ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

INSTITUTE OF EUROPE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН» (Выпуск II) №19, 2022 (№286)

Референдум об отмене исключений в сфере обороны ЕС в Дании

Людмила Олеговна Бабынина

кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, руководитель Центра политической интеграции ИЕ РАН

Аннотация. *1 июня 2022 г. в Дании прошел референдум, по результатам которого страна отменила имевшиеся у нее исключения в рамках оборонной политики ЕС. Теперь Дания сможет принимать участие во всех сферах деятельности Общей политики безопасности и обороны (ОПБО), в том числе в проектах постоянного структурированного сотрудничества (PESCO). Основное влияние на результаты референдума оказал внешний фактор, прежде всего события на Украине. Автор оценивает результаты референдума и последствия отмены исключений в сфере обороны для Дании, ЕС в целом и ОПБО, в частности.*

Ключевые слова: *Дания, Европейский союз, европейская оборона, ОПБО, датские «оговорки», референдум.*

Автор. Людмила Олеговна Бабынина – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, руководитель Центра политической интеграции ИЕ РАН. **Адрес**: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail**: lbabynina@yandex.ru
DOI: http://doi.org/10.15211/analytics21920227379 EDN: https://www.elibrary.ru/PEWSAI

Датские «оговорки»

В 1992 г. на референдуме в Дании большинство населения проголосовали против ратификации Маастрихтского договора. Для выхода из сложившейся ситуации проевропейски настроенная элита страны провела межпартийные переговоры, по итогам которых правительство Дании сформулировало исключения из общих правил ЕС, которые страна хотела бы иметь в будущем, («датские оговорки», *opts-out*) в четырёх сферах: гражданство [1], юстиция и внутренние дела, оборона и введение единой европейской валюты. На заседании Европейского совета в Эдинбурге в декабре 1992 г. главы государств и правительств государств-членов ЕС согласились с датскими предложениями. После этого в стране был проведен новый референдум, по итогам которого были одобрены Маастрихтский договор и «датские оговорки». Исключения, предоставленные стране, зафиксированы в специальном Протоколе о позиции Дании[2].

Природа датских исключений неоднородна. В рамках Экономического и валютного союза Дания получила возможность не присоединяться к третьей стадии ЭВС: не вводить евро и сохранить национальную валюту, а также независимость своего Центрального банка[3]. К проектам пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП) Дания может присоединяться, но только через сложную процедуру заключения двустороннего международного договора с ЕС. Причем при обновлении законодательства Союза автоматических изменений в применяемых в Дании нормах не происходит, продолжают действовать те, что прописаны в двустороннем соглашении. В рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) Дания не участвовала «в разработке и осуществлении решений и действий Союза, которые связаны с обороной»[4], и никаких параллельных соглашений заключать в этой сфере не могла.

Право отменить «оговорки» остается исключительно за Копенгагеном. При этом для инициирования отмены необходимо выполнить достаточно сложную процедуру. Согласно ст. 20 Конституции Датского Королевства, в случае передачи части национальных полномочий на наднациональный уровень необходимо, чтобы это одобрили минимум 5/6 членов Фолькетинга. Если такое количество парламентариев не набирается, но есть простое большинство, то необходимо провести референдум[5]. Таким образом, для отмены исключений по введению единой европейской валюты или изменению формата участия страны в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия в любом случае необходимо выполнение указанных в ст. 20 требований.

---

[1] Формулировка Дании о том, что европейское гражданство не заменяет национальное, а дополняет его, была внесена в основной текст договора. Поэтому фактически исключения действовали в трех оставшихся сферах.

[2] Treaty of Amsterdam. Protocol (No 5) on the position of Denmark. Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

[3] Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 16) on certain provisions relating to Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

[4] Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

[5] Danmarks Riges Grundlov. Af 5 Juni 1953. Par.20.

Для отмены *opt-out* в сфере обороны формально этого не требуется, поскольку данная область функционирует в ЕС на межправительственной основе и трансфера полномочий не предполагает. Но в пункте 3 во введении к общим замечаниям к законопроекту об Эдинбургском соглашении говорится, что семь партий[6], которые достигли данного компромисса, согласны с тем, что изменить или отменить исключения можно только путём нового референдума[7].

В итоге для внесения изменений в существующий формат датского участия в ЕС в любой его части необходимо проводить референдум.

Специфика датских исключений в сфере обороны

В рамках ОПБО исключения для Дании относились к тем решениям и действиям, которые подпадали под действие статей 42 и 43-46 основополагающего Договора. Соответственно, Копенгаген не участвовал в реализации оборонной политики ЕС, но обязался «не препятствовать другим государствам-членам в дальнейшем развитии их сотрудничества в этой области». Согласно положениям Протокола, Дания не финансировала операционные расходы в сфере обороны, не предоставляла военный потенциал Союзу и не голосовала по вопросам, подпадающим под статьи 42 и 43-46[8]. Таким образом, единогласным в Совете ЕС считалось решение, принятое без ее участия.

На практике Дания не участвовала в военных операциях ЕС и их финансировании, в работе и проектах Европейского оборонного агентства (ЕАО), Европейского центра спутниковой навигации, в любых проектах постоянного структурированного сотрудничества[9] (*PESCO*). Датские военные не входили в состав боевых групп ЕС и, в частности, в *Nordic Battlegroup*, образованную северными странами.

С другой стороны, проекты, связанные с развитием оборонного потенциала Союза, но формально находящие за рамками ОПБО, были открыты для Дании[10]. Возможность участия или неучастия в каждом конкретном случае определялась специальными представителями Дании и Юридической службы Совета ЕС. При наличии разногласий решение принимал Суд ЕС, который обычно трактовал исключения в самом узком смысле[11]. Кроме того, датские офицеры и специалисты участвовали в гражданских миссиях ЕС и в ряде инициатив военного взаимодействия, которые были учреждены

[6] Партия Прогресса была единственной, представленной на тот момент в парламенте, которая не подписала национальный компромисс.
[7] Edinburgh-Afgørelsen af 12. december 1992 med de erklæringer. Pkt.3. URL: https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199212K00177 (дата обращения: 5.06.2022)
[8] Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Art.5. Official Journal C 202 7.6.2016.
[9] Кроме Дании, в проектах *PESCO* не участвует только Мальта.
[10] Подробнее см.: European defense cooperation and the Danish defense opt-out. DIIS, 2020. P. 34, 39. URL: https://pure.diis.dk/ws/files/3400436/European_defence_cooperation_and_the_Danish_defence_opt_out_diis_april_2020.pdf (дата обращения: 5.06.2022).
[11] European defence cooperation and the Danish defense opt-out. DIIS. 2020. P. 17.

европейскими государствами на межгосударственной основе вне рамок основополагающего Договора[12].

Референдум 1 июня 2022 г.

Референдум в Дании 1 июня 2022 г. – это третья попытка отменить имеющиеся у страны исключения из общих правил ЕС. Первые две – по введению единой европейской валюты в 2000 г. и об изменении формата исключений, связанных с участием в проектах пространства свободы, безопасности и правосудия, в 2015 г. – дали отрицательный результат. Дискуссия о возможной отмене «оговорки» в оборонной сфере также не нова, но до недавнего времени общественное мнение Дании было достаточно консервативно настроено к изменениям.

Ситуация изменилась после 24 февраля 2022 года. На фоне событий на Украине 6 марта 2022 г. премьер-министр Дании, лидер социал-демократической партии, Метте Фредериксен объявила, что с согласия большинства партий в Фолькетинге на 1 июня назначен референдум об отмене исключений в сфере оборонной политики ЕС. Кроме того, правительство обещало постепенно увеличивать расходы на оборону страны, чтобы достичь показателя в 2% от ВВП к 2033 г.

Перед проведением референдума прошли общественные дискуссии, на которых все политические партии высказали поддержку Украине, но на проблему отмены «оговорки» были представлены разные точки зрения. Из парламентских партий три выступали против отмены оборонной *opt-out*, а девять агитировали за нее[13].

Крайне правые (Датская народная партия (ДНП) и Новые правые (*Nye Borgerlige*)), а также крайне левый Красно-зеленый альянс (*Enhedslisten*) призывали сохранить имеющиеся исключения. Аргументация партийных лидеров, впрочем, существенно различалась. ДНП и Новые правые выступают приверженцами атлантизма и усиления НАТО в качестве гарантий безопасности Дании. С их точки зрения, создание реальных оборонных структур ЕС приведет к конкуренции с НАТО и ослабит общеевропейскую безопасность и оборону. Датская народная партия, кроме того, традиционно стоит на евроскептических позициях, продвигая идею «меньше ЕС – больше национальных полномочий». Красно-зеленый альянс придерживается более пацифистских взглядов и считает, что милитаризация ЕС не ведет к созданию устойчивого мира. У партии есть также опасения, связанные с гипотетической возможностью участия датских военных в операциях ЕС в Западной и Центральной Африке.

За отмену исключений в сфере обороны выступили Социал-демократическая партия, Венстре, Радикальная Венстре, Социалистическая народная партия, Консервативная народная партия, Либеральный альянс, Независимые зеленые, Альтернатива и Христианско-демократическая партия. Все партии отмечали необходимость более

[12] EI2, JEF, FNC, NORDEFCO.

[13] Folkeafstemning om forsvarsforbeholdet 1. juni 2022. Hvad mener partierne? URL: https://www.eu.dk/da/forsvarsforbehold/hvad-mener-partierne (дата обращения: 6.06.2022)

тесного сотрудничества с ЕС в оборонной сфере в новых геополитических условиях. Среди их аргументов необходимо отметить следующие: развитие оборонной политики ЕС не станет альтернативой НАТО, а будет дополнять его; Дания не может в одиночку противостоять новым военным угрозам на европейском континенте; страна должна разделить ответственность за безопасность континента со своими соседями; отмена «оговорки» повысит влияние Дании в ЕС, в том числе, и на формирование оборонной политики Союза. Несколько иные доводы приводили Независимые зеленые, полагающие, что более тесное сотрудничество с ЕС позволит снизить зависимость от США и американской внешней политики.

Явка на референдуме была достаточно высокой – 65,8%, а итоги вполне ожидаемы: 66,9% проголосовавших высказались за отмену исключений из оборонной политики ЕС, которые существовали у Дании 30 лет; 33,1% (достаточно много в текущих обстоятельствах) проголосовали против[14]. Премьер-министр Дании Метте Фредериксен заявила, что довольна результатам референдума, который стал «ясным сигналом» президенту России [15]. Удовлетворение итогом референдума также высказали председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен, Высокий представитель по иностранным и делам и политике безопасности ЕС Жозеп Боррель и председатель Европейского совета Шарль Мишель. Они подчеркнули значимость единства действий в сфере обороны в текущих обстоятельствах.

Боррель заявил, что, как только правительство Дании официально проинформирует другие государства-члены ЕС о своем решении присоединиться к оборонной политике Союза, на уровне ЕС быстро будут предприняты «все необходимые шаги для обеспечения того, чтобы Дания могла в полной мере участвовать во всех аспектах ОПБО» [16]. Официальные результаты референдума были опубликованы датским министерством внутренних дел 9 июня. После соответствующего решения Фолькетинга правительство Дании сможет проинформировать другие государства ЕС о своем решении отменить исключения в оборонной сфере. Как прописано в Протоколе 22 к Договору, отмена начнет действовать с первого дня месяца, следующего за уведомлением[17].

Выводы

Решение о проведении референдума об отмене исключений в области оборонной политики ЕС в Дании и его результаты были обусловлены текущими событиями на

---

[14] Indenrigs- og Boligministeriet. Sådan forløb folkeafstemningen den 1. Juni. URL: https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2022/jun/saadan-forloeb-folkeafstemningen-den-1-juni (дата обращения: 9.06.2022)

[15] EUObserver. 1June 2022. https://euobserver.com/tickers/155116 (дата обращения: 9.06.2022)

[16] Denmark: Statement by the High Representative on the outcome of the referendum on the opt-out in defence matters. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/denmark-statement-high-representative-outcome-referendum-opt-out-defence-matters_en (дата обращения: 9.06.2022)

[17] Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

Украине. Именно украинский кризис изменил общественное мнение страны в пользу участия в проектах европейской обороны как дополнительных гарантий безопасности.

Для левоцентристского коалиционного правительства и лично для премьер-министра Метте Фредериксен результаты референдума – крупный внутриполитический успех. Это первый референдум, связанный с отменой или изменениями существующих у Дании исключений из общих правил ЕС, который дал положительный результат. Население страны, у которого сильны евроскептические настроения и присутствует неготовность передавать дополнительные полномочия на наднациональный уровень, прислушалось в этот раз к мнению проевропейской элиты. Но перспективы отмены оставшихся «оговорок» остаются неясными. Сейчас дебатируется только вопрос о том, что ограничения, существующие у Дании в рамках ПСБП, могут угрожать кибербезопасности страны.

На региональном уроне можно отметить консолидированный подход стран Северной Европы. Швеция и Финляндия подали заявку на вступление в НАТО, а Дания отменила исключения в рамках ОПБО ЕС. Таким образом, страны Северной Европы пытаются продемонстрировать вовлеченность в обеспечение безопасности в Европе, солидарность с партнерами в рамках существующих военно-политических структур Запада и готовность нести определенные финансовые расходы в данной сфере.

Для ЕС результаты референдума в Дании имеют символическое и политическое значение. Во-первых, продемонстрировано единство объединения на фоне внешних угроз и поддержка общей линии Союза во внешней и оборонной политике. Во-вторых, после брекзита происходит очередное сокращение прописанных в договорах *ops-out*. Таким образом, хотя в политическом дискурсе идеи разноскоростной интеграции остаются популярными и востребованными, на практике сохраняется все меньше исключений в рамках ЕС-27.

После фактической отмены датских исключений в рамках ОПБО для единогласного принятия решений в Совете потребуется одобрение всех 27 государств-членов. Дания сможет полноценно участвовать в работе Европейского оборонного агентства, что позволит лоббировать интересы датских компаний, связанных с оборонной промышленностью. С большой долей вероятности Дания присоединиться к *Nordic Battlegroup,* подтверждая солидарность в регионе Северной Европы, и к проектам в рамках *PESCO*. Предполагаемое датским правительством увеличение расходов на оборону логично укладывается в данную схему. Участие датских военных в операциях ЕС, видимо, будет избирательным. Из действующих в настоящее время оно наиболее вероятно в Боснии и Герцеговине (операция «Алтея») и в военно-морской операции у берегов Сомали («Аталанта»). Участие в операциях в Африке пока вызывает сильную критику со стороны части политиков и общества Дании.

В текущих условиях для России важно отслеживать усиление или ослабление потенциала обороны ЕС. В абсолютных цифрах датский вклад в финансирование оборонных инициатив и численность военных контингентов не слишком велик, но потенциал высокотехнологичных датских компаний, связанных с оборонной промышленностью, а также опыт действия контингента Дании в Афганистане,

позволяют говорить о том, что присоединение Копенгагена к проектам ОПБО будет весьма ценно для ЕС.

Дата выпуска: 27 июня 2022 г.

Denmark's referendum on cancellation of the defense opt-out

Author. Liudmila Babynina, *Candidate of Political Science, Head of the Center for Political Integration studies, Institute of Europe RAS. Address: 125993, Moscow, Mokhovaya street, 11-3B. E-mail: lbabynina@yandex.ru*

Abstract. *On June 1, 2022, a referendum was held in Denmark, according to which the country canceled its existing exceptions within the framework of the EU defense policy. Denmark will now be able to take part in all activities of the CSDP, including the projects of permanent structured cooperation (PESCO). The referendum results were affected by external factors, mainly the events in Ukraine. The author assesses the referendum results and consequences of abolition of exceptions in the field of defense for Denmark, the EU in general and the CSDP in particular.*

Key words: *European Union, Denmark, European defense, CSDP, Danish reservations, defense opt-out, referendum.*

DOI: http://doi.org/10.15211/analytics21920227379 EDN: https://www.elibrary.ru/PEWSAI

http://www.zapiski-ieran.ru

Release date: June 27, 2022.