

УДК 327

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620207479>

Василий ГРИБОВСКИЙ

ШВЕЙЦАРСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ ПО ВОПРОСАМ ИММИГРАЦИИ

***Аннотация.** 27 сентября 2020 г. в Швейцарии состоялся очередной референдум. Этот вид опроса населения остаётся постоянной практикой в стране. Самой обсуждаемой стала инициатива «За соразмерную иммиграцию», выдвинутая Швейцарской народной партией (ШНП). Она предполагала возвращение контроля над миграционными процессами под юрисдикцию Берна и соответственно разрыв одного из семи секторальных соглашений между Швейцарией и Евросоюзом. Основные политические силы страны (христианские демократы, социал-демократы, либералы, зелёные), а также профсоюзы и ассоциации работодателей не поддержали предложение ШНП. Эта инициатива набрала лишь 38,29% электоральной поддержки и потому не была принята. Автор приходит к выводу, что главной причиной её провала стало осознание швейцарцами того, что разрыв одного секторального соглашения с Брюсселем приведёт к денонсации всего пакета и, следовательно, к резкому сокращению масштабов сотрудничества Швейцарии с государствами – членами ЕС. Таким образом, референдум стал серьёзным политическим поражением националистов (ШНП), а Швейцария сохранила прежний уровень взаимоотношений с крупнейшим интеграционным объединением Европы.*

***Ключевые слова:** Швейцария, Швейцарская народная партия, референдум, Европейский Союз, иммиграция.*

Исторический аспект

Референдумы в Швейцарии зародились ещё в период становления Конфедерации. Конституция этой европейской страны – одна из старейших в мире – гласит, что источником высшей законодательной власти является народ, выражающий свою волю на референдумах. В Швейцарии издавна сложилась общественно-политическая практика, в соответствии с которой граждане имеют право влиять на политику не только на общенациональных или местных выборах, но и посредством прямого голосования по широкому кругу различных тем. Эта традиция зародилась в начале XIX в., когда состоялся первый общенародный референдум, посвящённый принятию конституции. С тех пор в стране проведено более 500 референдумов. Прямое народное волеизъявление по вопросам государственной важности прочно вошло в политическую культуру республики и стало одним из важнейших столпов её демократии.

Согласно конституции, с 1999 г. вынести закон на всеобщее голосование – «народная инициатива» (Volksinitiative) – можно, если она поддержана не менее 50 тыс. граждан или семью кантонами. Этим правом регулярно пользуются политические партии, которым не составляет труда собрать соответствующее количество подписей и выставить тот или иной за-

© **Грибовский Василий Сергеевич** – кандидат политических наук, младший научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр.3. **E-mail:** vasily.gribovsky.92@mail.ru.

Статья поступила в редакцию: 10.12.2020.

конопроект на референдум. Явка в среднем составляет около 33-35% от общего числа имеющих право голоса. Однако эта цифра подвижна и может увеличиваться в два раза, когда волеизъявление касается вопросов международной жизни. В целом граждане Швейцарии голосуют четыре раза в год (в одно из воскресений марта, июня, сентября и декабря). В этом году из-за пандемии COVID-19 многие существенные вопросы общественной жизни пришлось отложить на осень.

«За соразмерную иммиграцию»

На референдуме 27 сентября 2020 г. швейцарцы выразили своё отношение к ряду тем местного значения¹. Наиболее важной и обсуждаемой из них стала инициатива под названием «За соразмерную иммиграцию» («Für eine maßvolle Zuwanderung»), согласно которой предполагалось вернуть Швейцарии право регулировать трудовую легальную иммиграцию без учёта внешних факторов.

Инициатором этого голосования стала Швейцарская народная партия (ШНП). Она прошла почти 50-летний путь от небольшого объединения сельских жителей немецкоязычной части страны в начале 1970-х гг. до статуса сильнейшей политической организации в начале XXI в. Со времени парламентских выборов 2003 г., когда она получила два министерских кресла (из семи) в Федеральном Совете, и по сей день её электоральная поддержка ни разу не падала ниже 25% голосов избирателей. В это время окончательно сформировались её политические взгляды, во многом ставшие залогом столь успешных выступлений на выборах различного уровня.

Идеологически ШНП опирается на два постулата: прямая демократия во внутренней политике и нейтралитет в международных делах², которые рассматриваются во взаимосвязи. Чем сильнее прямая демократия, считают в партии, тем больше возможностей у избирателей донести свою волю до властей. Только так можно понизить вероятность того, что Швейцария будет вовлечена в нежелательные для неё международные организации или станет прибежищем для тысяч иммигрантов, в большинстве своём представляющих иное мировоззрение, несовместимое со швейцарской демократией. Иной путь может привести к падению уровня безопасности и благосостояния граждан. По этой причине партия в своей политической деятельности делает основной упор на референдумы. Она претворяет в жизнь эту политическую практику, критикуя остальные три партии, входящие вместе с ней в правительство, за «ползучее вовлечение» в международные организации. В её партийных программах это называют «распродажей суверенитета»³.

Следует отметить, что ШНП всегда инициировала народные референдумы по двум основным направлениям: отказ от участия в международных организациях и ограничение иммиграции⁴. Так, в 1986 г. партия выступала против вступления страны в Организацию Объединённых Наций и 75,7% голосовавших при явке 50,3% поддержали эту точку зрения⁵. В 1992 г. ШНП занимала такую же позицию относительно вступления в Европейский союз. И вновь большинство участников референдума (более 50%) выказали поддержку этой партии, вынудив правительство ограничиться лишь отдельными секторальными соглашениями с Брюсселем.

¹ Überdurchschnittlich hohe Stimmbeteiligung zeichnet sich ab. URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/ueberdurchschnittlich-hohe-stimmbeteiligung-zeichnet-sich-ab-511276834507> (дата обращения 07.12.2020).

² Parteiprogramm der Schweizerischen Volkspartei 2015–2019. Bern, 2015. S. 8-14.

³ Ibid. S. 4-15.

⁴ Die SVP und ihr Kampf gegen die EU. URL: <https://www.srf.ch/news/abstimmung-27-september-2020/begrenzungsinitiative-die-svp-und-ihr-kampf-gegen-die-eu> (дата обращения 05.12.2020).

⁵ Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс / сост. А.А. Танин-Львов. М., 2001. С. 447.

лем¹. На референдуме 2001 г. ШНП вновь выступала против присоединения страны к ООН² и участия швейцарских вооружённых сил в любых конфликтах³. В сентябре 2004 г. она требовала отказаться от практики предоставления гражданства по упрощённой процедуре⁴. На голосованиях по разным аспектам иммиграции в 2010, 2014 и 2016 гг. ШНП неуклонно призвала максимально ограничить приток мигрантов, однако не получила поддержки большинства⁵. Таким образом, Швейцарская народная партия во все времена стояла на изоляционистских позициях и референдум 27 сентября 2020 г., имевший широкий резонанс в Европе, стал лишь ещё одной инициативой в её политической борьбе.

Референдум «За соразмерную иммиграцию» зарегистрировали ещё за два года до его проведения⁶. В течение этого времени ШНП использовала в своей пропаганде некоторые новые идеи. Так, по их мнению, в Швейцарии, потерявшей контроль над иммиграцией в результате многочисленных соглашений с Брюсселем, происходят серьёзные негативные процессы. Иммигранты из стран ЕС своим присутствием на трудовом рынке Швейцарии вытесняют работников из развивающихся стран. Последние в свою очередь не уезжают в свои страны, а становятся балластом для социальной системы. Кроме того, значительное количество иммигрантов влечёт за собой переполнение транспортной системы и сокращение заработной платы⁷. Не обошлось и без традиционно ярких пропагандистских ходов со стороны ШНП. Партийцы тиражировали листовки с лозунгом «Слишком много – слишком много» и картинкой, на которой человек с лишним весом, символизирувавший ЕС, сидел на Швейцарии, раздавливая её⁸.

Три другие влиятельные политические силы Конфедерации, к которым относятся представленные в Федеральном совете Социал-демократическая, Свободная демократическая и Христианско-демократическая народная партии, выступили категорически против изоляционизма и закрытости. Опираясь на поддержку более мелких политических организаций, профсоюзов и ассоциаций швейцарских работодателей, они создали Комитет, который должен был убеждать граждан, что принятие этого предложения имело бы катастрофические последствия для Швейцарии⁹.

Их аргументация базировалась на тезисе, что разрыв хотя бы одного из семи секторальных соглашений, заключённых между Берном и Брюсселем в 1990-е гг., означал бы прекращение действия всех остальных договоров и, следовательно, фактическое исключение Швейцарии из общеевропейского рынка товаров, капиталов, услуг и рабочей силы¹⁰. Кроме того, Конфедерация испытывает определённый дефицит профессиональных кадров, который в данное время без бюрократических препятствий восполняется за счёт миграции из ЕС¹¹. Более

¹ Die Schweiz und die EU. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, 2014. S. 24.

² Степанов А.И. Русские и швейцарцы. М., 2006. С. 222.

³ Государства Альпийского региона и страны Бенилюкса в меняющейся Европе / под ред. В.Я. Швейцера. М.: Весь мир, 2009. С. 149.

⁴ Там же. С. 179.

⁵ Die Schweiz und die EU. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, 2014. S. 43.

⁶ Begrenzungsinitiative – Bundesrat will Personenfreizügigkeit nicht kündigen. URL: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/abstimmungen/begrenzungsinitiative.html> (дата обращения 06.12.2020).

⁷ Zu viel ist zu viel – wir wollen keine 10-Millionen-Schweiz! URL: <https://www.begrenzungsinitiative.ch/argumente/> (дата обращения 04.12.2020).

⁸ SVP lanciert die Kampagne für die Begrenzungsinitiative. URL: <https://www.srf.ch/news/abstimmung-27-september-2020/begrenzungsinitiative/die-schweiz-stimmt-ab-svp-lanciert-die-kampagne-fuer-die-begrenzungsinitiative> (дата обращения 07.12.2020).

⁹ Швейцарцы отстаивали соглашение о свободе передвижения с Евросоюзом. URL: <https://www.dw.com/ru/schweiz-zarzu-otstojali-soglaschenie-o-swobode-peredwischenia-s-es/a-55071005> (дата обращения 05.12.2020).

¹⁰ Ein offener Arbeitsmarkt ist ein wichtiger Fachkräftepool für die KMU. URL: <https://www.begrenzung-nein.ch/argumente/ein-offener-arbeitsmarkt-ist-ein-wichtiger-fachkraeftepool-fuer-die-kmu> (дата обращения 07.12.2020).

¹¹ Wohlstand durch Offenheit – bilateraler Weg als Erfolgsrezept. URL: <https://www.begrenzung-nein.ch/argumente/>

того, в экономических кругах подчёркивали, что обеспечить рост экономики на уровне выше среднего в последние годы удалось только посредством открытых границ со странами Европейского союза¹.

Ход и причины провала референдума

Благодаря слаженным действиям партий, профсоюзов и предпринимателей инициатива ШНП провалилась. На референдуме 27 сентября её поддержали только 38,29%, тогда как отклонили 61,17% голосовавших. В абсолютных числах эти показатели выглядят так: «за» – 1 233 809, «против» – 1 988 120 человек. Инициатива победила лишь в 3-х кантонах и 1-м полукантоне, тогда как проиграла в 17-ти кантонах и 5-ти полукантонах. При этом явка составила почти 59,5% от общего числа имевших право голоса граждан².

Важно подчеркнуть, что этот референдум вновь подтвердил традиционное распределение швейцарского электората по регионам. Так, немецкоязычные кантоны, традиционно поддерживающие Швейцарскую народную партию, где она и выросла как политическая структура, и в этот раз выразили ей существенную поддержку. Так, например, в кантонах Граубюнден, Гларус и Швиц инициатива получила поддержку 40,9, 50,5 и 53,4% голосов соответственно. Неожиданный успех предложение национал-консерваторов имело в италияязычном кантоне Тичино (53,1%), хотя на парламентских выборах 2019 г. они получили там лишь 11,3% голосов³. Франкоязычные кантоны же, где ШНП исторически менее популярна, вновь показали справедливость этого утверждения. Ни в одном из них инициатива не набрала даже трети голосов. Так, например, в кантоне Юра за неё проголосовали всего 31,85% участников, а в Женеве – 31,02%⁴.

Примечательно, что в Швейцарии, в отличие от других стран Европы, нет чёткого разделения между крупными городами и провинцией по их электоральным предпочтениям. В качестве доказательства можно привести кантоны Берн (38,6%), где находится столица, Базель-Штадт (25,4%), созданный вокруг важного экономического центра Базель. То же самое наблюдается в провинциальных кантонах Вале (29,1%) и Аппенцелль-Иннерроден (54,3%). Всё это позволяет утверждать, что различия немецкоязычных и франкоязычных кантонов в политических симпатиях намного весомее традиционной дихотомии «крупные города – провинция»⁵.

Можно выделить несколько причин неудачного исхода референдума «За соразмерную иммиграцию». Согласно данным социологических опросов, темы иммиграции и идентичности в значительной мере утратили свою актуальность⁶. К тому же после успеха ШНП на референдуме «Против массовой иммиграции» в 2014 г., ни одно её предложение не принималось. Примечательно, что на парламентских выборах 2019 г. она набрала 25,6% голосов (на 3,8% меньше, чем четыре года назад)⁷.

wohlstand-durch-offenheit-bilateraler-weg-als-erfolgsrezept (дата обращения: 03.12.2020).

¹ Peter Spuhler: Begrenzungsinitiative ist extrem gefährlich. URL: <https://www.handelszeitung.ch/news/peter-spuhler-begrenzungsinitiative-ist-extrem-gefaehrlich> (дата обращения 05.12.2020).

² Stimmvolk lehnt SVP-Initiative klar ab. URL: <https://www.srf.ch/news/abstimmung-27-september-2020/begrenzungsinitiative/begrenzungsinitiative-stimmvolk-lehnt-svp-initiative-klar-ab> (дата обращения 04.12.2020).

³ SVP scheidet – Kampf um Rahmenabkommen beginnt. URL: <https://www.srf.ch/news/abstimmung-27-september-2020/begrenzungsinitiative/begrenzungsinitiative-svp-scheidet-kampf-um-rahmenabkommen-beginnt> (дата обращения 06.12.2020).

⁴ Stimmvolk lehnt SVP-Initiative...

⁵ Ibid.

⁶ Klares Nein: Nur SVP-Wähler stimmen für «Begrenzungsinitiative». URL: <https://www.srf.ch/news/abstimmung-27-september-2020/begrenzungsinitiative/umfrage-zu-den-abstimmungen-klares-nein-nur-svp-waehler-stimmen-fuer-begrenzungsinitiative> (дата обращения 02.12.2020).

⁷ Grafik: Wähleranteile und Ständeratssitze nach Kanton und Partei. URL: <https://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen>

Швейцарская народная партия, похоже, утратила способность к мобилизации электората. Прежде её крупные успехи были основаны на шумных агитационных кампаниях, когда избирателя привлекали провокационными лозунгами. Первым тревожным звонком для ШНП стали парламентские выборы прошлой осени. В сентябре 2020 г. эта тенденция подтвердилась: некоторые избиратели, традиционно поддерживающие националистов, не пошли к урнам для голосования. Более того, по опросам, проведённым перед рассматриваемым референдумом, её сторонники выразили наименьшее желание участвовать в выборах по сравнению с теми, кто голосует за другие партии.

Инициатива «Против массовой иммиграции» в 2014 г. была успешной вследствие раскола противников ШНП. На этот раз, когда на кону фактически стояли отношения с Европейским союзом, оппозиционные партии и профсоюзы, объединившись, сумели не допустить её принятия¹.

* * *

События последних лет в политической жизни Швейцарии, в том числе провал инициативы «За соразмерную иммиграцию», свидетельствуют, что Швейцарская народная партия утратила способность к электоральному росту. Тем самым возросли шансы её политических противников, особенно в условиях, когда предложение ШНП не поддержала заметная часть её традиционных избирателей. Показательно, что больше половины участников референдума, осознавая неизбежность тесного сотрудничества Швейцарии и Европейского союза, ясно продемонстрировали, что соображения экономической целесообразности для них более значимы, чем идеологические принципы. Большинство швейцарцев не намерены отказываться от взаимодействия с крупнейшим интеграционным объединением Европы.

Список литературы

Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс / сост. А.А. Танин, Львов, М., 2001.

Государства Альпийского региона и страны Бенилюкса в меняющейся Европе / под ред. В.Я. Швейцера. М.: Весь мир, 2009.

Степанов А.И. Русские и швейцарцы. М., 2006.

Таршин А.С. Анатомия евроскептицизма // Современная Европа. 2015. №5. С. 158-159.

References

Bachmann, S. (2016). Diskurse über MigrantInnen in Schweizer Integrationsprojekten [Discussion about migrants in Swiss integration projects]. VS Verlag für Sozialwissenschaften. (In German). DOI: 10.1007/978-3-658-13922-3

Baumgartner, K. (2010). From Multiculturalism to Hybridity: New Approaches to Teaching Modern. Cambridge Scholars Publishing.

Geisen, T., Studer, T. (2013). Migration, Familie und soziale Lage: Beiträge zu Bildung, Gender und Care [Migration, Family and Social Status: Papers on Education, Gender and Social Issues]. ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft, Kiel. (In German). DOI: 10.1007/978-3-531-94127-1

2019/wahlen-2019-grafik-waehleranteile-und-staenderatssitze-nach-kanton-und-partei (дата обращения 05.12.2020).

¹ Die SVP hat ihre Mobilisierungskraft verloren. URL: <https://www.srf.ch/news/abstimmung-27-september-2020/begrenzungsinitiative/begrenzungsinitiative-die-svp-hat-ihre-mobilisierungskraft-verloren> (дата обращения 02.12.2020).

Shvejcer, V.Ya. (ed.) (2009). Gosudarstva Al'pijskogo regiona i strany Benilyuksa v menyayu-shchejsya Evrope [Alpine and Benelux states in a changing Europe]. Moscow: Ves' mir. (In Russian).

Stepanov, A.I. (2006). Russkie i shvejcarcy [Russians and Swiss people]. Moscow. (In Russian).

Tanin, A.A. (ed.) (2001) Vybory vo vsem mire. Elektoral'naya svoboda i obshchestvennyj progress [Elections around the world. Electoral freedom and social progress]. Moscow. (In Russian).

Tarshin, A.S. (2015). AnATOMiya evroskepticizma [The Anatomy of Euroscepticism]. Sovremennaya Evropa [Contemporary Europe], 5. P. 159-163. (In Russian).

West European politics in the age of globalization (2008). Cambridge: Cambridge University Press.

Referendum on Immigration in Switzerland

Author. Vasily Gribovsky, Candidate of Political Science, Junior Fellow of the Center for Social and Political studies, Institute of Europe Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** vasily.gribovsky.92@mail.ru.

Abstract. Referendums are one of the pillars of Swiss democracy. Due to them, citizens have the opportunity to directly express their opinion on particular issues of the political life. One of these referendums was held on September 27, 2020. The most discussed issue was the initiative «For proportionate immigration», put forward by the nationalist Swiss people's party (SVP). It assumed the return of control over migration processes to the jurisdiction of Bern and, accordingly, the termination of one of the seven sectoral agreements between Switzerland and the European Union. The main political forces of the country (Christian Democrats, Social Democrats, Liberals, Greens), as well as trade unions and employers' associations did not support the proposal of the nationalists. They formed a Committee of resistance. In the end, the «For proportionate immigration» initiative received only 38,29% of electoral support and, consequently, was not adopted. The author comes to the conclusion that the main reason for the failure of the SVP initiative was the awareness of the Swiss that the break of one sectoral agreement with Brussels will lead to the denunciation of the entire package of agreements and, consequently, to a sharp decrease in the degree of interaction between Switzerland and the EU member-states. Thus, the referendum became a serious political defeat for the nationalists, and Switzerland retained its former level of relations with the EU.

Key words: Switzerland, Swiss People's Party, referendum, the European Union, immigration.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620207479>