

Конституционные основы европейского сотрудничества Дании и роль Фолькетинга в европейской интеграции

И.А. Ракитская

Статья посвящена конституционному регулированию европейской интеграции Дании и членства этой страны в ЕС. Особое внимание уделено роли датского парламента – Фолькетинга и его профильного комитета – Комитета по делам ЕС в выработке и принятии государственных решений в сфере европейской политики. В статье рассматривается мандатная система, предусматривающая получение специальных полномочий датским правительством на ведение переговоров в Совете ЕС и представления в этом органе позиции Дании по тем или иным обсуждаемым вопросам. Данная система введена в датское право с целью усиления роли парламента в выработке европейских решений. В этой связи затрагивается такой конституционно-правовой институт, как контроль парламента и его профильных комитетов за деятельностью правительства во внешнеполитической сфере и сфере европейского сотрудничества, рассматриваются формы и процедуры осуществления такого контроля.

В Конституции Дании 1953 г. имеется две статьи, посвященные регулированию вопросов международных отношений и участию страны в международных делах. Статья 19, регулирующая в целом международные отношения, применяется ко всем ситуациям, когда Дания действует на международной арене. Статья 20, посвященная делегированию полномочий национальных органов, содержит специальные положения о возможности передачи государственного суверенитета международным организациям.

Согласно ст. 19 конституции, общее руководство международными делами осуществляет правительство. Пункт 1 ст. 19 устанавливает, что «Король действует от имени Королевства в международных делах». Однако это полномочие не относится к дискреционным полномочиям монарха. Статья 12 устанавливает, что Король осуществляет свою власть через министров, которые, согласно ст. 13, несут ответственность за правление¹. В этой связи ссылка в конституции на Короля обычно означает ссылку на правительство. Это применяется и в отношении статьи 19. Второе предложение пункта 1 ст. 19 требует от правительства получения согласия со стороны

парламента на ратификацию международных договоров, устанавливающих обязательства для страны, исполнение которых требует согласования с парламентом или которые представляют особую важность для государства. Без согласия Фолькетинга не могут денонсироваться международные договоры, заключенные с его согласия. Само согласие парламента дается простым большинством голосов депутатов Фолькетинга.

Поскольку участие Дании в европейской интеграции рассматривается как вопрос особой политической важности, постольку подписание правительством договоров ЕС, включая учредительных договоров, требует согласия парламента. Что касается ратификации Лиссабонского договора (Договора о реформе), то у правительства не было проблем с тем, чтобы заручиться поддержкой большинства депутатов, так как большинство депутатов Фолькетинга были сторонниками данной идеи². Однако в соответствии со специальными правилами, предусмотренными в ст. 42 конституции, 1/3 депутатов могут просить председателя Фолькетинга о проведении референдума по вопросу ратификации международного соглашения. Указанное требование должно

Ракитская Инна Александровна – к.ю.н., доцент кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России.
Email: inna_rakitskaya@hotmail.com

■ Право

быть сделано не позднее 3-недельного срока после принятия законопроекта о ратификации за подписями представивших его депутатов.

Но, согласно пункту 6 ст. 42 Конституции законопроекты, имеющие целью отмену существующих международно-правовых обязательств, не могут быть предметом референдума. Ратификация Данией Лиссабонского договора совпала по времени с проведением всеобщих выборов в парламент. И, несмотря на очевидность того, что в составе нового парламента большинство депутатов окажутся сторонниками евроинтеграции, оппозиция главным пунктом в своей предвыборной программе ставила требование о необходимости проведения референдума по вопросу о ратификации Лиссабонского договора. Однако после выборов это программное требование оппозиции так и не было реализовано³.

Правила, закрепленные в ст. 19, имеют давние правовые корни и встречаются еще в конституции Дании 1849 года. Что же касается нормы, содержащейся в ст. 20 и предусматривающей ограничение государственного суверенитета и передачу части полномочий национальных органов международным организациям, то она представляет собой новеллу для датского конституционного права. Ст. 20 была включена в Конституцию почти случайным образом. После Второй мировой войны существовала потребность пересмотра старой конституции и в 1946 г. для этих целей была создана соответствующая парламентская комиссия.

Необходимость пересмотра конституции была обусловлена внутренними политическими событиями, поэтому комиссия не ставила приоритетной задачей пересмотр конституционных норм о международных отношениях королевства. На завершающей стадии работы комиссии ее секретариат распространил экземпляры статьи известного и авторитетного датского юриста, профессора права Макса Сёренсена, написанной им в 1949 г. и опубликованной в «Правовом журнале». Эта статья содержала критику конституционных норм об осуществлении внешних сношений. К Сёренсену обратились с просьбой подготовить рекомендации для комиссии, которые касались бы критикуемых конституционных положений в области внешних отношений.

Одновременно с подготовкой таких рекомендаций Макс Сёренсен летом 1952 г. выступал в Париже с лекциями. К этому моменту вступил в действие Парижский договор об учреждении ЕОУС, который, возможно, и вдохновил профессора Сёренсена. Хотя содержание его рекомендаций касалось конституционных положений об общем осуществлении внешних сношений, он выступил с собственной инициативой о включении в текст датской конституции совершенно новой нормы, которая предоставила бы Дании право передавать часть государственного суверенитета международным организациям. М.Сёренсен обосновал свое предложение двумя аргументами:

— во-первых, он сослался на развитие норм международного публичного права о международных организациях, в частности, на Договор об учреждении ЕОУС 1951 г. (вступил в силу с 1952 г.) и на подписанный шестью государствами (Францией, Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Италией, Германией) Договор об образовании Европейского оборонительного сообщества⁴;

— во-вторых, он подчеркнул, что соответствующие положения уже были включены в тексты конституций ряда европейских стран. В период между 1946 и 1949 гг. Франция, ФРГ, Италия и Нидерланды внесли соответствующие изменения в свои конституции с учетом новых форм международного сотрудничества.

Предложение М. Сёренсена не встретило одобрения. Оккупация Дании фашистской Германией во время Второй мировой войны еще была свежа в памяти депутатов и граждан, которые были озабочены возможным злоупотреблением конституционной нормой, устанавливающей ограничение государственного суверенитета и делегирование полномочий национальных органов каким бы то ни было международным союзам. Кроме всего прочего, необходимость в принятии такой нормы на тот момент не была столь очевидной. Дело в том, что в начале 50-х гг. XX века Дания не особо была заинтересована в членстве в ЕОУС и других европейских сообществах. М.Сёренсен предложил, чтобы парламенту было предоставлено право принятия простым большинством голосов законов о делегировании полномочий национальных органов международным организациям. Но в то же время в этом предложении М.Сёренсен учел гарантии для парламентского меньшинства: так, 1/3 депутатов могли требовать отложения принятия такого закона до проведения новых парламентских выборов и его поддержки новым составом парламента. Конституционная комиссия приняла идею М. Сёренсена о включении в конституцию положений о возможности передачи части государственного суверенитета, но радикально изменила высказанные предложения по принятию соответствующего закона⁵.

Норма о делегировании государственного суверенитета все же была включена в текст конституции в ст. 20 и устанавливала следующее:

«(1) Полномочия, предоставленные настоящей Конституцией государственным органам Королевства, могут быть в пределах, установленных законом, делегированы международным организациям, созданным по взаимному согласию с другими государствами в целях содействия развитию международного правопорядка и сотрудничества.

(2) Для принятия законопроекта по вышеуказанным вопросам требуется большинство в 5/6 голосов от общего числа членов Фолькетинга. Если законопроект не получил указанного большинства голосов, но за него собрано

большинство голосов, требуемое для принятия обычных законопроектов, а также в том случае, если его поддерживает правительство, законопроект выносится на референдум в порядке, установленном в ст. 42».

Как и многие другие конституционные положения, ст. 20 содержит расплывчатые формулировки такие, например, как «полномочия, предоставленные настоящей Конституцией государственным органам Королевства», «в пределах, установленных законом». Ссылка на полномочия, содержащаяся в п. 1 ст. 20, есть, по сути, ссылка на ст. 3 конституции, которая закрепляет принцип разделения властей в Дании: «Законодательная власть осуществляется совместно Королем и Фолькетингом. Исполнительная власть осуществляется Королем. Судебная власть осуществляется органами правосудия». Делегирование суверенитета, следовательно, включает в себя делегирование полномочий во всех трех ветвях власти. Однако тот факт, что ст. 20 упоминает лишь «полномочия, предоставленные государственным органам», означает, что полномочия по изменению конституции, не предоставленные государственным органам согласно ст. 3, не могут быть делегированы международным организациям. Поэтому международной организации не может быть предоставлено право издавать закон, который противоречил бы конституционным нормам об основополагающих правах. Если бы международной организации пришлось провозгласить полномочия, которые Дания не могла бы делегировать, согласно п. 20, конституционные власти, к которым относятся законодательная, исполнительная и судебная власти, рассматривали бы такое притязание как незаконное.

Фраза, используемая в п. 1 ст. 20 «в пределах, установленных законом», также вызывает ряд вопросов. Во-первых, в каком объеме полномочия в действительности могут быть делегированы? В датской правовой теории признано, что делегирование не может включать все полномочия в каждой из трех ветвей власти, т.е. делегирование не может покрывать всю законодательную, исполнительную и судебную власть⁶. Во-вторых, и это вытекает из требования о том, чтобы делегирование полномочий было определено в законе, власть не может быть делегирована международной организации по вопросу определения собственных полномочий.

Такое ограничение связано с другим важным аспектом толкования ст. 20: как точно должны быть сформулированы делегируемые полномочия в законе? Правовая доктрина исходит из того, что описание необязательно должно четко определять конкретные полномочия, подлежащие делегированию международным организациям. Однако такие полномочия не могут быть сформулированы в законе в виде определенной процентной части передаваемых полномочий (например, 1/3 судебных полномочий). Более того, описание делегируемых полномочий не может

быть определено негативным способом, например, методом исключений. А фраза «в пределах, установленных законом» вовсе не означает, что только незначительные или не особо важные полномочия могут быть делегированы.

Фраза «в пределах, установленных законом» может рассматриваться как гарантия защиты против делегирования всех полномочий в одной из трех ветвей власти и поэтому определяет лишь верхний предел делегирования полномочий. Важная гарантия против злоупотреблений конституционными нормами, касающихся делегирования полномочий национальных органов международным организациям, содержится в формальных требованиях, предусмотренных п. 2 ст. 20, которые предъявляются к принятию законов о делегировании полномочий: для принятия такого законопроекта требуется большинство в 5/6 голосов от общего числа депутатов Фолькетинга; если законопроект не получил указанного большинства голосов, но за него собрано большинство голосов, требуемое для принятия обычных законопроектов, а также в том случае, если его поддерживает правительство, законопроект выносится на референдум в порядке, установленном в ст. 42 конституции.

В Дании толкование Конституции осуществляется обычными судами. В стране не существует специального судебного органа конституционного контроля – Конституционного суда, известного правовым системам других зарубежных стран. Согласно сложившейся практике датские суды могут проверять законы на конституционность. В таком случае истец должен в общем соблюсти процедурные требования, в частности, он должен иметь «конкретный и немедленный интерес» в рассматриваемом деле, т.е. в проверке на конституционность текущего закона⁷.

В 1973 г. Дания вступила в ЕЭС. Простым большинством датский парламент принял законопроект о присоединении страны к ЕЭС и согласно п. 2 ст. 20 Конституции такой законопроект был вынесен для утверждения на всенародный референдум. Один датский гражданин возбудил дело против премьер-министра Дании, оспаривая конституционность его проведения. Верховный суд Дании отклонил дело на том основании, что предмет иска не затрагивал непосредственно самого истца в том смысле, что у него не было конкретного и немедленного интереса в рассмотрении вопроса о конституционности проведения референдума.

Решение о процедурных вопросах означало, что на практике толкование границ статьи 20 было передано законодателю. Принимая ст. 20, парламентарии исходили из того, что требование о возможности делегирования полномочий «в ограниченном объеме» может быть удовлетворено, только применяя ст. 20 к соответствующим соглашениям, устанавливающим наднациональные полномочия международных организаций. Такое толкование рассматривалось

■ Право

как единственный путь выполнения Данией обязательств перед Сообществами⁸. Подход членов парламента соответствовал толкованию статьи 20, используемой в датской правовой доктрине⁹.

В 1992 г. Дания ратифицировала Договор о создании ЕС. Тогда же была заложена основа для развития прецедентного права о юридическом пересмотре законодательства¹⁰. Группа датских граждан выдвинула иск против премьер-министра с обвинением в неконституционности процедур, применяемых для имплементации поправок к Договору о ЕС. В подтверждение своих требований истцы утверждали, что передача суверенных прав национальных органов, последовавшая после присоединения Дании к Договору о ЕС, не могла быть осуществлена на основании статьи 20 Конституции. Осуществленная процедура могла быть осуществлена только на основании внесения необходимых поправок в Конституцию, согласно процедуре, предусмотренной в ст. 88 основного закона.

Процедурные вопросы в данном деле были очень сходными с теми, которые рассматривались Верховным судом Дании в 1972 г. Ожидалось, что иск будет отклонен по причине отсутствия у истцов «конкретного и немедленного интереса» в рассмотрении их обращения. По крайней мере, суд первой инстанции так и поступил. Однако Верховный суд Дании, рассматривавший апелляцию на решение суда первой инстанции, постановил по-иному. Верховный суд сослался на «общую и значительную важность» статьи 20 конституции и постановил, что у истцов имелся достаточный интерес в рассмотрении их обращения. При этих обстоятельствах Верховный суд счел, что существовала недостаточная основа для того, чтобы поставить право юридического пересмотра законов в зависимость от возможности истцов установить, что согласно Договору о ЕС законодательные акты издавались таким образом, что они конкретно и немедленно вызывали для истцов последствия. Решение напрямую не затронуло пересмотра процедурного требования о наличии «конкретного и немедленного» интереса в юридическом пересмотре закона. Верховный суд подчеркнул, что присоединение Дании к Договору о ЕС повлекло передачу законодательных полномочий в ряде важных сфер и что соблюдение требования о наличии «конкретного и немедленного» интереса необязательно должно проявлять большую четкость в установлении границ применения статьи 20.

Дания ратифицировала Лиссабонский договор (Договор о реформе) 29 мая 2008 г. Меньше чем через месяц группа граждан подала очередной иск против премьер-министра и министра иностранных дел Дании, который до сих пор рассматривается в судах. Истцы утверждают, что закон о ратификации Лиссабонского договора предполагает делегирование национального суверенитета Европейскому Союзу в таком значительном и неопределенном объеме, что Договор не может быть ратифицирован без внесения

соответствующих поправок в конституцию на основании ст. 88. Истцы, тем не менее, не потребовали наложения временного судебного запрета на ратификацию Лиссабонского договора, поэтому, с точки зрения датского конституционного права, рассмотрение иска не повлияло на факт его ратификации.

Процесс и на этот раз вертится вокруг формального процедурного вопроса о том, обладают ли истцы правом подавать подобный иск в суд. Правительство оспаривает это право в суде первой инстанции и считает, что иск должен быть отклонен, основываясь при этом на двух доводах:

- во-первых, правительство утверждает, что соответствующий закон не вступил в силу на момент подачи истцами обращения в суд. Часть закона, принятого в связи с ратификацией Лиссабонского договора, должен вступить в силу, когда вступит в силу соответственно и сам Лиссабонский договор. Такой аргумент, очевидно, основывается на решении, принятом Верховным судом в 1972 г., когда он отклонил иск по причине того, что суды не вправе проверять на соответствие Конституции не вступившие в силу законы. На время рассмотрения дела 26 из 27 государств-членов ратифицировали Договор. Не хватало лишь ратификации документа Чехией, но и здесь все необходимые парламентские процедуры были соблюдены, и только ожидалось одобрение документа чешским президентом. Поэтому суд первой инстанции постановил: у истцов имелся необходимый немедленный интерес для подачи обращения в суд;
- во-вторых, правительство полагало, что истцы не соблюли общее процессуальное требование о наличии «конкретного и немедленного интереса». Тщательно изучив Лиссабонский договор, суд первой инстанции постановил, что ратификация Данией Лиссабонского договора о реформе не включала в себя делегирование полномочий в ряде общих и важных сфер, а поэтому ратификация Договора не представляет собой особой важности для датского народа. Данное решение суда первой инстанции было обжаловано в Верховный суд Дании.

Лиссабонский договор вводится в действие при условии единогласной ратификации всеми Высокими Договаривающимися Сторонами на основе национальных конституционных процедур. Требование о ратификации означает, что конституционные органы государств-членов: правительства, парламенты, возможно и суды включены в процесс принятия решения. В соответствии с опытом других государств-членов ЕС датский опыт показывает, что вопрос о ратификации зачастую порождает острые юридические и политические дискуссии о дальнейшем развитии ЕС. В этой связи требование о ратификации является важнейшим элементом в контексте европейской интеграции.

С другой стороны, требование о ратификации также таит в себе опасность того, что сугубо внутривластные вопросы могут стать поводом для острых дебатов по вопросу о судьбе ЕС. Разочарование избирателей внутренней политикой, проводимой правительством соответствующего государства, может кардинально повлиять на реализацию европейской политики. К тому же и оппозиция может создавать препятствия для ратификации соответствующих договоров ЕС, если они затрагивают внутреннюю политику государства.

Многие исследователи высказывают точку зрения о том, что Лиссабонский договор будет последним важным изменением Договора о ЕС. Опыт учредительных документов и Лиссабонского договора показал, что принятие дополнений к учредительному договору ЕС является крайне сложным путем развития европейского сотрудничества. Правительства государств-членов и институты ЕС могут договориться за столом переговоров, но требование о ратификации затормаживает процесс принятия любых дополнений.

Следует отметить, что действующая Конституция Дании 1953 г. не содержит положений, касающихся вопросов членства Дании в ЕС и взаимоотношений с его институтами и органами. В Конституции встречаются только нормы о возможности ограничения государственного суверенитета. Упомянется также о передаче части полномочий государственных органов (в том числе парламента) наднациональным органам и организациям, включая ЕС. Судебная практика по рассмотрению дел, затрагивающих взаимоотношения датского парламента – Фолькетинга, – и Европейского парламента, крайне скудная. Лишь в 1998 г. Верховный суд Дании рассматривал т.н. «маастрихтское дело», которое касалось конституционности ратификации Данией Договора о ЕС (Маастрихтского договора). Однако это дело никак напрямую не затрагивало вопросы взаимоотношений Фолькетинга и Европарламента.

Единственным документом, регламентирующим роль датского парламента в процессе принятия решений в ЕС, является Закон о присоединении 1972 г., предусматривавший вступление Дании в ЕС. В соответствии с указанным Законом, правительство Дании должно информировать *Комитет Фолькетинга по делам ЕС* о предложениях, необходимых для принятия решений Советом ЕС, имеющих прямое действие на территории Дании и требующих участия Фолькетинга в их имплементации.

Обязанность правительства информировать членов Фолькетинга обо всех новых предложениях, требующих законодательного регулирования в ЕС, устанавливается в особых докладах Комитета Фолькетинга по делам ЕС. Такие доклады, по мнению датского юриста Томаса Фиха, представляют собой особые *политические соглашения* между парламентским комитетом и правительством¹¹, предусматривающие проведение переговоров между указанными органами

по выработке и принятию решений, касающихся участия Дании в ЕС. Сам Комитет Фолькетинга по делам ЕС учрежден в соответствии с Регламентом Фолькетинга. Его целью являлось решение вопросов, подлежащих рассмотрению в ЕС и ВТО, а также с целью координации процедур, затрагивающих данные вопросы.

Порядок деятельности и компетенция Комитета по делам ЕС регулируются рядом докладов, представляющих собой политические соглашения между Комитетом и правительством. Регулирование деятельности Комитета в докладах, а не в нормативных актах было обусловлено стремлением обеспечить максимальную гибкость, позволяющую адаптировать работу Комитета к постоянно меняющимся условиям и требованиям ЕС. Принципиально важные положения о полномочиях Комитета были включены в его первый доклад от 29 марта 1973 г., в котором за правительством закреплялись две обязанности: во-первых, информировать Комитет Фолькетинга по делам рынка (так ранее назывался Комитет по делам ЕС) по особо важным вопросам, касающимся рыночной политики; во-вторых, до проведения переговоров в Совете ЕС предварительно знакомить членов Комитета в устном виде о правительственной позиции на предстоящих переговорах в Совете ЕС по особо важным вопросам. Если большинство членов Комитета не выскажутся против позиции правительства, то она может отстаиваться в ходе переговоров в Совете ЕС. При этом само правительство определяет, какие вопросы являются особо важными.

В то же самое время не только Комитет по делам ЕС, но и другие профильные комитеты парламента сталкиваются с решениями ЕС. Отраслевые парламентские комитеты имеют возможность рассматривать вопросы, связанные с европейскими делами, в рамках своей сферы на более ранней стадии. Они получают от датского правительства все меморандумы ЕС в соответствующих отраслях. Отраслевые комитеты Фолькетинга самостоятельно определяют степень своего участия в рассмотрении предложений ЕС. Они, например, могут ограничиться заслушиванием профильного министра по определенной проблеме еще до проведения заседания Совета ЕС либо направлением вопросов правительству или запросов членам Европарламента от Дании. Профильные парламентские комитеты могут выступить с заявлением по законопроектам с тем, чтобы поддержать Комитет по делам ЕС в принятии им решения по позиции правительства по конкретному вопросу. Однако, только Комитет по делам ЕС может выдать правительству мандат на проведение переговоров, необходимый для принятия участия в голосовании на заседаниях Совета ЕС.

Таким образом, в Дании применяется т.н. *мандатная система*. Она стала первой мандатной системой, инициированной Комитетом Фолькетинга по делам рынка в 1973 г. и поставившая Комитет по делам ЕС в центр процесса,

■ Право

предоставив ему право действовать от имени всей палаты и формулировать позицию на переговорах, являющейся политически обязательной для датского правительства. В случае предложений, требующих законодательного оформления в ЕС и принимаемых по процедуре единогласия, в мандатной процедуре имеется определенная специфика. Раньше правительство по каждому предложению, имевшему особую важность, должно было представить свою позицию на переговорах Комитету по делам ЕС, когда вопрос находился на рассмотрении в Совете ЕС, с целью получения мандата на голосование в Совете.

Сейчас все большее число предложений, требующих законодательного оформления в рамках ЕС, разрабатываются государственными служащими в рабочих группах и согласовываются еще до их окончательного утверждения в Совете ЕС. Многие из этих предложений согласовываются на стадии первого обсуждения в Совете и Европарламенте. Такая обстановка дел вызвала необходимость более ранней вовлеченности Комитета по делам ЕС в процесс принятия решений. Соответственно, в наши дни правительство запрашивает у Комитета мандат задолго до того, как предложение ляжет на стол переговоров в Совете. Согласно докладу Комитета по делам ЕС за 2006 г. это означает, что правительство должно запрашивать мандат еще до формулирования позиции Дании.

Что касается политики правосудия и внутренних дел, то в Дании произошло определенное снижение роли парламента в решении вопросов, затрагивающих эти сферы. В Эдинбурге в 1992 г. Совет ЕС принял декларацию, предоставляющую Дании особый статус в отношении регулирования четырех сфер европейского сотрудничества, в т.ч. сферы правосудия и внутренних дел. Данный статус предполагает участие Дании только в правовом сотрудничестве ЕС на межправительственном уровне. Это означает, что Дания отстранена от участия в определенных сферах правового европейского сотрудничества. Как следствие, деятельность Комитета по делам ЕС и отраслевых парламентских комитетов по вопросам, затрагивающим правосудие и внутренние дела, снизилась по сравнению с другими сферами, в которых Дания является полноправным участником европейского сотрудничества.

В Фолькетинге до сих пор обсуждается вопрос об ужесточении парламентского контроля за европейскими делами. Этот контроль неоднократно модифицировался с момента учреждения в 1972 г. Комитета по делам ЕС. Инициатором изменений выступали в основном члены Комитета. Главной целью процедурных реформ является предоставление Комитету по делам ЕС необходимой информации и достаточного количества времени для эффективного контроля за европейской политикой. Самая последняя новелла в процедуре парламентского контроля за европейскими делами, принятая Комитетом

по делам ЕС, направлена на предоставление Комитету более подробной информации обо всех важных делах, рассматриваемых в Суде ЕС.

Причиной стали решения Суда ЕС, которые привели к обсуждению вопроса о степени возможного вмешательства институтов и органов ЕС во внутреннюю иммиграционную политику членов Евросоюза. Отныне правительство Дании должно предоставлять членам Комитета по делам ЕС больше информации по рассматриваемым в Суде ЕС делам, участником которых выступает Дания. Предыдущие изменения в процедурных правилах были нацелены на усиление прозрачности работы Комитета по делам ЕС. Начиная с 2006 г. заседания Комитета являются открытыми и транслируются в Интернете. Другим спорным вопросом является вопрос о большей вовлеченности отраслевых парламентских комитетов в решение вопросов, связанных с европейской политикой. Идея более активного участия отраслевых комитетов в решении европейских дел направлена, во-первых, на разграничение объема контрольных функций между Комитетом и всем парламентом, во-вторых, на использование опыта и профессионализма отраслевых комитетов в соответствующих сферах.

Вышеописанная мандатная система, применяемая в работе Комитета по делам ЕС, гарантирует эффективность контроля за европейской политикой в той степени, в которой правительство связано обязанностью получения от Комитета мандата на ведение переговоров и голосование в Совете ЕС. Практический эффект от парламентского контроля может быть оценен по тому, был ли Комитет по делам ЕС надлежащим образом информирован и принимал ли он достаточно активное участие в обсуждении вопросов на дозаконодательной стадии. Не случилось ли, что принятые в ЕС акты на момент их имплементации во внутреннее законодательство содержали положения, с которыми члены Комитета по делам ЕС были не знакомы вовсе?

Более затруднительной представляется оценка эффективности парламентского контроля за деятельностью правительства со стороны Комитета по делам ЕС, поскольку невозможно следить за переговорами, проходящими в Совете ЕС, и невозможно проконтролировать, ведет ли правительство эти переговоры в соответствии с переговорным мандатом, выданным Комитетом. Если контроль признается недостаточным, Комитет может настаивать на его усилении, например, договорившись с правительством о получении более подробной информации по любому обсуждаемому в европейских институтах и органах вопросу до начала нормотворческого процесса. Наконец, члены Комитета всегда могут вызвать министра и потребовать от него предоставления объяснений относительно действий в Совете ЕС или пояснения его позиции по определенным вопросам. Члены Комитета могут направить письменный вопрос министру, на который тот обязан предоставить ответ.

По каждому законодательному предложению Еврокомиссии правительство направляет меморандум депутатам Фолькетинга, в котором описывается суть предложения и который содержит оценку того, налагает ли данное предложение какие-либо финансовые и/или законодательные обязательства на страну, а также влечет ли какие-либо последствия для потребителей и воздействует ли на окружающую среду. Если Комитет по делам ЕС посчитает, что меморандум содержит недостаточно информации, то его члены могут попросить правительство предоставить всю необходимую дополнительную информацию. До проведения заседаний Совета ЕС проводятся формальные слушания датских министров в Комитете по делам ЕС. Каждый министр выступает по вопросам особой значимости, которые подлежат обсуждению в Совете ЕС, излагая свою позицию по тому вопросу, по которому он будет вести переговоры и голосовать в Совете. Затем он отвечает на вопросы членов Комитета, а если не может дать на них ответ незамедлительно, то тогда в течение 4–х недель обязан предоставить на них письменный ответ.

Важнейшим условием для выдачи Комитетом по делам ЕС правительству переговорного мандата является требование о том, чтобы большинство членов Комитета не проголосовало против его выдачи. На самом деле Фолькетинг перегружен работой по рассмотрению документов ЕС. Эта проблема решается несколькими способами:

- во-первых, правительство Дании обязано представлять на рассмотрение Комитета по делам ЕС только вопросы «первостепенной важности» и «особой значимости»;
- во-вторых, до проведения обсуждений в Совете ЕС правительство представляет Комитету по делам ЕС общий меморандум по каждому предложению.

Однако, поскольку такие меморандумы довольно подробные, Консультативная служба Фолькетинга по делам ЕС составляет для членов Комитета повестку дня с комментариями накануне каждого заседания Комитета. Такая повестка с комментариями содержит краткое описание большинства ее пунктов. Меморандумы предназначаются исключительно для внутреннего пользования членами Фолькетинга и не подлежат официальному опубликованию. Следует добавить, что Комитет по делам ЕС и правительство в последнее время снизили количество документов, посылаемых в Комитет по делам ЕС в связи с комитетской процедурой (comitology procedure), поэтому дела технического рода и меньшей значимости не поступают в Комитет.

Новая роль национальных парламентов, предусмотренная Лиссабонским договором, может привести к усилению контроля представительных органов за деятельностью правительства в сфере европейского сотрудничества. В случае Дании Комитет Фолькетинга по делам ЕС уже осуществляет такой контроль благодаря мандатной системе. Однако оценить точное

влияние мандатной системы довольно сложно. Представительство политических партий в Комитете по делам ЕС отражает расстановку сил в Фолькетинге. Поскольку в Дании правительство зачастую является правительством меньшинства, то ему нужно заручаться поддержкой хотя бы части оппозиции для того, чтобы получать переговорные мандаты в Комитете по делам ЕС.

Комитет Фолькетинга по делам ЕС установил процедуру, в соответствии с которой ответственность в Фолькетинге делится между профильными парламентскими комитетами и Комитетом по делам ЕС. Если профильный комитет Фолькетинга обнаружит, что законодательное предложение противоречит принципу субсидиарности, то его члены направляют обоснованное мнение Комитету по делам ЕС, который направляет окончательное мнение в Еврокомиссию. Если возникают разногласия между двумя комитетами, то они созываются на совместное заседание для выработки компромиссного мнения. Правительство Дании передает на рассмотрение Фолькетинга предварительный меморандум по каждому важному законодательному предложению в течение 2 недель с того дня, когда предложение, составленное на датском языке, было получено от Совета ЕС. Такие меморандумы содержат независимую правительственную оценку о соблюдении принципа субсидиарности.

Датский Фолькетинг принимает активное участие в обсуждении отдельных направлений европейской политики. Особое внимание уделяется следующим вопросам:

- субсидированию сельскохозяйственных производителей;
- безопасности продуктов;
- защите потребителей;
- охране окружающей среды;
- вопросам, связанным с иммиграцией;
- правам работников и принципу свободного передвижения услуг и капитала.

В соответствии с § 8.5 Регламента Фолькетинга, любой парламентский комитет вправе потребовать заслушивания лиц или организаций, желающих обсудить какой-то вопрос с членами соответствующего комитета. Периодически с членами Комитета по делам ЕС связываются организации и неправительственные объединения, которые выражают готовность обсудить рассматриваемое европейское предложение или другой вопрос, касающийся деятельности ЕС. На практике выступление в Комитете ограничено 15 минутами.

С момента вступления Дании в ЕЭС в 1972 г. Комитет по делам ЕС принимает активное участие в процессе принятия решений по делам ЕС. Новый механизм вовлеченности национальных парламентов в дела ЕС может оказать позитивное влияние на общий уровень вовлеченности и отраслевых комитетов Фолькетинга в рассмотрение европейских дел. Еще несколько лет назад имели место лишь отдельные встречи членов Комитета по делам ЕС с евродепутатами от Дании, принад-

■ Право

лежащими к тем же политическим партиям, что и члены Комитета. Сегодня сотрудничество между Комитетом и представителями от Дании в Европарламенте проходит как в рамках деятельности политических партий, так и через регулярные встречи членов Комитета по делам ЕС с датскими евродепутатами. На таких встречах предметом обсуждений являются текущие европейские дела. Кроме того, депутаты в Европарламенте от Дании могут присутствовать на открытых заседаниях и слушаниях Комитета по делам ЕС. Следует добавить, что датские евродепутаты получают все публичные правительственные меморандумы, а европейские меморандумы, в свою очередь, передаются в Комитет Фолькетинга по делам ЕС. Наконец, евродепутаты от Дании вправе задавать вопросы датскому правительству через членов Фолькетинга.

Для того чтобы сделать национальные парламенты более влиятельными органами в выработке решений, принимаемых институтами и органами ЕС, предполагается установить процедуру, по которой они смогут принимать общее мнение по вопросам европейской политики. Предварительным условием для этого является

поиск путей уверения национальных парламентов в мысли, что их голос будет услышан и учтен в процессе принятия решений в рамках ЕС.

Rakitskaya I. A. Constitutional Basis for Denmark's European Cooperation and the Role of Folketing in the European Integration.

Summary: *The article is devoted to the constitutional regulation of the European integration of Denmark and the country's membership in the EU. A specific attention is paid to the role of the Danish parliament – Folketing and its' sectoral committee – the European Committee in a decision-making process in the European policy sphere. The article describes the so called mandating system which provides obtaining of special powers by the Danish government needed for negotiating and presenting of the official Danish position on different issues which are to be discussed in the European Council. The above mentioned system was included into the Danish law with the purpose of strengthening of the role of the parliament in the European decision-making process. Additionally, such constitutional legal institute as a parliamentary scrutiny of the governmental policy in international and European cooperation spheres, forms and procedures of such scrutiny are stipulated in this article.*

Ключевые слова

Европейский Союз, европейская интеграция, Фолькетинг Дании, Комитет по делам ЕС, Фолькетинга, Конституция Дании, Лиссабонский договор.

Keywords

European Union, European integration, Danish Folketing, the European Affairs Committee, Constitution of Denmark, the Lisbon Treatyю.

Примечания

1. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1/Под общ. ред. Л.А.Окунькова. – М.: Норма, 2001. Стр. 761-773.
2. Датский парламент одобрил Акт о ратификации Лиссабонского договора 24 апреля 2008 г. (Закон № 321 от 30 апреля 2008 г.).
3. Danielsen J.H. One of many national constraints on European integration: Section 20 of the Danish Constitution. /European Public Law. Ed. by prof. Patrick J. Birkinshaw Vol. 2, issue 2, May 2010. – Wolters Kluwers; Law and Business. P. 185.
4. Судьба этого договора оказалась менее удачной. Он был отклонен в 1954 году Национальным собранием Франции. Поскольку условием вступления договора в силу было его единогласная ратификация всеми государствами-участниками, договор в силу не вступил. Вопрос о военно-политическом объединении и его интеграционном оформлении на долгие годы был снят с повестки дня. – См.: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человек.: учебник/рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М.Энтин. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. Стр.31-32..
5. См. доклад конституционной комиссии № 66/1953. Betænkning No. 66/1953 – Forfatningskommissionen 1946, 31.
6. Danielsen J.H. One of many national constraints on European integration: Section 20 of the Danish Constitution. /European Public Law. Ed. by prof. Patrick J. Birkinshaw Vol. 2, issue 2, May 2010. – Wolters Kluwers; Law and Business. Pp. 181-192.
7. Danielsen J.H. One of many national constraints on European integration: Section 20 of the Danish Constitution. /European Public Law. Ed. by prof. Patrick J. Birkinshaw Vol. 2, issue 2, May 2010. – Wolters Kluwers; Law and Business. P. 188.
8. Due O., Gulmann C. Constitutional implications of the Danish accession to the European Communities. / Common Market Review 9, 1972. P. 256. – Leyden: British Institute of International and Comparative Law.
9. Sørensen M. Statsforfatningsret, 1st edn. – København: Juristforbundets forlag, 1969. S. 310. Sørensen M. Die Anwendung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften in Dänmark. /Kölner Schriften zum Eroparecht, vol. 15. – Köln: Heymann, 2008.
10. О ратификации Данией Договора о ЕС см. подробнее: Gjortler Peter. Ratifying the Treaty on European Union: An Interim Report. / European Law Review, No 18, 1993. P. 356.
11. Fich T. The Danish Folketing's involvement in European Affairs. / The role of national parliaments in the European Union. Proceedings of the FIDE XXIV Congress. Vol. 1/Ed. Gil Carlos Rogriguez Iglesias, Luis Ortiz Blanco. Madrid, 2010. P. 168.