda a možnost odvolání proti porušení zákona.

## Novinky stanovené zákonem

Klíčovou novinkou zákona je stanovení možnosti zavedení elektronických procesů při organizaci a průběhu celoukrajinského referenda, včetně elektronického hlasování. Tato problematika byla vypracována na základě studia zahraničních právních předpisů a pozitivních i negativních zkušeností s využíváním elektronického hlasování, především v evropských zemích. Je třeba poznamenat, že nejobtížnější je zde technické zajištění ochrany osobních údajů voličů a ochrana elektronických hlasovacích systémů před neoprávněnými zásahy. Proto zákon stanoví, že problematika elektronických postupů v průběhu celoukrajinského referenda bude probíhat způsobem stanoveným zákonem.<sup>175</sup>

Kromě hlavní novinky zákona, a to iniciativy elektronického hlasování v celoukrajinském referendu, bylo zavedeno mnoho méně nápadných, ale neméně významných změn.

---

<sup>171</sup> Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX *Pro vseukrayinsky referendum*.

<sup>172</sup> Tamtéž.

<sup>173</sup> Tamtéž.

<sup>174</sup> Tamtéž.

<sup>175</sup> Tokar-Ostapenko, O.V. (2021)., *Elektronne Golosuvannya: Perspektivi Vprovadzhennya v Ukraini*.

Nacionalnij institut strategichnih doslidzhen.

Další významná novinka návrhu zákona se týká subjektů procesu referenda. Zprvce jsou nevládní organizace uznány za subjekty na stejné úrovni jako politické strany nebo iniciativní skupiny (kromě toho mají právo vytvářet komise pro referendum). Zadruhé, aby se mohly účastnit procesu referenda, musí se organizace občanské společnosti a politické strany zaregistrovat jako příznivci nebo odpůrci otázky předložené k celoukrajinskému referendu a svůj postoj řádně odůvodnit. Takové rozdělení na příznivce a odpůrce je užitečné zejména při sestavování komisí pro referendum, aby byla zachována rovnováha zástupců různých postojů.<sup>176</sup>

Značná pozornost je věnována finančním aspektům procesu referenda. Zdroje získaných prostředků se dělí na veřejné (prostředky ze státního rozpočtu Ukrajiny) a soukromé (prostředky z fondů subjektů). Podle toho je příprava a průběh referenda financován ze státního rozpočtu, zatímco kampaň subjektů je financována z jejich prostředků.

Autoři návrhu zákona stanovili mechanismus vyrovnávání financování kampaně ze strany subjektů – velikost fondu celoukrajinského referenda nesmí přesáhnout 45 tisíc minimálních mezd stanovených k 1. lednu příslušného roku.<sup>177</sup>

A v rámci boje proti politické korupci ve sféře referenda bylo doplněno ustanovení, které omezuje dobrovolné příspěvky do fondu iniciativní skupiny, politické strany nebo nevládní organizace na maximální výši příspěvku na podporu politické strany v průběhu roku stanovenou ukrajinským zákonem *O politických stranách na Ukrajině*.<sup>178</sup> Mimochodem, většina pravidel finanční kontroly definovaných v zákoně o politických stranách se vztahuje i na proces referenda. To umožňuje implementovat systém právních norem o prevenci a potírání politické korupce na institut referenda, kde jsou rizika této korupce poměrně vysoká.

---

<sup>176</sup> Gartvig, D., (2020), *Yakij referendum mozhe otrimati Ukrayina: polozhennya zakonoproektu Pro vseukrayinskij referendum*. Pravo. Online: <https://pravo.org.ua/blogs/yakij-referendum-mozhe-otrymaty-ukrayina-polozhennya-zakonoproektu-pro-vseukrayinskyj-referendum/>.

<sup>177</sup> Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX *Pro vseukrayinsky referendum*.

<sup>178</sup> Pro politichni partiyi v Ukrayini. (2003). Kiyiv: Verhovna Rada Ukrayini. Otrimano z <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>

Normy finanční podpory procesu referenda umožňují sledovat všechny transakce, které se uskutečňují s prostředky fondů subjektů. Zavedení této možnosti je mimořádně důležité v kontextu ozbrojené agrese Ruska a celostátního významu právních důsledků referenda.

Za zmínku stojí, že návrh zákona rozlišuje mezi informační podporou referenda a kampaní. Při šíření informací o otázkách celoukrajinského referenda a průběhu celoukrajinského referendového procesu je třeba dodržovat objektivitu, nestrannost, vyváženost, spolehlivost, úplnost a přesnost informací.

Informační podpora může být buď obecná, která se vztahuje k průběhu referenda obecně (informace o právech občanů, informace o volebních místnostech, informace o důvodech, postupu a hlasování v referendu atd.), nebo speciální, která se vztahuje ke konkrétnímu referendu o konkrétní otázce (zahájení procesu, obsah otázky, vyúčtování fondů, oficiální adresy komisí, činnost iniciativní skupiny atd.)<sup>179</sup>

Je důležité rozlišovat dvě formy agitace v průběhu procesu referenda:

Agitace pro celostátní referendum je jakákoli činnost, která vybízí voliče v celostátním referendu, aby hlasovali pro nebo proti otázce celostátního referenda.<sup>180</sup> Taková kampaň je vedena pouze za prostředky iniciativní skupiny, politické strany a veřejné organizace.

Agitace při sběru podpisů se rozumí provádění jakékoli činnosti, která vybízí voliče k podpoře nebo nepodpoře iniciativy na uspořádání celoukrajinského referenda.<sup>181</sup> Takovou kampaň mohou provádět politické strany a občanské organizace, pokud zřídí fond pro kampaň iniciativy a iniciativní skupinu.

---

<sup>179</sup> Gartvig, D., (2020)., *Yakyy referendum mozhe otrymati Ukrayina: polozhennya zakonoproektu Pro vseukrayinskij referendum*. Pravo. Online: <https://pravo.org.ua/blogs/yakyy-referendum-mozhe-otrymaty-ukrayina-polozhennya-zakonoproektu-pro-vseukrayinskyj-referendum/>.

<sup>180</sup> Tamtéž.

<sup>181</sup> Tamtéž.

Důsledky celoukrajinského referenda se mohou lišit v závislosti na jeho předmětu. Zákon o změnách oddílů I, III, XIII Ústavy Ukrajiny, zákon o ratifikaci mezinárodní smlouvy o změně území Ukrajiny schválené v celoukrajinském referendu vstupuje v platnost dnem oficiálního vyhlášení výsledků hlasování ÚVK.<sup>182</sup>

V případě referenda o zrušení pozbývají ustanovení zákona nebo zákon samotný účinnosti dnem oficiálního vyhlášení výsledků Ústřední volební komisí. Pokud otázka v referendu nezíská podporu, nemůže být znovu předložena k referendu dříve než po uplynutí jednoho roku od vyhlášení výsledků.

## Hodnocení zákona odborníky

Podle expertů neziskové organizace Koalice Reanimační balíček reforem je návrh zákona *O lidové moci prostřednictvím celoukrajinského referenda* č. 3612 prvním návrhem zákona v oblasti lidové moci, který připravila inkluzivní parlamentní pracovní skupina za účasti nezávislých odborníků a zástupců občanské společnosti.<sup>183</sup> Návrh zákona prošel procesem rozsáhlých diskusí, do nichž se zapojilo více než 500 účastníků.

V současné době existuje řada praktických otázek, které vyžadují analýzu, aby bylo možné navrhnout způsoby, jak tuto legislativu zlepšit a zajistit tak možnost uplatnění práva na přímou demokracii.

Mezi přednosti zákona odborníci řadí 50% hranici pro platnost referenda. Vysoký práh chrání Ukrajinu před riziky spojenými s možnými pokusy proruských a protiukrajinských sil iniciovat referenda o důležitých otázkách, jako je státní jazyk nebo dekomunizace, které mohou být v národním zájmu Ruska.

Podle ukrajinského analytika A. Košela je elektronické hlasování pozitivní inovací, která může zabránit manipulaci s podpisy. Jako jedna z možností sběru podpisů k zahájení referenda

---

<sup>182</sup> Zakon Ukrainy vid 26.01.2021 № 1135-IX *Pro vseukrayinsky referendum*.

<sup>183</sup> *Verhovna Rada uhvalila zakon pro referendum u drugomu chytanni ta v cilomu*. (2021)., Detektor Mediya: 1. Online: <https://cs.detektor.media/reforms/texts/184178/2021-01-26-verkhovna-rada-ukhvalyla-zakon-pro-referendum-u-drugomu-chytanni-ta-v-tsilomu/>.



a elektronické hlasování zahrnují použití elektronického digitálního podpisu. Uspořádání referenda o iniciativě zdola by však bylo prakticky nemožné, protože by bylo třeba shromáždit 3 miliony podpisů Ukrajinců. Digitální podpisy nejsou mezi občany země rozšířené a ne každý se bude chtít podepsat pod konkrétní iniciativu, o které by se mohlo konat referendum.<sup>184</sup>

Mezinárodní nadace pro volební systémy (IFES) uvádí, že elektronické hlasování je jednou z nejdůležitějších inovací prezidentského projektu. Organizace však upozorňuje, že v dokumentu není řádně upraven postup. IFES poukazuje na to, že zkušenosti s úspěšným zavedením online hlasování v evropských zemích jsou omezeny na Estonsko, zatímco ostatní země (Nizozemsko, Irsko, Německo a Velká Británie), které tento nástroj testovaly, jej odmítly používat ve velkém měřítku kvůli riziku neoprávněných zásahů a zneužití. Podle odborníků IFES tato rizika převažují nad pohodlností.<sup>185</sup>

Je však třeba zdůraznit, že vedle pozitivních aspektů upozorňují odborníci také na některé nedostatky zákona.

Podle švýcarského experta B. Kaufmanna je zákon *O lidové moci prostřednictvím celoukrajinského referenda* mocným nástrojem, který umožňuje vytvořit jasný legislativní základ pro konání celoukrajinského referenda v budoucnosti, zahrnující změny ústavy, mezinárodní smlouvy a další legislativní ustanovení.<sup>186</sup> Návrh zákona přiznává občanům Ukrajiny roli suverénních účastníků procesu utváření politické agendy v zemi i procesu přijímání důležitých politických rozhodnutí, což poskytuje široké možnosti k posílení principů demokracie na Ukrajině. Expert se však domnívá, že návrh zákona zavádí pravidla a předpisy, které bude velmi obtížné kontrolovat a uplatňovat.

---

<sup>184</sup> Kolomyec, V., Shevchuk I., (2021)., *Rada ostatochno uhvalila zakon pro referendum. Sho shce oznachaye i sho pro nogo dumayut?.*, Hromadske. Online: <https://hromadske.ua/posts/rada-ostatochno-uhvalila-zakon-pro-referendum-sho-vin-peredbachaye>.

<sup>185</sup> Tokar-Ostapenko, O.V. (2021)., *Elektronne Golosuvannya: Perspektivi Vprovadzhennya v Ukraini*. Nacionalnij institut strategichnih doslidzhen.

<sup>186</sup> Kolomyec, V., Shevchuk I., (2021)., *Rada ostatochno uhvalila zakon pro referendum. Sho shce oznachaye i sho pro nogo dumayut?.*, Hromadske. Online: <https://hromadske.ua/posts/rada-ostatochno-uhvalila-zakon-pro-referendum-sho-vin-peredbachaye>.

Odbornice z Centra pro politické a právní reformy Julia Kyryčenko souhlasí s tím, že uzurpátoři často využívají referenda k tomu, aby posvětili svá rozhodnutí vůlí lidu. Podle jejího názoru existuje několik pojmů.<sup>187</sup> Jednou z nich je jasné vymezení předmětu referenda. Měl by také existovat jasný postup iniciativy, jak mohou lidé danou otázku iniciovat. Za zmínku stojí i to, že poslanci a odborníci v diskusích často opomíjejí další problematyczny aspekt referenda. Zákon nebude mít smysl, pokud nebude specifikovat, co s výsledky vyjádření vůle Ukrajinců udělat. Důležitá je otázka statusu výsledků plebiscitu. Referendum je pouze jednou z typických forem přímé demokracie, existují i další mechanismy, jako jsou elektronické petice, lidové veto nebo právo lidové zákonodárné iniciativy.

## Hodnocení

Při analýze zákona 2021 na Ukrajině lze rozlišit několik klíčových aspektů.

Návrh ukrajinského zákona "O demokracii a referendu na Ukrajině" prošel náročným procesem přijímání. V počáteční fázi proběhla veřejná diskuse prostřednictvím online platformy, což svědčí o snaze zapojit veřejnost do procesu tvorby legislativy. Celoukrajinské referendum o zákonu o lidové moci bylo zaregistrováno v červnu 2020, ale samotný návrh zákona se projednával a upřesňoval více než šest měsíců. Přijetí zákona si vyžádalo značný čas a schválení řady pozměňovacích návrhů.

Opozice se k návrhu zákona vyjadřovala negativně. I když chápali potřebu reformovat právní předpisy o referendu, mnozí členové opozice vznesli řadu obav a kritizovali řadu ustanovení. Opoziční strany uvedly, že prezidentský zákon omezuje možnost občanů vyjádřit svou vůli, zužuje okruh otázek, které mohou být předloženy k referendu, a stanoví nepraktické lhůty. Vyjádřily rovněž obavy, že referendum by mohlo nahradit zákonodárnou moc a porušit zásady demokracie.

Benátská komise vydala k návrhu zákona několik konkrétních doporučení. Zejména poukázali na nutnost posílit roli parlamentu při organizaci referenda, zakázat konání

---

<sup>187</sup> Kolomyjec, V., Shevchuk I., (2021)., *Rada ostatochno uhvalila zakon pro referendum. Sho shce oznachaye i sho pro nogo dumayut?.*, Hromadske. Online: <https://hromadske.ua/posts/rada-ostatochno-uhvalila-zakon-pro-referendum-sho-vin-peredbachaye>.

regionálního referenda současně s komunálními volbami, prodloužit lhůtu pro sběr podpisů pro iniciování referenda, sladit návrh zákona s volební legislativou a další. Z těchto doporučení vyplývá, že podle názoru odborníků lze v již přijatém zákoně zlepšit některé aspekty tak, aby odpovídal evropským standardům v oblasti demokracie a referenda.

Návrh zákona byl přijat v roce 2021 a je uznáván jako krok k implementaci evropských standardů v oblasti demokracie a referend. Důležitou výhodou je stanovení vysoké hranice pro uznání referenda za platné, což může zabránit pokusům o manipulaci s hlasováním. Rovněž elektronické hlasování je považováno za pozitivní inovaci, ačkoli jeho postup vyžaduje dodatečnou regulaci.

Kromě toho je třeba poznamenat, že přijetí zákona "O demokracii a referendu na Ukrajině" v roce 2021 je uznáváno jako jeden ze splněných volebních slibů prezidenta Ukrajiny Volodymyra Zelenského. Tento návrh zákona byl důležitým krokem při plnění jeho závazků vůči občanům zavést přímou demokracii a zvýšit míru účasti občanů na klíčových rozhodnutích pro zemi.

Celkově lze říci, že ačkoli má zákon své silné i slabé stránky, jeho přijetí naznačuje určitý pokrok v reformě systému demokracie na Ukrajině. Je pravděpodobné, že v reakci na zpětnou vazbu a zkušenosti z jeho provádění budou provedeny další úpravy a doplnění.

## Období od roku 2020 do roku 2023

### Pokusy o uspořádání referenda

První krok na cestě k demokracii učinil prezidentův tým 25. října 2020. V den konání komunálních voleb se prezidentův tým rozhodl uspořádat celoukrajinské hlasování formou průzkumu. Čtyři z pěti otázek získaly více než 70% podporu.<sup>188</sup> Vzhledem k tomu, že celoukrajinský průzkum byl proveden mimo právní rámec Ukrajiny, neměl žádné právní důsledky.

---

<sup>188</sup> Dorosh S., (2020)., "Sluha narodu" pokazala rezultaty opytuvannia Zelenskoho: shcho dali. BBC News Ukrajina. Online: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-54685272>

Stále aktuální byla pro Ukrajinu také otázka vstupu do NATO. Podle předsedy Nejvyšší rady Ukrajiny Dmytra Razumkova je referendum jedinou možností, jak udržet Ukrajinu na cestě do NATO. Je přesvědčen, že většina Ukrajinců členství Ukrajiny v Alianci podpoří, což pomůže ochránit tento vektor vývoje země před pokusy o jeho změnu: *"Referendum je podle mého hlubokého přesvědčení jediným mechanismem, který nám dnes umožňuje nezvrátit směr. Máme dobrý příklad – referendum o nezávislosti naší země (1991) ... Kdyby referendum nebylo a bylo přijato na úrovni Nejvyšší rady, prezidentského dekretu nebo nějakého jiného normativního aktu, našli by se experti, kteří by zvrátili běh dějin. Stejně je to s NATO a EU..."*, řekl D. Razumkov.<sup>189</sup>

Podle D. Razumkova by v takovém referendu většina Ukrajinců podpořila vstup Ukrajiny do NATO. A to zaručí, že v příštích letech bude velmi obtížné nebo téměř nemožné změnit geostrategický kurz země, dodal. Proto Dmytro Razumkov stejně jako prezident Zelensky prohlásil, že otázka členství Ukrajiny v NATO bude určitě předložena k referendu. Hlava státu zdůraznila, že informace o Alianci by se měly dostat ke každému Ukrajinci. V současné době navíc existuje řada výzev, které je třeba na cestě ke členství v NATO překonat. Mezi ně patří válka v Donbasu a postoj řady evropských států, které nepodporují směřování Ukrajiny do NATO, poznamenal D. Razumkov.<sup>190</sup>

Po plnohodnotné ruské invazi na Ukrajinu v roce 2022 prezident Volodymyr Zelensky v rozhovoru oznámil, že hodlá iniciovat referendum. V té době se hovořilo o jednání s Ruskem. Zelensky prohlásil, že pokud budou získány bezpečnostní záruky a ruská vojska budou z Ukrajiny stažena, bude se muset ukrajinský lid vyjádřit v referendu k neutrálnímu statusu a k opuštění jaderných zbraní.<sup>191</sup> Svá slova kvalifikoval tím, že otázka záruk vyžaduje změnu

---

<sup>189</sup> Razumkov Tsentr, (2021). *Otsinka hromadianamy sytuatsii ta protsesiv, shcho vidbuvaiutsia v kraini. Stavlennia do vstupu do Yevropeiskoho soiuzu ta NATO (lystopad–hruden 2021 r.)*, Razumkov Tsentr., Online: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-ta-protsesiv-shcho-vidbuvaiutsia-v-kraini-stavlennia-do-vstupu-do-yevropeiskoho-soiuzu-ta-nato-lystopad-gruden-2021r>

<sup>190</sup> Tamtéž.

<sup>191</sup> Tyshchenko K., (2022)., *Prezydent poyasnyv ideyu z referendumom: Tse shvidshe, nizh zminyuvaty Konstytutsiyu*. Ukrayinska Pravda, Online: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/03/27/7335067/>

ústavy a legislativy. To by zřejmě mohlo znamenat zrušení ustanovení o povinném kurzu Ukrajiny ke vstupu do NATO, které se objevilo v roce 2019. K dnešnímu dni však otázka jakéhokoli referenda zůstává nepravděpodobná vzhledem k aktivní fázi války s Ruskem.

## Srovnání zákonů

Zákony z let 1991, 2012 a 2021 se v mnoha ohledech liší. Některé rozdíly nejsou zásadní a nemění podstatu a funkčnost institutu referenda. Jiné naopak ukazují nový pohled na institut referenda.

### Pojetí referenda

Tři definice referenda mají řadu rozdílů:

**Předmět referenda:** První definice (1991) uvádí, že referendum se může týkat přijetí zákonů Ukrajiny občany a dalších rozhodnutí o důležitých otázkách celostátního a místního významu. Druhá (2012) a třetí (2021) definice uvádí, že referendum se může týkat rozhodnutí o otázkách celostátního významu, které jsou vymezeny Ústavou Ukrajiny a tímto zákonem.

**Forma výkonu moci lidu:** V první definici se uvádí, že referendum je způsob, jakým občané Ukrajiny rozhodují hlasováním. Druhá a třetí definice uvádí, že referendum je formou přímé demokracie na Ukrajině, tedy způsobem přímého výkonu moci ukrajinským lidem.

**Postup při konání referenda:** V druhé a třetí definici se uvádí, že referendum se koná tajným hlasováním v souladu s postupem stanoveným tímto zákonem. Třetí definice rovněž uvádí, že referendum se koná v případech a v souladu s postupem stanoveným Ústavou Ukrajiny a tímto zákonem.

Hlavní rozdíly mezi těmito definicemi referenda tedy spočívají v předmětu referenda, formě výkonu pravomoci lidu a postupu při konání referenda.

### Předmět referenda

Otázky, které mohou být předmětem referenda, se ve všech třech zákonech do určité míry liší. Ze všech tří zákonů je zákon z roku 2012 z hlediska formulace otázek nejvolnější. Zákon z roku 2012 definuje otázky, které mohou být předloženy k referendu, jako všechny otázky, které nejsou zakázány ústavou Ukrajiny. Ostatní zákony stále stanovují určitá omezení týkající se předmětu referenda.

Nejpřísnější je nejnovější zákon. Zákon z roku 2021 stanoví, že v referendu může být pouze jedna otázka (na rozdíl od zákona z roku 2012, kde mohlo být otázek více, a zákona z

roku 1991, kde počet otázek nebyl stanoven). Dalším rozdílem oproti oběma předchozím zákonům je, že v referendu se mohou projednávat změny článků 1, 3 a 13 Ústavy Ukrajiny. V ostatních zákonech mohli občané měnit celou ústavu. Je třeba poznamenat, že novou klauzulí, která by zákon odlišila od ostatních, je otázka celostátního významu. Tato klauzule není v zákoně blíže vysvětlena.

Za zmínku také stojí, že pouze první zákon z roku 1991 umožňoval konání referend o otázkách souvisejících s uplatněním práva lidu na seburčení a vstupem Ukrajiny do federálních a konfederativních celků nebo vystoupením z nich. V dalších právních předpisech již tato klauzule nebyla stanovena. Novinkou, která je přítomna jak v zákoně z roku 2012, tak v zákoně z roku 2021, je však otázka změny území Ukrajiny. Je třeba poznamenat, že v zákoně z roku 2012 nemůže otázku změny území Ukrajiny iniciovat lid.

Co se týče otázek, které nemohou být předloženy k referendu, zákony se od sebe výrazně neodlišují. Všechny právní akty stanoví, že otázky, které jsou v rozporu s ústavou nebo mezinárodním právem, a také otázky týkající se rozpočtu, daní a amnestie nemohou být předloženy k referendu.

## Vypsání nového referenda

Otázka vypsání nového referenda byla v různých právních předpisech z různých let řešena různými způsoby.

Zákon z roku 1991 stanoví, že nové celoukrajinské referendum o otázkách, o nichž se již dříve konalo referendum, se může konat nejdříve 5 let po datu předchozího referenda o těchto otázkách. Naproti tomu zákon z roku 2012 stanoví, že nové referendum o téže otázce se může konat nejdříve jeden rok po vyhlášení výsledků předchozího referenda. Zákon však stanoví, že pokud jde o změny článků 1, 3 a 13 Ústavy Ukrajiny, může druhé referendum vyhlásit pouze Nejvyšší rada Ukrajiny nejbližšího svolání.

Nejnovější právní úprava rozlišuje mezi rozhodnutími, která byla a nebyla přijata v celoukrajinském referendu. Rozhodnutí, které již bylo přijato v celoukrajinském referendu,

může být změněno pouze uspořádáním nového referenda o téže otázce, a to nejdříve po 3 letech. Druhé referendum o otázkách, které nebyly dříve podpořeny, se může konat za 1 rok.

## Předměty zahájení referenda

Pokud jde o předmět iniciace referenda, zákony se značně liší. Nejjednodušším zákonem je v tomto ohledu zákon z roku 1991, který stanoví, že celoukrajinské referendum může vyhlásit pouze Nejvyšší rada Ukrajiny, a to bez ohledu na otázky, které mají být předmětem referenda. Další dva zákony z let 2012 a 2021 rozdělují subjekty iniciování referenda v závislosti na otázkách, které mají být předloženy k referendu.

Zákon z roku 2012 vymezuje subjekty jako lid Ukrajiny a Nejvyšší radu Ukrajiny a rovněž vymezuje subjekt referenda – prezidenta Ukrajiny a VRU. Ústavní referendum vyhláší prezident Ukrajiny z podnětu Nejvyšší rady Ukrajiny. Ratifikační referenda vyhláší ukrajinský parlament. Referendum z iniciativy lidu vyhláší prezident Ukrajiny. Jinými slovy lze konstatovat, že hlavním aktérem je v tomto případě Nejvyšší rada Ukrajiny.

Zákon z roku 2021 mění těžiště na prezidenta Ukrajiny, který na rozdíl od zákona z roku 2012 vyhláší ústavní referendum bez iniciativy ukrajinského parlamentu. Referendum na území Ukrajiny a referendum z lidové iniciativy zůstávají v tomto zákoně nezměněny.

## Referendum na základě lidové iniciativy

Podmínky pro konání celoukrajinského referenda na základě lidové iniciativy zůstaly ve všech třech zákonech téměř nezměněny. Základem bylo, že referendum se vyhláší na žádost nejméně tří milionů občanů. V zákonech z let 2012 a 2021 byla přidána podmínka, že podpisy musí být shromážděny nejméně ve dvou třetinách regionů a v každém regionu musí být shromážděno nejméně 100 000 podpisů.

V zákoně z roku 1991 takové referendum vyhlásila Nejvyšší rada Ukrajiny. V roce 2012 se podmínky pro jeho vyhlášení změnily a referendum na základě lidové iniciativy vyhlásil prezident Ukrajiny na základě sčítání hlasů CKV. Zákon z roku 2021 podmínky nezměnil.



## Průběh referenda

Všechny tři zákony zahajují proces referenda odlišně. V zákoně z roku 1991 začíná proces referenda v okamžiku, kdy Nejvyšší rada obdrží návrh na konání referenda a do jednoho měsíce rozhodne, zda referendum vyhlásí.

Zákony z let 2012 a 2021 se od toho předchozího značně liší. Zákon z roku 2012 stanoví, že proces referenda začíná dnem, kdy Ústřední volební komise vyhlásí zahájení celoukrajinského referenda. Zákon z roku 2021 stanoví jako začátek procesu referenda den následující po dni zveřejnění příslušného prezidentského dekretu nebo usnesení Nejvyšší rady.

Konec procesu referenda je ve všech zákonech stejný. Proces referenda končí 15 dní po vyhlášení výsledků referenda Ústřední volební komisí.

## Iniciativní skupina

Proces založení iniciativní skupiny má podobné a odlišné rysy. Zákon z roku 1991, který se výrazně liší od ostatních dvou zákonů, popisuje proces založení iniciativní skupiny jak pro celostátní referendum, tak pro místní referendum. Iniciativní skupina pro celoukrajinské referendum v zákoně z roku 1991 je nejmenší a nejsnáze se vytváří. Musí ji tvořit nejméně 20 ukrajinských občanů, kteří jsou oprávněni se referenda zúčastnit. Pro srovnání, zákon z roku 2021 již vyžaduje, aby se iniciativní skupina skládala z 60 voličů, a zákon z roku 2012 vyžaduje skupinu 500 voličů.

Zákon z roku 2021 má nejpřísnější omezení týkající se místa vzniku iniciativní skupiny. Je zakázáno vytvářet iniciativní skupiny ve státních a krymských orgánech, orgánech místní samosprávy, vzdělávacích institucích, dětských zařízeních, vojenských útvarech, orgánech činných v trestním řízení a justici, orgánech zdravotní a sociální ochrany a v bytových a komunálních podnicích. Zákon sjednocuje snadnost postupu při zakládání iniciativní skupiny vzhledem k malému počtu účastníků.

Všechny zákony stanoví, že nelze současně zaregistrovat více než jednu iniciativní skupinu se stejnou problematikou.

## Sběr podpisů

Proces sběru podpisů je ve všech třech zákonech popsán v podstatě stejně. Nové zákony podrobně upravují, co musí podpis občana obsahovat, aby podpořil referendum, kde nelze podpisy sbírat a omezení financování sběru podpisů. Všechny zákony také uvádějí, že je zakázáno jakkoli odměňovat lidi za podpis dokumentu podporujícího referendum.

## Agitace

Zákony z let 1991 a 2012 neupravují vedení kampaně ve prospěch iniciativy. Zákon z roku 2021 však uvádí, že politické strany i nevládní organizace mohou vést kampaň za iniciativu v referendu. Kampaň může být financována z fondu iniciativní skupiny i z fondu kampaně pro iniciativu politické strany nebo nevládní organizace.

## Komise

Všechny zákony předepisují pravidla pro zřizování komisí, jejich funkce a povinnosti bez výrazných změn.

## Elektronické referendum

Otázka elektronického referenda byla nastolena až v nejnovějším zákoně z roku 2021. Všechny články týkající se organizace a průběhu elektronického hlasování však nevstoupily v platnost v den zveřejnění zákona. Zákon uvádí, že tyto články vstoupí v platnost až po vytvoření zákona o využití inovativních technologií pro elektronické hlasování.

# Přednosti a nedostatky dosavadní aplikace přímé demokracie.

Jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách tohoto dokumentu, Ukrajina prošla dlouhým a složitým vývojem složek přímé demokracie. V průběhu této doby prošel institut referenda ve srovnání s ostatními složkami přímé demokracie největšími změnami. Podle názoru badatele V. Fedorenka "*...z komplexu faktorů politické, ekonomické, sociální a duchovní povahy měly největší vliv na zavedení institutu celoukrajinského referenda domácí a zahraniční politické a právní doktríny o svrchovanosti lidu, hluboké historické tradice demokracie na Ukrajině a pozitivní zkušenosti s konáním referend, a především na potvrzení státní suverenity*".<sup>192</sup>

## Přednosti

- Legislativa

Ukrajinská legislativa týkající se referenda prošla významnou etapou vývoje od vyhlášení nezávislosti země až po nejnovější reformy v roce 2021. Při hodnocení tohoto vývoje můžeme identifikovat jak pozitivní, tak negativní aspekty.

Pozitivní aspekty:

- Systémová modernizace.

Přijetí nových zákonů o referendu naznačuje snahu o systémovou modernizaci a přizpůsobení právních předpisů novým skutečnostem a ústavním normám.

- Občanská participace.

Zavedení mechanismů veřejné diskuse a online platforem pro zapojení veřejnosti do tvorby právních aktů. Zavedení otevřených mechanismů pro účast veřejnosti pomáhá budovat důvěru ve vládu a zvyšovat legitimitu rozhodnutí, což odráží základní principy demokracie.

- Aktivní diskuse.

---

<sup>192</sup> Fedorenko, V. (2006). *Ukrajinské právo o referendu. Zákon o referendu na Ukrajině*. Kyjev: Nakladatelství Lira-K, 2006. str. 366.

Přijetí každého ze zákonů vyvolalo aktivní reakci politické opozice a dalších organizací. Zákony z let 2012 a 2021 byly vráceny k druhému přezkumu kvůli velkému množství pozměňovacích návrhů (ačkoli zákon z roku 2012 se jimi nezabýval). Živá politická diskuse při projednávání zákonů je důležitou součástí demokratického procesu, která odráží rozmanitost názorů a klíčových otázek, jež občany zajímají. Tato výměna názorů odráží důležitá témata, vytváří účast veřejnosti a podporuje kompromis, čímž se vyvíjí účinnější a reprezentativnější legislativa. Takový proces politické diskuse rovněž pomáhá kontrolovat kvalitu právních předpisů a zvyšovat důvěru veřejnosti v demokratické instituce.

- Elektronické hlasování

Nespornou výhodou současné právní úpravy je možnost využití elektronického hlasovacího systému. Jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách, elektronické hlasování zvýší transparentnost sčítání hlasů a urychlí sběr podpisů pro zahájení referenda z lidové iniciativy. Možnost elektronického hlasování je však stále pouze možností, neboť v současné době neexistuje řádná právní úprava ani optimální přístup k zajištění kvality tohoto procesu.

- Zapojení občanů

Podle omezených, ale spolehlivých statistik je aktivní účast občanů v referendech pro Ukrajinu významnou výhodou. V obou referendech hlasovalo více než 80 % obyvatel země. To svědčí o aktivním politickém postoji občanů a jejich ochotě vyjádřit svůj názor.

Spolu s vysokou účastí na politickém procesu je však důležité, aby občané byli o otázkách nastolených v referendu také dobře informováni. Stát by měl občanům poskytovat nestranné a objektivní informace o otázkách, které jsou předmětem celostátního hlasování. Kampaně by měly jasně vysvětlovat různé postoje, a to jak podpůrné, tak opoziční. Takový mechanismus by pomohl zlepšit kvalitu hlasování a dal občanům možnost skutečně ovlivnit výsledek zákonodárného sboru, který se při výkonu svých pravomocí může řídit zájmy tzv. privilegované menšiny;

Dále je důležité poukázat na další formy přímé demokracie na Ukrajině, které nebyly v práci diskutovány, ale hrají klíčovou roli v konceptu přímé demokracie v zemi.

- Elektronické petice

Institut elektronických petic je relativně novým institutem v systému národních forem přímé demokracie institucionalizovaných na Ukrajině. Byl zaveden zákonem Ukrajiny *O změnách zákona Ukrajiny O odvoláních občanů ohledně elektronických odvolání a elektronických petic* ze dne 2. 7. 2015. Podle tohoto zákona mohou občané podávat elektronické petice prezidentovi Ukrajiny, Nejvyšší radě Ukrajiny, kabinetu ministrů Ukrajiny a orgánům místní samosprávy prostřednictvím oficiálních internetových stránek orgánu, kterému je petice určena, nebo internetových stránek veřejného sdružení, které shromažďuje podpisy na podporu elektronické petice.<sup>193</sup>

Ve skutečnosti tento zákon poskytl poměrně široké možnosti pro zavedení elektronické demokracie na Ukrajině. Zároveň se však neobešel bez některých systémových nedostatků, které komplikují zavádění této formy přímé demokracie. Zákon například přiznává právo podávat elektronické petice pouze občanům Ukrajiny, zatímco článek 40 ukrajinské ústavy stanoví, že každý (nejen občané Ukrajiny) má právo zasílat individuální nebo kolektivní výzvy příslušným orgánům. Současně je významným nedostatkem zákona absence mechanismu pro ověřování podpisů občanů na podporu elektronické petice a určení zákonnosti hlasů odevzdaných na její podporu. Stanovení dostatečně vysokého prahu pro zvláštní postup projednávání elektronických petic vyššími orgány veřejné moci minimalizuje vliv občanů na vývoj veřejné politiky, zatímco všechny ostatní petice jsou projednávány podle algoritmu projednávání běžných podání občanů.

## Nedostatky

- Legislativa

Ukrajinská legislativa týkající se referenda se ukázala být dialektickým polem, v němž se vzájemně ovlivňují pozitivní a negativní aspekty. Při analýze této právní oblasti lze identifikovat řadu problémů a nedostatků.

---

<sup>193</sup> Zakon Ukrajiny (vid 02.07.2015), №577-VIII., *Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrajiny "Pro zvernennya hromadyan" shchodo elektronnoho zvernennya ta elektronnoyi petytsiyi*. Kyjiv.

Negativní aspekty:

Hlavní negativní aspekty právních předpisů o referendu na Ukrajině se týkají nejen jejich obsahu, ale také procesních porušení, k nimž došlo při jejich přijímání a jmenování. Zákon z roku 2012 se vyznačuje významnými procesními porušeními, jako je nezákonné předložení k hlasování a přijetí pozměňovacích návrhů bez řádného projednání, čímž byly porušeny ústavní požadavky.

Zákon z roku 2021 zase vyvolal diskusi a kritiku také kvůli širokému rozsahu referenda, což může vést k zásahům vlády do oblastí, které mohou vyžadovat odůvodněnou a rozsáhlou diskusi. Zejména příliš omezený počet otázek, které mohou být předloženy k referendu, vyvolal pobouření i mezi opozicí.

Mezi lety 2018 a 2021 existovala na Ukrajině právní mezera, která znemožňovala konání referenda. Tato situace vznikla v důsledku neexistence jasného a přiměřeného právního rámce pro provádění referendových procesů. Absence potřebných norem a mechanismů v právních předpisech vytvářela překážky pro občany, aby mohli uplatnit své právo vyjádřit svou vůli prostřednictvím referenda.

- Zneužití institutu referenda.

Institut referenda může být nebezpečný, pokud jej využívají zainteresované strany ke snaze prosadit "*požadované*" zákony v rozporu s vůlí parlamentu. Hrozbu představuje také předkládání otázek lidu, které mohou vést k rozkolu ve společnosti.

Poměrně často jsou formy přímé demokracie politickými stranami a dalšími institucemi občanské společnosti využívány ve zlé víře jako nástroj k získání moci. Dochází tak ke zneužívání v různých fázích volebního a referendového procesu, k placeným shromážděním, uplácení voličů atd.

V souvislosti se zneužíváním institutu referenda existuje několik příkladů, které ukazují na nekalé využívání tohoto mechanismu. Jedním z takových příkladů je referendum konané v roce

2000. Toto referendum lze považovat za příklad zneužití moci, neboť jej prezident Kučma zorganizoval za účelem splnění svých osobních cílů a ovlivnění politické situace v zemi.

Došlo také k četným pokusům opozičních stran iniciovat referenda o problematických otázkách, které mají potenciál rozdělit obyvatelstvo. Tyto pokusy sloužily k upoutání pozornosti veřejnosti a mobilizaci jejich příznivců, mohly však mít i negativní důsledky, neboť zvyšovaly politické napětí a sociální rozdělení.

Tyto příklady tedy ukazují, že institut referenda mohou politici a strany zneužít zejména pro své osobní ambice nebo pro politickou manipulaci. To naznačuje potřebu posílit právní a regulační rámce, které by omezily možnost zneužití a zajistily spravedlivost a demokratickou povahu procesu referenda.

- Rozdělení obyvatelstva

Odkazování na referendum v otázkách, které vyvolávají ve společnosti výrazné mezilidské rozpory, může mít vážné sociální a politické důsledky.

V průběhu historie nezávislé Ukrajiny byl ukrajinský lid rozdělen na západ a východ. Východní část Ukrajiny podporovala proruskou politiku a měla více protievropských nálad. Západní část byla naopak proevropská a podporovala vstup Ukrajiny do Evropské unie a NATO. Bohužel ukrajinská politika dlouho nesměřovala ke sjednocení a nalezení kompromisu, ale spíše vyvolávala problémy, které lidi dále rozdělovaly. Příkladem jsou pokusy iniciovat referendum o jazykové otázce, která byla pro ukrajinskou společnost vždy citlivým tématem.

Nyní se v důsledku vojenské situace projevila konsolidace ukrajinské společnosti a rozdělení na západ a východ ztratilo na významu. V budoucnu však bude důležité směřovat politiku k zachování tohoto vztahu, neboť Ukrajina může čelit situacím, kdy se referenda mohou stát zdrojem napětí kvůli rozdílům v politických přesvědčeních a názorech.

- Místní referenda

Otázka místních referend v ukrajinské legislativě zůstává nejasná a neupravená. Podle našeho názoru již bylo vyvinuto poměrně dost legislativních iniciativ v oblasti iniciování,

organizování, konání místních referend a provádění jejich rozhodnutí. Implementace těchto vývojových trendů do současné legislativní oblasti vyžaduje koordinovanou a soudržnou práci Nejvyšší rady Ukrajiny a prezidenta Ukrajiny.

Jsme hluboce přesvědčeni, že přijetí zákona *O místním referendu* je již dávno na spadnutí, a proto bude přijetí jakékoli legislativní iniciativy v tomto směru krokem vpřed na cestě k vybudování právního, demokratického státu, v němž budou moci občané uplatňovat své právo podílet se na správě věcí veřejných nejen prostřednictvím státních a místních orgánů, ale i přímo – prostřednictvím referenda.



## Závěry

Moderní přímá demokracie nemůže a neměla by nahradit tradiční formy zastupitelské demokracie, ale má je doplňovat. Mezinárodní standardy pro svobodné a spravedlivé volby se mohou vztahovat na různé formy voleb využívající různé právní systémy. Neexistuje jednotný soubor norem platný pro všechny země a je pravděpodobné, že ani existovat nebude. Praktické zkušenosti však naznačují, že ti, kdo chtějí ve své zemi zavést nástroje přímé demokracie v reakci na poptávku veřejnosti, budou mít k dispozici velké množství názorných příkladů z reálné společenské praxe, které ukazují, jak může přímá demokracie účinně a konstruktivně doplňovat demokracii zastupitelskou. Úsilí musí vyvíjet jak vláda, tak lidé. Ta první se musí naučit důvěřovat občanům tím, že vytvoří ekonomické, sociální a politické podmínky, které umožní využít energii lidových iniciativ. Na druhé straně musí společnost převzít nelehkou odpovědnost a odvahu být svobodnými lidmi ve svobodné zemi, plně schopnými autonomie a samosprávy.

Referendum na Ukrajině je významným momentem v dějinách země a určuje její politický kurz a společenské vektory. Referendum v roce 1991 bylo projevem vůle lidu, který rozhodl o nezávislosti Ukrajiny na Sovětském svazu. Aktivní účast občanů, vysoká volební účast a převaha hlasů "pro" svědčily o široké podpoře tohoto důležitého rozhodnutí.

Referendum z roku 2000, které inicioval prezident Kučma, však nedosáhlo svého cíle, kterým byla účinná reforma systému veřejné správy. Jeho populistický charakter a zaměření na upevnění podpory prezidenta vyvolaly pochybnosti o jeho objektivitě a ústavnosti. To vedlo k některým nedostatkům v průběhu referenda a jeho výsledku.

Mezi negativní aspekty referenda z roku 2000 patří nedostatečná informační kampaň a nedostatečná validita položených otázek. Navzdory vysoké účasti nebyli občané vždy dostatečně informováni o podstatě otázek, což vedlo k dílčím nedorozuměním. Dalším významným faktorem byla politická atmosféra, kdy bylo referendum použito jako nástroj boje o moc, což vyvolalo určité pochybnosti o jeho objektivitě a nezávislosti.

Nejistota ohledně ústavnosti některých aspektů referenda z roku 2000, která byla uznána rozhodnutím Ústavního soudu, dále poukazuje na problematické aspekty této zkušenosti s přímou demokracií. Zároveň je referendum z roku 1991 považováno za úspěšnou a důležitou etapu vývoje ukrajinské státnosti, v níž občané rozhodovali o klíčových aspektech své politické budoucnosti.

Zákonodárství o referendu se na Ukrajině, stejně jako v mnoha dalších zemích, stává důležitým nástrojem pro zjišťování vůle občanů a řešení klíčových otázek. Její vývoj je však nejednotný a vedle určitých úspěchů existují i významné problémy, které zanechávají v právním rámci určité nesrovnalosti a mezery. Při analýze pozitivních a negativních aspektů však lze konstatovat, že právní úprava referenda na Ukrajině prochází vývojem a její zdokonalení je naléhavým úkolem pro další zajištění demokratických principů a národních zájmů.

V rámci našeho výzkumu jsme odpovídali na následující otázky:

Otázka 1: Jaké jsou výhody přímé demokracie v současném ukrajinském politickém systému?

Mezi výhody přímé demokracie v dnešním ukrajinském politickém systému patří následující:

- Ukrajinská legislativa týkající se referenda se od získání nezávislosti do roku 2021 vyvíjela a identifikovala pozitivní aspekty, jako je systémová modernizace, zapojení veřejnosti a aktivní politická diskuse.
- Postupná elektronizace procesu referenda, která umožní elektronické podpisy, elektronické sčítání hlasů a elektronické hlasování. Tím se zvýší rychlost a transparentnost referenda na Ukrajině.
- Rozvoj institutu elektronických petic, které pomohou občanům vyjádřit své otázky a obavy.
- Zapojení a konsolidace občanů. Vysoká míra účasti občanů na celoukrajinských referendech svědčí o aktivním politickém postoji a ochotě občanů vyjádřit svůj názor.

Otázka 2: Jaké jsou nevýhody?

Mezi nevýhody využívání přímé demokracie patří následující:

- Ukrajinská legislativa týkající se referenda se ukázala být dialektickým polem, v němž se vzájemně ovlivňují pozitivní a negativní aspekty. K hlavním negativním rysům patří

procedurální nesrovnalosti a nedodržení ústavních norem při přijímání zákona z roku 2012, jakož i kritika zákona z roku 2021 pro jeho široký předmět a omezený počet otázek. Je důležité poznamenat, že žádný z těchto zákonů nebyl v praxi proveden. Žádné legitimní referendum se nekonalo se zákonem z roku 2012 nebo 2021 jako právním rámcem. A období od roku 2018 do roku 2021 bylo vymezeno legislativní mezerou, která znemožnila konání referenda z důvodu neexistence vhodného právního rámce.

- Zneužití institutu referenda v zájmu jednotlivců nebo skupin. Je třeba vytvořit systém, který zabráni uzurpování institutu přímé demokracie v zemi.
- Rozdělení obyvatelstva. Je důležité, aby přímá politika zachovávala vztahy, protože referenda se mohou stát zdrojem napětí kvůli politickým rozdílům.
- Chybějící vhodná legislativa pro místní referenda. Místní referendum je důležitým prostředkem pro řešení místních otázek a je zapotřebí regulační legislativa, která zajistí řádný průběh.

Otázka 3: Jak se nová legislativa představená prezidentem Zelenským reaguje na dosavadní zkušenosti s přímou demokracií?

Legislativa představená prezidentem Zelenským odráží jeho záměr zvýšit účast občanů na politickém procesu a zajistit větší míru přímé demokracie. Tím má snížit vliv oligarchů na politické rozhodování v zemi.

Již název zákona, Zákon Ukrajiny o moci lidu prostřednictvím ukrajinského referenda, zdůrazňuje záměr ukázat občanům jejich zapojení do politických procesů v zemi. Vzhledem k tomu, že nová legislativa byla přijata teprve nedávno a z různých důvodů, jako je například současná válka na území Ukrajiny, se nekonalo žádné legitimní referendum, nebyl dosud plně prozkoumán dopad zákona na zkušenosti s přímou demokracií. Zavedení takových mechanismů účasti lidu na politickém procesu je však krokem vpřed při vytváření demokratičtější společnosti. Nový zákon o referendu reagoval na problémy tehdejší ukrajinské společnosti, která nebyla konsolidovaná a toužila se zapojit do politického dění.

Vzhledem k aktivitě nevládních organizací, politických stran a občanské společnosti, které využívají nových možností, jež legislativa nabízí, lze říci, že zkušenosti s přímou demokracií se postupně integrují do politického systému Ukrajiny.

Je však třeba mít na paměti, že zavádění přímé demokracie vyžaduje čas a další rozvoj. Důležité je zajistit účinný mechanismus sběru podpisů, zajistit transparentnost a důvěru v proces přezkoumávání iniciativ a zajistit, aby občané byli široce informováni o svých právech a možnostech ovlivňovat rozhodování.

Lze shrnout, že nová legislativa zavedená prezidentem Zelenským reaguje na dosavadní zkušenosti s přímou demokracií a nabízí mechanismy pro lidovou účast, ale její plný dopad a výsledky je třeba ještě dále sledovat a vyhodnocovat.

Po nastínění výhod a nevýhod přímé demokracie na Ukrajině můžeme konstatovat, že Ukrajina je stále na cestě k optimalizaci a budování systému demokracie v zemi. Značnou část výhod, ačkoli jsme je označili za přednosti, je třeba upřesnit nebo dále rozvíjet. Proto můžeme v tuto chvíli pouze spekulovat o budoucím vývoji přímé demokracie na Ukrajině.

Zvolená metodologie diachronní komparativní analýzy se ukázala jako efektivní přístup ke studiu role přímé demokracie a referend v politickém systému Ukrajiny v letech 1991-2022. Výzkumné otázky položené v práci jsou systematicky řešeny prostřednictvím dobře strukturované organizace teoretických a praktických složek. Diachronní perspektiva umožňuje komplexní studium historického vývoje přímé demokracie na Ukrajině a přispívá k diferencovanému pochopení jejích výhod a nevýhod.

Přestože se diachronní srovnávací metodologie ukázala jako účinná při dosahování cílů výzkumu, je důležité si uvědomit její omezení. Studie se opírá o dostupné historické údaje a legislativní dokumenty, které mohou mít mezery nebo omezení. Složitost politických systémů navíc znamená, že izolovat vliv přímé demokracie od ostatních faktorů, které ji ovlivňují, je obtížný úkol.

Za příznivých podmínek bude instituce referenda na Ukrajině schopna aktivněji zapojit občany do procesu přijímání důležitých rozhodnutí a přemýšlení o jejich důsledcích a přispěje k růstu právního a politického vědomí společnosti, jakož i odpovědnosti. Současně je třeba si uvědomit, že realizovaný model by měl disponovat účinnými prostředky pro realizaci

rozhodnutí přijatých při hlasování, jakož i zachovat rovnováhu mezi vyjádřením vůle lidu a činností institucí zastupitelské demokracie, aniž by vytvářel překážky pro Nejvyšší radu Ukrajiny při výkonu její činnosti. Tato perspektivní oblast výzkumu otevírá nové možnosti pro pochopení moderní demokracie obecně a zejména jejích jednotlivých nástrojů, které vyžadují stálou pozornost politologů, právníků, sociologů, ekonomů a vůbec všech, kdo studují fenomén lidské účasti na společenském a politickém životě.

## Summary

Modern direct democracy cannot and should not replace traditional forms of representative democracy, but should complement them. International standards for free and fair elections can apply to different forms of elections using different legal systems. There is no single set of standards applicable to all countries, and there is unlikely to be. However, practical experience suggests that those who wish to introduce direct democracy tools in their country in response to public demand will have a wealth of illustrative examples from real-life social practice that show how direct democracy can effectively and constructively complement representative democracy. Efforts must be made by both the government and the people. The former must learn to trust the citizens by creating the economic, social, and political conditions that allow the energy of popular initiatives to be harnessed. On the other hand, society must assume the difficult responsibility and courage of being free people in a free country, fully capable of autonomy and self-government.

The referendum in Ukraine is an important moment in the country's history and determines its political course and social vectors. The 1991 referendum was an expression of the will of the people, who decided on Ukraine's independence from the Soviet Union. The active participation of citizens, the high turnout and the preponderance of 'yes' votes testified to the widespread support for this important decision.

However, the referendum of 2000, initiated by President Kuchma, did not achieve its goal of effective reform of the public administration system. Its populist nature and its focus on consolidating support for the President have raised doubts about its objectivity and constitutionality. This led to some shortcomings in the referendum process and its outcome.

Among the negative aspects of the 2000 referendum are the lack of information campaign and the lack of validity of the questions asked. Despite the high turnout, citizens were not always sufficiently informed about the substance of the questions, which led to partial misunderstandings. Another important factor was the political atmosphere, where the referendum was used as a tool for power struggles, which raised some doubts about its objectivity and independence.

The uncertainty about the constitutionality of some aspects of the 2000 referendum, which was recognised by a Constitutional Court decision, further highlights the problematic aspects of this experience of direct democracy. At the same time, the 1991 referendum is considered a successful and important stage in the development of Ukrainian statehood, in which citizens decided on key aspects of their political future.

Referendum legislation in Ukraine, as in many other countries, is becoming an important tool for ascertaining the will of the citizens and addressing key issues. However, its development has been uneven and, alongside some successes, there are significant problems that leave some inconsistencies and gaps in the legal framework. However, analysing the positive and negative aspects, it can be concluded that the legislation on referendums in Ukraine is evolving and its improvement is an urgent task to further ensure democratic principles and national interests.

In the framework of our research we answered the following questions:

Question 1: What are the advantages of direct democracy in the current Ukrainian political system?

The advantages of direct democracy in today's Ukrainian political system include the following:

- Ukraine's referendum legislation has evolved since independence until 2021 and has identified positive aspects such as systemic modernization, public participation and active political debate.
- Gradual computerisation of the referendum process, allowing for electronic signatures, electronic vote counting and electronic voting. This will increase the speed and transparency of the referendum in Ukraine.
- Developing the institution of electronic petitions to help citizens express their questions and concerns.

- Citizen engagement and consolidation. The high level of participation of citizens in the country-wide referendums demonstrates the active political stance and willingness of citizens to express their opinion.

Question 2: What are the disadvantages?

The disadvantages of using direct democracy include the following:

- Ukrainian legislation on referendums has proved to be a dialectical field in which positive and negative aspects interact. The main negative features include procedural irregularities and non-compliance with constitutional norms in the adoption of the 2012 law, as well as criticism of the 2021 law for its broad subject matter and limited number of questions. It is important to note that none of these laws have been implemented in practice. No legitimate referendum has been held with the 2012 or 2021 laws as the legal framework. And the period from 2018 to 2021 was defined by a legislative loophole that made it impossible to hold a referendum due to the lack of a suitable legal framework.
- Abuse of the institution of referendum in the interest of individuals or groups. A system needs to be established to prevent the usurpation of the institution of direct democracy in the country.
- Division of the population. It is important that direct politics preserves relationships, as referendums can become a source of tension due to political differences.
- Lack of appropriate legislation for local referendums. The local referendum is an important means of addressing local issues and regulatory legislation is needed to ensure that it is conducted properly.

Question 3: How does the new legislation introduced by President Zelensky address the experience with direct democracy to date?

The legislation introduced by President Zelensky reflects his intention to increase citizen participation in the political process and ensure a greater degree of direct democracy. This is intended to reduce the influence of the oligarchs on political decision-making in the country.

The very name of the law, the Law of Ukraine on the Power of the People through the Ukrainian Referendum, highlights the intention to show citizens their involvement in the



political processes of the country. Since the new legislation was only recently adopted and no legitimate referendum has been held for various reasons, such as the current war on the territory of Ukraine, the impact of the law on the experience of direct democracy has not yet been fully explored. However, the introduction of such mechanisms for popular participation in the political process is a step forward in creating a more democratic society. The new law on referendum responded to the problems of the then Ukrainian society, which was not consolidated and eager to participate in the political process.

Given the activity of NGOs, political parties and civil society in taking advantage of the new possibilities offered by the legislation, it can be said that the experience of direct democracy is gradually being integrated into the political system of Ukraine.

However, it should be borne in mind that the introduction of direct democracy requires time and further development. It is important to ensure an effective mechanism for collecting signatures, to ensure transparency and trust in the initiative review process, and to ensure that citizens are widely informed about their rights and opportunities to influence decision-making.

In summary, the new legislation introduced by President Zelensky responds to previous experience with direct democracy and offers mechanisms for popular participation, but its full impact and results still need to be further monitored and evaluated.

Having outlined the advantages and disadvantages of direct democracy in Ukraine, we can conclude that Ukraine is still on the way to optimising and building the country's democracy system. A significant part of the advantages, although we have identified them as strengths, need to be clarified or further developed. Therefore, at this point we can only speculate on the future development of direct democracy in Ukraine.

The chosen methodology of diachronic comparative analysis proved to be an effective approach to study the role of direct democracy and referendums in the political system of Ukraine in 1991-2022. The research questions posed in the thesis are systematically addressed through a well-structured organization of theoretical and practical components. The diachronic perspective allows for a comprehensive study of the historical development of direct

democracy in Ukraine and contributes to a nuanced understanding of its advantages and disadvantages.

Although the diachronic comparative methodology has proven to be effective in achieving the research objectives, it is important to note its limitations. The study relies on available historical data and legislative documents, which may have gaps or limitations. Moreover, the complexity of political systems means that isolating the influence of direct democracy from other factors that influence it is a difficult task.

Under favourable conditions, the institution of the referendum in Ukraine will be able to involve citizens more actively in the process of taking important decisions and thinking about their consequences, and will contribute to the growth of legal and political consciousness in society, as well as accountability. At the same time, it is important to note that the model implemented should have effective means for implementing the decisions taken in the voting process, as well as maintaining a balance between the expression of the will of the people and the activities of the institutions of representative democracy, without creating obstacles for the Verkhovna Rada of Ukraine in carrying out its activities. This promising area of research opens up new possibilities for understanding modern democracy in general and its individual instruments in particular, which require constant attention of political scientists, lawyers, sociologists, economists and in general all those who study the phenomenon of human participation in social and political life.

## Seznam použité literatury

### Odborná literatura

1. Altman, David. (2011). Direct Democracy Worldwide.
2. Barabash, Y.G. (2013). Voprosy neposredstvennoy demokratii v teorii i praktike konstitutsionnogo prava Ukrainy. Ezhegodnik ukrainskogo prava. Nats. akad. pravov. nauk Ukrainy. No. 5,
3. Baturin, A.S. (2015). Referendum pro vstup v NATO. №22/000052-ep. Elektronni petsitii. Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy.
4. Bevz, T. (2013). Vseukraïns'ki referendumy: initsyatyvy i realiï. Naukovi zapysky, 5(67), 237-253.
5. Budge, I. (1996). The New Challenge of Direct Democracy. Cambridge, MA: Polity Press. str. 35
6. Butler, D., & Ranney, A. (1978). Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory. American Enterprise Institute. United States of America. str. 5.
7. Cronin, Th. (1989). Direct Democracy: The Politics of the Initiative, Referendum and Recall. Cambridge. str. 617.
8. Document of the copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE. (1990).
9. Fedorenko, V. (2006). Ukraïnské právo o referendu. Zákon o referendu na Ukrajině. Kyjev: Nakladatelství Lira-K, 2006.
10. Gallagher, M., & Uleri, P.V. (1996). The referendum experience in Europe.
11. Iak vidbuvavsia vseukraïnskyi referendum 2000 roku. Politychnyi kalendar. (2000). №1. S.9-40.
12. Kabaeva, B. T. (2017). K voprosu o predmete referendumu. Nauka, novye tekhnologii i innovatsii, Obshchestvennoe obedinenie Obshchestvennaya akademiya uchenykh Kyrgyzskoy Respubliki.
13. Klíma, K. (2011)., Státověda. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
14. Klyuchkovs'ky Yu., (2009)., Yevropeys'kyi demokratychnyy dorobok u haluzi vyborchogo prava: Materialy Venetsiyans'koyi Komisiyi, Parlaments'koyi Asambleyi, Komitetu Ministriv, Kongresu mis'kykh i rehional'nykh vlad Rady Yevropy.

15. Komarova, O. (2017). Referendum pro vstup do NATO: neobkhdnist' chy tekhnolohiya? Radio Svoboda. <https://www.radiosvoboda.org/a/28275918.html>
16. Lord, C. (2021). Referendums and Democratic Theory. In: Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of European Referendums*. Palgrave Macmillan, Cham.
17. Masych, V. V. (2011). Referendum jako nástroj zpětné vazby: světové trendy a Ukrajina. *Stát a právo*, číslo 52, 685-687.
18. Morel, L. (1996). France: towards a less controversial use of the referendum?. In: Gallagher, M., Uleri, P.V. (eds) *The Referendum Experience in Europe*. Palgrave Macmillan, London.
19. Moskaljuk, O. V., & Markova, A. O. (2015). Perevahy ta nedoliky instytutu referendumu. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, 30(1), 81–84.
20. Palieyeva, Y.S. (2013) Referendum – zahalnovyznanyy demokratychnyy instytut: istoriya i suchasnist. *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu ekonomiky ta prava imeni Alfreda Nobelya : nauk. zhurn., D. – Seriya: Yurydychni nauky. – Dnipropetrovsk*. 1(4). 43–50.
21. Patterson, E. W. (1923). Review of *Traité de Droit Constitutionnel*, by L. Duguit. *Harvard Law Review*, 36(7), 894–896. <https://doi.org/10.2307/1328476>.
22. Pohorilko, V. F. (2001). *Konstytutsiyno-pravovi formy bezposerednoyi demokratiyi v Ukrayini: problemy teorii i praktyky*. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrayiny.
23. Pohorilko, V. F., & Fedorenko, V. L. (Monograph, 2008). *Referendum v Ukrayini: istoriya i suchasnist*. Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrayiny.
24. Rose, R., & Mackenzie, W. J. M. (1991). Comparing Forms of Comparative Analysis. *Political Studies*, 39(3), 446-462.
25. Říchová, B. (2007). Komparativní politologie. In: CABADA, Ladislav - KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 68–95. ISBN 978-80-7380-076-5.
26. Shamayda, T., (2012). *Za krok do prirvy. Pryynyatyty zakon Pro referendum uzakonyt' derzhavnyy perevorot. Teksty: 1*.
27. Tierney, S. (2009), *Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry*. *The Modern Law Review*, 72: 360-383

28. Tokar-Ostapenko, O.V. (2021)., Elektronne Golosuvannya: Perspektivi Vprovadzhennya v Ukrayini. Nacionalnij institut strategichnih doslidzhen.
29. Tomenko M., (2001)., Celoukrajinské referendum., Abeceda ukrajinské politiky: príručka. Kyjev: Smoloskyp, 103-107.
30. Trechsel, A.H., Kriesi, H. (1996). Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system. In: Gallagher, M., Uleri, P.V. (eds) The Referendum Experience in Europe. Palgrave Macmillan, London. str. 199-201
31. Trueblood, L. (2018). The uses and abuses of referendums. University of Oxford.
32. Uleri, P.V. (1996). Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime. In: Gallagher, M., Uleri, P.V. (eds) The Referendum Experience in Europe. Palgrave Macmillan, London.
33. UP Foundation. (2019). Prezydentska kampaniya v Ukrayini: scho ochikuvaty vid kandydativ. Kyjiv.

## Elektronické zdroje

1. Arkhivni khroniky. Dolenosnyy serpen' 1991. Tsentral'nyy Derzhavnyy Arkhiv Vyshchych Orhaniv Vlady ta Upravlinnya. Online: <https://tsdavo.gov.ua/dolenosnyj-serpen-1991-arhivni-hroniky/>.
2. Azarov, V., Chernova, A., & Stolyarova, T. (2021). Shakhterskiye protesty – put' k nezavisimosti. Ukrayinska Pravda. Online: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2021/10/16/7310383/>
3. Barkar, D. (2019). Zakon pro impičment – fasadna reforma, jaka ničoho ne zminyuje – deputat vid «Holosu». Radio Svoboda. Online: <https://www.radiosvoboda.org/a/zakon-pro-impichment/30156860.html>
4. Deputaty vidmovylys' skasuvaty zakon pro referendum. (2012). Ukrayins'kyy tyzhden': 1. Online: <https://tyzhden.ua/deputaty-vidmovylys-skasuvaty-zakon-pro-referendum/>.
5. Dorosh S., (2020)., "Sluha narodu" pokazala rezultaty opytuvannia Zelenskoho: shcho dali. BBC News Ukrajina. Online: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-54685272>
6. Gartvig, D., (2020)., Yakyj referendum mozhe otrimati Ukrayina: polozhennya zakonoproektu Pro vseukrayinskij referendum. Pravo. Online:

- <https://pravo.org.ua/blogs/yakyj-referendum-mozhe-otrymaty-ukrayina-polozhennya-zakonoproektu-pro-vseukrayinskyj-referendum/>.
7. Golosuvannya v interneti: Rada pidtrimala zakon Zelenskogo pro referendum. (2021)., Ukrayinska pravda. Online: <https://www.pravda.com.ua/news/2021/01/26/7281276/>.
  8. Cheretun, D., (2020)., Zakonoprojekt pro referendum: shcho vidomo i yak prosuvayetsya rozrobka. Chesno. Online: <https://www.chesno.org/post/3946/>.
  9. Chomu Konstytutsiynyy sud maє skasuvaty zakon "Pro vseukrayins'kyy referendum"? (2016). Interfax-Ukraïna, Online: <https://interfax.com.ua/news/press-release/332665.html>
  10. Kolomiyec, V., Shevchuk I., (2021)., Rada ostatochno uhvalila zakon pro referendum. Sho shce oznachaye i sho pro nogo dumayut?., Hromadske. Online: <https://hromadske.ua/posts/rada-ostatochno-uhvalila-zakon-pro-referendum-sho-vin-peredbachaye>.
  11. Medvedchuk uzhe khoche referendum pro vstup do Mytnoho soiuzu iz Rosiyeyu, (2012)., Ukrayinska pravda, Online: <https://www.pravda.com.ua/news/2012/11/28/6978312/>
  12. Okhrimchuk O., & Baikenich H., (2021) Informatsiyni materialy Ukrayins'koho instytutu natsional'noyi pam'Yati do 30-richchya Vseukrayins'koho referendumu 1 hrudnya 1991 roku. Ukrayins'kyy instytut narodnoyi pam'yati. Online: <https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/derzhsluzhbovcyam/informaciyni-materialy-ukrayinskogo-instytutu-nacionalnoyi-pamyati-do-30-richchya-vseukrainskogo-referendumu-1-grudnya-1991-roku>
  13. Opozytsiya oskarzhyla u sudi referendum. (2012). Ukrayinska pravda. Online: <https://www.pravda.com.ua/news/2013/04/25/6988933/>.
  14. Opozytsiya vymahaye skasuvannya zakonu pro referendum. (2012). Ukrayins'kyy tyzhden': 1. Online: <https://tyzhden.ua/opozytsiia-vymahaie-skasuvannia-zakonu-pro-referendum/>.
  15. Oppozitsiya vymahaie skasuvaty zakon pro referendum. (2013). Ukrayinska pravda: 1. Online: <https://www.pravda.com.ua/news/2013/04/3/6987158/>.
  16. Peredyborcha programma kandydata na post Prezydenta Ukrayiny Volodymyra Zelenskoho. (2019). Online: <https://program.ze2019.com>

17. Pres-tseentr UKMTs., (2021)., Narodovladdya cherez referendum? Analiz i naslidky zakonu., Ukrayinsky kryzovy media-tseentr., Online:  
<https://uacrisis.org/uk/narodovladdya-cherez-referendum-analiz-i-naslidky-zakonu>
18. Rada uhvalila zakon Zelenskoho pro referendum. (2021). LB.ua. Online:  
[https://lb.ua/news/2021/01/26/475997\\_rada\\_uhvalila\\_zakon\\_zelenskogo\\_pro.html](https://lb.ua/news/2021/01/26/475997_rada_uhvalila_zakon_zelenskogo_pro.html)
19. Ray, J., & Esipova, N. (n.d.). Before Crisis, Ukrainians More Likely to See NATO as a Threat. West and Central Ukraine warmer toward NATO than East. Gallup. Online:  
<https://news.gallup.com/poll/167927/crisis-ukrainians-likely-nato-threat.aspx>
20. Razumkov Tseentr, (2021). Otsinka hromadianamy sytuatsii ta protsesiv, shcho vidbuvaiutsia v kraini. Stavlenia do vstupu do Yevropeiskoho soiuzu ta NATO (lystopad–hruden 2021 r.), Razumkov Tseentr., Online:  
<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-ta-protsesiv-shcho-vidbuvaiutsia-v-kraini-stavlennia-do-vstupu-do-yevropeiskoho-soiuzu-ta-nato-lystopad-gruden-2021r>
21. Rekomendatsiia PARE (vid 4.04.2000.) №1451. Pro reformuvannia instytutiv vlady v Ukraini Online: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_053](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_053).
22. Tyshchenko K., (2022)., Prezydent poynasnyv ideyu z referendumom: Tse shvidshe, nizh zminyuvaty Konstytutsiyu. Ukrayinska Pravda, Online:  
<https://www.pravda.com.ua/news/2022/03/27/7335067/>
23. Verhovna Rada uhvalila zakon pro referendum u drugomu chytanni ta v cilomu. (2021)., Detektor Mediya: 1. Online:  
<https://cs.detector.media/reforms/texts/184178/2021-01-26-verkhovna-rada-ukhvalyla-zakon-pro-referendum-u-drugomu-chytanni-ta-v-tsilomu/>.
24. Vidomosti pro rezultaty Vseukrayins'koho referendumu 1 hrudnia 1991 roku. Online:  
<https://www.sylavpravdi.com.ua/vidomosti-pro-rezul'taty-vseukrayins'koho-referendumu/>
25. Zolotarova Ya., Istoriya referendumiv: ukrayinskiy dosvid, OPORA, (2021), Online:  
<https://www.oporaua.org/vybory/istoriia-referendumiv-ukrayinskii-dosvid-22791>
26. Zolotarova, Ya. (2021). Istoriya vyboriv: tretii vybory Prezydenta Ukrainy 1999 roku. Opora. Online: <https://www.oporaua.org/vybory/istoriia-vyboriv-treti-vybory-prezidenta-ukrayini-1999-roku-23023>

27. Majority of Ukrainians would favor Ukraine membership in EU and NATO – poll. (2016). UNIAN-information agency. Online:  
<https://www.unian.info/society/1255397-majority-of-ukrainians-would-favor-ukraine-membership-in-eu-and-nato-poll.html>

## Legislativní dokumenty

1. Constitution of 1936. Encyclopedia of Russian History. Retrieved December 20, 2022 from Encyclopedia.com: <https://www.encyclopedia.com/history/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/constitution-1936>.
2. Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics: adopted at the seventh (special) session of the Supreme Soviet of the USSR, Ninth Convocation, on October 7, 1977 (1977). Moscow: Novosti Press Agency, str. 5.
3. Constitution of Ukraine (1996). Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyjiv.
4. Konstytutsiyne podannya. (2014). Pro vyznannya Zakonu Ukrayiny "Pro vseukrayins'kyy referendum", takym shcho ne vidpovidaye Konstytutsiyi Ukrayiny.
5. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayins'koyi RSP (vid 24 serpnia 1991) № 1427-XII. Pro proholoshennya nezalezhnosti Ukrayiny. Kyiv.
6. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (vid 2010). Pro pryynyattya za osnovu proektu Zakonu Ukrayiny pro vseukrayins'kyy referendum. Kyjiv.
7. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (vid 24 serpnia 1991) № 1428-XII. Pro politychnu situatsiyu v Ukrayini ta nevidkladni zakhody Verkhovnoyi Rady Ukrayiny shchodo stvorennia umov dlia nedopushchennia u maibutnomu viys'kovoho perevorotu. Kyiv.
8. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (vid 24.09.93.) № 3470-XII. Pro provedennya vseukrayinskoho referendumu shchodo doviry (nedoviry) Prezydentu, Verkhovniy Radi Ukrayiny. Kyjiv.
9. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (vid 28.06.96.) № 255/96-VR. Pro Ukaz Prezydenta Ukrayiny Pro provedennya vseukrayinskoho referendumu z pytannya pryynyattya novoyi Konstytutsiyi Ukrayiny. Kyjiv.
10. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. (vid 11.10.1991.) № 1660-XII. O uspořádání celoukrajinského referenda o vyhlášení nezávislosti Ukrajiny. Kyjiv.



11. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy. (vid 11.10.1991.) № 1661-XII. Pro formu bulyeteny dlia holosuvannya na vseukrayins'komu referendumi. Kyiv.
12. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy. (vid 11.10.1991.) № 1662-XII. Pro zabezpechennia provedennia vseukrayinskoho referendumu i vyboriv Prezydenta Ukrainy ta stvorennia rivnykh umov dlia kandydativ u Prezydenty. Kyiv.
13. Pro politichni partiyi v Ukraini. (2003). Kyiv: Verhovna Rada Ukrainy. Otrimano z <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
14. Poyasnyvalna zapyska do Zakonoproektu Ukrainy (vid 29.08.2019)., № 1015 Pro vnesennya zmin do statii 93 Konstytutsii Ukrainy (shchodo zakonodavchoi initsiatiivi narodu).
15. Proekt Zakonu (vid 29.08.2019)., № 1015, Pro vnesennya zmin do statii 93 Konstytutsii Ukrainy (shchodo zakonodavchoyi initsiatiivi narodu).
16. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 27.3.2000 № 3-rp/2000. U spravi za konstytutsiynym podanniam 103 i 108 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti). Kyjiv.
17. Rishennya Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (2000). U spravi za konstytutsiynym podanniam 54 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsiyi Ukrainy (konstytutsiynosti) Zakonu Ukrainy "Pro ratyfikatsiyu Yevropeys'koyi khartyi rehional'nykh mov abo mov menshyn, 1992 r. (sprava pro ratyfikatsiyu Khartyi pro movy, 1992 r.).
18. Rishennya Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (2018)., № 4-r/201829., U spravi za konstytutsiynym podanniam 57 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsiyi Ukrainy (konstytutsiynosti) Zakonu Ukrainy "Pro vseukrayins'ky referendum". Kyiv.
19. Rishennya Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (vid 16.04.2008.) № 6-rp/2008. U spravi pro pryynyattya Konstytutsiyi ta zakoniv Ukrainy na referendum. Kyjiv.
20. Rishennya Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (vid 5.10.2005) № 6-rp/2005. U spravi za konstytutsiynym podanniam 60 narodnykh deputativ Ukrainy pro ofitsiyne tлумachennya polozhen' chastyny pershoyi statii 103 Konstytutsiyi Ukrainy u vzayemozv'yazku z polozhennyamy statey 5, 156 ta za konstytutsiynym podanniam hromadyan Vadyma Halaychuka, Viktoriyi Hornoï, Tetyany Kyslyy. Tetyany Mykolaïvny shchodo ofitsiynoho tлумachennya polozhen' chastyn druhoyi,

tret'oyi, chetvertoyi statti 5 Konstytutsiyi Ukrayiny (sprava pro zdiysnennya vlady narodom).

21. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 31.03.2000. №65/2000. Pro proholoshennia vseukraïns'koho referendumu za narodnoiu initsiatyvoiu. Kyjiv.
22. Usnesení UVK (vid 13.06.2001.) № 15. O podání žytomyrského starosty o registraci iniciativní skupiny pro celoukrajinské referendum, která vznikla na setkání občanů Ukrajiny. Žytomyr.
23. Venice Commission and OSCE/ODIHR. (2022)., Ukraine - Urgent Joint Opinion on the Draft Law on Local Referendum. CDL-PI(2022)001-e.
24. Vysnovok Konstytucojného Sudu Ukrajiny (vid 2019) № 5-b/2019., U spravi za konstitucijnim zvernennjam Verhovnoyi Radi Ukrajini pro nadannya visnovku shchodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennya zmin do statti 93 Konstytuciyi Ukrajini (shchodo zakonodavchoyi iniciativi narodu) (reyst. № 1015) vimogam statej 157 i 158 Konstytuciyi Ukrajini.
25. Vysnovok Yevropeys'koyi Komisiyi Za demokraciu cherez pravo vid 2010., № 599., (CDL-AD(2010)044) Pro konstytutsiynu reformu v Ukrajini.
26. Zakon Soyuzu Radyans'kykh Sotsialistychnykh Respublik (vid 27.12.90.) №1869-I. Pro vsenarodne holosuvannya (referendum SRSR).
27. Zakon Ukrainy (vid 26.01.2021) № 1135-IX Pro vseukrayinsky referendum.
28. Zakon Ukrajiny (vid 02.07.2015)., №577-VIII., Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrajiny "Pro zvernennya hromadyan" shchodo elektronnoho zvernennya ta elektronnoyi petytsiyi. Kyjiv.
29. Zakon Ukrajiny (vid 06.11.2012.) № 5475-VI. Pro vseukrayins'kyy referendum. Kyiv.
30. Zakon Ukrajiny (vid 3.07.1991.) № 1286-XII. Pro vseukrayins'kyy ta mistsevi referendumy. Kyiv.
31. Zakon Ukrajiny (vid 9.12.1991.) № 1543-XII. Pro pravonastupnytstvo Ukrajiny. Kyiv.

# Projekt diplomové práce

Jméno studenta: Mgr. Yelyzaveta Storchak

Jméno vedoucího práce: PhDr. Josef Mlejnek, Ph.D.

Typ práce: Diplomová

Obor práce: Politologie

Předpokládaný název práce v češtině: Přímá demokracie a referendum v ukrajinském politickém systému

Předpokládaný název práce v angličtině: Direct Democracy and Referendum in the Ukrainian Political System

Klíčová slova v češtině: přímá demokracie, referendum, Ukrajina, ukrajinský politický systém, zastupitelská demokracie

Klíčová slova v angličtině: direct democracy, referendum, Ukraine, Ukrainian political system, representative democracy

## **Charakteristika tématu a jeho dosavadní zpracování:**

Otázkou přímé demokracie a její účinnosti se zabývalo mnoho vědců. Hodnocení přímé demokracie, jako neúčinnější formy vlády je mnohem kritičtější než zastupitelské demokracie.

Jak ukazují předchozí zkušenosti, demokracie je pro ukrajinský lid velkou hodnotou. Snaha Ukrajinců o demokratickou účast a demokratické principy rozvoje státu se projevila zejména v letech ukrajinské nezávislosti. Tyto události však nebyly jen svědectvím pozoruhodného reformního, bezpečnostního a tvůrčího potenciálu demokratického hnutí, ale také odhalily současné nedostatky demokracie na všech úrovních a ve všech sférách veřejného života (politické, ekonomické, sociální a duchovní). V rámci řešení těchto problémů se v průběhu poslední předvolební kampaně na Ukrajině vznikla otázka, že Ukrajina potřebuje demokratické reformy, které zahrnují vkomponování více prvků přímé demokracie, bylo to jedním z bodů v programu současného prezidenta. Tyto reformy jsou odůvodněny urychlením demokratického vývoje našeho státu prostřednictvím obnovy politických struktur, společenských vztahů a hodnot.

Změna na sebe nenechala dlouho čekat a počátkem roku 2022 byl přijat zákon o demokracii prostřednictvím celostátního referenda a na Ukrajině byl vytvořen Ukrajinský institut přímé demokracie (UIDD), jejímž hlavním cílem bylo postupné zavedení různých mechanismů přímé demokracie ve státě. V současné realitě se však objevilo mnoho nových otázek a obtíží, které otevírají dveře novému výzkumu.

**Předpokládaný cíl práce, případně formulace problému, výzkumné otázky nebo hypotézy (max. 1800 znaků):**

- Cíl: Ukázat historický vývoj přímé demokracie od roku 1991 do roku 2022.
- Otázka 1: Jaké jsou přednosti dosavadní aplikace přímé demokracie v ukrajinském politickém systému?
- Otázka 2: Jaké nedostatky lze u ní identifikovat?
- Otázka 3: Jakým způsobem reaguje nová legislativa zavedená v době vlády prezidenta Zelenského na dosavadní zkušenosti s přímou demokracií?

**Předpokládaná struktura práce (rozdělení do jednotlivých kapitol a podkapitol se stručnou charakteristikou jejich obsahu):**

1. Teorie: přímá demokracie a referendum,
  - a. Teoretický rámec práce, kde budou nastíněny hlavní vědecké přístupy k problematice přímé demokracie a teorie referenda.
2. Historický kontext: referenda v letech 1991 a 2000.
  - a. Práce se zabývá analýzou a srovnáním ukrajinských referend z let 1991 a 2000.
  - b. Analýza hlavních normativních aktů, které tyto procesy v Ukrajině upravují.
3. Přednosti a nedostatky dosavadní aplikace přímé demokracie v Ukrajině.
  - a. Přednosti.
  - b. Nedostatky.
4. Zelenského kampaň a odkaz na přímou demokracii a referendum.
  - a. Jedním z bodů volební kampaně Volodymyra Zelenského bylo posílení prvků přímé demokracie v ukrajinském politickém systému Ukrajiny. Do jaké míry se podařilo dosáhnout tohoto cíle? Jak v nich reagoval na dosavadní zkušenosti s přímou demokracií?

**Vymezení podkladového materiálu (např. titul periodika a analyzované období):**

### **Metody (techniky) zpracování materiálu:**

- K realizaci uvedených cílů budou použity následující výzkumné metody a přístupy:
  - Komplexní – pro ucelenou analýzu fenoménu teorie přímé demokracie a referenda;
  - Analytická – pochopení teoretické složky díla, jakož i analýza volební kampaně Vladimíra Zelenského.
  - Komparativně-historické – zkoumání a porovnávání referend, která se na Ukrajině již konala.

### **Základní literatura:**

1. Uleri, P. V., & Gallagher, M. (2016). *The Referendum Experience in Europe*. London: Palgrave Macmillan Limited.

Tato kniha se zabývá pojmem referendum a zkušenostmi s ním v různých zemích západní Evropy. Představuje také dopad zkušeností z referenda na evropskou politiku a výhody jeho využití v budoucnu.

2. Khrienko, T. V. (2021). *National Referenda in Ukraine: Main Results and Consequences*. *International Journal of Science, Technology and Society*. Vol. 9, No. 6 pp. 289-293. doi: 10.11648/j.ijsts.20210906.15.

Článek poskytuje odbornou interpretaci výsledků a odhaluje charakteristické rysy realizace hlavních výsledků referend, která se konala na Ukrajině v letech 1991-2000.

3. Benedikter, T. (2021). *When citizens decide by themselves An introduction to direct democracy*. Eppan: POLITiS.

Knihla nabízí široký pohled na nejdůležitější aspekty přímé demokracie, počínaje základními záměry práva na referendum, jeho strukturou, vlastnostmi, účinností, účastníky a dopadem na politiku.

4. Drabczuk, M. (2018). Direct Democracy in Ukraine. In M. Marczewska-Rytko (Ed.), *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989* (1st ed., pp. 304–316). Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzwx6.24>.

Cílem tohoto článku je poskytnout ucelenou a interdisciplinární analýzu fenoménu přímé demokracie v zemích střední a východní Evropy po roce 1989. Studie se týkala 21 států, ale pro účely tohoto článku byl zkoumán pouze článek o Ukrajině.<sup>3</sup>

5. Lupia, Arthur & Matsusaka, John. (2004). *Direct Democracy: New Approaches to Old Questions*. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 14. 463-82. 10.1146/annurev.polisci.7.012003.104730.

Tento článek hledá nové způsoby zkoumání přímé demokracie prostřednictvím odpovědí na takzvané "staré otázky" týkající se dopadu na politiku, role peněz, užitečnosti a kompetence.

6. Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (Eds.). (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*(Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511803963.

Tato kniha je rozsáhlou a hlubokou studií metodologie a analytických nástrojů srovnávací historické analýzy ve společenských vědách.