

С каких пор швейцарцы обладают правом голоса в международных отношениях? | Depuis quand les Suisses se prononcent-ils sur les accords internationaux?

Автор: Надежда Сикорская, [Женева](#) , 29.05.2012.



Заседание Лиги наций в Женеве, 1936 год

По случаю референдума по инициативе «Акция за независимую и нейтральную Швейцарию», который пройдет 17 июня, газета Le Temps изучила историю этого вопроса.

|
La votation sur l'initiative de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), prévue le 17 juin, rouvre la question sur la participation du peuple dans la politique

étrangère.

Depuis quand les Suisses se prononcent-ils sur les accords internationaux?

Решительно отказываясь вступать в Европейское Сообщество и брать на себя все распространяющиеся на его членов обязательства, правительство Швейцарии действует по принципу выборочности, заключая билатеральные соглашения или с отдельными странами (не только европейскими), или по отдельным вопросам. Как мы уже рассказывали читателям, в последнее время был заключен целый ряд подобных соглашений в области налогообложения, свободной торговли, сельского хозяйства. С началом применения на практике не все решения, даже принятые путем референдумов, получают одобрение народа. Самый яркий пример – соглашение об открытии границы с Шенгенским пространством. Согласно последним опросам, будь этот вопрос вынесен на голосование сейчас, он бы уже не прошел, ведь именно открытие границ и хлынувший через них поток иностранцев швейцарцы считают главной причиной и растущей безработицы, и растущей преступности. Как мы уже писали, согласно барометру Credit Suisse, 36% населения ставят [«страх перед иностранцами»](#) на второе место – сразу за безработицей.

Сегодня из 500 самых разных международных соглашений, подписываемых ежегодно Швейцарией, Парламент рассматривает от 20 до 40, и не больше двадцати выносятся на факультативный референдум. 17 июня пройдет референдум по инициативе «Акция за независимую и нейтральную Швейцарию», ратующей за то, чтобы все важнейшие вопросы международных отношений выносились на всенародное обсуждение.

Против этой инициативы единым фронтом выступают представители швейцарской экономики и бизнеса, объединенные под сенью организации economiesuisse. В случае прохождения инициативы, «заключение международных договоров будет бессмысленно задерживаться, от чего пострадают все предприятия», сформулировал их общую позицию Жан-Мишель Паш, президент Федерации швейцарской часовой промышленности.

Каким же путем швейцарцы, грудью стоящие за практикуемый в стране принцип прямой демократии, шли к получению права голоса в вопросах внешней политики, в частности, в вопросе двусторонних соглашений. По случаю предстоящего референдума, историческое исследование на эту тему провела газета Le Temps, а мы с удовольствием доводим до сведения читателей его суть.

На фоне многовекового прошлого Конфедерации, эта история не такая уж и давняя – она восходит лишь к началу 20 века, хотя некоторые кантоны выносили на одобрение своих граждан вопросы подписания альянсов, объявления войны и заключения мира еще при «старом режиме», то есть до 1798 года.

Отсутствие в Конституции

Ни Конституция 1848 года, ни последовавшая за ней Конституция 1874 года (в которой впервые упоминается законодательный референдум) не предполагали вынесения каких бы ни было договоров на народное голосование. Во время неудавшейся попытки пересмотра Конституции, предпринятой в 1872 году, выдвигались различные предложения по открытому обсуждению международных договоров. Но они разбились об оппозиции радикальных партий и крупных

промышленников – как мы видим, расстановка сил с тех пор не изменилась.

Готардская конвенция

Этот вопрос снова начал обсуждаться с 1909 года, года подписания правительством Швейцарии так называемой Готардской Конвенции с Германией и Италией, участвовавшими в финансировании железной дороги. В знак признательности, Швейцария предоставила им самые выгодные условия пользования железнодорожными линиями через Альпы. Это вызвало бурные дебаты, противники упрекали авторов Конвенции в ограничении экономической свободы и ущемлении суверенитета страны. Однако на всенародное обсуждение текст Конвенции вынесен не был. Тогда в парламент была подана петиции, подписанная 140 000 граждан, требовавших отказа от договора. Но Конвенция все же была подписана, в 1913 году. Вот тогда-то и появился комитет, выступивший с инициативой, чтобы все договоры, подписываемые на бессрочный период или на срок более 15 лет, выносились на факультативный референдум. Настроенный поначалу враждебно, после окончания Первой мировой войны парламент эту инициативу поддержал, и она была официально принята в 1921 году.

1920 - Швейцария в Лиге наций

Между тем, 16 мая 1920 года состоялся национальный референдум по вопросу вступления Конфедерации в [Лигу наций](#). Правительство и парламент пошли на этот шаг добровольно, хоть это и было рискованно: ведь проголосуй против какая-нибудь деревня в глубинке, и исторического момента в истории швейцарской внешней политики могло и не произойти. Напомним, аналогичная ситуация сложилась в 1992 года, когда власти предложили населению высказаться по вопросу подписания Договора об Европейской экономической зоне.

1921: установление правил

Начиная с 1921 года, были установлены следующие правила: факультативный референдум для бессрочных договоров или договоров, заключаемых на 15 лет и более; обязательный референдум для вопросов исключительной важности. Время показало, что к опции факультативного референдума швейцарцы прибегали крайне редко – с 1921 по 1977 годы всего три раза!

Вообще, логики в действиях парламента в вопросе о референдумах не наблюдается. Например, вопрос о присоединении Швейцарии к Международному суду в 1948 году стал предметом факультативного референдума под тем предлогом, что этот договор мог быть быстро расторгнут. При этом не учитывалось, что решения Суда, которые Швейцария обязывалась исполнять, могли иметь необратимые последствия.

В 1972 году парламент решает вернуться к опыту 1920 года и вынести на референдум вопрос о договоре о свободном обмене с Европейской экономической зоной. Однако в 1974-м категорически отказывается поступить также с Европейской конвенцией о правах человека. Почему? Это, как говорится, науке неизвестно.

1977: инициатива о Национальной акции и контр-проект

К началу 1970-х годов все пришли к согласию, что ситуация неудовлетворительна, а

тема международных соглашений стала коньком правых партий – и остается им по сей день. В 1973 году была выдвинута инициатива, ставившая своей целью систематизировать организацию факультативных референдумов по всем международным договорам независимо от срока их действия. Причем ретроактивно! Понятно, что шансов на прохождение у этой инициативы не было, но она породила контрпроект Федерального совета, который и победил.

В 1977 году были внесены изменения в Конституцию Швейцарии, согласно которым на факультативный референдум выносятся международные договоры, заключаемые «навсегда» и не подлежащие расторжению, а также касающиеся вступления в международные организации или предполагающие многостороннюю унификацию законодательства. Вступление же в организации, связанные с коллективной безопасностью и в супра-национальные альянсы должно обсуждаться на кантональном и федеральном уровнях.

1992: Европейская экономическая зона (ЕЭЗ)

Как мы уже неоднократно [рассказывали](#), в 1986 году начался долгий и мучительный процесс вступления Конфедерации в ООН: это предложение было вынесено на референдум и отвергнуто. В 1992 году, когда встал вопрос о вступлении в ЕЭЗ, юристы Федерального совета утверждали, что эта структура не является супра-национальной и достаточно факультативного референдума. Но по политическим соображениям правительство вновь применило тактику, апробированную в 1920 и 1972 годах – в результате, 6 декабря предложение было отвергнуто с разрывом всего в 20 тысяч голосов.

2003: примирение

С этого года, после очередных поправок к Конституции, из ее текста исчез критерий «многосторонняя унификация законодательства», сочтенный чрезмерно ограничительным. Теперь все договоры, содержащие правовые нормы, применяемые в Швейцарии или вынуждающие Конфедерацию принимать новые законы, становятся предметами факультативных референдумов.

Посмотрим, изменится ли эта ситуация после 17 июня 2012 года.

[международные соглашения Швейцария](#)
[народное голосование швейцария](#)
[Швейцария](#)