

УДК 327

ДАНИЯ В ПРОЕКТАХ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ И ОБОРОНЫ ЕС: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ¹

© 2024 БАБЫНИНА Людмила Олеговна

Кандидат политических наук

Отдел исследований европейской интеграции, Центр политической интеграции

Институт Европы РАН, 125009, Россия, Москва, Моховая ул., 11-3

E-mail: lbabynina@yandex.ru

Поступила в редакцию 28.11.2024

Принята к публикации 09.12.2024

Аннотация. Европейский союз представляет собой сложную дифференцированную систему, в которой присутствуют постоянные и временные исключения. Наличие у государств-членов постоянных исключений, закрепленных в договорах, как правило, связано с евроскептическими взглядами значительной части общества. Однако, добившись исключений из общих правил и проектов Союза, такие государства в значительной теряют возможность влиять на принятие решений в будущем. В условиях углубления интеграции и роста наднационального законодательства издержки от наличия исключений возрастают. В статье рассмотрен случай Дании, ее попытки балансировать между имеющимися *opt-out* и желанием быть *opt-in* в сферах юстиции и внутренних дел и обороны. Сделан вывод, что для минимизации ущерба от неучастия в указанных проектах, датские политики используют pragматический подход, перенимая в различной степени и форме нормы и практики ЕС. В чувствительных для общественного мнения и национального суверенитета областях, например в сфере миграции, Дания проводит самостоятельную линию, присоединяясь только к тем проектам, которые лежат в русле ее политики.

Ключевые слова: Европейский союз, дифференцированная интеграция, Дания, юстиция и внутренние дела, ЕПБО, *opt-out*, национальный суверенитет, конвергенция, интеграционная дилемма, Балтийско-Скандинавский макрорегион

DOI: 10.31857/S0201708324070039

¹ Статья выполнена в рамках НИР FMZS-2024-0013 Системный анализ хозяйственно-политических рисков и возможностей Балтийско-Скандинавского макрорегиона, № гос-регистрации 124100100053-9, дата регистрации 01.10.2024.

В наиболее общем смысле дифференцированная интеграция (ДИ) стала институциональным ответом на внутреннюю разнородность Евросоюза [Bickerton, 2019]. Для ее реализации используются гибкие подходы в отношении применения правил ЕС для отдельных государств-членов или групп государств-членов. С точки зрения межправительственного подхода, ДИ может рассматриваться как институциональная конструкция, помогающая преодолеть тупики в межправительственных переговорах, вызванных неоднородностью стран Союза и их государственных предпочтений [Schimmelfennig, 2019].

В рамках дифференцированной интеграции Шиммельфенниг и Винцен выделяют два типа «инструментальный» и «конституционный». В первом случае ДИ связана с процессом расширения, наличием переходных положений и постепенным выполнением новыми государствами-членами требований ЕС. Второй тип обусловлен наличием государств-европектиков, которые озабочены проблемами сохранения национального суверенитета и идентичности, выступают против усиления наднационального компонента и добиваются пересмотра основополагающего договора. Часто в таких государствах настроенная более проевропейски элита вынуждена действовать под давлением европектической общественности, которая призывает к большей автономии от ЕС. Инструментальная дифференциация достигает пика с каждым расширением ЕС и снижается по мере окончания переходных периодов и присоединения новых членов к таким проектам как Шенген и евро. Конституционная дифференциация, проявления которой стали быстро возрастиать с принятием Маастрихтского договора, напротив, имеет долгосрочные последствия [Schimmelfennig & Winzen, 2014]. В других категориях эти два вида дифференцированной интеграции могут быть обозначены как разнокоростная интеграция, когда у государств-членов есть общие цели, к которым они продвигаются по мере выполнения необходимых требований, и изменяется геометрия, при различных вариантах которой общие цели есть не у всех, но у значительного числа стран Союза [Бабынина, 2012]. Одним из проявлений изменяющейся геометрии стала система исключений (*opt-out*), большая часть которых приходилась на три страны Соединенное Королевство, Данию и Ирландию. Исключения, имевшиеся у указанных стран, относятся к категории конституционной дифференциации, поскольку проис текают из европектических настроений значительной части их населения (это утверждение в меньшей степени относилось к Ирландии), а также зафиксированы в основополагающем договоре как постоянные¹.

Страны, имеющие исключения в различных значимых сферах деятельности ЕС, при достижении интеграцией определенного уровня наднациональности, с одной стороны, получают «иммунитет от нежелательного европейского законодательства» [Wallace, 1997], но с другой стороны, формально теряют возможность участвовать в принятии решений в этих областях. Поэтому они вынуждены решать так

¹ Все три страны получили исключения в сфере юстиции и внутренних дел (оформленные с юридической точки зрения по-разному), Британия и Дания имели право не вводить единую европейскую валюту, у последней были также исключения в сфере обороны.

называемую интеграционную дилемму, выбирая между влиянием и автономией [Kelstrup, 2006]. Государство-член не может одновременно быть автономным от наднационального законодательства и влиять на его принятие. Страны, добившиеся *opt-out* в какой-либо сфере, выбирали меньшее влияние, чтобы сохранить большую автономию [Adler-Nissen, 2009]. Аналогичный подход предпочло Соединенное Королевство при подписании Соглашения о торговле и сотрудничестве с ЕС после брексита¹.

По мере углубления интеграции и передачи все новых полномочий на наднациональный уровень «стоимость» неучастия может сильно возрасти, поскольку наблюдаются функциональные переливы, которые затрагивают, в том числе, страны имеющие исключения [Migliorati, 2022]. Особенно это ощутимо в рамках юстиции и внутренних дел, поскольку угрозы внутренней безопасности резко усилились. При этом взаимозависимость государств-членов стимулируется процессом интеграции, поскольку каждый шаг интеграции ведет к дополнительному взаимодействию между ними и между ними и институтами ЕС, что, приводит к новому запросу на интеграцию [Schimmelfennig et al, 2015] для более эффективного решения общих проблем. Усиление взаимодействия между акторами ведет, в свою очередь, к усилению конвергенции. Таким образом, политика ЕС все больше влияет на национальную политику, а государства-члены усиливают влияние друг на друга [Gilardi, 2014]. В ответ на функциональное давление, вызванное такой взаимозависимостью, страны ЕС, отказавшиеся от участия в отдельных проектах, вынуждены постепенно принимать правовые и политические инструменты близкие или идентичные существующим в ЕС [Migliorati, 2022]. Таким образом прагматические причины заставляют национальных политиков отступать от формальных правил [Heidbreder, 2013], стремясь приблизить национальное законодательство к нормам ЕС несмотря на существующие исключения или активизировать свое участие в законотворчестве на стадии обсуждения.

После отрицательного результата референдума по Маастрихтскому договору Дания получила исключения («датские оговорки», *opts-out*) в четырех сферах²: гражданство³, юстиция и внутренние дела (ЮВД⁴), оборона и введение единой европейской валюты, что оказало сильное влияние на ее позиционирование внутри Союза. Цель статьи – рассмотреть особенности участия Дании в проектах ЕС в рамках ЮВД и обороны на современном этапе, и то, каким образом государство решает интеграционную дилемму.

¹ Grant C. Ten reflections on a sovereignty-first Brexit. CER, 28 December, 2020. URL: https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_CG_28.12.20.pdf (дата обращения: 5.10.2024).

² На основании добавленного к Маастрихтскому договору Эдинбургского компромисса.

³ 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.

⁴ Часто это понятие используется как эквивалент Пространству свободы, безопасности и правосудия.

Природа датских исключений

Природа датских исключений неоднородна. В рамках Экономического и валютного союза (ЭВС) Дания получила возможность не присоединяться к его третьей стадии: не вводить евро, сохранить национальную валюту и независимость Центрального банка¹. К наднациональному законодательству пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП) Дания может присоединяться, но только через процедуру заключения двустороннего международного договора с ЕС. Причем, при обновлении законодательства Союза, автоматических изменений в применяемых в Дании нормах не происходит, если это возможно, продолжают действовать те, что прописаны в двустороннем соглашении, если нет, то они отменяются или заключается новое соглашение. В рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) Дания не участвовала «в разработке и осуществлении решений и действий Союза, которые связаны с обороной»², и никаких параллельных соглашений заключать в этой сфере не могла.

Отменить или изменить характер «оговорок» может только сама Дания, причем для проведения изменений необходимо провести всенародное голосование. 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 референдум³. Для отмены *opt-out* в сфере обороны формально это требование необязательное, поскольку данная область функционирует в ЕС на межправительственной основе и трансфера полномочий не предполагает. Но в Эдинбургском соглашении прописана необходимость проведения референдума для изменения или отмены любых исключений⁴. Датские правительства дважды проводили неудачные референдумы по отмене и изменению «оговорок». В 2000 г. датчане высказались против перехода на евро, а в 2015 отказались изменить процедуру присоединения к проектам в рамках ПСБП. Только референдум 2023 г. по отмене *opt-out* в сфере обороны дал положительный результат.

Юстиция и внутренние дела

Область юстиции и внутренних дел претерпела наиболее впечатляющее развитие в эпоху после Маастрихта [Monar, 2012]. Перевод сотрудничества сначала частично в Амстердамском договоре, а затем полностью в Лиссабонском, в коммуни-

¹ Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 16) on certain provisions relating to Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

² Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

³ Danmarks Riges Grundlov. Af 5 Juni 1953. Par.20.

⁴Edinburgh-Aførelsen af 12. december 1992 med de erklaeringer. Pkt.3. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199212K00177> (дата обращения: 5.11.2024).

тарную сферу [Потемкина, 2011] привел к взрывному росту объема наднационального законодательства и повышению уровня взаимозависимости между государствами-членами. Дания, согласно Эдинбургскому компромиссу, в рамках ЮВД может автоматически участвовать только в той части, которая подлежит межправительственному регулированию, но после вступления в силу Лиссабонского договора, таких направлений не осталось. Поэтому объем датских исключений стал глубже и объемнее.

Несмотря на действующие *opt-out*, с 2001 г. Дания входит в шенгенскую зону. Для этого она полностью инкорпорировала в национальное право шенгенское законодательство, в том числе, Шенгенский кодекс о границах и визовый кодекс ЕС. Копенгаген работает в рамках Шенгенской информационной системы и агентства пограничного контроля ЕС *Frontex*¹. Датская полиция направляет своих национальных экспертов для работы Агентства в Варшаве с момента его создания в 2005 г., предоставляет персонал для совместных групп поддержки [Stevnsborg, 2013]. Однако весь комплекс взаимодействия осуществляется в рамках международного права, а не права ЕС. Дания регулярно обновляет шенгенское законодательство, иначе ей могут грозить дисциплинарные меры, вплоть до исключения [Adler-Nissen, 2014].

Дания не участвует в иммиграционной политике (кроме мер по стандартизированному списку стран, гражданам которых требуются и не требуются визы для въезда в ЕС) и политике предоставления убежища ЕС, проводя самостоятельную, более жесткую, чем Евросоюз в целом, линию, и не всегда готова здесь следовать его нормам [Gammeltoft-Hansen, 2017]. Однако Копенгаген присоединился к отдельным законам и проектам. В частности, к Дублинскому регламенту о представлении убежища и базе *Eurodac*², Брюссельскому регламенту о гражданской и коммерческой юрисдикции, регламенту о вручении документов. Страна также приняла Римскую конвенцию о коллизионном праве, но не регламент, который заменил ее позже³. Некоторые правила аналогичные европейским были приняты на национальном уровне, например, законы в области приема и квалификации просителей убежища [Kreichauf, 2020], в Уголовный кодекс Дании были внесены поправки для соответствия директиве «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми».

В рамках полицейского и уголовного сотрудничества, Дания участвовала во всех проектах, принятых до вступления в силу Лиссабонского договора (Европол, Евроюст, Европейский ордер на арест), поскольку они принимались в рамках межправительственного сотрудничества. Все правила, принятые после 2009 г., автоматически не применяются к Дании.

Отсутствие автоматизма в обновлении законодательства и необходимость заключать новые межправительственные соглашения поставило Данию в сложное

¹ Актуальное название – Агентство пограничной и береговой охраны.

² Council Decision 2006/188/EC. Official Journal. 2006. L 66.

³ Peers S. Denmark and EU Justice and Home Affairs Law: Really Opting Back In? 2014. URL: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2014/10/denmark-and-eu-justice-and-home-affairs.html> (дата обращения: 5.11.2024).

положение, когда на фоне миграционного кризиса в 2016 г. ЕС принял новый регламент о Европоле¹, расширив его полномочия, а позже обновил формат работы ЕвроХСа. Таким образом, Дания утратила членство в обоих агентствах.

Чтобы сохранить сотрудничество с полицейскими агентствами ЕС датское правительство решило провести референдум в декабре 2015 г. с целью изменить формулировку *opt-out* в сфере юстиции и внутренних дел, сделав ее похожей на существовавшие исключения у Британии. Идея состояла в том, чтобы страна могла по своему выбору присоединяться к отдельным законам в рамках права ЕС, в таком случае на нее распространялись бы все требования принятого закона и юрисдикция Суда ЕС. В случае удачного исхода датское правительство предполагало присоединиться к целому списку законодательных актов Евросоюза². Однако на референдуме 53,11% голосовавших выступили против изменений. Эмоциональные призывы сохранить национальный суверенитет, с которыми выступала Датская народная партия, оказались сильнее прагматических аргументов о необходимости и преимуществах взаимодействия³.

Чтобы не утратить доступ к полицейскому сотрудничеству датское правительство в очередной раз пошло по пути заключения специального соглашения с Европолем⁴, по своему юридическому статусу оно отличалось от межправительственных соглашений, заключавшихся ранее с ЕС. Дания потеряла возможность прямого поиска в базах данных Европола, но может назначать до восьми сотрудников, говорящих на датском языке, для обработки своих запросов. Данию был предоставлен статус наблюдателя в совете Европола без права голоса, датские офицеры связи представлены в Агентстве, а офицеры Европола, в свою очередь, в Копенгагене. В целом, при отсутствии формального членства Дания получила достаточно либеральный доступ к данным Европола и режим взаимодействия с ним [Curtin, 2018]. Аналогичное соглашение было достигнуто с ЕвроХСом в 2019 г. В 2021 г. после очередной реформы Европола [Потемкина, 2021] соглашение продолжило свое действие⁵.

¹ Regulation (EU) 2016/794. Official Journal. 2016. L135.

² Peers S. Denmark and EU Justice and Home Affairs Law: Really Opting Back In? URL: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2014/10/denmark-and-eu-justice-and-home-affairs.html> (дата обращения 5.11.2024).

³ Sørensen C. To be in, or to be out: Reflections on the Danish referendum. CEPS, 2015. URL: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/12/Danish%20Referendum_0.pdf (дата обращения 5.11.2024).

⁴ Agreement on operation and strategic cooperation between the Kingdom of Denmark and European Police Office.

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/operational_agreement_europol_denmark.pdf (дата обращения 5.11.2024).

⁵ Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 23.2.2021 SWD(2021) 22 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2021:0022:FIN:EN:PDF> (дата обращения 5.11.2024)

Таким образом, не имея возможности полноценно участвовать в общем сотрудничестве в рамках ЮВД, датские официальные лица старались гармонизировать национальное право с правом ЕС через заключение межправительственные соглашений по наиболее важным проектам, «копирование» права ЕС на национальном уровне или сотрудничество с полицейскими агентствами Союза [Adler-Nissen, 2014]. В результате исследователи отмечают возрастающую дивергенцию между исключениями и правовыми последствиями, прописанными в договоре, и практикой их реализации [Migliorati, 2022].

Политика предоставления убежища ЕС не распространяется на Данию, она не принимала участия в переговорах по новому Пакту о миграции и убежище¹, принятого весной 2024 г., и не подпадает под его действие. Но, поскольку страна ранее присоединилась к Дублинскому регламенту посредством межправительственного параллельного соглашения, датское правительство должно будет принять изменения, которые Пакт влечет за собой в этой области. Уже решено, что Дания присоединится к следующим частям Пакта: дактилоскопической информационной базе *Eurodac*, регламенту об управлении убежищем и миграцией, заменяющему регламент Дублин III, регламенту о кризисных и форс-мажорных ситуациях. Кроме того, в связи с участием в шенгенском сотрудничестве, Дания скорее всего примет директиву о возвращении и регламент скрининга (система проверок на внешних границах). Маловероятно, что Дания присоединится к механизму солидарности. Кроме того, датские власти разрабатывают национальный план по реализации положений Пакта ЕС, который должен быть завершен в декабре 2024 года. В нем могут расширить уже существующий механизм проверок без возможности апелляции и перевести большее число стран в разряд «безопасных», что облегчает процедуру отказа просителям убежища².

В датском законодательстве уже существовали нормы, сходные с положениями нового Пакта. В июне 2021 г. датский парламент изменил Закон об иностранцах, разрешив переводить просителей убежища в страну за пределами ЕС. Прецедентов таких переводов еще не было, так как не подписано обязывающее соглашение с какой-либо третьей страной. После принятия Пакта на уровне ЕС Дания вместе с другими государствами-членами ЕС намерена создать центр приема для просителей убежища за пределами Европы. В датском законе об иммиграции существует норма, согласно которой проситель убежища может быть задержан на основании опасений, что он скроется до вынесения решения. Это положение стало наиболее распространенной причиной размещения просителей убежища в Эллебэке (закрытом центре содержания под стражей для просителей убежища в Дании)³. Анало-

¹ Тексты законов опубликованы в: Official Journal L series daily view. 22 May 2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?&ojDate=22052024> (дата обращения: 5.11.2024).

² The new EU pact on migration and asylum: how does it affect Denmark?

URL: <https://refugees.dk/en/focus/2024/february/the-new-eu-pact-on-migration-and-asylum-how-does-it-affect-denmark/> (дата обращения: 5.11.2024).

³ Danish Refugee Council. URL: <https://asyl.drc.ngo/en/> (дата обращения: 5.11.2024).

гичные правила теперь прописаны в регламенте о кризисных и форс-мажорных ситуациях в области миграции и убежища ЕС.

Дания активно сотрудничает с другими странами ЕС в разработке новых, более жестких правил в отношении просителей убежища и депортации не получивших этот статус. В мае 2024 г. группа из 15 государств-членов во главе с Данией выступила с совместным призывом усилить работу по аутсорсингу миграционной политики и предотвращению прибытия мигрантов на границы ЕС, для чего нужно стимулировать страны, не входящие в ЕС, расположенные вдоль миграционных маршрутов, принимать «большое количество» беженцев. В октябре 2024 г. Дания была среди 17 стран, которые призвали к пересмотру Директивы о возвращении и привлечении к ответственности тех, кто не имеет права находиться на территории Евросоюза и стран шенгенской зоны.

Таким образом гармонизация датского законодательства в рамках политики предоставления убежища в настоящее время активно реализуется, что подтверждает тезис о росте взаимозависимости государств-членов между собой и с институтами ЕС при углублении интеграции и расширении наднациональных полномочий.

Политика безопасности и обороны

Дания придерживается позиций атлантизма во внешней политике, до недавнего времени выступала строгим сторонником обеспечения военной безопасности в Европе через структуры НАТО и весьма скептически относилась к перспективам развития военного и оборонного сотрудничества в рамках Евросоюза. Этим было обусловлено наличие исключения в сфере обороны, прописанное в Эдинбургском компромиссе. В рамках Общей политики безопасности и обороны (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 43-46¹. Таким образом, единогласным в Совете ЕС считалось решение, принятое без ее участия.

После саммита в Сен-Мало в 1998 г. сотрудничество в рамках Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) стало развиваться достаточно быстрыми темпами, и Дания формально оказалась за его пределами. Копенгаген не принимал участия в военных операциях ЕС и их финансировании, в работе Европейского оборонного агентства (ЕАО) и Европейского центра спутниковой навигации,

¹ Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Art.5. Official Journal C 202 7.6.2016.

в любых проектах постоянного структурированного сотрудничества (*PESCO*). Датские военные не входили в состав боевых групп ЕС и, в частности, в *Nordic Battle-group*, образованную северными странами.

В тоже время датские власти, в частности Министерство иностранных дел, активно сотрудничали со структурами ЕС в рамках ОПБО и ЕПБО. Датские должностные лица участвовали в общем планировании ЕПБО и дискуссиях в Совете по данным вопросам, но воздерживались от оперативной деятельности. Датские государственные служащие входили в состав 30 рабочих групп в Брюсселе, в рамках ОПБО, включая все группы, занимающиеся вопросами обороны, за исключением Европейского оборонного агентства. Так же как и в проектах ЮВД датские госслужащие стремились играть конструктивную роль в обсуждении вопросов в области ОПБО [Olsen, 2011].

Кроме того, Дания и датские компании с успехом участвовали в развитии оборонного потенциала Союза, если проекты формально находились за рамками ОПБО. 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 смысле¹. Датские чиновники активно продвигали вопросы, связанные с гражданскими компонентами ЕПБО, и разрабатывали концепции гражданских операций в рамках ЕПБО [Jakobsen, 2009], датские офицеры и специалисты участвовали в гражданских миссиях ЕС. Дания представлена в ряде инициатив военного взаимодействия, которые были учреждены европейскими государствами на межгосударственной основе вне рамок основополагающего Договора².

После неудачного референдума 2015 г. дискуссии о возможной отмене «оговорки» в оборонной сфере не были особенной актуальны, тем более что общественное мнение Дании было скептически настроено к изменениям. Однако ситуация изменилась после 24 февраля 2022 г. На фоне событий вокруг Украины в марте 2022 г. премьер-министр Дании Метте Фредериксен объявила, что с согласия большинства партий в Фолькетинге, на 1 июня назначен референдум об отмене исключений в области оборонной политики ЕС³. Результаты голосования совпали с ожиданиями политиков: 66,9% высказались за отмену, 33,1% проголосовали против⁴. С 1 июля 2022 г. Дания официально присоединилась к сотрудничеству ЕС в

¹ Подробнее см.: European defense cooperation and the Danish defense opt-out. DIIS, 2020. URL:

https://pure.diis.dk/ws/files/3400436/European_defence_cooperation_and_the_Danish_defence_opt_out_diis_april_2020.pdf (дата обращения: 5.11.2024).

² EI2, JEF, FNC, NORDEFKO.

³ Подробнее о референдуме см.: Бабынина Л.О. (2022) Референдум об отмене исключений в сфере обороны ЕС в Дании. Аналитические записки Института Европы РАН. (Выпуск II) №19. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21920227379>

⁴ 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: 5.11.2024).

сфере обороны и безопасности, в марте 2023 г. – к работе Европейского оборонного агентства, а в мае 2023 г. – к PESCO¹, ликвидировав таким образом действовавшие 30 лет исключения. В период председательства Дании не придется теперь передавать председательство в Совете при обсуждении вопросов, связанных с обороной. Успешная отмена исключений в сфере обороны обусловлена в первую очередь внешними факторами и консенсусом между элитами и населением в данном вопросе в данный период времени.

Немного политики

Выход Соединенного Королевства из ЕС лишил Данию постоянного союзника на переговорах внутри Евросоюза. Однако уже в 2020 г. Дания нашла единомышленников и вошла в состав так называемой «бережливой четверки» (Дания, Нидерланды, Швеция и Австрия), которая представила консолидированную позицию при обсуждении финансовых рамок на 2021–2027 гг. В ходе переговоров «бережливая четверка» в сотрудничестве с Финляндией добилась более низкого общего бюджета ЕС, скидок для себя от взносов и изменила распределение между кредитами и грантами в фонде восстановления.

Датчане, сохраняя определенную настороженность в отношении передачи новых полномочий на наднациональный уровень, тем не менее рассматривают ЕС как положительный фактор в развитии страны. Опросы Евробарометра подтверждают, что в последние десять лет большинство датчан считают, что Дания выигрывает от членства в ЕС (в последние годы эта доля превышала 80 процентов)².

Однако позитивный настрой в отношении ЕС и отмена исключений в области обороны не означают, что за этим последуют отмены двух других «оговорок». Даже в специфических внешних условиях 2022 г. 33% пришедших на референдум высказались против отмены ограничений в сфере обороны. Поэтому положительный результат референдума не следует рассматривать как признак более широкого сдвига в политике Дании в отношении ЕС³. Известный евроскептицизм датчан связан с желанием значительной части общества сохранить национальный суверенитет, что ярко показали дискуссии перед референдумами и полевые исследования экспертов⁴. В тоже время экономические выгоды от участия в ЕС очевидны для маленькой страны.

¹ Council Decision (CFSP) 2023/1015 of 23 May 2023. Official Journal L 136.

² См., например, национальный профиль Дании в Standard Eurobarometer 102 - Autumn 2024. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215> (дата обращения: 5.11.2024).

³ Friis L. & Schacke-Barfoed I.T. Denmark's Zeitenwende. ECFR. URL: <https://ecfr.eu/article/denmarks-zeitenwende/> (дата обращения: 5.11.2024).

⁴ Sørensen C. Evidence from Denmark: How attitudes toward sovereignty affect support for the EU. URL: <https://blogs.lse.ac.uk/europblog/2018/04/03/evidence-from-denmark-how-attitudes-toward-sovereignty-affect-support-for-the-eu/> (дата обращения: 5.11.2024).

* * *

Государства-члены, добившиеся исключений из общих правил Евросоюза, делают выбор в пользу большей автономии в рамках ЕС и видимости сохранения национального суверенитета. Но, как правило, они нацелены на поддержание прагматического сотрудничества, поэтому вынуждены искать баланс между отказом от участия и конвергенцией. По мере углубления интеграции и роста наднационального компонента издержки от неучастия в общих проектах ЕС возрастают, в том числе, из-за усиливающейся взаимозависимости государств-членов.

Обладая значительным набором исключений, Дания постоянно сталкивается с необходимостью решать «интеграционную дилемму». В таких условиях датские официальные лица проводят прагматичную политику, направленную на минимизацию издержек от наличия исключений. Для этого существует несколько подходов. Во-первых, они стремятся влиять на повседневную работу органов ЕС и доносить свою позицию на стадии обсуждения будущих решений. Во-вторых, активно проводят политику конвергенции, либо через заключение параллельных межправительственных соглашений, либо максимально копируя законодательство ЕС на национальном уровне. В-третьих, там, где невозможны первые два подхода, как это было в области обороны, используют возможности сотрудничества в сопредельных сферах.

Наряду с этим Дания активно проводит собственную политику там, где считает это необходимым, например, в рамках чувствительной для общественного мнения иммиграционной политики, перенимая только самые рестриктивные практики ЕС, отвечающие жесткой национальной линии. Это актуально для реализации нового Пакта о миграции и убежище.

Проевропейски настроенная элита Дании, возможно, хотела бы полностью отменить «оговорки», но вынуждена учитывать трепетное отношение к национальному суверенитету значительной части населения, а также влияние евроскептической Датской народной партии. Поэтому баланс между эмоциями и прагматизмом будет сохраняться.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бабынина Л.О. (2012) *Гибкая интеграция в Европейском союзе: теория и практика применения*. Издательство ЛКИ, Москва. 304 стр.

Потемкина О.Ю. (2011) *Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза*. Гриф и К, Москва. 368 стр.

Потемкина О.Ю. (2021) Новый мандат Европола: между безопасностью и свободами граждан. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 6. С. 7–14. DOI: 10.15211/vestnikieran62021714

Adler-Nissen R. (2009) Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs, *Journal of European Public Policy*. No. 16:1. P. 62–80. DOI: 10.1080/13501760802453239

Adler-Nissen, R. (2014). Justice and home affairs: Denmark as an active differential European. In L. Miles & A. Wivel (Eds.), *Denmark and the European Union*. Routledge. P. 65–79.

Bickerton C. (2019) The limits of differentiation: capitalist diversity and labour mobility as drivers of Brexit. *Comparative European Politics*. Vol. 17. P. 231–245. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00160-x>

Curtin, D. (2018). The ties that bind: Securing information-sharing after Brexit. In B. Martill & U. Staiger (Eds.), *Brexit and beyond, rethinking the futures of Europe*. P. 148–155. URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt20krxf8.22?seq=4>

Gammeltoft-Hansen, T. (2017). Refugee policy as “negative nation branding”: The case of Denmark and the Nordics. In F. Kristian & H. Mouritzen (Eds.), *Foreign Policy Yearbook*. P. 97–119. DIIS.

Gilardi F. (2014). Methods for the analysis of policy interdependence. In I. Engeli & C. R. Allison (Eds.), *Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges*, Research Methods Series. Palgrave Macmillan UK. P. 185–204.

Heidbreder E. G. (2013). European Union governance in the shadow of contradicting ideas: the decoupling of policy ideas and policy instruments. *European Political Science Review*. No. 5. P. 133–150. DOI:10.1017/S1755773912000069

Jakobsen P.V. (2009) Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP. *Journal of Common Market Studies*. 2009. Vol. 47. No. 1. P. 81–102. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.01833.x>

Kelstrup M. (2006) ‘Denmark in the process of European integration: dilemmas, problems and perspectives’, in J.L. Cambell, J.A. Hall and O.K. Pedersen (eds), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen’s University Press.

Kreichauf R. (2020). Legal paradigm shifts and their impacts on the socio-spatial exclusion of asylum seekers in Denmark. In B. Glorius & J. Doornenik (Eds.), *Geographies of asylum in Europe and the role of European localities* (pp. 45–67). Springer International Publishing. DOI: [https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-25666-1_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-25666-1_3)

Migliorati M. (2022) Postfunctional differentiation, functional reintegration: the Danish case in Justice and Home Affairs. *Journal of European Public Policy*. Vol. 29. Iss. 7. P. 1112–1134. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1921831>

Monar, J. (2012). Justice and Home Affairs: The treaty of Maastricht as a decisive intergovernmental gate opener. *Journal of European Integration*. No. 34(7). P. 717–734. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/07036337.2012.726011>(open in a new window)

Olsen, G. R. (2011). How Strong Is Europeanisation, Really? The Danish Defence Administration and the Opt-Out from the European Security and Defence Policy. *Perspectives on European Politics and Society*. No. 12(1). P. 13–28. DOI: <https://doi.org/10.1080/15705854.2011.546141>

Schimmelfennig, F. (2019). The choice for differentiated Europe: An intergovernmentalist theoretical framework. *Comparative European Politics*. No. 17(2). P. 176–191. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1057/s41295-019-00166-5>

Schimmelfennig F. & Winzen T. (2014) Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union JCMS 2014. Vol. 52. No. 2. P. 354–370. DOI: 10.1111/jcms.12103

Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2015). The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *Journal of European Public Policy*. No. 22(6). P. 764–782. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020835>

Stevnsborg, H. (2013). Frontex and Denmark. *Journal of Police Studies/Cahiers Polities-studies*. Iss. 2. DOI: 10.5553/EJPS/2034760X2013001002004

Wallace, H. (1997) At odds with Europe. *Political Studies*. Vol. 4, Iss. 4. P. 677–688. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00104>

Denmark in the EU Justice and Home Affairs and Defense Projects: Opportunities and Limitations

L.O. Babynina

Candidate of Sciences (Politics),

Department of European Integration Studies

Head of the Center for Political Integration Studies, Institute of Europe

Russian Academy of Sciences. 11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009

E-mail: lbabynina@yandex.ru

Abstract. The European Union is a complex differentiated system, which includes permanent and temporary exceptions. The existence of permanent treaty-based exceptions for member states is usually linked to the Eurosceptic views of a significant part of the society. However, having achieved exemptions from the EU's common rules and projects, such states largely lose the opportunity to influence on decision-making in the future. With deepening integration and the growth of supranational legislation, the costs of having exceptions increase. The article considers the case of Denmark and its attempts to balance between having opt-outs and wanting to be opt-in in the areas of Justice and Home Affairs and defence. It is concluded that in order to minimize the damage caused by non-participation in these projects, Danish politicians have taken a pragmatic approach, adopting to varying degrees and forms the norms and practices of the European Union. However, in areas that are sensitive to public opinion and national sovereignty, such as migration, Denmark takes an independent line, joining only those projects that are in line with its policy.

Keywords: European Union, differentiated integration, Denmark, Justice and Home Affairs, ESDP, opt-out, national sovereignty, convergence, integration dilemma, Baltic-Scandinavian macroregion

DOI: 10.31857/S0201708324070039

REFERENCES

- Adler-Nissen R. (2009) Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs, *Journal of European Public Policy*, 16:1, pp. 62–80, DOI: 10.1080/13501760802453239
- Adler-Nissen, R. (2014). Justice and home affairs: Denmark as an active differential European. In L. Miles & A. Wivel (Eds.), *Denmark and the European Union*. Routledge, pp. 65–79.
- Babynina L.O. (2012) Gibkaya integraciya v Evropejskom soyuze: teoriya i praktika prime-neniya [Flexible integration in the European Union: theory and practice]. Moscow: LKI. (In Russian).
- Bickerton C. (2019) The limits of differentiation: capitalist diversity and labour mobility as drivers of Brexit. *Comparative European Politics*, 17, pp. 231–245. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00160-x>
- Curtin, D. (2018). The ties that bind: Securing information-sharing after Brexit. In B. Martill & U. Staiger (Eds.), *Brexit and beyond, rethinking the futures of Europe*, pp. 148–155. URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt20krxf8.22?seq=4>
- Gammeltoft-Hansen, T. (2017). Refugee policy as “negative nation branding”: The case of Denmark and the Nordics. In F. Kristian & H. Mouritzen (Eds.), *Foreign Policy Yearbook*, pp. 97–119. DIIS.

- Gilardi F. (2014). Methods for the analysis of policy interdependence. In I. Engeli & C. R. Al-lison (Eds.), *Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges*, Research Methods Series. Palgrave Macmillan UK, pp. 185–204.
- Heidbreder E. G. (2013). European Union governance in the shadow of contradicting ideas: the decoupling of policy ideas and policy instruments. *European Political Science Review*, 5, pp. 133–150. DOI:10.1017/S1755773912000069
- Jakobsen P.V. (2009) Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP. *Journal of Common Market Studies*. 2009, 47(1), pp. 81–102. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.01833.x>
- Kelstrup M. (2006) ‘Denmark in the process of European integration: dilemmas, problems and perspectives’, in J.L. Cambell, J.A. Hall and O.K. Pedersen (eds), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Kreicheauf R. (2020). Legal paradigm shifts and their impacts on the socio-spatial exclusion of asylum seekers in Denmark. In B. Glorius & J. Doomernik (Eds.), *Geographies of asylum in Europe and the role of European localities* (pp. 45–67). Springer International Publishing. DOI: [https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-25666-1_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-25666-1_3)
- Migliorati M. (2022) Postfunctional differentiation, functional reintegration: the Danish case in Justice and Home Affairs. *Journal of European Public Policy*, 29(7), pp. 1112–1134. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1921831>
- Monar, J. (2012). Justice and Home Affairs: The treaty of Maastricht as a decisive intergovernmental gate opener. *Journal of European Integration*, 34(7), pp. 717–734. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/07036337.2012.726011>
- Olsen, G. R. (2011). How Strong Is Europeanisation, Really? The Danish Defence Administration and the Opt-Out from the European Security and Defence Policy. *Perspectives on European Politics and Society*, 12(1), pp. 13–28. DOI: <https://doi.org/10.1080/15705854.2011.546141>
- Potemkina, O.Yu. (2011). *Prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya Evropejskogo soyuza* [The European Union's Common Spease of Freedom, Security and Justice]. Moscow. Grif&K. (In Russian).
- Potemkina, O.Yu. (2021). Novyj mandat Evropola: mezhdu bezopasnost'yu i svobodami grazhdan [Europol's New Mandate: between security and civil freedoms]. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 24(6), pp. 7–14. (In Russian). DOI: 10.15211/vestnikieran62021714 (in Russian).
- Schimmelfennig, F. (2019). The choice for differentiated Europe: An intergovernmentalist theoretical framework. *Comparative European Politics*, 17(2), pp. 176–191. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1057/s41295-019-00166-5>
- Schimmelfennig F. & Winzen T. (2014) Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union JCMS 2014, 52(2), pp. 354–370. DOI: 10.1111/jcms.12103
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2015). The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *Journal of European Public Policy*, 22(6), pp. 764–782. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020835>
- Stevnsborg, H. (2013). Frontex and Denmark. *Journal of Police Studies/Cahiers Polities-studies*, 2. DOI: 10.5553/EJPS/2034760X2013001002004
- Wallace, H. (1997) At odds with Europe. *Political Studies*, 4(4), pp. 677–688. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00104>