

I

ВОЗРОСШАЯ НЕИЗБЕЖНОСТЬ ТОГО РЕФЕРЕНДУМА

Мартин Уэстлейк

Если бы Соединенное Королевство ответило положительно на декларацию Шумана от 9 мая 1950 года и если бы оно впоследствии подписало Парижский договор о создании Европейского объединения угля и стали (по общему признанию, двух очень крупных «если»), то тогда, несомненно, не было бы никакого референдума. Когда в мае 1945 года премьер-министр Уинстон Черчилль предложил провести референдум о том, нужно ли продлевать жизнь коалиции военного времени до тех пор, пока Япония не потерпит поражение, заместитель премьер-министра Клемент Эттли отказался. Он заявил: «Я не мог согласиться на введение в нашу привычную жизнь затеи столь несвойственной всем нашим традициям. Затеи под названием референдум, который часто был инструментом нацизма и фашизма» (цитата по Богданору, 1981, стр. 35).

То же самое, несомненно, можно было утверждать о Римском договоре от 25 марта 1957 года. Гарольд Макмиллан только занял пост Энтони Идена в начале того года, а его консервативное правительство по-прежнему занимало большинство в 60 мест. Наконец, то же самое можно было, безусловно, наблюдать, если б президент Шарль де Голль не наложил вето на заявление Соединенного Королевства в 1961 году. После всеобщих выборов в октябре 1959 года Макмиллана переизбрали большинством в 100 мест. Оглашая заявление Палате общин, Макмиллан сказал: «Соглашение не будет заключено до тех пор, пока оно не будет одобрено Палатой» (1961 год). Последующее голосование было однозначным: 313 голосов против 4, при том, что лейбористская оппозиция и около пятидесяти консервативных членов парламента (ЧП) воздержались. Не было ни упоминания о референдуме, ни призыва к нему. Но тот первый шаг, предпринятый в 1961 году, содержал в себе источники будущих трудностей.

Во-первых, Соединенное королевство подало заявку не в одиночку. Экономики Дании и Норвегии были так тесно связаны с британской, что эти страны подали свои заявления сразу после него. Хотя Ирландия никогда не являлась членом Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), ее экономика так же была связана с британской, поэтому они ожидали заявление Британии. Когда де Голль отклонил заявление Великобритании в одиннадцать часов, три другие страны-заявителя сняли свои кандидатуры. Симбиотические отношения были установлены – четверка всегда будет рассматриваться как блок (де Голль позже пренебрежительно назвал группу «британцы и их партнеры» (цитата по Джорджу, 1994, стр. 38). И все они, за исключением Соединенного Королевства, имели конституционные Положения о проведении референдумов. Во-вторых, любое из первых заявлений о приеме в члены Европейского экономического сообщества (ЕЭС) имело бы значение. Заявление Великобритании, как крупной экономики и влиятельной страны с трансатлантической традицией, было бы еще более значимым. Но для нее привести три другие страны-кандидата в состав сообщества представляло бы собой крупное изменение. В-третьих, в июле / августе 1961 года дебаты и голосование в Палате общин продемонстрировали, что вопрос отношения Великобритании к разворачивающемуся процессу европейской интеграции решался через две главные партии. С тех пор это происходит на регулярной основе. Это неизбежно означало, что любой будущий референдум, если бы это произошло, почти наверняка был бы борьбой на межпартийной основе.

Наконец, первое заявление породило ряд явлений, которые стали в большой степени значимыми. Первым была организация новых групп, стремящихся настроить общественное и парламентское мнение против вступления (Ричардсон, 2016). Если бы люди не имели отношения к расчетам политиков на сегодняшний день, положение дел было бы другим: «можно [...] с уверенностью сказать, что именно благодаря заявлению народ впервые стал влиятельным фактором в отношениях Соединенного Королевства с Сообществами[[1]](#footnote-1)» (Милворд, 2012, стр. 341). Второе явление произошло 22 ноября 1962 года в ходе дополнительных выборов[[2]](#footnote-2) в Южном Дорсете. Диссидентский анти-ЕЭС кандидат от консерваторов, сэр Пирс Дебенхэм не признавал победу официального кандидата консерваторов Ангуса Мод и отдал место, которое без сомнений должно было принадлежать ему, кандидату от лейбористов Гаю Барнетту – первый пример того, что должно было стать мощной политической силой в 1990-х и затем в 2010-х годах.

Когда Соединенное Королевство предоставило вторую заявку на членство (10 мая 1967 года), три другие страны быстро последовали за ним. Сначала де Голль аналогичным образом наложил вето на эти новые заявления (27 ноября 1967 года). Его преемник Жорж Помпиду был другого мнения, и 1–2 декабря 1969 года Группа шести согласилась, что переговоры должны начаться. Но когда в начале 1972 года эти переговоры были успешно завершены и ЕЭС встало на порог своего первого расширения, президент Франции заявил о проведении референдума по пакету расширения. Якобы, Помпиду почувствовал, что будущее изменение будет иметь такое важное значение, что следует получить одобрение французского народа. Однако, «это казалось политическим упражнением для внутреннего потребления» (Бернштейн и Риу, 2000, стр. 66).

После референдума (23 апреля 1972 года), в ходе которого 68 процентов проголосовавших высказались за расширение членского состава, в Ирландии был проведен референдум (10 мая), на котором была одобрена конституционная поправка, необходимая для присоединения республики, причем почти 84 процента респондентов проголосовали «за». Затем 25 сентября, Норвегия провела всенародный референдум, на котором, несмотря на значительное парламентское большинство в поддержку присоединения, 53,5 процента голосов были за отказ от членства. Наконец, 2 октября 1972 года датский народ проголосовал за членство большинством в 63,3 процента.

Между тем 28 октября 1971 года в Соединенном Королевстве после шести дней и 300 часов прений суверенная Палата общин проголосовала за присоединение: 356 – «за» и 244 – «против». Тридцать семь консерваторов проголосовали «против». Шестьдесят девять депутатов-лейбористов во главе с Роем Дженкинсом проголосовали «за». Официальная линия Лейбористской партии была против вступления «на условиях Тори». Лейбористским «переднескамеечникам» - министрам, занимающим передние ряды сидений в Сенате и Палате представителей, выступающим за вступление, предписывалось молчать во время дебатов – или подчиниться линии партии. В июле Эдвард Хит отверг необходимость проведения референдума, заявив, что палата общин обладает конституционным суверенитетом (Кроусон, 2007, стр. 38). Но эта позиция настаивания на парламентском суверенитете, будучи обоснованной, была принята на фоне апатичного, если не негативного, общественного мнения.

Формально референдум в Великобритании не проводился в 1972 году из-за доктрины абсолютного суверенитета парламента. Но в отличие от 1961 года к нему призывали.

Уже 10 декабря 1969 года депутат от консерваторов Брюс Кэмпбелл выдвинул законопроект, утверждая, что избиратели должны иметь право «решать путем референдума, должна ли Великобритания войти в Европейское экономическое сообщество»: «все три основные партии заявили, что они выступают за присоединение страны к Общему рынку. Таким образом, из этого следует, что данный вопрос никогда не будет решаться выборами, и у народа не будет абсолютно никаких шансов когда-либо выразить свое мнение по нему через избирательную урну на всеобщих выборах» (Батлер и Китцингер, 1976, стр. 10).

За законопроект проголосовали пятьдесят пять депутатов. Однако, для начала, в апреле 1972 года aнти-ЕЭС консерваторы Нил Мартен и Енох Пауэлл представили поправку к законопроекту о европейских сообществах, предусматривающую проведение консультативного референдума по вопросу о вступлении. Теневой кабинет лейбористов решил поддержать поправку Мартена. (Дженкинс выступил против политики из принципа и ушел в отставку с поста заместителя лидера партии, и многие депутаты от лейбористов воздержались при голосовании). Кроме того, как было видно, в других местах проводились референдумы по точно такому же вопросу: в Ирландии, Дании и Норвегии и «даже» во Франции.

Это вызывает интересный противоречащий фактам вопрос: что, если бы Великобритания присоединилась в одиночку, изолированно, и не было бы никакого другого референдума? Тогда не было бы никакой возможности для возникновения мнения, что каким-то образом британский народ был «обманут» своим волеизъявлением. В частности, не было никаких контрпримеров датчан, ирландцев и норвежцев, которые могли бы выразить свое решение, пока британцы якобы не смогли. И не было бы никакого норвежского контрпримера популярного отказа от членства.

Отсутствие письменной Конституции не помогло. По сути, оно позволило всем тем, кто имел такое намерение, выдвигать аргументы в пользу того, что последующий результат референдума 1975 года не мог быть законным. Согласно ним, Соединенное Королевство не могло голосовать за то, чтобы остаться в чем-то, к чему оно не присоединилось должным образом в конституционном плане. Стремясь избежать такой двусмысленности, администрация Блэра в 1997-2001 годах фактически закрепит принцип референдума в британской конституционной жизни.

Переговоры о вступлении были трудными, но с точки зрения Хита не было никаких сомнений в том, что они добьются цели. Эта решимость была воплощена в его «все или ничего» роли по устранению препятствий на двусторонней встрече на высшем уровне в Париже 20 мая 1971 года с Помпиду («Фонд Маргарет Тэтчер», 2016). С таким решительным руководством во главе Соединенное Королевство молчаливо признало среди своих участников переговоров, что условия вступления, которые оно было обязано принять, должны быть скорректированы/ пересмотрены, когда это окажется возможным (Денман, 1997, стр. 233 и стр. 243-244). Между тем, Лейбористская партия по-прежнему оставалась сильно расколота по вопросу членства, и теперь Гарольд Уилсон, ее хитрый руководитель, смог использовать и способ вступления Великобритании, и условия, на которых она вступила, для формирования единства партии, победившей на выборах. В февральском манифесте Лейбористской партии 1974 года для всеобщих выборов утверждалось, что «серьезная политическая ошибка, допущенная правительством Хита, заключалась в том, что оно приняло условия выхода на Общий рынок и вступило без согласия британского народа» (цитата по Денману, 1997, стр. 247).

Хорошо известны политиканство и расчеты, которые привели к проведению референдума в Великобритании 5 июня 1975 года (см. Батлер и Китцингер, 1976, стр. 12 – 20), но в свете того, что впоследствии произошло, нельзя переоценить важность референдума 1975 года.

Во-первых, референдум стал первым национальным плебисцитом в британской политике. Давнего отказа от прямой демократии больше не было. Принцип, согласно которому референдум может быть проведен, был признан парламентом независимым, хотя он всегда был и будет оставаться таковым на основании закона «О референдуме» 1975 года.

Во-вторых, независимо от того, какие формулировки используются в отношении консультативного характера любого результата референдума, считается, что был безвозвратно создан потенциал для разногласий между мнением большинства членов парламента, с одной стороны, и большинства людей, с другой стороны.

В 1975 году эти два большинства пришли к согласию. В 2016 году этого не случилось.

В-третьих, более подсознательно, поскольку самый первый референдум в Великобритании был референдумом о взаимоотношениях Великобритании с процессом европейской интеграции, он создал своего рода неразрывную связь. Подразумевалось, что сохранение членства в Европейском Союзе (ЕС) является вопросом такой конституционной и политической важности, что он обязательно и вполне логично может быть вновь рассмотрен путем проведения референдума.

В-четвертых, как недавно сказал один из комментаторов, «подавляющее большинство современных национальных референдумов направлено на осуществление нового проекта, будь то вступление в ЕС, утверждение новой конституции или конституционных поправок, превращение в республику или независимое государство. В этих случаях референдумы предложили странам сделать шаг вперед в новое будущее, в котором жизнь будет лучше, чем была раньше» (Грин, 2016). Если бы такая презумпция о референдумах воспринималась как возможность сделать шаг вперед, это означало бы, что любой «или да, или нет» референдум о членстве в ЕС подразумевает, что уход может представлять собой развитие.

В-пятых, механизм референдума был связан не с присоединением как таковым, а с удовлетворительным характером реформы/ пересмотра и последующего сохранения членства. Великобритания, хорошо или плохо, уже присоединилась к ЕЭС. Таким образом, членство можно считать свершившимся фактом. Между тем возможная связь реформы и референдума была чудовищем, которое не поднимало бы голову перед успешными премьер-министрами, пользующимися значительным парламентским большинством, но неизбежно преследовало бы «слабых» премьер-министров с небольшим большинством.

В-шестых, хотя было явное большинство (67 процентов) в пользу того, чтобы остаться, результат не носил ни определенного, ни особо положительного характера: «окончательное решение даже не обязательно вотум доверия, что лучше будет в союзе, чем без него; это, возможно, могло быть не более, чем выражение страха, что хуже будет без союза, чем в нем» (Батлер и Китцингер, 1976, стр. 280).

Наконец, референдум и всё, что ему предшествовало, не только доказало то, что «Европа сейчас – предмет парламентского бунтарства» (Кроусон, 2007, стр.43), но и узаконило это. С 1979 года до середины 80-х взаимоотношения между Соединенным Королевством и ЕЭС были охарактеризованы агрессивным восприятием Маргарет Тэтчер Европейского Союза и ее решимостью заполучить для Великобритании пропорциональную бюджетную скидку. Их кульминацией стало соглашение, достигнутое на заседании Европейского совета в Фонтенбло в июне 1984 года.

При этом подсознательно осталось моральное неудовлетворение, обусловленное ухудшением взаимоотношений и условий из-за их неудачного пересмотра. Между тем, в предвыборном манифесте от 1983 года, лейбористская партия под руководством Майкла Фута обязалась начать переговоры о выходе из ЕС в течение срока следующего парламента. (Это была именно та политика, которая позволила Дженкинс (ныне бывший председатель Еврокомиссии) и ряду других проевросоюзных лейбористских депутатов отделиться в 1981 году и создать Социал-демократическую партию).

После этого, хотя Тэтчер и сохранила боевой настрой в отношении нового французского президента Европейской Комиссии Жака Делора, действующего как ее спарринг-партнер, казалось, что вторая администрация под ее руководством может сыграть более конструктивную роль.

В конце концов, Единый европейский акт от 1986 года, возможно, не был полностью по душе Тэтчер, но его основная цель создания единого рынка к 1992 году была проектом, на который она и ее правительство могли не только с энтузиазмом подписаться, но и безоговорочно отстаивать. Лейбористская партия под реформистским руководством Нила Киннока также постепенно приобрела проевропейскую позицию, не в последнюю очередь путем создания обрамляющей «социальной Европы», которая привела бы к подписанию Социальной хартии 1989 года. Но последнее было анафемой для Тэтчер. 20 сентября 1988 года она использовала речь в колледже Европы, чтобы заявить: «мы не смогли успешно ограничить роль государства в Великобритании, только чтобы увидеть, как она вновь навязана на европейском уровне Европейским супер-государством, осуществляющим новое господство из Брюсселя» (Тэтчер, 1988). Между ее канцлером Найджелом Лоусоном и министром иностранных дел Джеффри Хау постоянно росли трения по поводу политики в отношении Европы и, в частности, в отношении Европейского механизма валютного курса. Тэтчер все более скептически относилась к возобновляющимся шагам по созданию Европейской единой валюты. В знак протеста против ее вмешательства Лоусон подал в отставку 27 октября 1989 года, Хау – 1 ноября 1990. К 22 ноября 1990 Тэтчер покинула пост, и, оглядываясь назад, было отправлено еще одно подсознательное сообщение: «Европа» привела к падению Маргарет Тэтчер – ­­­все еще популярная правая фигура и, по мнению многих, была величайшим послевоенным премьер-министром Великобритании после Черчилля. Более того, у евроскептицизма теперь появилось лицо.

Хотя Европа оставалась источником распрей и трений внутри двух главных политических партий и между ними, в конце 80-ых годов членство было одобрено обеими конфликтующими сторонами. Но к 1989 году история продолжала развиваться. 9 ноября 1989 года пала Берлинская стена, и стало очевидно, что Германия объединится и что Европа была склонна к тому, чтобы претерпеть большие геополитические изменения. Европейский проект получил движущую силу для усиления политической и экономической интеграции. Размер книги не позволяет подробно описать процессы, которые привели к подписанию 7 февраля 1992 года Маастрихтского договора (см., например, Баун, 1996, и Дайсон и Фезерстоун, 1999), предусмотревшего условия, как политического, так и Экономического и валютного союза (ЕВС). Сообщества превратились в Союз граждан. Для процесса создания ЕВС были установлены критерии сближения и расписание. Маастрихтский договор, несомненно, заложил серию значительных шагов вперед. Вопрос заключался в том, предпримет Соединенное Королевство эти шаги вместе со своими единомышленниками – странами-участницами. Прагматичный ответ нового премьер-министра от консерваторов Джона Мейджора предусматривал оставаться среди участников как можно дольше и вести переговоры по вариантам выхождения или сохранения членства и частичной отмены тех шагов, которым Британия не могла следовать. Самым важным было установление единой валюты. С точки зрения Королевства, существовало два основных вопроса, требующих ответа. Должно ли оно дать свое согласие на создание единой валюты? И, если так, то должно ли оно быть частью такого введения? Лейбористская партия ответила на оба вопроса утвердительно (так же как и либеральные демократы). На протяжении долгого времени лейбористы не разделяли мнение консерваторов, призывая к присоединению к курсовому механизму Европейского валютного союза. Но в 1990 году Тэтчер неожиданно включила фунт стерлингов в курсовой механизм Европейского валютного союза. Лидер партии заключила, что разделение могло быть возобновлено через условную поддержку членства в валютном союзе. Вывод Мейджора заключался, во-первых, в том, что он больше не может стоять на пути движения к единой валюте (его предложения о параллельной валюте не получили поддержки), но должен убедиться, что планируемый ЕВС будет построен на прочной основе. Во-вторых, что Великобритания должна занять выжидательную позицию в отношении членства стерлинга, путем выхода из союза. Позиции Мейджора были неприемлемы для евроскептиков в его партии, которые считали, что ответ на оба вопроса должен был быть громким "нет". На всеобщих выборах 9 апреля 1992 года консервативная партия Мейджора одержала четвертую победу подряд, но с большинством в 21 место. Мейджор успешно провел переговоры и подписал Маастрихтское соглашение. Теперь ему пришлось руководить его ратификацией через парламент. Позорный принудительный выход стерлинга из курсового механизма Европейского валютного союза 16 сентября 1992 года («Черная среда») усугубил чувство возмущения планами по единой валюте, прописанными в договоре. Относительно небольшая группа мятежников - «заднескамеечников» в сочетании с поведением скептически настроенных министров и тактикой Лейбористской партии, призванной вызвать максимальный дискомфорт для правительства (главным образом из-за отказа от участия в Социальной хартии), сделали процесс ратификации напряженным, заставив Мейджора на одном этапе призвать к вотуму доверия. Одно из требований скептиков состояло в том, чтобы договор был вынесен на референдум (как это было в Италии, Ирландии, Франции и Дании - чьи народы голосовали дважды, «пока они не получили правильный ответ»). В ответ на аргументы Кэмпбелла 1969 года (см. выше) они указали на тот факт, что, поскольку все основные партии выступают за ратификацию, британскому народу было отказано в выборе по этому вопросу. Во время обсуждения вопроса о ратификации договора в Палате лордов 7 июня 1993 года номинальный глава евроскептиков Тэтчер отдала свой голос тем, кто призывал к проведению референдума (1993, стр. 7 – 8).

В конечном итоге Маастрихтский договор был ратифицирован и осуществлен. Правительство Мейджора впоследствии просуществовало до 1997 года. Европейские проблемы, казалось, никогда не уходили.

Мейджор, который начал свое премьерство, желая поставить Великобританию в центре Европы, стал все более евроскептичным в своих заявлениях, но этого никогда не было достаточно для евроскептиков и бунтарей, которые все еще были полны решимости провести референдум.

Именно в этом контексте, в преддверии всеобщих выборов 1997 года, «монстр» референдума, наконец, возродился, как откровенно признал Майкл Хесельтин, в том, что он недавно назвал "худшим суждением своей политической карьеры". Продолжительная дискуссия состоялась между Мейджором и канцлером Кеном Кларком: премьер-министр настаивал на перспективе референдума «для достижения подобия партийного единства».

Обсуждение перешло к теме единой валюты, и Хесельтин предположил, что, «поскольку мы не собирались ничего делать, кроме как держать открытым вариант в свете событий в непредсказуемое время, мы могли бы рассмотреть референдум, если бы после выборов мы решили присоединиться. Это была формула, которую мы согласовали и которую Джон впоследствии объявил. СМИ отмели в сторону ограничения обязательства. Остальное – история, поскольку Дэвид Кэмерон пошел по тому же пути в своей заявке на лидерство Тори» (Хесельтин, 2016, стр.19 – 20).

Это, несомненно, стало поворотным моментом, который неизбежно приведет к референдуму 23 июня 2016 года. Как только консервативная партия была возвращена в ряды оппозиции, она быстро приняла идею референдума по Конституционному договору, а затем по Лиссабонскому договору. Но его позиция могла измениться только таким образом, потому что процесс европейской интеграции был ускорен описанными историческими силами выше. Итоги каждой межправительственной конференции являются новой целью, на которой мог сконцентрироваться лагерь референдума, хоть и подчеркивая тот факт, что интеграционный процесс набирает скорость и неуклонно движется в «федералистском» направлении, и в равной степени выделяя тот факт, что каждый раз британский народ «не имел своего слова». В действительности положения Маастрихтского договора о единой валюте и, в частности, о том, должна ли Великобритания участвовать в этом или нет, стали основанием для более обширного вопроса, стоит Великобритании оставаться в самом Союзе или покинуть его. И когда перспективы того, что стерлинг присоединится к единой валюте, исчезли, одно основание заменилось другим (Конституционным договором) и третьим (Лиссабонским договором).

Приверженность Мейджора референдуму не только открыла шлюзы для его собственной партии.

За этим последовала лавина обязательств по проведению референдума от двух других основных партий. В случае Лейбористской партии под руководством Тони Блэра (неуверенной, хотя сейчас это забыли, в том, что было необходимо для руководящей роли выиграть достаточное большинство и принять какое-то соглашение в коалиции с либерал-демократами), была четкая решимость не допустить тактической ошибки в вопросе единой валюты. Однако ее манифест также обещал проведение референдумов на всей платформе вопросов конституционной реформы (избирательная система, деволюция в Шотландии и Уэльсе, мэр Лондона, региональные органы власти). Эти референдумы рассматривались как конституционные – еще один, на тему единой валюты, не менял ситуации. В дополнение к обязательству по референдуму о единой валюте либерал-демократы обобщили свое обещание по «конституционным вопросам» и «любой передаче власти Европейским институтам». Последнее стало первым воплощением того, что позже станет «блокированием референдума».

К всеобщим выборам 2001 года консерваторы перешли на позицию «сохранить фунт» (и, следовательно, отрицание какой-либо необходимости в референдуме). Но тем временем они позаимствовали концепцию «блокировки» у либеральных демократов от 1997 года, обещая провести референдум, если «никакие права и полномочия парламента» больше не будут «сданы» Брюсселю. После того как некоторые из реформ уже были осуществлены, Лейбористская партия ограничилась двумя обещаниями по референдуму – о системе голосования и о единой валюте. Либерал-демократы обещали и то, и другое и взяли на себя дополнительное обязательство – провести референдум для избранных региональных ассамблей.

Консерваторы сохранили свои позиции по единой валюте на всеобщих выборах 2005 года («Мы не вступим в зону евро»), но обещали проведение референдумов по Конституционному договору ЕС и Ассамблеи Уэльса. Лейбористы добавили Конституционный договор ЕС к своим обещаниям 2001 года в отношении системы голосования и единой валюты, в то время как либеральные демократы ограничились теперь единой валютой и Конституционным договором ЕС. В 2001 году консерваторы еще больше укрепили свои обязательства в отношении единой валюты. Теперь, они «никогда не присоединятся к евро». Но они не только изменили мнение о концепции блокировки референдума (обещая референдум по «любому предлагаемому будущему договору, который передаст сферы власти или компетенции»), но и пообещали референдум по любому применению «главного» условия пересмотра соглашения, как это предусмотрено Лиссабонским договором. Так как условия пересмотра, предписанные Лиссабонским договором, были с точностью разработаны во избежание запутанных процедур ратификации небольших изменений в договоре, данное обещание эффективно предотвращало эти самые изменения. Лейбористы добавили реформу Палаты лордов к существующим обязательствам по избирательной системе и единой валюте. Либерал-демократы так же обещали референдум по единой валюте, но теперь обещанный референдум затрагивал проблему национальной Конституции и вопрос о сохранении членства/выходе и должен был быть организован «в следующий раз, когда британское правительство подпишется на фундаментальное изменение в отношениях между Великобританией и ЕС».

К всеобщим выборам 2015 года консерваторы стремились еще больше разграничить свою позицию, отрицая необходимость даже рассматривать референдумы, обещая «не допустить изменений в системе голосования» и «нет евро». Но до конца 2017 года потребовался окончательный, судьбоносный шаг – обещание провести референдум по «новому урегулированию для Великобритании в Европе». Тем временем, лейбористы, которые дали общее обещание «дать больше власти людям», теперь присоединились к консерваторам, говоря «нет евро», но добавили к референдуму о сохранении членства/выходе обязательство о любой «передаче полномочий из Великобритании в Европейский Союз». Напротив, либерал-демократы ограничились лишь тем, что пообещали референдум о сохранении членства/выходе на «любом изменении договора, включающим материальную передачу суверенитета». В 1992 году ни одна из трех партий не обещала референдум по вопросу ЕС (или чему-либо другому). К 2015 году все они обещали референдум о членстве в ЕС. Обещание Мейджора 1997 года по единой валюте действовало как своего рода Сараевский спусковой курок.

За тот же период референдумы по вопросам ЕС получили распространение в других странах: Ирландия и Дания проголосовали по Амстердамскому договору; Ирландия проголосовала (дважды) по Ниццкому договору; в 2004 году в девяти странах-кандидатах состоялись референдумы о вступлении; Дания (2000) и Швеция (2003) отклонила присоединение к единой валюте; Испания и Люксембург одобрили Конституционный договор, в то время как Франция и Нидерланды отвергли его, и дальнейшие референдумы были запланированы еще в шести других государствах-членах (включая Великобританию); Ирландия проголосовала два раза (опять же) по Лиссабонскому договору; Хорватия (2013) проголосовала о присоединении; Ирландия (2012) проголосовала по Бюджетному пакту; Дания (2014) проголосовала по Единому патентному суду; Греция проголосовала (2015) за условия оказания финансовой помощи; Дания (2015) отказалась от сотрудничества в области правосудия и внутренних дел. Это количество не только сделало проведение референдумов по вопросам ЕС обычным явлением, но и еще больше подчеркнуло отсутствие референдума в Великобритании. Кроме того, некоторые государства-члены отвергли договоры – что наиболее важно, Франция и Нидерланды отвергли Конституционный договор, что разочаровало тех евроскептиков, которые хотели, чтобы Соединенное Королевство затормозило процесс интеграции. Наконец, возросло обсуждение того, что небольшие страны принуждали найти «правильный ответ»; датский народ отверг Маастрихтский договор – и им пришлось голосовать снова.

Аналогичным образом Ирландия отвергла Ниццкий и Лиссабонский договоры и была вынуждена вновь проголосовать по каждому из них. Тот факт, что существенные уступки и дополнительные договоренности согласовывались каждый раз, теряется в общем впечатлении евроскептиков о том, что ЕС является заговором против общественности, которой он якобы служит.

Как показывают непоследовательность и изменения в вопросе референдума, различные обязательства, принятые основными партиями и их лидерами, были основаны в большой степени на тактике и партийном управлении, чем на чем-либо другом. Искажения, через которые пришлось пройти партийным лидерам, чтобы сохранить некое подобие партийного единства или завоевать тактическое электоральное преимущество, привели к ситуациям, которые могли использовать евроскептики и лагерь сторонников референдума. Четыре примера иллюстрируют этот момент.

Во время всеобщей избирательной кампании 1997 года Мейджор столкнулся с восстанием против единой валюты. Но желая сохранить на борту двух своих проевропейских «больших зверей» (Кларка и Хеселтина), он заявил: «согласны ли вы со мной или не согласны, поддерживаете ли меня или ненавидите, не связывайте мне руки, когда я веду переговоры от имени британского народа». Эта позиция «вести переговоры, а затем решать» «не убедила евроскептиков и [ ... ] ее было трудно продать электорату» (Батлер и Каванах, 1997, стр. 106). В апреле 2004 года, в преддверии июньских европейских выборов, Блэр внезапно изменил проект Конституционного договора коренным образом. До этого момента в соответствии с позицией партии договор представлял собой мероприятие по ликвидации последствий и, несмотря на его название, он не оправдывал проведения референдума. Теперь, внезапно, это произошло. Когда новости просочились, «партийные стратеги признали хитрость этого шага». Референдум не мог быть проведен, по крайней мере, до осени 2005 года. После следующих всеобщих выборов он прошел бы беспроблемно, и позиция консерваторов позволила бы господину Блэру превратить его в вопрос «в Европе или из Европы» (Батлер и Уэстлейк, 2005, стр. 92). Однако высокопоставленный Брюссельский чиновник заметил: «Это стратегически блестящий шаг, если вы занимаетесь британской политикой в 2005 году, но, возможно, стратегически катастрофический, если вы обеспокоены долгосрочным положением Великобритании в Европе» (Уайт, Гардиан, 20 апреля 2004 года).

Французские и голландские электораты впоследствии отклонили Конституционный договор, но вернули его в другом формате, после пересмотра, как и Лиссабонский договор, тем самым поставив преемника Блэра Гордона Брауна в неловкое положение. 5 марта 2008 года, несмотря на восстание 29 сторонников-заднескамеечников, его правительство отклонило предложение консерваторов о проведении референдума по договору 311 голосами против 248. Но господин Браун «вызвал гнев, отказавшись дать британскому народу слово по поводу сильно непопулярного договора, утверждая, что это не нужно, потому что это «принципиально отличается» от Конституции, отвергнутой французами и голландцами три года назад. [ ... ] разъяренная бизнесвумен Этта Коэн [ ... ] сказала: «Вы нарушили главное обещание манифеста. Почему мы должны верить Вашим словам?»» Как заявила все та же газета: «Это было одним из крупнейших актов политического предательства в современной Британской истории» (Дэйли Мейл, 15 апреля 2010 года). Чтобы хоть как-то отличить свою позицию от позиции прямой поддержки Лиссабонского договора, Браун опоздал в Лиссабон и подписал его в одиночку. Это не убедило СМИ и скептиков.

Тем временем этот вопрос расколол Либерально-демократическую партию, лидер которой, Ник Клегг, приказал своим депутатам воздержаться от голосования. На деле четверть либерал-демократов бросили вызов его приказу и проголосовали за референдум, а три лидера подали в отставку. Клегг объяснил, что он согласился с мнением правительства по Лиссабонскому договору, но вместо этого хотел провести референдум по членству Великобритании в ЕС (то есть референдума о сохранении членства/ выходе), чтобы положить конец двусмысленности в отношениях страны с Европой. «Премьер-министр однажды сказал, что он организует более широкое проевропейское движение в Британии», которое не будет достигнуто путем блокирования референдума. «Референдума по ЕС, который британский народ действительно хочет» (https:// www.euractiv.com/ section/ future- eu/ news/ uk- mps- reject- referendum- on- eutreaty/).

Со своей стороны, тогдашний лидер оппозиции Кэмерон заявил, что решения Брауна и Клегга означают, что «люди чувствуют себя обманутыми и циничными, потому что сделанные обещания – это обещания, которые нарушаются» (https:// www.theguardian.com/ uk/ 2007/ dec/ 13/ politics.world).

Менее чем через два года Кэмерон подтвердил коренной пересмотр «железной гарантии» того, что правительство Тори проведет общественное голосование по спорному договору; глава партии заявил, что решение Чешской Республики ратифицировать соглашение означало, что он «мог провести референдум по договору не больше, чем [ ... ] референдум о восходе солнца по утрам». «Лиссабонский договор в настоящее время ратифицирован всеми 27 государствами-членами Европейского Союза, и поэтому наша кампания по проведению референдума по Лиссабонскому договору закончена. Почему?» - спросил он. «Потому что это уже не договор: это включается в право Европейского Союза». Кэмерон сказал, что он понимает, насколько народ Великобритании будет возмущен тем фактом, что референдум не может состояться, но он утверждал, что «предательство» было со стороны лейбористского правительства, «поддержанное и согласованное» либерал-демократами (Гардиан, 4 ноября 2009 года).

Обещая проконтролировать, чтобы данная ситуация никогда больше не повторилась, Кэмерон сказал, что, если его изберут, он внесет изменения в право так, что они позволят провести референдум до того, как какие-либо полномочия будут переданы Евросоюзу:

«Мы проконтролируем, чтобы этого больше не повторилось. Никогда британское правительство не должно рассматривать передачу полномочий Европейскому Союзу без согласия британского народа как возможную. Если мы выиграем следующие выборы, мы изменим Акт о Европейских сообществах от 1972 года так, чтобы передача власти ЕС считалась законной только после референдума. И это будет касаться не только последующих договоров, подобных Лиссабонскому, но и всех будущих попыток втянуть Британию в зону евро» (Гардиан, 4 ноября 2009 года).

Впечатление от этих искажений, подчеркиваемых политическими речами, и невыполненных обещаний было умело использовано Найджелом Фараджем в 2014 году: «Тот факт, что у нас не было референдума по этому вопросу, очень разозлил людей, потому что нам все еще его обещают, не так ли? Дэйв (Кэмерон) даже дал нам железную гарантию, что «если я стану премьер-министром Великобритании и Северной Ирландии, то будет референдум по Лиссабонскому договору», а потом, конечно, забыл про нас, как про дешевую пару подтяжек». Также он добавил: «Так что мы становимся сыты по горло, потому что нам каждый раз обещают референдум, и он так и не состоялся» (2014 год). Всеобщие выборы 2015 года позволили партии Независимости Соединенного Кородевства (ПНСК) и Фараджу отойти от этого аргумента, указав на тот факт, что, несмотря на победу в 12,7% от общего числа голосов, ПНСК отозвала только одного депутата, в то время как либеральные демократы отозвали восемь депутатов, выиграв всего 7,9% от общего числа голосов.

Ни один отчет о саге референдума Брэксит не был бы полным без упоминания растущей роли, которую играли партии, его поддерживавшие. Антифедералистская Лига Алана Скеда, а позже партия Джеймса Голдсмита за референдум, впервые вызвали интерес у СМИ, и последняя оказала некоторое негативное влияние на несколько приграничных избирательных округов, но в рамках своей реформистской программы первая администрация Блэра ввела пропорциональное представительство на европейских выборах 1999 года. Вслед за «отказом» от референдума по Маастрихтскому Договору, в 1999 году произошло введение пропорционального представительства (ПП) для европейских выборов. Они совпали с исторической и рекордно низкой явкой в Великобритании (24 процента – рекорд актуален до сих пор). Это дало ПНСК первое выборное представительство на национальном уровне, а возвращение представителей евроскептиков в других государствах-членах позволило партии вступать в политические группы в Европейском парламенте и, таким образом, открыло значительные финансовые и другие ресурсы. Как с радостью признал Фарадж: «Без европейских выборов, без получения трех мест в 1999 году, без получения ресурсов, которые Европейский парламент предоставил нам, без букв «ЧЕП» (член Европарламента) после наших имен, ПНСК никогда бы не появилась во «Время вопросов», «Есть вопросы?» или каких-либо других крупных медиа-программах в стране. Поэтому мы всегда относились к европейским выборам очень серьезно. (2014; акцент в оригинале) присутствие ПНСК после избрания на одном парламентском форуме подняло витающий в воздухе вопрос. В то время как критики партии спросили, почему ПНСК имеет право на столь широкое представление в СМИ, когда их представительство в Палате общин так минимально, партии-сторонники привели доводы, которые могли бы в равной мере обратить этот вопрос в: «Почему ПНСК имеет такое незначительное представительство в Палате общин, несмотря на достаточное представительство в Европарламенте для появления в таких популярных программах?»

Присутствие партии по результатам голосования позволило ПНСК объединить основные партии в их очевидном сходстве по вопросу референдума и обойти их, предложив простой и ясный выбор. Именно эта видимая угроза уязвимым консервативным заднескамеечникам, заставила как Мейджора, так позже и Кэмерона дать обещания по референдуму, которых они, несомненно, предпочли бы избежать, если бы смогли.

Выборы 2009 года двух членов Европарламента от Британской Национальной партии (БНП) позволили Фараджу «подчистить» свою партию и дело. Несмотря на игру в полную силу иммиграционной картой таким образом, какой был бы рассмотрен как вредоносный в недавнем прошлом британской политики, Найджел Фарадж избежал каких-либо практических союзов с Национальный фронтом Марин Ле Пен. Поэтому он был в состоянии отделиться от «крайне правых» в стране и за рубежом: «Я не хочу, чтобы голос евроскептицизма в Европе был голосом, который возглавляет Марин Ле Пен или кто-то намного хуже нее [...]. Я думаю, что правда очень важно, чтобы голос евроскептиков считался чем-то, что на самом деле отражает и воплощает собой либеральную демократию» (2014 год).

Кроме того, по мере роста движущей силы ПНСК, партия все чаще могла использовать свое двусмысленное обращение, чтобы превратить европейские выборы в полномочие для «отрицания» референдума.

Как сказал Фарадж в 2014 году: «Я думаю, что некоторые люди предпочтут использовать эти европейские выборы, в отсутствие референдума, в качестве средства выражения слова «нет»» (2014 год).

Лагерю сторонников референдума способствовали еще два события, которые позволили эффективно конституционализировать использование референдумов. Более важным стал закон 2000 года «О политических партиях, выборах и референдумах», являющийся частью комплекса конституционных реформ первой администрации Блэра, который кодифицировал кампании в поддержку референдума и их проведение.

Второе событие – закон «О Европейском союзе» (от 2011 года), который институционализировал блокировку референдума, обещанную Кэмероном после его провального «коренного изменения» Лиссабонского договора. В настоящее время нет конституционной причины, по которой страна не должна проводить референдум по какому-либо вопросу, который парламент сочтет целесообразным.

Еще один вопрос, как правило, упускается из виду в контексте референдума: кризис евро и его последствия. В своем выступлении в ноябре 2010 года в колледже Европы канцлер Германии Ангела Меркель заявила: «Нам нужен механизм, который может управлять кризисами и закреплен в договоре. Поэтому мы приняли решение об ограничительной поправке к договору, которую намерены обсудить в декабре». В своей речи 23 января 2013 года для компании «Блумберг», Кэмерон заявил: «На некотором этапе в последующие годы ЕС вынужден будет согласиться на проведение изменений договора, которые необходимы с перспективой на долгосрочное будущее евро и укрепление разнородной, конкурирующей, демократически подотчетной Европы, к которой мы стремимся. Я считаю, что лучший способ сделать это будет в новом договоре, поэтому я добавляю свой голос к тем, кто уже призывает к этому. Я предпочитаю, чтобы эти изменения коснулись всего ЕС, а не только Великобритании. Но если нет желания создать новый договор для всех нас, то, конечно, Великобритания должна быть готова рассмотреть изменения, которые нам нужны, в переговорах с нашими европейскими партнерами.

Как мы теперь знаем, оглядываясь в прошлое, Кэмерон был ошибочно уверен, что реформа по договору воспринималась необходимой и неизбежной. Так как дестабилизированная зона евро больше не входила в сферу интересов британской экономики и так как он каким-то образом преодолел угрозу того, что ПНСК обхитрит его, Кэмерон надеялся сделать выгоду сразу из двух необходимостей. Но из-за того, что Меркель прагматически отказалась от рискованного предприятия с чрезвычайно скептически настроенным мнением, Кэмерон ощутил себя в безвыходном положении. Желая сохранить единство партии и выборное преимущество, он усугубил ситуацию своим обещанием перед всеобщими выборами 2015 года о повторных переговорах в результате референдума о выходе/ сохранении членства. Возможно, он надеялся, что обновленная коалиция с либерал-демократами освободит его от выполнения такого обязательства. На деле, безоговорочная победа на выборах означала, что он должен выполнить обещание. Нынешняя хартия сознательно упускает из виду вытекающие краткосрочные проблемы такие как: повторные переговоры, соглашение, время кампании, тактики. Это было первостепенной заботой комментаторов и экспертов, но, кажется, они все не заметили суровую правду: во всеобщих выборах 2015 года три главные политические партии предложили электорату референдум о выходе/ сохранении членства. В итоге, все, что их разделяло – условия и временные рамки.

В заключении, принцип референдума был сначала легитимизирован, затем закреплен в Конституции и в то же время популяризован. То, что раньше было теоретическим и радикальным выбором, сейчас принятый элемент конституционного «инструментария». Референдумы больше не редкость и не исключение. Их проведение – растущее явление по всему миру, и их распространение не ограничено ни Западной Европой, ни ЕС, ни Соединенным Королевством (Квортроп, 2014 год). И референдум, в отличие от всеобщих выборов, стал первостепенным вектором для электората, чтобы выразить предпочтения по европейским проблемам (Хоболт, 2009 год).

Референдум от 23 июня 2016 года был посвящен не только решению Кэмерона в 2013 году, не только консерваторам и даже не Соединенному Королевству. Основные партии Великобритании «забавлялись» с этой идеей еще до их вступления в ЕЕС в 1973 году, а затем «играли» с ней после 1993. На самом деле, непосредственными катализаторами для изменений в 2016 стали «квантовые скачки» Маастрихтского договора (гражданство, единая валюта, Социальная хартия) в совокупности с шатким парламентским большинством и ростом партий в пользу референдума, которым содействовало введение пропорционального представительства для европейских выборов и конституционализации референдумов. Возросшая частотность референдумов различной направленности по всему ЕС дальше развила идею, что в Великобритании он может или должен быть «делом времени».

Действительно, принимая во внимание только краткосрочную перспективу можно оспорить, что референдум 2016 года было делом чисто консерваторов. Лишь спустя 30 лет после того, как выдающийся лидер лейбористов (Эттли) провозгласил идею анафемы, другой (Уилсон) пообещал одно из основных составляющих своего предвыборного манифеста. 26 годами позже третий (Блэр) закрепил принцип Конституции (тем самым пообещав референдумы по единой валюте и конституционном договоре). Прошло 13 лет после этого и 39 после обязательства Уилсона, и Эд Милибанд пообещал референдум о выходе/ сохранении членства в случае дальнейшей передачи суверенитета.

Возможно, внутреннее чувство непоколебимости во всех основных политических подразделениях побудило бывшего директора Кэмерона по связям с общественностью Крейга Оливера настаивать в интервью на том, что «наивно предполагать, что для правительства не было необходимости созывать референдум», добавляя: «Вы могли бы разобраться с этим сейчас или реальность такова, что эта тема поднимется снова через несколько месяцев или лет» (Би-би-си, 2016 год).

Более пристальный взгляд на отношения Великобритании с процессом европейской интеграции показывает ряд основополагающих тенденций, связывающих воедино события и развитие на протяжении многих лет, которые в совокупности привели с возрастающей неумолимостью ко второму референдуму о членстве в ЕС. Если поначалу эти тенденции не были неизбежными, то в итоге они стали все более очевидными. Для тех, кто был заинтересован взглянуть более пристально, они также выглядели более заметными. Но поколения британских политиков, обреченных жить в краткосрочной среде избирательных циклов и прагматичного партийного управления, казалось бы, не обращали на них внимания.

«Европа» рассматривалась как нечто «где-то там», как случайное и в основном раздражающее вторжение во внутреннюю политику, а не постоянное присутствие и процесс. Результатом был чрезмерный упор на реакцию, а не действие, на тактику, а не стратегию и, возможно, на авантюры международных отношений, а не дипломатию ближе к дому. Даже Тэтчер и Блэр, несмотря на длительные периоды правления и значительное большинство, не смогли разработать и поддерживать согласованную политику ЕС. Вероятная истина заключается в том, что Великобритании так и не удалось набрать обороты для отхода от динамики 1950 – 1970 годов.

Последний противоречащий фактам вопрос должен мучительно оставаться без ответа: если бы Великобритания провела референдум по Конституционному договору и, как предлагали опросы в то время, отклонила его (как это сделали французы и голландцы), было бы это более катастрофическим сценарием, чем голосование Великобритании в 2016 году? Иными словами, если бы британский электорат уже отверг что-то по ЕС, если бы он занял твердую позицию и сказал: «До сих пор и не дальше», если бы ему удалось «наконец» что-то сказать, чувствовал ли бы он себя все еще достаточно сильным, чтобы проголосовать за полный выход из ЕС?

Примечание

Точки зрения , отраженные в этой главе полностью личные. Я в долгу перед моим добрым и давним другом и коллегой Энтони Тисдейлом не только за его комментарии, критику и предложения по предыдущему проекту этой главы, но и за многие разговоры и дискуссии на протяжении многих лет по досадной (для нас) теме о том, почему и как Великобритания, казалось, никогда не смогла достичь «набрать обороты для отхода» (см. заключительный раздел).

II

ГЛАС НАРОДА: НАЦИОНАЛИЗМ, ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И БАЛАНС СИЛ ДЛЯ СОЗДАНИЯ БРЭКСИТА

Джонатан Херн

Сегодня термин «глас народа» чаще всего относится к тем фрагментам мнения, которые люди «с улицы» слышали и видели по радио и телевидению. У нас было много из них от тех, кто окажется частью небольшого большинства в пользу выхода в преддверии референдума по Брэкситу 23 июня 2016 года. Две главные темы, часто повторяющиеся в таких фрагментах, были о том, что народ хотел ограничить кажущийся бесконтрольным уровень иммиграции и вернуть под контроль законы, по которым он регламентировался. В обоих случаях, за страхами и обидами по отношению к иммигрантам и бюрократии Европейского Союза (ЕС), лежит фундаментальное чувство отсутствия контроля, бессилия. Мы должны это понять. Фраза vox populi, vox Dei (голос народа является голосом Бога) или просто vox plebis (голос народа) имеет долгую историю в английской политике, служа критике централизованной власти, предлагаемой в свою очередь средневековыми архиепископами, левеллерами и вигами (Мэлой, 2013 год: стр. 124 – 126). Дэвид Юм лихо утверждал, что «это [ ... ] только на мнении того, что правительство основано» (1985 год: стр. 32-33). Тем самым он имел в виду, что централизованная власть никогда не может в конечном итоге добиться подчинения большой массы людей. Она опирается либо на активную поддержку, либо, по крайней мере, на добровольное согласие. В любом случае, дело в том, что люди управляются через мнение, и мнения имеют значение. Референдум по Брэкситу дал большой части британского населения, которое считало, что его мнение игнорируются, единственную, очень ограниченную возможность выразить свои взгляды и свое негодование.

В этой главе делается попытка поместить призыв к Брэкситу и то, что мы знаем о тех, кто голосовал за и против него, в контекст концепций национализма, глобализации и, самое главное, развивающегося баланса сил в обществе. Первые два необходимы для оформления этого события, но третий дает нам более аналитическое представление по общему ходу событий. Рассмотрев Брэксит с этих трех точек зрения, я возвращаюсь к вопросам общественного мнения и идеологии, а также их роли в искажении этого общего хода событий и содействии Брэкситу.

Разделение

Опросы лорда Эшкрофта дают хороший первоначальный портрет сторонников выхода и сохранения членства и того, что их разделяет (Эшкрофт, 2016 год). Чем вы моложе, тем более вероятно, что вы должны были проголосовать за сохранение. Высшее образование, профессиональное и управленческое трудоустройство также были показателями в пользу сохранения. Те, кто идентифицируют себя азиатами, темнокожими или мусульманами, вероятнее, выбрали остаться. Те, кто поддерживал Лейбористскую партию, либерал-демократов, зеленых или Шотландскую национальную партию (IYG) также, значительно более вероятно, выбрали остаться. Наоборот, сторонники выхода, главным образом, старше по возрасту, на пенсии или безработные. Те, чье образование прервалось на средней школе и те, кто находится в нижней части шкалы доходов в квалифицированных, полуквалифицированных и неквалифицированных рабочих профессиях, с гораздо большей вероятностью проголосуют за выход. Пятьдесят восемь процентов тех, кто считает себя христианами, проголосовали выйти. Сторонники консерваторов и партии Независимости Соединенного Кородевства (ПНСК) составили основную часть избирателей за выход, 40% и 25% соответственно.

В отношении оснований, приведенных для голосования на выборах, двумя главными причинами, указанными сторонниками сохранения членства в опросе Эшкрофта, в порядке очередности, стали: слишком большие риски для таких сфер, как экономика, рабочие места и цены, и что членство в ЕС, но в то же время отказ от евро и Шенгена было «лучшим из обоих миров». Приверженцы выхода, напротив, посчитали первой и второй причиной «принцип, что решения по Великобритании должны быть приняты в Великобритании», и что выход дал «Великобритании лучший шанс для восстановления контроля над иммиграцией и ее собственными границами».

Национализм

Национализм, безусловно, является одним из аспектов этих событий, но если мы собираемся использовать эту концепцию для осмысления событий, мы должны четко понимать, что подразумевается под этим. Использовать его в качестве прикрытия для неугодного этнического шовинизма не получится. Я предлагаю думать о национализме как о «совместном предъявлении претензий от имени населения к идентичности, юрисдикции и территории» (Херн, 2006 год: стр. 11; выделено в оригинале). Согласно этому определению, обе стороны дебатов по Брэкситу мобилизовали националистические идеи, но они не согласились с тем, кем мы себя считаем, и имеем ли мы достаточную власть над собой на британской территории, о которой идет речь. Национализм, отнюдь не являясь антитезой демократии, исторически развивается в современный период как сопутствующий ей. Волна революций восемнадцатого и девятнадцатого веков, которые обещали вариации на тему «власть над народом в руках народа», создала мир, где вопросы о том, кто именно этот народ и чего он хочет, были постоянно «на столе переговоров» и регулярно оспаривались. Различные институты демократии (парламенты, партии, выборы, референдумы) являются грубыми и готовыми механизмами для неуклонного перевода этих вопросов и этой борьбы во что-то управляемое и относительно стабильное. Национализм и демократия не совместимы. Действительно, существует множество ответов на фундаментальные вопросы национализма, некоторые более «этнические», а другие более «гражданские», и любое сложное общество, вероятно, будет иметь смещающиеся смеси обоих из них в действие (Як, 1999 год). Результаты Брэксита показывают определенную поляризацию между этими двумя типами, особенно в Англии и Уэльсе. Но это все-таки национализм с обеих сторон.

Как показывают ответы на опрос Эшкрофта, опасения последствий иммиграции были важным, но второстепенным аспектом мотивированных сторонников выхода, дело гораздо более важное для части голосовавших за выход, чем совокупности. Очевидно, что здесь присутствует элемент ксенофобии, национализма как угрозы британской / английской этнической идентичности. В некоторых прениях до референдума было мифическое утверждение о том, что иммигранты пользуются льготами государства, а некоторые разновидности простого старого расизма в обществе подкрепляли аргумент о выходе. Но такие взгляды были сложно переплетены с более весомым экономическим аргументом, каким бы сомнительным он ни был. Это означает, что иммигранты, несмотря на их вклад в экономику через труд и налоги, вытесняют коренной рабочий класс с его законной работы, а также получают доступ к жилью и школьным местам и так далее. Если это так, то такая жалоба будет весьма законной.

Однако имеется мало свидетельств того, что такое переселение происходит, и большинство исследований показывают, что влияние мигрантов из ЕС в этом отношении незначительно.

Но, похоже, что правительство и различные исследования были более эффективными в противодействии аргументу, чем в фактической коррекции восприятия, а именно последнее, в конечном счете, имеет значение в политике.

Английским избирателям задали «вопрос Морено», то есть, куда бы они поставили себя по шкале: (1) англичане, не британцы, (2) более англичане, чем британцы, (3) в равной степени англичане и британцы, (4) более британцы, чем англичане и (5) не британцы, не англичане. Существует четкое соответствие между голосованием за выход и более высоким показателем «англичане» в шкале идентичности.

Так что здесь есть связь между национальной идентичностью и решением выйти, учитывая, что «англичанство» и «британство» – два вида национальной идентичности, хотя и с различными коннотациями.

Но это само по себе ни о чем не говорит. Люди не рассматривали защиту англичанства или, если на то пошло, британства в качестве важной причины для голоса. По всем направлениям, как сторонники выхода, так и сохранения членства были мотивированы качеством жизни, судьбой экономики и состоянием институтов Великобритании, таких как система социального обеспечения, Национальная служба здравоохранения (NHS) и правовая автономия. Голосующие обеих сторон интерпретировали последствия Брэксита по этим вопросам по-разному. Какой бы ни была национальная идентичность, она, похоже, была опосредована этими проблемами. Однако примечательно, что желающие остаться уделяли больше внимания состоянию «экономики в целом», иностранные инвестиции и международное положение Великобритании, в то время как голосующие за выход были более сосредоточены на британских институтах, правах и качестве жизни в Великобритании в частности, наряду с иммиграционным и пограничным контролем. Их общий взгляд на мир и его проблемы кажется более национально ограниченным Великобританией, в то время как желающие остаться, похоже, видят свою судьбу в более широких европейских и глобальных рамках.

Широко и небезосновательно распространено мнение о том, что в течение последних 15 лет процесс передачи полномочий Уэльсу и особенно Шотландии оказал стимулирующее воздействие на английскую идентичность, которая ранее в большей степени растворялась в понятии британство. Но государствообразующие нации Великобритании не движутся вместе к решению проблемы о выходе. В Шотландии, хотя соотношение было не столь сильным, те, кто относил себя более к шотландцам по шотландско-британской шкале идентичности, с большей вероятностью проголосовали за то, чтобы остаться, а не уйти. И Шотландия в целом проголосовала почти два против одного, чтобы остаться, в отличие от Англии и Уэльса. В Шотландии нормализация аргументов о передаче полномочий и независимости включала их связывание с идеей Европы. В результате этого неолиберальное британское правительство стало препятствием на пути развития европейских социал-демократических норм в Шотландии. Эти аргументы, как правило, скрывают ту степень, в которой ЕС сам по себе является своего рода неолиберальным капиталистическим проектом, в котором общее направление движения отходит от социал-демократической модели. Как бы то ни было, в контексте британской политической риторики защита и продвижение шотландских интересов стали в значительной степени согласовываться с европейским проектом (за некоторыми исключениями, такими как рыбная промышленность). Остается неясным, приведет ли Брэксит к отделению Шотландии от Великобритании, что даст этому делу дополнительный толчок и увеличит значительное 45-процентное меньшинство, проголосовавшее за независимость на референдуме 2014 года. Раздражение Шотландии нынешней ситуацией ощутимо в некоторых кругах, но до сих пор опросы общественного мнения не показывают заметного изменения позиции населения в пользу независимости в целом.

Это неудивительно, учитывая сложность и мрачность ситуации. Людям, будь то политические деятели или игроки, очень трудно снова рассматривать вариант независимости Шотландии до тех пор, пока на столе не окажется точная форма Брэксита (например, в качестве члена Европейской экономической зоны или Европейской ассоциации свободной торговли, в рамках Таможенного союза или в соответствии с общими правилами Всемирной торговой организации). Кроме того, несмотря на юридические и конституционные сложности, нестабильное состояние евро все еще делает возвращение в Европу менее привлекательным, а Англия по-прежнему остается крупнейшим торговым партнером Шотландии, с которым в идеале она хочет разделить легкие торговые отношения, если не общее правительство.

Следует признать, что Брэксит, как и деволюция, мобилизует национальную идентичность не только с точки зрения этнической принадлежности и культуры, но и с точки зрения адекватности демократического правления, господства народа над собой. Подобно тому, как поколение шотландцев, как правило, сходилось во мнении, что «радикальная» консервативная политика 1980-х годов, слабо поддерживаемая шотландскими избирателями, была недемократичной и что деволюция была необходимым ответом. Более широкое, но менее заметное поколение сторонников отделения по всей Британии возникло из-за сомнения в демократической легитимности ЕС. Мы можем спорить о том, имеют ли эти люди правильное представление о проблемах, стоящих перед ними, и о доступных им возможностях, но отрицание демократического посыла такого национализма - это акт умышленно неправильного понимания.

I

THE INCREASING INEVITABILITY OF THAT REFERENDUM

Martin Westlake

If the United Kingdom had responded positively to the 9 May 1950 Schuman declaration and if it had subsequently signed the Treaty of Paris establishing the European Coal and Steel Community (admittedly, two very big ‘ifs’), there would surely have been no referendum. When, in May 1945, Winston Churchill, then prime minister, suggested that a referendum be held on whether to extend the life of the wartime coalition until Japan had been defeated, the deputy prime minister, Clement Attlee, refused, declaring, ‘I could not consent to the introduction into our national life of a device so alien to all our traditions as the referendum which has only too often been the instrument of Nazism and Fascism’ (quoted in Bogdanor, 1981, p. 35). The same could surely have been claimed about the 25 March 1957 Treaty of Rome.

Harold Macmillan had only taken over from Anthony Eden at the beginning of that year, but his Conservative government was still sitting on a 60- seat majority. The same, lastly, could surely also have been observed had the UK’s 1961 application not been vetoed by President Charles de Gaulle. Following the October 1959 General Election, Macmillan had been returned with a 100- seat majority. Announcing the application to the Commons, Macmillan declared that ‘no agreement will be entered into until it has been approved by the House’ (1961). The subsequent vote was unambiguous: 313 votes to 4, with the Labour Opposition and some fifty Conservative Members of Parliament (MPs) abstaining. There was no mention of a referendum and no call for one. But that first 1961 move contained significant seeds of future complications.

First, the UK did not apply alone. The Danish and Norwegian economies were so closely tied to the UK’s that they sent in their applications shortly after the UK’s.

Although never a European Free Trade Association (EFTA) member, Ireland’s economy was so closely tied to the UK’s that it anticipated the British application. When de Gaulle rejected the UK’s application at the eleventh hour, the three other applicant countries withdrew their candidatures. A symbiotic relationship had been established – the four would always be seen as a bloc (de Gaulle later dismissively referred to the group as ‘the British and their associates’ (cited in George, 1994, p. 38)) – and all of them, with the sole exception of the UK, had constitutional provisions for the holding of referendums.

Second, any first application for membership of the European Economic Community (EEC) would have been significant. As a major economy and powerful country with a transatlantic tradition, the UK’s application would have been additionally significant.

But for it to bring three other candidate countries in its train would represent a major change. Third, as the July/ August 1961 debate and vote in the House of Commons had demonstrated, the issue of the UK’s relationship with the unfolding European integration process cut through both the main parties, as it has done ever since. This meant inevitably that any future referendum, were it to occur, would almost certainly have to be fought on a cross- party basis.

Lastly, the first application gave rise to a number of phenomena that would become increasingly familiar. A first was the organization of new groups seeking to mobilize public and parliamentary opinion against entry (Richardson, 2016). If the people had been irrelevant to the politicians’ calculations to date, that would no longer be the case: ‘It can […] be safely said that it was with the application that the people came for the first time to be an influential factor in the United Kingdom’s relationship to the Communities’ (Milward, 2012, p. 341). A second phenomenon occurred on 22 November 1962 in the South Dorset by- election. A dissident anti– Common Market Conservative candidate, Sir Piers Debenham, denied the official Conservative candidate, Angus Maude, victory and gifted what had been a safe Conservative seat to the Labour candidate, Guy Barnett – a first example of what was to become a potent political force in the 1990s and again in the 2010s.

When the UK tabled a second application for membership (10 May 1967), the other three countries rapidly followed. These new applications were at first similarly vetoed by de Gaulle (27 November 1967). His successor, Georges Pompidou, had a change of heart, and a 1– 2 December 1969 Summit of the Six agreed that negotiations should start. But when, in early 1972, those negotiations had been successfully concluded and the EEC stood on the cusp of its first enlargement, the French president announced he would hold a referendum on the enlargement package. Ostensibly, Pompidou felt the change to be of such momentous significance that the approval of the French people should be sought. However, ‘it seemed like a political exercise for domestic consumption’ (Berstein and Rioux, 2000, p. 66).

The referendum (23 April 1972), with 68 per cent of those voting in favour of enlargement, was duly followed by a referendum in Ireland (10 May), which approved the constitutional amendment necessary for the Republic to accede, with almost 84 per cent of those voting in favour. Next, on 25 September, Norway held a popular referendum in which, despite a large parliamentary majority in favour of joining, a 53.5 per cent majority voted to reject membership. Lastly, on 2 October 1972, the Danish people voted in favour of membership by a 63.3 per cent majority.

Meanwhile, in the UK, on 28 October 1971, after some six days and 300 hours of debate, the sovereign House of Commons voted in favour of accession, with 356 in favour and 244 against. Thirty- seven Conservative MPs voted against. Sixty- nine Labour MPs, led by Roy Jenkins, voted in favour. The official Labour Party line was to oppose entry ‘on Tory terms’. Pro- accession Labour frontbenchers were instructed to remain silent during the debate – or toe the party line. In July, Edward Heath had rejected the need for a referendum, declaring that the House of Commons had the constitutional sovereignty to decide (Crowson, 2007, p. 38). But this position of insistence on parliamentary sovereignty as being sufficient was taken against a backdrop of apathetic, if not negative, public opinion.

In formal terms, no referendum was held in the UK in 1972 because of the doctrine of the absolute sovereignty of Parliament. But unlike in 1961, there were calls for one.

Already, on 10 December 1969, a Conservative MP, Bruce Campbell, moved a bill arguing that the electors should have the right ‘to decide by way of referendum whether Great Britain should enter the European Economic Community’: ‘The three major parties have all declared themselves to be in favour of this country joining the Common Market. It therefore follows that this question will never be an election issue and the people will have absolutely no chance of ever being able to express their views on it through the ballot box at a General Election’ (Butler and Kitzinger, 1976, p. 10).

Fifty- five MPs voted in favour of the bill. Most notably, however, in April 1972, the anti- Market Conservative MPs Neil Marten and Enoch Powell tabled an amendment to the European Communities Bill calling for a consultative referendum on entry. Labour’s Shadow Cabinet decided to support Marten’s amendment. (Jenkins opposed the policy on principle and resigned as deputy party leader, and many Labour MPs abstained on the division.) Moreover, as has been seen, there were referendums elsewhere on precisely the same issue: in Ireland, Denmark and Norway, and ‘even’ in France.

This raises an interesting counterfactual question: what if the UK had joined alone, in isolation, and there had been no other referendum? There would, then, have been no possibility for the perception to arise that somehow the British people had been ‘cheated’ of their say. There would, in particular, have been no counterexamples of the Danish, Irish and Norwegian people having their say while the British allegedly could not. And there would have been no Norwegian counterexample of popular rejection of membership.

The absence of a written constitution did not help and, indeed, enabled those of that kind of a disposition to indulge in such arguments as that the subsequent 1975 referendum result could not be legitimate because the UK could not vote to stay in something that it had not, in constitutional terms, properly joined. In seeking to avoid such ambiguity, the 1997– 2001 Blair administration would effectively entrench the principle of the referendum in British constitutional life.

The accession negotiations were tough, but from Heath’s point of view there was no doubt that the prize was to be grasped. This determination was epitomized by his all- or nothing, obstacle- clearing role in the 20 May 1971 Paris bilateral summit meeting with Pompidou (Margaret Thatcher Foundation, 2016). With this determined steer from above, the UK had acceded with a tacit acceptance among its negotiators that the entry terms it had been obliged to accept would have to be adjusted/ renegotiated whenever that proved possible (Denman, 1997, p. 233 and pp. 243– 244). Meanwhile, the Labour Party had remained badly split on the issue of membership, and now Harold Wilson, its wily managerial leader, was able to exploit both the manner of the UK’s accession and the terms on which it had entered, to fashion election- winning party unity. The Labour Party’s February 1974 General Election manifesto argued that ‘a profound political mistake made by the Heath Government was to accept the terms of entry to the Common Market, and to take us in without the consent of the British people’ (cited in Denman, 1997, p. 247).

The politicking and calculations that led to the holding of the UK’s 5 June 1975 referendum are well known (see Butler and Kitzinger, 1976, pp. 12– 20). But in the light of what has subsequently occurred, the importance of the 1975 referendum cannot be overestimated.

First, the referendum was the first- ever national plebiscite in British politics. The longstanding eschewal of direct democracy was no more. The principle that a referendum might be held had been acknowledged by Parliament, sovereign though it had always been and would always remain, through the Referendum Act 1975.

Second, no matter what the language used about the consultative nature of any referendum result, the potential for discordance between what a majority of MPs, on the one hand, and a majority of the people, on the other, believed had been irrevocably created.

In 1975, those two majorities happened to concur. In 2016, they did not.

Third, more subliminally, because the first- ever referendum in the UK was a referendum about the UK’s relationship with the European integration process, it created a sort of indelible link. Continued membership of the European Union (EU), it was implied, was an issue of such constitutional and political importance that it necessarily and quite logically could be addressed again by dint of a referendum.

Fourth, as one commentator has recently put it, ‘the vast majority of modern national referendums are about undertaking a new project, whether joining the EU, approving a new constitution or constitutional amendments, becoming a republic or an independent state. In these cases, the referendums invited countries to take a step forward into a new future – one in which life would be better than it had been before’ (Green, 2016). If such a presumption about referendums being perceived as opportunities to step forward were accepted, it would mean that any take- it- or- leave- it referendum about EU membership would imply that leaving might represent an improvement.

Fifth, the referendum device was not associated with accession per se but with the satisfactory nature of reform/ renegotiation and subsequent continued membership. The UK had, for better or worse, already acceded to the EEC. Membership could thus be perceived as having been a fait accompli. The possible linkage of reform and a referendum, meanwhile, was a monster that would not raise its head with successful prime ministers enjoying substantive parliamentary majorities, but would inevitably haunt ‘weak’ prime ministers with small majorities.

Sixth, although there was a clear majority (67 per cent) in favour of remaining, the result was neither a strong one nor a particularly positive one: ‘the verdict was not even necessarily a vote of confidence that things would be better in than out; it may have been no more than an expression of fear that things would be worse out than in’ (Butler and Kitzinger, 1976, p. 280).

Lastly, the referendum and all that had preceded it had not only proven that ‘Europe was now an issue for parliamentary rebellion’ (Crowson, 2007, p. 43) but had legitimized it.

From 1979 until the mid- 1980s, the UK’s relations with the EEC were epitomized by Margaret Thatcher’s combative attitude towards the EU and her determination to win the UK a proportionate budgetary rebate, culminating in the settlement reached at the June 1984 Fontainebleau European Council meeting. The subliminal impression given, once again, was of an unsatisfactory relationship arising out of unsatisfactory terms (unsatisfactorily renegotiated). Meanwhile, in its 1983 election manifesto, the Labour Party, under Michael Foot, pledged to begin negotiations to withdraw from the EU ‘within the lifetime’ of the following Parliament. (It was notably such policy stances that had led Jenkins (now a former European Commission President) and a number of other pro- EEC Labour MPs to break away, in 1981, and establish the Social Democratic Party.)

Thereafter, though Thatcher’s combative attitude continued with the new French president of the European Commission, Jacques Delors, acting as sparring partner, it seemed that Thatcher’s second administration might develop a more constructive role.

After all, the 1986 Single European Act might not have been entirely to Thatcher’s liking, but its core objective of creating a single market by 1992 was a project to which she and her government could not only enthusiastically sign up but also unashamedly champion. The Labour Party, too, under the reformist leadership of Neil Kinnock, was gradually converted to a pro- EU stance, not least through the creation of a flanking ‘social Europe’ that would lead to the 1989 signing of a social charter. But the latter was anathema to Thatcher. On 20 September 1988, she took advantage of a speech to the College of Europe to state, ‘We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain, only to see them re- imposed at a European level with a European super- state exercising a new dominance from Brussels’ (Thatcher, 1988). Frictions steadily grew with her chancellor, Nigel Lawson, and foreign secretary, Geoffrey Howe, over policy towards Europe and particularly towards the European Exchange Rate Mechanism. Thatcher was increasingly sceptical about resurgent moves to create a European single currency. In protest at her interference, Lawson resigned on 27 October 1989, Howe on 1 November 1990, and by 22 November 1990, Thatcher was gone and, in retrospect, another subliminal message had been sent: ‘Europe’ had brought about the downfall of Margaret Thatcher – still a popular figure on the right and considered by many to have been the UK’s greatest post-war prime minister after Churchill. More to the point, Euroscepticism now had a figurehead.

Although Europe had continued to be a source of division and friction within the two main political parties and between them, by the late 1980s membership was a given on both sides of the political divide. But by 1989, history was on the march. On 9 November 1989 the Berlin Wall fell, and it became apparent that Germany would unify and that Europe was about to undergo major geopolitical change. Momentum developed for the European project to respond through deeper political and economic integration. Space precludes a detailed account of the processes that led to the 7 February 1992 signing of the Maastricht Treaty (see, for example, Baun, 1996, and Dyson and Featherstone, 1999), which provided for both political and economic and monetary union (EMU). The Communities became a Union with citizens. Convergence criteria and a timetable were set for the EMU process. The Maastricht Treaty undeniably embodied a series of significant steps forward. The question was whether the UK would take all of those steps together with its fellow Member States. The pragmatic response of the new Conservative prime minister, John Major, was to stay on board as far as possible and to negotiate opt-outs, opt- ins and derogations where the UK could not take those steps. The most significant was the single currency. From the UK’s point of view, there were two basic questions to be answered. Should it give its assent to the creation of a single currency? And, if so, should it be a part of it? The Labour Party’s answer to both questions was ‘yes’ (as was that of the Liberal Democrats). For a long time, Labour had differentiated itself from the Conservatives by calling for ERM membership. But in 1990, Thatcher unexpectedly took sterling into the ERM. The party’s leader concluded that differentiation could only be renewed through conditional support for membership of the currency union. Major’s conclusion was, first, that he could not any more stand in the way of moves to a single currency (his proposals for a parallel currency had gained no traction) but should make sure that the envisaged EMU would be constructed on firm foundations, and, second, that the UK should adopt a wait- and- see attitude to membership for sterling, through an opt- out.

Major’s positions were unacceptable to the Eurosceptics within his party, who believed that the answer to both questions should have been a resounding ‘no’. At the 9 April 1992 General Election, Major’s Conservative Party won a fourth consecutive victory but with a majority of just 21 seats. Major had successfully negotiated and signed the Maastricht Treaty. Now he had to steer its ratification through Parliament. Sterling’s ignominious forced exit from the ERM on 16 September 1992 (‘Black Wednesday’) compounded a sense of outrage about the Treaty’s plans for a single currency. A relatively small group of rebel backbenchers, combined with the behaviour of Eurosceptical ministers and Labour Party tactics designed to cause maximum discomfort for the government (primarily because of the opt- out from the Social Chapter) made the ratification process fraught, leading Major at one stage to call for a motion of confidence. One of the demands of the sceptics was for the Treaty to be put to a referendum (as it was in Italy, Ireland, France and Denmark – whose people voted twice ‘until they got the right answer’). In an echo of Campbell’s 1969 arguments (see above), they pointed to the fact that, since all of the major parties favoured ratification, the British people had been denied any choice in the matter. On 7 June 1993, during the Treaty ratification debate in the House of Lords, the Eurosceptics’ figurehead, Thatcher, gave her voice to those calling for a referendum (1993, pp. 7– 8).

Ultimately, the Maastricht Treaty was ratified and implemented. Major’s government subsequently soldiered on until 1997. European issues seemed never to go away.

Major, who had begun his premiership wishing to put the UK at the heart of Europe, became increasingly Eurosceptical in his pronouncements, but it was never enough for the Eurosceptics and the rebels, who were still determined to force a referendum.

It was in that context, in the run-up to the 1997 General Election, that the referendum Kraken was finally reawoken, as frankly admitted by Michael Heseltine in what he has recently described as being ‘the worst judgement of my political career’. A lengthy discussion took place between Major and Chancellor Ken Clarke, with the prime minister pushing for the prospect of a referendum ‘to achieve the semblance of party unity’.

The discussion moved on to the single currency, and Heseltine suggested that, ‘as we were not going to do other than keep open the option in the light of events at an unpredictable time, we could consider a referendum if, after the election, we decided to join.

This was the formula we agreed and which John subsequently announced. The limitations of the commitment were swept aside by the media. The rest is history, as David Cameron followed much the same route in his bid for the Tory leadership’ (Heseltine, 2016, pp. 19– 20).

This was undoubtedly the turning point that would lead inexorably to the 23 June 2016 referendum. Once the Conservative Party had been returned to the Opposition benches, it rapidly accepted the idea of a referendum on the Constitutional Treaty and then the Lisbon Treaty. But its position could only morph in this way because the European integration process had been accelerated by the historical forces described above. The outcome of each intergovernmental conference was a fresh target at which the referendum camp could aim, whilst underlining the fact that the integration process was gathering speed and heading inexorably in a ‘federalist’ direction, and equally emphasizing the fact each time that the British people had not ‘had their say’. In effect, the Maastricht Treaty’s provisions on a single currency and in particular whether the UK should be in or out, became a proxy for the broader question of whether the UK should remain in, or leave, the Union itself. And when the prospects of sterling joining the single currency faded, one proxy was replaced by another (the Constitutional Treaty) and then another (the Lisbon Treaty).

Major’s referendum commitment did not only open the floodgates for his own party.

It was followed by an avalanche of referendum commitments from the other two mainstream parties. In the case of Tony Blair’s Labour Party (uncertain, though this is now forgotten, of winning a sufficient majority to govern and assuming some sort of coalition arrangement with the Liberal Democrats would be necessary), there was a clear determination not to be outflanked tactically on the single currency issue, but its manifesto also promised referendums on a whole platform of constitutional reform issues (voting system, devolution in Scotland and Wales, London mayor, regional governments). Where referendums were felt to be constitutionally appropriate – one more, on the single currency, did not feel so out of place. In addition to a referendum commitment on the single currency, the Lib Dems generalized their promise to ‘constitutional issues’ and ‘any transfer of power to European institutions’. The latter was the first incarnation of what would later become the ‘referendum lock’.

By the 2001 General Election, the Conservatives had switched to a ‘keep the pound’ stance (and hence the negation of any need for a referendum), but had meanwhile borrowed the Liberal Democrats’ 1997 ‘lock’ concept, promising a referendum if ‘any more of Parliament’s rights and powers’ were ‘surrendered’ to Brussels. With some of its reforms already implemented, the Labour Party now limited itself to two referendum promises – on the voting system and on the single currency. The Liberal Democrats promised both and made an additional referendum commitment for elected regional assemblies.

The Conservatives maintained their stance on the single currency for the 2005 General Election (‘We will not join the euro’) but promised referendums on the EU’s Constitutional Treaty and on a Welsh Assembly. Labour added the EU Constitutional Treaty to its 2001 promises on the voting system and the single currency, whereas the Liberal Democrats limited themselves now to the single currency and the EU Constitutional Treaty. In 2001, the Conservatives further firmed up their commitment on the single currency. Now, they would ‘Never join the euro’. But they not only revisited the referendum lock concept (promising a referendum on ‘any proposed future treaty that transferred areas of power, or competences’) but also promised a referendum on any use of a ‘major’ ratchet clause, as provided by the Lisbon Treaty. Since the Lisbon Treaty’s ratchet provisions were precisely designed to avoid heavy ratification procedures for minor Treaty changes, this promise would effectively prevent any Treaty change whatsoever. Labour added House of Lords reform to its existing commitments on the voting system and the single currency.

The Liberal Democrats similarly promised a referendum on the single currency but now promised a referendum on a national constitution and an in/out referendum ‘the next time a British government signs up for fundamental change in the relationship between the UK and the EU’.

By the 2015 General Election, the Conservatives had sought further to distinguish their position in negating the need to even contemplate referendums, promising ‘No change to the voting system’ and ‘No to the euro’. But it took the final, fatal step in promising an in/out referendum on a negotiated ‘new settlement for Britain in Europe’ before the end of 2017. Labour, meanwhile, which had made a general promise to ‘give more power to people’, now joined the Conservatives in saying ‘no to the euro’, but added a commitment to an in/out referendum on any ‘transfer of powers from Britain to the European Union’. The Liberal Democrats, in contrast, limited themselves solely to promising an in/out referendum on ‘any Treaty change involving a material transfer of sovereignty’. In 1992, none of the three parties promised a referendum on any EU matter (or on anything else). By 2015, all of them were promising in/out referendums on EU membership. Major’s 1997 promise on the single currency had acted as a sort of Sarajevo- like trigger.

During the same period, there was a proliferation of referenda elsewhere on EU matters: Ireland and Denmark voted on the Amsterdam Treaty; Ireland voted (twice) on the Nice Treaty; nine candidate countries held accession referendums in 2004; Denmark (2000) and Sweden (2003) rejected joining the single currency; Spain and Luxembourg approved the Constitutional Treaty, whilst France and the Netherlands rejected it, and further referenda were planned in six other Member States (including the UK); Ireland voted twice (again) on the Treaty of Lisbon; Croatia (2013) voted on accession; Ireland (2012) voted on the Fiscal Compact; Denmark (2014) voted on the Unified Patent Court; Greece voted (2015) on its bailout conditions; Denmark (2015) rejected opting in to the area of Justice and Home Affairs. The quantity not only made the holding of referendums on EU matters seem commonplace but also further highlighted the absence of a referendum in the UK. Moreover, some Member States had rejected Treaties – most significantly, France and the Netherlands rejected the Constitutional Treaty – which frustrated those Eurosceptics who had wanted the UK to put a brake on the integration process. Lastly, a narrative grew about smaller countries being forced to reach ‘the right answer’; the Danish people rejected the Maastricht Treaty – and had to vote again.

Similarly, Ireland rejected the Nice and the Lisbon Treaties and had to vote again on each. The fact that substantive concessions and additional arrangements had been agreed each time was lost in the general impression created by Eurosceptics that the EU was a conspiracy against the publics it purported to serve.

As the inconsistency and changes on the referendum issue illustrate, the varying commitments entered into by the mainstream parties and their leaders were as much about tactics and party management as anything else. The contortions that party leaders had to go through in order to maintain some semblance of party unity or to win tactical electoral advantage led to situations that could be further exploited by Eurosceptics and the pro- referendum camp. Four examples illustrate this point.

During the 1997 General Election campaign, Major, confronted with a rebellion over the single currency, but wanting to keep his two frontbench pro- European ‘big beasts’ (Clarke and Heseltine) on board, declared, ‘Whether you agree with me or disagree with me, like me or loathe me, don’t bind my hands when I am negotiating on behalf of the British people.’ This ‘negotiate and then decide’ stance ‘did not persuade the Euro- sceptics and […] was difficult to sell to the electorate’ (Butler and Kavanagh, 1997, p. 106). In April 2004, in the run- up to the June European elections, Blair made a sudden U- turn on the draft Constitutional Treaty. Until then, the party line had been that the treaty was a cleaning- up exercise and that, despite its title, it did not justify a referendum. Now, suddenly, it did. When news leaked out, ‘party strategists recognized the astuteness of the move. The referendum could not be held until at least autumn 2005, safely after the next General Election, and the Conservatives’ position would enable Mr Blair to turn it into an “in or out of Europe” issue’ (Butler and Westlake, 2005, p. 92). However, a senior Brussels official observed, ‘It’s a strategically brilliant move if you are concerned with British politics through 2005 but arguably strategically disastrous if you are concerned with Britain’s long- term position in Europe’ (White, Guardian, 20 April 2004).

The Constitutional Treaty was subsequently rejected by the French and Dutch electorates, but returned in a different format, after renegotiation, as the Lisbon Treaty, and placed Blair’s successor, Gordon Brown, in an awkward position. On 5 March 2008, despite a rebellion by 29 of its own backbenchers, his government defeated a Conservative proposal to hold a referendum on the Treaty by 311 votes to 248. But Mr Brown ‘sparked anger by refusing to give the British people a say on the deeply unpopular treaty claiming that it was unnecessary because it was “fundamentally different” from the constitution rejected by the French and Dutch three years earlier. […] furious businesswoman Etta Cohen […] said: “You have broken a major manifesto promise. Why should we believe a single word you say?” ’ It was, declared the same newspaper, ‘one of the biggest acts of political betrayal in modern British history’ (Daily Mail, 15 April 2010). As a way of somehow differentiating his position from that of outright support for the Lisbon Treaty, Brown travelled late to Lisbon and signed it alone. The media and the sceptics were not convinced.

The issue meanwhile split the Liberal Democrat party, whose leader, Nick Clegg, had ordered his MPs to abstain from the vote. In the event, a quarter of Lib Dem MPs defied his order and voted in favour of a referendum, with three frontbenchers resigning to do so. Clegg explained that he agreed with the government’s stance on the Lisbon Treaty but instead wanted a referendum on Britain’s EU membership (that is, an in/out referendum) to end ambiguities in the country’s relationship with Europe. ‘The prime minister once said that he would build a wider pro- European movement in Britain’, which would not be achieved by blocking ‘the in- out referendum that the British people really want’ (https:// www.euractiv.com/ section/ future- eu/ news/ uk- mps- reject- referendum- on- eutreaty/).

For his part, then- Opposition leader Cameron declared that Brown’s and Clegg’s decisions meant that ‘people feel cheated and cynical because promises made are promises being broken’ (https:// www.theguardian.com/ uk/ 2007/ dec/ 13/ politics.world).

Less than two years later, Cameron confirmed a complete U- turn on his ‘cast iron guarantee’ that a Tory government would hold a public vote on the controversial treaty; the party chief said the Czech Republic’s decision to ratify the agreement meant he could ‘no more hold a referendum on the treaty than […] a referendum on the sun rising in the morning.’ ‘The Lisbon treaty has now been ratified by every one of the 27 member states of the European Union, and our campaign for a referendum on the Lisbon treaty is therefore over. Why?’ he asked. ‘Because it is no longer a treaty: it is being incorporated into the law of the European Union.’ Cameron said he understood how much the people of Britain would resent the fact there could not be a referendum but he claimed the ‘betrayal’ was the Labour government’s, ‘backed and matched’ by the Liberal Democrats. (Guardian, 4 November 2009)

Promising to ensure such a situation would never arise again, Cameron said that, if elected, he would change the law so that a referendum must be held before any further powers could be passed to the European Union:

We will make sure that this never, ever happens again. Never should it be possible for the British government to transfer power without the consent of the British people. If we win the next election, we will amend the European Communities Act 1972 to prohibit, by law, the transfer of power to the EU without a referendum. And that will cover not just any future treaties like Lisbon, but any future attempt to take Britain into the euro. (Guardian, 4 November 2009)

The impression of these contortions, emphasized by political rhetoric, of promises not kept, was adeptly exploited by Nigel Farage in 2014: ‘The fact that we haven’t had a referendum on this has made people very angry because we keep being promised one, don’t we? Dave (Cameron) even gave us a cast-iron guarantee that “If I become Prime Minister of Great Britain and Northern Ireland there will be a referendum on the Lisbon Treaty”; and then of course he let us down like a cheap pair of braces.’ And, he added, ‘So we are becoming cheesed off because time and again we are promised a referendum and it has not been delivered’ (2014). The 2015 General Election enabled the UK Independence Party (UKIP) and Farage to segue off the back of this argument by pointing to the fact that, despite winning 12.7 per cent of the total vote, UKIP returned only one MP, whereas the Liberal Democrats returned eight MPs having won just 7.9 per cent of the total vote.

No account of the Brexit referendum saga would be complete without mention of the growing role played by the referendum parties. Alan Sked’s Anti- Federalist League and, later, James Goldsmith’s Referendum Party first generated media interest and the latter made some dents in a few marginal constituencies, but as part of its reformist programme Blair’s first administration introduced proportional representation for the 1999 European elections. Following on from the ‘denial’ of a referendum on the Maastricht Treaty, the 1999 introduction of proportional representation (PR) for European elections, coinciding with a historic and record low for turnout in the UK (24 per cent – the record still stands), gave UKIP its first elected representation at the national level, and the return of Eurosceptic representatives in other Member States enabled the party to join a political group within the European Parliament and thus enjoy significant financial and other resources. As Farage happily admitted, Without the European elections, without getting three seats in 1999, without getting the resources that the European Parliament made available to us, without the letters ‘MEP’ after our names, UKIP would never have appeared on Question Time, or Any Questions or any of the major media programmes in this country. So we have always taken the European elections desperately seriously. (2014; emphasis in original) UKIP’s elected presence in one parliamentary forum raised a subliminal question. While critics of the party asked why UKIP was entitled to so much representation in the media when it had so little representation in the House of Commons, those more sympathetic to the party’s arguments could equally reverse the question and ask why UKIP had so little representation in the House of Commons despite having sufficient representation in the European Parliament to merit appearing on such popular programmes.

The elected presence of the party enabled UKIP to force the mainstream parties together in their apparent sameness on the referendum issue and to outflank them by offering a simple and clear choice. It was this perceived threat to vulnerable Conservative backbenchers that forced both Major and later Cameron into referendum promises they would surely rather have avoided if they possibly could have done so.

The 2009 election of two British National Party (BNP) Members of the European Parliament (MEPs) enabled Farage to sanitize his party and his cause. Despite playing the immigration card to the hilt and in a way that would have been considered toxic in the recent past in British politics, Farage avoided any practical alliance with Marine Le Pen’s Front National and was therefore able to distinguish himself from the ‘Far Right’ at home and abroad: ‘I do not want the voice of Euroscepticism across Europe to be the voice that is led by Marine Le Pen or others far worse than her […] I think it is really, really important that the Eurosceptic voice is seen to be something that actually believes and embodies liberal democracy’ (2014).

Moreover, as UKIP’s momentum grew, the party was increasingly able to use its binary message to turn the European elections into a proxy for the ‘denied’ referendum.

As Farage put it in 2014, ‘I think some people will choose to use these European elections, in the absence of a referendum, as their means of expressing the word “no” ’ (2014).

The pro-referendum camp was assisted by two further developments that effectively constitutionalized the use of referendums. The more important was the 2000 Political Parties, Elections and Referendums Act, part of the raft of the first Blair administration’s constitutional reforms, which codified referendum campaigns and the conduct of referendums.

The second was the European Union Act (2011), which institutionalized the referendum lock that Cameron had promised after his ‘U- turn’ embarrassment about the Lisbon Treaty. There was now no constitutional reason why the country should not hold a referendum on some matter deemed appropriate by Parliament.

One other issue tends to get overlooked in the referendum context: the euro crisis and its ramifications. In her November 2010 speech to the College of Europe, German chancellor Angela Merkel declared, ‘We need a mechanism that can manage crises and that is anchored in the Treaty. That’s why we have decided on a limited Treaty amendment which we intend to discuss in December.’ In his 23 January 2013 Bloomberg speech, Cameron declared that

At some stage in the next few years the EU will need to agree on Treaty change to make the changes needed for the long term future of the euro and to entrench the diverse, competitive, democratically accountable Europe that we seek. I believe the best way to do this will be in a new Treaty so I add my voice to those who are already calling for this. My strong preference is to enact these changes for the entire EU, not just for Britain. But if there is no appetite for a new Treaty for us all then of course Britain should be ready to address the changes we need in a negotiation with our European partners.

As we now know with the benefit of hindsight, Cameron was erroneously convinced that Treaty reform was considered both necessary and imminent. Since a destabilized eurozone was not in the British economy’s interests, and since he had somehow to overcome the menace of being outflanked by UKIP, he hoped to make a virtue out of two necessities. But as Merkel pragmatically withdrew from a risky encounter with increasingly Eurosceptical public opinion, Cameron found himself marooned. In a bid to maintain party unity and electoral advantage, he painted himself further into the corner with his 2015 General Election manifesto promise of renegotiation followed by an in/out referendum by 2017, perhaps in the hope that a renewed coalition with the Liberal Democrats would prevent him from honouring such a commitment. In the event, his outright election victory meant that he had to honour his manifesto pledge. The present chapter deliberately overlooks the subsequent near- term issues: the renegotiation, the settlement, the timing of the campaign, the tactics. These have been the primary concern of commentators and pundits, but they seem all to have overlooked one stark truth: in the 2015 General Election, all three mainstream political parties offered the electorate an in/ out referendum. By the end, all that divided them were the conditions and the timing.

To conclude, the principle of a referendum was first legitimized, then constitutionalized and, simultaneously, popularized. What was once a theoretical though radical option is now an accepted element in the constitutional toolbox: referenda are no longer rare nor exceptional. The use of the referendum is a growing phenomenon worldwide and not just limited to Western Europe nor, indeed, to the EU nor the UK (Qvortrop, 2014). And the referendum, rather than the general election, has increasingly become a primary vector for electorates to express preferences on European issues (Hobolt, 2009).

The 23 June 2016 referendum was not only ‘about’ Cameron’s 2013 decision, nor was it only about the Conservatives and nor, ultimately, was it only about the UK. The UK’s mainstream parties had been toying with the idea since before the UK even joined the EEC in 1973 and had increasingly played with it after 1993. Indeed, the most proximate triggers for the slide down to 2016 were the quantum leaps in the Maastricht Treaty (citizenship, the single currency, the Social Chapter) combined with slim parliamentary majorities and the rise of referendum parties – aided by the introduction of PR for European elections and the onstitutionalization of referenda. The increasing incidence of referenda of various sorts elsewhere in the EU further encouraged the idea that in the UK it could, or should, be ‘only a matter of time’.

Indeed, only by taking an exceptionally short- term view can one argue that the 2016 referendum was a purely Conservative affair. Just 30 years after one great Labour leader (Attlee) had declared the idea anathema, another (Wilson) had made the promise a major plank of his electoral manifesto. Twenty- six years later, another (Blair) had enshrined the principle in the constitution (having already promised referenda on the single currency and the constitutional treaty). Just 13 years after that, and 39 years after Wilson’s commitment, Ed Miliband had promised an in- out referendum in the event of any further transfer of sovereignty.

Perhaps it was this underlying sense of inexorability across the mainstream political divide that led Craig Oliver, Cameron’s former communications director, to insist in an interview that it was ‘naпve to suggest the government had not needed to call the referendum, adding: “You could either deal with it now or the reality is it would pop up again in a few months or a few years” ’ (BBC, 2016).

Taking the longer view about the UK’s relationship with the European integration process reveals a number of underlying trends, linking together events and developments over many years that collectively were leading, with increasing inexorability, to a second referendum on EU membership. If not, at first, inevitable, those trends became increasingly so. They were also, for anybody who cared to take that longer view, increasingly discernible. But generations of British politicians, condemned to live in the short- term environment of electoral cycles and pragmatic party management, were seemingly oblivious to them.

‘Europe’ was seen as something ‘over there’, an occasional and mostly irritating intrusion erupting into domestic politics, rather than a constant presence and process. The result was a disproportionate emphasis on reaction rather than action, on tactics rather than strategy and, perhaps, on international relations adventures rather than patient diplomacy closer to home. Not even Thatcher and Blair, despite long periods in office and large majorities, were able to develop and maintain a coherent EU policy. The probable truth is that the UK never managed to achieve escape velocity from the dynamics of the 1950– 1970 period.

One last counterfactual question must remain tantalizingly unanswered: if the UK had held a referendum on the Constitutional Treaty and, as the polls suggested at the time, rejected it (as did the French and the Dutch), would that have been a more calamitous scenario than the UK voting to leave in 2016? Put another way, if the UK electorate had already rejected something about the EU, if it had put a metaphorical foot down and said, ‘so far and no further’, if it had managed ‘at last’ to have a say on something, would it still have felt sufficiently strongly to vote to leave the EU altogether?

Note

The views expressed in this chapter are entirely personal. I am indebted to my good and longstanding friend and colleague Anthony Teasdale, not only for his comments, criticisms and suggestions of an earlier draft of this chapter but also for many conversations and discussions, over many years, on the vexed (for us) subject of why and how the UK seemed never able to achieve ‘escape velocity’ (see the concluding section).

II

VOX POPULI: NATIONALISM, GLOBALIZATION AND

THE BALANCE OF POWER IN THE MAKING OF BREXIT

Jonathan Hearn

Today the term ‘vox pop’ most commonly refers to those snippets of opinion from people ‘on the street’ heard and seen on radio and television. We had many of these from those who would turn out to be part of the small majority for leave in the run- up to the Brexit referendum on 23 June 2016. Two main themes often repeated in these snippets were that people wanted to limit levels of immigration seen to be out of control, and that they wanted take back control over the laws by which they were governed. In both cases, behind fears of and resentments towards immigrants and European Union (EU) bureaucracy, lies a fundamental feeling of lack of control, of powerlessness. We need to understand this. The phrase vox populi, vox Dei (the voice of the people is the voice of God), or simply vox plebis (voice of the people) has a long history in English politics, serving the critiques of centralized power offered by medieval archbishops, Levellers and Whigs in turn (Maloy 2013: 124– 126). David Hume famously claimed that ‘it is […] on opinion only that government is founded’ (1985: 32– 33), by which he meant that centralized power can never ultimately force submission of a large mass of people. It relies either on active support or at least willing acquiescence. Either way, the point is that people are ruled through opinion, and opinions matter. The Brexit referendum gave a large portion of the British population that felt its opinions were disregarded, a single, highly constrained opportunity to express their views, and their resentment.

This chapter attempts to place the call for Brexit and what we know about those who voted for and against it in the context of concepts of nationalism, globalization and, most crucially, the evolving balance of power in society. The first two are necessary for framing this event, but the third gives us more analytic purchase on the general course of events. After considering Brexit from these three angles, I return to questions of public opinion and ideology, and their role in misrepresenting that general course of events and facilitating Brexit.

The Divide

Lord Ashcroft’s polls provide a good initial portrait of the leavers and remainers and what tends to differentiate them (Ashcroft 2016). The younger you were, the more likely you were to vote remain. Higher education and professional and managerial employment were also markers of remain preference. Those identifying as Asian, black or Muslim were much more likely to vote remain. Those who supported the Labour Party, Liberal Democrats, Greens or the Scottish National Party (SNP) were also much more likely to choose remain. Conversely, leavers were more likely to be older, retired or otherwise out of employment. Those whose education ended at secondary school and who are at the lower end of the income scale in skilled, semi- skilled and unskilled manual occupations were much more likely to vote leave. Fifty- eight per cent of those identifying as Christian voted to leave. Conservative and UK Independence Party (UKIP) supporters made up the bulk of leave voters, 40 per cent and 25 per cent respectively.

In regard to reasons given for voting choices, the top two reasons given in Ashcroft’s poll by the remainers, in order of priority, were that the risks were too great to ‘things like the economy, jobs and prices’, and that membership of the EU while being out of the euro and the Schengen area was ‘the best of both worlds’. Leavers in contrast gave these first and second reasons: ‘the principle that decisions about the UK should be taken in the UK’, and that leaving offered ‘the best chance for the UK to regain control over immigration and its own borders’.

Nationalism

Nationalism is clearly an aspect of these events, but if we are going to use this concept to make sense of events, we need to be clear about what we mean by it. Using it as a covering term for objectionable ethnic chauvinism will not do. I suggest we should think of nationalism as ‘the making of combined claims, on behalf of a population, to identity, jurisdiction and territory’ (Hearn 2006: 11; emphasis in original). By this definition, both sides of the Brexit debate were mobilizing nationalist ideas, but they disagreed about who we think we are and whether we have sufficient rule over ourselves, within the British territory in question. Far from being the antithesis of democracy, nationalism develops historically in the modern period as its concomitant. The wave of eighteenth and nineteenth- century revolutions that promised variations on ‘the rule of the people, by the people’ created a world where the questions of who exactly the people are and what do they want, were permanently on the table, and routinely contested. The various institutions of democracy (parliaments, parties, elections, referenda) are rough- and- ready devices for steadily translating those questions and that contest into something manageable and relatively stable. Nationalism and democracy are joined at the hip. There are indeed a variety of answers that get posed to the fundamental questions of nationalism, some more ‘ethnic’ and some more ‘civic’, and any complex society is likely to have shifting mixtures of both of these in play (Yack 1999). The Brexit outcome reveals a certain polarization between these two types, particularly in England and Wales. But it is all nationalism on both sides nonetheless.

As the responses to the Ashcroft poll indicate, worries about the effects of immigration were an important, but secondary, aspect of what motivated leavers, a matter of much greater importance to a portion of the leave voters than the whole. Clearly there is an element of xenophobia, of nationalism as threatened British/ English ethnic identity involved here. In some pre- referendum debates there was the mythical claim that immigrants are sponging benefits off the state, and some strains of plain old racism in the society were feeding into the leave argument. But such views were complexly intertwined with a more nuts and bolts economic argument, however questionable. That was that immigrants, despite their contributions to the economy through work and taxes, were displacing an indigenous working class from its rightful employment as well as access to residences and school places and so on. If true, this would be a very legitimate grievance.

However, there is limited evidence that such displacement has been happening, and most research has suggested that the impact of EU migrants in this regard is negligible.

But it appears that government and various pieces of research were more effective at countering the argument than actually correcting the perceptions, and it is the latter that ultimately matters in politics.

English voters were asked the ‘Moreno question’, that is, where they placed themselves on a scale: (1) English not British, (2) more English than British, (3) equally English and British, (4) more British than English and (5) British not English. There was a strong correspondence between voting to leave and a higher ratio of ‘English’ in one’s identity.

So here there is a connection between national identity and the leave vote, allowing that Englishness and Britishness are both kinds of national identity, albeit with different connotations.

But that in itself does not get us very far. People did not give protecting Englishness, or for that matter Britishness, as an important reason for their vote. Across the board, both leavers and remainers were motivated by quality of life, the fate of the economy and the state of UK institutions such as its welfare system, the National Health Service (NHS) and legal autonomy. Voters on either side tended to interpret the implications of Brexit for these issues differently, and whatever national identity is, it seems to have been mediated by these concerns. It is noticeable, however, that remainers placed more emphasis on the state of the ‘economy as a whole’, inward investment and the UK’s international standing, while leavers were more focused on those UK institutions and rights and quality of life in the UK in particular, along with immigration and border controls. Their general view of the world and its problems appears more nationally bounded by the UK, while the remainers seem to see their fortunes in a wider European and global frame.

It is widely believed, with some good reason, that the process of devolution to Wales and especially Scotland, has, over the last 15 years, had a stimulating effect on an English identity previously more submerged in Britishness. But the constituent nations of the UK do not move together on the Brexit issue. In Scotland, while the correlation was not as strong, those placing themselves at the Scottish end of a Scottish- British identity scale were more likely to vote to remain rather than to leave. And Scotland as a whole voted almost two to one to remain, in contrast to England and Wales. In Scotland, the normalization of devolution and independence arguments has involved connecting these to the idea of Europe, casting neo- liberal British government as an obstacle to developing a European social democratic normalcy in Scotland. These arguments tend to obscure the degree to which the EU is itself a kind of neo- liberal capitalist project, in which the overall direction of travel is away from the social democratic model. Be that as it may, in the context of British political rhetoric, the defence and promotion of Scottish interests has become largely aligned with the European project (with some exceptions such as the fishing industry). It remains to be seen whether Brexit will lead to the departure of Scotland from the UK, giving this cause an extra push and adding to the large 45 per cent minority that voted ‘Yes’ to independence in the 2014 referendum. The exasperation in Scotland with the present situation is palpable in some quarters, but so far polls show no discernable movement toward a pro-independence position in the population as a whole.

This is not surprising given the complexity and murkiness of the situation. It is very difficult for people, whether politicians or punters, to contemplate the Scottish independence option again until the exact form of Brexit is on the table (for example, as a member of the European Economic Area or the European Free Trade Association, as part of a customs union or under general World Trade Organization rules). Moreover, setting aside the legal and constitutional complexities, the embattled state of the euro still makes rejoining Europe less attractive, and England is still Scotland’s largest trading partner, with which one ideally one wants to share easy trade relations, if not a common government.

It has to be appreciated that Brexit, like devolution, mobilizes national identities not simply in terms of ethnicity and culture but also in terms of the adequacy of democratic government, of people’s rule over themselves. Just as a generation of Scots tended to converge on the view that the ‘radical’ Conservative policies of the 1980s, weakly supported by Scottish votes, were undemocratic, and that devolution was a necessary response, a wider yet more hidden generation throughout Britain of leave voters has been moved by doubts about the democratic legitimacy of the EU. We can argue about whether these people have the right understanding of the problems that confront them, and the options available to them, but to deny the democratic impulse behind this nationalism is an act of willful misrecognition.

1. Европейские сообщества - Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) и Европейское сообщество по атомной энергии (ЕВРАТОМ), впоследствии ставшие основой Евросоюза – *Здесь и далее прим. переводчика.* [↑](#footnote-ref-1)
2. В Великобритании; избрание нового члена парламента по причине ухода или смерти прежнего. [↑](#footnote-ref-2)