

*Stanisław Konopacki**

Przystąpienie Szwecji do Unii Europejskiej

Objęcie przez Szwecję na początku 2001 r. przewodnictwa w Unii Europejskiej zamykało dziesięcioletni okres bliższych kontaktów tego kraju ze Wspólnotami Europejskimi. Nie oznacza to jednak, że Szwecja nie utrzymywała wcześniej żadnych stosunków z tymi strukturami. Uprzednie kontakty z Europą Zachodnią realizowane były przede wszystkim w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), którego Szwecja była członkiem od samego początku jego powstania. W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy fazy relacji między UE a EFTA.¹

1960-1984 – Od początku swego istnienia EFTA, powstała na mocy Konwencji Sztokholmskiej w 1960 r., prowadziła bilateralny dialog ze Wspólnotami. Jego efektem było rozpoczęcie w 1984 r. tzw. procesu luksemburskiego, którego celem było nawiązanie bardziej wielostronnych kontaktów wykraczających poza usunięcie ceł i ograniczeń ilościowych. Oba ugrupowania zgodziły się co do konieczności zharmonizowania i dostosowania swoich polityk handlowych, przedkładając zarazem – każda ze swej strony – interesy integracji wewnątrz swego bloku.

1984-1989 – Okres ten trwał od początku „procesu luksemburskiego” do 1989 r., w którym Jacques Delors złożył propozycję utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego, obejmującego UE i EFTA. Dialog między tymi dwoma ugrupowaniami toczył się w okresie dużego przyspieszenia procesu integracyjnego w ramach UE. Na połowę lat 80. bowiem przypadają: rozszerzenie UE o państwa iberyjskie (1986 r.); propozycja utworzenia Rynku Wewnętrznego (1985 r.) oraz przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1987 r. Problem państw EFTA polegał m.in. na tym, że zdecydowane były uczestniczyć w jednolitym rynku, jednak bez członkostwa we Wspólnotach.

* Dr **Stanisław Konopacki** – Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologii Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Por. *The 1995 Enlargement of the European Union*, ed. J.Redmond, Ashgate 1997, s.14-15.

1989-1994 – Trzecia faza przypada na okres rozpoczynający się propozycją utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego a kończący się wprowadzeniem porozumienia, które finalizowało negocjacje akcesyjne krajów EFTA z UE.

Królestwo Szwecji złożyło aplikację o członkostwo w strukturach europejskich 1 lipca 1991 r.. Komisja w swej odpowiedzi kierowała się postanowieniami „szczytu” Rady w Lizbonie (26-27 czerwca 1992 r.), podczas którego stwierdzono, iż wszelkie negocjacje akcesyjne mogą odbywać się dopiero po ratyfikacji Traktatu z Maastricht i osiągnięciu porozumienia odnośnie do tzw. II Pakietu Delorsa.² Biorąc pod uwagę podobny poziom gospodarczy i sytuację społeczno-polityczną krajów EFTA postanowiono, że negocjacje z tymi państwami prowadzone będą równolegle. Należy tutaj podkreślić, że 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 postanowienia zawarte w dołączonych doń deklaracjach. Na kolejnym „szczyt” Rady Europejskiej w Edynburgu (grudzień 1992 r.) wyznaczono termin rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z krajami EFTA na luty roku następnego.

Początek negocjacji

Minister spraw zagranicznych Szwecji i zarazem jej główny negocjator Ulf Dinkenspiel, w przemówieniu otwierającym negocjacje, zwrócił uwagę, że rozmowy akcesyjne Szwecji stanowią kolejny etap kontaktów tego kraju ze Wspólnotami Europejskimi, które kształtowały się podczas debaty dotyczącej Porozumienia o Wolnym Handlu w 1972 r. oraz Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym w 1992 r.³ Wspólnym zadaniem, jakie przyświecało Unii i Szwecji, było m.in. działanie na rzecz transformacji państw Europy Środkowej i Wschodniej w celu przezwyciężenia występujących tam problemów: bezrobocia, stagnacji gospodarczej i degradacji środowiska naturalnego. Dinkenspiel wymienił ponadto podstawowe kwestie i problemy, mające istotne znaczenie dla pełnego członkostwa Szwecji w Unii Europejskiej:

- **rolnictwo** – mimo pewnej zbieżności między szwedzką (zreformowaną w latach 90.) polityką rolną a Wspólną Polityką Rolną, Szwecja oczekiwała uwzględnienia przez Unię szczególnych warunków rolnictwa szwedzkiego,

² Ibidem, s.39.

³ L.Miles, *Sweden and European Integration*, Aldershot 1997, s.224; patrz także: F.Granell, *The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden*, „*Journal of Common Market Studies*”, no 1/1995; M.Jorna, *The Accession Negotiations with Austria, Sweden, Finland and Norway: A guided Tour*, 1996.

zwłaszcza niskiego stopnia zaludnienia, krótkich okresów wegetacji, trudnych warunków rolnictwa arktycznego i subarktycznego;

- **polityka regionalna** – minister spraw zagranicznych Szwecji wyraził przekonanie, że Wspólnoty dostosują politykę regionalną do warunków istniejących w krajach skandynawskich. Jednocześnie dał do zrozumienia, że Szwecja oczekuje korzyści wynikających z funduszy strukturalnych;
- **ochrona środowiska naturalnego** – Szwecja nie planowała obniżenia swoich norm ekologicznych, natomiast uważała, że import odpadów winien pozostawać w gestii każdego państwa narodowego;
- **rybołówstwo** – Szwecja pragnęła być równoprawnym uczestnikiem we wspólnej polityce rybołówstwa, uwzględniającej jednak tradycje szwedzkiego rybołówstwa, organizacji rynku i znaczenia polityki regionalnej;
- **handel zagraniczny** – Szwecja była gotowa dostosować swe taryfy celne i politykę handlową, przy zachowaniu okresów przejściowych (zwłaszcza w sektorze tekstylnym). Ponadto kraj ten przywiązywał szczególne znaczenie do porozumienia o wolnym handlu z krajami bałtyckimi;
- **polityka konkurencji** – przyjmując *acquis* dotyczący monopolii przemysłowych, strona szwedzka podkreślała jednak konieczność zachowania krajowego monopolu alkoholowego ze względu na wskazania wynikające z polityki zdrowotnej i społecznej;
- **Unia Gospodarcza i Walutowa** – możliwość współpracy w tym obszarze Szwecja miała rozważyć w późniejszym terminie;
- **zasada subsydiarności** – główny negocjator podkreślił konieczność „poszanowania narodowej tożsamości państw członkowskich”. Oddanie suwerenności winno mieć ograniczony charakter, a „Wspólnota powinna tylko podejmować realizację tych działań, które lepiej można przeprowadzić na szczeblu ponadnarodowym niżeli na poziomie państw członkowskich”.⁴

Przedstawiciele strony szwedzkiej wyrazili również akceptację swego rządu dla podstawowych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej, dla jego „*finalité politique*” i *acquis communautaire*.⁵ Podkreślono, iż rząd premiera Bildta pragnie pełnego uczestnictwa w unijnej Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Wyrażono zarazem obawy co do ewentualnych konsekwencji dyskusji dotyczącej wkładu finansowego Szwecji do wspólnego budżetu.

⁴ L.Miles, op.cit., s.224-225.

⁵ Ibidem, s.226.

Przygotowanie procesu negocjacyjnego⁶

Negocjacje, które rozpoczęły się 1 lutego 1993 r., poprzedzone były długimi i znużającymi debatami wewnętrznymi, mającymi na celu wypracowanie narodowej platformy negocjacyjnej na poziomie ministerialnym oraz partii politycznych. W tym celu, na gruncie znajomości „Avis” (stanowiska Komisji dotyczącego przyszłego członkostwa Szwecji w Unii) kraj ten dokonał przeglądu zgodności własnego ustawodawstwa z *acquis communautaire*.

W wyniku przeprowadzonego *screeningu* opracowano tzw. *Zieloną Księgę (Green Book)*, będącą odzwierciedleniem zbieżności *acquis communautaire* i prawodawstwa szwedzkiego. Dokument ten stał się cennym źródłem informacji dla wszystkich zainteresowanych ugrupowań politycznych, jak również przedmiotem wewnętrznych dyskusji w rządzie oraz rokowań przedstawicieli rządu z głównymi partiami opozycyjnymi (Partią Zielonych, Partią Ochrony Środowiska i Partią Lewicy). Wszystkie dyskusje miały na celu stworzenie wspólnego „frontu narodowego”, który mógłby się stać źródłem oparcia dla negocjatorów w przyszłych rokowaniach.

Podstawowa rola w negocjacjach przypadła gabinetowi premiera, na czele którego stał sam szef rządu. Zespół negocjacyjny składał się z przedstawicieli kluczowych ministerstw, którymi kierował główny negocjator Frank Belfrage. Przewodniczył on także spotkaniom z sekretarzami wszystkich ministerstw. Mniej więcej połowę czasu poświęcano na dyskusje i negocjacje wewnętrzne w rządzie oraz w parlamencie i z różnymi grupami interesu (np. związkami zawodowymi, przedstawicielami biznesu itd.). Ministrowie często odbywali podróże za granicę w celu omówienia konkretnych kwestii ze swoimi odpowiednikami w krajach członkowskich UE.

Ważna rola przypadła również parlamentowi szwedzkiemu, który powołał osiemnastoosobową grupę do spraw europejskich. W zespole tym znaleźli się przedstawiciele wszystkich ugrupowań politycznych (również przeciwnych członkostwu, jak np. partii komunistycznej). W trakcie procesu negocjacji zespół ten prowadził bardzo ożywione kontakty 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. Rokowania ze stroną unijną prowadził główny negocjator przy pomocy odpowiednich ekspertów.

W przypadku obszarów bardzo technicznych (np. sprawy weterynaryjne) negocjacje odbywały się tylko między ekspertami. W opinii ich uczestników stanowiły one proces, w którym obie strony miały na celu rozwiązanie

⁶ Część niniejszych rozważań dotycząca organizacji procesu negocjacyjnego powstała na podstawie wywiadów przeprowadzanych przez autora z głównym negocjatorem Szwecji Frankiem Belfrage i przedstawicielami Misji Szwedzkiej przy Unii Europejskiej w Brukseli latem 1998 r.

problemu, a nie przeforsowanie za wszelką cenę swojego stanowiska. W okresie między wymianą stanowisk (tzw. *position papers*), strony często wymieniały między sobą odpowiednie opracowania robocze (*working papers*).

Negocjacje miały charakter spotkań na poziomie międzyrządowym. Wyróżnić można ich przebieg formalny i nieformalny. Oficjalne spotkania na szczeblu ministrów odbywały się co 6-8 tygodni; natomiast spotkania wiceministrów-głównych negocjatorów co 4 tygodnie, a w miarę rozwoju negocjacji nieco częściej. Program rokowań, jak i ich organizacja w horyzoncie czasowym, ustalane były przez kolejne Prezydencje oraz Komisję, które powiadamiały stronę szwedzką odnośnie do przewidywanego porządku negocjacji.

Równoległe do oficjalnych negocjacji strona szwedzka inicjowała ożywione kontakty nieformalne, wykorzystując w tym celu naturalne kanały dyplomatyczne. W ten sposób prowadzono spotkania z przedstawicielami Komisji, Prezydencji, Sekretariatu Rady UE oraz poszczególnymi państwami członkowskimi. Eksperci szwedzcy spotykali się ze swoimi partnerami w Brukseli, stolicach państw „Dwunastki” i w Sztokholmie. Wszystkie te spotkania miały na celu informowanie, głębsze zaznajamianie ze specyfiką problemów szwedzkich, przekonywanie, wyjaśnianie i uzasadnianie stanowiska Szwecji w konkretnych obszarach negocjacyjnych. W ten sposób kraj ten starał się pozyskać zaufanie Wspólnot. W tym celu przedstawiano stronie unijnej oświadczenia parlamentu i Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz deklaracje rządu. Prezentowano również działania podejmowane na płaszczyźnie międzynarodowej.

Parlamentarzyści szwedzcy utrzymywali bardzo ożywione kontakty z ich odpowiednikami europejskimi. Wyjeżdżali często 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 także Parlament Europejski podejmuje decyzję o przyjęciu kandydującego państwa do Unii. Delegacja parlamentu szwedzkiego do 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 przebiegały w czterech fazach:⁷

1. Pierwsza, trwająca od lutego do czerwca 1993 r., polegała na rewizji (*screeningu*) prawodawstwa szwedzkiego pod kątem jego zgodności z *acquis communautaire*. Rezultaty były w dużej mierze zgodne z wynikami wewnętrznego

⁷ L.Miles, op.cit., s.227.

screeningu, jaki przeprowadzono w Szwecji pół roku wcześniej. Negocjacje w tej fazie przebiegały niezwykle sprawnie, ponieważ nie obejmowały one obszarów „drażliwych”. Głównym ich celem było wypracowanie stanowiska negocjacyjnego (tzw. *common positions*) między stroną unijną a Szwecją. Dotyczyły one również technicznych kwestii wynikających z porozumień związanych z uczestnictwem Szwecji we Wspólnym Rynku oraz w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Przykładowo, strona szwedzka przedstawiła Komisji swoje stanowisko (*position paper*), w którym wyrażono propozycję zwolnienia, względnie wprowadzenia okresu przejściowego dla niektórych dyrektyw lub aktów *acquis* (np. w przypadku dyrektyw związanych z ochroną środowiska naturalnego, gdzie standardy szwedzkie były znacznie wyższe niżeli unijne). W odpowiedzi strona wspólnotowa zaprezentowała swoją kontrpropozycję przygotowaną przez Komisję. Opierając się na tych dwóch dokumentach prowadzono negocjacje z Komisją i państwami członkowskimi (często przy współudziale ekspertów) w celu znalezienia rozwiązania zadowolającego obie strony. Komisja pełniła często rolę mediatora między Szwecją a państwami członkowskimi. Niemal wszystkie obszary, które uznano w tym okresie za nie stwarzające większych trudności negocjacyjnych (3, 5, 7, 8, 9, 10, 11) zamknięto w czerwcu 1993 r.

2. Druga faza negocjacji (trwająca od lipca do grudnia 1993 r.) przebiegała z większymi trudnościami, ponieważ w trakcie prowadzonych rozmów poruszono obszary dotyczące tzw. sektorów wrażliwych: rolnictwa, polityki regionalnej, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W dodatku, procesowi rokowań towarzyszyło niskie poparcie społeczeństwa szwedzkiego dla członkostwa w Unii. Trudna okazała się również kwestia tzw. *snuff* (tytoniu do żucia), którego spożycie – w świetle unijnej dyrektywy, dotyczącej ochrony zdrowia – okazało się nielegalne.⁸ Sprawą oczywistą był fakt, że opinia publiczna w Szwecji nigdy nie opowie się za członkostwem swego kraju w Unii, o ile problem *snuff* – stanowiący w istocie ważący element kultury narodowej – nie zostanie rozwiązany zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa. Ostatecznie Szwecja uzyskała zwolnienie z zakazu stosowania owej używki.

Pierwsze oznaki kompromisu, po okresie trudnych negocjacji, zaczęły pojawiać się w październiku 1993 r., kiedy osiągnięto porozumienie dotyczące unii celnej (obszar 17). Ponadto strona unijna przedstawiła swoją propozycję odnośnie do okresu przejściowego dla obszarów rolniczych państw skandynawskich. W listopadzie tego samego roku, za czasów Prezydencji belgijskiej w UE, wydano dokument, z którego jednoznacznie wynikała konieczność przyspieszenia negocjacji, jeśli miałyby się one zakończyć w pierwotnie planowanym terminie. Po trudnym okresie związanym z ratyfikacją

⁸ Ibidem, s.229.

Traktatu

z Maastricht, Unia nie mogła sobie pozwolić na kolejną porażkę. Przedmiotem negocjacji stawały się coraz bardziej 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 co do polityki społecznej, ochrony środowiska i monopolu spirytusowego. Uzyskano również wspólne stanowisko w kwestii Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Odnośnie 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 już od momentu swego przystąpienia będą gotowe w pełni i aktywnie uczestniczyć w WPZiB określonej w Traktacie z Maastricht. W sumie, z całkowitej liczby 29 obszarów do 22 grudnia uzyskano porozumienie w 18, co dawało nadzieję, że negocjacje zakończą się zgodnie z planem.

W sprawie norm związanych z ochroną środowiska Szwecja uzyskała czteroletni okres przejściowy, w trakcie którego mogła zachować na niezmiennym poziomie swoje standardy i w trakcie którego wprowadzono również tzw. procedurę konsultacji. Tak naprawdę jednak porozumienie to nie zawierało żadnych gwarancji, że po okresie przejściowym Szwecja nie będzie musiała obniżyć swych norm do poziomu istniejącego w Unii.

Interesujący kompromis uzyskano w kwestii monopolu spirytusowego, uważanego w Szwecji za dziedzinę „wrażliwą”, tym bardziej, że zgodnie z postanowieniami Wspólnego Rynku, kwestia liberalizacji monopolu wydawała się szczególnie istotna. Formalne szwedzkie stanowisko w tej sprawie stwierdzało, że jeśli kraj ten będzie zmuszony zlikwidować monopol spirytusowy, to fakt ten spowoduje znaczny wzrost konsumpcji tego napoju, co w konsekwencji będzie miało bardzo negatywne skutki dla stanu zdrowia obywateli. W uzasadnieniu strona szwedzka stwierdziła, że przy 25% wzroście spożycia alkoholu może nastąpić wzrost śmiertelności oceniany na 1 200 przypadków rocznie. (Przy 50% wzroście konsumpcji alkoholu wskaźnik ten miałby zwiększyć się o 2 500 przypadków rocznie.)⁹ W rezultacie negocjacji, Szwecja zgodziła się znieść monopol państwa na import, produkcję i dystrybucję spirytusu, zachowując jednak monopol w jego sprzedaży detalicznej. Sprawa ta uchodzi za klasyczny przykład kompromisu między stroną unijną a rządem szwedzkim, który idąc na znaczne ustępstwa utrzymał jednak swoje stanowisko.

3. Trzeci etap negocjacji, przypadający na okres styczeń-marzec 1994 r., oznaczał w gruncie rzeczy przełom w procesie negocjacyjnym. Początkowo

⁹ Ibidem, s.231.

szanse zakończenia w planowanym terminie (marzec 1994 r.) negocjacji nie przedstawiały się zbyt optymistycznie, zwłaszcza że wiele problemów z zakresu sektorów wrażliwych nie zostało jeszcze rozwiązanych. Należały do nich: rolnictwo, polityka regionalna i wpłaty do unijnego 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 Rzymskiego), który w tym samym roku miał być uwikłany w procedurę wyborów bezpośrednich. Jeżeli zatem Parlament miał zatwierdzić porozumienie akcesyjne przed swoim rozwiązaniem w maju 1994 r., to wszelka zwłoka w negocjacjach była niepożądana. Jedynym terminem, w którym Parlament 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, czynnik ten – jak się powszechnie uważa – był największym katalizatorem zakończenia negocjacji do marca 1994 r. Ponadto istnieje przekonanie, że ostateczne porozumienie stało się również możliwe tylko dzięki dużej elastyczności negocjatorów strony unijnej, którzy nawet w kluczowych kwestiach szli na duże ustępstwa. Z kolei delegacja szwedzka była nieugięta, zwłaszcza w obszarze dotyczącym rolnictwa i płatności do unijnego budżetu.

Na marginesie należy jeszcze raz podkreślić, iż ważnym elementem mającym duże znaczenie dla prowadzenia przez Szwecję procesu negocjacji, było przystąpienie i uczestnictwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Wszyscy członkowie grupy negocjującej posiadali dzięki temu doświadczenie w kontaktach z Komisją, Radą i państwami członkowskimi. Równie ważnym czynnikiem było prowadzenie przed negocjacjami badań na temat wcześniejszych porozumień akcesyjnych państw przystępujących do Wspólnot. Znajomość rozwiązań w poprzednich negocjacjach okazała się cenna poprzez fakt, że można było powołać się na precedens. Miało to również znaczenie na pewną „kreatywność legislacyjną”, tzn. na poszukiwanie często zupełnie nowych rozwiązań. Przykład całkowicie innowacyjnego rozwiązania stanowiło uzyskanie przez Szwecję (podobnie jak i przez Norwegię) w polityce regionalnej tzw. Celu 6, będącego swoistym rozwiązaniem dotyczącym pomocy strukturalnej dla mało zaludnionych obszarów rolniczych.

Ostatecznie w dniu 1 marca 1994 r. osiągnięto porozumienie ze Szwecją (również Finlandią i Austrią). W wyniku intensywnych negocjacji prowadzonych na poziomie ministerialnym, poprzedzonych równie intensywnymi pracami ekspertów, udało się osiągnąć ostateczne porozumienie w sprawie płatności do budżetu oraz kompensat dla farmerów szwedzkich, wynikających z tytułu

dostosowania cen produktów rolnych do poziomu cen przewidzianych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.¹⁰

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 rozwiązań uzyskanych dla poszczególnych obszarów, to niektóre z nich zostały wymienione jako zdecydowany 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 „snuff”, możliwość dalszego kontynuowania realizacji porozumienia o wolnym handlu z krajami bałtyckimi.

W odniesieniu do 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 jej prawo do użytkowania, w ramach podstawowego obszaru upraw rolnych, 1,8 mln hektarów oraz kwoty na cukier: 370 tys. ton i mleko: 3,3 mln litrów. Pomoc dla północnych obszarów rolniczych miała zostać wydatnie zwiększona. Całkowicie nowe rozwiązanie uzyskano w sprawie obszarów o niskiej stopie zaludnienia, w postaci wspomnianego Celu 6, który włączono do unijnej polityki regionalnej. Oznaczało to w istocie wcielenie do polityki UE tradycyjnych szwedzkich kryteriów pomocy dla obszarów o niskiej gęstości zaludnienia, niewielkim rynku, krótkim okresie wegetacji roślin, zimnym klimacie itd.

W innych dziedzinach sukces delegacji szwedzkich negocjatorów nie okazał się aż tak znaczny.¹¹ Dotyczy to przede wszystkim problemu norm ochrony środowiska, w którym osiągnięto ze stroną unijną porozumienie „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.

W kwestii Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa uzyskano również dość luźne porozumienia. Rząd szwedzki zgodził się wprowadzić na swe pełne uczestnictwo w tworzącej się polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, lecz postawił szereg warunków. Istotne w tym kontekście są słowa szwedzkiego ministra spraw zagranicznych, który stwierdził w swoim oświadczeniu, że „nie ma żadnych prawnych

¹⁰ Ibidem, s.233.

¹¹ Ibidem, s.234.

*przeszkód w uczestniczeniu i współpracy na tych samych warunkach, co państwa członkowskie Unii. Szwecja nie ma zamiaru odwozić innych krajów od rozwijania wspólnej polityki obronnej, jeśli taka jest ich wola, natomiast sami zadecydujemy w przyszłości, czy chcemy uczestniczyć w tej polityce. Szwedzkie nieuczestniczenie w sojuszach militarnych ma w dalszym ciągu istotną moc”.*¹²

Pomimo, że porozumienie akcesyjne w niektórych swych postanowieniach rodziło rozliczne wątpliwości, to generalnie prezentowane było przez rząd Carla Bildta jako najważniejsze osiągnięcie w szwedzkiej polityce zagranicznej XX 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%.

4. Czwarty etap negocjacji związany był z wewnętrzną debatą w obrębie państw członkowskich dotyczącą wpływu rozszerzenia na strukturę instytucjonalną Unii. Pojawiły się rozbieżności dotyczące technicznych konsekwencji rozszerzenia dla regulacji dotyczących zasad głosowania w zwiększonej Radzie UE. 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 owych państw, umożliwiła kombinację połączenia dwóch dużych państw i jednego małego w celu zawetowania legislacji europejskiej. Jednakże większość państw członkowskich oraz Parlament Europejski opowiadały się za zachowaniem stosunku procentowego w zwiększonej Radzie Ministrów, potrzebującej 27 głosów dla „blokującej mniejszości”. Ostatecznie, na spotkaniu w miejscowości greckiej Ioannina (w marcu 1994 r.) osiągnięto dość nieoczekiwany kompromis, który przewidywał liczbę blokujących głosów zwiększoną z 23 do 27 – od momentu przystąpienia nowych członków. Kompromis z Ioanniny miał być rozwiązaniem tymczasowym, zaś trwałe miało być rozwiązanie uzyskane podczas planowanej na 1996 r. Konferencji Międzyrządowej.

W maju 1994 r. Parlament Europejski znaczną większością głosów (380 za, przy sprzeciwie 21 i 60 wstrzymujących się od głosu) opowiedział się za przystąpieniem Szwecji do Unii Europejskiej.¹³

Polityka informacyjna przed referendum

Od końca 1992 r. stanowisko szwedzkiej opinii publicznej na temat uczestnictwa w UE pozostawało niezmiennione, charakteryzując się zdecydo-

¹² Ibidem, s.234.

¹³ Ibidem, s.234.

wanie większą grupą przeciwników członkostwa.¹⁴ Dopiero 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. Wedle badań przeprowadzonych przez gazetę „*Svenska Dagbladet*” 55% społeczeństwa wierzyło w pozytywny wynik przyszłego referendum dotyczącego członkostwa, przy 31% przekonanych o zwycięstwie obozu przeciwnego akcesji.

Rząd szwedzki powołał w Ministerstwie Spraw Zagranicznych specjalny Sekretariat ds. Informacji społeczeństwa.¹⁵ Sekretariat ten opracowywał materiały informacyjne (*facts sheets*) oraz broszury dostarczane do wszystkich gospodarstw domowych. Część materiałów przygotowano na początku procesu negocjacyjnego; inne dopiero po negocjacjach. Wysyłane do gospodarstw domowych materiały zawierały podstawowe dane dotyczące funkcjonowania Wspólnot i ich instytucji oraz wyniki negocjacji. Należy podkreślić, iż nie zawierały one żadnych sądów wartościujących, tylko same fakty.

W marcu 1993 r. rząd powołał przy parlamencie specjalny komitet (tzw. EU Consequences Committee) w celu opracowania podstawowego dokumentu mogącego stać się wspólną płaszczyzną debaty publicznej w okresie kampanii poprzedzającym referendum, które zaplanowano na listopad 1994 r. Dokument ten miał stanowić uzupełnienie do informacji przekazywanych opinii publicznej przez rząd, media czy inne ugrupowania polityczne. Dziesięcioosobowy komitet (w skład którego wchodził również przedstawiciel różnych grup interesu, np. przemysłowców i związków zawodowych) miał dokonać analizy ekonomicznej konsekwencji włączenia Szwecji w proces integracji europejskiej.

Ponadto ministrowie i eksperci brali udział w rozlicznych debatach i konferencjach prasowych; jak również pisali artykuły, w których wyrażali często swoje przekonania i ocenę faktów przedstawianych w materiałach pisemnych. Organizowano seminaria dla dziennikarzy oraz spotkania z różnymi grupami interesu. Wiele materiałów wspólnotowych przetłumaczono na szwedzki po to, aby były one powszechnie dostępne w lokalnych bibliotekach. Prowadzono akcję promocyjną w mediach; stworzono specjalną, całodzienną i darmową linię telefoniczną, dzięki której odpowiadano na wszelkie pytania obywateli. Publikowano artykuły w prasie zagranicznej, chociaż zachodnia opinia publiczna, jak się powszechnie sądzi, była pozytywnie nastawiona do przystąpienia krajów EFTA do Wspólnot.

Trudno jednoznacznie ocenić rzeczywisty wpływ kampanii informacyjnej prowadzonej przez rząd na stan opinii publicznej, która przez większą część roku pozostawała na niezmiennym poziomie (ze zdecydowaną liczbą

¹⁴ P.Luif, *On the road to Brussels. The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Braumüller 1996, s.320.

¹⁵ Na podstawie rozmów w Misji Szwecji przy Unii Europejskiej – patrz przypis 6.

przeciwników). Rola Sekretariatu ds. Informacji oraz EU Consequences Committee polegała przede wszystkim na opracowaniu podstawowych danych i przygotowywaniu opinii ekspertów, które mogły stać się przedmiotem sporu między przeciwnikami i zwolennikami przystąpienia Szwecji do Unii.

W latach 1992-1994 parlament szwedzki wyasygnował kwotę 181 mln koron na przeprowadzenie kampanii informacyjnej o Wspólnotach Europejskich. Pieniądze te służyły na pokrycie 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 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, a 30% z nich – popołudniową; 80% codziennie ogląda telewizję, a 77% słucha radia.

Zdaniem rozmówców – z perspektywy lat, które upłynęły od negocjacji i referendum – w kampanii informacyjnej bardzo istotny był bezpośredni kontakt ze społeczeństwem, możliwość rozmowy, odpowiedzi na pytania, a nie tylko suche liczby i fakty. Dlatego też tak ważną rolę odegrali lokalni „kreatorzy” opinii publicznej, którzy funkcjonowali w określonym kontekście i znali lokalne problemy. W świetle przeprowadzonych badań wynika, że charakterystyczną cechą szwedzkiej mentalności jest upodobanie do bezpośrednich kontaktów, które umożliwiają raczej potwierdzenie wyznawanych wartości niżeli konfrontację poglądów. Opinie ludzi znajdują odzwierciedlenie w ich środowisku, w którym tworzą się grupowe sympatie. Szkoły, kluby, stowarzyszenia stwarzają również możliwość formowania opinii publicznej na poziomie lokalnym. Szwedzi szukają towarzystwa ludzi równych sobie, posiadających ten sam system wartości, stąd też przeciętny Szwed należy zwykle do kilku organizacji i tam właśnie, we własnym środowisku, szuka wsparcia dla swych opinii. Dlatego, oprócz kampanii informacyjnej prowadzonej przez administrację rządową, działalnością informacyjną zajmowały się również organizacje pozarządowe (kluby, stowarzyszenia), które otrzymywały wsparcie finansowe od rządu. Pomoc finansową otrzymywały również organizacje, które prowadziły kampanię przeciwko przystąpieniu Szwecji do Wspólnot. (Tak więc organizacje pozarządowe otrzymywały pomoc państwową niezależnie od swoich opinii.)

Podsumowanie

1. Szwedzi starannie przygotowywali się do negocjacji wykorzystując „Avis” Komisji, które posłużyło za podstawę rewizji szwedzkiego prawodawstwa na długo przed rozpoczęciem rozmów akcesyjnych z UE.

2. Rząd szwedzki dołożył wszelkich starań, aby przygotować znaczną liczbę opracowań, w których analizowano różnice między prawodawstwem szwedzkim a wspólnotowym. Uzyskane informacje stały się podstawą debaty wśród najważniejszych sił społecznych, ekonomicznych i politycznych oraz fundamentem dla wypracowania narodowej platformy negocjacyjnej.

3. Opinia publiczna była na bieżąco informowana przez rząd o przebiegu negocjacji. Członkowie zespołu negocjacyjnego utrzymywali ożywione kontakty z przedstawicielami parlamentu, związków zawodowych i różnych grup interesu (np. myśliwych, konsumentów *snuff* itd.).

4. Szwedzi bardzo dbali o to, ażeby utrzymywać dobre kontakty ze wszystkimi państwami członkowskimi UE i jej 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 UE, COREPER i Komisją.

5. Rozmówcy szwedzcy podkreślali znaczenie małego zespołu negocjacyjnego, któremu towarzyszyła duża grupa doradców i ekspertów reprezentująca w miarę szerokie spektrum społeczeństwa. Zwracano również uwagę na znaczenie silnej pozycji rządu w okresie negocjacji.

6. Istotną cechą kampanii informacyjnej był fakt, iż pod koniec negocjacji i tuż przed referendum rząd, parlament i opozycja opowiadały się jednogłośnie za przystąpieniem do Wspólnot. Obie strony pragnęły osiągnąć te same cele, a wśród nich zwłaszcza zagwarantowanie pokoju i bezpieczeństwa w Europie, walkę z przestępczością, ograniczenie bezrobocia, wzrost gospodarczy.