

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
ФАКС: +7(495)629-92-96
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
FAX: +7(495)629-92-96
WWW.IERAS.RU

Аналитическая записка №21, 2016 (№51)

Забывтый референдум

Людмила Бабынина

кандидат политических наук, руководитель Центра политической интеграции ИЕ РАН

Референдумы стали частым явлением в странах Европейского Союза. При этом на голосование часто выносятся сложные вопросы развития интеграции, глубинный смысл которых не всегда понятен населению, но которые определяют будущее ЕС и место конкретных стран в нем.

Страны Европейского Союза можно разделить на две группы. В одной из них, большей, референдум не является обязательной частью процедуры принятия решений и проводится в исключительных случаях. Однако в некоторых странах, например в Ирландии и Дании, при передаче полномочий на наднациональный уровень, согласно Конституциям стран, требуется всенародное одобрение. Таким образом, референдумы по вопросам строительства Европейского Союза проходят там с завидной регулярностью. Как ни странно, результаты проводимых референдумов мало зависят от страны, а во многом определяются актуальным политическим климатом в ЕС.

На фоне британского референдума и его последствий практически остались незамеченными события, имевшие место в Дании в конце 2015 г. и получившие новое развитие в настоящее время. 3 декабря в Дании прошел референдум о пересмотре формата участия страны в сотрудничестве в сфере юстиции и внутренних дел (ЮВД) в ЕС. Согласно компромиссу, достигнутому после первого неудачного референдума о принятии Маастрихтского договора в Дании, страна имеет ряд исключений (так называемые датские оговорки), в том числе в рамках сотрудничества в области юстиции и внутренних дел, которое Дания может осуществлять только на

межправительственной основе.¹ По мере коммунитаризации пространства свободы, безопасности и правосудия и роста объема наднационального законодательства Дания сталкивалась со все возрастающим объемом проблем в отношении своего участия в сотрудничестве в данной сфере. В рамках ЮВД страна не может просто принять нужный ей законодательный акт ЕС или участвовать в его разработке, для присоединения к любому проекту ЕС в данной сфере она должна заключить международное соглашение с Европейским Союзом.² Согласно Лиссабонскому договору, в рамках юстиции и внутренних дел не осталось направлений взаимодействия, осуществляемых исключительно на межправительственной основе, сотрудничество перешло в сферу совместной компетенции Союза и государств-членов. Таким образом, в постлиссабонский период Дания автоматически не участвует в любых вновь предложенных или обновленных проектах сотрудничества в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия. В тех проектах, в которых Дания участвует,³ она делает это в рамках международного права, а не в рамках права ЕС. До вступления в силу Лиссабонского договора Дания успела присоединиться к работе Европола, Евроюста и Европейскому ордеру на арест. Однако теперь, в случае обновления или переформатирования указанных проектов, Дания не сможет автоматически продолжать свое участие в них.

Осознавая необходимость более тесного взаимодействия внутри ЕС для отражения угроз XXI века, ведущие датские политические партии не раз высказывались за изменение формата отношений с ЕС в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия. Так, еще в 2003 г. премьер-министр Дании Андерс Фог Расмуссен, возглавлявший коалиционное правительство либералов и консерваторов, выступил с идеей частично изменить оговорки, выведя из-под их действия полицейское сотрудничество и борьбу с терроризмом. Пришедшее к власти в 2011 г. правительство социал-демократов во главе с Хелле Торнинг-Шмидт подтвердило заинтересованность Дании в сотрудничестве в рамках ЕС в сфере борьбы с терроризмом, трансграничной преступностью, детской порнографией и торговлей людьми, для чего было необходимо частично отменить существующие оговорки. Датское правительство предлагало принять схему, действующую в ЕС в отношении Великобритании⁴.

Великобритания также имеет исключения в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, но может присоединиться к интересующим ее законопроектам на различных стадиях – обсуждения, принятия решения или уже к действующему законодательству. Однако для отмены существующих у Дании исключений, полностью или частично, необходимо провести всенародный референдум. Такая процедура обусловлена двумя причинами. Во-первых, отмена «оговорок» означает пересмотр «национального компромисса» 1992 г., во-вторых, согласно 20

¹ Treaty on European Union. Luxembourg, 1992. Protocol on certain provisions relating to Denmark.

² Treaty of Amsterdam. 1997. Protocol 5 on the position of Denmark. Art. 5.

³ Например, Дания присоединилась к Шенгенской зоне и, соответственно, к законодательству, связанному с реализацией шенгенских правил, а именно Шенгенскому кодексу, Визовому кодексу, Шенгенской информационной системе, работе агентства ФРОНТЕКС, а также Дублинскому регламенту, системе Eurodac и др.

⁴ Folketinget. EU-Oplysningen: Retsforbeholdet. URL: <http://www.euo.dk/emner/forbehold/side002/>

статье Конституции Дании передача части национального суверенитета страны на наднациональный уровень требует одобрения на референдуме.

Решение о проведении референдума приняло правительство Хелле Торнинг-Шмидт после террористических актов в Копенгагене в феврале 2015 г. с целью добиться участия Дании в проектах полицейского сотрудничества ЕС в рамках реформированного Европола. Сроки проведения референдума были обозначены до апреля 2016 г. Однако новое прагматическое правительство во главе с Ларсом Лёкке Расмуссеном, пришедшее к власти в июне 2015 г., сдвинуло проведение референдума на 3 декабря 2015, чтобы избежать влияния обсуждения британских проблем и референдума в Соединенном Королевстве. Датское правительство и элита, в целом, полагали, что на фоне усиления террористической угрозы, в том числе в Дании, объективная необходимость интенсифицировать трансграничное полицейское сотрудничество станет весомым аргументом в пользу изменения статуса страны в рамках ЮВД. На референдуме датчанам предлагалось изменить формат взаимодействия с ЕС в сфере юстиции и внутренних дел и перейти к модели, схожей с британской и ирландской, т.е. заменить полное неучастие в сотрудничестве на выборочное участие в нем. Результаты референдума оказались отрицательными. 53,1% населения высказалось против возможности участвовать в проектах пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС.

Причины неудачи кампании «за» достаточно очевидны. Время проведения референдума было выбрано крайне неудачно. Весь 2015 г. в Европе бушевал миграционный кризис. Дания, проводящая самостоятельную иммиграционную политику, оказалась транзитной страной на пути ищущих убежище между Германией и Швецией. В результате небывалого наплыва мигрантов из стран Ближнего Востока и Африки Швеция закрыла границу с Данией и ввела паспортный контроль. В ответ Дания закрыла границу с Германией. А в ноябре 2015 г. случились страшные теракты в Париже. Эти события в совокупности с призывами не отдавать Брюсселю больше национального суверенитета оказали сильное влияние на исход референдума. Для крупнейших партий Дании, социал-демократической и либеральной Венстре, такой результат означал крупное поражение, поскольку они активно призывали население поддержать предлагаемые изменения. Одновременно это стало очередным успехом крайне правой Датской народной партии (ДНП), которая уже добилась небывалого результата, получив второе место на выборах в Фолькетинг в июне 2015 г. ДНП выступает за жесткое ограничение иммиграции в Данию и против углубления интеграции в рамках ЕС. В настоящее время ее лозунги оказались востребованы электоратом.

Премьер-министр Дании Ларс Лёкке Расмуссен высказал мнение, что результаты референдума стали отражением евроскептических настроений значительной части датского общества, а не отказом от полицейского сотрудничества в рамках ЕС.⁵ Если принять такую точку зрения, то референдум о возможности сотрудничать со странами ЕС в рамках Европола стал референдумом по проблеме датского суверенитета. Однако,

⁵ Euractiv.com 4 December 2015 // <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/denmark-rejects-further-eu-integration-in-referendum/>

отрицательный результат референдума означает, что Дания действительно остается вне взаимодействия с обновленным в 2016 г. Европейским полицейским агентством, что не отвечает интересам безопасности страны.

Перед Данией постоянно стоит вопрос, как решать так называемую «интеграционную дилемму», которая предполагает выбор между потерей государством части национального суверенитета и большей интеграцией в структуры ЕС, в том числе в сфере безопасности, и сохранением самостоятельности и, как следствие, снижением влияния внутри интеграционной группы и перспективой остаться на периферии интеграционного процесса, а также самостоятельно обеспечивать безопасность страны в условиях роста трансграничных угроз.

Следующий принципиальный для развития ЕС референдум состоялся в Соединенном Королевстве в июне 2016 г. При всех различиях в причинах проведения и масштабах вопросов, вынесенных на голосование, представляется крайне любопытным сравнить британский референдум 23 июня и референдум, прошедший в Дании в декабре 2015 г.

В обоих случаях на голосование был поставлен вопрос об участии страны в интеграционном процессе. В обоих случаях была отмечена очень высокая явка избирателей (порядка 72 % в каждом случае) и похожие результаты голосования (52% в Великобритании и 53% в Дании проголосовали против участия страны в проектах ЕС), хотя членство в ЕС (для Великобритании) и возможность участвовать в сотрудничестве в рамках юстиции и внутренних дел (для Дании) объективно отвечало интересам государств, проводивших референдумы. В обоих случаях агитационная кампания велась на «двух разных языках»⁶: с одной стороны, эмоциональная дискуссия о сохранении или восстановлении национального суверенитета страны, рассчитанная на «голосование сердцем», с другой стороны, технократические аргументы за развитие сотрудничества с ЕС, апеллирующие к разуму. В обоих случаях эмоции оказались сильнее разума. В обоих случаях результаты референдумов продемонстрировали серьезный раскол в обществе и протестное голосование в отношении элит. И в Великобритании, и в Дании в поддержку сотрудничества с ЕС высказалось более молодое, более образованное население крупных городов.⁷ В обеих странах правящие элиты в основном настроены проевропейски, а значительная часть населения евроскептически, при этом наблюдается достаточно низкий уровень знаний населения о деятельности Европейского Союза. В обоих случаях государства, проводившие референдумы, теперь вынуждены искать новый формат отношений с ЕС.

Различия заключаются в последствиях, которые ожидают Великобританию, Данию и ЕС по результатам референдумов. Датчане проголосовали за отсутствие изменений в формате отношений, британцы – за принципиальное изменение существующего формата. Датский референдум – неприятное, но не имеющее для ЕС далеко идущих последствий событие. Датское правительство не претерпело из-за результатов референдума изменений и собирается обсуждать возможные варианты взаимодействия

⁶ Sørensen C. To be in, or to be out: Reflections on the Danish referendum // https://www.ceps.eu/system/files/Danish%20Referendum_0.pdf

⁷ В Соединенном Королевстве за сохранение членства в ЕС высказались также имеющие значительную автономию Шотландия и Северная Ирландия.

с ЕС в сфере юстиции и внутренних дел, в первую очередь, возможность участия в работе Европола. Более того, возможно проведение нового референдума⁸ после определенной паузы. Опросы общественного мнения, проведенные в Дании после британского референдума, продемонстрировали увеличение поддержки членства страны в ЕС.⁹

Последствия британского референдума носят принципиально иной характер. Великобритания будет осуществлять процесс выхода из Европейского Союза, параллельно новое правительство должно решить проблему объединения партии и страны, расколотой по итогам референдума, как в общественном плане, так и в территориальном. Британия и ЕС должны будут найти новый приемлемый формат отношений. Европейский Союз, потеряв Соединенное Королевство, вынужден будет пересмотреть вектор своего развития, сформулировать новые цели и задачи.

Можно ли в современных условиях, когда долговой кризис еврозоны и миграционный кризис вызвали волну разногласий между государствами-членами и рост евроскептических настроений среди граждан Европейского Союза, выиграть референдум, посвященный проблемам развития интеграции? Представляется, что лидерам ЕС сначала нужно предложить своим участникам и населению новую позитивную повестку дальнейшего развития и только потом надеяться на позитивные результаты.

Дата выпуска: 14 июля 2016 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs

⁸ EUOBSERVER 30 June 2016 // <https://euobserver.com/tickers/134128>

⁹ EUOBSERVER 5 July 2016 // <https://euobserver.com/tickers/134197>