

NEGOCJACJE AKCESYJNE

*Wnioski z doświadczeń Austrii, Finlandii,
Norwegii i Szwecji*

Opracowanie wykonano w ramach programu Phare-Sierra
na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

Wydawca: Kolegium Europejskie – Natolin

Nakład: 500 egz.

Wydrukowano w kwietniu 1999 r.

Copyright ©: Program Phare/Sierra

Centrum Europejskie Natolin

Książka została sfinansowana z funduszy programu Phare/Sierra

Druk: NAJ COMP s.c.

ISBN 83-910358-2-4

Spis treści

WSTĘP	5
METODA BADAWCZA	5
MODEL TEORETYCZNY	5
NORMATYWNY MODEL NEGOCJACJI AKCESYJNYCH	6
1. Zmienne bezpośrednio wpływające na wybór strategii	7
Źródła konfliktów w negocjacjach akcesyjnych	8
2. Zmienne mające bezpośredni wpływ na akceptację umowy przez ratyfikatorów	9
GENEZA PROCEDUR NEGOCJACYJNYCH	11
Negocjacje brytyjskie	13
Metody i strategie „wymuszania” kompromisów	16
NEGOCJACJE W SPRAWIE ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ O KRAJE NALEŻĄCE DO EUROPEJSKIEGO OBSZARU GOSPODARCZEGO (EEA)	20
AUSTRIA	24
PODSTAWOWE INFORMACJE	24
WNIOSK O PRZYJĘCIE DO WSPÓLNOT I NEGOCJACJE EEA	25
WEWNĘTRZNA ORGANIZACJA NEGOCJACJI	26
NEGOCJACJE AKCESYJNE	28
WYNIK NEGOCJACJI	30
RATYFIKACJA TRAKTATU	31
POLITYKA INFORMACYJNA	31
LOBBING I ZEWNĘTRZNA KAMPANIA INFORMACYJNA	34
FINLANDIA	35
PODSTAWOWE INFORMACJE	35
ROZPOCZĘCIE NEGOCJACJI	35
ORGANIZACJA NEGOCJACJI W FINLANDII	36
GRUPA NEGOCJACYJNA KOMISJI EUROPEJSKIEJ	38
NEGOCJACJE	38
STRATEGIA NEGOCJACYJNA FINLANDII	40
WYNIK NEGOCJACJI W KWESTIACH WRAŻLIWYCH	41
REFERENDUM	42
NAJTRUDNIEJSZA KWESTIA: ROLNICTWO	42
GŁÓWNE PROBLEMY NEGOCJACJI O ROLNICTWIE	45
WYNIK NEGOCJACJI O ROLNICTWIE	46
NIEFORMALNE NEGOCJACJE	46
NEGOCJACJE NIEFORMALNE PROWADZONE PRZEZ RZĄD I GRUPĘ NEGOCJACYJNĄ	46
NIEFORMALNE NEGOCJACJE PROWADZONE PRZEZ FIŃSKĄ DELEGACJĘ DO UE W BRUKSELI	47

WNIOSKI Z NEGOCJACJI	50
CIEKAWY ROZWIĄZANIA NIEKTÓRYCH KWESTII	50
REFLEKSJE DOTYCZĄCE NEGOCJACJI	51
POLITYKA INFORMACYJNA RZĄDU	52
FIŃSKI ODDZIAŁ INFORMACJI O INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ	52
BUDŻET A POLITYKA INFORMACYJNA RZĄDU	53
OCENA POLITYKI INFORMACYJNEJ RZĄDU	53
ORGANIZACJE POZARZĄDOWE I INNI GRACZE	53
PARTIE POLITYCZNE I PRZYWÓDCY POLITYCZNEJ OPOZYCJI	54
ROLA ŚRODKÓW MASOWEGO PRZEKAZU	54
KAMPANIA PRZECIWKO CZŁONKOSTWU: „ALTERNATYWA DO UE”	55
KAMPANIA NA RZECZ CZŁONKOSTWA: „TAK EUROPIE – LEPSZA ALTERNATYWA”	55
SZWECJA	57
WSTĘP	57
ROZPOCZĘCIE NEGOCJACJI	57
ORGANIZACJA NEGOCJACJI	58
ETAPY NEGOCJACJI	60
OPINIA PUBLICZNA PRZED REFERENDUM	64
POLITYKA INFORMACYJNA	64
ZAKOŃCZENIE	66
NORWEGIA	67
INFORMACJE PODSTAWOWE	67
POCZĄTEK NEGOCJACJI	67
ORGANIZACJA NEGOCJACJI	68
PROBLEMOWE OBSZARY NEGOCJACJI	72
OCENA REZULTATÓW NEGOCJACJI	74
OPINIA PUBLICZNA PRZED REFERENDUM	75
POLITYKA INFORMACYJNA	75
WNIOSKI	78
WNIOSKI	79
1. WEWNĘTRZNA ORGANIZACJA NEGOCJACJI	79
Skład grupy negocjującej	79
Wielkość grupy	79
Instytucjonalne zakotwiczenie zespołu	80
2. NEGOCJACJE W BRUKSELI	80
Inność negocjacji akcesyjnych	80
Umiejętności negocjatorów	81
SUGESTIE CO DO DAJSZYCH BADAŃ	83
ANEKSY	85

WSTĘP

Celem tej analizy jest uzyskanie jak najpełniejszego obrazu współzależności między przedmiotem negocjacji, strategią negocjacyjną, kontekstem socjo-politycznym a wynikiem negocjacji (jakością umowy). Naszym zamiarem jest przedstawienie wniosków wynikających z doświadczenia osób zarządzających tymi szczególnymi negocjacjami. Dlatego też przed przystąpieniem do opisu przypadków przedstawimy model teoretyczny (normatywny), służący uporządkowaniu zmiennych ważnych dla zarządzania procesem. Następnie zmienne te zostaną prześledzone w procesie wewnątrz każdej z negocjacji, by wreszcie dojść do wniosków natury ogólniejszej, będących podsumowaniem przedstawionych doświadczeń.

Przyjęcie tej perspektywy wiąże się z pewnym utrudnieniem, które wymaga wyjaśnienia: otóż model zakłada możliwość świadomego zarządzania (wywierania wpływu) na bardzo szeroką grupę zmiennych. Oznacza to, że w trakcie zbierania informacji będziemy się starali ustalić, jak zarządzano poszczególnymi zmiennymi. Może się jednak okazać, że w danym przypadku pewne zmienne wcale nie były uwzględniane przez negocjatorów, albo z racji uznania ich wówczas za nieistotne, z powodu nieświadomości tego, jak ważne mogą być, albo też ostatecznie z powodu braku możliwości administracyjnych lub finansowych. Inaczej mówiąc, istnienie modelu normatywnego opisującego zmienne, którymi można (lub należy) zarządzać, nie oznacza, że faktycznie nimi zarządzano w każdym przypadku.

Metoda badawcza

Materiały do analizy pochodzą z dwóch źródeł: (1) dokumentacji pisanej, zawierającej opis przypadków, wyniki negocjacji i zmiany postaw aktorów oraz (2) wypowiedzi negocjatorów uzyskane w trakcie wywiadów oraz innych ich wypowiedzi na temat ich doświadczeń z negocjacji akcesyjnych.

Lista osób, które udzieliły nam wywiadów, oraz dokumenty i materiały omawiane znajdują się w aneksach.

Model teoretyczny

Negocjacje to proces wymiany informacji między autonomicznymi współzależnymi podmiotami, którego celem jest uzgodnienie podziału dóbr deficytowych lub koordynacja działań służących osiągnięciu obopólnych korzyści.

Klasyczne modele negocjacji międzynarodowych (*bargaining models*) opisują dwustronną wymianę informacji, najczęściej w sytuacji konfliktu interesów oraz w sytuacji, gdy jakość umów zależy przede wszystkim od elit politycznych. W zdecydowanej większości przypadków przedmiotem negocjacji jest umowa o określonej (jasno zdefiniowanej) wartości, a jej realizacja jest określona w czasie (zamknięta perspektywa czasowa). Nowsze modele opisowe oparte na teorii gier zmieniają znaczenie pojęcia „konflikt interesów”, wprowadzając rozróżnienie między grami o sumie zerowej a grami o sumie niezerowej, co w konsekwencji prowadzi do zmiany sposobu myślenia o perspektywie czasowej, stabilności i dynamiczności umów. Jednak i w tym przypadku „gra” jest tradycyjną grą, choć zmie-

nia się świadomość partnerów (już nie przeciwników) co do charakteru współzależności.

Analiza negocjacji akcesyjnych z tej perspektywy jest niemożliwa: umowa jest nieograniczona w czasie (otwarta perspektywa czasowa), przedmiot negocjacji jest tylko pozornie dobrze zdefiniowany (*acquis communautaire*), ponieważ w rzeczywistości chodzi o integrowanie całych społeczeństw, a więc przedmiot w istocie rzeczy jest „nie-skończenie wielki” – stopień przyszłej integracji nie jest zdefiniowany przez dzisiejszy *acquis*. Kolejna bardzo ważna różnica polega na tym, że nie są to negocjacje ani dwustronne, ani wielostronne, ale „wielo-dwustronne”, odbywające się formalnie między krajem kandydującym a Unią, a nieformalnie między krajem kandydującym a wszystkimi krajami członkowskimi.

Kolejna bardzo istotna różnica polega na tym, że tradycyjne założenie o rozpoczęciu negocjacji w wyniku postrzegania konfliktu interesów też tu się nie sprawdza. W tym przypadku strony podejmują negocjacje, ponieważ postrzegają możliwość współpracy i potencjalnych korzyści z niej wynikających, a nie z powodu lub z obawy przed konfliktem.

Modele opisowe (zwłaszcza mikrostrukturalne), oparte na teorii gier, są bardzo przydatne do opisu wycinków tych negocjacji tam, gdzie jednostka znajduje się w sytuacji dylematu organizacyjnego. Na przykład, kiedy zachodzi rozbieżność między interesem osobistym a interesem reprezentowanej organizacji lub między interesem organizacji a tożsamością (np. interesem „narodowym”). Bardzo szczególny przypadek dylematu organizacyjnego w przypadku negocjacji akcesyjnych to dylemat (Komisji Europejskiej) wynikający z rozbieżności postrzeganej między dzisiejszym interesem Unii i jej państw członkowskich a interesem przyszłej (rozszerzonej) Unii z nowymi państwami członkowskimi, wchodzącymi wtedy do kategorii MY.

Do naszych celów potrzebny jest model normatywny, który w odróżnieniu od modeli opisowych pozwoli ocenić to, co zrobiono, aby móc wyciągać wnioski o tym, jak należy postępować. Dlatego też proponujemy spojrzeć na negocjacje akcesyjne z perspektywy organizacyjnej.

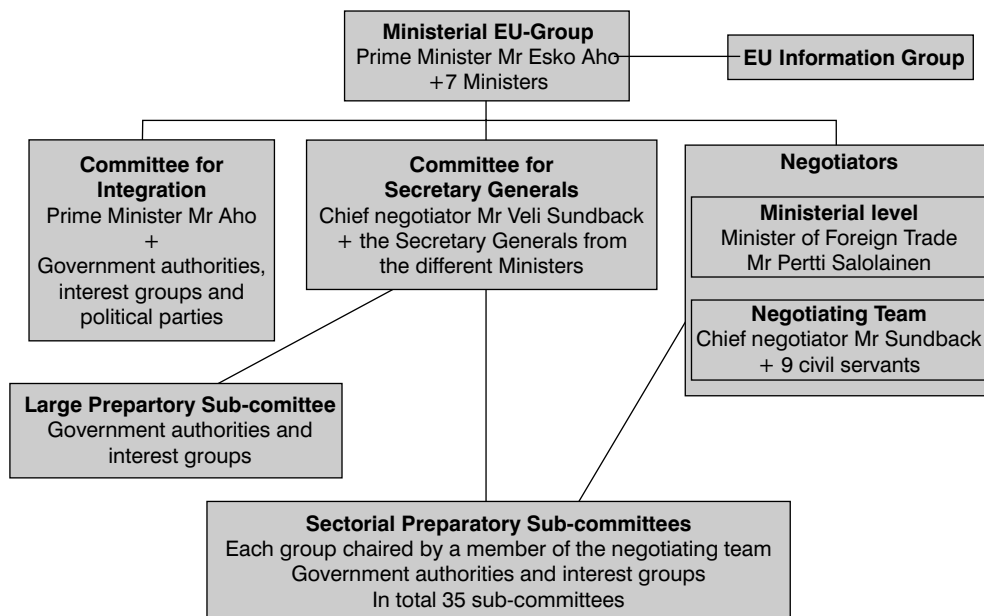
Normatywny model negocjacji akcesyjnych

Zakładamy, że w negocjacjach akcesyjnych liczba i wielkość poruszanych kwestii, jak i różnorodność grup społecznych zainteresowanych (dotkniętych) poszczególnymi rozwiązaniami, tworzą konstelacje różnych problemów, które wymagają bezpośrednio zarządzania przez negocjatorów. Jakość zarządzania, o której świadczy porozumienie, przejawia się: (1) w tym, jakie są warunki osiągnięte w dniu podpisania umowy; (2) w stabilności umowy (mierzonej poparciem grup społecznych dla umowy) oraz (3) w jej dynamiczności (mierzonej faktycznym zintegrowaniem gospodarki i społeczeństwa danego kraju z Unią).

Zmienne nas interesujące można kategoryzować w zależności od tego, w jakim stopniu wpływają one na wybór strategii i na zachowanie stron przy stole negocjacyjnym, a w konsekwencji tego – na jakość porozumienia.

Staraliśmy się więc uzyskać informacje o działaniach podjętych w opisanych obszarach:

Mikro- i makrokosmos negocjatora



1. Zmienne bezpośrednio wpływające na wybór strategii

Zarządzanie interakcją przy stole negocjacyjnym, w Brukseli. W największym skrócie chodzi o zmienne „dyplomatyczne”, decydujące o tym, w jakiej kolejności, kiedy i co jest negocjowane w Brukseli. Świat dyplomacji nie lubi niespodzianek, dlatego jest niesłuchanie ważne, by negocjatorzy zarządzali tymi wydarzeniami tak, by przewidzieć i wpływać na to, co i kiedy się stanie. Aby maksymalizować korzyści z formalnych procedur, należy dążyć do wywierania maksymalnego wpływu na „treść” konferencji, najczęściej przez:

- ukształtowanie dynamiki czasowej,
- współkształtowanie „rozkładu jazdy”, czyli kolejności otwarcia rozdziałów podczas konferencji,
- zarządzanie formalnym i nieformalnym obiegiem informacji,

- wybory taktyczne,
- zarządzanie negocjacjami dwustronnymi.

Zarządzanie negocjacjami „w domu”:

- budowanie sprawnej struktury organizacyjnej, zdolnej wspierać cały proces,
- godzenie sprzecznych interesów,
- ustalanie hierarchii ważności kwestii,
- uzgodnienie celów i stanowisk,
- budowa tzw. pakietów i/lub alternatywne rozwiązania,
- kontrola komunikacji,
- koordynacja działań,
- utrzymanie spójności strategii.

Źródła konfliktów w negocjacjach akcesyjnych

Negocjacje akcesyjne, jak już mówiliśmy, charakteryzują się tym, że są podejmowane przez strony uznające, że współpraca może dać im zdecydowanie więcej korzyści niż konfrontacja czy rywalizacja. Jednak istnieje wiele sytuacji i mechanizmów psychologicznych powodujących, że wbrew temu założeniu, negocjacje przybierają charakter walki, w trakcie której zachowanie aktorów jest wręcz agresywne. Zarządzanie całym procesem negocjacyjnym – zarówno w kraju, jak i wobec Unii – polega przede wszystkim na rozwiązywaniu problemów, które są potencjalnymi źródłami konfliktów i mogą wpływać na jakość porozumienia, a nawet niweczyć możliwość współpracy. Do uporządkowania tych potencjalnych źródeł konfliktu warto je sklasyfikować.



Rys. 1

Jednym z najczęstszych źródeł konfliktu jest rozbieżność w sposobie zbierania i interpretacji danych oraz oceny ich ważności. Jako przykład niech posłuży twarz kobiety z rysunku nr 1. Konflikty wynikające z odmiennego postrzegania informacji to konflikt danych. Podobny byłby konflikt między dwiema osobami, które nie uzgadniają skali pomiaru temperatury, a zaczynają się kłócić o to, ile jest stopni.

Każda negocjowana kwestia jest oceniana przez każdą ze stron swoją miarą. Dzieje się tak nie tylko między stroną kraju kandydującego a Unią, ale także między np. ministerstwami mającymi uzgodnić priorytety negocjacyjne. Warto zwrócić uwagę, że pierwszy etap negocjacji akcesyjnych, czyli *screening*, ma spowodować, by negocjatorzy „mówili o tym samym”, ponieważ właśnie w trakcie tego „ćwiczenia” uzgodnili, co jest ważne, jak zbierać informacje i jak je oceniać.

Drugie źródło konfliktu wiąże się z historią wzajemnych stosunków – uprzedzenia, stereotypy, oczekiwania. Są to niesłuchanie ważne i częste konflikty, choć w świecie poprawności politycznej absolutnie negowane. Tego typu konflikty będziemy w tej pracy nazywać konfliktami relacji. Postrzeganie drugiej strony ma wpływ na to, czy „widzi się” ją blisko nas, czy dalej. Utrudnia to zatem lub ułatwia zdobywanie informacji i zarządzanie całym procesem negocjacyjnym.

Podział władzy (jako podział „towaru wiecznie deficytowego”) jest częstym źródłem konfliktów. Negocjacje akcesyjne wymuszają powstawanie dodatkowych struktur wewnętrzpaństwowych (choćby Komitet Integracji Europejskiej), czyli zmianę alokacji władzy (możliwości wpływu) w polityce zagranicznej – tu może powstać konflikt utrudniający zarządzanie negocjacjami. Rzecz jasna, struktura władzy w samej Unii jest formalnie przedmiotem negocjacji akcesyjnych. W każdym razie, kiedy będziemy mówić o konflikcie strukturalnym, będziemy mieli na myśli właśnie takie konflikty.

Jawny i ostateczny cel negocjacji akcesyjnych to koordynacja działań i podział dóbr materialnych. Konflikty związane z rzeczywistymi trudnościami przy opracowaniu rozwiązań zadowalających wszystkich równocześnie w tym zakresie to konflikty interesów. Dotyczy to przede wszystkim podziału materialnych dóbr deficytowych i alokacji środków finansowych, choć może dotyczyć również niematerialnych dóbr, takich jak zapewnienie poczucia bezpieczeństwa lub autonomii.

Ostatnie źródło konfliktów, o którym będzie mowa, to wartości abstrakcyjne (moralne, ideologiczne, religijne). Są to konflikty przybierające charakter binarny (zero – jedynkowy). Wartości są nienegocjowalne. Negocjacje akcesyjne opierają się na wspólnych wartościach dotyczących demokracji, kooperacji i praw człowieka. Ktoś, kto ich nie uznaje, wcale nie bierze w nich udziału. Inne wartości, o ile nie wchodzą w konflikt z poprzednimi, są wewnętrzną sprawą państwa. To w obszarze wewnętrznej polityki mogą się pojawić grupy społeczne uznające za przeszkodę w integracji wartości abstrakcyjne, utrudniające osiągnięcie celu przez negocjatora.

2. Zmienne mające bezpośredni wpływ na akceptację umowy przez ratyfikatorów

Wynik negocjacji podlega procedurom ratyfikacyjnym. Jest to pierwszy sprawdzian stabilności umowy. Do zadań negocjatora należy, bez wątpienia, dbanie o to, by umowa była stabilna (jest to podstawowe kryterium jej jakości).

Możemy więc powiedzieć, że kampanie informacyjne (marketingowe lub propagan-

dowe) są prowadzone z dwóch powodów: (1) przystąpienie do Wspólnoty (Unii) wiąże się z integracją całego społeczeństwa i powoduje zmiany w strukturze całego państwa. W odróżnieniu od integracji z NATO jest tematem „dla wszystkich” i w celu zapobiegania konfliktom i kontestowania umowy należy uzyskać jak najsilniejszą legitymizację decyzji; (2) istnieje coraz większy nacisk na to, by owa legitymizacja przybrała formę referendalnego TAK. W niektórych krajach, np. w Austrii, referendum było obowiązkowe, ponieważ tak stanowi austriacka konstytucja. W niektórych innych przypadkach nie było wymogu formalnego, ale i tak postanowiono przeprowadzić referendum. W Polsce prawdopodobnie też tak będzie.

Populację ratyfikatorów możemy podzielić – do celów opisowych – na cztery podgrupy: (1) osoby kształtujące oficjalną politykę zagraniczną państwa tak, jak jest przedstawiana w Radzie UE, (2) inni ministrowie i wpływowi urzędnicy postrzegający rzeczywistość z perspektywy polityki wewnętrznej, (3) zorganizowane grupy interesów (związki zawodowe, związki pracodawców, producenci, konsumenci itd.), zainteresowane rozwiązaniami w poszczególnych sektorach i przedstawiające swoje (zasadne) żądania co do kształtu umowy i często stanowiące zdefiniowaną siłę polityczną, (4) opinia publiczna – grupa najgorzej zdefiniowana, ale politycznie niemożliwa do lekceważenia (w demokracji).

2.1 Zarządzanie wewnętrzną polityką informacyjną. Staraliśmy się zdobyć informacje o przebiegu kampanii, mające kształtować postawy dwóch ostatnich grup opisanych wyżej. Nasze zainteresowanie dotyczyło świadomych działań, które można by nazwać zarządzaniem. Zbieraliśmy zatem informacje o:

- działaniach marketingowych i propagandowych,
- organizacji biur ds. informacji,
- pozyskiwaniu grup interesów,
- wyjaśnianiu, promowaniu.

W przypadku negocjacji akcesyjnych polityka informacyjna ma dwa główne cele, ważne z punktu widzenia dalszej stabilności umowy i stopnia rzeczywistej integracji kraju ze Wspólnotą:

- kształcenie ułatwiające wprowadzenie zmian wynikających z umowy,
- przekonanie do akceptacji umowy, zwłaszcza w dniu referendum.

Te dwa cele tylko pozornie są rozłączne, ponieważ przeprowadzenie kampanii przekonywania (marketing polityczny) i tworzenie dobrego klimatu wokół integracji motywuje ludzi i ułatwia ich kształcenie. Z drugiej strony dostarczanie wiedzy redukuje obawy i ułatwia podejmowanie decyzji na rzecz integracji.

Najogólniej rzecz ujmując, profesjonalna kampania informacyjna wiąże się: (1) z korzystaniem z badań socjologicznych wskazujących na preferencje poszczególnych segmentów społecznych według ich makrostrukturalnego podziału (np. według miejsca zamieszkania, wieku, płci itd.), (2) z korzystaniem z wyspecjalizowanych agencji przygotowujących dla każdego segmentu rynku odpowiedni przekaz perswazyjny, na podstawie wiedzy psychologicznej (np. przekaz dwustronny, instrumentalny, emocjonalny itd.), (3) z korzystaniem z odpowiednich kanałów przekazu i sieci dystrybucyjnych. To wszystko wiąże się, rzecz jasna, z prowadzeniem badań sondażowych, FGI itd. Na tym właśnie opiera się ocena polityki informacyjnej, jaką tu wprowadzamy.

Działania kształceniowe wiążą się również z identyfikacją grup społecznych (makrostrukturalnie) pod względem nie tylko preferencji, ale i potencjalnych trudności wynikających z wprowadzania w życie umowy. Również w tym przypadku profesjonalne zarządzanie zmianą będzie wymagało zaangażowania zewnętrznych ekspertów.

2.2 Zarządzanie PR zewnętrznym

- współpraca z dziennikarzami zagranicznymi,
- kreowanie (albo zmiana) wizerunku kraju w mass mediach UE,
- śledzenie zmian opinii publicznej w UE na temat kraju kandydującego,
- tworzenie przychylnego lobbingu,
- współpraca z Parlamentem Europejskim,
- poznanie stanowiska i argumentów zainteresowanych grup interesów.

W tym zakresie działania mogą mieć bardziej jednoznaczny charakter perswazyjny, choć kooptacja zorganizowanych grup nacisku oznacza również przekazywanie informacji w sposób, który można by nazwać kształceniem.

Tak jak w przypadku polityki wewnętrznej, staraliśmy się ustalić, co było robione w tym zakresie, zwłaszcza tam, gdzie mogły istnieć obawy, iż dojdzie do silnego sprzeciwu (politycznie liczącego się) wobec przyjęcia danego kraju do Wspólnoty (Unii).

Geneza procedur negocjacyjnych

Od momentu powstania Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) zaczęła się rozwijać w dwóch kierunkach: pierwszy to rozszerzenie („pogłębienie”) współpracy między sygnatariuszami umów o dziedziny wcześniej nimi nie objęte; drugi to rozszerzenie współpracy, polegające na objęciu umowami nowych państw, które wcześniej, z różnych powodów, nie podpisały jej.

Tu przedstawiamy doświadczenia państw przystępujących do już istniejącej Wspólnoty. Chodzi więc o drugie zjawisko: rozszerzenie „geograficzne” od Wspólnoty 9 do Unii 15 krajów. Rozszerzenia, o których mowa, odbywały się zgodnie z jednolitą procedurą określającą – w sensie formalnym – rolę poszczególnych instytucji i państw (członkowskich oraz kandydujących) oraz formalną strukturę wymiany informacji między państwem kandydującym a Wspólnotą w ramach negocjacji. Podobieństwa między przypadkami negocjacji wykraczają poza to, co zostało formalnie już określone i dotyczą też nieformalnych starań wywierania wpływu na stanowisko drugiej strony. Niniejszy rozdział przedstawia genezę procedur negocjacji akcesyjnych. Jak już mówiliśmy, złożoność i charakter tych negocjacji powodują, że nie sposób opisywać ich zgodnie z tradycyjnym modelem przetargu międzynarodowego (*bargaining model*) czy modelami opartymi na teorii gier. By pokazać źródło tych procedur, będziemy – bardzo skrótowo – omawiać wydarzenia związane z negocjacjami akcesyjnymi pierwszej fali rozszerzenia: od Wspólnoty 6 do Wspólnoty 9, z uwzględnieniem najważniejszego wówczas kraju kandydującego – Wielkiej Brytanii. To w trakcie tych negocjacji dokonano wyborów proceduralnych, które przetrwały kolejne negocjacje.

Negocjacje akcesyjne są kontynuacją wieloletnich kontaktów i nieustannych negocjacji, prowadzonych w imieniu Unii przez Komisję z przedstawicielami innych krajów europejskich, z którymi podpisano wcześniej umowy (zwykle) stowarzyszeniowe. Umowy stowarzyszeniowe – zwane też układami europejskimi – stały się nieformalną drogą

prowadzącą do negocjacji akcesyjnych. W przypadku krajów skandynawskich (i innych krajów należących wcześniej do EFTA) pod koniec lat 80. i na początku 90. powstały umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EEA – European Economic Area), które obejmowały sporą część *acquis*.

Na początku lat 60. podstawą prawną rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych były trzy identycznie brzmiące artykuły: 237 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, 205 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (Euratom) i 98 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali. Niejako łącznie stanowiły one, że każde państwo europejskie może się ubiegać o członkostwo we Wspólnotach. Zgodnie z nim warunki przyjęcia kraju do Wspólnot oraz wynikające stąd zmiany w traktatach będą przedmiotem umowy zawartej między państwami członkowskimi a państwem kandydującym.

W praktyce oznaczało to (i oznacza dzisiaj) tyle, że rząd kraju zainteresowanego składa wniosek o przyjęcie do rządu pełniącego w danym momencie funkcję przewodniczącego Rady. Wniosek jest rozpatrywany w Radzie ds. Ogólnych (General Affairs Council) i tam zapada decyzja, czy przekazać sprawę do Komisji w celu opracowania przez nią Opinii o wniosku. Jeśli tak, to Rada musi czekać, aż Komisja przygotuje Opinię (tzw. *avis*) o przygotowaniu danego kraju do stania się członkiem Unii (Wspólnoty) oraz o wpływie, jaki jego przystąpienie będzie miało na Unię. Po zapoznaniu się z tą Opinią Rada podejmuje decyzję, która może (ale nie musi) być zgodna z opinią Komisji. Nie ma żadnej podstawy prawnej, która zobowiązywałaby Unię do przyjmowania czy nawet rozpoczęcia negocjacji z którymkolwiek z krajów kandydujących. Najważniejszą cechą negocjacji akcesyjnych jest to, że mają doprowadzić do scalenia dwóch podmiotów międzynarodowych w jeden. Proces scalenia polega na przystąpieniu jednego z nich do drugiego. Jest to proces całkowicie dobrowolny.

Ta dobrowolność oznacza równocześnie sporo niejednoznaczności co do kryteriów, jakie musi spełniać państwo, by móc zostać członkiem Unii, bądź choćby rozpocząć negocjacje. Istnieje wiele „niejawnych” i nie doprecyzowanych kryteriów, które zostały podsumowane podczas debaty Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. Tworzą tzw. listę francuską. Są to: a) minimum rozwoju ekonomicznego (mierzone PKB *per capita*); b) minimum rozwoju rynku (mierzone procentem środków produkcji i usług w prywatnych rękach); c) znaczący poziom ochrony socjalnej; d) poziom kontroli długu publicznego i inflacji; e) poziom otwartości gospodarki; f) nowoczesny system fiskalny oraz g) zdolność administracyjna do wdrażania prawa UE (Nicolaidis, 1995).

Wydaje się, że doprecyzowanie tej listy nie leży w interesie Rady, albowiem gdyby to uczyniono, kryteria te stałyby się twardym „obiektywnym kryterium” w rękach zarówno krajów ubiegających się, jak i Komisji (która właśnie je ocenia), nie pozostawiającym miejsca dla „miękkiej” argumentacji politycznej Rady.

Niejednoznaczność kryteriów, jakie dany kraj musi spełniać, już w przeszłości spowodowała sporo zamieszania. Najpierw było to weto generała de Gaulle’a wobec negocjacji brytyjskich (1963, 1967), potem sprawa dotyczyła Grecji, kiedy Komisja wydała Opinię nieprzychylną rozpoczęciu negocjacji (przynajmniej nie od razu), a Rada podjęła decyzję niezgodną z tą Opinią, a niedawno doszło do „zamrożenia” kandydatury Turcji, która czeka od 1987 r. Oficjalne powody odrzucenia Turcji są różne, choć nawet w Komisji niektórzy urzędnicy uważają, że jest to wyraz dyskryminacji na tle kulturowym i religijnym.

Negocjacje brytyjskie

9 sierpnia 1961 r. Harold Macmillan, premier Wielkiej Brytanii, złożył wniosek do przewodniczącego Rady Ministrów o rozpoczęcie negocjacji „mających w zamiarze przyłączenie do Wspólnoty, jeżeli zostaną opracowane odpowiednie warunki uwzględniające wyjątkowe potrzeby Zjednoczonego Królestwa, Wspólnoty Brytyjskiej oraz EFTA”. W listopadzie tego samego roku rząd Macmillana opublikował Białą Księgę przedstawiającą zamierzenia Wielkiej Brytanii względem Wspólnoty Europejskiej. Brytyjczycy oznajmili w niej, że bez zastrzeżeń akceptują cele zawarte w 2 i 3 artykule Traktatu Rzymskiego, łącznie z likwidacją wewnętrznych barier celnych oraz ustanowieniem wspólnej taryfy; akceptują również wspólną politykę handlową oraz wspólną politykę rolną. Równocześnie w Księdze omówiono niektóre trudne obszary, jak np. umowy handlowe Wielkiej Brytanii z krajami Commonwealthu, różnicę między Wspólną Polityką Rolną a brytyjskim systemem dotowania rolnictwa, kwestię stowarzyszenia Wspólnoty z krajami EFTA nie przystępującymi do niej. Brytyjczycy pragnęli rozwiązać część tych problemów przez dodanie do traktatów specjalnych protokółów, stanowiących wyjątkowe rozwiązania dla ich wyjątkowej sytuacji.

Ówczesna Opinia Komisji Europejskiej zgadza się z tym, że pewne adaptacje będą potrzebne, ale stwierdza też, że wielkość i długość trwania wyjątkowych rozwiązań nie może kwestionować samych norm (*rules*) istniejących we Wspólnocie, ani nie może stanowić o nierównym ich zastosowaniu wewnątrz Wspólnoty. Wtedy po raz pierwszy zostały wyrażone pewne zasady rządzące procesem akcesyjnym: (1) negocjacje nie dotyczą traktatów, ale dostosowania się kandydata do nich, (2) nowe rozwiązania dotyczą wszystkich członków Wspólnoty (nie może być dyskryminacji między nimi).

Negocjacje zostały rozpoczęte 8 listopada 1961 r. i trwały do 29 stycznia 1963 r. Były to klasyczne negocjacje wielostronne. Uczestniczyli w nich przedstawiciele sześciu krajów członkowskich i krajów kandydujących. Komisja EWG, Euratom oraz Wysoka Władza EWWiS uczestniczyły z prawem zabierania głosu oraz miały pomagać krajom członkowskim w dochodzeniu do wspólnego stanowiska. W sensie proceduralnym nie były to bardzo sformalizowane negocjacje. Wszyscy siedzieli przy jednym stole, przy którym toczyła się dyskusja. Ten styl negocjacji okazał się mało wydolny, pojawiły się pretensje i oskarżenia. Przedstawiciele krajów członkowskich oskarżali przedstawicieli krajów kandydujących o to, że próbowały skłócić między sobą „szóstkę”, by wykorzystać różnice istniejące między nimi. Negocjacje wielostronne dawały krajom kandydującym taką możliwość. Jednak kraje kandydujące też nie były zadowolone, toteż taka forma negocjacji została uznana za nieefektywną i wprowadzającą zamieszanie.

Negocjacje zostały przerwane przez prezydenta de Gaulle'a 14 stycznia 1963 r. W uzasadnieniu zawetowania negocjacji de Gaulle podkreślał „inność” i wyspiarski charakter Wielkiej Brytanii, mówił o atlantyckim, zamorskim charakterze jej więzi, co groziło powstaniem szerszej „wspólnoty atlantyckiej”, która „połknęłaby” Wspólnotę Europejską, uzależniając ją od USA. Mówił też o tym, co łączy Niemców i Francuzów, o „komplementarności ich filozofii, nauki, sztuki”, sugerując w ten sposób istnienie immanentnej sprzeczności między wyspiarską Wielką Brytanią a kontynentalną Europą. Weto de Gaulle'a przerwało nie tylko negocjacje brytyjskie, ale równocześnie wszystkich innych krajów kandydujących: Danii, Irlandii, Norwegii.

10 maja 1967 r. rząd Harolda Wilsona po raz drugi wystosował wniosek o przyjęcie

Wielkiej Brytanii do grona członków Wspólnot Europejskich. Ta prośba różni się zasadniczo od poprzedniej, bowiem nie ma w niej trybu warunkowego (Kitzinger, 1973):

The Prime Minister

10, Downing Street

Whitehall

May 10th 1967

Mr President,

I have the honour, on behalf of her Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, to inform your Excellency that the United Kingdom hereby applies to become a member of the European Economic Community under the terms of Article 237 of the treaty establishing the European Economic Community.

Please accept, Mr President, the assurance of my highest consideration.

Harold Wilson

Ten list oznaczał głęboką reorientację polityki Brytyjczyków, czyli przyjęcie, tak jak chciał de Gaulle, że wspólnota ma charakter polityczny, a nie tylko ma spowodować techniczne ułatwienia w handlu między krajami członkowskimi. To kryterium politycznego zaangażowania stanowi dziś ważny aspekt bycia członkiem Unii Europejskiej. Dzisiaj jest również jasne, że rząd, który podejmuje decyzję o zgłoszeniu kandydatury do UE, niejako automatycznie akceptuje całość dorobku prawnego UE zawartego w *acquis communautaire* i „obiecuje” go przyjąć (oznacza to nie tylko zapisywanie, ale faktyczne wdrażanie tego prawa). Negocjacje akcesyjne dotyczą wielkości pomocy przy realizacji tego celu, statusu (niektórych aktów prawnych) w okresie wprowadzania zmian oraz długości trwania okresu przejściowego. Zmiany w aktach prawnych UE związane z akcesją dotyczą funkcjonowania instytucji przy większej liczbie członków (zmiany strukturalne wewnątrz instytucji) i innych technicznych zmian, jakie są potrzebne, by dostosować Unię do większej liczby członków.

Równoległe z Wielką Brytanią ponowną aplikację złożyły Dania, Irlandia i Norwegia. Tym razem francuskie weto przyszło od razu, zanim Rada podjęła jakąkolwiek decyzję o rozpoczęciu negocjacji. W listopadzie 1967 r. de Gaulle uzasadniał swoje kolejne weto („aksamitne weto”), deklarując, że Wielka Brytania potrzebuje „radikalnej transformacji, która dopiero umożliwiłaby jej dołączenie do kontynentalnej Europy. To jest oczywiste z punktu widzenia politycznego”. Dalsze uzasadnienie to wyliczenie argumentów ekonomicznych. Postęp w staraniach Wielkiej Brytanii był możliwy po rezygnacji de Gaulle’a i objęciu prezydentury przez Georges’a Pompidou w 1969 r. Komisja została poproszona o aktualizację jej Opinii z 1967 r.

W grudniu 1969 r. podczas spotkania na szczycie w Hadze przedstawiciele krajów członkowskich dyskutowali o tym, w jaki sposób zorganizować negocjacje w sprawie rozszerzenia Wspólnoty. Wszyscy pamiętali o zamieszaniu i braku skuteczności podczas rozmów wielostronnych w latach 1961-1963. Nikt nie chciał wrócić do tej formuły. Już wtedy mówiło się, że negocjacje odbędą się nie między kandydatami a sześcioma krajami Wspólnoty, ale między kandydatami a Wspólnotą. Były wątpliwości co to tego,

kto (jaka instytucja) będzie reprezentować Wspólnotę. Francuzi byli za powierzeniem tego zadania Komisji. Było to trudne do przyjęcia, ponieważ w traktatach było napisane, że to kraje członkowskie są ostatecznie odpowiedzialne za rozszerzenie, co wskazywało jednoznacznie na Radę Ministrów jako negocjatora. Również kraje kandydujące obawiały się, że wyniki negocjacji z Komisją mogłyby być kontestowane później przez kraje członkowskie. W tej sytuacji umowa obowiązywałaby kraje kandydujące, ale nie wszystkie kraje członkowskie. „Taki był pogląd Brytyjczyków – z całym szacunkiem dla Komisji – że oni woleliby nie rozmawiać z małpą, jeśli mogli negocjować z katarzyniarzem”.

Ostatecznie, aby uniknąć powtórek z lat 1961-1963, postanowiono, że kraje członkowskie będą reprezentowane w rozmowach z kandydatami przez przewodniczącego Rady Ministrów. Przedstawiciele krajów członkowskich będą obecni podczas przedstawiania ich stanowiska, ale tylko w charakterze milczących obserwatorów. Przewodniczący przedstawi Wspólne Stanowisko uzgodnione przez Radę zgodnie z normalnymi procedurami, czyli na podstawie propozycji złożonej przez Komisję.

W ten sposób powstała procedura, która zdała egzamin i utrzymuje się do dziś. Przewodniczący Rady przedstawia kandydatowi (każdemu oddzielnie) Wspólne Stanowisko, po czym przedstawiciel kraju kandydującego przedstawia swoje stanowisko i albo akceptuje to Wspólnota, albo strony „odnotowują” rozbieżności i umawiają się na późniejsze spotkanie. Po wyjściu przedstawiciela kandydata konferencja zamienia się w regularne spotkanie Rady Ministrów, na którym dyskutuje się nad możliwością zmian Wspólnego Stanowiska. Po czym przedstawiciel kandydata jest proszony z powrotem na „konferencję negocjacyjną”, gdzie przedstawia mu się nowe Wspólne Stanowisko (jeśli zostało zmienione) lub on przedstawia swoje nowe stanowisko. Spotkania „konferencji” są bardzo krótkie i sformalizowane. Spotkania Rady, na których dyskutuje się Wspólne Stanowisko, w większym stopniu przypominają negocjacje. Można powiedzieć, że negocjacje akcesyjne są w większym stopniu negocjacjami między krajami członkowskimi, aniżeli między krajami członkowskimi a krajem kandydującym.

Opis spotkań, jakie odbyły się między 29 a 30 listopada 1971 r. (pod koniec negocjacji), pokazują, jak może wyglądać „konferencja”. Wówczas Rada negocjowała umowę akcesyjną równoległe z Wielką Brytanią, Irlandią, Norwegią i Danią .

Rada zebrała się o godz. 11 rano 29 listopada, żeby wysłuchać raportu Jeana-Francoisa Deniau na temat jego kontaktów z przedstawicielami krajów kandydujących od czasu poprzedniego spotkania konferencji. Rada postanowiła, że w pewnych kwestiach muszą być przedstawione nowe propozycje (stanowiska). Po obiedzie Rada zebrała się, by przedyskutować te kwestie. O godz. 19.40 ministrowie spotkali się z przedstawicielem Irlandii (czyli w ramach „konferencji”), o 20.00 – Danii, o 20.30 – Norwegii. Kwestie negocjowane dotyczyły przede wszystkim rybołówstwa, cła na wina importowane do Danii, prawodawstwa weterynaryjnego w Irlandii oraz rolnictwa w Norwegii. O 21.05 poproszono przedstawiciela Wielkiej Brytanii Geoffreya Rippona, który odrzucił propozycję Wspólnoty na temat rybołówstwa oraz prawodawstwa weterynaryjnego. W tej sytuacji o godz. 0.20 ministrowie zbrali się w składzie Rady. Podczas tego spotkania Deniau przedstawił raport z rozmów z delegacjami krajów kandydujących. Kolejne spotkanie konferencji z Brytyjczykami odbyło się o godz. 2.50. Rippon nie zgodził się na zmianę stanowiska brytyjskiego (między innymi wspominając, że sporne prawodawstwo zostało przyjęte przez Wspólnotę na sześć godzin

przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych). 25 minut później odbyło się spotkanie Rady, która zezwoliła Deniau na przeprowadzenie kolejnej rozmowy z Brytyjczykami. O godz. 4.40, po ponownym spotkaniu z Norwegami, nie osiągnięto kompromisu. 10 minut później Deniau przedstawił Radzie swój raport z ostatniego spotkania z Ripponem. O godz. 6.15 odbyła się konferencja z Brytyjczykami. Wtedy włoski przewodniczący (Aldo Moro) powiedział Ripponowi, że nie ma sensu kontynuować dyskusji i że on sam ma zamiar wyjechać z Brukseli jeszcze tego popołudnia. Rippon nalegał na jeszcze jedno spotkanie, więc Aldo Moro zwołał spotkanie Rady kilka godzin później (tak, by móc się umyć i odpocząć). Następne spotkanie odbyło się o godz. 11.30. Przedstawiciel Komisji przedstawił kilka nowych propozycji, które między 7.00 a 8.00 przedyskutowali z delegacją brytyjską. Przedstawiciel Francji podjął inicjatywę, przedstawiając własną francuską propozycję, którą Rada przyjęła. O 12.40 poproszono Brytyjczyków, którzy nie przyjęli nowej formuły. O 13.00 Irlandczycy również odrzucili propozycję. O 13.10 w gronie Rady ministrowie okazali zniecierpliwienie i żądali, by tym razem to przedstawiciele krajów kandydujących próbowali znaleźć formułę zadowalającą wszystkich.

Takie spotkania konferencji mogą trwać kilka dni. Rzecz jasna, dynamika negocjacji jest bardzo zmienna. Na początku i kiedy nie ma zbyt wielu punktów w agendzie, spotkania konferencji trwają bardzo krótko, czasami do 10 minut. Pod koniec, kiedy zbliża się ustalony termin zamknięcia negocjacji oraz w zależności od liczby i zakresu rozbieżności stanowisk, konferencja przedłuża się do kilku dni i spotkania odbywają się tak, jak to wyżej opisano. Biurokracja brukselska ma nawet na to swoją nazwę: *maraton*. Zdarza się, że po przekroczeniu ostatecznego terminu zakończenia negocjacji (który może być wyznaczony przez Radę Europejską, albo może wynikać z wymagań proceduralnych procesu ratyfikacyjnego decyzji) sesje maratону są „sztucznie” przedłużane przez zatrzymanie zegara na sali obrad, po czym w warunkach fikcyjnego braku upływu terminu (i w ogóle czasu) negocjacje są kontynuowane tak długo, aż wszyscy ich uczestnicy są gotowi do zawarcia kompromisu.

Metody i strategie „wymuszania” kompromisów

Metoda maratónu została zapożyczona z Kościoła katolickiego, który wymyślił ją, by wymusić podejmowanie decyzji przy wyborze papieża. Nazywa się konklawe (*cum clave*, czyli „pod kluczem”, „na klucz”). Papież Grzegorz X (1271-1276), który chciał uniknąć w przyszłości (skandalicznych) kłopotów, jakie pojawiły się przy jego wyborze, dał początek tej tradycji w XIII wieku. Najpierw polegało to na tym, że kardynałowie byli na czas wyboru papieża „skoszarowani”. Grzegorz X postanowił, że wybór papieża ma się odbywać w ścisłej izolacji od świata zewnętrznego, a jeśli po trzech dniach decyzja nie zostanie podjęta, po południu i wieczorem podaje się tylko skromny posiłek. Po pięciu dniach kardynałowie są karmieni już tylko chlebem i wodą. „Spartańskie warunki życia kardynałów na konklawe, jak uczy historia, z pewnością nieraz ułatwiły szybkie rozstrzygnięcie; mimo to najdłuższe konklawe w XVI wieku trwało prawie dwa miesiące” (Woschnagg, 1996).

Jednak nie wszystkie sprawy trafiają do konferencji na szczebel Rady Ministrów. Znacznie częściej odbywają się spotkania na poziomie zastępców ministrów – ich stałych przedstawicieli w Brukseli (ambasadorowie). Zastępcy ministrów zostali formalnie uznani za stałych przedstawicieli w 1965 r., kiedy powołano jedną Radę Ministrów oraz

jedną Komisję dla trzech Wspólnot (Traktat o Fuzji Organów wszedł w życie w lipcu 1967 r.). Jednak ich rola w negocjacjach ewoluowała. Wcześniej tylko przygotowywali spotkania ministrów, od czasu negocjacji pierwszego rozszerzenia zaczęli występować w roli negocjatorów z formalnym mandatem do podejmowania decyzji. Biorą udział w konferencji i spotykają się na tym poziomie z delegacjami krajów kandydujących. Podczas negocjacji brytyjskich odbyło się 38 spotkań zastępców, ale tylko 13 na poziomie ministrów. To daje wyobrażenie o roli, jaką odgrywają negocjacje na tym poziomie w całym procesie.

Kiedy Wspólnocie (i negocjacjom brytyjskim) przewodniczył francuski minister Maurice Schumann, pojawiło się ciało wspomagające stałych przedstawicieli, złożone z ich zastępców (drudzy w hierarchii w delegacjach). Tak jak ambasadrowie, zajmowali się oni wszystkimi problemami oraz przygotowywali spotkania stałych przedstawicieli. Spotykali się kilka razy w tygodniu. Kwestie negocjowane (to „paliwo”, które uruchamia formalne negocjacje) pochodziły z Komisji w postaci wstępnego (*draft*) Wspólnego Stanowiska (które *de facto* jest już jakimś kompromisem) oraz raportów grup ekspertów.

Formalne negocjacje zostawiały (i tak jest do dziś) bardzo mało miejsca na dyskusję nad rozbieżnościami. W ten sposób otwierało się pole do nieformalnych negocjacji, odbywających się między delegacjami oraz między delegacjami a Komisją. Te negocjacje opierają się na całej sieci (często czysto prywatnych) znajomości (i sympatii). W gruncie rzeczy ten nieformalny proces rozpoczyna się przed formalnym otwarciem negocjacji i trwa nadal po ich zakończeniu, zwłaszcza w tzw. okresie *interim*, to jest między podpisaniem umowy a formalnym przyjęciu do grona członków Wspólnoty (Unii).

Nieformalne negocjacje są tak rozbudowane, że powstały pojęcia określające je. Istnieją spotkania nieformalne typu *non-meetings*, w których nie obowiązują żadne formalności czy reguły dyplomatyczne, ale podczas których w atmosferze „niezobowiązującej”, w prywatnych miejscach, daleko od biur i dziennikarzy, szuka się rozwiązania problemów. W trakcie tych spotkań „pojawiają się” *non-papers*, czyli nieoficjalne wersje (możliwych) stanowisk.

Kolejna „zdobycz” Kościoła katolickiego, jaką Unia Europejska zapożyczyła na potrzeby negocjacji (nie tylko akcesyjnych), to „metoda konfesjonatu”. Polega ona na tym, że kiedy pojawiają się trudności w formalnych posiedzeniach negocjacyjnych, są one przerywane, po czym przewodniczący Rady (a czasami cała „trojka”, czyli poprzedni, obecny i następny przewodniczący Rady) zaprasza szefów delegacji wszystkich krajów na indywidualne rozmowy. Wtedy właśnie przewodniczący wysłuchuje „spowiedzi” i stara się uzyskać nowe ustępstwa, mogące przynieść przełom w negocjacjach.

Warto zwrócić uwagę, że dzięki roli Komisji, która nie jest formalnym negocjatorem, jednak gros spraw znajdowało rozwiązania, na które strony były skłonne się zgodzić, pozostawiając tylko niewiele kwestii – ale najtrudniejszych – do negocjowania samym ministrom.

Pomysł sprowadzenia formalnych negocjacji do negocjacji dwustronnych, choć udany, nie mógł zmienić wielostronnego charakteru negocjacji. Procedura stała się raczej katalizatorem wielu dwustronnych negocjacji, wymuszającym minimalny potrzebny porządek i zmniejszającym niebezpieczeństwo, że kraj kandydujący rozbije delikatną równowagę istniejącą wewnątrz Unii.

W przypadku negocjacji Wielkiej Brytanii kraje członkowskie miały nie tylko różne stanowiska w sprawach technicznych i budżetowych, ale i różne wizje samej Wspólnoty (i własnej w niej roli). To odbijało się na całym procesie. Najtrudniejsze stanowisko zajmowała Francja, dla której Wielka Brytania była przede wszystkim zagrożeniem jej pozycji we Wspólnocie (nie mówiąc o rozbieżnościach gospodarczych). Niemcy bardzo chętnie patrzyli na doskonałe okazje, jakie rynki EFTA przedstawiały dla ich gospodarki. Włosi spoglądali na Wielką Brytanię z nadzieją na przełamanie franko-niemieckiej dominacji we Wspólnocie. W sumie Brytyjczycy uważali, że ich zadaniem jest, przede wszystkim, przekonanie Francji, jako że pozostałe państwa członkowskie były ogólnie uważane za „przyjaźnie nastawione”, być może z małymi wyjątkami, kiedy omawiano szczegółowe sprawy gospodarcze, wrażliwe dla któregoś z nich. To nadawało kierunek nieformalnym wysiłkom brytyjskim.

Formalne negocjacje, choć w zasadzie są „prywatne” (odbywają się za zamkniętymi drzwiami), w gruncie rzeczy, są otwartą dyplomacją. Jest właściwie niemożliwością utrzymanie w tajemnicy tego, co się dzieje podczas spotkań ośmiu reprezentacji (sześć państw członkowskich + państwo kandydujące + Komisja). Dlatego też postanowiono, że po każdym spotkaniu przewodniczący Rady oraz przedstawiciel brytyjski będą organizować konferencję prasową, by informować o tym, co osiągnięto (a czego nie). Od tej chwili polityka informacyjna stała się istotna dla strategii i taktyki negocjacyjnej Brytyjczyków. Każde stanowisko musiało być wazone na skali akceptacji społecznej, by unikać oskarżeń o zbyt łagodnym albo nierealistycznym negocjowaniu. W ramach konferencji uzgodniono, że:

For the sake of appearances, quite apart from the negotiating logic itself, each successive stage in the process of reaching agreement, had to be represented as a fair component package between the participants within what it was hoped would ultimately be a fair overall package deal.

Pozycja i rola Komisji zostały usankcjonowane już podczas tych negocjacji (drugich brytyjskich). Rola, jaka przypada Komisji, jest kolejną cechą charakterystyczną negocjacji akcesyjnych. W każdych innych negocjacjach dotyczących wszystkich członków kraj nie będący członkiem Unii (Wspólnoty) negocjuje z Komisją, która otrzymuje mandat od Rady, na przykład polscy negocjatorzy podczas negocjacji stowarzyszeniowych mieli do czynienia wyłącznie z negocjacjami z Komisją.

Od czasu negocjacji greckich mamy do czynienia ze skryzalizowaną formalną procedurą negocjacji akcesyjnych: Rada powołuje jedną grupę roboczą ds. rozszerzenia. Grupa ta ma za zadanie śledzenie, co się dzieje podczas konferencji, oraz przygotowywanie stanowiska Unii na podstawie roboczej wersji Wspólnego Stanowiska (*Draft Common Position*) przekazanego przez Komisję. W dalszym ciągu nad tym samym dokumentem będzie pracować COREPER, zanim stanowiska w poszczególnych sektorach (kwestiach) zostaną przedstawione kandydatowi w ramach konferencji. Sekretariat Generalny Rady powołuje również specjalny zespół mający za zadanie redagowanie wyników konferencji.

Urzednicy kraju kandydującego negocjują formalnie na dwóch poziomach: z Komisją podczas „rozmów eksploracyjnych” oraz w Radzie w trakcie konferencji. W obu przypadkach są to negocjacje dwustronne, choć znajomość preferencji poszczególnych

krajów członkowskich w zakresie różnych przedmiotów negocjacji pozwala na optymalizację własnego stanowiska. Informacje o przebiegu wewnętrznych negocjacji Unii i stanowiskach krajów członkowskich (tam, gdzie nie są to jawne negocjacje) pochodzą z dwóch nieformalnych źródeł. Pierwszy to Komisja, która przekazuje „po przyjacielsku” urzędnikom kraju kandydującego informacje o postrzeganiu interesów i stanowiskach krajów członkowskich. Sami urzędnicy Komisji chwalą ją za bycie „przyjacielem” kandydata w tych negocjacjach, przy czym dodają: Komisja jest przyjacielem, który nie raz musi powiedzieć [brutalną] prawdę [o której politycy oficjalnie milczą] (patrz np. Avery, 1996).

Drugie niezwykle cenne źródło informacji to członkowie „zaprzyjaźnionych” przedstawicielstw, uczestniczący w negocjacjach wewnątrzunijnych. Dzięki znajomości stanowisk, jakie zajmują poszczególne kraje, rozwijają się negocjacje dwustronne w stolicach europejskich. Te negocjacje mają rozwiewać wątpliwości i obawy, spowodować zmianę stanowiska lub wypracować kompromis pozwalający na tworzenie coraz to większych koalicji krajów członkowskich wokół preferowanego przez kraj kandydujący stanowiska. Kluczowe w tej sytuacji okazują się dobre stosunki osobiste na najwyższym szczeblu (prezydenci i premierzy). Istnieje sporo dobrze udokumentowanych przykładów takich interwencji. W podobnym duchu wysoki urzędnik Komisji podkreślał, że „im niżej odbywają się negocjacje, tym bardziej agresywne i nieelastyczne zachowanie negocjatorów”, im wyżej – „łatwiej o szersze spojrzenie”.

Jak widać, mikrokosmos, jaki powstaje przy stole negocjacyjnym, jest niesłychanie rozbudowany, zarówno w sensie formalnych, jak i nieformalnych negocjacji.

Negocjacje w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EEA)

Po rozszerzeniu Wspólnot Europejskich o Grecję, Hiszpanię i Portugalię dalsze ich powiększenie wydawało się bardzo odległe w czasie. Większość krajów należała do jakiegoś bloku ekonomicznego, wykluczającego starania o przystąpienie do nich albo z powodu położenia geopolitycznego, albo wyboru konstytucyjnego. Takimi państwami były Finlandia, Austria, Szwecja. Niektóre natomiast z powodu polityki wewnętrznej nie były w stanie tego osiągać: Turcja, Malta, Cypr. Tylko jeden kraj miał wyraźnie otwartą drogę: Norwegia, ale z powodu wcześniejszego sprzeciwu obywateli też nie był to kandydat do członkostwa.

Przystąpienie do Wspólnot Hiszpanii i Portugalii uwidocznilo dynamiczność wspólnotowych traktatów. I to mimo swoistej drogi przez mękę, jaką były tamte negocjacje i przygotowania do rozszerzenia. 1 lipca 1987 r. weszło w życie nowe porozumienie, będące „poprawką” do traktatów założycielskich: Jednolity Akt Europejski, zgodnie z którym do 31 grudnia 1992 r. miał powstać jednolity rynek wewnętrzny (zakładający całkowite zniesienie granic). Radykalnie zmieniło to perspektywy i możliwości krajów zależnych od handlu ze Wspólnotą. Wówczas Austria, „najbardziej proeuropejski” kraj EFTA, zaczęła głośno mówić o przystąpieniu do Wspólnoty. Zaraz po tym zdarzyła się rzecz absolutnie nieoczekiwana – upadek Związku Radzieckiego i bloku socjalistycznego (wraz ze swoim „ramieniem” ekonomicznym – RWPG). To był ostateczny cios, który spowodował składanie wniosków o przystąpienie przez kraje EFTA. Nieprzystąpienie było w sensie ekonomicznym ryzykowne, a powody polityczno-militarne trzymania się „neutralności” straciły sens.

Początkowo Wspólnota wydawała się zaskoczona nową sytuacją i wręcz niechętna kolejnemu rozszerzeniu. Wynikało to przede wszystkim z utrudnień związanych ze „skonsumowaniem” dopiero dokonanego rozszerzenia, ale też z obaw związanych z trudnościami w zarządzaniu olbrzymem „o 16 główach”, tym bardziej że ten problem (instytucjonalny) był już poruszany zarówno w trakcie pierwszego, jak i drugiego rozszerzenia. Instytucje Wspólnoty zostały skonstruowane do zarządzania sześcioma krajami, tymczasem pod koniec lat 80. było ich 12, a teraz miały przybyć 4 kolejne.

Jacques Delors zaproponował im „cudowną” alternatywę (styczeń 1989 r.): Europejski Obszar Gospodarczy (EEA). Miało to być rozwiązanie chroniące ich interesy ekonomiczne na rynku wewnętrznym, bez wymuszania politycznego zaangażowania (i bez rezygnacji z neutralności). W ten sposób został rozwiązany „dylemat decyzyjny Kelstrupa” – „wejść, oddać część suwerenności i znaleźć się w pułapce, czy nie wchodzić i zostać osamotnionym, biednym i porzuconym”.

Już wtedy Austria twierdziła, że to rozwiązanie jest niezadowolające, ponieważ nie zapewniało równego miejsca przy stole w procesie podejmowania decyzji. Negocjacje EEA doprowadziły do podpisania umowy obejmującej cztery podstawowe swobody wspólnego rynku. Te negocjacje stały się podstawą negocjacji już na temat członkostwa czterech krajów – Austrii, Finlandii, Norwegii i Szwecji. Inne kraje objęte EEA wciąż funkcjonują zgodnie z tamtą umową: Islandia, Liechtenstein i Norwegia (która ostatecznie do Unii nie przystąpiła).

Krótko mówiąc, dynamika procesu uruchomionego przez traktaty stanowiące Wspólnotę w latach 50. doprowadziła do tego, że dzisiaj Unia Europejska jest najpotężniejszą organizacją w Europie. Przystąpienie do niej wiąże się ze znacznymi korzyściami ekonomicznymi, politycznymi, wojskowymi i społecznymi. Natomiast nieprzystąpienie do niej oznacza ponoszenie olbrzymich kosztów, a więc ekonomiczną stratę konkurencyjności oraz polityczną marginalizację. Kraje opisanego tutaj rozszerzenia (z wyjątkiem Austrii) przystąpiły do Unii przede wszystkim z powodu obawy, że wiele stracą, a nie z nadziei na zysk (otóż dylemat) (Redmond, 1995).

Oprócz warunków „wysokiej” polityki, determinujących zachowanie (przedstawicieli) podmiotów międzynarodowych, istnieje wiele innych trudności wewnętrznych: ekonomicznych, instytucjonalnych i/lub politycznych równie silnie (jeśli nie silniej) określających to zachowanie.

Następująca tabela obrazuje porównanie szczególnych problemów, jakie się pojawiły w trakcie negocjacji:

Problem	A	S	F	N
Sprzedaż nieruchomości obcym (rozdział 4*)	xx	x	x	x
Przejazd samochodowy (rozdział 5)	xxx	–	–	–
Monopole państwowe (na alkohol – rozdział 6)		xx	xx	xx
Dotacje państwowe (rozdział 6)	x	x	x	x
Wyższe standardy (rozdział 1 i 13)	xxx	xx	xx	xx
Połów wielorybów (rozdział 13)	–	–	–	xx
Energia (ropa naftowa – rozdział 14)	–	–	–	xxx
Rolnictwo (rozdział 15)	xxx	xx	xxx	xxx
Rybołówstwo (rozdział 16)	–	x	x	xxx
Stosunki handlowe z zagranicą (rozdział 18)	–	x	x	x
Granica z Rosją (rozdział 18 i 24)	–	–	x	–
Polityka regionalna (rozdział 20)	xxx	xxx	xxx	xxx
Neutralność (rozdział 24)	x	x	x	–
Instytucje (rozdział 28)	x	x	x	x
Polityka jawności i przezroczystości (rozdział 28)		x	x	x
Snus, rodzaj tytoniu (rozdział 29)		xx		x
Wyspa Åland (rozdział 29)			x	
Ludność tubylcza (Saamowie) (rozdział 29)		x	x	x
Presja czasowa	x	x	x	x

Źródło: *The accession negotiations with Austria, Sweden, Finland and Norway*, European Parliament – Working Document. * numery rozdziałów negocjacyjnych; objaśnienia: x – sprawa wymagająca krótkich negocjacji, xx – sprawa wrażliwa wymagająca dłuższych negocjacji, xxx – bardzo wrażliwa, rozwiązana poprzez kompromis polityczny.

Idea przyjęcia krajów północnych EEA powoli dojrzewała również w Brukseli. Było wiele istotnych powodów, by rozszerzyć Unię. Dotyczyło to krajów w dużym stopniu już zintegrowanych ze Wspólnotą – utrzymywała ona z nimi od dawna wielką wymianę handlową (prawie tej samej wielkości co z USA); sensowne więc było dalsze ułatwienie tych kontaktów. Były to kraje bogate (pod względem wysokości PKB na mieszkańca), o stabilnej demokracji, i o wielkości zbliżonej do krajów będących członkami Wspólnoty. Były to kraje, które po przystąpieniu stałyby się płatnikami netto do wspólnej kasy. Dodatkowo bardzo ważny powód to poważny wzrost globalnego znaczenia ekonomicznego i politycznego Unii (jej instytucji).

Czwarte rozszerzenie Unii różni się więc od poprzedniego pod wieloma względami, które znalazły swoje odzwierciedlenie w trakcie negocjacji. Należy też wspomnieć, że również podstawa prawna, na jakiej odbywało się to rozszerzenie, była inna; poprzednie opierały się na odpowiednich artykułach Traktatów: o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali – artykuł 98, o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (Euratom) – artykuł 205 oraz o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej – artykuł 237. Obecna podstawa prawna to artykuł O Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht). Dlatego też mówi się, że to pierwsze rozszerzenie Unii Europejskiej, przy czym równocześnie byłoby to czwarte rozszerzenie Wspólnot Europejskich (pierwsze – Wielka Brytania, Dania, Irlandia, drugie – Grecja, trzecie – Hiszpania i Portugalia).

Ostatnia uwaga ogólna dotyczy wpływu prowadzenia równoległych negocjacji akcesyjnych z Austrią, Szwecją, Finlandią i Norwegią: mimo iż cztery państwa aspirujące do członkostwa były często postrzegane przez Unię jako spójna grupa powiązana pewnymi sprawami, negocjacje odbywały się na zasadzie dwustronnych rozmów z każdym z kandydatów. Same kraje kandydujące przeważnie preferowały negocjacje dwustronne, ponieważ każdy obawiał się opóźnień w akcesji spowodowanych problemami innego kraju kandydującego.

Od czasu do czasu odbywały się spotkania ministerialne z przedstawicielami Szwecji i Norwegii w celu skoordynowania działań w dziedzinach takich, jak: polityka regionalna, rolnictwo, standardy techniczne i ochrona środowiska. Oczywiście grupy negocjacyjne z poszczególnych krajów znały się i były w dobrych stosunkach, jednak w Brukseli było mniej rzeczowej koordynacji działań.

Mimo założenia o „ocenie każdego według własnych zasług”, miało miejsce pewne przenikanie się negocjacji, toteż ułatwienia nadane jednemu państwu były często rozszerzane na wszystkie, lub przynajmniej stanowiły podstawę do dalszych negocjacji z innymi kandydatami. Podobnie kiedy jedno państwo kandydujące rezygnowało ze swoich żądań, to bywało przedstawiane innym jako argument, by i oni oddawali pola.

Ostateczne przystąpienie trzech nowych członków do „klubu” oznaczało dla Unii Europejskiej 6,2% wzrostu populacji do 370 mln, wzrost produktu krajowego brutto (PKB) o 7 proc. Choć zamieszkuje ją tylko 7 proc. ludności świata, posiada 37% jego zasobów finansowych i odpowiada za 19 proc. handlu światowego (Cameron).

Proces negocjacyjny w przypadku negocjacji akcesyjnych

KOMISJA
Rozmowy Unii z krajem kandydującym
Rozmowy prowadzi zespół negocjacyjny reprezentujący wszystkie dyrekcje generalne.
Krok pierwszy: rozmowy zaczynają się od przeglądu zgodności prawodawstwa kraju kandydującego z <i>aquis</i> .
Krok drugi: jeśli stwierdza się istnienie rozbieżności, których nie da się usunąć (samodzielnie) przed przystąpieniem, Komisja podejmuje się, na podstawie rozmów z przedstawicielami kraju kandydującego, opracowania projektu Wspólnego Stanowiska Unii w tej kwestii.
Projekt Wspólnego Stanowiska wędruje do Rady.
Jeśli dana kwestia zostaje uznana za „nieproblematyczną”, znika z pola negocjacyjnego.

RADA UE
Wewnętrzny proces decyzyjny Unii
Tu opracowuje się ostateczną wersję Wspólnego Stanowiska. Odbywa się to w trakcie negocjacji między krajami członkowskimi, bez udziału kraju kandydującego.
W Radzie są reprezentowane kraje członkowskie. Dyskusje w niej odbywają się między przedstawicielami na różnych poziomach.
Poziom pierwszy: eksperti przedstawicielei krajów członkowskich w „grupie roboczej” omawiają propozycje Komisji. Opiniują i przekazują do dalszej dyskusji na poziomie COREPER-u.
Poziom drugi: COREPER przygotowuje ostateczną wersję Wspólnego Stanowiska i przekazuje do przedstawienia przedstawicielom kraju kandydującego podczas konferencji negocjacyjnej.

KONFERENCJA
Negocjacje Unii z krajem kandydującym
Przedstawiane są Wspólne Stanowiska.
Najpierw na poziomie zastępców (ambasadorów) ministrów.
Potem na poziomie ministerialnym, gdzie zapadają decyzje polityczne dla rozwiązania najtrudniejszych kwestii.
Na tym poziomie otwiera się i zamyka rozdziały negocjacyjne oraz przyjmują się i potwierdza osiągnięte porozumienia.
Ewentualnie zleca się Komisji opracowanie nowego rozwiązania.

AUSTRIA

Podstawowe informacje

W 1955 r. parlament austriacki podjął strategiczną decyzję ogłoszenia neutralności kraju. Od tego czasu Austria starała się być jak najbliżej Wspólnot Europejskich, bez poddawania w wątpliwość swego statusu. Uczestniczyła w negocjacjach Maudlinga, szukając drogi pozwalającej na tworzenie obszaru wolnego handlu wraz z szóstką krajów Wspólnoty, ale bez politycznego zaangażowania. Niepowodzenie tych negocjacji torowało jednak drogę do powstania – alternatywnej dla Wspólnot – EFTA. Równoległe Austria poczyniła starania, bez powodzenia, by uzyskać status kraju stowarzyszonego ze Wspólnotami.

Przystąpienie w 1973 r. do Wspólnot Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii umożliwiło (wymusiło) podpisanie umowy (jeszcze w 1972 r.) o wolnym handlu między obiema organizacjami. Nowa umowa spowodowała olbrzymi rozwój wymiany handlowej i gospodarczej integracji bez narażania niezależności politycznej Austrii i pozostałych krajów EFTA (Redmond, 1997), choć – rzecz jasna – bez uczestnictwa w procesie decyzyjnym Wspólnoty.

W połowie lat 80. zmieniły się warunki zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne, które wymusiły nowe spojrzenie na członkostwo we Wspólnocie: przystąpienie do niej nowych członków i perspektywa jej dalszej integracji – lansowano rynek wewnętrzny – powodowały, że potrzeba bycia reprezentowanym na szczeblu decyzyjnym Wspólnoty stała się coraz bardziej pilna (trzy czwarte handlu Austrii odbywało się ze Wspólnotą). Z drugiej strony wewnętrzny kryzys gospodarczy obejmujący cały upaństwowiony sektor przemysłowy oraz wzrost bezrobocia wymagały reform strukturalnych (Kaiser, 1995).

Oczywistym rozwiązaniem – w warunkach końca zimnej wojny – było dążenie do uzyskania pełnego członkostwa (Wolte). 28 stycznia 1987 r. w wystąpieniu przed Radą Narodową rząd federalny podkreślił priorytetowe znaczenie uczestnictwa Austrii w dalszym rozwoju europejskiego procesu integracyjnego, a w szczególności wagę pełnego i szerokiego uczestnictwa w powstającym wspólnotowym rynku wewnętrznym (Woschnagg, 1996).

3 lutego 1987 r. rząd powołał Grupę Roboczą ds. Integracji Europejskiej, w skład której wchodziły: ministerstwa federalne, urząd ds. kontaktów między krajami związkowymi, Austriacki Bank Narodowy oraz partnerzy społeczni i inne grupy interesów. Zadaniem grupy było dokonanie inwentaryzacji i porównanie regulacji prawnych Wspólnot Europejskich z ustawodawstwem austriackim. Dodatkowo miała ona określić konieczne zmiany wewnętrzne, prowadzące ku integracji (Woschnagg, 1996).

W maju 1987 r. Federacja Austriackich Przemysłowców zażądała przystąpienia kraju do Wspólnoty. Partia chrześcijańsko-demokratyczna (Austriacka Partia Ludowa) jako pierwsza partia koalicyjna poparła ten wniosek. Po nich również cztery niesłychanie dobrze zorganizowane grupy interesów, tzw. partnerzy społeczni, poparły tę ideę.

20 czerwca 1988 r. Grupa Robocza ds. Integracji Europejskiej przedstawiła raport, z którego wynikało, że pełne uczestnictwo Austrii we Wspólnym Rynku nie stwarza żadnych niemożliwych do pokonania problemów (Woschnagg, 1996).

Największa partia koalicyjna – ówczesna Socjalistyczna Partia Austrii (Socjaldemokratyczna Partia Austrii) – przyjęła uchwałę popierającą ideę przystąpienia w kwietniu 1989 r. 17 kwietnia 1989 r. rząd federalny w raporcie do Rady Narodowej, niższej izby parlamentu, oraz Rady Federalnej (Związkowej), izby wyższej, uznał, że (Woschnagg, 1996):

- stanowiące cel rządu federalnego szerokie uczestnictwo Austrii w rynku wewnętrznym może być zrealizowane **wyłącznie** przez członkostwo Austrii we Wspólnotach Europejskich,
- rząd federalny rozważy, pod określonymi warunkami, podjęcie kroków niezbędnych do złożenia przez Austrię wniosku o uzyskanie członkostwa we Wspólnotach Europejskich.

Wniosek o przyjęcie do Wspólnot i negocjacje EEA

17 lipca 1989 r. Alois Mock, federalny minister spraw zagranicznych, przekazał wniosek Austrii o przyjęcie do Wspólnot na ręce ówczesnego przewodniczącego Rady Ministrów Wspólnot Europejskich, Rolanda Dumas, francuskiego ministra spraw zagranicznych. Austriacy założyli, że ich członkostwo nie będzie sprzeczne ze statusem neutralności.

Jedenaście dni później (28 lipca 1989 r.) Rada rozpoczęła procedurę akcesyjną, zwracając się do Komisji o opracowanie Opinii (*avis*) o wniosku Austrii.

Od tego momentu starania idą dwoma torami: dążenie do członkostwa oraz negocjacje umowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, na wypadek gdyby członkostwo okazało się niemożliwe do osiągnięcia w niedalekim czasie. Rząd austriacki mimo wszystko uważał, że EEA nie było celem, „nie było to ani rybą, ani mięsem” (Wolte, 1998).

Komisja potrzebowała dwóch lat na wydanie Opinii (przychylnej) o wniosku austriackim. 31 lipca 1991 r. *avis* zostało przekazane Radzie. Później miało się okazać, że negocjacje EEA były jednak doskonałą podstawą negocjacji członkowskich.

Rada Europejska w grudniu 1991 r. w Maastricht uznała, że negocjacje akcesyjne będą mogły się rozpocząć, gdy tylko Wspólnota zakończy negocjacje w sprawie pakietu finansowego, związane z Traktatem o utworzeniu Unii Europejskiej. Jednocześnie polecono Komisji, by na najbliższym posiedzeniu Rady, w czerwcu 1992 r. w Lizbonie, przedstawiła raport w sprawie implikacji poszerzenia Unii.

Negocjacje EEA miały pozwolić krajom EFTA na zabezpieczenie ich interesów zagrożonych powstawaniem jednolitego rynku i prowadzenie spójnej długofalowej polityki, uwzględniającej coraz większy stopień zintegrowania członków Wspólnoty bez politycznego zaangażowania.

Umowa EEA oznaczała w dużym stopniu włączenie krajów EFTA do wspólnotowego rynku wewnętrznego. W ten sposób kraje te przyjęły istotną część *acquis communautaire*. Najtrudniejsze sprawy negocjowane w ramach tej umowy dotyczyły: niestosowania *acquis* (derogacje w pewnych zakresach, np. standardy ekologiczne Wspólnoty), instytucjonalnego udziału krajów EFTA w procesie podejmowania decyzji oraz roli instytucji kontrolujących (Komisji) i rozstrzygających spory (Trybunał Sprawiedliwości).

Negocjacje EEA, zamiast doprowadzić do powstania alternatywy dla członkostwa,

doprowadziły do uwypuklenia jego rzeczywistej wartości. Bez członkostwa niektóre sprawy wydawały się nie do rozwiązania, a stałe derogacje *acquis* były właściwie nie do uzyskania.

Podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej 7 lutego 1992 r. stało się okazją do wydania przez federalnego ministra spraw zagranicznych Austrii, Aloisa Mocka, oświadczenia o gotowości Austrii do przyjęcia *acquis* takiego, jakie będzie obowiązywało w Unii Europejskiej.

24 czerwca 1992 r. Komisja przedstawiła opracowanie zamówione wcześniej przez Radę o implikacjach poszerzenia Wspólnoty. Zgodnie z nim, zdaniem Komisji, przyjmowanie do Unii krajów członkowskich EFTA będzie wymagało tylko kosmetycznych adaptacji obowiązujących regulacji instytucjonalnych. Trzy dni później Rada Europejska zebrana w Lizbonie zadecydowała, że to rozszerzenie będzie możliwe „na kanwie rozwiązań instytucjonalnych zawartych w Traktacie o Unii Europejskiej i deklaracji do niego dołączonych” (Luif, 1996).

Rada Europejska zebrana w Edynburgu 11-12 grudnia 1992 r. rozwiązała problem przyszłego finansowania Wspólnoty oraz postanowiła przyspieszyć proces następnego rozszerzenia. Decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Austrią, Finlandią, Norwegią i Szwecją została podjęta. Działo się to, kiedy presja ze Wschodu w kierunku kolejnego rozszerzenia zaczęła przybierać na sile. Kraje postkomunistyczne, negocjujące umowy stowarzyszeniowe, jednoznacznie deklarowały wolę przystąpienia w przyszłości do Unii.

Wewnętrzna organizacja negocjacji

Skład grupy negocjującej odzwierciedlał podział władzy politycznej między partiami koalicji. Głównym austriackim negocjatorem na szczeblu ministerialnym był Alois Mock (ÖVP), federalny minister spraw zagranicznych. W posiedzeniach ministerialnych uczestniczyła również sekretarz stanu w biurze kanclerza, Brigitte Ederer (SPÖ), odpowiedzialna za koordynację na szczeblu krajowym.

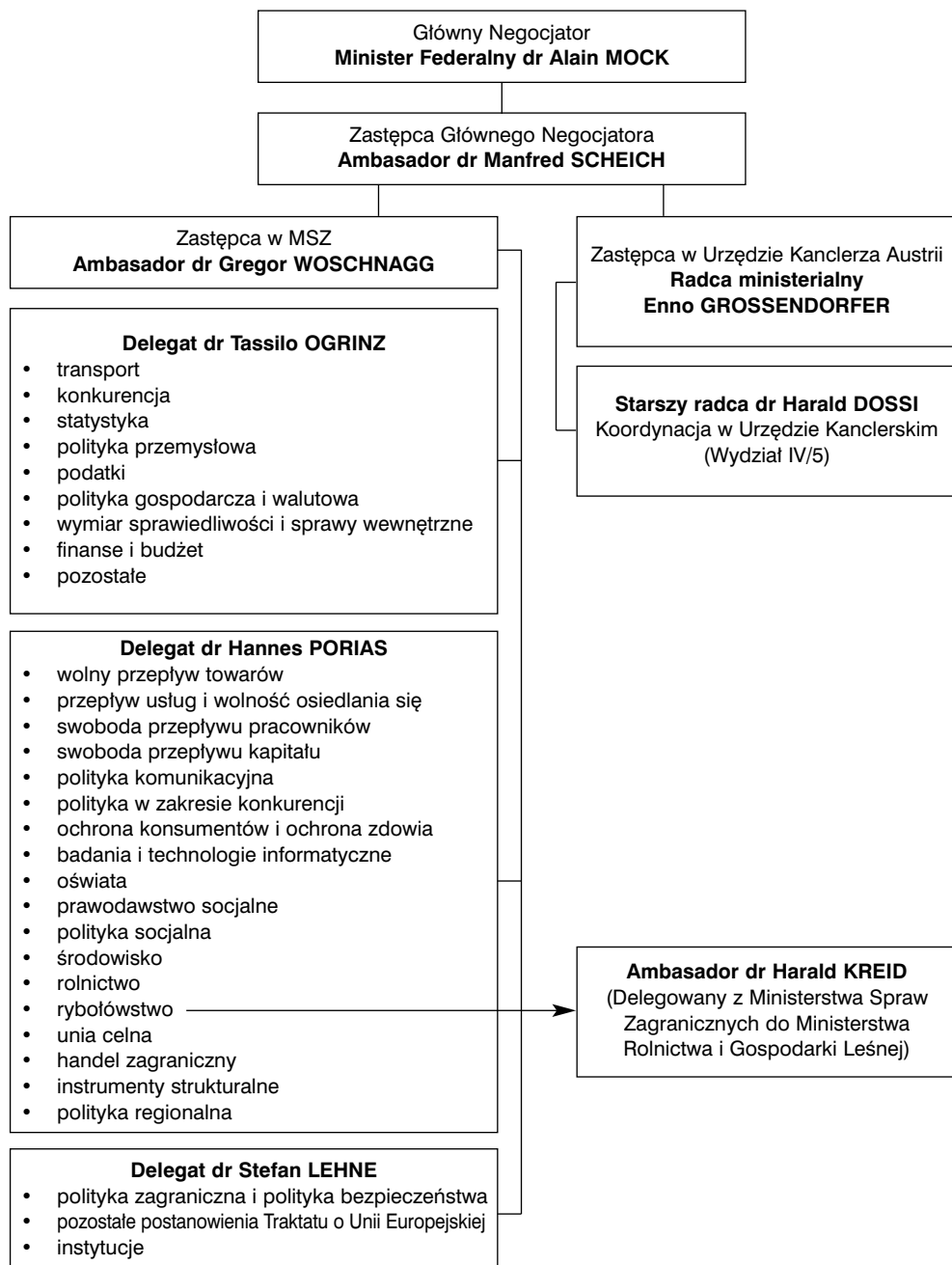
Odpowiedzialny za negocjacje na szczeblu zastępców był ambasador Manfred Scheich, którego z kolei zastępował radca ministerialny Enno Grossendorfer i ambasador Gregor Woschnagg (Woschnagg, 1996).

Tablica na następnej stronie pokazuje strukturę organizacyjną, przyjętą przez Austriaków na potrzeby negocjacji akcesyjnych (Woschnagg, 1996).

Niezbędne do negocjacji przygotowania i koordynacje wewnętrzne na szczeblu ministerialnym i na szczeblu zastępców były opracowywane podczas całego procesu negocjacji akcesyjnych przez Urząd Kanclerski, wspólnie z federalnym Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

Do tego celu powołano w Urzędzie Kanclerskim, w Departamencie Polityki Integracyjnej, komórkę kierowaną przez Harald Dossi'ego, w której – oprócz przedstawicieli resortów – uczestniczyli partnerzy społeczni oraz inne grupy interesów, a także przedstawiciele krajów związkowych, miast i gmin. Dyskusje miały z jednej strony informować wszystkich zainteresowanych na bieżąco o tym, co się dzieje w zakresie negocjacji, a z drugiej przewidywać i przygotować podstawę do bieżącej pracy negocjatorów. Dyskutowali oni najpierw nad problemami, jakie pojawiły się w wyniku przeglądu,

a potem nad stanowiskami przekazanymi z Brukseli. Grupa spotykała się co tydzień w tym samym dniu (we wtorki), o tej samej godzinie (12.00). Przedstawiciele resortów, regionów i partnerzy społeczni wiedzieli o tym i przychodzili na te spotkania bez specjalnych zaproszeń. Kraje związkowe były włączone w negocjacje akcesyjne nie tylko przez przepływ informacji oraz współdziałanie w ustalaniu stanowisk negocjacyjnych, ale były także reprezentowane w delegacjach negocjacyjnych.



Konkretne decyzje dotyczące tego, co ma być przedstawione jako problem do negocjacji w Brukseli, były w dużym stopniu niezależnymi decyzjami poszczególnych ministrów. To oni ustalali, co może być problematyczne. Presja ze strony biura kanclerza czy ministra spraw zagranicznych, by określonych trudności nie potraktować jako temat do negocjacji w Brukseli, nie zawsze skutkowały. W wyniku tego przesadnie obciążono negocjacje zagadnieniami, które praktyczniej było rozwiązać w domu. Mimo tych trudności, dzięki zaangażowaniu resortów i partnerów społecznych w proces negocjacyjny – włącznie z przeglądem *acquis* – udało się unikać większych nieporozumień na temat tego, co jest przedmiotem negocjacji i co jest negocjowalne (Dossi).

Negocjacje akcesyjne

1 lutego 1993 r. zostały formalnie otwarte negocjacje akcesyjne. W przemówieniu wygłoszonym w imieniu Wspólnoty przewodniczący Rady, minister spraw zagranicznych Danii Niels Helveg Petersen, przedstawił w ogólnym zarysie warunki stawiane krajom kandydującym. W tym szczególnym przypadku zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że negocjacje dotyczą przystąpienia do (przyszłej) Unii Europejskiej. Zwracał również uwagę na dodatkowe warunki związane z powstaniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Minister spraw zagranicznych Austrii Alois Mock powiedział, że Austria jest gotowa przyjąć *acquis* Unii Europejskiej i będzie solidarnie uczestniczyła w jego implementacji. Twierdził, że jego kraj zdaje sobie sprawę, że bezpieczeństwo Austrii jest nierozzerwalnie związane z bezpieczeństwem Europy, a więc jej żywotnym interesem jest, by efektywnie przeciwstawić się wszelkiej agresji (oryginał przemówienia w całości w aneksie). Poza tym minister Mock zarysował stanowisko Austrii w poszczególnych sektorach. Nie padło słowo „neutralność”.

Zgodnie z ustaloną procedurą pierwszy etap negocjacji stanowił weryfikację wtórnych prawa UE (*screening*). Celem było zidentyfikowanie obszarów, w których przyjęcie *acquis* przez Austrię mogłoby przyczynić problemów. W ramach *screeningu* odbyło się około 130 spotkań. Na podstawie wyników weryfikacji *acquis* prowadzone były rozmowy sondażowe (*exploratory talks*), których celem było rozpoznawanie możliwych sposobów rozwiązywania problemów. Z Austrią przeprowadzono 72 rundy rozmów (w tym 25 w zakresie rolnictwa). Z punktu widzenia organizacji przewodniczyły po stronie austriackiej właściwe resorty. Ze strony UE rozmowy prowadziła Komisja.

Pierwsze posiedzenie na szczepku zastępców odbyło się 2 lutego 1993 r. Ustalono wtedy przebieg i organizację spotkań konferencji negocjacyjnej oraz listę 29 rozdziałów negocjacyjnych; były one takie same jak i pozostałych krajów negocjujących równolegle.

W trakcie pierwszej sesji, tak jak w poprzednio omówionych negocjacjach, ustalono podstawowe zasady tych negocjacji:

- rozwiązanie danej kwestii nie pociąga za sobą rozwiązań innych,
- wszelkie uzgodnienia będą ostateczne dopiero po uzgodnieniu wszystkich tematów,
- obowiązujące jest *acquis* takie, jakie będzie w dniu przystąpienia, wraz ze wszystkimi możliwymi zmianami, jakie mogą się pojawić w trakcie negocjacji.

Austriacka podstawa negocjacyjna została przygotowana po dokładnej analizie i porównaniu, dokonanych przez właściwe resorty w porozumieniu z partnerami społecz-

nymi i przedstawicielami regionów. Ta podstawa przybrała formę mandatu negocjacyjnego (oryginał w aneksie), który nie zawierał szczegółowych rozwiązań, ale nakreśla ogólny obraz tego, czego rząd oczekuje od negocjacji w najbardziej wrażliwych kwestiach. Sposób, w jaki był on napisany, dawał negocjatorom spore pole manewru przy wyrażaniu stanowisk w Brukseli.

W przypadku Austrii szczególnie trudne okazały się negocjacje w takich obszarach, jak: środowisko, tranzyt (tirów), rolnictwo i prawo zakupu mieszkań przez cudzoziemców w regionie Alp – *secondary residence* (Kaiser, 1995). Dopiero 21 grudnia 1993 r. uzgodniono rozwiązanie tzw. pakietu środowiskowego. Był to moment przełomowy. Wtedy Austriacy uwierzyli, że uda się zakończyć negocjacje tak, by przystąpić do Wspólnoty 1 stycznia 1995 r.

Popozostały jednak do negocjacji kwestie uważane za bardzo „wrażliwe”: rolnictwo, tranzyt i nieruchomości alpejskie. W tym zakresie negocjacje były typowo pozycyjne. „Celem Austrii było zapewnienie wystarczającego uwzględnienia jej wniosków wynikających ze szczególnej sytuacji kraju. «Dwunastka» z kolei dążyła do zminimalizowania odstępstw od zasady całkowitego przyjmowania stanu unijnego – *acquis communautaire*” (Woschnagg).

W celu rozwiązania tych problemów w terminie (tzn. do początku marca, tak by zdążyć z ratyfikacją) postanowiono zorganizować klasyczny maraton negocjacyjny. Ważny w tym przypadku był fakt, że Parlament Europejski – który kończył kadencję w maju – miał ratyfikować umowę. Tym większa była presja, by zakończyć negocjacje szybko i mieć czas na redakcję dokumentu przed przedstawieniem go Parlamentowi.

Maraton zwołał na ostatni weekend lutego grecki przewodniczący Rady, minister ds. europejskich Theodoros Pangalos. Wyjątkowy charakter tego spotkania – na które przyjechali nie tylko ministrowie spraw zagranicznych, ale i wielu innych ministrów biorących udział w negocjacjach – oddaje jego nazwa: „szczyt ministerialny Jumbo”.

Delegacja austriacka była najliczniejsza. Z powodu pojawiających się oskarżeń co do braku przezroczystości w negocjacjach austriacy negocjatorzy postanowili zabrać do Brukseli „wszystkich”. Austriacka delegacja rządowa przyleciała do Brukseli razem z 50-osobową grupą dziennikarzy. Mimo krytyki prasy, że delegacja była zbyt liczna, to posunięcie uważa się w Austrii za jedno z trafniejszych (Wolte).

„W skład delegacji kierowanej przez ministra spraw zagranicznych Mocka wchodził: minister rolnictwa Fischler, minister komunikacji Klima, minister finansów Lacina, minister gospodarki Schlüssel i sekretarz stanu Brigitte Ederer, a także – jako przedstawiciele krajów związkowych – premierzy krajów Kreiner/Steiermark, Purtscher/Vorarlberg oraz wiceburmistrz okręgu Mayer/Wiedeń, a także partnerzy społeczni: Maderthaner – prezes Austriackiej Izby Gospodarczej, Schwarzböck – prezes Konferencji Prezesów Austriackich Izb Rolniczych” (Woschnagg, 1996).

Z punktu widzenia polityki informacyjnej obecność tylu dziennikarzy, którzy na własne oczy mogli zobaczyć trudy negocjacji, okazała się również bardzo trafnym posunięciem.

Dramatyzm tej końcowej rundy może zobrazować np. tytuł dnia na pierwszej stronie „Kronen-Zeitung” na początku tej „Rady Ministrów klasy Jumbo”, który brzmiał: „Kto padnie, niech zostanie w Brukseli!” (Wer umfällt, soll in Brüssel bleiben!).

Dzięki temu posunięciu wielu dziennikarzy zrozumiało sytuację negocjatora mającego sztywny mandat, olbrzymią presję czasową oraz rozkaz: „Załatw to pozytywnie”.

Dramatyczne rundy negocjacji stawały wielokrotnie na krawędzi załamania. Zakwaterowanie austriackiej delegacji rządowej w dwóch spartańsko urządzonych biurach w Ratuszu oznaczało, że – w przeciwieństwie do papieskiego konklawe, gdzie kardynałowie mają do dyspozycji łóżka – negocjatorzy austriaccy będą musieli przepracować trzy noce bez możliwości spania. Delegacja austriacka nie była zaopatrywana, jak uczestnicy konklawe, w skromny posiłek w rodzaju Eintopf Gericht, lecz dzięki energicznemu zaangażowaniu prezesa Maderthanera – w pizze, sandwicze i duże ilości kawy (Woschnagg, 1996).

Aby ułatwić rozwiązania tych problemów, część negocjacji prowadzono metodą konfesjonału. W trakcie całonocnych negocjacji przedstawiciele „trojki” – przewodniczący prezydencji Theodoros Pangalos, belgijski minister spraw zagranicznych Willy Claes oraz niemiecki minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel – usiłowali skutecznie rozstrzygnąć pozostałe problemy. Mieli zapewnione wsparcie ze strony Komisji – osobiście zaangażowali się Jacques Delors i Hans van den Broek. Ze strony austriackiej w negocjacjach z „trojką” brał udział każdorazowo właściwy minister, jeśli Unia o to prosiła. W fazie końcowej również austriacki zespół negocjacyjny musiał zostać ograniczony personalnie do ministra spraw zagranicznych Mocka, sekretarza stanu Brigitte Ederer i ambasadora Scheicha (Woschnagg, 1996).

Wynik negocjacji

W zakresie rolnictwa rząd austriacki musiał się zgodzić na natychmiastowe otwarcie rynku. Największa obawa (i najsilniejszy argument Austrii) dotyczyła gwałtownego spadku cen niektórych produktów, np. przetworów mlecznych i mąki. Uzgodniono, że przez cztery lata rząd będzie mógł wypłacać rolnikom kwoty kompensujące, przy czym dostanie na ten cel środki unijne (6,8 mld ATS). Dodatkowo została uzgodniona klauzula ochronna, zgodnie z którą w okresie przejściowym w razie wystąpienia poważnych zaburzeń rynku rząd będzie mógł uruchomić w ciągu 24 godzin odpowiedni mechanizm wyrównawczy.

Sprawa przejazdu tirów przez Austrię (zwłaszcza przez rejon Tyrolu i Salzburga) stała się kwestią politycznie wrażliwą ze względu na zaangażowanie opinii publicznej, szczególnie grupy Zielonych – przeciwników przystąpienia do Unii. W tej sprawie postanowiono utrzymać w mocy ugodę opracowaną w ramach EEA, z tym że okres jej zastosowania skrócono o rok, tzn. do 1 stycznia 2004 r. Poza tym do 2001 r. można się spodziewać opracowania nowego ekologicznego systemu punktowego, jeśli wówczas zostanie osiągnięty poziom zmniejszenia (przez całą Unię) emisji zanieczyszczeń o 60%. W tej sytuacji umowa o specjalnym systemie tranzytowym (obejmującym całą Austrię) utraci moc. W przeciwnym razie system będzie obowiązywał bez zmian co najmniej do roku 2004, lub też zostanie zastąpiony przez zapewniający analogiczną ochronę inny program unijny.

W wyniku negocjacji z Austrią podjęto dodatkowe decyzje mające wpłynąć na poprawę stanu środowiska na obszarze całej Unii. W porozumieniu z Niemcami, Austrią i Włochami i zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht w sprawie sieci trans-europejskich, Unia zadeklarowała gotowość sfinansowania ze swoich środków budżetowych budowy tunelu pod przełęczą Brenner (Woschnagg).

W sprawie zakupu nieruchomości przez obcokrajowców w regionie Tyrolu i Salzburga osiągnięto porozumienie „nie dyskryminujące” innych obywateli Unii. Negocja-

torom Austrii udało się wywalczyć, że jej dotychczasowe regulacje prawne dotyczące kontroli i ograniczeń rynku „drugich mieszkań” zostaną utrzymane przez pięć lat. Po tym okresie możliwe będzie całkowite zapewnienie – za pomocą środków z zakresu gospodarki przestrzennej, obrotu gruntami, przeznaczenia powierzchni oraz ochrony środowiska – że zapotrzebowanie miejscowej ludności będzie zaspokajane preferencyjnie (po niższych cenach). Oznacza to, że obywatel Austrii mieszkający w Wiedniu będzie traktowany tak samo jak każdy inny obywatel Unii nie mieszkający w regionie, bowiem zasada preferencyjności, o której mowa, dotyczy wyłącznie ludności miejscowej.

Jeden z najbardziej wrażliwych (a dla opinii publicznej: drażliwych) tematów to sprawa neutralności kraju, która od 1955 r. stała się częścią mitu o Austrii i dogmatem politycznym, czyli wartością narodową. Ze względu na charakter tej sprawy udało się zepchnąć ją z pola negocjacyjnego, tak by nie stała się przedmiotem oficjalnych pertraktacji. Kwestia oficjalnie nie zaistniała, choć austriaccy negocjatorzy musieli długo przekonywać Wspólnotę do tego, że „w *acquis* nie ma o neutralności mowy”, więc nie jest to temat do negocjacji (Woschnagg).

Za ostatni akt negocjacji akcesyjnych można uznać manewr dokonany przez Hiszpanię, polegający na uzależnieniu ratyfikacji traktatu akcesyjnego od rozwiązania problemu równego dostępu do łowisk na wodach krajów członkowskich. Rada Unii (ds. rybołówstwa) osiągnęła kompromisowe porozumienie 22 grudnia 1994 r. (przysługujące Hiszpanii dodatkowe kwoty), usuwając tę ostatnią przeszkodę na drodze do pełnoprawnego członkostwa Austrii.

Ratyfikacja traktatu

Ratyfikacja w krajach członkowskich odbyła się bez najmniejszego problemu. Co prawda, mówiło się o potrzebie reformy instytucjonalnej, ale perspektywa kolejnej konferencji międzyrządowej właśnie na temat zmian instytucjonalnych spowodowała, że pozostawiono tę kwestię do rozwiązania niezależnie od rozszerzenia.

W Parlamencie Europejskim również pojawiła się sprawa zmian instytucjonalnych, ale nie wpłynęło to znacząco na głosowanie. 4 maja 1994 r. Parlament Europejski wyraził zgodę na członkostwo Austrii i przyjęcie Traktatu o przystąpieniu Austrii do Unii Europejskiej 378 głosami za, na ogólną liczbę 517 deputowanych (European Parliament Legislative Resolution of 4 May 1994 on the application by the Republic of Austria to become a member of the European Union).

Austriacka Rada Narodowa 5 maja 1994 r. 140 głosami przeciwko 35 przyjęła „federalną ustawę konstytucyjną o przystąpieniu Austrii do Unii Europejskiej”. Z kolei Rada Federacji zatwierdziła tę ustawę 7 maja 1994 r. 51 głosami przeciwko 11.

Polityka informacyjna

Działalność grupy konsultacyjnej w Urzędzie Kanclerskim stanowiła część kampanii informacyjnej rządu. Ważniejsze części kampanii informacyjnej, skierowane do obywateli, były prowadzone przez administrację publiczną (służbę cywilną), mającą bardzo dobrą opinię w austriackim społeczeństwie jako klasa ekspertów. Do zadań tych urzędników należała ta część, którą można nazwać „informowanie i kształcenie” – odpowiadanie na pytania, wyjaśnianie itp. W ramach tych akcji wysocy urzędnicy (np. ambasa-

dor Wolte, odpowiedzialny za obserwowanie i realizację procesu wewnątrz kraju) przeprowadzili setki spotkań z zainteresowanymi grupami i debat z oponentami w całym kraju.

Druga część, której celem było przekonanie i budowanie poparcia społecznego dla ratyfikacji traktatu, została zlecona PR-owskiej organizacji zewnętrznej, kierowanej przez Gerharda Bauera. Organizacja (Österreichische Gesellschaft für Europapolitik – ÖGE) została powołana w celu wypełniania tego zadania już w 1991 r., na długo przed rozpoczęciem właściwych negocjacji akcesyjnych. Od początku utrzymywała się ze sponsoringu (głównie banku centralnego, ale też wielu firm prywatnych). Sama organizacja była (jest) niewielka, choć w chwilach nadmiaru zadań do wykonania zatrudniała na zlecenie studentów różnych wydziałów.

Do prac organizacji należało ustalenie preferencji różnych grup społecznych, obserwowanie zmian w tych preferencjach i budowanie odpowiedniego klimatu dla poparcia integracji. Po rozpoznaniu grup społecznych dokonano analizy argumentacji przeciwników w poszczególnych grupach oraz opracowano strategię „odpowiedzi”, obejmującej zarówno treści komunikatu, jak i właściwy kanał komunikacji. Starano się przy tym korzystać wyłącznie z możliwości, jakie daje PR, więc organizacja nie kupowała czasu telewizyjnego, natomiast doskonale udawało się jej „kreować wiadomości”. Bezpośrednią akcją ÖGE zostali objęci nawet taksówkarze – z racji charakteru ich pracy – i gospodynie domowe (jedna z ważniejszych grup przeciwników). Stale monitorowano w prasie wszelkie informacje dotyczące Wspólnoty i wysiłków integracyjnych. Dokonano bardzo dokładnej analizy dziennika „Täglich Alles”, najbardziej zagorzałego przeciwnika przystąpienia do Unii. Każdy ich argument zamieniano w dowcip, by pokazać jego niezręczność.

W Austrii, tak jak i w innych krajach, uruchomiono „telefon europejski” (Europa – Telefon), pod numerem którego można było uzyskać odpowiedź na wszelkie pytania dotyczące problematyki integracyjnej. Zadaniem ÖGE było zachęcanie ludzi do korzystania z tego telefonu i kreowanie wizerunku jawności wokół integracji. To kolejny sukces: od czterech do pięciu procent wszystkich uprawnionych do głosowania korzystało z „europejskiej” linii telefonicznej. Według osób, które odpowiadały na pytania, większość korzystających z telefonu to osoby niezdecydowane, ale raczej nastawione sceptycznie do przystąpienia do UE. Stwierdzono, że „telefon europejski” pomógł zredukować obawy.

Wymyślono wiele haseł dotyczących udziału (czy miejsca) Austrii w Europie. Do najbardziej chwytliwych (skutecznych) należy: „W centrum Europy lub nieznacznie obok” („*Mitten in Europa oder knapp daneben*”). Celem większości haseł było wywołanie poczucia wspólnoty z integrującą się Europą. Podkreślano w nich potrzebę bycia razem i współdecydowania. Bardzo delikatna perswazja miała wywołać ogólne przychylne nastawienie do UE.

Stopień rozpoznania populacji, subtelność argumentów oraz wymyślność kanałów komunikacji każe uznać kampanię austriacką za najbardziej profesjonalną i kompleksową, jaką do tej pory przeprowadzono w ramach procesu negocjacyjnego na potrzeby integracji z Unią Europejską. Wyniki badań socjologicznych, tak jak i końcowy wynik referendum, to potwierdzają.

	Tak (%)	Nie (%)	Trudno powiedzieć (%)
marzec, kwiecień '93	40	39	21
grudzień '93	45	47	8
styczeń '94	51	39	10
luty '94	48	44	8
marzec '94	54	38	8
połowa kwietnia '94	53	30	17
koniec kwietnia '94	50	39	11
maj '94	54	35	9
początek czerwca '94	57	31	12
Wynik referendum 12 czerwca 1994 r.	66,6	33,4	–

Źródło: Na podstawie ankiety IFES dotyczącej głosowania nad przystąpieniem do UE.

W Austrii, tak jak w innych krajach tego rozszerzenia (Norwegia, Szwecja, Finlandia), pojawił się problem finansowania kampanii informacyjnej obu stron. Rząd austriacki nie uznał za uzasadnione finansowania kampanii przeciwników. Warto zaznaczyć, że również kampania na rzecz „Tak” nie była dotowana wprost. Dotowane były kampanie partii politycznych, zgodnie z ich wielkością i liczbą miejsc w parlamencie.

Ograniczenia dotyczące finansowania – i wynikająca stąd niezależność – pomagały przedstawić kampanię PR jako niezależną od partii politycznych, co podwyższało w ten sposób jej wiarygodność.

Reklamówki propagandowe dotyczące Unii Europejskiej, które ukazały się w telewizji austriackiej, były częścią oficjalnej kampanii rządowej, która – jak się zdaje – doprowadziła do ugruntowania już istniejących postaw, a nie do zmian już istniejących. Kampania prowadzona przez partie polityczne odzwierciedlała ich charakter. ÖVP podkreślała ważne aspekty bezpieczeństwa Austrii w Unii oraz rolę, jaką kraj będzie mógł odgrywać na poziomie europejskim. SPÖ podkreślał wymiar socjalny i ekonomiczny przystąpienia.

Kampania przeciwników była zorganizowana wokół kilku grup i partii politycznych: FPÖ (prawicowa „partia wolności”), kierowanej przez Jörga Haidera, i Partii Zielonej Alternatywy. Kampania Haidera miała od początku problemy wynikające ze stanowiska, jakie partia tradycyjnie zajmowała, które było odwrotnością tego, o co teraz walczyła. Dodatkowo argumenty, jakimi się posługiwano, były zbyt przejawiskawione, aby przez większość obywateli mogły być uznane za rzetelne. Mówiono o trującej żywności z Unii (np. czekoladki robione z krwi – dosłownie!), wypierającej zdrowe austriackie produkty, o falach imigrantów z Unii, o instalacji wyrzutni rakiet jądrowych na terytorium kraju, o unijnej mafii, korupcji itd. Kampania rządzących partii politycznych, mniej subtelna od wysiłków PR, nieraz odpowiadała równie populistycznymi pomysłami: bez członkostwa fala bezrobocia ogarnie kraj, podatki będą rosły. Takie „emocje” pojawiły się przede wszystkim w ciągu ostatnich dwóch tygodni przed referendum.

Mobilizacja spowodowana emocjonalnymi argumentami (obawami i nadziejami)

w ostatecznym rozrachunku była korzystna dla obozu zwolenników integracji. Warto zaznaczyć, że wpływ na postawy (i na zmniejszenie natężenia obaw) miały także instytucje, takie jak: związek przemysłowy (Industriellenvereinigung), parlament, związki zawodowe, które wyraźnie deklarowały swoje poparcie dla przystąpienia. Także kampanie informacyjne rządów krajowych oraz samorządy pomogły zwiększyć frekwencję w referendum.

Badania niezależnych instytucji (IFES) pokazują, że faktycznie w ciągu ostatniego półtora roku kampanii dwie trzecie uprawnionych do głosowania nie zmieniło swojego nastawienia, przeciwnie, to nastawienie ugruntowało się. Inaczej mówiąc, dzięki wcześniej rozpoczętej kampanii, mimo że punkt startowy był bardzo zbliżony do punktu startowego w krajach skandynawskich (w sensie podziału społeczeństwa na popierających i przeciwników integracji), już na półtora roku przed decyzją postawy (zwłaszcza ich element emocjonalny) były silnie skryształizowane. W badaniach z ostatniego okresu respondenci coraz częściej wymieniali możliwe niekorzystne efekty przystąpienia (element poznawczy postawy) do Wspólnoty, co jednak nie zmieniało pozytywnego nastawienia (element emocjonalny) ani gotowości poparcia integracji w referendum (element behawioralny postawy). Natomiast w tym okresie wyraźnie widać, jak poważna grupa niezdecydowanych przechyliła się w stronę „Tak”.

Część kampanii PR była skierowana na pokazanie „pęknięć” oraz kooptacji osób w obozie przeciwników. Nagłaśniano wypowiedzi osób kojarzonych z grupami przeciwników, które jednak widziały korzyści płynące z integracji (np. członkini parlamentu z ramienia Zielonych Monika Langthaler). Udało się dzięki temu pokazać, że front przeciwników nie jest ani jednolity, ani spójny. „Duże znaczenie miały także wypowiedzi przedstawicieli Kościoła, sztuki (w mniejszym stopniu nauki) oraz pojedynczych autorytetów, takich jak: Helmut Zilk lub Hugo Portisch na rzecz integracji”.

Lobbing i zewnętrzna kampania informacyjna

Opinia publiczna w krajach Wspólnoty w żadnym przypadku nie była postrzegana jako przeszkoda na drodze Austrii do Unii, ze względu na jej przychylne nastawienie. Problem pojawiał się w poszczególnych grupach interesów, choć w trakcie negocjacji nie były to tak dramatyczne sprzeczności jak w przypadku rozszerzenia południowego. Niemniej austriaccy negocjatorzy starali się prowadzić lobbing mający łagodzić stanowiska przeciwników – na przykład ambasador Wolte jeździł do Hiszpanii na spotkanie z przedstawicielami rolników hiszpańskich, żądających natychmiastowego otwarcia rynku Austrii – oraz usiłowali znaleźć „aliantów”. Zgodnie z wypowiedzią ambasadora Scheicha prowadzono lobbing na wszystkie możliwe sposoby: przez ministrów ze swoimi partnerami w innych krajach, lobbing w grupie partnerów społecznych, parlamentarzystów itd.

FINLANDIA

Podstawowe informacje

Finlandia uzyskała niezależność od Rosji w 1917 r. Sytuacja geopolityczna i doświadczenie historyczne Finlandii długo jeszcze po II wojnie światowej warunkowały jej ostrożną politykę wobec integracji z zachodnią Europą i kontynuowanie polityki neutralności, co miało zapewnić pozostanie poza wielkimi konfliktami światowymi.

Finlandia była członkiem stowarzyszonego EFTA od 1961 r., a pełnoprawnym – stała się na początku 1986 r. W 1973 r. Finlandia podpisała porozumienia o wolnym handlu z Komisją Europejską. Do końca zimnej wojny członkostwo w Unii Europejskiej było uznane przez Finlandię za sprzeczne z jej polityką neutralności. Po zachęcie Jacquesa Delorsa negocjacje w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego zostały rozpoczęte w czerwcu 1989 r.

Dyskusje o członkostwie Finlandii we WE (UE) rozwijały się w trzech etapach, uwarunkowanych czynnikami zewnętrznymi. Pierwszym była decyzja Austrii o staraniu o członkostwo we WE w czerwcu 1989 r., drugim zaś takie samo posunięcie Szwecji w październiku 1990 r. (uważano, że jeżeli Szwecja wstąpi do UE bez Finlandii, będzie to bardzo niekorzystne dla fińskiej gospodarki), a trzecim, nieudany zamach stanu w Moskwie w sierpniu 1991 r.

Mimo wielu publicznie wyrażanych żądań wobec rządu, by rozpatrzył możliwości członkostwa w UE, prezydent Mauno Koivisto oraz rząd premiera Harri Holkeriego zdecydowali się skoncentrować na negocjacjach z EEA.

Program podjęty w kwietniu 1991 r. przez nowy rząd Esko Aho (minister spraw zagranicznych – Paavo Varyrynen i minister handlu zagranicznego – Pertti Salolainen) zawierał dwa istotne zagadnienia: członkostwo w UE było możliwe, a fińsko-rosyjskie porozumienie o przyjaźni straciło swoje znaczenie w fińskich stosunkach ze Wschodem.

Wydarzenia w Rosji w sierpniu 1991 r. pod wieloma względami wyklarowały sytuację Finlandii. Na przykład Rada Fińskiej Partii Socjaldemokratycznej, jednogłośnie opowiadająca się wcześniej przeciwko członkostwu we WE w 1990 r., teraz całkowicie poparła je. Konserwatyści je popierali, partia Fińskie Centrum była niezdecydowana, tak jak i premier. Prezydent Koivisto podjął decyzję wczesną wiosną 1991 r., ale nie poczynił żadnych kroków w tym kierunku, dopóki nie zostały zakończone negocjacje o członkostwo w EEA.

Wraz z upadkiem ZSRR sprzedaż fińskich towarów na wschód drastycznie spadła. Handel z ZSRR stanowił 25% całego eksportu w 1988 r. W latach 1989-1991 spadł on do 5%, co zbiegło się z największym kryzysem od czasu II wojny światowej. Stąd członkostwo w UE było postrzegane również jako sposób na wyjście z kryzysu gospodarczego. Finlandia wystąpiła z wnioskiem o członkostwo w marcu 1992 r., po podpisaniu nowego porozumienia z Rosją, które zastąpiło porozumienie o wzajemnej pomocy z ZSRR z 1948 r., warunkujące stosunki Finlandii ze wschodnimi sąsiadami aż do tego momentu.

Rozpoczęcie negocjacji

W październiku 1992 r. został przedstawiony *avis* Komisji o wniosku Finlandii.

Uzyskawszy pozytywną opinię Komisji, która została potwierdzona przez Radę, Finlandia rozpoczęła negocjacje wraz ze Szwecją i Austrią w lutym 1993 r. Norwegia dołączyła do negocjacji w kwietniu 1993 r.

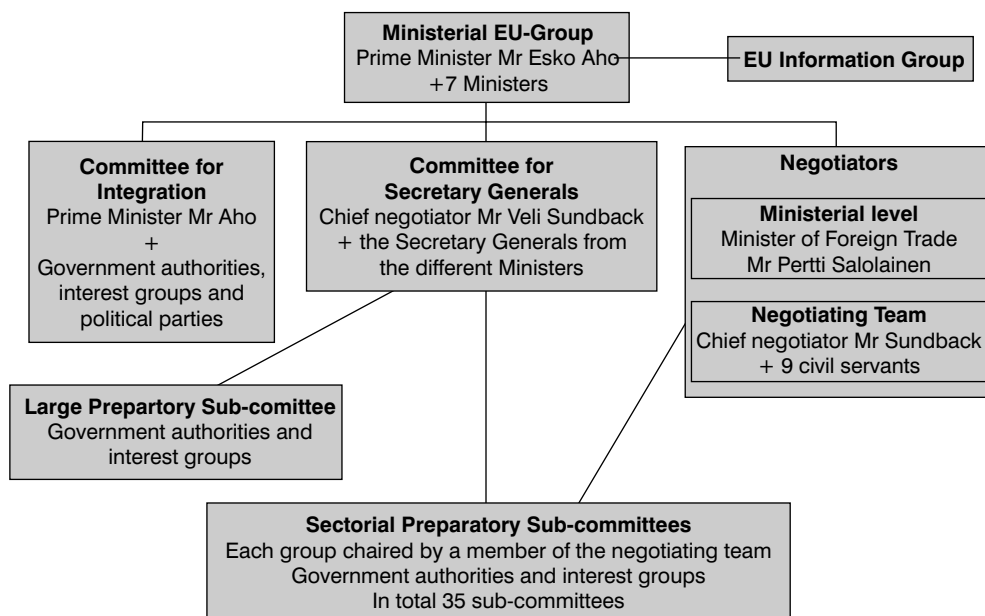
Prezydencja Rady warunkowała daty i tematykę zebrań (konferencji) z członkami. Rada zaproponowała bardzo napięty harmonogram, zaakceptowany przez Finlandię. Harmonogram nigdy nie stanowił problemu na żadnym etapie – wszystko było wspólnie uzgadniane. Rada wiedziała, co jest możliwe w ramach ustaleń wewnątrz Unii i było to otwarcie omawiane z Finlandią (Sundback).

Państwo sprawujące prezydencję miało istotny wpływ na rozwój negocjacji. Kiedy wiosną 1993 r. Finlandia rozpoczęła negocjacje, na czele Rady stała Dania. I właśnie dzięki zdecydowanej i pozytywnej postawie Danii wobec rozszerzenia UE negocjacje rozpoczęły się pomyślnie. Dania liczyła na to, że wraz z przyjęciem innych krajów północnych, jej pozycja zostanie wzmocniona. Podczas prezydencji belgijskiej, jesienią 1993 r., negocjacje nadal posuwały się bez przeszkód. Było to związane z dużym doświadczeniem Belgii w UE, jako jednego z krajów założycielskich. Wiosną 1994 r., w ostatnim krytycznym etapie, prezydencję sprawowała Grecja, która – mimo trudności organizacyjnych – szczerze chciała doprowadzić negocjacje do końca.

Strategia Finlandii polegała na negocjowaniu trudnych i łatwych kwestii równolegle. Kolejne rozdziały były zamykane co miesiąc, w celu zapewnienia ciągłości i dynamiki negocjacji. Finlandia miała możliwość decydowania, które zagadnienia rozpatrzyć na początku (Sundback i Kosonen).

Zakończenie negocjacji zaplanowano na 1 marca 1994 r. Data ta miała umożliwić odbycie się procesu ratyfikacyjnego oraz referendum w sprawie możliwego przyłączenia do 1 stycznia 1995 r.

Organizacja negocjacji w Finlandii



Kiedy w 1989 r. Finlandia rozpoczęła negocjacje o przystąpieniu do EEA, została stworzona struktura negocjacyjna, która, trochę zmodyfikowana, została wykorzystana także w negocjacjach akcesyjnych do UE.

Premier Esko Aho przewodniczył **Grupie Ministerialnej UE** (1+7 ministrów), która decydowała o stanowisku Finlandii i przekazywała upoważnienia grupie negocjacyjnej. Początkowo spotykali się raz w miesiącu, a pod koniec negocjacji częściej.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych miało wysoką i mocną pozycję w negocjacjach Finlandii. W kwestiach podlegających różnym ministerstwom, MSZ, z racji swojego doświadczenia w kontaktach z organizacjami międzynarodowymi, było w stanie je rozwiązywać. Praktycznie połowa członków grupy negocjacyjnej pochodziła z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Grupą negocjacyjną kierowało dwóch ministrów: minister handlu zagranicznego Salolainen oraz minister spraw zagranicznych Haavisto (po dymisji Paavo Vayrynen 4 maja 1993 r., Heikki Haavisto, przewodniczący Zrzeszenia Producentów Rolnych, został szefem dyplomacji). Byli oni współodpowiedzialni za negocjacje. W praktyce minister spraw zagranicznych odpowiadał za politykę negocjacji w kwestiach regionalnych i rolnictwa.

Grupę negocjacyjną pod wodzą wymienionych ministrów tworzyli: główny negocjator Sundback oraz dziewięciu urzędników państwowych. Grupa ta sama przygotowywała wszystkie sprawy, aby uniknąć konsultacji z Grupą Ministerialną UE. Mimo że różne sektory zostały podzielone między członków grupy, pracowali oni jako zespół. Każdy wiedział, co robi ktoś inny, i w jaki sposób może wkomponować różne żądania w całość. Grupa negocjacyjna starała się znaleźć konsens we wszystkich kwestiach, jedynie w przypadku niespójności sprawy były kierowane do Grupy Ministerialnej.

W czasie wywiadu Sundback podkreślił rangę premiera jako przewodniczącego negocjacji, jako że miał on możliwość rozwiązywania sporów między ministerstwami.

Podczas maratonu pod koniec negocjacji rząd obradował w Helsinkach, grupa negocjacyjna – w Brukseli – na bieżąco informowała stolicę o rozwoju i postępach negocjacji i wnioskowała o zwiększenie mandatu w celu osiągnięcia porozumienia. Grupa negocjacyjna miała trudne zadanie, ponieważ dostała polecenie powrotu z porozumieniem, ale miała zabronioną zgodę na kolejne ustępstwa.

Główny negocjator, Sundback, uważał za istotne kierowanie negocjacjami w kraju tak, aby nie pozwolić fińskiej delegacji do UE na „grę solo”.

W Finlandii organizacja negocjacji była bardzo rozbudowana i rozległa. Bezpośrednio zaangażowanych w sprawę było 550 osób, tysiące zaś pośrednio. Przedstawiciele wszystkich grup interesów brali udział w dyskusjach na różnych poziomach. Było to bardzo istotne, ponieważ ich zaangażowanie tworzyło podstawę świetnego systemu przekazywania informacji. Te organizacje mogły wytłumaczyć swoim członkom tło i przyczyny negocjacji, tak by mogły one informować „swoich” ludzi i w ten sposób upowszechniać zrozumienie istoty Unii Europejskiej. Była to bardzo ważna część strategii polityki informacyjnej, ukierunkowanej na kształcenie. Sektor prywatny był także bardzo zaangażowany w negocjacje. Zakładano bowiem, że właśnie najlepsi eksperci w kraju, osoby z sektora prywatnego w najwłaściwszy i najskuteczniejszy sposób mogli przekonać społeczeństwo i osiągnąć pożądany cel.

Premier przewodniczył jednej z grup przygotowawczych. Była to **Komisja Konsul-**

tacyjna ds. Integracji. W jej skład wchodziłi wszyscy sekretarze generalni z każdego ministerstwa (1+15 członków). Komisji podlegała **Duża Grupa Przygotowawcza** (50-60 członków), w skład której wchodziły wszystkie ministerstwa, grupy interesu i reprezentanci różnych gałęzi przemysłu.

Każdy członek grupy negocjacyjnej przewodniczył jednej lub więcej **sektorowym grupom przygotowawczym**, w których przedstawiciele danego sektora oraz eksperci dyskutowali o istotnych kwestiach danej dziedziny. Ogółem było prawie 35 grup sektorowych, a każda z nich liczyła od 10 do 40 członków.

Jeden z członków grupy negocjacyjnej skrytykował strategię negocjacji pod przewodnictwem dwóch ministrów (ministra spraw zagranicznych i handlu zagranicznego). Stwierdził, że spowodowało to kilka kłopotliwych sytuacji i zdecydowanie nie jest to rozwiązanie polecane, mimo iż w przypadku Finlandii uniknięto kryzysów. Ale konflikt strukturalny wisiał w powietrzu.

Rola różnych fińskich ministerstw w kształtowaniu ostatecznych stanowisk negocjacyjnych nie była znaczna, mimo że większość ministrów odwiedziła zarówno Brukselę, jak i była zaangażowana w lobbing w państwach członkowskich.

Przykładowo, minister rolnictwa miał niewielki wpływ na negocjacje, głównie z powodu niewystarczających umiejętności językowych. Minister spraw zagranicznych Haavisto i Harmala, członek grupy negocjacyjnej, przejęli sprawy, które w innych okolicznościach należałyby do kompetencji ministra rolnictwa.

Grupa negocjacyjna Komisji Europejskiej

Specjalnie powołany przez Komisję Zespół ds. Rozszerzenia, pod przewodnictwem Duńczyka Steffena Smidta, składał się z przedstawicieli większości służb Komisji i zajmował się przeważającą częścią zadań będących w gestii UE. Finlandia przyjęła jego nominację z radością, ze względu na dotychczasowe dobre stosunki z Danią i zrozumienie z jej strony. Odpowiedzialny za negocjacje z Finlandią z ramienia UE był Hiszpan Francisco Granell. Mimo że nie był on znany w Finlandii, stwierdzono, że będzie optował za przekonaniem Hiszpanii podczas negocjacji.

Negocjacje

W praktyce negocjacje podzielono na 29 rozdziałów, z których każdy rozpoczynano stopniowo. Rozdział zamykano, gdy we wszystkich jego kwestiach osiągnięto porozumienie.

Finlandia już wcześniej wprowadziła zdecydowaną większość ustawodawstwa zgodnego z prawem unijnym, ponieważ wiele spraw zostało rozwiązanych przy okazji negocjacji akcesyjnych do EEA. Mimo to należało zweryfikować politykę regionalną oraz kwestie rolnictwa.

Wyjaśnienie *acquis* – screening

Pierwszym zadaniem Komisji było wyjaśnienie kandydatom treści *acquis* dotyczącego wszystkich rozdziałów. Na tym etapie sprawy problematyczne były jedynie odnotowywane, nie prowadzono dalszej dyskusji. Później kandydaci musieli sklasy-

fikować całe ustawodawstwo w następujące kategorie:

1. ustawodawstwo bez zarzutu,
2. jedynie techniczne poprawki,
3. znaczne problemy,
4. problemy, które znikną do czasu przystąpienia (ustawodawstwo w toku modyfikacji przez UE lub Finlandię).

Jeden z członków grupy negocjacyjnej stwierdził, że wówczas „Helsinki jeszcze nie zdawały sobie sprawy, iż negocjacje naprawdę się rozpoczęły i musimy być do nich przygotowani. Musimy teraz mieć swoich ekspertów, którzy by przeanalizowali *acquis* punkt po punkcie” (Jorna). Znalezienie ekspertów z każdej dziedziny, o wystarczających umiejętnościach językowych było dość trudne. Na przykład nie było eksperta ds. cukru w ministerstwie rolnictwa, który władałby innym językiem niż fiński (Liikanen).

Rozmowy eksploracyjne oraz stanowiska negocjacyjne

W marcu 1993 r. Finlandia przeszła przez wszystkie 29 rozdziałów i pod koniec miesiąca była gotowa do rozmów eksploracyjnych. W maju 1993 r. pierwsze Projekty Wspólnych Stanowisk Komisji były gotowe. Steffen Smidt z zespołu negocjacyjnego Komisji (*task force*) uprzednio poinformował Finlandię o treści tych stanowisk, dając temu państwu możliwość wpłynięcia na nie, gdyby okazały się nie do zaakceptowania.

Rozmowy eksploracyjne trwały do przełomu sierpnia i września 1993 r. W przypadkach gdy podczas tych rozmów nie znaleziono rozwiązań, kraje kandydujące mogły zaprezentować Komisji argumenty za wprowadzeniem okresów przejściowych lub derogacji. Ich opinie były przedstawione w tzw. Dokumentach o stanowiskach (*Position Papers*). Stanowiska mogły być wycofane po wyjaśnieniach służb Komisji (np. gdy okazało się, że różnica polegała na odmiennym sposobie odczytywania lub zbierania danych). W innym przypadku tzw. Projekt Wspólnych Stanowisk (DCP) był przygotowywany przez Komisję w celu odpowiedzi na prośby kandydatów w każdym punkcie, a potem kierowany do Rady. W sumie Finlandia zgłosiła 131 Dokumentów o stanowiskach dotyczących wielu kwestii.

Istotne dla Finlandii było ukazanie dość wyraźnie jej sytuacji Unii Europejskiej oraz państwom członkowskim, w celu uzyskania bardziej korzystnych Wspólnych Stanowisk. Zwłaszcza w kwestii rolnictwa i polityki regionalnej było to istotne, gdyż ani komisarz ds. rolnictwa, Steichen i jego pracownicy, ani państwa członkowskie nie były świadome szczególnych potrzeb Finlandii wynikających z warunków klimatycznych panujących w kraju.

Prezydencja przedstawiła stanowiska ambasadorom (stałym przedstawicielom w COREPER-ze, a w Finlandii głównemu negocjatorowi Sundbackowi) lub ministrom podczas konferencji negocjacyjnych. Sprawy, o których zadecydowali ambasadorowie, były kierowane do ministrów w postaci „zaakceptowanych protokółów”. W praktyce ministrowie nie wracali do spraw zaaprobowanych przez ambasadorów. Gdy nie było zgody w jakiejś sprawie na szczeblu konferencji ambasadorów, była ona kierowana do ministrów w celu podjęcia decyzji (Phedon). Wszystkie decyzje w Dokumentach o stanowiskach musiały być podejmowane jednogłośnie, a nie kwalifikowaną większością głosów (Cameron).

Rola Komisji

W negocjacjach Komisja odgrywała dwie role, z jednej strony, mianowicie, była partnerem dla kraju aspirującego do członkostwa i starała się znaleźć rozwiązania, które byłyby zaakceptowane przez zarówno państwa członkowskie, jak i przez kraj aspirujący (rola ta została pozytywnie przyjęta przez Finlandię), z drugiej zaś strony Komisja miała za zadanie dopilnować, by traktaty założycielskie były respektowane oraz aby nie zostały naruszone podstawy wspólnych kierunków polityki. Ta rola była dla Finlandii trudniejsza do zaakceptowania i wywołała krytykę ze strony krajów aspirujących do członkostwa.

Negocjacje z Komisją podzielono na dwa etapy. Od początku aż prawie do ostatniego stadium negocjacje polegały na rozwiązywaniu problemów technicznych. „Prawdziwe” negocjacje były prowadzone podczas ostatnich trzech dni i nocy. W tym czasie zmieniły się one w istne targowanie („*horse-trading*”). Zadaniem Komisji było opracowanie kompromisów. Przedstawiła ona także kilka nowatorskich rozwiązań, takich jak Obiektyw 6, Pomoc Północna oraz artykuł 141 (por. decyzja 95/1 WE).

Faktem, który ograniczał Komisję w proponowaniu nowatorskich rozstrzygnięć, był opór przed tworzeniem precedensów, które mogłyby doprowadzić do dalszych żądań ze strony państw członkowskich, obecnych lub przyszłych. W konsekwencji Komisja preferowała jasne i obiektywne kryteria, tak jak w przypadku Finlandii kryterium dotyczące artykułu 142: „(...) Obszary rolnicze położone na północ od 62. równoleżnika” (jest niemożliwe, aby jakiekolwiek obecne czy przyszłe państwo członkowskie nieoczekiwanie spełniło to kryterium).

Strategia negocjacyjna Finlandii

Strategię negocjacyjną Finlandii opracowała fińska Grupa Ministerialna UE kierowana przez premiera. Podstawowym celem Finlandii było członkostwo na równych prawach z innymi państwami członkowskimi. Kiedy negocjacje się rozpoczęły, Finlandia nie miała stanowiska w każdej sprawie.

Jednym z kluczowych punktów strategii było zgłaszanie Brukseli jak najmniejszej liczby spraw, co zostało dobrze przyjęte przez stronę unijną, gdyż nie trzeba było negocjować każdej niewielkiej kwestii. Równocześnie było jasne, które sprawy są naprawdę istotne dla Finlandii. Komisja widziała, że Finlandia poważnie podchodzi do członkostwa i rzeczywiście chce przystąpić do Unii. Istotnym celem Finlandii było wykreowanie odpowiedniego wizerunku w Unii Europejskiej: „Nie jesteśmy tu, by wywołać problemy, chcemy być wpływowym i godnym zaufania członkiem”.

W kraju tę strategię często krytykowano. Mówiono, iż fińscy negocjatorzy byli zbyt ulegli i zbyt łatwo się poddawali. „Co to za negocjatorzy, skoro wszystkie kompromisy są osiągnięte już w kraju?” Często czyniono porównania do Szwecji: „Jak to możliwe, że Szwecja ma dwadzieścia żądań, podczas gdy Finlandia tylko pięć?” (Strategia Szwecji była postrzegana tak, jak gdyby wszystkie sprawy były kierowane do Brukseli, „by sprawdzić, co przejdzie”).

Jednak podczas maratonu sesji w końcowej fazie negocjacji niektórzy krytykowali Finlandię za zbyt małą elastyczność. I rzeczywiście, w tym czasie Finlandia nie była przekonana co do swojej stanowczej polityki. Członek fińskiej grupy negocjacyjnej

spytał sekretarza generalnego Rady Ministrów, Ersbolla, jaka była reakcja państw członkowskich na taką postawę Finlandii. Ersboll odpowiedział, że dla państwa aspirującego do członkostwa normalne jest być twardym w ważnych dlań kwestiach, pod warunkiem, że takiej postawy nie utrzymuje we wszystkich sprawach.

Ogólnie można stwierdzić, że Finlandia nie musiała zmieniać swych podstawowych celów. Spójna postawa wynikała między innymi z tego, iż Finlandia nie sprecyzowała swoich stanowisk zbyt wcześnie, lecz najpierw prowadziła rozmowy z drugą stroną w ten sposób, by przekonać się, co jest możliwe do osiągnięcia, a co nie.

W niektórych kwestiach negocjacje okazały się niepotrzebne, ponieważ fińscy negocjatorzy zdali sobie sprawę, że ich ocena poziomu i jakości ustawodawstwa i standardów UE była niewłaściwa. Na początku niektórym ministrom wydawało się, że w wielu kwestiach Finlandia ma o wiele wyższe standardy niż UE. Ale po dokładnym zbadaniu *acquis communautaire* zdali sobie sprawę, iż ustawodawstwo UE było w niektórych punktach lepsze od fińskiego. W innych kwestiach ustawodawstwo UE nie było ani lepsze, ani gorsze, tylko po prostu inaczej skonstruowane.

Wynik negocjacji w kwestiach wrażliwych

Fińscy negocjatorzy musieli przeważnie solidnie uzasadniać, dlaczego uważają daną kwestię za wrażliwą lub trudną. W niektórych sprawach Finlandii nie udało się przekonać Komisji, na przykład w sprawie dotyczącej własności nieruchomości [co się tyczy domków letniskowych kupowanych przez obcokrajowców, to Finlandia starała się przekonać UE, że jeśli zgodzi się na to, wszyscy będą chcieli kupić domek letniskowy w Finlandii. Komisja nie widziała takiego ryzyka, a poza tym nie uważała takiej sytuacji za niepożądaną. Choć w świetle obaw Finlandii o nadmierny wzrost liczby domków letniskowych budowanych przez obcokrajowców w regionach objętych ochroną środowiska, pozwolono Finlandii (na mocy artykułu 87 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Finlandii do Traktatów, na których jest oparta Unia Europejska), by: „przez pięć lat od daty przystąpienia” utrzymała „w mocy swoje dotychczasowe przepisy dotyczące podwójnych mieszkań”].

Finlandia nie otrzymała derogacji, o które prosiła w kwestii niektórych chorób zwierzęcych. W przypadku choroby wściekłych krów, jak się później okazało, Finlandia miała rację, ale podczas negocjacji UE nie brała pod uwagę obaw Finlandii.

Status Wysp Åland był również sprawą trudną, przede wszystkim ze względów technicznych i ustawodawczych. Jednakże znaleziono rozwiązanie tego problemu zadawalające dla obu stron (patrz dalej w części 5.2).

a) Polityka rolna i polityka regionalna

Rolnictwo i polityka regionalna oraz finanse z nimi związane były najbardziej wrażliwymi sprawami z powodów gospodarczych, regionalnych i bezpieczeństwa. Ostry klimat, niska gęstość zaludnienia i trudności produkcji rolniczej oddzieliły Finlandię od reszty Europy. W ramach funduszy strukturalnych został wprowadzony nowy Obiektów 6, po to, by wspomagać regiony o niskiej gęstości zaludnienia, czyli na północy i wschodzie Finlandii (w następnej 3 części znajdzie się bardziej szczegółowy opis negocjacji dotyczących rolnictwa).

b) Kwestie środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa

W kwestii standardów ochrony środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa kraje kandydujące uzyskały zgodę na 4-letnie okresy przejściowe, podczas których miały utrzymać wysoki poziom w tych dziedzinach, a UE podniosłaby poziom własnych wymagań co do zasad ochrony środowiska.

c) Monopole państwowe

W kwestii fińskiego monopolu alkoholowego dokonano podobnych derogacji jak w przypadku Szwecji. W praktyce oznaczało to zniesienie monopolu na import, produkcję i sprzedaż hurtową. Monopol na sprzedaż detaliczną został dopuszczony pod pewnymi warunkami.

d) Zewnętrzne stosunki gospodarcze

W związku z zewnętrznymi stosunkami gospodarczymi Unia zgodziła się negocjować układy o wolnym handlu z krajami bałtyckimi w celu dopasowania swojej polityki do tej prowadzonej przez kraje nordyckie. Gdyby porozumienie między UE a krajami bałtyckimi nie weszło w życie do czasu akcesji, Unia miała przedsięwziąć odpowiednie środki, by zapewnić, że dostęp produktów z krajów bałtyckich do Finlandii nie zostanie zmieniony. Był to ciekawy przykład sposobu, w jaki państwa nordyckie wpłynęły na decyzje UE oraz skierowały ją na drogę do porozumień z krajami bałtyckimi (Cameron).

Referendum

To, że warunki akcesji (umowa) zostaną ratyfikowane przez społeczeństwo w referendum, było istotnym elementem perswazyjnym, który wpłynął na sposób prowadzenia negocjacji akcesyjnych, umacniając nordycki rząd i zmieniając stanowiska negocjacyjne strony unijnej (Miles). Państwa nordyckie wprowadziły dodatkowy wymiar do negocjacji. Stale musiały brać pod uwagę wpływ jakiegokolwiek kompromisu na referendum w każdym z państw. Zatem w przypadku Finlandii miano przedstawić niektóre wyniki negocjacji jako zwycięstwo dla Finlandii, w celu zapewnienia krajowego poparcia dla dążeń do UE.

Z punktu widzenia Unii referenda były traktowane jako główne źródło niepewności co do stabilności umów. Powstało pytanie, w jaki sposób Unia ma brać pod uwagę potrzeby krajów kandydujących, by ułatwić uzyskania pozytywnego wyniku w referendum – czy to (referendum) miało uzasadniać poszczególne ustępstwa?

Kolejna sprawa problematyczna to ustalenie, w jakim stopniu należałoby iść na ustępstwa, by dotrzymać terminu. Niektóre państwa członkowskie zadawały to pytanie, zauważając, że to państwa aspirujące dążą do przyjęcia. Jeśli chcą zostać członkami, muszą zaakceptować *acquis* Wspólnoty w obecnym kształcie. A termin czynienia tego zależy od nich.

Najtrudniejsza kwestia: rolnictwo

Fińskie negocjacje akcesyjne koncentrowały się przede wszystkim na najwrażliwszym problemie politycznym – na rolnictwie.

Istota fińskiej polityki rolnej

Politykę rolną Finlandii zdeterminował ostry klimat panujący w tym kraju. Pory wegetacji są tu bardzo krótkie, a zbiory dużo niższe niż średnie w krajach Wspólnoty. W Finlandii jest mała gęstość zaludnienia, toteż kierunek polityki rolnej – oprócz tradycyjnych kryteriów określających ją jak zabezpieczenie dostaw żywności i utrzymanie przyzwoitego poziomu życia na wsie – wyznaczało utrzymanie zaludnienia większości terenów położonych na północy kraju.

Podstawowymi zasadami fińskiej polityki rolnej było podtrzymywanie cen, zapewnianie dochodów oraz ochrona przed importem. Członkostwo we Wspólnocie oznaczało, że krajową politykę cenową należało zastąpić systemem Wspólnoty. W rezultacie ceny produktów rolnych spadłyby znacznie i tylko naturalna bariera, jaką jest cena transportu, pozwoliłaby utrzymać ceny na wyższym poziomie niż ceny Wspólnoty. W dodatku możliwość wsparcia krajowych rolników zostałaby ograniczona.

Zatem stanowisko negocjacyjne Finlandii w kwestii polityki rolnej polegało na uzyskaniu stopniowego wyrównania cen produktów rolnych oraz otrzymaniu unijnej lub państwowej **długoterminowej** pomocy dla rolnictwa **w całym kraju**.

Negocjacje na jesieni 1993 r.

Natychmiast po otwarciu negocjacji wiosną 1993 r. rozpoczęto przedstawianie szczegółowych potrzeb sektora rolniczego wszystkim zainteresowanym stronom. Rozmowy dotyczyły głównie spraw ogólnych, i tak było do początku listopada, kiedy to komisarz Hans van den Broek przedstawił szczegółowy plan rozmów o rolnictwie. Finlandia uznała go za satysfakcjonujący, ale podkreśliła wagę tego, by „się go trzymać” (gdyż na podstawie doświadczenia można stwierdzić, że opóźnienia są często wykorzystywane jako argument w negocjacjach).

Kiedy w listopadzie 1993 r. negocjatorzy fińscy dowiedzieli się, że wkrótce Komisja ma przedstawić memorandum dotyczące fińskiego rolnictwa, rozpoczęli kampanię promowania swojego punktu widzenia. Istniała obawa, że jeżeli ten dokument będzie nie do zaakceptowania przez Finlandię, opinia publiczna całkowicie zwróci się przeciwko Unii Europejskiej. Fińscy ministrowie wysyłali listy do komisarzy, założono bezpośrednie linie telefoniczne między niektórymi ministrami a odpowiadającymi za daną tematykę komisarzami. Ambasador Liikanen odwiedził niektórych z nich, by ponownie przedstawić potrzeby Finlandii.

Memorandum Komisji dotyczyło trzech istotnych działań: polityki strukturalnej, państwowej pomocy regionalnej i poparcia dla rolnictwa. Część traktująca o sprawach rolnictwa mocno zawiodła Finlandię.

Na początku grudnia 1993 r. fińscy negocjatorzy byli zdania, że powinni zamknąć już niektóre mniej istotne rozdziały i skoncentrować się w pełni na negocjacjach w kwestii rolnictwa. Jednakże nie było jasne, kto jest odpowiedzialny za negocjacje rolne w Komisji. Finlandia zdecydowała się „udać” się zarówno do zespołu ds. rozszerzenia, jak i DG VI.

Negocjacje wiosną 1994 r.

W styczniu 1994 r. Finlandia znów odrzuciła propozycję Komisji (co nie było jeszcze

wspólnym stanowiskiem „dwunastki”). Konieczne było znalezienie poparcia dla Finlandii wśród państw członkowskich. Premier Finlandii Esko Aho miał zamiar poruszyć ten temat podczas swych wizyt we Francji i w Hiszpanii. Finlandia liczyła wciąż, że Komisja jednak zrewiduje swoje stanowisko.

Konieczne były ustępstwa z obu stron, choć w pewnym momencie wydawało się, że problemy z fińskim rolnictwem są zbyt wielkie i skomplikowane, by udało się je rozwiązać. Mimo to Komisja miała polityczną wolę, by zapadły pomyślnie rozstrzygnięcia. Działania PR-owskie Finlandii były zdecydowane, a ponadto wspomagane przez przychylną opinię publiczną.

Podczas spotkań ministerialnych w Brukseli 8 lutego 1994 r. negocjacje nie posunęły się ani o krok. Rada zaaprobowała propozycję Komisji w tej kwestii, sugerując przede wszystkim:

- natychmiastowe wyrównanie (od dnia przystąpienia) cen rolnych do poziomu obowiązującego w Unii,
- możliwość wypłacania państwowej finansowej rekompensaty producentom; taka pomoc może być jedynie wypłacana podczas okresu przejściowego (do ustalenia), wysokość tej rekompensaty miała być obniżana stopniowo.

W kwestiach polityki regionalnej i organów strukturalnych „dwunastka” nie była w stanie ustalić pełnego Wspólnego Stanowiska, głównie z powodu różnych głosów dotyczących wskazania regionów, które miałyby być włączone do regionów Obiektwu 1 w Finlandii.

Finlandia była wyraźnie zawiedziona i zaniepokojona propozycją Unii w kwestiach rolnictwa i polityki regionalnej oraz opóźnieniem, z jakim Unia odpowiedziała na propozycję Finlandii przedstawione już we wrześniu. Oferta Unii Europejskiej nie odzwierciedlała szczególnych okoliczności fińskiego rolnictwa, a Finlandia nie mogła zaakceptować zrównania cen rolnych z unijnymi (które stanowiły wówczas połowę fińskich). Finlandia nalegała także na stałą pomoc dla rolników Arktyki.

Podczas styczniowego spotkania ministerialnego minister handlu zagranicznego Finlandii, Salolainen, wystosował wniosek do UE o przyspieszenie prac. Nadszedł czas na prawdziwe negocjacje. Jednakże dały o sobie znać trudności wśród państw członkowskich. Negocjacje odbywały się jedynie między 12 państwami członkowskimi w celu ustalenia Wspólnych Stanowisk. Hiszpania, Portugalia i Francja uważały, że podejście zaproponowane przez Komisję było zbyt szczodre.

W lutym Rada Ministrów opracowała nowe rozwiązanie dotyczące polityki regionalnej – Obiektwu 6. Na początku Finowie mieli duże wątpliwości co do niego, a minister spraw zagranicznych, Haavisto, stwierdził, że Obiektwu 6 był daleki od satysfakcjonującego, gdyż nie obejmował całego kraju. Finlandia, dzięki członkostwu, potrzebowała gwarancji dochodów dla rolników na terenach arktycznych oraz wystarczającej ilości gotówki, by ustrzec dalekie regiony od wyludnienia.

Maraton sesji w lutym 1994 r.

Właściwe negocjacje o rolnictwie odbywały się pod koniec pertraktacji. Rozmowy zakończyły się maratonem w Brukseli, w dniach 25 lutego–1 marca 1994 r. Na tym etapie istotna była dobra znajomość właściwych osób i znalezienie czasu, by się z nimi spotkać (co wcale nie było proste, gdyż pozostałe delegacje krajów kandydujących

również chciały z nimi rozmawiać). Najważniejsze osoby negocjacji w sprawach rolnictwa to przewodniczący Komisji Jacques Delors, sekretarz generalny Komisji David Williamson i jego zastępca sekretarz generalny Rady Niels Ersboll, dyrektor generalny Służby Prawnej Jean-Louis Dewost oraz stały reprezentant kraju sprawującego prezydencję Alexandre Zaphiriou.

Podczas maratonu odbyło się wiele nieoficjalnych spotkań (*non-meetings*) w prywatnych miejscach, gdzie najważniejsze osoby z grupy negocjacyjnej Finlandii i kilka osób z drugiej strony stołu spotykało się i starało znaleźć rozwiązanie. Rozmowy te nie odbywały się według ustalonych reguł, nie były formalne. Ważne były dobre stosunki z drugą stroną, co pozwalało podczas tych spotkań dochodzić nieformalnie do podstawowych dla późniejszych kompromisów ustaleń.

Bywało, że fińska grupa negocjacyjna gotowa była spakować walizki i opuścić Brukselę. Nie było nadziei na zawarcie jakiegokolwiek rozsądnej umowy w tak ograniczonym czasie, dopóki minister spraw zagranicznych Niemiec Klaus Kinkel nie objął prowadzenia negocjacji. Kinkel odegrał ważną rolę w doprowadzeniu do ostatecznego porozumienia przez osiągnięcie nowych kompromisów. Gdyby nie silna pozycja Niemiec i wpływ na inne państwa członkowskie, fińskie negocjacje akcesyjne nie zakończyłyby się w odpowiednim czasie.

Główne problemy negocjacji o rolnictwie

Problemy w Brukseli

Dwoma głównymi problemami do rozwiązania były okresy przejściowe dla cen produktów rolnych oraz adaptacja Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), tak by uwzględniała szczególne problemy Finlandii. Unia nalegała, aby wszystkie kraje kandydujące przyjęły wspólną politykę cenową w momencie akcesji. Problemem stał się fakt, iż w Finlandii dofinansowanie cen niektórych produktów było o 100% wyższe niż w UE.

W 1993 r. Finlandia i Komisja przygotowywały stopniowe wyrównywanie cen rolnych. Zostało to uzgodnione przez komisarza ds. rolnictwa, Steichena, oraz premiera Finlandii, Haavisto. Jednak mimo uprzednich zapewnień w ostatnich dniach negocjacji ta umowa nie została zaakceptowana przez Komisję. Komisarz van den Broek był jednym z jej największych przeciwników. Nie stworzyło to wiarygodnego i godnego zaufania wizerunku Steichena, mimo iż później publicznie przyznał, że został przegłosowany przez Komisję. Finlandia z czasem dowiedziała się, przy wielu innych okazjach, iż procedury podejmowania decyzji w Unii Europejskiej są dość skomplikowane i trudno jest przewidzieć ostateczny wynik czegoś, co nawet zostało już „uzgodnione”.

Według głównego negocjatora, Sundbacka, już podczas ostatniego etapu negocjacji o rolnictwie było jasne, iż niektóre państwa członkowskie jeszcze nie zdają sobie sprawy z problemu, jakim dla Finlandii było rolnictwo. Zatem nie można nie podkreślać, że należy powtarzać swoją opinię setki razy. Trzeba być konsekwentnym, mieć dobre uzasadnienie i upewnić się, czy problem jest rzeczywiście zrozumiany. I tak bez zmian pozostanie to, że jeśli na przykład minister wie, że dana sprawa zostanie poddana pod dyskusję za rok, to i tak przeczyta o niej dopiero na godzinę przed spotkaniem. W związku z tym lobbing należy rozpocząć od przekonywania wszystkich podwładnych ministra.

Problemy wewnętrzne

Wewnętrzne trudności Finlandii znalazły odzwierciedlenie w negocjacjach. Ze wszystkich partii Fińskie Centrum miało największe problemy. Rolnictwo w największym stopniu wymagało dostosowania do wymogów UE i było to najważniejszą troską rządu. W tym samym czasie partia Fińskie Centrum była wewnętrznie podzielona w kwestii członkostwa w UE. Jej liderzy stanęli przed poważnymi trudnościami, zwłaszcza minister spraw zagranicznych pracował pod dużą presją.

Centrum uzależniło swoją aprobatę dla członkostwa od zaakceptowania narodowej pomocy dla rolnictwa. Wywołało to krytykę ze strony innych partii, zwłaszcza opozycji, ponieważ decyzja o integracji z Unią Europejską nie łączyła się z polityką wewnętrzną Finlandii. Wynikiem głosowania w fińskim parlamencie w sprawie członkostwa w UE było 97 głosów za, wobec 80 przeciw. Z tym że wiele głosów sprzeciwu dotyczyło pakietu pomocy rolniczej, a nie samego członkostwa w Unii Europejskiej.

Wynik negocjacji o rolnictwie

Opinie dotyczące pakietu rolniczego do tej pory są w Finlandii podzielone.

Można stwierdzić, iż podstawowy cel, jakim było długoterminowe wsparcie rolnictwa dla całego kraju, został osiągnięty. Według artykułu 142 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, Komisja upoważnia Finlandię do przyznawania długoterminowej pomocy, by utrzymać działalność rolniczą w szczególnych rejonach. Rejony te obejmowały tereny rolnicze położone na północ od 62. równoleżnika oraz niektóre obszary znajdujące się na południe od niego. Zgodnie z warunkami Aktu cały obszar Finlandii może otrzymywać pomoc narodową lub ze strony UE.

Pakiet rolno-budżetowy, który Finlandia otrzymała od Unii, wynosił 855 mln ECU na lata 1995-1998. Finlandia uważała, że natychmiastowe wyrównanie do cen CAP narazi ją na koszty wyższe, niż wynosi oferowana rekompensata.

Nieformalne negocjacje

Dzięki negocjacjom w sprawie akcesji do EEA (które rozpoczęły się w 1989 r.) zarówno oficjalne, jak i nieoficjalne stosunki z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi były już nawiązane, kiedy Finlandia rozpoczęła negocjacje akcesyjne w 1993 r.

Negocjacje nieformalne prowadzone przez rząd i grupę negocjacyjną

Grupa negocjacyjna (dwóch ministrów oraz urzędnicy państwowi) regularnie odwiedzała wszystkie państwa członkowskie co najmniej raz, a niektóre nawet trzy- lub czterokrotnie podczas negocjacji. W trakcie wizyt rozmawiano ze wszystkimi osobami odpowiedzialnymi za negocjacje w każdym państwie członkowskim. Również prezydent i premier odwiedzili większość tych krajów. Normalna procedura polegała na zaproszeniu Finlandii przez dane państwo członkowskie na seminarium w celu przeanalizowania wszystkich niejasnych kwestii; Finlandia mogła wówczas przedstawić swoje szczególnie istotne sprawy z różnych dziedzin.

Główny negocjator, Sundback, spotykał się ze stałym przedstawicielem kraju sprawującego prezydencję co drugi tydzień, a co najmniej dwukrotnie w ciągu miesiąca rozmawiał z szefem komisyjnej Grupy ds. Rozszerzenia, Steffenem Smidtem oraz z sekretarzem generalnym, Ersbollem. W razie potrzeby spotykał się też z innymi osobami.

Członkowie grupy negocjacyjnej, odpowiedzialni za różne sektory, regularnie spotykali się z kluczowymi osobami z danej dziedziny. Ważne było, by rozmawiać z nimi dostatecznie często, co pozwalało stworzyć nieformalną atmosferę, ułatwiającą nieskrępowane koncentrowanie się na istocie sprawy. Sundback podkreślił, iż „trudno będzie Polsce oraz innym krajom aspirującym do członkostwa w tej turze znaleźć czas na spotkania z kluczowymi osobami z Komisji i zrozumieć obawy kandydata. Obecnie jest więcej kandydatów oraz więcej państw członkowskich, więc będzie to oznaczać prawdziwą walkę o czas”. Radził zatem, by wystarczająco wcześniej zacząć spotkania i ustalić ich plan.

Podczas tych nieformalnych spotkań Finlandia dała się poznać z dobrej strony, gdyż przekonująco argumentowała swoją pozycję. „Jasne jest, że gdy państwo członkowskie nie zna twoich szczególnych problemów, będzie mu łatwiej wydać negatywną opinię”. Wiele państw członkowskich otwarcie informowało Finlandię o sprawach, których nie mogły zaakceptować. Było to bardzo pomocne dla Finlandii, gdyż mogła zmieniać swoje stanowisko, zanim przedstawiła je na wyższym szczeblu. Było to nader istotne, ponieważ decyzję podjętą raz przez Radę UE, jest niezwykle trudno zmienić.

Zarówno oficjalne, jak i nieoficjalne wizyty w Finlandii różnych przedstawicieli instytucji UE były niezwykle pomocne w osiągnięciu zrozumienia dla Finlandii. Finowie starali się... pokazać swoje problemy, na przykład w maju zorganizowali dla urzędników Unii przelot helikopterem nad Laponią, by pokazać, że podczas gdy w Europie kwitną drzewa wiśni, Finowie jeszcze jeżdżą na nartach.

Dzięki tym nieoficjalnym kontaktom zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja mogły stale informować Finlandię o postępie spraw zarówno w COREPER-ze, jak i w Komisji.

Nieformalne negocjacje prowadzone przez fińską delegację do UE w Brukseli

Ambasador Liikanen oraz urzędnicy misji fińskiej w Brukseli odegrali ważną rolę w nieformalnych negocjacjach. Ambasador organizował wiele różnych spotkań, by rozwinąć sieć kontaktów i nawiązać nieformalne stosunki, co niezwykle pomogło Finlandii podczas negocjacji.

Odbywające się wiosną przedpołudniowe spotkania jazzowe (Jazz Brunches), organizowane przez ambasadora Liikanena, były w Brukseli bardzo popularne. Bywał na nich Jacques Delors, który okazał się większym fanem jazzu niż się spodziewano. W spotkaniach tych brało udział ponad stu gości z najwyższych szczebli Komisji i Rady.

Na liście gości byli komisarze, którzy odpowiadali za sfery szczególnie istotne dla Finlandii, dyrektorzy generalni z odpowiednich DG oraz stali reprezentanci państw członkowskich. Dobre stosunki na wszystkich szczeblach były bardzo istotne. Sekretarz ambasadora Liikanena nawiązał ścisłe kontakty z innymi sekretarzami w Komisji lub Radzie.

Kraje przewodniczące były uznawane za niezmiernie istotne podczas negocjacji, a zatem szczególnie „opiekowano” się nimi już przed rozpoczęciem prezydencji. Zarówno formalne, jak i nieformalne stosunki były intensyfikowane przed każdą zmianą prezydentury. Główny negocjator, Sundback, oraz ambasador Liikanen regularnie spotykali się ze stałym reprezentantem państwa członkowskiego, które w danej chwili sprawowało prezydencję.

Ambasador Liikanen narzekał, że odczuł, iż pod względem kultury osobistej Finowie pozostają w tyle w stosunku do Europy. Podczas niektórych oficjalnych kolacji w Brukseli Finowie głośno dyskutowali z zaproszonym gościem lub opuszczali salę w środku kolacji, by udać się na papierosa, lub – wiedząc z góry, o czym ma mówić zaproszony – nie potrafili spokojnie siedzieć podczas prelekcji.

Jego zdaniem, Finowie nie mieli umiejętności biegłego porozumiewania się w obcych językach i często nie byli przygotowani do rozmów. Ambasador Liikanen podkreślał, iż w takich negocjacjach należy być zawsze czujnym i przygotowanym. Uważał, iż osoba negocjatora jest bardzo ważna. Powinien on znać meritum, zachowywać się wiarygodnie, być godnym zaufania, umieć słuchać i władać obcymi językami.

Finowie zauważyli, że podczas negocjacji **wszystko** wyjdzie na jaw. W styczniu 1994 r. stały reprezentant Hiszpanii, Barcia, zadzwonił do Liikanena, poinformowany, że Finowie nagle narzucili cło na hiszpańskie pomarańcze (fińskie przepisy celne właśnie się zmieniły). Liikanen wiedział, że Hiszpania nie jest zwolennikiem rozszerzenia, a ten incydent mógł tylko pogorszyć sprawę. Zatem przepisy celne w Finlandii zostały ponownie zmienione, a cło błyskawicznie zniesione. Hiszpania była bardzo zadowolona z tak szybkiej reakcji Finlandii.

Kiedy ambasador Liikanen analizował procesy poprzednich rozszerzeń UE, rozważał następujące istotne kwestie:

1. Kraj aspirujący do członkostwa musi zdecydować, czy chce wstąpić, czy nie (opinia publiczna w kraju musi być informowana). Unia Europejska nie potrzebuje członków, którzy nie mają woli do wstąpienia.
2. Nigdy nie można nie doceniać Komisji, bo nawet jeśli to Rada Unii prowadzi negocjacje, główna praca jest wykonywana z Komisją. W końcu Komisja dąży do tego, by być partnerem (nie przeciwnikiem), gdyż chce zapewnić satysfakcję dawnym i nowym państwom członkowskim.
3. Podczas negocjacji istotna jest koncentracja na ważnych sprawach. Wiele kwestii ustali się podczas członkostwa, a pracę nad końcowymi tekstami porozumień można zakończyć później.

Ambasadora Liikanena zaskakiwała postawa państw członkowskich: Belgia ponieważ była zbyt pozytywnie aktywna; Wielka Brytania po dobrym początku nic więcej nie zrobiła; Hiszpania nie była tak trudna jak się spodziewano, a Francja razila pasywnością.

Przebieg negocjacji

Rozdział	1993										1994					
	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06
FINLANDIA			ad	ad	ad				ad							
1. Swobodny przepływ towarów																
2. Swoboda przesiedlenia i świadczenia usług			ad						ad							
3. Przepływ pracowników				c												
4. Przepływ kapitału			ad									ad				
5. Transport																
6. Konkurencja	np			c						c						
7. Konsument i ochrona zdrowia	np	np	np	c												
8. Nauka, informacja	np	np	np	c												
9. Edukacja (szkolnictwo)	np	np	np	c												
10. Statystyka	np	np	np	c												
11. Prawo spółek (<i>company law</i>)	np	np	np	c												
12. Polityka społeczna	np	np	np	c												
13. Ochrona środowiska																
14. Energia					ad				ad	c						
15. Rolnictwo					ad											
16. Rybołówstwo					s	s	s	s	s	s	s	s	s	c		
17. Unia celna												ad	c			
18. Stosunki handl. z zagr. (<i>external relat.</i>)														c		
19. Mechanizmy strukturalne															c	
20. Polityka regionalna					s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	c	
21. Polityka przemysłowa					np			c								
22. Podatki																
23. Unia gospodarcza i monetarna																c
24. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwo														c		
25. Sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne														c		
26. Inne zastrzeżenia wynikające z Maastricht														c		
27. Zabezpieczenia finansowe i budżetowe					s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	c	
28. Instytucje																c
29. Inne													ad	c		

np – sprawa uznana za nieproblemową; s – sprawa uznana za wrażliwą; ad – rozmowy wyjaśniające; c – zakończenie negocjacji w danym rozdziale.

Wnioski z negocjacji

Na szczelbu politycznym negocjacje zostały zakończone 1 marca 1994 r. (tego dnia prezydent Martti Ahtisaari objął urząd w Finlandii). Redakcja traktatu akcesyjnego, aktów i załączników oraz protokółów została sfinalizowana 2 kwietnia 1994 r. Według ministra handlu zagranicznego, Salolainena, wstępne porozumienie pozwoliło Finlandii osiągnąć zamierzone cele i było zgodne z jej interesami.

Czwarte rozszerzenie było pierwszym, które potrzebowało zgody Parlamentu Europejskiego, toteż w czasie negocjacji fińscy parlamentarzyści odwiedzali Brukselę i Strasburg, by promować pozytywną opinię o członkostwie Finlandii. Głosowanie o układach akcesyjnych odbyło się 4 maja 1994 r. Za zgodą na przystąpienie Finlandii do UE głosowało 377 deputowanych, przy 21 głosach przeciw (wymagana większość wynosiła 259 głosów).

Referendum o członkostwie odbyło się w Finlandii w październiku 1994 r. Ponieważ wśród krajów nordyckich Finlandia była krajem o najbardziej prawdopodobnym TAK dla przystąpienia, miano nadzieję, że wynik ten będzie miał dobry wpływ na sceptyczną opinię publiczną w Szwecji oraz w Norwegii, w których referenda odbyły się w listopadzie. Wynik fińskiego referendum był korzystny dla wstąpienia do Unii Europejskiej (57% głosów za, 43% głosów przeciwko).

Parlament fiński głosował za przyjęciem negocjowanego porozumienia akcesyjnego po referendum. Wynik był pozytywny: 97 głosów za, 80 przeciwko, 18 wstrzymujących się.

Ciekawe rozwiązania niektórych kwestii

Podczas negocjacji między tymi czterema krajami zostały ustanowione pewne pomysły rozwiązań. W ten sposób chciano uniknąć stałych derogacji.

Środowisko, służba zdrowia i zasady bezpieczeństwa

W kwestiach środowiska, służby zdrowia i zasad bezpieczeństwa kraje aspirujące do członkostwa dostały zgodę na utrzymanie wyższych lub bardziej surowych norm przez cztery lata. Podczas tego okresu przejściowego Unia sama zrewiduje swoje standardy, ulepszając lub zmieniając *acquis* w celu podnoszenia go do poziomu nowych członków.

Sposób, w jaki to przedstawiono, sprawiał wrażenie zwycięstwa krajów aspirujących, ponieważ w tych kwestiach Unia uznawała ich wyższość. W istocie miało to głównie cel pokazowy, bowiem porozumienie o standardach ochrony środowiska nie daje gwarancji, że po czterech latach kraje nordyckie nie będą musiały obniżyć standardów do poziomu tych obowiązujących w Unii.

Polityka regionalna – Obiektów 6

Komisja i Rada stworzyły nową politykę regionalną, tzw. Obiektów 6, dla terenów arktycznych o niskiej gęstości zaludnienia. Nadmieniono, iż jest to rozwiązanie czasowe, ważne do końca 1999 r. Jednakże główne kryterium dla Obiektów 6 (niska gęstość zaludnienia) do tego czasu zapewne się nie zmieni.

Derogacje geograficzne

Akt o warunkach przystąpienia Finlandii do Unii Europejskiej zawiera niektóre

protokoły z geograficznie naszkicowanymi derogacjami:

- Wyspy Åland: przyjęto ograniczenia dotyczące zakupu nieruchomości oraz o prawie osiedlania się. Terytorium Wysp Åland będzie terenem Unii zwolnionym od opodatkowania, by umożliwić sprzedaż bezcłową. Na promach kursujących na i z wyspy nie ma ograniczeń czasowych, oprócz sytuacji, kiedy „(...) Komisja uzna, że te prowizje nie są dłużej uzasadnione, zwłaszcza w ramach zdrowej konkurencji czy własnych zasobów. W takiej sytuacji Komisja przedstawi odpowiednie propozycje Radzie (...)”.

Saamowie (*Sami people*): Saamowie zamieszkują na północy Półwyspu Skandynawskiego na terenach trzech krajów nordyckich. Żyją z hodowli reniferów, na które uzyskują wyłączne prawo hodowli na tradycyjnych terenach Sami.

Refleksje dotyczące negocjacji

Kiedy w 1993 r. rozpoczęły się negocjacje z czwórką kandydatów, wydawało się, że nie będzie żadnych przeszkód. Kraje aspirujące do członkostwa, wszyscy członkowie EFTA, uprzednio zdecydowały się dołączyć do członków UE w ramach EEA (umowa weszła w życie na początku 1994 r.). Oznaczało to, że kraje te już uzyskały pewien poziom integracji ze Wspólnotą. Kandydaci byli idealni: liberalne demokracje z małą liczbą ludności oraz – nawet w stanie recesji – z bogatą gospodarką. Normalnie stałyby się płatnikami netto do budżetu Unii. Mimo to negocjacje były żmudne, a negocjatorzy chwilami mieli wrażenie, że nie uda się opracować rozwiązania, już nawet nie idealnego, ale choćby kompromisowego.

Po części takie były zasady gry – negocjatorzy zawsze będą się targować do ostatniej chwili. Inną przyczyną mogły być trudności, które nie zostały docenione, i stąd uznano, że da się je rozwiązać w krótszym czasie. Dodatkowe utrudnienia mogły wynikać z (jeszcze nie w pełni uświadomianych) różnic kulturowych między Unią a państwami nordyckimi.

Członek grupy negocjacyjnej Finlandii stwierdził, że w negocjacjach kandydat musi być przygotowany na upokorzenie. Pewność siebie kraju aspirującego do członkostwa musi być bardzo silna, by mógł on przetrwać negocjacje. Dodał również, że „Negocjacje akcesyjne do UE to nie dyplomacja typu Narodów Zjednoczonych, to krwawa walka (...), więc lepiej pojeżdż tam w towarzystwie dobrego adwokata”.

Trzeba umieć wytrzymać presję, stale przedstawiać (powtarzać) swoje racje, wiedzieć, co się chce osiągnąć, i umieć to zaprezentować. Biegłość i umiejętność rozmowy nie są istotne we właściwym targowaniu się, ale przydają się w zawieraniu umów i w kontaktach nieformalnych. Podczas ostatniego etapu niezbędne były dobre znajomości z kluczowymi osobami i znalezienie czasu na spotkania z nimi. Ważny był również wspólny język w celu wzajemnego zrozumienia.

Faktem, który skomplikował negocjacje, była ciągła walka o władzę między instytucjami europejskimi. Czasem kraj sprawujący prezydenturę, jeśli był wystarczająco silny, mógł przejąć inicjatywę, tym samym osłabiając pozycję Komisji. W takim wypadku rola państw członkowskich oraz Rady Ministrów była mniejsza. Zauważono także, że niekiedy różne instytucje miały różne opinie na szczególne kwestie, a nawet że w jednej instytucji zdania były podzielone.

Polityka informacyjna rządu

By zapewnić szerokie informowanie i przekonać opinię publiczną, rząd fiński przeprowadził wielką kampanię informacyjną. Polityka informacyjna rządu miała dwa cele. Pierwszym było dostarczenie oryginalnych danych i informacji mass mediom, agencjom rządowym i NGO. Drugim – zapewnienie wyborcom dostępu do dodatkowych informacji, których nie znaleźliby w prasie. Miało to być dodatkowe źródło informacji, a nie alternatywa dla mediów i pracy innych środków informacji.

W działaniach informacyjnych szczególna rola przypadła czterem organizacjom państwowym. Były to:

1. **Departament Stosunków Zagranicznych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych:** jego przedstawiciele towarzyszyli delegacji negocjatorów i byli odpowiedzialni za treść informacji oraz za materiał do codziennych raportów prasowych.
2. **Fiński Oddział informacji o integracji europejskiej** w Departamencie Prasy i Kultury w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – był odpowiedzialny za informację publiczną.
3. **Biuro Premiera** i jego zespół prasowy – odpowiadali za kompleksową informację rządu oraz za podział informacji przeznaczonych dla różnych organizacji obywatelskich.
4. **Ministerstwo Sprawiedliwości** odpowiadało za informacje techniczne dotyczące referendum.

Działalność informacyjna rządu była koordynowana przez **Grupę Informacyjną UE**, działającą pod przewodnictwem głównego negocjatora Sundbacka.

W dostarczanie informacji było zaangażowanych także kilka innych organizacji, np. Euro-Info Centrum Fińskiej Organizacji Handlu Zagranicznego, które zapewniało informację przedsiębiorstwom; Fińskie Stowarzyszenie Standardów, które informowało opinię publiczną o normach, oraz Projekt Europa, założony przez organizacje służby zdrowia i opieki społecznej, który dostarczał informacji sektorowi socjalnemu.

Fiński Oddział informacji o integracji europejskiej

Fiński Oddział informacji o integracji europejskiej (The Finland Information on European Integration) powstał na początku lutego 1993 r. Pierwsze jego biuro założono w czerwcu 1993 r., a we wrześniu 1994 r. liczba biur informacyjnych w całym kraju wzrosła do 20. Operacje podzielone zostały na dwie części: serwis informacyjny i służba publiczna. Serwis informacyjny zbierał informacje, wydawał materiały i dostarczał danych grupom interesów. Serwis publiczny rozdawał materiały informacyjne i odpowiadał na pytania społeczeństwa.

Fiński Oddział informacji o integracji europejskiej brał także udział w targach i publicznych spotkaniach. Od czerwca do września 1994 r. po kraju kursował „Autobus Europa”. Dodatkowo trzy na cztery biblioteki publiczne ustawiły punkty informacyjne; ogółem było 380 punktów (w kraju), do których regularnie dostarczano nowe materiały informacyjne. Podstawowa broszura informacyjna była dostępna w każdym urzędzie pocztowym.

Działalność Oddziału informacyjnego podzielono na trzy etapy. Pierwszym było

dostarczanie informacji podczas trwania negocjacji, od lutego 1993 r. do marca 1994 r. Potem nastąpił etap półrocznych przygotowań do referendum, w czasie którego przybyło dużo nowych ośrodków informacji.

W lipcu rząd zaakceptował komunikat o członkostwie w Unii Europejskiej. Komunikat ów został wysłany do każdego gospodarstwa domowego w Finlandii, wraz z zawiadomieniem o referendum. Trzeci etap rozpoczął się już po referendum, a serwis publiczny Oddziału działa do dziś.

Budżet a polityka informacyjna rządu

W budżecie państwa na lata 1993-1994 suma 30,6 mln marek fińskich została zarezerwowana na informacje o UE. Pieniądze te zostały rozdzielone w następujący sposób:

- 1,5 mln dla Departamentu Zewnętrznych Stosunków Gospodarczych Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
- 8,8 mln dla Departamentu Prasy i Kultury Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
- 5,6 mln jako fundusze specjalne na publikacje Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
- 14,7 mln dla organizacji pozarządowych.

Ocena polityki informacyjnej rządu

W porównaniu z polityką informacji publicznej Szwecji, Norwegii i Austrii, działalność Finlandii wydawała się raczej bezstronna. Na przykład, w żadnym innym kraju instytucje informacyjne nie rozprowadzały materiałów wydawanych przez przeciwników UE.

Fiński Oddział informacji o integracji europejskiej nie mógł prezentować żadnych opinii na temat woli członkostwa w UE. Materiały własne oddziału zawierały jedynie fakty. Bezstronność była najważniejszą zasadą wszystkich działań tej instytucji, co umożliwiała prezentowanie wszelkich aspektów sprawy.

Mimo najlepszych starań, Oddział był krytykowany za stronniczość. Zarzuty te wynikały przede wszystkim z pozycji, jaką zajmował on w administracji państwowej i Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Według sondażu 40% ludności uważało, że informacja rządowa skłania do popierania idei członkostwa Finlandii w UE, podczas gdy 20% uważało ją za neutralną. Z drugiej strony informacja rządowa, uznana za mniej stronniczą niż informacje kampanii „za” i „przeciw”, była bardziej wartościowa i poważana.

Jednym z czynników potwierdzających sukces polityki informacyjnej rządu jest fakt, iż fińska opinia publiczna nadal popiera członkostwo.

Organizacje pozarządowe i inni gracze

Wpływ kampanii pro-UE i anty-UE był niższy w Finlandii niż w Szwecji czy Norwegii. Ograniczenie czasowe osłabiło obie strony, co wpłynęło na ich organizacje i planowanie. W tych kampaniach zabrakło czasu, by zaprezentować ważnych uczestników debaty. Ponadto kampanie „tak” i „nie” nie były tak kojarzone z konkretnymi osobami jak się to działo w Szwecji czy w Norwegii.

Ogólnie można stwierdzić, że zwolennicy UE (większość z nich to mieszkańcy miast z wyższym wykształceniem) podejmowali decyzję na podstawie czynników ekonomicznych (instrumentalnych), a przeciwnicy UE (większość to mieszkańcy wsi z niższym wykształceniem) posługiwali się argumentami takimi jak utrata niepodległości, tożsamość itd. (emocjonalne). Zauważono także, że im więcej osób miało dostęp do prawdziwych informacji o faktach, tym przychylniej się wypowiadano, podczas gdy przeciwnicy często roztaczali przesadzoną, przeraźliwą wizję przyszłości.

MTK była grupą interesów najbardziej przeciwną członkostwu w UE. Celem MTK była ochrona fińskiego rolnictwa, przez zdobycie pomocy dla północnych regionów Finlandii.

Wschodni sąsiad Finlandii zapewnił dodatkowe poparcie dla pozytywnej opinii w 1993 r., gdy bezpieczeństwo zewnętrzne stało się jedną z podstawowych kwestii w debacie o UE. Po powszechnych wyborach w Rosji w grudniu 1993 r., kiedy to partia Władimira Żyrynowskiego zdobyła więcej głosów niż się spodziewano, poparcie Finów dla członkostwa Finlandii w UE wzrosło do 20 proc. przewagi nad opozycją. Dla wielu Finów członkostwo w UE oznaczało wybór między Wschodem a Zachodem lub między „yes” a „nie”.

Partie polityczne i przywódcy politycznej opozycji

Finlandia nie miała żadnego wcześniejszego doświadczenia w działalności politycznej na rzecz zjedwania ludzi z różnych grup społecznych. Same partie nie brały dużego udziału w kampanii. Z wyjątkiem konserwatywnej Koalicji Narodowej, wszystkie inne największe partie wewnętrznie się podzieliły jeszcze przed referendum. Ze względu na małą popularność partii politycznych, były one złym nośnikiem informacji. Brakowało im też funduszy na duże kampanie.

Strona „tak” angażowała znane osoby z fińskiego społeczeństwa, by wypowiadały się za członkostwem. Artyści i sportowcy regularnie uczestniczyli w reklamach mówiących „tak” Europie. Grupa „nie” miała trudności ze znalezieniem odpowiednich twarzy do promowania ich stanowiska, więc tego typu działalność nie była stosowana.

Rola środków masowego przekazu

Okres poprzedzający referendum uzmysłowił znaczenie mediów jako źródła informacji. Niedługo przed referendum, nawet fakty stawały się **opiniami**: nie istniała „prawda”. Żadne inne wydarzenie w historii Finlandii nie było tak rozpowszechniane jak dążenie do członkostwa w UE.

Efektom działalności mediów było w istocie zmniejszenie popularności członkostwa w UE, mimo faktu, iż większość mediów była przynajmniej skrycie za członkostwem. Można to wytłumaczyć naturą kampanii i zachowaniami medialnymi. Alternatywę dla danej kwestii wyzwała bezstronność nie związana z rzeczywistością, a złe wiadomości stają się bardziej ciekawe niż dobre. Ponadto przy informacji dostarczanej przez rząd, która zdawała się popierać członkostwo, istniała potrzeba informacji prasowych skierowanych w odwrotną stronę.

Wyraźnie więcej osób uważało, że media popierają członkostwo Finlandii niż że są one neutralne. Prawie dwie trzecie ludzi stwierdziło, że wiadomości w prasie fawory-

zowały członkostwo w UE, a 15% uważało je za neutralne. Wiadomości telewizyjne zostały uznane za pro-UE przez połowę ludzi, neutralne przez jedną czwartą, a jako anty-UE uważał je jeden procent, reszta była niezdecydowana. Ciekawe jest, że zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy byli sceptyczni wobec neutralności mediów. Należy wnioskować, że prasa nie wywiązała się z zadania dostarczania obiektywnej informacji.

Kampania przeciwko członkostwu: „Alternatywa do UE”

Pierwsze zmobilizowały się grupy sprzeciwiające się fińskiemu członkostwu. *Vaihtoehto EU:lle* (Alternatywa do UE), która powstała we wrześniu 1991 r., stała się największym i najbardziej rozległym ruchem przeciwko członkostwu. W jego skład wchodził aktywiści z wielu alternatywnych ruchów i członkowie różnych partii politycznych.

Wiosną 1994 r., strona „nie” zreorganizowała się:

Organizacją-matką była *Itsenainen Suomi – paras vaihtoehto* (Niepodległa Finlandia – najlepsza alternatywa). Jej największy członek, VEU (*Vaihtoehto EU:lle*, Alternatywa do UE) oraz inni członkowie tworzyli forum dyskusyjne: *Suomen Itsenäisyysseura* (Stowarzyszenie Fińskiej Niepodległości); *Itsenainen kansa – yhteistyön maailma* (Niepodległy Naród – Współpracujący Świat) Partii Demokratyczno-Ludowej; kampania prezydencka, redaktora naczelnego Keijo Korhonen, *Suomen kansan Itsenäisyysrintama* (Front Niepodległościowy Finów). Biuro kampanii *Ei EU:lle kampanjatoimisto* (Nie – dla Biura Kampanii UE) było odpowiedzialne za kampanię.

Czternaście grup opozycji brało udział we wspólnej kampanii. Oprócz VEU, opozycja składała się z małych grup: swoje grupy mieli młodzi ludzie lub pracownicy, a także np. zwolennicy krajów rozwijających się *Kyllä maailmalle – Ei EU:lle* (Tak dla Świata – Nie dla UE). Wielu aktywistów kampanii „nie” to weterani pokoju, solidarności i innych alternatywnych ruchów z doświadczeniem w partiach politycznych i kampanii przeciwko EWG w latach 70.

Głównymi założeniami zjednoczonej kampanii „nie” była demokracja, samookreślenie, obrona systemu ubezpieczeń społecznych oraz bezpieczeństwo narodowe.

Kampania **Nie – dla Biura Kampanii UE** powstała w 1994 r. w Helsinkach i zorganizowała punkty informacyjne w dużych miastach. Alternatywa do UE i jej aktywiści byli odpowiedzialni za akcje w terenie. W jej skład wchodziło 4000-5000 członków w całym kraju. Żadna inna kampania nie była tak dobrze zorganizowana. Oprócz wydarzeń organizowanych w kraju, od września 1994 r. autobus kampanii kursował po Helsinkach.

Akcje koncentrowały się na południu Finlandii i w dużych rejonach miejskich. Według kampanii „nie”, stronniczość prasy w kwestii członkostwa w UE była główną przyczyną niepowodzenia ich kampanii w Helsinkach i innych dużych miastach.

Kampania na rzecz członkostwa: „Tak Europie – lepsza alternatywa”

W 1991 r., kiedy powstała organizacja „nie”, zwolennicy członkostwa w UE byli nadal niezorganizowani, ponieważ wydawało się im, że aktywne poparcie może zni-

weczyć szansę na sukces. Najpierw chciano zakończyć negocjacje do EEA. Jednakże wstępne rozmowy między przemysłem i związkami zawodowymi doprowadziły w listopadzie 1993 r. do powstania organizacji *Eurooppalainen Suomi* (Europejski Ruch w Finlandii). By podkreślić swoją wiarygodność, *Eurooppalainen Suomi* szukało poparcia wśród osobistości fińskich. Udało się zyskać zwolenników ze wszystkich większych partii politycznych.

W przygotowaniach do referendum *Eurooppalainen Suomi* do swej nazwy dodała określenie *Parempi vaihtoehto* (Lepsza alternatywa) i zleciła przeprowadzenie badań sondażowych, których celem było rozpoznanie struktury preferencji społecznych oraz analiza tematów kampanii. Ważne dla opinii publicznej tematy to zatrudnienie, utrzymanie systemu ubezpieczeń społecznych, pozycja kobiet i równość płci, środowisko, bezpieczeństwo narodowe, związki kulturalne z Zachodem, współpraca z Rosją, ceny żywności i przyszłość młodych ludzi. Grupy, do których chciano dotrzeć w celu przekonania ich do członkostwa, to m.in. kobiety pracujące w sektorze publicznym, emeryci i renciści, bezrobotni i młodzież.

W marcu 1994 r. *Eurooppalainen Suomi* otworzył biuro kampanii i 17 komitetów regionalnych. Ogólnokrajowa sieć została utworzona we współpracy z innymi organizacjami popierającymi członkostwo w UE. Według własnej oceny organizacji, komitety regionalne odegrały dużą rolę w kampanii, a sieć ponad 100 lokalnych komitetów pomogła dotrzeć do społeczeństwa

Biuro kampanii drukowało materiały informacyjne, korzystając ze swojej sieci w celu dystrybucji materiałów pro-UE innych organizacji. Kampania reklamowa, która pochłonęła ponad 50% budżetu organizacji, skupiła się na prasie i telewizji, a także metrze w Helsinkach.

Eurooppalainen Suomi próbowała wpłynąć na opinię publiczną przez media, na przykład trenowali spikerów do swoich programów telewizyjnych.

Zarządzanie opinią publiczną państw członkowskich

Wpływanie na opinię publiczną państw członkowskich nie było częścią strategii negocjacyjnej Finlandii, gdyż kraj ten nie wniósł żadnych poważnych problemów do Unii Europejskiej.

SZWECJA

Wstęp

Królestwo Szwecji złożyło aplikację o członkostwo we Wspólnotach Europejskich 1 lipca 1991 r. Opinia Komisji co do przystąpienia Szwecji ukazała się 31 lipca 1992 r. Było to w czasie, gdy wszystkie państwa EFTA oficjalnie wyraziły wolę członkostwa w strukturach europejskich, zawarto Traktat z Maastricht, zatwierdzono tzw. Porozumienie polityczne o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a epoka zimnej wojny dobiegała końca.

W swej odpowiedzi Komisja kierowała się przesłankami wynikającymi z ustaleń szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie (26-27 czerwca 1992 r.), podczas którego stwierdzono, iż wszelkie następne negocjacje akcesyjne mogą się odbywać dopiero po ratyfikacji Traktatu z Maastricht i osiągnięciu porozumienia w kwestii II Pakietu Delorsa. Mając ponadto na względzie wzajemne podobieństwo krajów EFTA, ustalono, że negocjacje z nimi będą prowadzone równolegle. W tym kontekście istotną wskazówką były doświadczenia zdobyte podczas negocjacji porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Zwrócono również uwagę, iż podstawą dalszego rozszerzenia Wspólnot Europejskich jest Traktat z Maastricht oraz instytucjonalne postanowienia zawarte w dołączonych doń deklaracjach. Na kolejnym szczycie Rady Europejskiej w Edynburgu (grudzień 1992 r.) wyznaczono termin rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z krajami EFTA na luty 1993 r.

Rozpoczęcie negocjacji

Ulf Dinkenspiel, minister spraw zagranicznych Szwecji i zarazem główny negocjator, w swoim przemówieniu otwierającym negocjacje (1 lutego 1993 r.) zwrócił uwagę, że rozmowy akcesyjne Szwecji nie rozpoczynają się zupełnie od zera, lecz stanowią kolejny etap kontaktów ze Wspólnotami Europejskimi, po debacie dotyczącej porozumienia o wolnym handlu (w 1972 r.) oraz porozumienia o powołaniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego (z 1992 r.). Wspólnym wyzwaniem dla Unii i Szwecji jest, między innymi, działanie na rzecz transformacji państw Europy Środkowej i Wschodniej w celu przezwyciężenia tam bezrobocia, inspirowania ożywienia gospodarczego i ograniczenia degradacji środowiska naturalnego. Dinkenspiel określił ponadto podstawowe kwestie i problemy, mające istotne znaczenie dla pełnego członkostwa Szwecji w Unii Europejskiej:

Ochrona środowiska naturalnego – Szwecja nie przewiduje obniżenia swoich norm ekologicznych, natomiast import odpadów powinien pozostawać w gestii każdego państwa.

Polityka regionalna – minister spraw zagranicznych Szwecji wyraził przekonanie, że Wspólnota dostosuje politykę regionalną do warunków panujących w krajach skandynawskich. Wyraził też nadzieję, że Szwecja będzie w pełni beneficjentem funduszy strukturalnych.

Rolnictwo – mimo pewnej zbieżności między szwedzką zreformowaną (w latach 90.) polityką rolną a CAP, Szwecja oczekuje uwzględnienia przez Unię szczególnych

warunków rolnictwa w Szwecji, zwłaszcza niskiej gęstości zaludnienia, krótkich okresów wegetacji, trudnych warunków rolnictwa arktycznego i subarktycznego, leśnych obszarów południa kraju oraz wysp Åland i Gotland.

Rybołówstwo – Szwecja pragnie być pełnoprawnym członkiem wspólnej polityki rybołówstwa (rybackiej), uwzględniającej jednak tradycje szwedzkiego rybołówstwa, organizację rynku i znaczenia polityki regionalnej.

Handel zagraniczny – Szwecja jest gotowa dostosować swoje taryfy celne i politykę handlową, przy zachowaniu okresów przejściowych (zwłaszcza w sektorze tekstylnym). Ponadto szczególne znaczenie przywiązuje do porozumienia o wolnym handlu z krajami bałtyckimi.

Polityka konkurencji – przyjmując *acquis* dotyczący monopoli przemysłowych, strona szwedzka podkreśla jednak konieczność zachowania krajowego monopolu alkoholowego ze względu na wskazania wynikające z polityki zdrowotnej i społecznej.

Unia Gospodarcza i Monetarna – Szwecja rozważy w późniejszym terminie możliwość swego udziału w tym obszarze współpracy.

Otwartość i przezroczystość – Szwecja z uznaniem wita nową zasadę Wspólnot dotyczącą przezroczystości, która w dużej mierze przypomina szwedzki system rządów.

Zasada subsydiarności – główny negocjator podkreślił konieczność „poszanowania narodowej tożsamości państw członkowskich”. Oddanie suwerenności powinno mieć ograniczony charakter, a „Wspólnota powinna tylko podejmować realizację tych działań, które lepiej można przeprowadzić na szczeblu ponadnarodowym, aniżeli na poziomie poszczególnych państw”.

Delegacja szwedzka podkreśliła również akceptację swego rządu dla podstawowych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej, jego *finalité politique* i *acquis communautaire*. Stwierdzono ponadto, iż rząd premiera Bildta pragnie w pełni uczestniczyć we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa w ramach Unii. Wyrażono też obawy co do dyskusji w sprawie wielkości środków wpłacanych przez Szwecję do wspólnego budżetu.

Organizacja negocjacji

Chociaż formalnie negocjacje rozpoczęły się 1 lutego 1993 r., to poprzedzał je relatywnie długi i gorący okres wypracowywania narodowej platformy negocjacyjnej na poziomie ministerialnym i partii politycznych. W tym celu, znając stanowisko Komisji w kwestii przyszłego członkostwa Szwecji w Unii (*avis*), kraj ten dokonał wewnętrznego *screeningu*, tzn. przeglądu zgodności własnego ustawodawstwa z *acquis communautaire*. W rezultacie przygotowano Zieloną Księgę, będącą – z jednej strony – streszczeniem całego *acquis communautaire*, z drugiej zaś – odzwierciedleniem jego zbieżności z prawodawstwem szwedzkim. Materiał ten posłużył jako źródło informacji dla wszystkich zainteresowanych ugrupowań. Ponadto stał się on przedmiotem wewnętrznych dyskusji w rządzie, debat toczonych we wszystkich ministerstwach i negocjacji przedstawicieli rządu z głównymi partiami opozycyjnymi (Partią Środowiska, czyli tzw. zielonymi, Partią Lewicy) w celu wypracowania narodowej strategii negocjacyjnej. Chodziło o to, ażeby stworzyć zjednoczony front narodowy, który mógłby się stać źródłem wsparcia w przyszłych negocjacjach.

Głównym ośrodkiem procesu negocjacji było niewielkie biuro gabinetu pierwszego ministra, na czele którego stał sam premier. Zespół ten składał się z przedstawicieli kluczowych ministerstw, którymi kierował główny negocjator (Frank Belfrage). Przewodniczył on spotkaniom z sekretarzami wszystkich ministerstw. Mniej więcej połowę czasu poświęcono na dyskusje i negocjacje wewnętrzne: w rządzie, parlamencie, z różnymi grupami interesu (np. związkami zawodowymi, przedstawicielami biznesu itd.). Ministrowie podróżowali za granicę, ażeby omawiać interesujące ich kwestie ze swoimi odpowiednikami w krajach członkowskich. Spójność i stabilność zespołu negocjacyjnego osiągnął dzięki platformie narodowej, przygotowanej poprzez konsultacje ze wszystkimi liczącymi się siłami politycznymi.

Ważna rola przypadła również parlamentowi szwedzkiemu, który powołał osiemnastoosobową grupę ds. spraw europejskich, w której znaleźli się przedstawiciele wszystkich ugrupowań politycznych (również przeciwnych członkostwu, jak np. była partia komunistyczna). W trakcie procesu negocjacji zespół ten prowadził bardzo ożywione rozmowy z rządem. Minister ds. integracji, jego zastępcy, ministrowie rolnictwa i pracy byli częstymi uczestnikami posiedzeń zespołu. Rząd starał się włączyć pomysły przedstawiane przez zespół parlamentarny do platformy negocjacyjnej.

Negocjacje ze stroną unijną prowadził główny negocjator, przy współpracy ekspertów reprezentujących dziedziny będące w danym momencie przedmiotem negocjacji. W przypadku rozdziałów bardzo szczegółowych (np. sprawy weterynaryjne) negocjacje odbywały się na poziomie ekspertów. W opinii ich uczestników stanowiły one proces, w którym celem obu stron było rozwiązanie problemu, a nie przeferowanie za wszelką cenę swojego stanowiska. W okresie między wymianą stanowisk, *position papers*, strony często przedstawiały swoje opracowania – *working papers*.

Negocjacje miały charakter spotkań na poziomie międzyrządowym, formalnych i nieformalnych. Oficjalne spotkania na szczeblu ministrów odbywały się co 6-8 tygodni, natomiast spotkania wiceministrów-głównych negocjatorów – co 4 tygodnie, a w miarę trwania negocjacji nieco częściej. Program negocjacji, jak i ich organizacja w czasie ustalane były przez ówczesną prezydentkę Unii i przez Komisję, która powiadamiała stronę szwedzką o przewidywanym porządku negocjacji.

Równoległe z oficjalnymi negocjacjami strona szwedzka inicjowała ożywione kontakty nieformalne, wykorzystując w tym celu kanały dyplomatyczne. W ten sposób prowadzono spotkania z przedstawicielami Komisji, prezydencji, Sekretariatu Rady oraz poszczególnymi państwami członkowskimi. Eksperti szwedzcy spotykali się ze swoimi odpowiednikami w Brukseli, w stolicach państw „dwunastki”, w Sztokholmie. Celem tych wszystkich spotkań było informowanie, wnikliwe poznawanie specyfiki problemów Szwecji; przekonywanie, wyjaśnianie i uzasadnianie stanowiska Szwecji w konkretnych rozdziałach negocjacyjnych. W ten sposób Szwecja starała się pozyskać zaufanie Wspólnoty. Przedstawiała stronie unijnej oświadczenia parlamentu, oświadczenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych, deklaracje rządu. Prezentowano również działania podjęte przez rząd na płaszczyźnie międzynarodowej, takie na przykład, jak wysłanie sił pokojowych do byłej Jugosławii. W ten sposób Szwecja starała się uczestniczyć w budowie pokoju i bezpieczeństwa w Europie, mimo nieuczestniczenia w żadnym sojuszu wojskowym.

Parlamentarzyści szwedzcy utrzymywali bardzo ożywione kontakty z parlamentarzystami europejskimi. Często wyjeżdżali do Strasburga, a przedstawiciele

Parlamentu Europejskiego przyjeżdżali do Szwecji, gdzie prowadzono kolejne rozmowy i konsultacje. Była to niesłychanie ważna sfera działalności, ponieważ na mocy Traktatu z Maastricht to właśnie Parlament Europejski podejmuje decyzję o wyrażeniu zgody na przyjęcie państwa kandydującego do Unii. Delegacja parlamentu ds. spraw europejskich utrzymywała również kontakty z komisjami europejskimi w parlamentach różnych państw członkowskich. W tym celu wydzielono trzy podgrupy wizytujące różne parlamenty. Organizowano także spotkania z ministrami innych krajów w celu przedstawienia i wyjaśnienia stanowiska Szwecji.

Etapy negocjacji

Negocjacje Szwecji ze stroną unijną różniły się od poprzednich negocjacji akcesyjnych i przebiegały w czterech istotnych etapach:

Pierwsza faza, trwająca od lutego do czerwca 1993 r., polegała na prześwietleniu (*screening*) prawodawstwa szwedzkiego pod kątem jego zgodności z *acquis communautaire*. Rezultaty *screeningu* były w dużej mierze zgodne z wynikami wewnętrznego *screeningu*, jaki przeprowadzono pół roku wcześniej w Szwecji, w celu przygotowania szwedzkiej platformy negocjacyjnej (Zielonej Księgi). Negocjacje w tej fazie przebiegały bardzo sprawnie, gdyż nie obejmowały one rozdziałów kontrowersyjnych. Głównym ich celem było wypracowanie stanowiska negocjacyjnego (*common positions*) między stroną unijną a państwem aplikującym. Dotyczyły one również technicznych kwestii wynikających z porozumień związanych z uczestnictwem Szwecji w Jednolitym Rynku oraz w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Przykładowo, strona szwedzka przedstawiła Komisji swoje stanowisko (*position paper*), w którym wyrażono propozycję zwolnienia (*derogation*), względnie okresu przejściowego co do niektórych dyrektyw lub postanowień prawnych *acquis* (np. w przypadku dyrektyw związanych z ochroną środowiska naturalnego, gdzie standardy szwedzkie były znacznie wyższe niż unijne). W odpowiedzi strona wspólnotowa zaprezentowała swoją kontrpropozycję (swoją *position paper*), przygotowaną przez Komisję. Na podstawie tych dwóch dokumentów prowadzono negocjacje z Komisją, państwami członkowskimi, często przy współudziale ekspertów, w celu znalezienia rozwiązania zadowalającego obie strony. Komisja często odgrywała rolę mediatora między Szwecją a państwami członkowskimi. Niemal wszystkie rozdziały, które uznano w tym okresie za nie stwarzające większych trudności negocjacyjnych (3; 5; 7; 8; 9; 10; 11;), zamknięto w czerwcu 1993 r.

Drugi etap negocjacji, trwający od lipca do grudnia 1993 r., przysparzał więcej trudności, ponieważ w trakcie prowadzonych rozmów poruszono kwestie dotyczące tzw. sektorów wrażliwych: rolnictwa, polityki regionalnej, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ponadto przebieg procesu utrudniał fakt niewielkiego poparcia społeczeństwa szwedzkiego dla członkostwa Szwecji w Unii. Trudną kwestią okazała się przykładowo sprawa używania tabaki (tytoniu do żucia; szwedz. *snus*), co w świetle unijnej dyrektywy dotyczącej ochrony zdrowia okazało się nielegalne. Wydawało się również sprawą oczywistą, że opinia publiczna w Szwecji nigdy nie opowie się za członkostwem swego kraju w Unii, o ile problem tytoniu do żucia, będący w istocie sprawą o charakterze obyczajowym – nie zostanie rozwiązany zgodnie z oczekiwaniami Szwedów. Ostatecznie Szwecja uzyskała zwolnienie z zakazu używania *snus*, co

znacznie podniosło reputację rządu Carla Bildta. Po okresie trudnych negocjacji pierwsze oznaki kompromisu zaczęły się ujawniać od października 1993 r. Osiągnięto wtedy porozumienie co do unii celnej (rozdział 17). Ponadto strona unijna przedstawiła swoją propozycję okresu przejściowego dla obszarów rolniczych państw skandynawskich. W listopadzie tego roku prezydencja belgijska wydała dokument, z którego jednoznacznie wynikała konieczność przyspieszenia negocjacji, o ile miałyby się one zakończyć do marca 1994 r., jak pierwotnie planowano. Powodzenie negocjacji było bardzo istotne tak dla strony unijnej, jak i dla krajów aplikujących. Po trudnym okresie związanym z ratyfikacją Traktatu z Maastricht Unia nie mogła sobie pozwolić na kolejną porażkę. Przedmiotem negocjacji stawały się coraz częściej kwestie związane z potrzebami krajów aplikujących, a nie samej Unii Europejskiej. Istotny przełom nastąpił w grudniu 1993 r. po kilkutygodniowej turze trudnych rozmów. Do 23 grudnia osiągnięto porozumienie w kwestii polityki społecznej, ochrony środowiska i monopolu alkoholowych. Dopracowano również wspólne stanowisko w sprawie Unii Gospodarczej i Monetarniej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Co do tej ostatniej dziedziny, wydano deklarację będącą rezultatem uzgodnienia, iż przyszłe członkostwo „wzmocni wewnętrzną spójność Unii i jej zdolność do skutecznego działania w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa” oraz że nowe państwa członkowskie „od momentu swego przystąpienia będą gotowe w pełni i aktywnie uczestniczyć we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, określonej w Traktacie z Maastricht”. W sumie z całkowitej liczby 29 rozdziałów do 22 grudnia uzyskano porozumienie w 18 rozdziałach, co dawało nadzieję, że negocjacje zakończą się w przewidywanym czasie.

W sprawie standardów związanych z ochroną środowiska Szwecja uzyskała 4-letni okres przejściowy, w trakcie którego mogła zachować na niezmiennym poziomie swoje normy, podczas gdy Unia zobowiązała się dołożyć wszelkich starań, ażeby podwyższyć swe standardy ekologiczne. Na przewidziany okres przejściowy wprowadzono również tzw. procedurę konsultacji. W istocie jednak porozumienie to nie zawierało żadnych gwarancji, że po okresie przejściowym Szwecja nie będzie musiała obniżyć swych norm zgodnie z istniejącymi w Unii.

Interesujący kompromis uzyskano w kwestii monopolu alkoholowego, uważanego w Szwecji za dziedzinę wrażliwą, ze względu na dobro zdrowia publicznego. Z drugiej zaś strony, zgodnie z postanowieniami dotyczącymi Jednolitego Rynku, kwestia liberalizacji monopolu była szczególnie istotna. Formalne stanowisko Szwecji (*position paper*) w tej sprawie stwierdzało, że jeśli kraj ten będzie zmuszony zlikwidować monopol alkoholowy, to fakt ten spowoduje znaczny wzrost konsumpcji tego napoju, co w konsekwencji będzie miało bardzo negatywne skutki dla stanu zdrowia obywateli. W uzasadnieniu swego stanowiska strona szwedzka stwierdziła, że przy 25% wzroście spożycia alkoholu nastąpi wzrost śmiertelności o 1200 przypadków rocznie. Odpowiednio, przy 50% wzroście konsumpcji alkoholu wskaźnik śmiertelności zwiększy się o 2500 rocznie. W rezultacie negocjacji Szwecja zgodziła się znieść monopol państwa na import, produkcję i dystrybucję alkoholu, zachowując jednak monopol w sprzedaży detalicznej tego trunku. Sprawa monopolu alkoholowego uchodzi za klasyczny przykład kompromisu między stroną unijną a rządem szwedzkim. Albowiem strona szwedzka, idąc na znaczne ustępstwa w tej sprawie, z punktu widzenia własnych obywateli, dla których miejsca sprzedaży alkoholu wciąż były objęte monopolem, utrzymała swoją pozycję.

Trzeci etap negocjacji, przypadający na okres styczeń-marzec 1994 r., oznaczał w gruncie rzeczy przełom w procesie negocjacyjnym. Początkowo szanse zakończenia w planowanym terminie (marzec 1994 r.) negocjacji nie przedstawiały się zbyt pewnie, zwłaszcza że wiele problemów dotyczących tzw. sektorów wrażliwych nie zostało jeszcze rozwiązanych: rolnictwo, polityka regionalna, wpłaty do wspólnotowego budżetu. Czynnikiem mającym istotny wpływ na przyspieszenie negocjacji z krajami EFTA była konieczność zaakceptowania traktatów akcesyjnych przez ówczesny Parlament Europejski (co wynikało z art. 238 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej), który w tym samym roku czekały bezpośrednio wybory. Jeżeli zatem Parlament miał zatwierdzić porozumienie akcesyjne przed swoim rozwiązaniem w maju 1994 r., to wszelka zwłoka w negocjacjach (mających doprowadzić do planowanego członkostwa w styczniu 1995 r.) była niepożądana. Jedyńm terminem, w którym Parlament Europejski mógł wydać swoją opinię, był okres od 10 marca do 4 maja 1994 r., co miało oczywiście istotny wpływ na dalszy przebieg negocjacji. Tak więc kwestia związana z Parlamentem Europejskim – jak się powszechnie uważa – był największym katalizatorem zakończenia negocjacji do marca 1994 r. Wszelkie niepowodzenie w realizacji tego planu było czymś, na co i rząd szwedzki, i strona unijna nie mogły sobie pozwolić. Panuje przekonanie, iż ostateczne porozumienie stało się możliwe tylko dzięki dużej elastyczności negocjatorów strony unijnej, którzy nawet w kluczowych kwestiach szli na poważne ustępstwa. Natomiast delegacja szwedzka była nieugięta, zwłaszcza w kwestiach dotyczących rolnictwa i płatności do unijnego budżetu.

Należy tu jeszcze raz podkreślić, iż elementem o dużym znaczeniu dla prowadzonych przez Szwecję negocjacji, było przystąpienie i uczestnictwo w procesie poprzedzającym członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Wszyscy członkowie grupy negocjującej tamto porozumienie zyskali dzięki temu doświadczenie w kontaktach z Komisją, Radą i państwami członkowskimi. Równie ważnym czynnikiem było prowadzenie przed negocjacjami badań na temat poprzednich porozumień akcesyjnych państw przystępujących do Wspólnoty. Znajomość rozwiązań z poprzednich negocjacji okazała się cenna, gdyż można się było powołać na precedens. Miało to również znaczenie ze względu na pewną „kreatywność legislacyjną”, tzn. na poszukiwanie często zupełnie nowych rozwiązań. Przykładem całkowicie innowacyjnego rozwiązania było uzyskanie przez Szwecję (podobnie jak i przez Norwegię) w polityce regionalnej, tzw. Objective 6 (czyli Celu 6), będącego swoistym rozwiązaniem dotyczącym pomocy strukturalnej dla słabo zaludnionych obszarów rolniczych.

Ostatecznie 1 marca 1994 r. udało się osiągnąć porozumienie ze Szwecją (również Finlandią i Austrią). W wyniku intensywnych negocjacji prowadzonych na poziomie ministerialnym nieprzerwanie przez dwa dni, poprzedzonych równie intensywnymi pracami ekspertów, udało się osiągnąć ostateczne porozumienie co do płatności do budżetu oraz kompensat dla farmerów szwedzkich (począwszy od pierwszego dnia członkostwa), wynikających z tytułu dostosowania cen produktów rolnych do poziomu cen przewidzianych we Wspólnej Polityce Rolnej.

W kwietniu 1994 r. minister spraw zagranicznych Szwecji wydał dokument omawiający wyniki negocjacji akcesyjnych z Unią. Stwierdzono w nim, iż Królestwo Szwecji osiągnęło swój cel „pełnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym Unii, związanego z posiadaniem swego przedstawicielstwa w instytucjach europejskich”. Co do poszczególnych rozdziałów, to niektóre z nich zostały wymienione jako wyraźny sukces

negocjacyjny strony szwedzkiej. Dotyczyło to takich sektorów, jak: wpłaty do budżetu, rolnictwo, pomoc dla północnych obszarów rolniczych w ramach polityki regionalnej, zwolnienie z zakazu używania tytoniu do żucia, możliwość dalszego kontynuowania realizacji porozumienia o wolnym handlu z krajami bałtyckimi.

W sprawie rolnictwa ustalono, że Szwecja będzie uczestniczyć we Wspólnej Polityce Rolnej od pierwszego dnia swojego członkostwa, zachowując jednak istniejący poziom produkcji zbóż, mleka, cukru i wołowiny. Jednocześnie uzyska kompensację w okresie przejściowym. W związku z tym przyznano Szwecji, w ramach podstawowego obszaru upraw rolnych, wielkość 1,8 mln hektarów, kwotę na cukier 370 tys. ton i mleko 333 mln litrów. Pomoc dla północnych obszarów rolniczych zostanie w związku z członkostwem Szwecji wydatnie zwiększona. Całkowicie nowe rozwiązanie uzyskano w sprawie obszarów o niskiej gęstości zaludnienia, tzw. Objective 6, który włączono do unijnej polityki regionalnej. Oznaczało to w istocie zastosowanie tradycyjnie szwedzkich kryteriów pomocy dla obszarów o niskiej gęstości zaludnienia, niewielkim udziale rynku, krótkim okresem wegetacji roślin, zimnym klimacie itd. do polityki Unii Europejskiej.

W innych dziedzinach sukces szwedzkich negocjatorów nie okazał się aż tak znaczny. Dotyczy to przede wszystkim norm ochrony środowiska. W tym zakresie osiągnięto ze stroną unijną porozumienie tzw. trzeciej opcji. Rząd premiera Bildta nie uzyskał żadnych pewnych gwarancji ze strony Komisji, że w przyszłości unijne prawodawstwo dotyczące ochrony środowiska zostanie dostosowane do standardów szwedzkich i że w niektórych obszarach normy szwedzkie nie będą musiały zostać obniżone.

Co się tyczy europejskiej Unii Gospodarczej i Monetarnej i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, uzyskano również dość „luźne” porozumienia. Rząd szwedzki zgodził się wprawdzie na swe pełne uczestnictwo w tworzącej się polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, ale na wielu warunkach. Istotne w tym kontekście są słowa szwedzkiego ministra spraw zagranicznych, który stwierdził w swoim oświadczeniu, że „nie ma żadnych prawnych przeszkód w uczestniczeniu i współpracy na tych samych warunkach jak państwa członkowskie Unii. Szwecja nie ma zamiaru odwołać innych krajów od rozwijania wspólnej polityki obronnej, jeśli taka jest ich wola, natomiast w przyszłości zadecydujemy, czy chcemy uczestniczyć w tej polityce. Nieuczestniczenie Szwecji w sojuszach militarnych ma w dalszym ciągu istotną moc”.

Równie niewiele osiągnęła Szwecja w sektorze polityki społecznej i otwartości/transparencji. W oficjalnym piśmie przedstawiciel Komisji stwierdził, że pełne członkostwo w Unii nie będzie miało żadnego negatywnego wpływu na funkcjonowanie szwedzkiego rynku pracy oraz że „wspólne porozumienie jest znakomitą instrumentem wprowadzenia dyrektyw unijnych w obszarze rynku pracy”.

Chociaż porozumienie akcesyjne w niektórych postanowieniach rodziło rozliczne wątpliwości, to generalnie przedstawiane było przez rząd Carla Bildta jako najważniejsze porozumienie międzynarodowe tego stulecia. Znalazło to odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej, wedle których w marcu 1994 r. obóz przeciwników zmniejszył się do 42%, natomiast liczba zwolenników wzrosła do 35%.

Czwarty etap negocjacji bezpośrednio nie dotyczył państw aplikujących do członkostwa. Związany był on raczej z wewnętrzną debatą w obrębie państw członkowskich, dotyczącą wpływu rozszerzenia na strukturę instytucjonalną Unii. Pojawiły się rozbieżności dotyczące technicznych konsekwencji rozszerzenia dla przepisów głosowa-

nia w zwiększonej Radzie Unii Europejskiej. Rządy Wielkiej Brytanii i Hiszpanii opowiadały się za zachowaniem dotychczasowej „mniejszości blokującej” na poziomie 23 głosów, co stanowiło około 30% w stosunku do kwalifikowanej większości głosów. Taka wielkość, zdaniem przedstawicieli wymienionych państw, umożliwiła kombinację dwóch dużych państw i jednego małego w celu zawetowania legislacji europejskiej. Jednakże większość krajów członkowskich oraz Parlament Europejski opowiadały się za zachowaniem stosunku procentowego w zwiększonej Radzie, potrzebującej teraz 27 głosów dla tzw. blokującej mniejszości. Ostatecznie uzyskano dość nieoczekiwany kompromis, co miało miejsce w greckiej miejscowości Ioannina (marzec 1994 r.), który przewidywał liczbę blokujących głosów zwiększającą się od 23 do 27, od momentu przystąpienia nowych członków. Wielka Brytania uzyskała zapewnienie Komisji, że regulacje związane z nową kwalifikowaną większością głosów nie będą stosowane w przypadku prawodawstwa dotyczącego kwestii socjalnych. Tzw. kompromis z Ioanniny miał być tymczasowym rozwiązaniem, które przewidywano znaleźć podczas planowanej na rok 1996 Konferencji Międzyrządowej.

W maju 1994 r. Parlament Europejski znaczną większością głosów – za 380, przy sprzeciwie 21 i 60 wstrzymujących się od głosu (przy całkowitej liczbie głosujących 461), wyraził zgodę na przystąpienie Szwecji do Unii Europejskiej.

Opinia publiczna przed referendum

Od końca 1992 r. głosy szwedzkiej opinii publicznej pozostawały niemal na stałym poziomie, ze zdecydowanie większą grupą przeciwników członkostwa w Unii (patrz tabela).

Mimo stałej liczby przeciwników przystąpienia Szwecji do Wspólnoty Europejskiej, pozytywny wynik drugiego referendum w Danii, dotyczącego Traktatu z Maastricht, miał pewien wpływ na przekonania szwedzkiego społeczeństwa co do rezultatu podobnego referendum, które po negocjacjach miało się odbyć w Szwecji. Z badań przeprowadzonych przez gazetę „Svenska Dagbladet” wynikało, iż 55% społeczeństwa wierzyło w pozytywny wynik przyszłego referendum dotyczącego członkostwa, przy 31% przekonanych o zwycięstwie obozu „nie”.

Okres	% zwolenników	% przeciwników	% niezdecydowanych
Październik 1992	30	53	17
Grudzień 1992	33	50	17
Luty 1993	32	43	26
Maj 1993	33	46	21

Polityka informacyjna

Rząd szwedzki utworzył specjalny sekretariat ds. informacji w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Zespół ten opracowywał materiały informacyjne (*facts sheets*) oraz broszury dostarczane do wszystkich gospodarstw domowych. Jedne broszury przygotowano na początku procesu negocjacyjnego; inne zaś po negocjacjach. Wysyłane do

gospodarstw domowych materiały zawierały podstawowe dane dotyczące funkcjonowania Wspólnot, instytucji itd. oraz wyników negocjacji. Należy podkreślić, iż nie zawierały one żadnych sądów wartościujących, jedynie same fakty.

W marcu 1993 r. rząd powołał przy parlamencie specjalny komitet (tzw. EU Consequences Committee) w celu opracowania podstawowego dokumentu, który mógłby się stać wspólną płaszczyzną publicznej debaty w kampanii poprzedzającej referendum, zaplanowane na listopad 1994 r. Dokument ten miał być uzupełnieniem informacji przekazywanych opinii publicznej przez rząd, media, różne ugrupowania polityczne. Dziesięcioosobowy komitet, w skład którego wchodził również przedstawiciel przemysłu, związków zawodowych i różnych grup interesu, miał dokonać analizy ekonomicznych konsekwencji włączenia się Szwecji w proces integracji europejskiej.

Ponadto ministrowie i eksperci brali udział w rozlicznych debatach, konferencjach prasowych, pisali artykuły, w których wyrażali często swoją ocenę, sądy i przekonania dotyczące faktów przedstawianych w publikacjach. Organizowano seminaria dla dziennikarzy, spotkania z różnymi grupami interesu.

Wszystkie materiały wspólnotowe przetłumaczono na szwedzki, tak by były one powszechnie dostępne w lokalnych bibliotekach. W mediach prowadzono akcję promocyjną dotyczącą materiałów dostępnych w wersji skróconej i pełnej. Zorganizowano specjalną całodzienną darmową linię telefoniczną, by odpowiadać na wszelkie pytania obywateli. Publikowano artykuły w prasie zagranicznej, chociaż zachodnia opinia publiczna, jak się powszechnie sądzi, była pozytywnie nastawiona do kwestii przystąpienia krajów EFTA do Wspólnoty. Trudno jednoznacznie ocenić wpływ kampanii informacyjnej prowadzonej przez rząd na stan opinii publicznej, która przez większą część roku pozostawała na niezmiennym poziomie, ze zdecydowaną liczbą przeciwników. Rola sekretariatu ds. informacji oraz EU Consequences Committee polegała przede wszystkim na opracowaniu podstawowych danych i przygotowywaniu opinii ekspertów, które mogły się stać przedmiotem sporu między przeciwnikami a zwolennikami przystąpienia Szwecji do Unii.

W latach 1992-1994 parlament szwedzki przeznaczył 181 mln koron szwedzkich na przeprowadzenie kampanii informacyjnej o Wspólnocie Europejskiej. Pieniądze te służyły na pokrycie kosztów oficjalnej kampanii informacyjnej partii politycznych oraz różnych organizacji pozarządowych. Sekretariat ds. informacji przygotował całą strategię informacyjną, zgodnie z którą podjęto działania adresowane do bardzo różnych odbiorców. Wydano 3 mln broszur, które rozesłano do wszystkich rejonów kraju. Przygotowano informacje dla bibliotek publicznych, uczniów szkół średnich, imigrantów, kobiet i osób niepełnosprawnych. Jednak główną platformę informacyjną stanowiły media, gdyż Szwedzi w dużym stopniu korzystają z tego typu kanałów informacji. Wedle przeprowadzonych badań 70% Szwedów czyta prasę poranną, 30% popołudniwą; 80% Szwedów codziennie ogląda telewizję, a 77% słucha radia.

Patrząc z perspektywy kilku lat, które upłynęły od negocjacji i referendum, rozmówcy często podkreślali, że w kampanii informacyjnej bardzo istotny jest bezpośredni kontakt ze społeczeństwem, możliwość rozmowy, odpowiedzi na pytania, a nie tylko suche liczby i fakty. Stąd tak ważna rola przypada lokalnym kreatorom opinii publicznej, funkcjonującym w określonym kontekście i znającym specyfikę lokalnych problemów. Badania wskazują, iż charakterystyczną cechą szwedzkiej mentalności jest upodobanie do kontaktów bezpośrednich, które umożliwiają raczej potwierdzenie wyznawanych

wartości niż konfrontację poglądów. Opinie ludzi znajdują odzwierciedlenie w ich środowisku, gdzie tworzą się sympatie grupowe. Szkoły, kluby, stowarzyszenia dają również możliwość formowania opinii publicznej na poziomie lokalnym. Szwedzi szukają towarzystwa ludzi równych sobie, mających ten sam system wartości. Stąd też przeciętny Szwed zwykle należy do kilku organizacji i tam właśnie, we własnym środowisku, szuka wsparcia dla swych opinii. Dlatego też oprócz kampanii informacyjnej prowadzonej przez administrację rządową działalnością informacyjną zajmowały się również organizacje pozarządowe (kluby, stowarzyszenia), które otrzymywały wsparcie finansowe od rządu. Pomoc taką otrzymywały również organizacje, które prowadziły kampanię przeciwko przystąpieniu Szwecji do Wspólnot. Tak więc organizacje pozarządowe otrzymywały pomoc państwową niezależnie od swoich opinii.

Istotną cechą kampanii informacyjnej był fakt, iż pod koniec negocjacji i tuż przed referendum rząd, parlament i opozycja mówiły jednym głosem – były za przystąpieniem do Wspólnoty. Kampania przeciwko przystąpieniu również odbywała się przez wydawanie materiałów, broszur, opracowań itd. Obie strony miały ten sam cel: pokój i bezpieczeństwo w Europie, walkę z przestępczością, ograniczenie bezrobocia, wzrost gospodarczy.

Zakończenie

1. Należy podkreślić, że Szwedzi starannie przygotowywali się do negocjacji, wykorzystując w tym celu *avis* Komisji, co posłużyło za podstawę dostosowania i „prześwietlenia” szwedzkiego prawodawstwa na długo przed rozpoczęciem rozmów akcesyjnych ze stroną unijną.
2. Szwedzi przygotowali wiele opracowań analizujących różnice między własnym prawodawstwem a wspólnotowym, które stały się podstawą debaty najważniejszych sił społecznych, ekonomicznych i politycznych dotyczącej wypracowania narodowej platformy negocjacyjnej.
3. Kierując się zasadą „przezroczystości”, rząd szwedzki na bieżąco informował opinię publiczną o przebiegu negocjacji. Negocjatorzy utrzymywali ożywione kontakty z przedstawicielami parlamentu, związków zawodowych i różnych, niekiedy nawet swoistych grup interesu (np. myśliwych, osób używających tytoniu do żucia itd.).
4. Szwedzi dokładali wszelkich starań, ażeby utrzymywać dobre kontakty ze wszystkimi państwami członkowskimi i podstawowymi instytucjami w Brukseli. W tym celu odbywali spotkania we wszystkich stolicach państw członkowskich na wszystkich szczeblach oficjalnych i politycznych oraz utrzymywali bliskie relacje z Sekretariatem Rady, Komisją i COREPER-em.
5. Rozmówcy szwedzcy podkreślali znaczenie małego zespołu negocjacyjnego, któremu towarzyszyła duża grupa doradców i ekspertów, reprezentująca w miarę szerokie rzesze społeczeństwa. Zwracano również uwagę na znaczenie silnej pozycji rządu w trakcie negocjacji.

NORWEGIA

Informacje podstawowe

W latach 50. i 60. Norwegia prowadziła politykę zagraniczną zbliżoną w znacznym stopniu do polityki zagranicznej Wielkiej Brytanii. Od czasu powstania Wspólnot Europejskich Norwegia dwukrotnie składała aplikację o członkostwo: w 1961 i 1967 r. W 1961 r. sprawa członkostwa nie stała się przedmiotem debaty, ponieważ francuskie weto w kwestii przystąpienia Wielkiej Brytanii doprowadziło do zaniechania starań Norwegii o akcesję. W 1967 r. Norwegia i Wielka Brytania ponownie wystąpiły o członkostwo w EWG. Negocjacje akcesyjne zakończyły się – pomyślnie – w 1972 r. W tym samym roku w referendum (24-25 września) 53,5% Norwęgów odrzuciło członkostwo w EWG. Referendum poprzedziła najdłuższa i najbardziej zażarta debata polityczna od końca II wojny światowej. Nawet szeroko zakrojona kampania, prowadzona przez rządzącą Partię Pracy i Partię Konserwatywną (będącą wówczas w opozycji), nie zdołała przekonać opinii publicznej, zwłaszcza z rejonów północnych i rolniczych. Obawiano się utraty tożsamości narodowej i ograniczenia niedawno uzyskanej niezależności. Mimo że w 1973 r. Norwegia podpisała ze Wspólnotą Europejską porozumienie o wolnym handlu, to jednak członkostwo w strukturach wspólnotowych było tematem tabu, począwszy od roku 1972. Przez piętnaście lat żaden rząd ani partie polityczne nie miały odwagi poruszyć tej sprawy. Sytuację dodatkowo skomplikował okres prosperity na rynku ropy naftowej, co jeszcze bardziej uniezależniało Norwegię od pozostałej części Europy.

Spadek cen ropy naftowej i perspektywa jednolitego rynku europejskiego stworzyły klimat mający znaczny wpływ na rewizję norweskiej polityki zagranicznej. W 1988 r. premier Królestwa Norwegii, pani Gro Harlem Brundtland, wystosowała pismo do wszystkich ministerstw z prośbą o przegląd aktów prawnych pod kątem ich zgodności z prawodawstwem krajów członkowskich Wspólnot. Chociaż członkostwo w strukturach europejskich pozostawało dla rządu oficjalnie nadal tematem tabu, to jednak w praktyce należy odnotować pewne „zbliżenie” do kontynentu. W tym czasie jedynie jedna z partii prawicowych mówiła otwarcie o znaczeniu przynależności Norwegii do Wspólnot. Radykalna zmiana sytuacji geopolitycznej po 1989 r., Traktat z Maastricht, wystąpienie o członkostwo w Unii kilku państw EFTA były dodatkowym czynnikiem skłaniającym Norwegię do przekonania, że dłużej już nie można stać na uboczu głównego nurtu polityki europejskiej. W tej sytuacji Gro Harlem Brundtland złożyła 25 listopada 1992 r. aplikację o członkostwo Norwegii w Unii Europejskiej. W odpowiedzi Komisja wydała pozytywną decyzję 24 marca 1993 r. i 5 kwietnia tego roku rozpoczęły się negocjacje akcesyjne.

Początek negocjacji

W przemówieniu rozpoczynającym negocjacje minister handlu Björn Tore Godal stwierdził między innymi, iż Norwegia chciałaby uczestniczyć w europejskim dziedzictwie kulturowym, ponieważ to właśnie różnorodność kulturowa konstytuuje wielkość Europy. Pod względem gospodarczym Norwegia już osiągnęła wysoki stopień integracji z instytucjami wspólnotowymi i pragnie uczestniczyć w Unii Gospodarczej

i Monetarnej. Jako członek NATO i stowarzyszony uczestnik Unii Zachodnio-europejskiej, Norwegia pragnie wnieść do Wspólnoty długą tradycję współpracy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Jednakże niektóre kwestie stanowiły, zdaniem ministra Godala, pewne trudności dla Norwegii:

– **polityka energetyczna** – Norwegia oczekuje, iż Wspólnota w pełni uzna suwerenność Norwegii dotyczącą jej krajowych zasobów;

– **rybołówstwo** – wzajemny dostęp do obszarów połowowych powinien być oparty na istniejących traktatach;

– **rolnictwo** – Wspólna Polityka Rolna musi uwzględnić niekorzystne dla rolnictwa warunki w Norwegii;

– **polityka regionalna** – surowe warunki życia w północnej Norwegii wymagają właściwej polityki regionalnej, związanej z rolnictwem i rybołówstwem;

– **normy ochrony środowiska** – Norwegia sugeruje, iż normy ochrony środowiska powinny zyskać priorytet w polityce europejskiej;

– **przemysł alkoholowy** – ze względów zdrowotnych monopol alkoholowy powinien pozostać integralną częścią norweskiej polityki alkoholowej;

– **przezroczystość** – ponieważ otwartość i przezroczystość na trwałe są zakorzenione w tradycji norweskiej polityki, Norwegia z zadowoleniem przyjmuje postanowienia Rady Europejskiej w Edynburgu dotyczące tej kwestii.

Pozostałe kwestie poruszone przez ministra handlu dotyczyły praktycznego zastosowania zasady subsydiarności; odpowiedniej reprezentacji Norwegii w instytucjach wspólnotowych; uznania norweskiego jako oficjalnego języka wspólnotowego; stopniowego włączania Norwegii do unijnej polityki budżetowej itd.

Podkreśla się, że istotnym elementem w przygotowaniu do przyszłego członkostwa w Unii jest proces adaptacji *acquis communautaire*. Norwegia rozpoczęła ten proces w latach 1988-1989, w okresie swych negocjacji związanych z ustanowieniem Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Doświadczenie to dało Norwegii znajomość prawodawstwa wspólnotowego i funkcjonowania instytucji wspólnotowych jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych.

Organizacja negocjacji

Negocjacje prowadzone były przez sekretariat usytuowany w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Grupa negocjacyjna składała się z ośmiu osób. Minister handlu był szefem zespołu negocjacyjnego i zarazem jednym z trzech ministrów w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, które również zajmowało się sprawami handlu. Minister handlu był również szefem zespołu negocjującego przystąpienie Norwegii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Koordynator negocjacji nie należał do zespołu negocjacyjnego jako takiego. Był on odpowiedzialny za organizację całego procesu wewnątrz kraju na poziomie administracji ministerialnej. Natomiast codzienną pracą negocjacyjną w Brukseli kierował ambasador Królestwa Norwegii przy UE. Pełnił on raczej rolę symboliczną, podczas gdy główny ciężar spoczywał na szefie grupy negocjacyjnej. Pozostali członkowie zespołu odgrywali pewną rolę w trakcie „prześwietlania” (*screening*) *acquis*.

Przebieg negocjacji

Rozdział	1993										1994					
	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06
NORWEGIA																
1. Swobodny przepływ towarów			np	np	np	np	np	np	np	np	c					
2. Swoboda przemieszczenia i świadczenia usług										np						
3. Przepływ pracowników					np											
4. Przepływ kapitału		ex	ex	ex	ex	ex	ex	ex	ex	ex	ex	c				
5. Transport																
6. Konkurencja												c				
7. Konsument i ochrona zdrowia		np	np	np	np	np	np	np	np	np	c					
8. Nauka, informacja		np	np	c												
9. Edukacja (szkolnictwo)		np	np	c												
10. Statystyka					np											
11. Prawo spółek (<i>company law</i>)		np	np	c												
12. Polityka społeczna		np	np	c												
13. Ochrona środowiska										c						
14. Energia				ex												
15. Rolnictwo				s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	c
16. Rybołówstwo				s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	c
17. Unia celna																
18. Stosunki handl. z zagr. (<i>external relat.</i>)											ex	ex	c			
19. Mechanizmy strukturalne																
20. Polityka regionalna													c			
21. Polityka przemysłowa									np							
22. Podatki				ex												
23. Unia gospodarcza i monetarna											c					
24. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwo											c					
25. Sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne											c					
26. Inne zastrzeżenia wynikające z Maastricht											c					
27. Zabezpieczenia finansowe i budżetowe													c			
28. Instytucje																
29. Inne				ex	ex	ex	ex	ex	ex	ex	c					

np – sprawa uznana za nieproblemową; **s** – sprawa uznana za wrażliwą; **ex** – rozmowy wyjaśniające; **c** – zakończenie negocjacji w danym rozdziale.

Negocjacje rozpoczęły się w kwietniu. Blisko połowa rozdziałów była już uzgodniona w trakcie negocjacji dotyczących przystąpienia do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Główna część rozmów miała charakter formalny; były one zorganizowane według przygotowanej uprzednio procedury. Polegała ona na tym, że Norwegia przedstawiała swoje stanowisko w określonej sprawie (*position papers*); w odpowiedzi zaś strona unijna przygotowywała własne stanowisko. Negocjacje na poziomie *civil servants* były prowadzone przez jednego negocjatora głównego. Sytuacja zmieniała się, kiedy negocjacje odbywały się na poziomie ministerialnym. Tutaj główna rola przypadła ministrowi handlu.

Nieformalną część negocjacji w dużej mierze prowadzili w Brukseli pracownicy misji norweskiej. W tym celu wykorzystywano tradycyjne kanały dyplomatyczne. Organizowano spotkania z przedstawicielami Komisji, COREPER-u i państw członkowskich w celu zaznajomienia ich i wyjaśnienia stanowiska Norwegii w niektórych kwestiach. Ponadto rząd norweski organizował seminaria, niemal we wszystkich państwach członkowskich, z najważniejszymi postaciami życia politycznego, gospodarczego itd., mającymi istotny wpływ na kształtowanie decyzji Wspólnoty. Zastępca głównego negocjatora często prowadził z Oslo rozmowy telefoniczne z szefem unijnego zespołu odpowiedzialnego za negocjacje z Norwegią.

Rządowy zespół i grupa przedstawicieli głównych ministerstw mieli podstawowe znaczenie w prowadzeniu negocjacji wewnętrznych, wypracowujących spójną płaszczyznę negocjacyjną Norwegii. W ramach tego procesu przygotowano listę priorytetów strony norweskiej, z zaznaczeniem, w których rozdziałach niemożliwe jest żadne odstępstwo, a w których dopuszcza się pewne zmiany. Podstawą planowania strategii negocjacji były przede wszystkim względy polityczne: rozstrzygnięcie, które rozdziały mają mniejsze/większe znaczenie z punktu widzenia interesów Norwegii oraz płynnego przystępowania tego kraju do Unii. Pośrednio opinia publiczna miała także znaczny wpływ na kształtowanie strategii negocjacji. Grupa kontaktowa w rządzie prowadziła regularne spotkania z przedstawicielami różnych organizacji i związków zawodowych, starając się ich przekonać (lub zasięgnąć opinii) w kwestii mającej być przedmiotem negocjacji. Spotkania te miały przede wszystkim charakter informacyjny.

Procedura organizacji negocjacji oraz program pracy zostały przyjęte podczas pierwszego posiedzenia wiceministrów (*deputy level*) w Brukseli 7 kwietnia 1993 r. Ustalono tam, że negocjacom będzie przewodniczył szef delegacji unijnej. Przewidziano cztery spotkania rocznie na szczeblu ministerialnym i trzy spotkania kwartalnie na szczeblu wiceministrów, przy oczywistej zmianie częstotliwość spotkań w zależności od potrzeby. Powołanie grup roboczych miało być ściśle związane z realizacją celów negocjacji. Grupami roboczymi mieli kierować wiceministrowie. Na miejsca spotkań wybrano Brukselę i Luksemburg. Aby zapewnić sprawy przebieg negocjacji, powołano Sekretariat Konferencji, podlegający sekretarzowi generalnemu Rady Unii lub jego przedstawicielowi. Sekretariat Konferencji składał się z przedstawicieli Sekretariatu Generalnego Rady i przedstawicieli wyznaczonych przez delegację norweską.

Stwierdzono, że każda ze stron ponosi koszty podróży, utrzymania i wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w Sekretariacie. Koszty dotyczące samych konferencji (dzierżawa, umeblowanie, telefony, faksy, tłumaczenia, płace personelu pomocniczego) będą pokrywane przez Radę Unii. Sekretarz generalny przedstawi konferencji roczne sprawozdanie dotyczące obsługi finansowej negocjacji. Koszty zostaną

rozdzielone między uczestników konferencji, zgodnie z przyjętymi zasadami.

Po każdym spotkaniu ministerialnym Sekretariat Konferencji przygotowywał materiały podsumowujące omawiane kwestie, które były następnie przedstawiane do zatwierdzenia na kolejnym posiedzeniu ministrów. Taśmy z nagranyymi rozmowami przechowywane były w archiwum Sekretariatu. Podobnie po każdym posiedzeniu na szczelbu wiceministrów Sekretariat Konferencji sporządzał raport przedstawiany następnie na spotkaniach ministerialnych. Na podobnych zasadach Sekretariat przygotowywał raporty grup roboczych na spotkania wiceministrów.

Należy również zwrócić uwagę na dwie podstawowe zasady rządzące procesem negocjacji. Po pierwsze, jakikolwiek pogląd którejś z negocjujących stron co do określonego rozdziału nie może mieć wpływu na stanowisko tej strony w innej dziedzinie. Po drugie, porozumienia – nawet częściowe – dotyczące pozytywnie wynegocjowanych rozdziałów nie mogą być traktowane jako ostateczne dopóty, dopóki nie zostanie osiągnięte ostateczne porozumienie.

Prezydencja określała terminy i agendę kolejnych spotkań negocjacyjnych w porozumieniu z delegacją norweską. Podobnie jak w przypadku pozostałych państw EFTA, harmonogram negocjacji został uzgodniony na posiedzeniu Rady w Brukseli 7 grudnia 1992 r. Negocjacje między stroną unijną a państwami aplikującymi miały charakter konferencji międzyrządowych. Ze strony wspólnotowej prowadziła je Rada Unii, wspomagana przez Komisję, a zwłaszcza przez specjalnie utworzoną grupę ds. rozszerzenia (Enlargement Task Force). Zespół GISELA (Groupe Interservice Elargissement), złożony z ekspertów wszystkich Dyrekcji Generalnych Komisji, był również aktywnie zaangażowany w negocjacje. Zmieniająca się rotacyjnie prezydencja Rady, we współpracy z państwami aplikującymi, określała daty i agendę spotkań negocjacyjnych. Sekretariat Generalny Rady powołał specjalny zespół opracowujący rezultaty posiedzeń. Wszystkie obszary negocjacyjne (podobnie jak w przypadku pozostałych państw EFTA) były podzielone na 29 rozdziałów (patrz tabela na str. 69).

Kwestie zawarte w rozdziałach 1-11 były już uprzednio uzgodnione w układzie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, podpisanym w Oporto (Portugalia) 2 maja 1992 r. Rozdziały 12-16 tylko częściowo były objęte porozumieniem EEA. Z kolei rozdziały 17-22 nie były zawarte w EEA, natomiast rozdziały 23–26 (z wyjątkiem kwestii dotyczących Europejskiego Systemu Walutowego i Europejskiego Mechanizmu Kursowego) odnosiły się do nowych kwestii, wprowadzonych przez Traktat z Maastricht.

Celem negocjacji było ustanowienie okresów przejściowych dla wprowadzenia *acquis communautaire* do prawodawstwa krajów kandydujących i uzgodnienie pewnych czasowych zwolnień dotyczących inkorporacji niektórych rozdziałów. W tym celu Norwegia, podobnie jak inne kraje negocjujące członkostwo, przedstawiała swoje stanowisko w konkretnej kwestii (*position paper*), oczekując w związku z tym określonej odpowiedzi ze strony unijnej. W tym celu Komisja, na podstawie przedstawionych informacji, opracowywała swoje stanowisko (*common position*), przekazywane następnie Radzie do przedyskutowania przez zespół ds. rozszerzenia (tzw. Ad Hoc Enlargement Group). Gdy osiągnięto porozumienie wśród państw członkowskich (czy to na poziomie Ad Hoc Enlargement Group, czy COREPER-u bądź Rady ds. Ogólnych), wspólne stanowisko Wspólnoty było następnie przekazywane państwu aplikującemu. Stawało się ono w dalszej kolejności przedmiotem debaty/porozumienia na szczelbu ministrów albo wiceministrów.

Problemowe obszary negocjacji

1. Polityka regionalna

Głównym celem norweskiej polityki regionalnej było zapewnienie całemu społeczeństwu równych warunków ekonomicznych, przemysłowych i społecznych. Dotyczyło to również regionów położonych w północnej i północno-wschodniej części kraju, charakteryzujących się bardzo niską gęstością zaludnienia i ostrym klimatem. Geograficzne, demograficzne i klimatyczne warunki tych rejonów, zwiększające w znacznym stopniu wielkość wydatków publicznych na ich infrastrukturę, powinny być wzięte pod uwagę przy kształtowaniu wspólnotowej polityki regionalnej.

W obszarze polityki regionalnej uzyskano całkowicie nowe rozwiązanie, tzw. Objective 6, dotyczący w praktyce czterech północnych obszarów Norwegii: Finland, Troms, Nordland i Nord-Trøndelag. Ponadto rzadko zaludnione obszary o niskich średnich dochodach tamtejszej ludności, znajdujące się na północ i południe od 62. równoleżnika, miały prawo do długookresowej pomocy finansowej, pod warunkiem, że nie będzie ona naruszała warunków konkurencji. Niektóre odległe rejony o niskich dochodach mają prawo do pomocy Wspólnoty zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w tzw. Objective 2 lub Objective 5b.

2. Rolnictwo

Polityka rolna Norwegii jest ściśle związana z polityką regionalną i sektorową, ponieważ znaczna część pomocy państwa przeznaczona jest właśnie na zapewnienie zatrudnienia w obszarach związanych z rolnictwem i rybołówstwem. Pod tym względem nie różni się ona znacząco od polityki regionalnej w krajach Wspólnoty. Tym bardziej że rząd norweski zreformował politykę regionalną w kierunku zwiększenia roli reguł rynku w ustalaniu cen produktów rolnych, co dodatkowo pozwoliło zmniejszyć różnice między norweską a unijną polityką rolą.

W tym obszarze rząd norweski przedstawił następujące warunki:

- wprowadzenie długoterminowych umów przejściowych do czasu wprowadzenia cen obowiązujących w państwach członkowskich;
- utrzymanie prawa do wysokich dotacji rządowych dla rolnictwa z racji szczególnie trudnych warunków klimatycznych i naturalnych w tym sektorze.

Brak poparcia dla Norwegii ze strony innych krajów nordyckich rozczarował norweskich negocjatorów. Po stronie unijnej wyraźnie ukonstytuowały się dwie opcje negocjacyjne: ugodowa, reprezentowana przez Rene Steichena, oraz radykalna, której rzecznikiem był Hans van den Broek. W toku negocjacji większe znaczenie odegrała ta druga.

Zgodnie z porozumieniem akcesyjnym, Norwegia będzie musiała dostosować ceny produktów rolnych w chwili przystąpienia do Unii. W zamian farmerzy norwescy będą uprawnieni do bezpośredniej pomocy finansowej w okresie przejściowym, czyli w ciągu pięciu lat. Przewidziano również pewne procedury ochronne, których celem było dostosowanie norweskiego przemysłu spożywczego do nowych warunków konkurencji. Przykładowo, w celu niedopuszczenia do zakłóceń na rynku Norwegia będzie mogła

ograniczyć import żywności w okresie przejściowym 3-5 lat. Wyniki negocjacji nie spotkały się z akceptacją rolników. Podobnie krytycznie ustosunkowali się do umów akcesyjnych w tym zakresie przedstawiciele przemysłu spożywczego. Ich sprzeciw wiązał się z obawą przed napływem taniej żywności z Unii.

3. Rybołówstwo

Sektor rybołówstwa jest w Norwegii niezwykle ważną i budzącą emocje kwestią. Podobnie jak rolnictwo, rybołówstwo umożliwia zaludnienie pewnych odległych od centrum obszarów kraju. Ponadto Norwegia jest bardzo ważnym producentem oraz jednym z największych eksporterów produktów rybnych (6% całego eksportu tego kraju – dane z roku 1994). Negocjacje akcesyjne związane z tym sektorem dotyczyły dostępu do łowisk (alokacji kwot między państwami członkowskimi), warunków importu ryb i przetworów rybnych do Unii z Norwegii, sposobów monitorowania i zarządzania zasobami rybnymi znajdującymi się w norweskiej strefie Morza Północnego i północnego Atlantyku oraz warunków dostępu państw członkowskich do łowisk norweskich. Stanowisko Ministerstwa Rybołówstwa na początku negocjacji wsparte było hasłem: „Nie oddamy żadnej ryby”. Ostatecznie rozdział dotyczący rybołówstwa został zamknięty dopiero 16 marca 1994 r., po dwóch turach negocjacji: 7-8 marca i 14-15 marca 1993 r. Powodem trudności była nieugięta postawa Hiszpanów, broniących za wszelką cenę interesów swego kraju w omawianej dziedzinie.

Porozumienie akcesyjne reguluje sprawę kwot oraz sposobów zarządzania zasobami rybnymi w obszarze na północ i południe od 62. równoleżnika. Niniejsze postanowienia miały mieć następnie zastosowanie dla obszarów na północ od 62. równoleżnika w okresie przejściowym do lipca 1998 r. Następnie miały one zostać włączone do wspólnej polityki rybołówstwa, której podstawowym celem było zachowanie stałych zapasów ryb.

Norwegia, podobnie jak i inne kraje nordyckie, uzyskała swobodny dostęp do wspólnotowego rynku ryb i przetworów rybnych. Strona unijna i Norwegia zawarły również porozumienie związane z wprowadzeniem na 4-letni okres przejściowy systemu monitorowania sprzedaży niektórych gatunków ryb (łosoś, śledź, pstrąg morski itd.), co miało zapobiec zakłóceniom na rynku wspólnotowym. Ponadto w 3-letnim okresie przejściowym Norwegia zachowała możliwość stosowania pewnych ograniczeń dotyczących inwestycji na obszarze swych łowisk.

4. Polityka energetyczna

Norwegia jest największym producentem i eksporterem ropy naftowej i gazu ziemnego w Europie Zachodniej. Przemysł ropy naftowej stanowi 16% norweskiego PKB i 32% eksportu tego kraju. 80% norweskiej ropy naftowej i blisko 100% gazu ziemnego jest eksportowane do Unii Europejskiej. Tym samym w momencie podjęcia rozmów akcesyjnych Norwegia była faktycznie włączona we wspólnotowy system energetyczny (nie istniała wtedy jeszcze wspólna polityka energetyczna).

W toku negocjacji akcesyjnych Norwegia i strona unijna uzgodniły warunki przyznawania koncesji na wydobycie i przetworzenia zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego. Dwie strony uzgodniły, że zgodnie z art. 222 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej państwa członkowskie mają prawo do zarządzania swoimi zasobami naturalnymi.

Norwegia przyzna licencje firmom międzynarodowym, pod warunkiem jednak, że państwowa firma Statoil zachowa większość udziałów. W ten sposób Norwegia zapewniła sobie wyłączne prawo do zarządzania swymi naturalnymi zasobami. Jednakże polityka ta nie miała charakteru dyskryminowania prywatnych inwestorów z innych państw członkowskich w kwestii przyznawania koncesji. Ochrona własnych interesów Norwegii w sektorze energetycznym była szczególnie ważna z punktu widzenia późniejszego referendum.

5. Połów wielorybów

W czerwcu 1992 r. Norwegia rozpoczęła połów wielorybów do celów przemysłowych wbrew moratorium Międzynarodowej Komisji Wielorybniczej (IWC), uważając, że ograniczone połowy wielorybów (chodziło o określony gatunek) nie łamią postanowień porozumienia przyjętego na szczycie ekologicznym w Rio. Ponadto wieloryb, co do którego wyrażono zastrzeżenie, nie znajdował się na liście Międzynarodowej Komisji Wielorybniczej, obejmującej gatunki zagrożone.

Niemniej sprawa wielorybów miała niekorzystny wpływ na klimat negocjacji między Oslo a Brukselą. Strona unijna nie zgodziła się usunąć wielorybów (gatunek mink) ze swej listy gatunków zagrożonych (tzw. dyrektywa Habitat). W maju 1993 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję potępiającą praktyki Norwegi w tej sprawie i wezwał do zaniechania połowów wielorybów. Część parlamentarzystów europejskich uznała nawet sprawę wielorybów za podstawową kwestię negocjacji akcesyjnych.

Rząd norweski jednak nie mógł ulec w tej sprawie stronie unijnej, mając na uwadze przyszłe referendum dotyczące członkostwa w Unii oraz nacisk opinii publicznej. Norwedzy zarzucali stronie wspólnotowej nieznaną problematykę naukową i ekologiczną. Ostatecznie, wbrew wcześniejszym oczekiwaniom, sprawa wielorybów nie zakłóciła przebiegu dalszych negocjacji.

Ocena rezultatów negocjacji

Chociaż negocjacje Norwegii rozpoczęły się dwa miesiące później w stosunku do pozostałych krajów skandynawskich, na początku ich tempo nie różniło się zbyt od przebiegu negocjacji innych państw aplikujących. Znaczny sceptycyzm obywateli norweskich w stosunku do Wspólnoty Europejskiej sprawiał, że negocjatorzy tego kraju musieli prowadzić rozmowy w sposób szczególnie twardy i nieugięty, aby uzyskać wynik zadowolający własne społeczeństwo. W rezultacie Norwegia zakończyła swe negocjacje (z wyjątkiem kwestii instytucjonalnych) dwa tygodnie po innych państwach EFTA.

Premier Gro Harlem Brundtland oceniła rezultaty negocjacji dotyczące kwestii rybołówstwa jako „zasadniczo dobre”. Strona unijna wykazała zrozumienie dla żywotnych interesów Norwegii (rybołówstwo i kontrola zasobów naturalnych). Pozytywnie oceniono również rezultaty rozmów dotyczące rolnictwa i polityki regionalnej. Minister handlu Grete Knudsen zwrócił uwagę, że konsumenci norwescy mogą oczekiwać niższych cen żywności; z kolei przemysł spożywczy będzie mógł się zaopatrywać w surowce po cenach takich samych jak dla państw członkowskich Unii. Chociaż minister rybołówstwa Jan Olsen z zadowoleniem przyjął wyniki rozmów akcesyjnych, to opozycyjna Partia Centrum oceniła je negatywnie. Podobną opinię wyrazili przedstawiciele związku zawodowego rybaków norweskich, którzy stwierdzili, że wynik jest

gorszy, niż się spodziewali. Rolnicy również postrzegali rezultat negocjacji jako „całkowitą porażkę”. Ich zdaniem ekonomiczne warunki setek wspólnot rolnych zostały zagrożone. Z kolei przedstawiciele norweskiego sektora przemysłowego pozytywnie przyjęli rezultaty negocjacji.

Opinia publiczna przed referendum

Po negatywnym wyniku referendum w 1972 r. Norwedzy przez długi czas byli negatywnie nastawieni do kwestii członkostwa swego kraju we Wspólnocie Europejskiej. Na początku lat 90. liczba zwolenników stale rosła, jednak przy dużym udziale niezdecydowanych. Niemniej w okresie negocjacji i roku poprzedzającym referendum liczba przeciwników znacząco przekraczała liczbę zwolenników.

Okres	% zwolenników	% przeciwników	% niezdecydowanych
maj 1993	30	51	19
Wrzesień 1993	24	59	17
Grudzień 1993	28	60	12
Kwiecień 1994	37	50	13
Październik 1994	41	59	–

Problemy rybołówstwa i rolnictwa były tematami, które zdominowały debatę publiczną przebiegającą w niezwykle gorącej atmosferze. Nawet termin „unia” rodził nieprzyjemne skojarzenia w społeczeństwie, które przez wieki żyło pod panowaniem Duńczyków i Szwedów. Zwolennicy Wspólnoty wywodzili się z południa kraju i z miast, podczas gdy jej przeciwnicy pochodzili z północy kraju i z prowincji. Kobiety bardziej sceptycznie niż mężczyźni były nastawione do Unii. Z kolei osoby w wieku 25-45 lat były większymi zwolennikami Unii, aniżeli osoby starsze i młodsze od nich.

Zwolennikami przystąpienia do Unii były partie: Norweska Partia Pracy, tworząca rząd mniejszościowy; partia konserwatywna i prawicowa Partia Postępu. Przeciwnikami wspólnot były: Chrześcijańska Partia Ludowa, Partia Centrum i Socjalistyczna Partia Lewicy. Wśród grup interesu federacja stowarzyszenia przemysłowców i pracodawców postrzegła Unię jako jedyną możliwość sprostania przyszłym wyzwaniom, przed jakimi stanie Norwegia. Z kolei stanowisko federacji norweskich związków zawodowych zależało od rezultatów negocjacji. Związki zawodowe rybaków i rolników były zdecydowanie przeciwko przystąpieniu Norwegii do Unii.

Polityka informacyjna

Urzednicy administracji państwowej odgrywali marginalną rolę, ponieważ ze względu na wymóg neutralności nie mogli się angażować w kampanię informacyjną. Przed negocjacjami prowadzono liczne badania dotyczące przyszłego członkostwa Norwegii w Unii, które były istotnym źródłem informacji dla sektora politycznego. Rezultaty negocjacji prezentowano parlamentowi w postaci specjalnego raportu, będącego podstawą wielu późniejszych opracowań. Uruchomiono bezpłatną informa-

cyjną linię telefoniczną. Niektóre organizacje pozarządowe wydawały materiały informacyjne.

Bardzo silny był profesjonalnie działający obóz przeciwników przystąpienia Norwegii do Unii, składający się z przedstawicieli różnych partii politycznych i związków zawodowych. Kilka dni po oficjalnym raporcie rządowym z negocjacji przeciwnicy opublikowali własną wersję. Podczas gdy obóz zwolenników przystąpienia dużą uwagę poświęcał argumentom ekonomicznym, to przeciwnicy kładli raczej nacisk na argumenty polityczne, społeczne, kulturowe itd. (np. dotyczące tożsamości, suwerenności, demokracji), co – jak się okazało – miało większy wpływ na kształtowanie opinii publicznej.

Zdaniem niektórych rozmówców sytuacja w Norwegii w istotny sposób różniła się od innych państw skandynawskich, czyli Szwecji i Finlandii. Finlandia ze względów bezpieczeństwa chciała się wyrwać spod wpływu Rosji i tym samym zwrócić się w orbitę wpływu Zachodu. Z kolei Szwecja, będąc w trudnej sytuacji ekonomicznej, traktowała przystąpienie do Unii jako remedium na uzdrowienie gospodarki. Norwegia nie dysponowała żadnym tego typu argumentem wobec społeczeństwa. Należąc do NATO, miała rozwiązana kwestię bezpieczeństwa międzynarodowego; pod względem ekonomicznym miała wówczas najlepszą sytuację spośród krajów europejskich. Dlatego też rząd nie dysponował w gruncie rzeczy żadnym argumentem, który mógłby przekonać opinię publiczną.

Przeciwnicy członkostwa Norwegii w Unii byli świadomi faktu, iż przed referendum należy odpowiednio wcześniej rozpocząć kampanię. Wszyscy podkreślali znakomitą organizację tego obozu. Na przykład ruch „Socjaldemokraci przeciw Unii” twierdził, że członkostwa w Unii nie można pogodzić z wartościami socjaldemokracji. Dowodem tego stanowiska miał być Traktat z Maastricht, w którym stabilizację cen uważano za problem ważniejszy niż pełne zatrudnienie. Główne hasła przeciwników brzmiały:

- „Nie dla Unii – Tak dla demokracji”;
- „Nie dla Unii – Tak dla solidarności”;
- „Nie dla Unii – Tak dla ochrony środowiska”.

Błędem zwolenników przystąpienia Norwegii do Unii było przekonanie, że wystarczy rozpocząć akcję informowania społeczeństwa po zakończeniu negocjacji. Zakładano, że uda się w racjonalny sposób przekonać ludzi do zasadności członkostwa i że społeczeństwo, odpowiednio poinformowane, podejmie racjonalne decyzje, zgodne z oczekiwaniami elit. Społeczeństwo norweskie, zdaniem niektórych rozmówców, jest mniej posłuszne i podatne na oddziaływanie polityków i darzy ich niezbyt dużym zaufaniem. Decyzji jednak nie podejmowano wyłącznie na podstawach racjonalnych. Była to raczej dla społeczeństwa kwestia bardziej irracjonalna – mianowicie: wiary i zaufania wobec władz w Brukseli. Poza tym społeczności żyjące na obszarach rolniczych mają z reguły podejrzliwy stosunek do polityków, którzy, ich zdaniem, głównie interesują się problemami miast.

Kampania przeciwników przystąpienia Norwegii do Unii datuje się od 1989 r., kiedy to okazało się, że Szwecja oficjalnie wyraziła wolę przystąpienia do Wspólnot. Od początku grupa przeciwników nie nazywała się „no-campaign”; były to raczej świetnie zorganizowane małe grupy we wszystkich okręgach wyborczych. Na czele tych grup stało wielu pracowników nauki, mających raczej lewicowe poglądy. Przewodzili oni

grupom reprezentującym różne ugrupowania społeczne: farmerów, rybaków. Mając bliski kontakt ze „zwykłymi ludźmi”, dobrze orientowali się w ich lokalnych problemach, potrzebach, kłopotach. Ponadto „no-group” odwoływała się do tradycyjnych więzi Norwegów z Anglią i USA.

W trakcie negocjacji rząd, pochłonięty całkowicie ich organizacją i strategią, tylko w niewielkim stopniu prowadził działalność informacyjną. Ruch europejski, istniejący od II wojny światowej, nie był w tym czasie zbyt aktywny i zaangażowany na rzecz kampanii europejskiej. Obóz zwolenników (*yes-camp*) nie mógł polegać na działalności ruchu europejskiego, którego dość profederalistyczne zapatrywania nie miały wielu sympatyków w społeczeństwie. Tak więc utworzono nową organizację – „Tak dla Unii Europejskiej”, na której czele stanął teolog. Był to roztropny krok taktyczny, gdyż chrześcijańska część społeczeństwa norweskiego była zasadniczo przeciwko członkostwu. Ponadto konserwatywny rząd doskonale zdawał sobie sprawę, iż sam nie jest w stanie przekonać społeczeństwa do członkostwa we Wspólnotach Europejskich, lecz może to uczynić tylko we współpracy z Norweską Partią Pracy i partią socjaldemokratyczną.

Dla kampanii zwolenników katastrofalne znaczenie miał Traktat z Maastricht, który dostarczył dodatkowego argumentu przeciwnikom przystąpienia Norwegii do Unii. Po pierwsze, był on interpretowany jako krok w kierunku federalnej Europy. Z drugiej zaś strony jego odrzucenie w duńskim referendum było argumentem przeciwko takiemu modelowi Europy. Podobnie potraktowano niewielkie poparcie w referendum francuskim.

W kwestii finansowania rząd w równym stopniu udzielał wsparcia finansowego zarówno zwolennikom, jak i przeciwnikom Unii. Ponieważ „obóz-tak” miał kłopoty z pozyskaniem znacznej liczby członków, to uzyskiwał wsparcie finansowe (proporcjonalnie do liczby członków, zgodnie z demokratyczną zasadą) stanowiące w istocie piątą część wsparcia finansowego „strony-nie”. Przedstawiciele „obozu-nie” byli bardzo aktywni: nie tylko pisali artykuły, wydawali broszury, ale starali się też mieć przede wszystkim bezpośredni kontakt z ludźmi. Prowadzili z nimi rozmowy, chodzili po domach, zachęcali do dyskusji itd. Słowem, kampania „nie” miała charakter niezwykle zdecentralizowany.

Twierdzi się, iż kolejnym błędem kampanii „tak” był nadmierny idealizm, totalny brak krytycyzmu, jednostronność oraz odrzucanie wszelkich argumentów przedstawiających Unię w negatywnym świetle. Ważne jest nie tyle przekonywanie społeczeństwa, co raczej umiejętność komunikowania się z nim, przy czym kampania nie była prowadzona w telewizji, gdyż istnieje prawny zakaz kupowania czasu antenowego (zgodnie z tradycją socjaldemokratyczną).

W referendum przeprowadzonym 28 listopada społeczeństwo Norwegii odrzuciło członkostwo swego kraju w Unii Europejskiej (52,3% głosów negatywnych, a 47,7% – pozytywnych). Wedle niektórych opinii, rezultat referendum wiąże się w pewien sposób z istotą norweskiej narodowości. Jest to przecież młody naród. Poza tym w Norwegii można już mówić o tradycji debaty toczącej się między centrum a obszarami peryferyjnymi, co również znalazło zapewne odzwierciedlenie w wyniku referendum. Za Ibsenem można powtórzyć słowa Peer Gynta, które w jakiś sposób symbolizują charakter duszy Norwega: „Rozważ możliwość zrobienia tego – dobrze; zrób to – nie”. Norwegowie są bardzo dumnym narodem, żyjącym w małych, ściśle zintegrowanych

wspólnotach, dających swym członkom poczucie bezpieczeństwa oraz wzmagających przywiązanie do egalitarnych wartości i instytucji. W tym kontekście Unia Europejska i Traktat z Maastricht były postrzegane jako zagrożenie dla takiego sposobu życia i możliwości przekazania następnym pokoleniom tradycyjnego systemu wartości.

Wnioski:

1. Kampania informacyjna rządu norweskiego i zwolenników przystąpienia miała w dużej mierze charakter defensywny i często sprowadzała się do stwierdzeń: „Nieprawdą jest to, co mówią przeciwnicy”.
2. Właściwą kampanię na rzecz przystąpienia rozpoczęto zdecydowanie za późno, dopiero po zakończeniu negocjacji, czyli w marcu 1994 r., tzn. 163 dni przed referendum.
3. Główny obóz zwolenników przystąpienia Norwegii do Unii tworzyli liderzy socjaldemokracji, w sojuszu z prawicą i organizacjami pracodawców. Tym samym walka zwolenników i przeciwników idei przekształciła się, ze szkodą dla całej sprawy, w walkę elity społeczeństwa ze „zwykłymi” ludźmi. Był to może właśnie największy problem w kampanii na rzecz „TAK”.
4. Słabość zwolenników przystąpienia wynikała również z wewnętrznych konfliktów, mających często charakter osobisty oraz taktyczny.
5. Przeciwnicy przystąpienia posługiwali się niezwykle nośnym argumentem: „Wiemy, co mamy, a nie znamy tego, co otrzymamy”.
6. Mocną stroną przeciwników zjednoczenia była umiejętność zorganizowania i przekonania niskich warstw społeczeństwa.
7. Kampanię na rzecz „NIE” prowadzono w bezpośrednim kontakcie ze społeczeństwem.

Wnioski

1. Wewnętrzna organizacja negocjacji

Skład grupy negocjującej

Siłą rzeczy stanowiska głównych przedstawicieli państwa podczas negocjacji akcesyjnych to stanowiska polityczne. Zajmują je przedstawiciele rządzącej w danej chwili partii lub koalicji. Z tym wiążą się dwa ważne problemy: po pierwsze, braku stałości grupy negocjującej i, co za tym idzie, braku stałości w strategii czy stylu negocjacji. Najbardziej skrajny przypadek występuje wówczas, kiedy po zmianie nowego negocjatora ma inną hierarchię priorytetów lub odmienne poglądy na temat optymalnego rozwiązania konkretnych kwestii. Druga strona ma wtedy możliwość wyboru i manipulacji niespójnymi stanowiskami partnerów. Sytuacje niestabilności (braku konsekwencji) spowodowanej zmianą rządu zdarzyły się w przypadku negocjacji portugalskich i hiszpańskich. Zmiany rządów były zresztą nieuniknione przy tak długich negocjacjach. Najlepszy (a może jedyny) sposób zapobiegania niekorzystnym skutkom takiej sytuacji to budowanie najszerszego możliwego konsensu politycznego wokół celów negocjacyjnych, stanowisk i poczynań negocjatorów, włącznie ze stałymi konsultacjami z opozycją. Ma to tę zaletę, że włączona w ten sposób do rozmów (współodpowiedzialna) opozycja będzie bardziej skłonna popierać ratyfikację umowy. Między innymi w tym kontekście większość byłych negocjatorów podkreśla właśnie potrzebę uczynienia z negocjacji „projektu narodowego”, ponadpartyjnego.

Drugi problem z tym związany to trudności z prowadzeniem neutralnej politycznie fachowej rekrutacji i selekcji członków zespołu negocjacyjnego, którzy jednak będą musieli się wykazać przy stole negocjacyjnym nie legitymacją partyjną, lecz solidną wiedzą na temat negocjowanych sektorów. Jest to między innymi problem, który krył się za kryzysem zespołu negocjacyjnego Grecji na samym początku prowadzonych przez ten kraj negocjacji. W innych państwach nie przybierało to tak skrajnej formy (pamiętajmy, że najważniejsze postaci pierwszego zespołu greckiego – eksperci – odeszły w wyniku tego kryzysu). Również po zmianie rządu w Hiszpanii w 1982 r. doszło do znacznych przetasowań w zespole negocjacyjnym, nieuzasadnionych niczym innym oprócz chęci wprowadzania „swoich” (Bassols). Portugalczycy byli na to bardziej odporni, mimo że w ich kraju zmiany rządu były częstsze. Doszło tam parokrotnie do zmiany sekretarza stanu – głównego negocjatora. Skład grupy ekspertów pozostawał jednak niezmienny.

W przypadku negocjacji „północnych” fakt, że trwały one tak krótko spowodował, że grupa negocjatorów, włącznie z ministrami i ambasadorami, z powodów politycznych niewiele się zmieniła.

Wielkość grupy

Istnieje dość powszechne przekonanie byłych negocjatorów co do tego, że grupa bezpośrednich negocjatorów powinna być tak mała jak to tylko możliwe, i że nie należy budować oddzielnej maszyny biurokratycznej do zarządzania negocjacjami. Grupa

powinna stanowić zespół zadaniowy (*team*); idealny liczy do 12 członków. Większy może się stać zwykłą grupą ludzi (o luźnej koordynacji działań). Nie oznacza to w żadnym przypadku, że istnieje ograniczanie liczby osób związanych z negocjacjami. Większość negocjatorów (poza jednym portugalskim głosem) podkreśla potrzebę zaangażowania jak największej osób w proces wypracowywania stanowisk negocjacyjnych, przeglądania *acquis*, przygotowania argumentacji itd. Przy czym wszyscy ci ludzie powinni pochodzić ze swojego środowiska (ministerstw, grup społecznych, regionów itd.), jako doradcy wydelegowani lub kooptowani do wspomaganie procesu.

Instytucjonalne zakotwiczenie zespołu

W tym zakresie istnieje duża rozbieżność stanowisk. Niektórzy uważają, że to, przy jakim ministerstwie powinna się znaleźć grupa negocjująca, wynika z wyboru strategicznego: polityka czy ekonomia? W przypadku Grecji najpierw umiejscowiono grupę przy Ministerstwie ds. Wspólnot Europejskich, by niedługo po tym przenieść ją do MSZ. Portugalczycy umiejscowili kontrolę nad negocjacjami w Ministerstwie Finansów i Planowania, choć w pewnym momencie musieli bardziej zaangażować MSZ. Hiszpanie od początku dekretem królewskim uznali wyższość i prerogatywy MSZ w stosunkach międzynarodowych i temu resortowi podporządkowali pracę zespołu negocjacyjnego i kreowanego *ad hoc* Ministerstwa ds. Stosunków ze Wspólnotami. W krajach nordyckich również przyjęto różne rozwiązania. Przeważnie były to rozwiązania „eklektyczne”, w których ważną rolę odgrywali ministrowie najbardziej wrażliwych sektorów. Jednak większość negocjatorów jest skłonna uznać MSZ jako właściwe miejsce koordynacji i umiejscowienia negocjatorów.

W tej sprawie trudno znaleźć jednoznaczne kryterium dla wszystkich, ponieważ w każdym kraju prerogatywy poszczególnych ministrów są różne i nowa struktura musi się dopasować do już istniejących.

Obojętnie, jakie to będzie rozwiązanie: wszyscy podkreślają potrzebę bardzo mocnego poparcia najwyższych władz dla głównego negocjatora, co gwarantuje, że żaden minister nie będzie blokować pakietów negocjacyjnych ani innych możliwości osiągnięcia kompromisów. W momencie startu należy tak zdefiniować strukturę władzy, by nie dopuścić do powstawania konfliktu strukturalnego, dodatkowo obciążającego negocjatorów. Jest to ważne również w momencie selekcji kwestii do negocjacji. „Trzeba pamiętać, że w Brukseli istnieje możliwość negocjowania tylko ograniczonej liczby spraw” (Sundback). Silna, dobrze zdefiniowana pozycja negocjatorów ułatwi najtrudniejszą część negocjacji: negocjacji we własnym kraju. Dodatkowa niewątpliwa korzyść to podniesienie ich wiarygodności w oczach instytucji międzynarodowych.

2. Negocjacje w Brukseli

Inność negocjacji akcesyjnych

Zgodnie z opinią przedstawicieli Sekretariatu Rady, kraje kandydujące mają kłopoty z przystosowaniem się do zupełnie odmiennego sposobu negocjowania w Radzie w porównaniu z Komisją. „Wydaje się to naturalne, jednak oznacza to dla nich dużą stratę czasu”. Negocjacje w Radzie nie są typowymi negocjacjami między-

narodowymi. „Przypominają bardziej kłótnię rodzinną”. Wielu negocjatorów, nie rozumiejąc tego, czuje się lekceważonych i obrażonych. Zwłaszcza niektóre procedury nieformalne (np. metoda konfesjonału) wymagają innego spojrzenia na siebie i na sytuację, odbiegającą od tradycyjnych negocjacji dyplomatycznych. Niektórzy byli negocjatorzy radzą, by się przygotować na „poniżenie”. Nie jest to nieuzasadniona przestroga. Warto pamiętać starą maksymę negocjacyjną: „Oddziel ludzi od problemu – twoje osobiste poczucie gniewu jest niczym w porównaniu z negocjowanymi interesami”.

Spotkania konferencji negocjacyjnej służą uporządkowaniu i nadaniu formalnego charakteru stanowiskom negocjacyjnym. Jednak są one tylko przejawem nieformalnych kontaktów i prób wywierania wpływu. Wszyscy negocjatorzy ostatniego rozszerzenia podkreślali wagę tych negocjacji i potrzebę utrzymywania stałych przyjacielskich kontaktów z przedstawicielami Komisji i przedstawicielstw innych państw w Brukseli. Informacje zdobyte w Brukseli stanowią podstawę negocjacji bilateralnych w innych stolicach europejskich. „Miarą tego, jak dobrze zarządza się nieformalnymi kanałami komunikacji, jest częstotliwość, z jaką jesteś zaskakiwany stanowiskami Unii i państw członkowskich. Im częściej jesteś zaskakiwany, tym gorzej sobie radzisz z nieformalnymi negocjacjami” (Woschnagg).

Umiejętności negocjatorów

Potrzeby doskonałego przygotowania merytorycznego nikt nie kwestionuje. Wielu negocjatorów podkreśla znaczenie umiejętności interpersonalnych, znajomości „filozofii” negocjacji akcesyjnych i dobrego rozeznania w rzeczywistości i procedurach unijskich, uważając te czynniki za ważny warunek sprawnego zarządzania nieformalnymi kontaktami.

Jeśli chodzi o faktyczny wpływ jednostki na proces negocjacyjny, opinie są jednak bardzo zróżnicowane. Są również negocjatorzy (np. Moran Lopez, były hiszpański minister spraw zagranicznych), którzy uważają, że wpływ jednostki (zwłaszcza jej kultury, osobowości i umiejętności interpersonalnych) jest w tego typu negocjacjach nieistotny ze względu na ich zakres, na sytuację „przymusu organizacyjnego”, w której działają negocjatorzy, i na ogromną liczbę osób biorących w nich udział.

Wydaje się, że „negocjatorzy niewiele mogą zepsuć”, albowiem nawet przy najbardziej nieudolnych „Komisja w końcu musi wypracować umowę korzystną dla przyszłej Unii, więc i dla kraju kandydującego”. Mimo przekonania wielu osób o tym, że jednostka niewiele może zepsuć, wszyscy podkreślają, że dobrze przygotowany zespół może znacznie ulepszyć umowę, prowadząc do szybkiego, efektywnego negocjowania.

Znacząca w tym zakresie jest znajomość argumentacji i kryteriów uznanych za „wspólnotowe”. Negocjatorzy muszą przedstawić kwestie i argumentacje, posługując się logiką Unii. Inna argumentacja w najlepszym przypadku zostanie zlekceważona. Jeden z negocjatorów Unii daje tu jako przykład dyskusję z Polakami na temat obciążenia przez rząd polski wyższymi podatkami cytrusów: „Polski przedstawiciel zareagował, mówiąc, że nawet gdyby Polska produkowała pomarańcze, to i tak byłyby one obciążone wyższymi podatkami” (Woschnagg). Takie wypowiedzi nie dość, że absurdalne, to zupełnie nie mieszczą się w filozofii integracji.

Sundback daje taką radę obecnym kandydatom: „Spróbujcie nie być zbyt taktyczni, bądźcie szczerzy i otwarci i podawajcie dobre argumenty. Naiwnością jest chęć oszukiwania”.

Opinia publiczna

Większość negocjatorów podkreśla wagę angażowania opinii publicznej we własnym kraju w proces integracji. Potrzebę zorganizowania kampanii „marketingowej” do „sprzedania” umowy podkreślają przede wszystkim negocjatorzy „północy”, co w sposób oczywisty wynika z tradycji konsultowania ze społeczeństwem decyzji władzy. W krajach śródziemnomorskich takich demokratycznych zachowań w trakcie negocjacji nie odnotowano i wielu decydentów tamtego kręgu nawet o tym nie myślało. W przypadku Hiszpanii i Portugalii to nastawienie było podtrzymywane szerokim konsensem politycznym wokół integracji.

W tym zakresie negocjacje akcesyjne nie wniosły niczego nowego ponad to, co wiadomo ekspertom od marketingu politycznego. Bez wątpienia najbardziej fachową kampanię, jak do tej pory, przeprowadzili Austriacy, którzy, zgodnie z zasadą marketingu, zaangażowali do tego celu ekspertów z „zewnątrz”.

Główny negocjator Finlandii, Sundback, podkreśla, że bardzo ważne jest nastawienie opinii publicznej kraju aspirującego. „Dlaczego mamy uważać, iż legislacja UE jest zła? Wręcz przeciwnie, powinniśmy uważać (mamy na to dowody), że jest bardzo dobra, gdyż została stworzona przez wszystkich najlepszych Europejczyków”. Kraj aspirujący do członkostwa powinien mieć szczerą wolę przyłączenia się i przystosowania do Unii Europejskiej. Ważne jest, by wypowiadać się pozytywnie o Unii, zamiast ją tylko krytykować.

Zewnętrzne grupy interesów

Najlepszy sposób wpływania na nieprzychylnie stanowisko Unii to dowiedzenie się, kto się za daną opinią kryje i bezpośrednia rozmowa z nim. Należy dążyć do budowania jak najszerzej koalicji państw członkowskich wokół preferowanego stanowiska. To oznacza stałe monitorowanie tego, co się dzieje w polityce wewnętrznej krajów Unii, oraz utrzymanie dobrych (a nawet osobistych) kontaktów z osobami odpowiedzialnymi za negocjacje w poszczególnych ministerstwach.

W przypadku negocjacji hiszpańskich, mimo że francuska opinia publiczna była na początku dość przychylna, pod koniec doszło jednak do groźby zorganizowania referendum ratyfikującego umowy właśnie we Francji. Poza tym przypadkiem do tej pory żaden inny kraj nie był zagrożony niechęcią opinii publicznej Unii (Wspólnoty) wobec rozszerzenia. Jednak co do nowych krajów kandydujących wydaje się uzasadnione prowadzenie aktywnych działań z dziedziny PR na rzecz budowania wizerunku i kształtowania opinii publicznej tych państw. W ten sposób należy zwalczać stereotypy i poczucie inności, mające źródła jeszcze w czasach podziału naszego kontynentu na bloki polityczne.

Sugestie co do dalszych badań

Rozpoznanie sytuacji negocjacyjnej, jakie dało nam opisane tu badanie, powinno być kontynuowane w co najmniej trzech kierunkach: analizy zmian, jakie wprowadzono w budżetach krajów przystępujących do Wspólnoty w celu przystosowania się do nowej sytuacji, a także do korzystania z funduszy wspólnotowych.

Drugi kierunek badań dotyczy makrostrukturalnego rozpoznania opinii publicznej względem integracji Polski z Unią, przez co należy rozumieć dokonanie oceny psychologicznych zmiennych wpływających na te preferencje. Jest to przecież podstawa wszelkich działań informacyjnych.

Trzeci kierunek badań dotyczy wizerunku i stereotypu postrzegania krajów kandydujących w państwach obecnej Unii. Celem badania byłoby m. in. ustalenie korelacji między stereotypami a gotowością poparcia (lub sprzeciwu wobec) rozszerzenia.

ANEKSY

BUNDESKANZLERAMT

BUNDESMINISTERIUM FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

ZL. 405.707/8-IV/5/93

ZL. 360.02/1-III.9/93

Betreff: Europäische Gemeinschaft;
Aufnahme der Beitrittsverhandlungen;
Grundsätzliche österreichische Verhandlungsposition;
Verhandlungsvollmacht

Vortrag an den Ministerrat

1. Einleitung:

Bei seiner Tagung am 11./12. Dezember 1992 in Edinburgh hat der Europäische Rat beschlossen, die Erweiterungsverhandlungen mit Österreich, Schweden und Finnland Anfang 1993 aufzunehmen. Inzwischen wurde die Eröffnungssitzung der Verhandlungen für den 1. Februar 1993 anberaumt.

Mit der Entscheidung von Edinburgh hat sich in der Gemeinschaft der Standpunkt durchgesetzt, dass die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gerade in der derzeitigen schwierigen Phase der europäischen Integration ein Zeichen der Dynamik darstellen würde. Die Gemeinschaft hat auch anerkannt, dass eine baldige Mitgliedschaft der Beitrittsvererber unter den EFTA-Staaten sie bei der Bewältigung der Herausforderungen der 90er Jahre unterstützen würde.

Für Österreich eröffnet der Beschluss von Edinburgh einen neuen Abschnitt seiner Integrationspolitik. Die seit 1989 konsequent vorangetriebenen Bemühungen um die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft treten nur in ihr entscheidende Stadium.

Der Wunsch Österreichs, den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft anzustreben, beruht auf einem breiten politischen Konsens. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die beiden Ministerratsbeschlüsse vom 17. April 1989 (TOP101/21) und vom 4. Juli 1989 (TOP 112/22) sowie auf die diesem Ministerratsvorträgen vorangegangenen einstimmigen Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz sowie auf die gemeinsame Stellungnahme der vier grossen wirtschaftlichen Interessenvertretungen hinzuweisen. Besonders hervorzuheben sind ferner die

Entschiessung des Nationalrates E 125 vom 29. Juni 1989, mit der die Bundesregierung aufgefordert wird, eine Mitgliedschaft Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften zu beantragen, sowie die einschlägigen Entschiessungen des Bundesrates. Auch die Entschiessung des Nationalrates E 364 A vom 12. November 1992 betreffend die österreichische Sicherheitspolitik ist in diesem Zusammenhang von wesentlicher Relevanz.

Einen Schwerpunkt jener Überlegungen, die den Beitrittsträgen vorausgegangen sind bzw. zugrunde lagen, bildeten wirtschaftspolitische Erwägungen sowie die Erkenntnis, dass nur im Rahmen einer EG-Mitgliedschaft die rechtliche Möglichkeit einer aktiven und gleichberechtigten Mitgestaltung der vom Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaften erfassten Rechtsbereiche gegeben wäre. Die Weiterführung der wirtschaftlichen Integration in Richtung Wirtschafts- und Währungsunion wird der Wirtschaftsentwicklung wichtige zusätzliche Impulse geben, die auch Österreich zugute kommen sollen. Die Rolle der Gemeinschaft als eine der wichtigsten Stützen der wirtschaftlichen und sozialen Stabilität in Europa wird dadurch noch gestärkt werden.

Zu den wirtschaftlichen Beweggründen kommen auch ganz wesentliche ausser- und sicherheitspolitische Argumente, die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union anzustreben:

Als friedenspolitisches Konzept hat die Integration über vier Jahrzehnte den Frieden zwischen den daran mitwirkenden Staaten gewährleistet. Sie hat die Solidarität unter ihren Mitgliedern gefördert und ist so zum Kernstück der europäischen Identität geworden. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Gemeinschaft darüber hinaus zum Bezugspunkt und Stabilitätsanker für Gesamteuropa geworden. Auf der Grundlage des Vertrages über die Europäische Union soll sich auch zu einem wesentlichen Element der entstehenden neuen sicherheitspolitischen Ordnung Europas entwickeln.

Für Österreich bietet die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft die einzige Möglichkeit, auf der Basis der Gleichberechtigung jene Entscheidungen mitzugestalten und mitzubestimmen, die die Zukunft Europas und damit auch die Österreichs prägen werden.

2. Struktur der Beitrittsverhandlungen:

Die Verhandlungen werden am 1. Februar 1993 in Brüssel mit einer gemeinsamen Eröffnungssitzung der Aussenminister der EG-Mitgliedstaaten und der beitrittswerbenden Staaten eröffnet. Dabei werden der dänische Aussenminister als Vorsitzender des EG-Rates, der Präsident der EG-Kommission und die Aussenminister Österreichs, Schwedens und Finnlands formelle Erklärungen abgeben.

Auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen (insbesondere des vom EG-Aussenministerrat am 7. Dezember 1992 zur Kenntnis genommenen „Allgemeinen Verhandlungsrahmens“) dürfte die Erklärung des dänischen Aussenministers folgende wesentliche Punkte umfassen:

Die beitrittswerbenden Staaten müssen bereit sein, den gesamten Rechtsbestand der Gemeinschaft (Acquis) einschliesslich des Maastrichter Vertrages zu übernehmen.

In Ausnahmefällen besteht die Möglichkeit technischer Anpassungen und vorübergehender (nicht ständiger) Ausnahme - bzw. Übergangsregelungen, die jedoch keine Änderungen der Gemeinschaftsregelungen beinhalten können. Die Erweiterung muss zur Stärkung der Integrationsdynamik beitragen und darf die institutionelle Struktur der Union nicht schwächen und ihre Durchsetzungsfähigkeit mindern. Die beitragswerbenden Staaten müssen zur vollen und aktiven Teilnahme an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie an der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres fähig und bereit sein.

Die Gemeinschaft wird zunächst mit Österreich, Schweden und Finnland, voraussichtlich ab April 1993 auch mit Norwegen, parallel verhandeln. Nur die institutionellen Fragen (Stimmrechte, Stimmgewichtung, qualifizierte Mehrheiten und Sperrminoritäten etc.) dürfen in der letzten Verhandlungsphase kollektiv behandelt werden.

Die Verhandlungen werden zwischen Österreich einerseits und den EG-Mitgliedstaaten bzw. der Gemeinschaft andererseits stattfinden. Die Delegation der Gemeinschaft wird vom jeweiligen Präsidenten des Außenministerrates (1. Halbjahr 1993 Dänemark, 2. Halbjahr Belgien) geleitet.

Die Verhandlungen werden auf zwei Ebenen geführt werden:

1. Auf Ebene der Außenminister werden in grösseren Abständen (etwa alle zwei Monate) Sitzungen der EG-Mitgliedstaaten und des jeweiligen beitragswerbenden Staates abgehalten werden.
2. Auf der Ebene der „Stellvertreter“ (Botschafter) wird das operationelle Schwergewicht der Verhandlungen liegen. Auf Gemeinschaftsseite werden die Ständigen Vertreter (Botschafter) der EG-Mitgliedstaaten in Brüssel - unterstützt von Generalsekretariat des Rates und von der Kommission - verhandeln; die österreichische Delegation wird unter Leitung von Botschafter Dr. Manfred Scheich stehen. Das erste Treffen auf dieser Ebene wird voraussichtlich in der zweiten Februarhälfte stattfinden und die organisatorischen Aspekte sowie die Reihenfolge der Verhandlungsthemen festlegen.

Ergänzend werden Expertengespräche über spezifische Sachgebiete erforderlich sein, bei denen auf Gemeinschaftsseite die Kommission bzw. das Vorsitzland als Partner auftreten werden. Erste derartige Gespräche sollen nach Vorstellung des dänischen Vorsitzes allenfalls bereits ab Anfang Februar durchgeführt werden. Diese Expertengespräche sollen der Vorbereitung der Verhandlungen auf der Ebene der „Stellvertreter“ dienen. Formal bindende Entscheidungen werden auf Expertenebene nicht getroffen werden.

Die Gemeinschaft hat folgende Rollenverteilung zwischen Rat und Kommission festgelegt: Der Rat bestimmt auf allen Gebieten die Verhandlungsposition. Die Kommission hat ein Vorschlagsrecht für die „erste Säule“ (EG-Vertrag); für die „zweite und dritte Säule“ (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, bzw. Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz) liegt das Initiativrecht primär bei der Präsidentschaft, aber auch die Mitgliedstaaten und die Kommission können Vorschläge unterbreiten. Die Kommission kann vom Rat beauftragt werden, mögliche Lösungen für bestimmte Probleme zu suchen und dem Rat darüber zu berichten.

Laut Informationen aus den Europäischen Gemeinschaften soll, was die Reihenfolge der Themen anbelangt, zunächst der bisherige EG-Rechtsbestand

(EWG-, EGKS-, Euratom-Verträge) sowie davon abgeleitetes Recht) behandelt werden. Die spezifischen Themen des Maastrichter Vertrages (Wirtschafts- und Währungsunion, Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, Innere Sicherheit und Justiz) sowie die institutionellen Fragen sollen erst nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages (voraussichtlich Sommer/Herbst 1993) Gegenstand eigentlicher Verhandlungen werden.

Trotzdem sollten die gesamten Verhandlungen aber bereits auf der Basis der vom Maastrichter Vertrag zu schaffenden Europäischen Union erfolgen. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Vertrages sollte im Interesse einer ausgewogenen und konsistenten Verhandlungsführung die inhaltliche Gestaltung der Verhandlungen nicht berühren. Sie können aber dem Beschluss von Edinburgh zufolge erst abgeschlossen werden, nachdem der Maastrichter Vertrag von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist.

3. Österreichische Vorkehrungen:

Um die österreichischen Interessen im Rahmen der oben geschilderten Verhandlungsstrukturen in bestmöglicher Weise wahrzunehmen, sind eine Reihe von innerösterreichischen Vorkehrungen zu treffen bzw. entsprechende innerösterreichische Koordinationsstrukturen zu schaffen.

Auf Ministerebene wird die österreichische Delegation vom Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten Dr. Alois Mock geleitet werden. Zum Stellvertreter und Leiter der Verhandlungen auf Beamtenebene wird der österreichische Botschafer bei den Europäischen Gemeinschaften, Dr. Manfred Scheich, bestellt; ein Beschluss der Bundesregierung vom 14. Juli 1992 sieht ferner je einen vom Bundeskanzler bzw. vom Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten zu nominierenden stellvertretenden Leiter der Delegation auf Beamtenebene vor. Gemäss dem zitierten Beschluss der Bundesregierung haben die stellvertretenden Delegationsleiter auf Beamtenebene das Recht, an allen Verhandlungsdelegation im Rahmen der EG-Beitrittsverhandlungen teilzunehmen.

Die konkrete Zusammensetzung der österreichischen Verhandlungsdelegation für die einzelnen Verhandlungsrunden sollte jeweils orientiert am Ziel einer optimalen Vertretung der österreichischen Interessen und Verhandlungspositionen, von der Delegationsleitung festgelegt werden. Sinngemäss das gleiche soll auch für einschlägige Expertengespräche gelten.

Dabei hat vor allem zu gelten, dass aus Gründen der Effizienz der Darlegung der jeweiligen österreichischen Position, Verhandlungsdelegationen in ihrem Umfang möglichst klein zu halten sein werden. Die notwendige Abstimmung der grundlegenden österreichischen Verhandlungsposition wäre im Inland so ausführlich vorzunehmen, dass dieses Ziel jedenfalls erreichbar ist. In diesem Zusammenhang ist auf die bestehenden Koordinationseinrichtungen, nämlich die Arbeitsgruppe für Integrationsfragen sowie die interministerielle Arbeitsgruppe für Europäische Integration hinzuweisen.

Ausgehend von diesen Grundsätzen wird vor allem sicherzustellen sein, dass auf allen Ebenen der Verhandlungen bzw. Gespräche, je nach zu behandelnder Sachmaterie, die in ihrem Wirkungsbereich betroffenen Bundesministerien in der österreichischen Verhandlungsdelegation vertreten sein werden.

Die Bundesländer waren bereits bisher in die diesbezüglichen Vorbereitungen der Beitrittsverhandlungen im Rahmen der bestehenden Koordinationseinrichtungen (insbesondere die beiden erwähnten Arbeitsgruppen, sowie der Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik) voll eingebunden. Darüber hinaus ist Aussicht genommen, im Sinne der einschlägigen Vereinbarung gemäss Art. 15a B-VG, aber auch in Fortführung einer bewährten Praxis, Vertreter der Bundesländer zur Teilnahme in der österreichischen Verhandlungsdelegation einzuladen, wenn Angelegenheiten, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, behandelt werden.

Weiters wird für den gesamten Verlauf der Beitrittsverhandlungen eine umfassende und kontinuierliche Information des Parlaments sicherzustellen sein. Dies wird vor allem in den Sitzungen des Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik - die entsprechend dem Verlauf der Beitrittsverhandlungen in noch - kürzeren Zeitabständen als bisher einzuberufen sein werden - sowie durch periodisch zu erstattende Integrationsberichte der Bundesregierung sicherzustellen sein.

Die Bundesregierung wird vom Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten über den Fortgang der Beitrittsverhandlungen laufend mündlich informiert werden. Vor wesentlichen Weichenstellungen im Verhandlungsverlauf hätte eine gesonderte Befassung der Bundesregierung zu erfolgen, wobei die diesbezüglichen Ministerratsvorträge vom Bundeskanzler gemeinsam mit dem Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten eingebracht werden.

4. Österreichs Verhandlungsposition

4.1. Österreich hat in einem Aide-MÈmoire an die Mitgliedstaaten sowie an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom Dezember 1992 darauf hingewiesen, dass es seine am 17. Juli 1989 an die Europäischen Gemeinschaften adressierten Beitrittsanträge als an die Europäische Union gerichtet sieht und davon ausgeht, dass die Beitrittsverhandlungen auf der Grundlage des Vertrages über die Europäische Union geführt werden.

Österreich ist bereit, den gemeinschaftlichen Rechtsbesitzstand (acquis) zu übernehmen und bekennt sich vollinhaltlich zum Vertrag über die Europäische Union. Es wird sich am Prozess der europäischen Einigung solidarisch beteiligen und seine dynamische Weiterentwicklung unterstützen.

4.2. Österreich hat in seinem Antrag auf Mitgliedschaft in die Europäischen Gemeinschaften vom 17. Juli 1989 festgestellt, dass es als neutraler Staat den Europäischen Gemeinschaften beitreten wird. Im Rahmen der Europäischen Union bietet sich die Chance, eine europäische Sicherheitsordnung zuzuschaffen; die Entwicklung wirksamer Instrumentarien für die Abhaltung und Sanktionierung von Aggressionen und Rechtsverletzungen liegt im vitalen eigenen Sicherheitsinteresse Österreichs. Österreich hat daher in einem an die Mitgliedstaaten sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gerichteten Aide-MÈmoire vom Juni 1992 dazu festgehalten, dass es sich vollinhaltlich mit den Zielsetzungen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union identifiziert und sich an dieser Politik und ihrer dynamischen Weiterentwicklung aktiv und solidarisch beteiligen wird.

4.3. In der Umweltpolitik ist bei den Beitrittsverhandlungen darauf zu achten, dass die hohen umweltpolitischen Standards Österreichs bei einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union erneut bekräftigt hat, dass umweltpolitische Massnahmen der Europäischen Union die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran hindern, strengere nationale Schutzmassnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.

Hiezu ist festzuhalten, dass Österreich gerade als Mitglied der Europäischen Union die Möglichkeit haben wird, gemeinsam mit den umweltpolitisch fortschrittlichen Ländern innerhalb der Gemeinschaft in Richtung einer grenzüberschreitend wirkenden und intensivierten Umweltschutzpolitik tätig zu werden.

Ferner ist festzuhalten, dass eine Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union die Geltung des Bundesgesetzes über das Verbot der Verwendung der Kernspaltung für die Energiegewinnung in Österreich, BGG1. Nr. 676/1978, unberührt lassen wird.

4.4. Im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik muss durch den Beitrittsvertrag gewährleistet sein, dass der gesamte Inhalt des Transitabkommens zwischen Österreich und den Europäischen Gemeinschaften für die volle Laufzeit dieses Abkommens gewahrt wird.

4.5. Österreich wird in den Beitrittsverhandlungen darauf achten, dass der Stand und die Weiterentwicklung der sozialen Errungenschaften in vollen Ausmass gewährleistet bleibt. Österreich ist bereit, im Rahmen des Protokolls über die Sozialpolitik im Anhang des Maastrichter Vertrages an gemeinsamen Fortschritten in diesem Bereich mitzuarbeiten, muss jedoch auch als Mitglied der Europäischen Union seine eigene Sozial- und Einkommensverteilungspolitik führen können. Die Sicherheit der österreichischen Arbeitsplätze muss in den Beitrittsverhandlungen entsprechend berücksichtigt werden.

4.6. Im Bereich der „vier Freiheiten“ ist darauf zu achten, dass die im Rahmen des EWR-Vertrages Österreich gewährten spezifischen Regelungen in der Beitrittsvertrag übernommen sollte sie dann noch relevant sind. Weiters sollte schon während der Dauer der Beitrittsverhandlungen eine vorgezogene Vereinbarung getroffen werden, um die - insbesondere auch als Folge des Abschlusses der „Europaverträge“ der EG mit Reformstaaten Osteuropas entstandene - mangelnde Verknüpfung der Ursprungssystemen zu beseitigen und die Beeinträchtigungen und Verzerrungen der europäischen Handelsströme zu vermeiden, von denen Österreich in besonderer Weise betroffen ist.

4.7. In den Verhandlungen ist weiters auf die besonderen Bedürfnisse einer flächendeckenden, bäuerlich geprägten Land- und Forstwirtschaft, insbesondere auf die Sicherung der bäuerlichen Familienbetriebe ausreichend Bedacht zu nehmen. Der bäuerlichen Bevölkerung muss auch nach dem Beitritt eine Teilnahme an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung gesichert sein.

In der Verhandlungen ist darauf abzielen, dass der österreichischen Landwirtschaft im Rahmen der EG-Marktordnungen unter voller Ausschöpfung der darin gegebenen Spielräume und unter Berücksichtigung der auf Grund von geographischen Lage Österreichs zu erwartenden Auswirkungen von vertraglichen

Regelungen der EG mit den Reformstaaten entsprechende Übergangsfristen eingeräumt werden.

Hinsichtlich der Instrumente und der Finanzierung der Übergangsregelungen im Marktordnungsbereich wird davon ausgegangen, dass diese in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen und es somit zu keiner Doppelbelastung Österreichs kommt. Zugleich geht die Bundesregierung davon aus, dass ab 1993 der notwendige Anpassungsprozess der österreichischen Agrarregelungen an jene der Gemeinschaft sowie die Herstellung und Stärkung wettbewerbsfähiger Strukturen in der Verarbeitung und Vermarktung auf Basis des Arbeitsübereinkommens der österreichischen Bundesregierung vom 17. Dezember 1990 zügig weitergeführt wird.

Weiters ist darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für nationale Programme der Struktur- und Regionalförderung zu schaffen sind, damit die landwirtschaftsbezogenen Möglichkeiten der EG-Struktur- und Regionalpolitik durch Österreich im grösstmöglichen Umfang ausgeschöpft werden können.

Da Übergangsregelungen für die Landwirtschaft Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition für die Verarbeitungsindustrie haben, ist für letztere unter Berücksichtigung dieses Aspektes ebenfalls auf entsprechende Übergangsregelungen abzielen.

4.8. Im Bereich des Grundstückverkehrs ist den Beitrittsverhandlungen das Ziel ist zu verfolgen, eine Regelung im Beitrittsvertrag zu verankern, die Österreich eine gleichartige Lösung zugesteht, wie diesbezüglich im Vertrag über die Europäische Union vereinbart wurde.

4.9. Im Bereich der Struktur- und Regionalpolitik ist in den Beitrittsverhandlungen darauf zu achten, dass unter Berücksichtigung der Prinzipien einer möglichst geringen Belastung der öffentlichen Haushalte die Mittel der Struktur- und Regionalförderung Österreich im grösstmöglichen Umfang zugute kommen.

4.10. Die Österreich aus der Einbeziehung in die EG- Haushalte und allenfalls erwachsenden Lasten sind im ausgewogenen Verhältnis auf alle Gebietskörperschaften zu verteilen, da diese gemeinsam an den Vorteilen partizipieren.

Die Konsolidierung des Bundeshaushaltes muss nicht zuletzt im Hinblick auf die fiskalpolitischen Konvergenzziele gemäss dem Vertrag über die Europäische Union - auch bei einer Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft fortgesetzt werden. Um diese Ziel nicht zu gefährden ist bei den Beitrittsverhandlungen eine möglichst niedrige Gesamtnettobelastung Österreichs anzustreben.

Die budgetären Aspekte des jeweiligen Verhandlungsstandes sind laufend im Hinblick auf die vorewähnten Ziele setzungen zu evaluieren.

4.11 In den Beitrittsverhandlungen in bezug auf die institutionellen Aspekte ist darauf zu achten, dass eine entsprechende Präsenz Österreichs in den Organen der Europäischen Union gewährleistet ist. Insbesondere muss die Position der kleineren Staaten in den Entscheidungsverfahren der Europäischen Gemeinschaften auch im Zuge der Erweiterung gewahrt bleiben.

4.12 Angesichts seiner exponierten geographischen Situation hat Österreich ein besonderes Interesse an der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Bereich der sog. dritten Säule der Europäischen Union, d.h. den Bereichen Justiz und Inneres. Österreich wird daher den Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union über die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesen Bereich zustimmen können.

4.13 Obwohl mit den Beitrittsverhandlungen nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang stehend, ist auf den folgenden Aspekt hinzuweisen:

Innerhalb der österreichischen Rechtsordnung wird im Zusammenhang mit einem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften darauf zu achten sein, dass die demokratischen Mitwirkungsrechte der österreichischen Bevölkerung im Sinne des demokratischen Prinzips, der Grundsatz der Bundesstaatlichkeit sowie der Grundsatz der Gemeindeautonomie funktionsfähig bleiben.

Der Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten wird auf der Basis der oben definierten grundsätzlichen österreichischen Verhandlungspositionen für die Beitrittsverhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften im Rahmen von deren feierlicher Eröffnung die beigeschlossene Eröffnungserklärung abgeben. Diese ist, entsprechend der Praxis bisheriger Beitrittsrunden, auf formelle Positionen beschränkt.

Wir stellen den

A n t r a g

Die Bundesregierung wolle

1. diesen Bericht zur Kenntnis nehmen,
2. die darin dargelegte grundsätzliche österreichische Verhandlungsposition genehmigen und
3. dem Herrn Bundespräsidenten vorschlagen,
 1. den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten, Dr. Alois Mock, zur Leitung der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, und
 2. Botschafter Dr. Manfred Scheich als Stellvertreter und Leiter der Delegation auf Beamtenebene, sowie als stellvertretende Leiter der Delegation auf Beamtenebene Herrn Sektionsleiterstellvertreter GL MR Mag. Enno Grossendorfer und Herrn Sektionsleiterstellvertreter Ges. Dr. Gregor Woschnagg für den Fall der Verhinderung von Botschafter Dr. Manfred Scheich

zu bevollmächtigen.

Wien, am 21. Jänner 1993

VRANITZKY m.p.

MOCK m.p.

Erklärung von Bundesminister Dr. Alois Mock
Anlässlich der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen
Gemeinschaft am 1. Februar 1993

Herr Präsident,

Der heutige Tag stellt ein markantes Datum in der Geschichte der Europapolitik Österreichs dar: Wir eröffnen die Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Dies ist die konsequente Fortsetzung eines politischen Weges, der seit über vierzig Jahren auf waschende Integration und entschlossene Annäherung unseres Landes an die Europäische Gemeinschaft gerichtet ist.

Österreich hat aus schmerzlichen geschichtlichen Erfahrungen gelernt, jeglichem Nationalismus skeptisch gegenüberzustehen. Durch Jahrhunderte europäischer Geschichte stand der Begriff „Österreich“ für die Idee übernationaler europäischer Lösungen.

Sie haben, Herr Präsident, einige der Etappen auf dem Weg Österreichs, Schwedens und Finnlands zur europäischen Integration erwähnt. Dieser Weg wurde von den EFTA-Staaten teilweise gemeinsam teilweise aber auch von Österreich allein zurückgelegt. Trotz mancher Schwierigkeiten stand Österreich während der letzten Jahrzehnte stets ganz vorne, wenn es darum ging, initiativ und beharrlich an der Intensivierung der Beziehungen der EFTA-Staaten zur Europäischen Gemeinschaft zu arbeiten. Ein wesentlicher Markstein wurde 1972 mit dem Abschluss des Freihandelsabkommens erreicht. Es ermöglichte eine weitgehende Teilnahme Österreichs an der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Westeuropas. Auch dank ihm ist Österreich heute mit der Gemeinschaft wirtschaftlich enger verflochten als so mancher Mitgliedstaat.

Mit der seit Mitte der 80er Jahre eintretenden Verstärkung der Dynamik der Europäischen Integration zeigte sich jedoch immer deutlicher, dass der Freihandel als Basis für die Teilnahme Österreichs am Integrationsprozess nicht mehr ausreichte. Die Einheitliche Europäische Akte des Jahres 1986 und das Binnenmarktprojekt bestätigten, dass die europäische Integration ein historisches Geschehen ist, das die Zukunft des gesamten europäischen Kontinents prägen wird.

Am 17. Juli 1989 habe ich den Antrag auf Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Gemeinschaft an den damaligen Präsidenten des EG-Rates, Außenminister Roland Dumas, überreicht. Der Zeitpunkt der Antragstellung - vor den fundamentalen Veränderungen der politischen Landschaft Europas - reflektiert das besonders ausgeprägte Bekenntnis Österreichs zu den Ideen und Zielen der Europäischen Integration. Die darauf folgenden Entwicklungen bestätigten die Richtigkeit dieses Schrittes. Die Jahre 1989 und 1990 brachten das Ende der kommunistischen Herrschaft über Osteuropa und die Beendigung des Kalten Krieges, der die europäische Politik durch vier Jahrzehnte hindurch geprägt hatte. Die politische, gesellschaftliche und militärische Teilung des Kontinents wurde aufgehoben. Damit

sah sich die Europäische Gemeinschaft aber auch - und zwar plötzlich - vor eine neue historische Herausforderung gestellt. Sie wurde zum politischen Gravitationszentrum Europas und Bezugspunkt für alle europäischen Staaten, für ganz Europa.

Gerade diese neue Herausforderung erfordert eine entschlossene Fortführung des Integrationsprozesses. Auch deshalb war der Vertrag über die Europäische Union eine notwendige und richtige Antwort.

Die Gemeinschaft spricht heute für Europa. Der Beitritt zur Europäischen Union bietet Österreichs prägen werden.

Österreich wird in die Europäische Union mit Selbstbewusstsein und Zuversicht eintreten. Denn es bringt viel ein in diese Partnerschaft. Die Wirtschaftliche Leistungskraft des Landes wird einen signifikanten Gewinn für die Gemeinschaft darstellen und zur Dynamik der Integration in Richtung Wirtschafts - und Währungsunion beitragen. Die hohe wirtschaftliche und soziale Stabilität, die intellektuellen Ressourcen, der hohe Ausbildungsstand der Arbeitnehmer und die starke Währung machen Österreich zu einem Partner, der die Basis für die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft in der Weltwirtschaft verbreitern und stärken wird.

Die volle Übereinstimmung in den fundamentalen Werten ist Garant für die harmonische Einfügung Österreichs in die gemeinsame Politik der Europäischen Union. Dank seiner historisch bedingten Beziehungen zu den Ländern Zentral - und Osteuropas wird Österreich einen wichtigen Beitrag zur Politik der Gemeinschaft gegenüber dieser Region leisten können. Schliesslich ist Österreichs intellektuelles und kulturelles Erbe ein untrennbarer Bestandteil der europäischen Geistes - und Kulturgeschichte. Es ermöglicht Österreich, zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Kulturen Europas, die in ihrer Vielfalt die Gemeinsamkeit der europäischen Kultur ausmachen, wirksam beizutragen.

Die Aufnahme Österreichs und der anderen Beitrittswerber unter den EFTA-Staaten in den Kreis der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft entspricht der Logik der europäischen Entwicklung. Sie verspricht diesen Ländern vielfältige Vorteile und grössere Möglichkeiten für die Mitgestaltung der europäischen Zukunft. Und sie wird gleichzeitig die Fähigkeiten der Gemeinschaft stärken, die grossen Herausforderungen der 90er Jahre zu meistern.

Auch diese Erweiterungsphase wird - so wie das schon mehrfach in der Geschichte der Gemeinschaft der Fall war - zu einer Quelle neuer Dynamik für den Integrationsprozess werden.

Österreich bekennt sich zur Europäischen Integration als einem in die Zukunft gerichteten, fortschreitenden Prozess. Es wird sich daran solidarisch beteiligen und seine Weiterentwicklung aktiv unterstützen.

Die Vertiefung der Gemeinschaftsstrukturen muss jedoch - dies haben nicht zuletzt auch die Debatten der letzten Monate bewiesen - von konsequenten Bemühungen um mehr Bürgernähe, Transparenz und Offenheit sowie um eine stärkere Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips begleitet sein.

Europa war und ist keine geschlossene, uniforme Einheit. Vielfalt und Offenheit machen die Kraft dieses Kontinents - ja seine Identität - aus. Gerade darin liegt seine unverwechselbare Besonderheit - sein Reichtum an Sprachen und Lebensformen, an Traditionen und geistig-kulturellen Werten.

Schon nach dem Willen der Gründerväter der Gemeinschaft soll Integration Einigung bringen, aber nicht Vereinheitlichung. Eine neue europäische Identität muss die Geschichte, Kultur und Traditionen der einzelnen Völker beachten und die vielfältigen bestehenden Identitäten ergänzen, aber nicht ersetzen. Als ein nach Grundsatz des Föderalismus gestalteter Staat hat Österreich besonderes Interesse an einer Integration, in der das Subsidiaritätsprinzip mit Leben erfüllt ist, und in der die Regionen den ihnen zustehenden Platz einnehmen.

Herr Präsident !

In der Eröffnung der Verhandlungen manifestiert sich der klare politische Wille, diese auch zum Erfolg - das heisst zur Verwirklichung der Mitgliedschaft - zu führen. Der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum, von dem wir erwarten, dass er noch in Sommer dieses Jahres in Kraft tritt, umfasst bereits grosse Teile des Gemeinschaftsrechts. Dies wird es uns in den kommenden Monaten erleichtern, die Verhandlungen zu einem baldigen Abschluss zu bringen.

Österreich ist bereit, die Prinzipien der Europäischen Union zu akzeptieren und den Rechtsbestand (Acquis) zu übernehmen. Österreich bekennt auch vollinhaltlich zum Vertrag über die Europäische Union und wird sich solidarisch an seiner Verwirklichung beteiligen.

Österreich ist sich bewusst, dass seine Sicherheit mit der Sicherheit in Europa und von Europa untrennbar verbunden ist. Die Entwicklung wirksamer Instrumentarien für die Abhaltung und Sanktionierung von Aggression und Rechtsverletzungen liegt im vitalen, eigenen Interesse Österreichs. Österreich bekennt sich daher zu der zwecks Erfüllung der Ziele der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik im Unionsvertrag verankerten Perspektive des Ausbaues der sicherheitspolitischen Strukturen der Union.

Herr Präsident !

Meine heutige Erklärung ist nicht der geeignete Rahmen, um die österreichische Verhandlungsposition im einzelnen darzulegen. Lassen Sie mich daher nur kurz einige Gebiete erwähnen, in denen Österreich Schwerpunkte zu setzen beabsichtigt. Die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der österreichischen Landwirtschaft wird ein ganz wesentliches Anliegen Österreichs in den heute beginnenden Verhandlungen sein. Der Wahrung der hohen sozialen und umweltpolitischen Standards Österreichs werden wir ebenfalls ein besonderes Augenmerk zuwenden. Nicht zuletzt im Interesse des Schutzes der alpinen Umwelt gehen wir davon aus, dass der Inhalt des Transitvertrages während der vollen Laufzeit des Vertrages gewahrt wird. Im Bereich der „vier Freiheiten“ werden wir uns für die Übernahme der Österreich im Rahmen des EWR gewährten Übergangsregelungen einsetzen.

In diesem Bereich erscheint es uns jedoch erforderlich, schon während der Dauer der Beitrittsverhandlungen einen vorgezogenen Abschluss der „Europaverträge“ der EG mit Reformstaaten Osteuropas entstandene - mangelnde Verknüpfung der Ursprungssysteme zu beheben und die schwerwiegenden Beeinträchtigungen der europäischen Handelsströme zu beseitigen, von denen Österreich in besonderer Weise betroffen ist.

Herr Präsident !

Lassen Sie mich meine Befriedigung darüber zum Ausdruck bringen, dass die Beitrittsverhandlungen unter Ihrer Präsidentschaft aufgenommen werden. Österreich und Dänemark verbinden enge und freundschaftliche Beziehungen. Ihre Person, Herr Präsident, bürgt für ein starkes Bekenntnis zu den Idealen der Europäischen Integration, für grosses diplomatisches Geschick und politische Klugheit. Die Verhandlungen könnten nicht unter besseren Vorzeichen beginnen.

Lassen Sie mich auch ein Wort des Dankes an Aussenminister Hurd und die britische Regierung richten, die während ihrer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1992 viel für das Zustandekommen und für die Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen geleistet hat.

Dem Präsidenten der EG-Kommission gilt unsere Bewunderung für seinem unermüdlichen Einsatz für europäische Idee unser Dank für seine freundlichen und inhaltreichen Worte.

Herr Präsident !

Das Unterfragen, das wir heute beginnen, ist für alle Beteiligten von weitreichender Bedeutung. Trotzdem dürfen wir über diesem Verhandlungen sprozess nicht auf die gemeinsamen Nöte des grösseren Europa vergessen.

Über Europas Zukunft wird heute nämlich an vielen Orten entschieden: in den Ländern Zentral - und Osteuropas, deren schwieriger Reformprozess unser aller Anliegen sein muss, aber auch im ehemaligen Jugoslawien, wo sich Gewalt und Agression bisher gegen die elementarsten Grundsätze der Pariser Charta durchgesetzt haben.

Deshalb tun wir gut daran, auch unsere Verhandlungen nicht bloss durch das Brennglas unserer eigenen Interessen zu betrachten.

Heute richten sich viele Blicke nach Brüssel. Geben wir mit diesem Verhandlungsauftakt also auch ein Signal der Hoffnung - der Hoffnung, dass die waschende Gemeinschaft zu inem Träger der Prosperität und des Friedens für ganz Europa werden kann.

Europa braucht heute die Dynamik deere werdenden Europäischen Union. Mit seinem Beitritt zu dieser Union kann und will Österreich zu dieser Dynamik beitragen!

WYWIADY

Austria

1. Dr Gregor Woschnagg, zastępca głównego negocjatora w Brukseli, były członek Przedstawicielstwa Austrii we WE. Obecnie pracuje w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
2. Dr Wolfgang Wolte, były szef Misji Austriackiej przy Wspólnotach Europejskich. Podczas negocjacji odpowiadał za promowanie idei integracji europejskiej w Austrii.
3. Dr Harald Dossi, odpowiedzialny w Urzędzie Kanclerskim za koordynację działań wewnętrznych
4. Dr Gerald Bauer, szef działań w zakresie PR na rzecz przystąpienia Austrii do UE

Finlandia

1. Veli Sundback, Executive Vice President, Nokia Corporation (chef negotiator in the Finnish accession negotiations), 26.05.1998
2. Eikka Kosonen, Director General of Secretariat, Ministry for Foreign Affairs (Member of the negotiating team), 27.05.1998
3. Esa Härmälä, Chairman of the Finnish Farmers' Union (MTK) (Member of the negotiating team), 25.05.1998
4. Juha Parikka, Director for the UE Information, Ministry for Foreign Affairs (In charge of the EU Information Campaign during the negotiations), 27.05.1998
5. Vesa-Pekka Silaskivi, Senior Vice President Corporate Planning, Valio Oy (He was the legal counsel in Valio Oy (the biggest dairy product company in Finland) and responsible for EU affairs during Finnish negotiations), 25.05.1998
6. Jussi Lilja, Representative of the *Alternative to EU*, 25.05.1998
7. Matti Viialainen, Representative of the *European Movement in Finland*, 25.05.1998
8. Frank Belfrage, ambasador, Przedstawicielstwo Szwecji przy UE
9. Henning Storø, doradca ministra, Przedstawicielstwo Norwegii przy UE

BIBLIOGRAFIA

1. Adamiec Jolanta, *Zasady rozszerzenia Unii Europejskiej. Doświadczenia z przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, luty 1995.
2. Avey Graham, *The European Union's Enlargement Negotiations*, „Oxford International Review”, lato 1994.
3. Axt Hans-Jurgen, *Greece and the European Union: Stranger among Partners*, Baden-Baden 1997.
4. Bassols Raimundo, *Espana en Europa. Historia de la adhesion a la CE*, Madrid 1995.
5. Bideleux Robert, *The Southern Enlargement of the EC, Greece, Portugal and Spain*.
6. Bjorklund Tor *The Three Nordic 1994 Referenda Concerning Membership in the EU*, „Cooperation and Conflict”, vol. 31(1): 11-36, London 1996.
7. Cameron Fraser, *Keynote Article: The European Union and the Fourth Enlargement*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 33, Annual Review, August 1995.
8. Cameron Frazer, *The EU and the Fourth Enlargement*, „Journal of Common Market Studies”, August 1995.
9. Commission of the European Communities, *Negotiations on the Accession of Austria, Sweden, Finland and Norway to the European Union, Summary of the results. Task Force Enlargement, 26.04.1994*.
10. Commission of the European Communities, *An overview of results of accession negotiations with Norway, Austria, Sweden and Finland. Task Force Enlargement, 02.06.1994*.
11. Commission of the European Communities, *Finland's application for membership - Opinion of the Commission, SEC(92) 2048, final, 04.11.1992*.
12. Didan D., *The Commission and the IGC's w: N. Nuggent (red.), At the Heart of the Union*, London 1997.
13. European Parliament, *The Accession negotiations with Austria, Sweden Finland and Norway, Working document*, Directorate General for Research, Political series 6/1994.
14. European Parliament, *Report on the application by the Republic of Finland to become a member of the European Union*, Committee on Foreign Affairs and Security, 28.04.1994 i 03.05.1994.
15. Grabbe H. Hughes, K., *The impact of Enlargement on EU Trade and Industrial Policy* w: Redmond J., Rosenthal G., *The Expanding European Union*, London 1998 (w rozdziale omówione są pozycje negocjacyjne państw ubiegających się o członkostwo Unii podczas kolejnych rozszerzeń).
16. Granell Francesco, *Les conditions d'adhesion de l'Austriche, de la Finlande, de la Norvege et de la Suese a L'Union Europeenne*, Revue du Marche commun et de l'UnionEuropeenne, No 382, Novembre 1994.
17. Granell Francisco, *The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden*, „Journal of Common Market Studies”, March 1995.
18. Granell Francisco, *The European Union's Enlargment Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 33, No 1, March 1995.
19. Hakalehto Ilkka i Karhu Veli, *Epöluottamuslause hallituksen Eu-politiikalle, Raportti Suomen EU-jäsenyyden kohtalokkaista seurauksista*, Hankasalmi 1994.

20. Harakka Timo, *Spagettivatikaani ja muita euronovelleja*. Otava, Keuruu 1995.
21. Jacobs Caroline, *Finland's EU membership binds it to Europe*, „European Dialogue Interview”, January-February 1/1997.
22. Jahn Detlef and Storsved Ann-Sofie, *Legitimacy through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU-Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway*, „West European Politics”, vol. 18, No 4, London 1995.
23. Jorna Mark, *The Accession negotiations with Austria, Sweden, Finland and Norway: A Guided Tour...*
24. Kaiser Wolfram, *Austria in the EU*, „Journal of Common Market Studies”, September 1995.
25. Leigh Michael, *The Mediterranean Challenge. Nine Attitudies to Enlargment*, „Sussex European Papers”, No 2, 1978.
26. Liikanen Erkki, *Brysselin päiväkirjat 1990-1994* Otava, Keuruu 1995.
27. Luif Paul, *On the Road to Brussels, The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Braumuller, Vienna 1995.
28. Miles Lee, *Sweden and European Integration*, Aldershot 1997.
29. Nicholson F. i East R., *From Six to Twelve. The Enlargement of the European Communities*, Harlow, Longman 1987 (wybrane rozdziały).
30. Nicolaides P, *The Role of the Members States as the Rule-Markers Intereconomics*, January 1998.
31. Perrot Danielle, *Les Lapons et Iles Åland dans la Quatrieme Elargissement*, „Revue du Marche commun et de l'Union Europeenne”, No 413, Decembre 1997.
32. Pesonen Pentti (ed.), *Suomen kansanäänestys 1994 - Raportti äänestäjien kannanotoista*, Ulkoasiainministeriö Eurooppatiedotus, 1994.
33. Phedon Nicolaides, Sylwia Raja Boean, Anne Maartje Metz, *The Process of Enlargement of the European Union*, September 1996, European Institute of Public Administration, Maastricht.
34. Preston Christopher, *Enlargement and Integration in the European Union*, London 1997.
35. Preston Christopher, *Enlargement & Integration in the European Union*, Routledge, London 1997.
36. Putnam R., *Double-Edged Diplomacy - International Bargaining and Domestic Politics*, Berkley 1993 (w: A. Moravcsik).
37. Redmond J., *The Enlargement of the EU: Negotiations, Issues, Accessions and Rejections*, Aldershot 1997.
38. Renshaw F. H., Wallace Helen, *Executive Power in the EU - the Functions and Limits of the Council of Ministers*, „Journal of European Public Policy”, December 1995.
39. Schendelen van MP, *The Council Decides - Does the Council Decide?*, „Journal of Common Market Studies”, December 1996.
40. Schneider J. W., *From Nine to Twelve: Europe's Destiny*, Alpen van den Rijn, Stijhoff and Nordhoff 1980.
41. Tsalicoglou Iacovos, *Negotiating for Entry. The Accession of Greece to the European Community*, Darmouth 1995.
42. Tsoukalis L., *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, London 1981, George Allen & Unwin (wybrane rozdziały).

43. Wallace Helen, *Making, Multilateral Negotiations Work* w: Wallace H., *The Dynamics of European Integration*, London 1991.
44. Wallace Helen, *The Council of Ministers*, London 1996 (rozdział: *Negotiation and Bargaining in the Council*).
45. Weber S., Wiesneth H., *Issue Linkage in the EC*, „Journal of Common Market Studies”, March 1991.