

DIANA ČOP

**AR REIKĖTŲ DAŽNIAU RENGTI REFERENDUMUS ES SVARSTOM AIS
KLAUSIM AIS?**

SANTRAUKA. Referendumo įgyvendinimas priimant svarbius politinius sprendimus tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygmeniu – yra svarbus tiesioginės demokratijos elementas. Teigiama, kad referendumai padeda priimti labiau legitimius sprendimus, užtikrinti geresnį piliečių ir suinteresuotų grupių atstovavimą, užtikrinti politikos tęstinumą bei paskatinti žmones domėtis politika. Kita vertus, egzistuoja ir kontrargumentai šiai paplitusiai nuomonei. Neretai referendumai yra kritikuojami dėl neefektyvumo (lėto sprendimo priėmimo proceso), piliečių balsavimo netikrumo sąlygomis ir menko jų susidomėjimo, užslėptų politinių sprendimų priėmėjų motyvų ir galiausiai – dėl didelių patiriamų išlaidų. Šiame politikos trumpraštyje (angl. *Policy Brief*) teigiama, kad ES neturėtų rengti dažnesnių referendumų svarstomais klausimais. Nepaisant anksčiau išvardintų teorinių referendumo privalumų, praktika rodo, kad referendumų rengimo kaina (t. y. finansinių ir laiko išteklių požiūriu) yra didesnė už patiriamą naudą (t. y. piliečių reprezentaciją). Tai ypač aktualu Rytų Europos (tame tarpe ir Lietuvos) valstybėse, kurios susiduria su mažesniu rinkėjų aktyvumu.

Dažnesni referendumai – raktas į stipresnę demokratiją?

*Referendumai yra tiesioginės demokratijos išraiška, užtikrinanti labiau teisėtus politinius sprendimus*¹. Referendumai tiesiogiai įtraukia rinkėjus į sprendimų priėmimo procesą, todėl priimami sprendimai turėtų būti labiau pripažįstami tarp rinkėjų. Taip pat, dažnesni referendumų rengimas rodo, jog ES lygmens politikai pasitiki rinkėjais ir gerbia jų poziciją. Dėl šių priežasčių manoma, kad referendumai yra svarbūs demokratijai. Šiam argumentui pagrįsti dažnai pateikiamas Šveicarijos politinės sistemos pavyzdys, įtraukiantis tiesioginės demokratijos elementus. Tačiau tokia patirtis kaip „Brexit“ referendumas kelia didelį susirūpinimą dėl to, ar nacionaliniai referendumai ES klausimais lemia labiau teisėtus demokratinius sprendimus: „Brexit“ balsavimas turėjo rimtą ir ilgalaikį britų rinkėjų politizavimo ir poliarizavimo poveikį. Referendumas taip pat iškėlė daugybę klausimų dėl referendumo balsavimo rezultatų interpretavimo Jungtinės Karalystės konstitucinėje tvarkoje. Vieni teigia, kad tai turėjo būti konsultacinio pobūdžio referendumas, o kiti atmeta bet kokią „Brexit“ alternatyvą kaip antikonstitucinę.² Taigi, dažnesni referendumai nebūtinai yra naudingi demokratijai.

¹Francis Cheneval ir Mónica Ferrín, Referendums in the European Union: Defective by Birth?, JCMS: Journal of Common Market Studies 56.5, 2018, p. 1178-1194.

² Roch Dunin-Wasowicz, Referendums are not a simple cure for the EU's democratic deficit, 2019, <<https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/10/02/referendums-are-not-a-simple-cure-for-the-eus-democratic-deficit/>>, [žiūrėta 2021 06 02]

Referendumai padeda užtikrinti geresnį piliečių ir interesų grupių atstovavimą, kartu ribojant lobistų daromą įtaką³. Atsižvelgiant į rinkėjų diferenciaciją, referendumo rezultatais grįsti politiniai sprendimai laikomi labiausiai atstovaujančiais visuomenės interesus. Be to, tokiu atveju lobistų įtaka sprendimų priėmimo procesui mažėja, nes jie yra pajėgesni paveikti politikus, o ne ES rinkėjus. Tokiu atveju yra labiau tikėtina, kad interesų grupių pozicijos taip pat bus išgirstos (jų atstovams dalyvaujant referendume). Vis dėlto, įvairių ES valstybių piliečiams yra būdingas mažas susidomėjimas ES svarstomais klausimais, ir todėl pastebimas žemas aktyvumas referendumuose. Taipogi, referendumuose dažniau yra linkę dalyvauti tam tikro (dažnai aukštesnio) socialinio sluoksnio atstovai (t.y. išsilavinę, aukštesnių pajamų, gyvenantys didmiesčiuose)⁴. Ši tendencija yra aiškiai atspindima ir Lietuvoje. To pasekoje, referendumuose priimti sprendimai dažnai atspindi tam tikros socialinės grupės poziciją, o nustatyti žemi referendumo balsavimo slenksčiai dar labiau sustiprina šią riziką⁵ (balsuojant strategiškai mažumos persvara gali būti priimti svarbūs sprendimai).

Referendumų rengimas gali paskatinti ES valstybių piliečius aktyviau domėtis ES svarstomais klausimais. Dabartinis ES valstybių piliečių aktyvumas referendumuose bei ES Parlamento rinkimuose yra žemas – vidutiniškai balsuoja vos daugiau negu pusė visų galimų rinkėjų⁶. Įvairių valstybių (ypač Rytų Europos) balsavimų tendencijos rodo, kad referendumai įprastai pritraukia kur kas mažiau rinkėjų negu rinkimai. Tokį žemą aktyvumą iš tikrųjų sąlygoja menkas susidomėjimas ES svarstomais klausimais bei įsitikinimas, kad rinkėjų balsas neturės jokios įtakos. Referendumų šalininkai tikina, kad dažnesnis referendumų rengimas padėtų paskatinti domėjimąsi ES politika. Visgi, mažas rinkėjų aktyvumas referendumuose rodo, kad susidomėjimas nėra aukštas net ir užtikrinant galimybes tiesiogiai dalyvauti sprendimų priėmimo procese. Kita vertus, net ir balsuojantys referendumuose nėra gerai susipažinę su balsuojamuoju klausimu (ypač užsienio, saugumo ir gynybos srityse)⁷. Todėl, yra balsuojama netikrumo sąlygomis, o pats balsavimas laikomas ekspresyviu, pagrįstu emocijomis, požiūriu į valdančiuosius, dominuojančią nuomonę žiniasklaidoje,

³ Francis Cheneval ir Mónica Ferrín, 2018

⁴ Democratic Audit UK, How turnout, majority size, and outcome affect whether citizens think the result of an EU referendum should be implemented, 2019, < <https://www.democraticaudit.com/2019/03/13/how-turnout-majority-size-and-outcome-affect-whether-citizens-think-the-result-of-an-eu-referendum-should-be-implemented/>> [žiūrėta 2021 06 02]

⁵ Francis Cheneval ir Mónica Ferrín, 2018

⁶ Statista, EU Parliament: voter turnout in the European elections 1979-2019

Voter turnout in the European Parliament Elections in the European Union (EU) from 1979 to 2019, < <https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parlament-turnout-for-the-european-elections/>>, [žiūrėta 2021 06 03]

⁷ Roch Dunin-Wasowicz, 2019

propagandą ar protestą, o ne objektyvia informacija ir sukauptomis rinkėjo žiniomis formuojančiomis jo aiškia pozicija⁸. Ši tendencija yra ryški ypač lyginant Vakarų ir Rytų Europos valstybes (tarp jų ir Lietuvos), kuriose rinkėjų informuotumas ir susidomėjimas ES svarstomais klausimais yra įprastai žemesnis.

ES klausimų svarstymas referendume gali užtikrinti didesnę ES politikos tęstinumą, nepriklausomai nuo partijų ES parlamente kaitos. Dabartinė ES politikos kaita reikšmingai priklauso nuo ES Parlamento rinkimų rezultatų ir nuo ES Komisijai pirmininkaujančios valstybės narės. Tuo tarpu tiesioginis piliečių įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą užtikrintų mažesnę partijų įtaką balsavimui, o todėl – didesnę politinį stabilumą⁹. Ši prielaida remiasi idėja, kad rinkėjų nuostatos yra dažnai nekintančios laike. Vis dėlto, rinkėjų elgsenos tyrimai rodo, kad jų preferencijos nėra stabilios¹⁰. Šią tendenciją atspindėjo ir Lietuvoje atliktas tyrimas¹¹. Nenuoseklus rinkėjų balsavimas gali paskatinti dar didesnę ES politikos kaitą ir tarpusavyje nederančių sprendimų riziką. Be to, tokiu būdu priimti sprendimą yra kur kas sudėtingiau dėl didelio sprendimo procese dalyvaujančių veikėjų skaičiaus. Todėl, dažnesnis referendumu rengimas gali vesti į aklavietę ar radikalesnę politikos kaitą, o ne į ES vykdomos politikos nuoseklumą, kaip tikisi referendumų šalininkai.

Neigiamos ES rengiamų referendumų patirtys kyla iš neefektyvios institucinės sąrangos, kuri gali būti tobulinama. Referendumų šalininkai sutinka, kad sprendimų priėmimas referendumuose yra dažnas neefektyvumo šaltinis, nes referendumai yra ilgas ir brangus procesas. ES referendumų atveju šiam neefektyvumui didelės įtakos turi ir valstybių narių skirtumai institucinės sąrangos pagrindu, veikiantys tiek balsavimo aktyvumą, tiek paties referendumo rezultatus. Referendumų šalininkai siūlo eilę sprendimų, šiems neefektyvumams spręsti: ES referendumų rengimas kartu su nacionaliniais rinkimais (taupant išteklius), aiškios ir ES mastu vieningos referendumų organizavimo taisyklės. Šiuo tikslu yra pateikiamas Šveicarijos, kaip sėkmingos tiesioginės demokratijos, pavyzdys. Šveicarijos tiesioginiai demokratiniai instrumentai yra integruoti į kitas politines institucijas. Šalyje populiarūs balsai yra neatsiejama reguliaraus politikos formavimo proceso dalis. Tokie balsai yra

⁸ Francis Cheneval ir Mónica Ferrín, 2018

⁹ Roch Dunin-Wasowicz, 2019

¹⁰ Patricia Funk, Christina Gathmann, Voter preferences, direct democracy and government spending, European Journal of Political Economy 32, 2013, p. 300-319

¹¹ Mažvydas. Jastramskis, Balsavimo pokyčiai Lietuvos savivaldybių tarybų rinkimuose: makrolygmens analize, politologija 1, 2011, p. 29-63.

konstituciškai privalomi arba generuojami iš apačios į viršų jėgos¹². Vis dėlto, referendumų kritikai mano, kad institucinės sąrangos pokyčiai gali būti komplikuoti.

Dažnesni referendumai – neefektyvus ir rizikingo sprendimų priėmimo proceso šaltinis?

*Sprendimų priėmimas referendumo pagalba (ir tiesioginė demokratija iš esmės) labiau tinkamas mažoms valstybėms, tuo tarpu ES lygmeniu tai komplikuota*¹³. Teoretikai tikina, kad tiesioginė demokratija veikia tik mažose, valdomose visuomenėse¹⁴. Tokia valdymo forma yra neįmanoma didelėse šiuolaikinėse tautinėse valstybėse, kadangi tiesioginės demokratijos kokybė suprastėja, jeigu gyventojų skaičius viršija tam tikrą dydį¹⁵. Todėl, tokia valdymo forma yra neadekvati alternatyva tokioms struktūroms kaip ES. ES šiuo atveju laikytina išskirtiniu vienetu tiek savo dydžiu, geografiniu išsidėstymu, tiek politine struktūra. Tarp ES valstybių esantys politiniai (tiek institucijų, tiek politinės kultūros atžvilgiu), socialiniai, kultūriniai ir ekonominiai skirtumai referendumų įgyvendinimą padaro kur kas sudėtingesniu procesu negu jie yra įgyvendinami mažesnėse valstybėse. Skirtingi valstybių ekonominiai pajėgumai ir skirtingos rinkėjų politinės nuostatos (taip pat pasireiškiančios ir balsavimo aktyvume) apsunkina referendumų organizavimą.

Institucinės sąrangos pokytis, siekiant padidinti referendumų efektyvumą, reikalautų didelių ES valstybių narių prisitaikymo kaštų. Referendumų kritikai teigia, kad skirtumai tarp ES valstybių narių neatneša vienodo referendumų vykdymo efektyvumo¹⁶. Pavyzdžiui, valstybės skiriasi savo politinės kompanijos taisyklėmis (kai kuriose šalyse politinė kompanija ir partijos turi didesnę įtaką rinkėjų balsavimui), referendumų organizavimo piliečių iniciatyva taisyklėmis (reikalaujamas skirtingas rinkėjų parašų skaičius), referendumo rezultatų privalomumu (konsultaciniai ar privalomi referendumai)¹⁷. Šis neefektyvumas galėtų būti sprendžiamas suvienodinant ES referendumų rengimo taisykles. Vis dėlto, toks procesas reikalautų didelių valstybių narių prisitaikymo kaštų: tiek finansinių, tiek laiško išteklių atžvilgiu. Be to, tai galėtų sukelti ES valstybių narių nepasitenkinimą. Pavyzdžiui, Lietuvos atveju, politinės partijos galėtų prieštarauti piliečių parašų referendumų surengimui skaičiaus mažinimui, nes tai reikštų didesnę rinkėjų įtaką.

¹² Ten pat

¹³ Ten pat

¹⁴ Ch. Montesquieu, De l'Esprit des Lois II, XI, ch. vi (Genève: Barillot), 1748

¹⁵ Dahl, R.A. and Tuft, E.R., Size and Democracy (Stanford, CA: Stanford University Press), 1973

¹⁶ Francis Cheneval ir Mónica Ferrín, 2018

¹⁷ Hug, Simon, and Pascal Sciarini, Referendums on European integration: Do institutions matter in the voter's decision?, Comparative Political Studies 33.1, 2000, p. 3-36.

ES atveju vyrauja rekomendacinio pobūdžio referendumai, kurie laikomi neefektyviais, tuo tarpu privalomų referendumų organizavimas gali būti žalingas¹⁸. Konsultaciniai referendumai rezultatai verčiau laikomi politiniu kompasu sprendimų priėmėjams, kurie turi teisę į juos neatsižvelgti. Tuo tarpu privalomų referendumų rezultatai (esant pakankamam balsavusių rinkėjų procentui) laikomi neginčijamais ir automatiškai perkeliama į sprendimų įgyvendinimą etapą. Nors privalomi referendumai laikomi efektyvesniais, tačiau jų rezultatai gali būti žalingi. Pirmiausia todėl, nes net ir patys nenaudingiausi sprendimai turi būti įgyvendinti. Toks (neefektyvus) sprendimo priėmimas sąlygojamas prastu rinkėjų susidomėjimu balsuojamu klausimu ir todėl balsavimu netikrumo sąlygomis¹⁹. Vienas ryškiausių tokio balsavimo pavyzdžių – *Brexit*. Priimant sprendimas palikti ES buvo neefektyvus tiek politiniu, tiek ekonominiu požiūriu. Vis dėlto, po referendumo atliktos studijos parodė, kad rinkėjai iš tikrųjų balsavo vedami emocijų politinių motyvų (paveikti politinių partijų ir politinės kompanijos įtakos), o ne žinojimu ir objektyviais faktais²⁰.

Referendumai gali būti pasitelkti politiniais (partiniais) tikslais²¹. Referendumai laikomi galingu manipuliavimu įrankiu. Referendumų kritikai tikina, kad tiesioginė demokratija labiau lemia didesnę galingų ir finansiškai pajėgių interesų grupių įtaką nei piliečių interesų atstovavimą²². Šios interesų grupių ar politinės partijos gali daryti didelę įtaką rinkėjų elgsenai (konkrečiai – agituoju balsuoti už politinei partijai ar interesų grupei palankų sprendimą). Taip pat, referendumai gali būti pasitelkti politikų motyvams patenkinti. Ši prielaida grindžiama tuo, kad politikai, vengdami svarstyti jautrius visuomenei klausimus ir priimti visuomenėje nepopuliarius sprendimus, verčiau perkels sprendimo našta visuomenei (organizuoju referendumą)²³. Tokiu būdu politikas nerizikuoja prarasti rinkėjų palaikymą artėjančiuose ES Parlamento rinkimuose.

Balsavimas referendumuose dėl visuomenei jautrių klausimų gali sukiršinti tiek ES valstybes, tiek visuomenes²⁴. Nors referendumus yra rekomenduotina organizuoti sprendžiant jautrius visuomenei klausimus atstovaujant plačią visuomenės nuomonę, tai kelia riziką

¹⁸ Francis Cheneval ir Mónica Ferrín, 2018

¹⁹ Ten pat

²⁰ BBC, *Brexit: How do voters now feel about it?*, 2020, <<https://www.bbc.com/news/explainers-55416939>>, [žiūrėta 2021 06 05]

²¹ Ten pat

²² Buchanan, J.M., *Direct Democracy, Classical Liberalism, and Constitutional Strategy*. *Kyklos*, Vol. 54, No. 2–3, . 2001, p. 235–42.

²³ Francis Cheneval ir Mónica Ferrín, 2018

²⁴ Adam Quinn, *Referendums: the pros and cons*, 2021, <<https://www.birmingham.ac.uk/research/perspective/referendums.aspx>>, [žiūrėta 2021 06 05]

piliečių ir ES valstybių santykiams. Itin jautrūs politiniai klausimai (pvz., socialinė atskirtis, LGBT, vaikų teisės apsauga ir kt.) gali turėti stiprią rinkėjų ir politinių partijų pozicijų diferenciaciją ES lygmeniu. Konservatyvesnės Rytų Europos valstybės piliečių (tarp jų ir Lietuvos) pozicijos gali nesutapti su liberalesnėmis Vakarų Europos piliečių pozicijomis. Suaktyvėjusi diskusija sprendžiamu klausimu gali paskatinti aktyvesnius politinius ginčus tarp politinių partijų bei nesutarimus tarp piliečių tiek tarptautiniu, tiek nacionaliniu lygmeniu. Ši situacija yra mažai tikėtina priimant ES aktualius sprendimus ES institucijos viduje (t.y. EP), klausimus svarstant kompetentingiems, skirtingas visuomenės pažiūras atstovaujantiems Europos politikams.

Išvados – ar dažnesni referendumai reikalingi?

Remiantis pateiktais argumentais, šiame politikos trumpraštyje teigiama, kad Europos Sąjungai nėra reikalingi dažnesni referendumai svarstomais klausimais. Tai taip pat prieštarautų ir Lietuvos interesams. Remiantis šiuo apibendrinimu, žemiau yra pateikiamos politinės rekomendacijos referendumų organizavimui:

- I.** ES turėtų organizuoti referendumus tik itin jautriais visuomenėje klausimais, dėl kurių politinės partijos negali rasti bendro sutarimo. Tokiu atveju bet koks ES Parlamente priimtas sprendimas sulauks visuomenės nepasitenkinimo. Todėl, tokio pobūdžio klausimų svarstymas referendumuose sumažins politinį visuomenės nepasitenkinimą.
- II.** Retesnis referendumų organizavimas nereiškia prastesnio visuomenės atstovavimo. Retesnis referendumų organizavimas, tačiau aktyvesnis suinteresuotųjų grupių įtraukimas į diskusijas, padėtų pasiekti tą patį tikslą patiriant mažesnius laiko ir finansinių išteklius.
- III.** ES turėtų vengti privalomo pobūdžio referendumų. Nors teorinės prielaidos nurodo, kad tokio pobūdžio referendumai yra kur kas efektyvesni už rekomendacinius, jie kelia papildomą riziką dėl neefektyvių sprendimų priėmimo. Tuo tarpu konsultaciniai referendumai yra lankstesni, nes leidžia akylai nesekti referendumo rezultatais.
- IV.** Partijų įtaka ES organizuojamuose referendumuose turėtų būti sumažinta. Taip pavyktų išspręsti kelias problemas. Pirmiausia, rinkėjai būtų pajėgūs labiau vadovautis savo ideologine pozicija, o ne politinės partijos agitacijos įtaka, priimant sprendimą referendume. Antra, vienodas politinių partijų dalyvavimo referendume procese aktyvumas ES narėse sumažintų bent vieną institucinės sąrangos skirtumų aspektą.

- V. ES svarstomų klausimų detalių ir konteksto viešinimas turėtų vykti palankesniu skaitytojui (ES valstybės narės piliečiui) būdu. Informacija turi būti pateikta glaustai ir vidutiniam rinkėjui suprantama kalba. Pavyzdžiui, socialiniuose tinkluose, naujienų portaluose ir kt. Tai padėtų spręsti iššūkį susijusį tiek su menku ES valstybės piliečių susidomėjimu ES svarstomais klausimais (ir todėl mažu aktyvumu referendume), tiek su balsavimu netikrumo sąlygomis (menku rinkėjų informuotumu), vedančiu prie rizikingų sprendimų.

Literatūros šaltiniai

1. BBC, Brexit: How do voters now feel about it?, 2020, <<https://www.bbc.com/news/explainers-55416939>>, [žiūrėta 2021 06 05]
2. Buchanan, J.M., Direct Democracy, Classical Liberalism, and Constitutional Strategy'. *Kyklos*, Vol. 54, No. 2–3, . 2001, p. 235–42
3. Ch. Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* II, XI, ch. vi (Genève: Barillot), 1748
4. Dahl, R.A. and Tufte, E.R., *Size and Democracy* (Stanford, CA: Stanford University Press), 1973
5. Democratic Audit UK, How turnout, majority size, and outcome affect whether citizens think the result of an EU referendum should be implemented, 2019, <<https://www.democraticaudit.com/2019/03/13/how-turnout-majority-size-and-outcome-affect-whether-citizens-think-the-result-of-an-eu-referendum-should-be-implemented/>> [žiūrėta 2021 06 02]
6. Francis Cheneval ir Mónica Ferrín, Referendums in the European Union: Defective by Birth?, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 56.5, 2018, p. 1178-1194.
7. Hug, Simon, and Pascal Sciarini, Referendums on European integration: Do institutions matter in the voter's decision?, *Comparative Political Studies* 33.1, 2000, p. 3-36.
8. Jastramskis, Mažvydas, Balsavimo pokyčiai Lietuvos savivaldybių tarybų rinkimuose: makrolygmens analizė." *politologija* 1, 2011, p. 29-63.
9. Patricia Funk, Christina Gathmann, Voter preferences, direct democracy and government spending, *European Journal of Political Economy* 32, 2013, p. 300-319
10. Roch Dunin-Wasowicz, Referendums are not a simple cure for the EU's democratic deficit, 2019, <<https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/10/02/referendums-are-not-a-simple-cure-for-the-eus-democratic-deficit/>>, [žiūrėta 2021 06 02]
11. Adam Quinn, Referendums: the pros and cons, 2021, <<https://www.birmingham.ac.uk/research/perspective/referendums.aspx>>, [žiūrėta 2021 06 05]
12. The Economist, Why referendums are not always a good idea, 2016, <<https://www.economist.com/the-economist-explains/2016/05/18/why-referendums-are-not-always-a-good-idea>>, [žiūrėta 2021 06 05]
13. Statista, Voter turnout in the European Parliament Elections in the European Union (EU) from 1979 to 2019, <<https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parlament-turnout-for-the-european-elections/>>, [žiūrėta 2021 06 03]