НАРОД ЗНАЕТ ЛУЧШЕ

Референдумы обостряют отношения Швейцарии с ЕС

НАТАЛЬЯ ДОБРОВОЛЬСКАЯ

Референдумы, в ходе которых государственные решения принимает не руководство, а весь народ страны, — далеко не всегда инструмент глобальной политики наподобие крымского плебисцита. В Швейцарии граждане уже давно используют референдумы для решения целого ряда гораздо более будничных проблем, включая объем пенсий или цены на отопление. Между тем последнее волеизъявление швейцарцев — о миграционных потоках в страну — может привести к кризису отношений между Швейцарией и ЕС.

Фото: Ruben Sprich / Reuters, Fabrice Coffrini (2), Michael Buholzer / AFP / East News

Граждане Швейцарии на референдуме 9 февраля проголосовали за возврат к политике ежегодных квот на иностранцев, выступив за ограничение числа прибывающих в страну мигрантов. Инициатором плебисцита «против массовой иммиграции» выступила известная своими националистическими взглядами крайне правая Швейцарская народная партия (SVP). При этом правительство Швейцарии, а также профсоюзы, экономические и бизнес-круги призывали не поддерживать инициативу. Но к ним не прислушались.

Референдум является основным инструментом прямой демократии в Швейцарии, где граждане не только непосредственно участвуют в политической жизни страны, но и несут ответственность за принимаемые решения. Но на практике расхлебывать все равно приходится властям. Как и произошло с референдумом по квотам на миграцию.

Инициативу крайне правых поддержали 50,3% участника референдума. Хотя разница между ее сторонниками (1,46 млн человек) и противниками (1,44 млн) была незначительной (всего 19,5 тыс. человек), швейцарцы послали сильный сигнал властям: они обеспокоены неконтролируемым притоком мигрантов.

ОСКАР МАЦЦОЛЕНИ, ПОЛИТОЛОГ ИЗ ЛОЗАННСКОГО УНИВЕРСИТЕТА:

«Швейцария ведет независимую внешнюю политику, и в течение нескольких последних лет для внешней политики характерна активная интеграция в разные надгосударственные инстанции, например ООН, также были подписаны двусторонние соглашения с ЕС. Все это требует некоторой последовательности народного голосования. И когда оно не соответствует международным связям, договорам, это приводит к проблемам и непониманию и напряженности с международным сообществом».

СВОБОДА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ

Основной причиной недовольства граждан стало увеличение числа приезжих из европейских стран после вступления в 2002 году в силу Соглашения с ЕС о свободном перемещении граждан. Согласно данным Федеральной статистической службы, к концу 2012 года иностранцы составляли 23,3% населения страны. До 2002 года в страну ежегодно приезжали от 20 до 30 тыс. иностранцев. С 2002 года их число возросло до 80 тыс. в год. При этом в 2009 году большинство швейцарцев на общенациональном референдуме поддержали продление договора с ЕС о свободном перемещении граждан и распространение этого документа на новых в то время членов ЕС — Болгарию и Румынию.

Страна принимает рабочую силу из стран ЕС, особенно из Германии, Франции, Италии и Португалии, в том числе приграничных работников, которые приезжают в страну на один день на работу и возвращаются на родину. По данным Swiss Caretakers Union, 30–40% медицинских работников в Швейцарии — иностранцы. А по данным аналитического института Orell Füssli Wirtschaftsinformationen, около 40% новых предприятий в Швейцарии были созданы иностранцами.

Швейцарцы, по мнению экспертов, референдумом по миграционным квотам показали, что хотят защитить свою швейцарскую демократическую модель и свое особенное положение в Европе. Страна находится в самом ее центре, но не входит в состав Евросоюза. В конце 2008 года Швейцария присоединилась к Шенгенской зоне. Однако государство не участвует в принятии решений ЕС.

Некоторые аналитики считают, что референдум по миграционным квотам был протестом против глобализации и евроинтеграции и стремлением отстоять свою национальную идентичность. Однако, по мнению политолога Женевского университета Паскаля Шиарини, не стоит слишком зацикливаться на «проблемных» референдумах, которые «являются скорее исключением». «В большинстве случаев швейцарское население голосует разумно, в трех голосованиях из четырех швейцарский народ согласен с властями и голосует за то, что поддерживают Федеральный Совет и парламент», — отметил Шиарини.

ШВЕЙЦАРИЯ ПРИСОЕДИНИЛАСЬ К ООН ТОЛЬКО СО ВТОРОЙ ПОПЫТКИ. В 2002 ГОДУ ВСТУПЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИЮ ПОДДЕРЖАЛИ

54,6%

УЧАСТНИКОВ РЕФЕРЕНДУМА. В 1986 ГОДУ ШВЕЙЦАРЦЫ ЭТУ ИНИЦИАТИВУ ОТВЕРГЛИ

Швейцария заботится о правах мигрантов

УВАЖАЕТ И НАКАЗЫВАЕТ

Европейским соседям референдум по миграционным квотам не понравился. ЕС воспринял его как угрозу свободе передвижения людей. Лидеры институтов и стран ЕС отметили, что, конечно, уважают волю швейцарского народа, но предупредили, что проблемы у Швейцарии с ЕС все-таки могут быть. Отношения между ЕС и Швейцарией регулируются двусторонними соглашениями.

Несоблюдение одного договора ведет к расторжению комплекса соглашений.

Репрессии уже последовали. После того, как швейцарское правительство заявило о невозможности подписать с Хорватией соглашение о взаимном предоставлении разрешений на работу в ранее оговоренной форме из-за референдума 9 февраля, Евросоюз уже приостановил переговоры с Швейцарией страной по сотрудничеству в области исследований и образования (программы в сфере инноваций Horizon 2020 и программы молодежных обменов Erasmus+).

Отношения между ЕС и Швейцарией регулируются двусторонними соглашениями. Несоблюдение одного договора ведет к расторжению комплекса соглашений.

«Я не думаю, что швейцарцы проголосовали за выход из Европы, — нет, конечно. Они просто сказали: мы не можем справляться со всеми людьми, которые хотят приехать, — считает профессор Международного института управленческого развития Стефан Гарелли. — Я думаю, большая проблема в том, что Европа смешивает два понятия: свобода передвижения людей и свобода обустройства в стране. Швейцарцы говорят: мы открыты — нет проблем, но если так много людей хотят обосноваться в Швейцарии, жить и работать тут, то тогда мы не сможем их должным образом включить в общество».

За рубежом швейцарские референдумы становятся известны именно благодаря скандальным для Европы результатам, как в случае с голосованиями в 2009 году о запрете строительства минаретов и в 2010 году о высылке совершивших преступления иностранцев после отбывания ими тюремного срока. За этими инициативами, кстати, тоже стояла крайне правая Швейцарская народная партия.

РЕНЕ ШВОК, ПРОФЕССОР ИНСТИТУТА ГЛОБАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ЖЕНЕВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА:

«Есть так называемое условие гильотины, что если Швейцария откажется от этого соглашения, то ЕС может отказаться от всех соглашений со Швейцарией. ЕС имеет право наказать Швейцарию».

НАРОД РЕШАЕТ

Швейцарцы голосуют по текущим насущным вопросам в среднем 3–4 раза в год на коммунальном, кантональном и федеральном уровнях. Они могут участвовать в изменении конституции. На референдумы также выносятся вопросы по международной политике и дипломатии, например о вступлении в международные организации и институты. Референдумы организуются как с подачи политических партий, так и социально-общественными движениями и даже отдельными людьми. Партии же прибегают к ним как к способу протолкнуть свою инициативу через народную волю. «Швейцария — единственная страна в мире, где люди могут голосовать по любому вопросу в любой момент на всех уровнях политической системы: на федеральном уровне, на уровне кантонов и коммуны», — отметил Рене Швок, профессор Института глобальных исследований Женевского университета.

Организаторы референдума убеждают: мигранты подтачивают корни швейцарского общества

МНОГИЕ ШВЕЙЦАРСКИЕ РЕФЕРЕНДУМЫ РЕШАЮТ ЛОКАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Большинство швейцарских референдумов проводятся по внутренним вопросам (особенно социальным, например пенсионный фонд, налоги и здравоохранение, энергетика и инфраструктура) и не вызывают никакой реакции за рубежом. Например, в марте 2012 года граждане Швейцарии высказались против увеличения продолжительности оплачиваемого отпуска с четырех до шести недель. В марте 2013 года граждане Швейцарии на референдуме выступили за ограничение зарплат и бонусов топ-менеджеров, а также отмену компенсации при уходе из компании.

При этом Швейцария не является единственной страной в мире, где народ может контролировать принимаемые реше-

СТЕФАН ГАРЕЛЛИ, ПРОФЕССОР МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ:

«С одной стороны, референдум позволяет выразить себя, что очень полезно в демократическом обществе, с другой — становится эмоциональным и может привести к ошибкам. Например, референдумы по минаретам и по миграционным квотам — эмоциональные».

ния. Но если, например, во Франции с 1958 года прошло всего девять плебисцитов, то в Швейцарии с 1848 года их было организовано около 600.

Сама по себе прямая демократия отличается от представительной прежде всего тем, что не обязательно преследует далеко идущие цели и не всегда берет в расчет политическую и макроэкономическую перспективы. Так, в референдуме по квотам граждане выразили свое беспокойство, интересы у многих были чисто житейскими: снизить загруженность общественного транспорта, сократить конкуренцию при поиске жилья и работы.

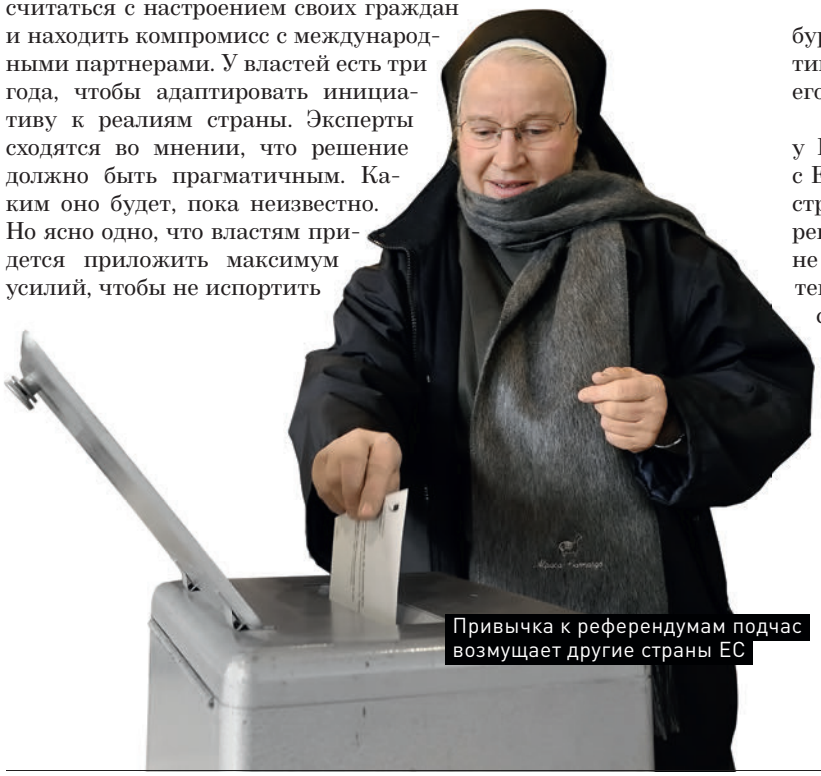
ПАСКАЛЬ ШИАРИНИ, ПОЛИТОЛОГ ЖЕНЕВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА:

«До существования Швейцарии уже были формы прямого участия граждан в коммунальных собраниях, когда они собирались на площади и голосовали, поднимая руки. Затем, когда в 1848 году было создано федеральное государство, его создатели вдохновились так называемой полупрямой демократией, голосованием посредством бюллетеней, а также закрепили в конституции референдум как один из главных инструментов прямой демократии».

ИНИЦИАТИВА НАКАЗУЕМА

По мнению экспертов, последствия для экономики Швейцарии из-за референдума по миграционным квотам могут быть серьезными. По данным European Trade Union Institute, 60% швейцарского экспорта приходится на страны ЕС. Credit Suisse уже предупредил о негативных последствиях референдума для экономического роста, иностранных инвестиций и трудностях найти подходящих сотрудников на высококвалифицированные должности.

Политики в Швейцарии, таким образом, находятся между двух огней: им приходится всерьез считаться с настроением своих граждан и находить компромисс с международными партнерами. У властей есть три года, чтобы адаптировать инициативу к реалиям страны. Эксперты сходятся во мнении, что решение должно быть прагматичным. Каким оно будет, пока неизвестно. Но ясно одно, что властям придется приложить максимум усилий, чтобы не испортить отношения с ЕС. «Швейцарское правительство оказалось в непростой ситуации, потому что, с одной стороны, не хочет ставить под вопрос отношения с ЕС, в частности соглашение о свободе передвижения, с другой — правительство должно иметь дело с внутренней швейцарской политикой», — отметил Маццолени.



Привычка к референдумам подчас возмущает другие страны ЕС

По его мнению, многое будет зависеть от результатов выборов в Европарламент в мае. «Будет зависеть от того, насколько сильными будут евроскептические силы внутри Европарламента. Но факт в том, что Европа нуждается в Швейцарии так же, как Швейцария нуждается в Европе», — считает собеседник «МП».

Гарелли не исключает, что пройдет второй референдум, но не на тему иммиграции, а по поводу двусторонних соглашений с ЕС, и это голосование, по его мнению, будет положительным. Он считает, что Великобритания, Нидерланды, Швеция и даже Германия, которые также столкнулись с миграционными проблемами, будут готовы проявить гибкость и пойти навстречу швейцарским настроениям.

Ранее премьер Великобритании Дэвид Кэмерон, который намерен в случае победы консерваторов на следующих выборах провести референдум о членстве в ЕС, заявлял о необходимости контроля за миграцией внутри Евросоюза.

Политолог и специалист по ЕС Дитер Фрайбургхаус считает очень вероятным, что инициатива вообще никогда не будет реализована, и, по его словам, это будет наилучшим решением.

«Если на почве миграционного референдума у Швейцарии возникнет кризис в отношениях с ЕС, то это будет внутренний кризис для самой страны. Если же удастся найти прагматическое решение, то отношения между ЕС и Швейцарией не испортятся», — считает Швок. По его словам, текст инициативы, который был включен в конституцию, расплывчатый, двусмысленный и допускает некоторую свободу действий. «Согласно тексту, нужны квоты на миграцию, но это должно учитывать нужды швейцарской экономики. Таким образом, парламент Швейцарии может интерпретировать эти положения достаточно расплывчато», — утверждает эксперт.

Сами же швейцарцы, отставив решение проблем политикам, последствий не боятся. Даже если реакция народа на проблемы миграции себя не оправдает, граждане всегда могут вновь использовать свой излюбленный инструмент демократии. МП