

Referendum – otsedemokraatia parim tööriist või polariseerumise instrument?



KRISTIINA VAIN
Tartu Ülikooli Johan Skytte
poliitikauuringute Instituudi
magistrant

Refendum võib kaasa tuua võitjate ja kaotajate vahelise lõhe, mida võimendab referendumitulemuste meedias kajastamise viis.

Referendum on põhiline otsedemokraatia instrument tänapäeva poliitilises keskkonnas. Referendumeid peetakse tihti võimsaks tööriistaks, tänu millele saavad inimesed otse oma arvamust avaldada ning võimu rakendada. Samas on nende kasutamisega seotud kahe vastandliku osapoole (võitjad vs. kaotajad) teke ning võimalik ühiskonna radikaliseerumine. Kuigi ka esindusdemokraatias võib esineda võitjate ja kaotajate vahelist lõhet, ei ole see niivõrd tuntav kui otsedemokraatia puhul, kuna esindusdemokraatias on esindatud mitu eriilmelist gruppi: võit ja kaotus ei ole niivõrd selgelt piiritletud kui referendumite puhul. Referendumil esitatud küsimusel on enamasti kaks võimalikku vastust („jah“ või „ei“), seega võit ja kaotus saavutavad absoluutse, mitte suhtelise

tähenduse nagu esindusdemokraatias. Referendumi läbiviimise järel võib tekkida n-õ võitjate-kaotajate lõhe (*a winner-loser gap*), mille puhul võib kaotajapool tunda negatiivseid emotsioone referendum kui poliitilise instrumendi suhtes ning seista vastu referendumitulemustele. Sageli võimendab sellist võimalikku osapoolte polariseerumist meedia.

Kuna meediaväljaanded mängivad olulist rolli avaliku arvamuse kujundamisel ning seeläbi ka võitjate-kaotajate lõhe vähendamisel või suurendamisel, on käesolevas kirjutises analüüsitud referendumite tulemuste kajastamist digitaalsetes meediaväljaannetes. Uuritud on seda, kas ja kuidas on referendumijärgsetes artiklites kujutatud n-õ kaotajapoolt. Kirjatöö valimi moodustavad neli referendumit, mis on läbi viidud Euroopas aastatel 2010–2020: Läti 2012. aasta põhiseaduslik referendum, Šveitsi 2020. aasta immigratsiooni piiramise referendum, Iirimaa 2018. aasta abordi legaliseerimise referendum ja Hollandi 2018. aasta luure- ja turvateenistuse akti referendum. Analüüsitulemustest selgub, et võitjate-kaotajate vahelise lõhe kujutamine meedias ei sõltu niivõrd referendumite kasutamise sagedusest, vaid pigem muudest teguritest, nt referendumil esitatud küsimuse sisust ning välisriikide huvist.

REFERENDUM KUI OTSEDEMOKRAATIA TÖÖRIIST

Referendumite klassifitseerimine

Referendumi saab defineerida kui „riigi valijaskonna otsust hääletust selleks, et anda nõu või otsustada mõne kindla teema üle. Sellele vastandub individuaalsete kandidaatide poolt hääletamine kohalikel või riiklikel valimistel (Beigbeder 2011). Demokraatliku teooria vaatepunktist nähakse referendumid tihti otsedemokraatia ühe peamise tööriistana, tänu millele saavad inimesed otseselt rakendada oma seadusandlikku võimu. Selline arusaam vastandub liberaalsele osalusdemokraatialle, mille puhul on kodanikud delegeerinud oma võimu nende poolt valitud esindajatele. Mitmed poliitilise teooria autorid, nagu näiteks Saskia Hollander (2019, 27) peavad sellist seisukohta aga liialt lihtsustatuks, kuna see ei võta arvesse referendumite eri tüüpe.

Referendumid saab liigitada mitmel viisil. Saskia Hollander (2019, 8) klassifitseerib referendumid nende algataja alusel, tuues selle põhjal välja viis referendumitüüpi: seadusandliku enamuse referendumid, presidentaalsed referendumid, seadusandliku vähemuse referendumid, kodanike algatatud referendumid, kohustuslikud referendumid. Oma referendumite tüpoloogia on loonud ka Laurence Morel (2018, 27), kes kirjeldab referendumite tüüpe teistsuguste tunnuste põhjal:

- ▶ Kohustuslikud vs. nõuandvad referendumid – referendumit on vaja selleks, et võtta vastu või muuta olemasolevaid seadusi.
- ▶ Alt-üles (vähemuse) vs. ülevalt-alla (valitsuse) algatatud referendumid – olenevalt sellest, kes saab algatada referendumit. Samuti on võimalik eristada kodanike vs. riiklike institutsioonide algatatud referendumid.
- ▶ Referendumi algataja suhe referendumit tekstiga – kas ta 1) tohib olla

teksti autor; 2) tohib küll olla teksti autor, ent ettepaneku referendumit läbiviimiseks peab kinnitama keegi teine; 3) ei tohi olla teksti autor.

- ▶ Põhiseaduslikud (eesmärgiga muuta põhiseadust) vs. seadusandlikud (eesmärgiga muuta tavaõigust) referendumid.
- ▶ Nõuandvad (tulemus ei pea kajastuma seadusemuudatuses) vs. siduvad (tulemus peab kajastuma seadusemuudatuses) referendumid.

Võitjate ja kaotajate vaheline lõhe

Kuna referendumitel esitatakse ettepanek tavaliselt jah/ei vastusega küsimuse vormis, eksisteerivad selle otsedemokraatia tööriista puhul selged võitjad ja kaotajad. Kaotajate pool võib tunda vastumeelust ning teisi negatiivseid emotsioone, mis omakorda loovad n-õ võitjate-kaotajate lõhe referendumis osalejate vahel. Kui osa autoreid usub, et see lõhe kaob ajapikku iseenesest pärast referendumit toimumist, on Cees van der Eijk ning Jonathan Rose (2021) jõudnud vastupidisele järeldusele, analüüsides võitjate-kaotajate lõhet Brexiti kontekstis. Autorid on avastanud, et kaotajate poole (need inimesed, kes hääletasid Ühendkuningriigi Euroopa Liitu jäämise poolt) usk hääletuse erapooletusse oli langenud (*ibid.*, 116). Lisaks leiti, et lõhe kaotajate ning võitjate vahel suurenes ajaga (omavahel võrreldi referendumijärgseid reaktsioone kohe pärast referendumit toimumist vs. aasta aega pärast referendumit toimumist) (*ibid.*). Võitjate-kaotajate lõhet on uurinud ka Alejandro Monsiváis-Carrillo (2020, 18) Ladina-Ameerika riigi näitel ning järeldanud, et võitjate-kaotajate lõhe ulatus sõltub riigi poliitilisest ning demokraatlikust olukorrast.

Lars Brummel (2020) on läbi viinud kvalitatiivse uurimuse analüüsivõitjate-kaotajate lõhet viie referendumit puhul: kolm riiklikku referendumit Hollandis (2018. aastal toimunud luure- ja turvateenistuse akti referendum, 2016. aastal läbi viidud Ukraina ja Euroopa Liidu

vahelise assotsiatsioonilepingu referendum ning 2005. aastal organiseeritud Euroopa põhiseaduse referendum), üks regionaalne referendum seoses mittesuitsetajate kaitsmisega Baierimaa regioonis Saksamaal, ning Soome referendum seoses Soome astumisega Euroopa Liitu. Autor on analüüsinud nii võitjate kui ka kaotajate referendumijärgseid emotsioone ning jõudnud järeldusele, et võitjate toetus referendumile kui poliitilisele instrumendile ei tõusnud pärast referendumit võitmist, samas kui kaotajate toetus referendumile kui poliitilisele instrumendile langes (*ibid.*, 8). Artikli põhjal võib järeldada, et kuigi referendumid on efektiivsed otsedemokraatia tööriistad, võivad nad viia enamuse absoluutse võimu suurenemise ning vähemuste marginaliseerimiseni.

Võitjate-kaotajate lõhe sügavuse hindamiseks on kasutatud mitmesuguseid viise. Eijk ning Rose (2020, 110) on analüüsinud, kuidas võitjate-kaotajate lõhe mõõtmise aluseks võtnud referendumit osavõtjate suhtumise referendumisse kui poliitilise instrumenti: kas valijad usuvad, et nad saavad tänu referendumile rakendada oma seadusandlikku võimu või mitte. Käesolevas artiklis on võitjate-kaotajate lõhe hindamiseks keskendutud referendumitulemuste meedias kajastamisele, kuna varasemates uuringutes on peamiselt mõõdetud osalejate endi emotsioone, ent mitte meediaväljaannete rolli võitjate-kaotajate lõhe võimalikul kujundamisel.

ANALÜÜSITUD REFERENDUMID

Analüüsivõitjate-kaotajate lõhe kajastamist meediaväljaannetes, on käesoleva artikli raames vaadeldud nelja erinevat juhtumit:

- ▶ Läti 2012. aasta põhiseaduslik referendum (hääletati küsimuse üle, kas Läti Vabariik peaks olema kahe emakeelega (läti ja vene) riik);

- ▶ Šveitsi 2020. aasta immigratsiooni piiramise referendum;
- ▶ Iirimaa 2018. aasta abordi legaliseerimise referendum;
- ▶ Hollandi 2018. aasta luure- ja turvateenistuse akti referendum.

Valimi moodustamisel on uuringu autor seadnud ajalise ning geograafilise piirangu: vaadeldud on ainult Euroopa Liidus toimunud referendumid aastatel 2010–2020. Ajaline ning geograafiline

Referendumid võivad viia enamuse absoluutse võimu suurenemise ning vähemuste marginaliseerimiseni.

piirang on arvesse võetud kahel põhjusel: esiteks, parem arusaam Euroopa Liidu riikide referendumitest võimaldab ka Eestil nendest kogemustest õppida, kuna Eesti on senimaani olnud harv referendumite kasutaja, teiseks on käesolevas kirjutises analüüsitud ainult digitaalsetes väljaannetes ilmunud artikleid ning hiljutisemad publikatsioonid on veebis kergemini kättesaadavad. Valimi moodustamisel on välja jäetud regionaalsed referendumid/rahvaalgatused ning riigiüleised referendumid (seotud peamiselt Euroopa Liiduga). Nii regionaalsed kui ka riigiüleised referendumid moodustavad eraldiseisvad kategooriad ning nende tulemusi ümbritsenud emotsioonid ning võimalik võitjate-kaotajate lõhe võib erineda tavalistest riiklikest referendumitest.

Laurence Morel (2018, 52) on klassifitseerinud riike, lähtudes nende referendumite kasutamise sagedusest (tema andmestik katab aastaid 1990–2016):

- ▶ mittekasutajad (0 referendumit),
- ▶ erandlikud kasutajad (1 referendum),

Referendum	Kohustuslik / valikuline	Algataja	Nõuandev / seaduslikult siduv
Läti (kakskeelsuse referendum)	Kohustuslik*	Kodanikud (anti 187 378 allkirja, 154 379 allkirja oli referendumiga algamiseks vaja)	Seaduslikult siduv
Šveits (immigratsiooni referendum)	Kohustuslik	Šveitsi Rahvaerakond (The Swiss People's Party)	Seaduslikult siduv
Iirimaa (abordi legaliseerimise referendum)	Kohustuslik	Valitsus	Seaduslikult siduv
Holland (luure- ja turvateenistuse akti referendum)	Valikuline	Kodanikud (anti 384 126 allkirja, 300 000 allkirja oli referendumiga algamiseks vaja)	Nõuandev

TABEL 1. Uuringus analüüsitud referendumite kokkuvõte.

* Kui referendumiettepaneku jaoks oli kogutud 187 378 allkirja, saadeti ettepanek Seimi, kes ettepaneku tagasi lükkas. Sellest tulenevalt pidi korraldama kohustusliku põhiseadusliku referendumiga (kui Seim lükkab tagasi põhiseaduse muutmise kavandava ettepaneku, mida toetab rohkem kui üks kümnendik hääleõiguslikest Läti kodanikest, on vaja läbi viia kohustuslik põhiseaduslik referendum) (BNN 2012).

Allikas: autori koostatud.

- ▶ pistelised kasutajad (2–5 referendumit),
 - ▶ regulaarsed kasutajad (6–13 referendumit),
 - ▶ sagedased kasutajad (14–26 referendumit),
 - ▶ väga sagedased kasutajad (27+ referendumit),
 - ▶ pooltsedemokraatia (253 referendumit, ainsaks esindajaks on Šveits).
- Uuringu kontekstis on need kategooriad jaotatud kahte suuremasse gruppi: esimeses riigid, kes ei kasuta referendumite tihti (siia alla kuuluvad mittekasutajad, erandlikud kasutajad, pistelised kasutajad ja regulaarsed kasutajad), ja teises riigid, kes kasutavad referendumite tihti (sagedased kasutajad, väga sagedased kasutajad, pooltsedemokraatiad). 2021. aasta seisuga kuuluvad Läti (ühikümmend referendumit pärast taasiseseisvumist 1991. aastal) ning Holland (kolm referendumit alates 1990. aastast) esimesse kategooriasse, samas kui Iirimaa (30 referendumit alates 1990.

aastast) ning Šveits (272 referendumit alates 1990. aastast) kuuluvad teise gruppi.

Referendumite meedias kajastamise uurimiseks on analüüsitud suurima digitaalse lugejaskonnaga väljaande artikleid (lähtuvalt nende igapäevastest vaatamislugemise arvudest). Valitud on järgmised väljaanded: 20 Minutes online (Šveits), Delfi.lv (Läti), RTÉ News online (Iirimaa) ja NU.nl (Holland) (Digital News Report 2020, Ekspress Grupp). Vaadeldud on artikleid, mis kajastavad referendumit kuni kaks nädalat pärast selle toimumist. Kahenädalast ajaperioodi saab pidada piisavaks, et mõista valitsevaid referendumijärgseid positsioone kaotajapoolse suhtes, kuna valitsevad emotsioonid on kõige tugevamad kohe pärast referendumit toimumist.

Asjakohaste artiklite leidmiseks viidi läbi kaks analüüsifaasi: esimese faasi käigus otsiti artiklite pealkirjast märksõna „referendum“; teise faasi käigus vaadati järelejäänud artiklite pealkirjad ühekaupa

Referendum	Osalusprotsent	Tulemused, % osalenutest	
		Jah	Ei
Läti (kakskeelsuse referendum)	71,1% (lävend* = pool valijaskonnast)	24,9	74,8
Šveits (immigratsiooni referendum)	59,5% (lävend puudus)	38,3	61,7
Iirimaa (abordi legaliseerimise referendum)	64,1% (lävend puudus)	66,4	33,6
Holland (luure- ja turvateenistuse akti referendum)	51,5% (lävend oli 30%)	46,5	49,4

TABEL 2. Analüüsitud referendumite osalusprotsendid ning tulemused.

* Lävend tähistab seda, mitu protsenti hääleõiguslikust valijaskonnast pidi referendumist osa võtma, selleks et referendumit tulemused oleksid kehtivad.

Allikas: autori koostatud.

läbi, kuna mõned artiklid võisid küll kajastada referendumiga seotud uudiseid/arvamuslugusid, ent nende pealkirjad ei sisaldanud sõna „referendum“. Kuna uuringu käigus keskenduti välismeedia väljaannetele, tuleb ühe probleemina arvestada võimalikku keelebarjääri: RTÉ News online on küll inglise keeles, ent teised veebilehed (20 Minutes online, Delfi.lv ja NU.nl) on kohalikes keeltes (vastavalt saksa/prantsuse, läti ja hollandi keeles). Uuringus kasutati automaatseid tõlkeprogramme ning Šveitsi juhtumi puhul analüüsiti ka rahvusvaheliste väljaannete artikleid, kuna selle referendumit osas oli kodune meediakajastus küllaltki napp.

Läti 2012. aasta põhiseaduslik referendum

Läti põhiseaduslik referendum vene keele ametliku staatuse kohta toimus 18. veebruaril 2012. aastal. Tegu oli üheksanda referendumiga pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal (kaasa arvatud 1991. aastal toimunud Läti iseseisvuse ja demokraatia referendum). Ettepaneku eesmärk oli muuta vene keel Läti Vabariigi teiseks riigikeeleks ning sisse viia

vastavad põhiseaduslikud muudatused. Referendumi küsimus oli sõnastatud järgmiselt: „Kas toetate eelnõu „Läti Vabariigi põhiseaduse muutmise“, mis sätestaks vene keele positsiooni teise riigikeelena?“, vastusevariandid olid vastavalt „Poolt“ ja „Vastu“ (Central Election Commission 2012). 71,1 protsenti hääleõiguslikust valijaskonnast võttis referendumist osa, 24,9 protsenti neist hääletasid poolt ja 74,8 protsenti hääletasid vastu, 0,3 protsenti sedelitest olid kehtetud (*ibid.*).

Lätis on võimalik läbi viia kahte eri tüüpi referendumiteid: esimest tüüpi referendumit saab algatada seadusandlik enamus, teist tüüpi referendumit saavad algatada kodanikud (Hollander 2019, 93). Kõik referendumid Lätis on seaduslikult siduvad (Badovskis *et al.* 2017, 194). Kohustuslikele referendumitele on kehtestatud kvooruminõue: Seim peab vastu võtma eelnõu, kui rohkem kui pool hääleõiguslikust valijaskonnast on referendumil hääletanud selle eelnõu poolt (Ratto Trabucco 2020, 753). Fabio Ratto Trabucco (*ibid.*, 779) on väitnud, et lätlased võiksid kasutada rohkem referendumiteid kui otsedemokraatia instrumente,

ent referendumil läbiviimise protseduurid on muudetud liiga keeruliseks (referendumid nõuavad kõrget osalusprotsenti, mõningate küsimuste üle ei tohi otsustada referendumil jne).

Selleks, et analüüsida 2012. aasta kakskeelsuse referendumi kajastamist meedias, valiti Delfi.lv kui uudisteportal, millel oli kõige suurem digitaalne lugejaskond. Valimi moodustasid 35 referendumiteemalist artiklit, mis olid kirjutatud ajavahemikus 19.02–04.03.2012 (31 artiklit olid kirjutatud esimese referendumijärgse nädala jooksul ning 4 artiklit olid kirjutatud teise referendumijärgse nädala jooksul). 11 artiklit mainisid neid, kes hääletasid referendumil poolt ehk kes moodustasid vastava referendumi kaotajapool. Mitmed artiklid väljendasid kohaliku venekeelse vähemuse seisukohti ja Vene Föderatsiooni presidendi ja ministrite (nii Vene Föderatsiooni president Vladimir Putin kui ka Vene Föderatsiooni välisministeerium kritiseerisid referendumi tulemusi ning avaldasid muret võimaliku tulemuste võltsimise osas) ametlikke avaldusi (Delfi 2012a). Mõnes artiklis oli välja toodud paari Seimi koalitsiooniliikme soovitus muuta referendumite korraldamise reeglid karmimaks, samas kui Euroopa Parlamendi liige Roberts Zile väitis, et referendumeid peaks korraldama ainult erandlikel juhtudel (Delfi 2012b).

Šveitsi 2020. aasta immigratsiooni piiramise referendum

Laurence Moreli loodud tüpologia järgi on Šveits ainulaadne tänu sagedasele referendumite kasutamisele, olles eraldiseisev poolotsedemokraatia. 2020. aastal korraldas Šveits üheksa referendumit, nendest üks keskendus immigratsiooni piiramise teemale (vastav referendum viidi läbi 27. septembril 2020. aastal). Referendumis osales 59,5 protsenti hääleõiguslikust valijaskonnast, neist 38,3 protsenti hääletasid immigratsiooni piiramise poolt ning 61,7 protsenti hääletasid ettepaneku vastu (Federal Council 2021). Šveitsis on

referendumid tavapärased seadusandlikud protseduurid ning need moodustavad osa igapäevasest poliitilisest elust. Šveitsis on kahte tüüpi referendumeid: valikulised (neid referendumeid võib algatada juhul, kui ettepaneku on allkirjastanud 50 000 kodanikku) ja kohustuslikud (mõningate spetsiifiliste küsimuste korral, nagu näiteks põhiseaduse muutmise ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse astumine).

Šveitsi suurimaks digitaalseks meediaväljaandeks on 20 Minutes online (prantsuse keeles) (Digital News Report 2020). Veebilehelt valiti analüüsimiseks artiklid, mis olid avaldatud ajavahemikus 28.09–12.10.2020. 20 Minutes online oli avaldanud ainult ühe artikli seoses immigratsioonireferendumiga sellel perioodil: artikkel andis objektiivse lühiülevaate referendumi tulemustest ega väljendanud ei võitjate ega kaotajate vaateid. Mitmed rahvusvahelised meediaväljaanded nagu BBC News, The Guardian ja Deutsche Welle olid avaldanud referendumi tulemuste kohta artikleid 27. septembril 2020. aastal (referendumi toimumise päeval). BBC Newsi ja The Guardiani artiklites tsiteeriti Marco Chiesat (parempoolse Šveitsi Rahvaerakonna esimeest, kes toetas ettepanekut immigratsiooni piirata), esindades seega referendumi kaotajapoolt (Henley 2020, BBC News 2020).

Iirimaa 2018. aasta aborti legaliseerimise referendum

Iirimaa on üks Euroopa riikidest, kes kasutab referendumeid regulaarselt (alates 1990. aastast on Iirimaa olnud 30 referendumit). Iirimaa kasutatakse kahte eri tüüpi referendumit: põhiseaduslik referendum – ainus võimalus muuta riigi põhiseadust on referendumi korraldamine – ning korraline referendum, mis ei ole seotud põhiseaduse muutmisega (Citizens Information). 25. mail 2018. aastal korraldati Iirimaa referendum seoses aborti legaliseerimise küsimusega.



Iirimaa 2018. aasta aborti legaliseerimise referendumi plakatid.

Foto: Sonse / Wikimedia Commons

Referendumis osalemise protsent oli 64,1, abordi seadustamise ettepanekut toetas 66,4 protsenti osalejatest ning 33,6 protsenti hääletajatest olid selle vastu (The Irish Times 2018).

Uuringus kasutati artikleid, mida oli avaldanud riigi suurim digitaalne meediaväljaanne RTÉ News online (Digital News Report 2020). Analüüsitud artiklid olid avaldatud ajavahemikus 26.05–09.06.2018. Selle perioodi jooksul oli referendumist kirjutatud 18 artiklit. Enamik nendest artiklitest kujutasid referendumi tulemusi positiivses valguses, ainult kaks artiklit esindasid kaotajapoolseid vaateid, tsiteerides kahte katoliku juhti, Diarmuid Martin

Oma osa on meediaväljaannetel, kes võivad võitjate ja kaotajate vahelist lõhet kas vähendada või suurendada.

ning ülempeiskop Eamon Martin, kes olid mõlemad kriitilised referendumi tulemuste suhtes (Little 2018a; Little 2018b).

Hollandi 2018. aasta luure- ja turvateenistuse akti referendum

Alates 1990. aastast on Hollandis läbi viidud kolm referendumit: 2005. aasta Euroopa põhiseaduse referendum, 2016. aasta Ukraina ja Euroopa Liidu vahelise assotsiatsioonilepingu referendum ja 2018. aasta luure- ja turvateenistuse akti referendum. Viimane referendum toimus 21. märtsil 2018. aastal ning käsitles Hollandi parlamendi algatatud eelnõu, mille vastuvõtmisel oleksid suurenenud luureasutuste volitused. Referendumi läbiviimise ettepaneku tegid kodanikud ning referendumil küsiti, kas hääletaja toetab eelnõud („Jah“)

või mitte („Ei“). Referendumil osales 51,5 protsenti hääleõiguslikust valijaskonnast (referendumitulemuste kehtivaks tunnistamise tingimuseks oli, et vähemalt 30 protsenti hääleõiguslikest kodanikest osaleksid), neist 46,5 protsenti hääletasid „Jah“, 49,4 protsenti hääletasid „Ei“ ning 4,1 protsenti häälest olid kehtetud või tühjad (Kiesraad 2018).

Hollandi seadusandluse raamistikus puuduvad kindlad tingimused nõuandvate referendumite läbiviimiseks. Aastatel 2015 kuni 2018 olid vastavad nõudmised kirjas Nõuandvate Referendumite Aktis, ent see seadus tühistati 2018. aastal (NL Times 2018). Pärast kahe nõuandva referendumi läbiviimist (2016. aasta Ukraina ja Euroopa Liidu vahelise assotsiatsioonilepingu referendum ning 2018. aasta luure- ja turvateenistuse akti referendum), tundsid mitmed poliitikud, et nõuandvad referendumid „õõnestavad Hollandi esindusdemokraatia toimimise aluseid“ ning seetõttu hääletasid nii Hollandi parlament kui ka senat 2018. aastal nõuandvate referendumite tühistamise poolt (*ibid.*).

2018. aasta luure- ja turvateenistuse akti referendumi meedias kajastamise analüüsimiseks valiti NU.nl kui Hollandi suurim veebiväljaanne (Digital News Report 2020). Analüüsitud artiklid langesid ajavahemikku 22.03–05.04.2018. Selle perioodi vältel oli kirjutatud 21 artiklit, millest neli artiklit mainisid kaotajapoolseid vaateid (need, kes hääletasid referendumil eelnõu vastuvõtmise poolt). Neli artiklit, mis mainisid kaotajate seisukohti, keskendusid peamiselt parlamenti kuuluvatele erakondadele (Vabaduse ja Demokraatia Rahvapartei, Kristlik-Demokraatlik Üleskutse ning ChristenUnie), kes toetasid eelnõud. Artiklites ei olnud kordagi kajastatud nende kodanike seisukohti, kes hääletasid samuti eelnõu poolt.

VÕITJATE-KAOTAJATE LÕHE KAJASTAMINE MEEDIAS

Võrreldes omavahel nelja erinevat riiklikku referendumit, selgub, et teatud

olukordades võib meedia võimendada referendumijärgselt tekkivat võitjate ja kaotajate vahelist lõhet. Suuremat polariseerumist võitjate ja kaotajate vahel oli eelkõige näha Läti 2012. aasta põhiseadusliku referendumi puhul, kus lausa 11 artiklit 35st mainisid referendumi kaotajapoolt. Tegu oli Lätis laialdast avalikku arutelu tekitanud teemaga, mistõttu võib referendumi ulatuslikku meediakajastust pidada iseenesestmõistetavaks. Erinevalt Läti juhtumist on kaotajate poolt vähem kajastatud Iirimaa, Šveitsi ning Hollandi referendumite puhul. Ka Iirimaa abordi legaliseerimise teemaline referendum oli poleemiline, ent siinkohal oli kaotajate poolelt avaldatud vaid kahe esindaja arvamus.

Referendumite meediakajastuse võrdlemisel tõusis erandina esile Šveits, kuna sealse 2020. aasta immigratsiooni piirava referendumi kohta oli kohalikus meedias avaldatud vaid üks artikkel, mis kirjeldas ainult referendumi tulemusi, ent mitte võitjate ega kaotajate emotsioone. Kuna referendumeid kasutatakse Šveitsis regulaarselt, on ka referendumi vähene kajastamine meedias ootuspärane. See-eest said nii Šveitsi kui ka Läti referendum laialdast vastukaja välisriikide meediaväljaannetes, samas kui Hollandi 2018. aasta luure- ja turvateenistuse akti referendumi kaotajate kajastamine nii kohalikus kui ka rahvusvahelises meedias oli küllaltki kitsas.

Kõigi nelja juhtumi puhul on näha, et kaotajapoolse esindajatena on meedias kajastatud peamiselt eliiti, Šveitsi, Läti ja

Hollandi puhul poliitilist eliiti ning Iirimaa puhul religioosset eliiti. Tavakodanike arvamus on käsitletud vaid Läti 2012. aasta põhiseaduslikku referendumit kirjeldavates artiklites. Nii Läti kui ka Hollandi juhtumite puhul on mitmed poliitikud avaldanud vastumeelsust referendumi kui poliitilise instrumendi suhtes, päädides Hollandis sellega, et pärast 2018. aasta referendumit ei toetatud poliitiliselt enam nõuandvate referendumite läbiviimist ning vastav seadusandlus lausa tühistati.

Kuigi referendumit peetakse tihti üheks efektiivsemaks otsedemokraatia instrumendiks, tänu millele saavad kodanikud teostada oma seadusandlikku võimu, võivad referendumid tekitada lõhe võitjate ning kaotajate vahele ning suurendada ühiskondlikku polarisatsiooni, kuna enamasti on referendumi küsimustel kaks selget vastusevarianti: „Jah“ või „Ei“. Oma osa taolisel ühiskondlikul radikaliseerumisel on ka meediaväljaannetel, kes võivad võitjate ja kaotajate vahelist lõhet kas vähendada või suurendada.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et kuigi kaotajapool võib leida meedias väiksemat kajastamist kui võitjad, kirjeldatakse kaotajate emotsioone laialdast avalikku arutelu tekitanud referendumite puhul siiski sageli. Meedial on seega oluline roll referendumijärgsete tunnete kujundamisel ning referendumi kui olulise poliitilise instrumendi positsiooni säilitamisel.

Artikli valmimisele on kaasa aidanud Tartu Ülikooli lektor Alar Külp ning Riigikogu valimisteenistuse asejuht Külli Kapper.

KASUTATUD ALLIKAD

BADOVSKIS, M., BRIEDE, J., DANOVSKIS, E., DUPATE, K., KÄRKLIŅA, A., KETNERS, K. ET AL. (2017). Latvian Law: Public Law – T. Kerikmäe, K. Joamets, J. Pleps, A. Rodina, T. Berkmanas, E. Gruodytė (Eds.). The Law of the Baltic States, 191–275.

BBC NEWS. (2020). Switzerland Referendum: Voters Reject End to Free Movement with EU. – 27 September. – <https://www.bbc.com/news/world-europe-54316316>.

BEIGBEDER, Y. (2011). Referendum. Oxford Public International Law. – <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/oxil/9780199231690/law-9780199231690-e1088>.

BNN (BAL TIC NEWS NETWORK). (2012). Referendum on Russian Scheduled for February 18. – 3 January. – <https://bnn-news.com/referendum-russian-scheduled-february-18-45656>.

- BRUMMEL, L. (2020). 'You Can't Always Get What You Want': The Effects of Winning and Losing in a Referendum on Citizens' Referendum Support. – *Electoral Studies* 65, 1–11. DOI: 10.1016/j.electstud.2020.102155.
- CENTRAL ELECTION COMMISSION. (2012). Referendum for Amendments to the Constitution of Latvia (2012). – <https://www.cvk.lv/en/referendums/referendum-for-amendments-to-the-constitution-of-latvia-2012>.
- CITIZENS INFORMATION. Referendums. – https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/referenda/.
- DELFI. (2012a). Krievijas Ārlietu ministrija: referendumā iznākums neatspoguļo realitāti Latvijā, 19.02. – <https://www.delfi.lv/news/national/politics/krievijas-arlietu-ministrija-referenduma-iznakums-neatspogulo-realitati-latvija.d?id=42143574>.
- DELFI. (2012b). Zile: referendumi Latvijā jāriko tikai ļoti ārkārtējās situācijās, 19.02. – <https://www.delfi.lv/news/national/politics/zile-referendumi-latvija-jariko-tikai-loti-arkartejas-situacijas.d?id=42143716>.
- DIGITAL NEWS REPORT. (2020). – <https://www.digitalnewsreport.org/>.
- EIJK, C. Van der, ROSE, J. (2021). Winner-Loser Effects in Contentious Constitutional Referenda: Perceptions of Procedural Fairness and the Brexit Referendum. – *The British Journal of Politics and International Relations* 23(1), 104–120. DOI: 10.1177/1369148120932852.
- EKSPRESS GRUPP. Delfi A/S. – <https://www.egrupp.ee/en/operating-areas/media/latvia/delfi-a-s/>.
- FEDERAL COUNCIL. (2021). Referendum on September 27, 2020. – <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20200927/index.html>.
- HENLEY, J. (2020). Swiss Voters Reject EU Immigration Curbs. – *The Guardian*, 27 September. – <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/27/swiss-voters-reject-curbs-on-eu-immigration-switzerland-referendum>.
- HOLLANDER, S. (2019). *The Politics of Referendum Use in European Democracies*. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-04197-7.
- KIESRAAD. (2018). Uitslag referendum over Wiv: meerderheid tegen. – <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2018/03/29/uitslag-referendum-over-wiv-meerderheid-tegen>.
- LITTLE, J. (2018a). Martin Says Church Cannot Compromise its Position on Abortion. – *RTÉ News*, 26.05. – <https://www.rte.ie/news/eighth-amendment/2018/0526/966199-referendum-reax-no/>.
- LITTLE, J. (2018b). Archbishop Says He is Deeply Saddened Over Referendum Result. – *RTÉ News*, 28.05. – <https://www.rte.ie/news/2018/0527/966293-diarmuid-martin/>.
- MONSIVÁIS-CARILLO, A. (2020). Permissive Winners? The Quality of Democracy and the Winner–Loser Gap in the Perception of Freedoms. – *Political Studies*, 1–22. DOI: 10.1177/0032321720952230
- MOREL, L. (2018). Types of Referendums, Provisions and Practice at the National Level Worldwide. – L. Morel, M. Qvortrup (Eds.). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, 27–59. DOI: 10.4324/9780203713181.
- NL TIMES. (2018). Dutch Senate Approves Scrapping Advisory Referendum. – 11.07. – <https://nltimes.nl/2018/07/11/dutch-senate-approves-scrapping-advisory-referendum>.
- RATTO TRABUCCO, F. R. (2020). The Latvian Direct Democracy Tools in a Comparative European Context. – *Oñati Socio-Legal Series* 10(4), 744–788. DOI: 10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1075.
- THE IRISH TIMES. (2018). Referendum Result. – <https://www.irishtimes.com/news/politics/abortion-referendum>.