

NEGOCJOWANIE GRANIC: OD „UE-15” DO „UE-27”

**ROZSZERZENIE WSCHODNIE UNII EUROPEJSKIEJ
CZĘŚĆ DRUGA – 'GRUPA HELSIŃSKA' (2004–2007)**

**LITWA, ŁOTWA, SŁOWACJA, MALTA,
BUŁGARIA, RUMUNIA W UE**

Praca zbiorowa pod redakcją
TOMASZA R. SZYMCZYŃSKIEGO

TOM V

seria wydawnicza:
ROZSZERZENIOWY WYMIAR PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2009



Droga Łotwy do członkostwa w Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Wydarzenia polityczne roku 1989 w Europie Środkowej wywołały reakcję w większości republik Związku Radzieckiego. 22 lipca mieszkańcy Litwy, Łotwy i Estonii utworzyli 650 kilometrowy łańcuch rąk ludzkich w wyrazie protestu i niepodległościowych dążeń. Wkrótce Rada Najwyższa Łotewskiej Republiki Ludowej uchwaliła deklaracje *O prawach ludu Łotewskiego* oraz *O niepodległości Łotwy*.¹ Wraz z odzyskaniem w roku 1991 niepodległości przyjęła ona euroatlantycki i europejski kierunek rozwoju. Przejawem prozachodnich aspiracji były kolejno przystąpienie do natowskiego Partnerstwa dla Pokoju (rok 1994), podpisanie Układów Europejskich (rok 1995), przystąpienie do Rady Europy i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (rok 1995) i członkostwo w WTO (rok 1999). Celami strategicznymi, osiągnięcie których zagwarantować miało niezależność polityczną oraz rozwój ekonomiczny, stały się przystąpienie do NATO i Unii Europejskiej oraz kulturowa, polityczna i gospodarcza (re)integracja ze *światem zachodnim*.

¹ A. Czarnecka, *Droga państw byłego Bloku Wschodniego do akcesji do Unii Europejskiej*, „Znaczenie”. Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, nr 1, 2007, s. 229.

2. Polityczna pozycja Łotwy przed wejściem do Unii Europejskiej

Sytuacja polityczna niepodległej Łotwy, będącej niewielkim organizmem politycznym, nieznaczną przestrzenią gospodarczą oraz krajem o skomplikowanej sytuacji etnicznej i słabym militarnie (szczególnie wobec wschodniego sąsiada), skazywała ją na współpracę ze strukturami zachodnimi oraz pozostałymi krajami bałtyckimi.

Łotwa, z terytorium sięgającym 64,5 tysięcy kilometrów kwadratowych i ludnością ok. 2,3 miliona mieszkańców, stanowiła nie tylko jedną z najmniejszych republik związkowych ZSRR, ale także stała się jednym z najmniejszych państw Europy po upadku bloku wschodniego. Dodatkowo, w wyniku rosyjskiej *kolonizacji* po utracie niepodległości w roku 1940, jednym z kluczowych elementów kreujących łotewską rzeczywistość polityczną – tak w relacjach z Rosją, jak i UE – była sytuacja etniczna w tym kraju (patrz tabela 1). Etniczni Łotysze stanowili na początku lat dziewięćdziesiątych jedynie około połowy mieszkańców własnego państwa, stanowiąc mniejszość np. w stolicy Rydze.

Tabela 1

Struktura etniczna Łotwy w latach dziewięćdziesiątych

	1935	1989	2000
Łotysze	75,5	52,6	57,6
Rosjanie	10,59	33,9	29,6
Żydzi	4,79	0,8	0,4
Białorusini	1,38	4,4	4,1
Polacy	2,5	2,2	2,5
Ukraińcy	0,1	3,4	2,7
Litwini	1,2	1,3	1,4
Estończycy	0,4	0,1	0,1

Źródło: I. Boldane, *Latvian's Ethnic Stereotypes Regarding the Ethnic and Cultural Minorities in Latvia*, „Pro Etnologia”, nr 15, 2003, s. 198.

Efektom odzyskania niepodległości był podział mieszkańców na trzy kategorie: obywatele, nieobywatele i bezpaństwowców. Pierwsi, do których zaliczono obywatele Republiki Łotwy z roku 1940 i ich potomków, korzystali z pełni praw politycznych i ekonomicznych. W roku 1995 obywatelami byli prawie wszyscy etniczni Łotysze oraz jedynie 38% łotewskich Rosjan. Drudzy to *obywatele byłego Związku Radzieckiego, którzy nie posiadali łotewskiego bądź innego obywatelstwa*. W prawie łotewskim nie byli oni bezpaństwowcami, lecz mieszkańcami z nieobywatelskim paszportem wydawanym przez władze łotewskie. Ich prawa były znacznie ograniczone i nie obejmowały np. praw wyborczych, pełnych praw emeryckich, możliwości pracy w większości instytucji państwowych, nabywania ziemi, podejmowania służby wojskowej, etc. W roku 1995 nieobywateli było ponad 600 tysięcy!² Trzecia kategoria to inne osoby bez obywatelstwa. Warto zaznaczyć, iż ludność pochodzenia rosyjskiego koncentrowała się głównie we wschodniej części kraju oraz w ośrodkach miejskich.

Liczba nieobywateli spadała po roku 1991 z uwagi na procesy demograficzne, emigrację do Rosji oraz proces naturalizacji (od referendum w roku 1998 dostępnej dla większości z nich). Największa ilość wniosków o naturalizację odnotowana została w roku 2004, następnie ich ilość znacznie spadła. Tendencja ta wiązała się bezpośrednio z możliwością wykorzystania wszystkich szans oferowanych przez akcesję jedynie przez posiadaczy łotewskich paszportów.

Podziały etniczne w realiach łotewskiego życia politycznego korespondowały od samego początku Drugiej Republiki z podziałami kulturowymi, religijnymi, społecznymi i politycznymi oraz poparciem dla określonej strategii międzynarodowej rozwoju państwa. Będący luteranami Łotysze postrzegali

² A. Pabriks, *In Defiance of Faith. Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public sector in Latvia*, United Nations Institute for Social Development 2003, s. 77.

siebie i swoją kulturę jako część świata zachodniego, prawosławni Rosjanie widzieli siebie jako element dziedzictwa rosyjskiego. Partie lewicowe były zazwyczaj bardziej prorosyjskie, partie prawicowe antyrosyjskie – tak w ujęciu wewnętrznym (wobec rodzimej ludności rosyjskojęzycznej³), jak i zewnętrznym (wobec Federacji Rosyjskiej) – oraz prozachodnie.

Skomplikowana sytuacja wewnętrzna korespondowała z wciąż istniejącym zagrożeniem zewnętrznym w postaci niestabilnej Rosji, roszczącej sobie prawa do strefy wpływów na terenie byłego Związku Radzieckiego oraz ochrony ludności rosyjskiej w byłych republikach. Wyłączający (za pomocą ograniczonego obywatelstwa) z aktywnego życia politycznego Rosjan system polityczny Łotwy transferował do polityki zagranicznej głównie prozachodnie tendencje. Bliskie związki z zachodem miały ją umacniać i rozwijać oraz chronić przed zagrożeniem zewnętrznym w trojaki sposób:

- Po pierwsze – z uwagi na wielkość i podobne problemy tak wewnętrzne, jak i zewnętrzne – poprzez współpracę z pozostałymi dwoma krajami bałtyckimi. Już w roku 1989 stworzono załączek forum współpracy państw bałtyckich – Radę Bałtycką. W roku 1993 podpisały one umowę o wolnym handlu. Rok później Rada przekształcona została w stałą organizację, której celem miało być członkostwo państw regionu w NATO, Unii Europejskiej oraz bliska współpraca z Krajami Nordyckimi i Grupą Wyszehradzką. Postanowiono również powołać Batalion Bałtycki.⁴
- Po drugie, za pomocą współpracy z krajami nordyckimi. Pokrewieństwo kulturowe oraz bliskość geograficzna czyniła, przede wszystkim ze Szwecji, naturalnego partnera i ambasadora Łotwy w Europie Zachodniej. Prezydencje krajów nordyckich oznaczały zazwyczaj intensyfikację po-

³ I. Boldane, *Latvian's Ethnic Stereotypem Regarding the Ethnic and Cultural Minorities in Latvia*, „Pro Etnologia”, nr 15, 2003.

⁴ A. Czarnecka, *Droga państw byłego...*, s. 237–238.

parcia dla europejskich aspiracji kandydatów, szczególnie dla krajów bałtyckich.

- Po trzecie poprzez integrację z Unią Europejską oraz NATO. Pełne włączenie w struktury europejskie i euroatlantyckie miało na trwałe związać Łotwę z zachodem i odizolować ją od Rosji (i Rosjan).

3. Ekonomiczna pozycja Łotwy przed wejściem do Unii Europejskiej

Łotewska gospodarka w latach 1991–2004 przeszła intensywną i efektywną transformację z modelu centralnego planowania do gospodarki rynkowej o silnie liberalnych cechach, takich jak niskie podatki i wysoki stopień otwarcia w zakresie przepływów kapitałowych, etc. Jej elementami była prywatyzacja, deregulacja i aplikowanie zaleceń tak Unii Europejskiej, jak i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Efektem był długotrwały i wysoki (nawet na tle dynamicznie rozwijających się gospodarek państw Europy Środkowej) rozwój gospodarczy notowany od roku 1997.

Rezultatem przemian gospodarczych były korzystne wskaźniki makroekonomiczne dominujące w okresie poprzedzającym akcesję (tabela 2). Na rok przed przystąpieniem do Wspólnot wzrost gospodarczy wynosił 7,5%, bezrobocie 10,7%,⁵ inflacja 4,1%, dług publiczny 15,5% PKB, deficyt budżetowy 2,7%, a stopy procentowe 4,9%.⁶ Wzrost gospodarczy był drugim najwyższym wśród przystępującej dziesiątki, dług publiczny drugim najniższym w grupie, pozostałe wskaźniki lokowały Łotwę w połowie stawki.

⁵ M. Hazans, *Unemployment and the Earnings Structure in Latvia*, World Bank Policy Research Paper 3504, February 2005.

⁶ T. Beichelt, *Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Wiesbaden 2004, s. 151.

Tabela 2

**Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Łotwy w okresie
poprzedzającym akcesję**

	2001	2002	2003	2004
PKB w mld euro	9,2	9,8	9,9	11,1
PKB na osobę w euro	3900	4170	4220	4720
Wzrost PKB %	8,0	6,4	7,5	7,5
Deficyt budżetowy jako % PKB	1,6	2,7	2,7	2,2
Bezrobocie %	12,9	12,6	10,7	9,8
Inflacja %	2,5	1,9	4,1	6,2
Eksport/import w mln euro	2230/3910	2420/4280	2560/4630	3200/5600
Inwestycje kapitałowe przyrost %	8,0	12,0	4,0	26,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat, za: *Łotwa w zarysie. Informacje i analizy dotyczące polityki, gospodarki oraz kształcenia na Łotwie wraz z podstawowym słownictwem oraz poradami, jak prowadzić negocjacje*, Internationales Institut fuer Politik und Wirtschaft, Hamburg 2006; „Baltic Economies Weekly”, July 19, 2007.

Istotnym elementem była również transformacja struktury gospodarki, gdzie w podobnym okresie dominował już sektor usług. Pomimo kłopotów z prywatyzacją w połowie lat dziewięćdziesiątych, co związane było przede wszystkim z wielkością i zapóźnieniem przedsiębiorstw⁷, rozwinęła się ona w późniejszym okresie. Podobne tendencje widoczne były w przypadku inwestycji zagranicznych. Z drugiej strony jednak w 2002 roku w rolnictwie na Łotwie zatrudnionych było nadal 15,3% pracujących (trzeci najwyższy wskaźnik wśród kandydujących państw po Polsce i Litwie) wobec średniej nowych państw 9,5% i średniej starej Unii 4,0%. Gru-

⁷ R. Zile, I. Steinbuka, *Latvia on the Way to the European Union*, „Finance and Development”, vol. 38, nr 2, June 2001.

pa ta wytwarzała jednak jedynie około 3% PKB.⁸ W strukturze handlu zagranicznego dominowała Unia Europejska.

Pomimo korzystnych wskaźników makroekonomicznych oraz przemian strukturalnych porównanie mierzonego wielkością PKB rozwoju Łotwy do średniej unijnej wskazuje na fakt, iż był to kraj ubogi w porównaniu do starych państw członkowskich. Łotewskie PKB stanowiło w okresie poprzedzającym akcesję jedynie około jednej trzeciej średniej europejskiej (tabela 3). W porównaniu z pozostałymi dziewięcioma państwami kandydującymi jedynie Litwa znajdowała się na gorszej pozycji. Fakt ten lokował Łotwę w gronie nie tylko potencjalnie najbiedniejszych członków UE, ale także najuboższych kandydatów.

Tabela 3

**Poziom rozwoju ekonomicznego Łotwy w latach 1997–2000
wobec średniej unijnej (%)**

	1997	1998	1999	2000
Łotwa	33	34	35	33

Źródło: Eurostat 2002.

4. Proces dochodzenia Łotwy do członkostwa w Unii Europejskiej

Odzyskanie niepodległości w roku 1991 stało się początkiem łotewskiej drogi do członkostwa we Wspólnotach Europejskich. Prozachodni kierunek polityki zagranicznej natrafił na bardzo szybką odpowiedź Brukseli (w połowie lat dziewięćdziesiątych przestano zaliczać Łotwę do sfery wpływów Rosji, a zaczęto postrzegać ją jako część świata zachodniego). Już w roku 1992 Łotwa przyjęta została do przedakcesyjnego programu pomocy PHARE, z którego otrzymała do roku

⁸ T. Beichelt, *Die Europäische Union...*, s. 173.

1994 22 miliony ECU (wobec np. 822 milionów przekazanych Polsce). *Układ o wolnym handlu pomiędzy Łotwą a Unią Europejską* wszedł w życie w styczniu 1995 roku. 12 czerwca 1995 roku podpisano *Układ Europejski*, który po ratyfikacji zastąpił wcześniejsze regulacje dotyczące wzajemnych stosunków. Strategia przedakcesyjna Łotwy bazowała na *Białej Księdze* z maja 1995 roku, uszczegółowionej w prawodawstwie łotewskim harmonogramem legislacyjnym z września 1996 roku.⁹

Wniosek Łotwy o członkostwo w UE złożony został 27 października 1995 roku. Wyrażona na wniosek Rady opinia Komisji Europejskiej wskazywała na następujące elementy łotewskiej kandydatury:

- Po pierwsze, wskazywała na szybkie i efektywne wdrażanie postanowień tak *Układu o wolnym handlu*, jak i *Układu Europejskiego*, szczególnie w zakresie tych aspektów *acquis*, które wiązały się z jednolitym rynkiem europejskim. Opóźnienia dotyczyć miały ochrony własności intelektualnej, zamówień publicznych, przepływu kapitału, usług finansowych, podatków i konkurencji. Wśród innych obszarów tematycznych zwracano uwagę na spodziewane niewielkie problemy z dostosowaniem edukacji i szkolnictwa, badań naukowych, regulacji dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw, etc. Przemysł łotewski oceniony został jako perspektywnie konkurencyjny w warunkach europejskich przy założeniu kontynuacji wdrażanych wcześniej reform. Jako potencjalnie problemowe określono telekomunikację, statystykę, rolnictwo, rybołówstwo i politykę celną oraz infrastrukturę gospodarczą, gdzie spodziewano się konieczności podjęcia długotrwałych i znacznych nakładów publicznych.¹⁰
- Po drugie, Komisja zwróciła uwagę na konieczność dalszych reform struktur administracyjnych, jako kluczowych

⁹ H. Tandra-Właszczuk, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód. Polska na tle innych krajów*, Warszawa 2001, s. 136.

¹⁰ *Ibidem*, s. 136–137.

dla powodzenia reform i członkostwa oraz odnotowała nienależycie funkcjonujący system prawny.

- Po trzecie, opinia wskazywała na demokratyczny charakter systemu politycznego i stabilność instytucji gwarantujących przestrzeganie praw człowieka i mniejszości narodowych.

30 marca 1998 roku Łotwa podpisała *Partnerstwo dla Członkostwa* mające przygotować ją do negocjacji, w grudniu kolejnego roku Komisja Europejska przygotowała kolejną jego wersję.¹¹ Zaprezentowany w 1999 roku przez Austriacki Instytut Badań Gospodarczych raport *Stopień dojrzałości państw Europy Środkowej i Wschodniej kandydatów do UE* przyznawał Łotwie 5,43 punktów w dziesięciostopniowej skali gotowości i siódme miejsce wśród kandydatów.¹²

4.1. Partie polityczne a członkostwo Łotwy w Unii Europejskiej

Jak pokazują badania, łotewską scenę polityczną cechował największy w Europie Środkowej stopień zmienności. Elementem tego zjawiska była również zmienność podejścia partii politycznych do problemu akcesji.¹³

Druga połowa lat dziewięćdziesiątych oznaczała podziały wśród łotewskich partii politycznych odnośnie członkostwa w Unii Europejskiej. Groźba uszczuplenia świeżo odzyskanej niepodległości czyniła z integracji kontestowaną strategię rozwojową w oczach partii konserwatywnej prawicy. Tęsknota za minionym systemem oznaczała podobne podejście na lewym skrzydle sceny politycznej, gdzie dodatkowo silne były sentymenty prorosyjskie. Jednocześnie następowała jednak ewolucja stanowiska partii politycznych w tej kwe-

¹¹ *Strategy for the integration into the European Union*, Riga 2000, s. 6.

¹² H. Tandra-Właszczuk, *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, s. 114–115.

¹³ T. Beichelt, *Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen*, Opladen 2001, s. 270.

stii, spowodowana z jednej strony zbliżającą się datą akcesji, z drugiej rezultatami wyborów parlamentarnych.¹⁴

Wybory roku 2002 pozbawiły dotychczasowego poparcia Ojczyznę i Wolność/Łotewską Narodową Partię Konserwatywną. W efekcie zmieniła ona podejście do integracji z umiarkowanie przeciwnego do akceptującego, realistycznie oceniając możliwość pozostania poza Unią Europejską jako stan zawieszenia między wschodem i zachodem oraz zaprzepaszczenia wsparcia krajów rozwiniętych dla łotewskiego bezpieczeństwa i rozwoju ekonomicznego. Zbliżone przemiany zaszły w Partii Nowej Ery. Po lewej stronie sceny politycznej podobną zmianę stanowiska zaprezentowała partia Równe Prawa. W jej argumentacji dominowały postulaty *unii ludzi* zamiast *unii państw*, gdzie mniejszościom narodowym i etnicznym zagwarantuje się szerszą możliwość ochrony i rozwoju.¹⁵ Prounijne nastawienie przejawiała też Partia Harmonii Narodowej oraz Pierwsza Partia Łotwy. Do grona partii przeciwnych integracji należała postkomunistyczna Łotewska Partia Socjalistyczna (tabela 4). Podzielony był w efekcie sojusz Na Rzecz Praw Człowieka w Zjednoczonej Łotwie, w którego strukturze wyborców dominowali Rosjanie (ok. 60%).¹⁶

Tabela 4

**Łotewska scena polityczna (ilość miejsc w parlamencie)
w okresie poprzedzającym akcesję do UE**

Partia polityczna	Wybory 1995	Wybory 1998	Wybory 2002
1	2	3	4
Demokratyczna Partia „Saimnieks” <i>Demokrātiskā Partija „Saimnieks”</i>	18 PE		

¹⁴ G. Pridham, *Referendum Briefing No 10. Latvia's Eu Accession Referendum, 20 September 2003*, European Parties Elections and Referendum Network, Sussex 2003, s. 2.

¹⁵ *Ibidem*, s. 3.

¹⁶ A. Pabriks, *In Defiance of Faith...*, s. 109.

1	2	3	4
Łotewska Droga ¹⁷ <i>Latvijas Ceļš</i>	17 PE	21	
Ruch Ludowy na rzecz Łotwy <i>Tautas Kustība Latvijai – Zīģerista Partija</i>	16 PE		
Ojczyzna i Wolność (P) <i>Tēvzemei un Brīvībai</i>	14 AE	17 AE	7 AE→PE
Łotewska Partia Jedności <i>Latvijas Vienības Partija</i>	8 AE		
Związek Farmerów Łotwy i Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna <i>Latvijas Zemnieku Savienība, Kristīgo Demokrātu Savienība</i>	8 PE		12
Łotewski Narodowy Ruch Niezależności (od 1997 razem z Ojczyzna i Wolność) i Partia Zielonych Łotwy <i>Latvijas Nacionālā Neatkarības Kustība, Latvijas Zaļā Partija</i>	8 PE		
Partia Harmonii Narodowej (L) <i>Tautas Saskaņas Partija</i>	6 AE	16	25 PE
Łotewska Partia Socjalistyczna (L) <i>Latvijas Sociālistiskā Partija</i>	5 AE		AE
Równe Prawa (L) <i>Līdztiesība</i>			AE→PE
Partia Ludowa (P) <i>Tautas Partija</i>		24	20
Łotewska Unia Socjaldemokratyczna <i>Latvijas Sociāldemokrātiskā Savienība</i>		14	
Nowa Partia <i>Jaunā Partija</i>		8	
Partia Nowej Ery (P) <i>Jaunais Laiks</i>			26 AE→PE
Pierwsza Partia Łotwy (P) <i>Latvijas Pirmā Partija</i>			10 PE

P – partia prawicowa, L – partia lewicowa, AE – partia antyeuropejska, PE – partia proeuropejska.

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁷ M. Huang, *Is this really Latvia's Way*, „Central European Review”, vol. 20, 1999.

Efektorem przedstawionych zmian na scenie politycznej był relatywnie szeroki konsensus łotewskich sił politycznych na rzecz poparcia integracji z Unią Europejską i zachęcenia wyborców do wyrażenia poparcia w referendum. Inaczej niż w innych krajach kandydujących, na Łotwie brakowało liczących się partii przeciwnych akcesji. Z drugiej strony jednak nie wszystkie partie popierające integrację miały euroentuzjastyczne nastawienie. Timm Beichelt szacuje, że pod koniec roku 2003 w łotewskim parlamencie siły takie – socjaldemokraci i chrześcijańscy demokraci – dysponowały ok. 55% głosów, siły eurosceptyczne lub eurorealistyczne – konserwatywno-narodowe i chłopskie – ok. 45%.¹⁸

4.2. Przebieg negocjacji akcesyjnych

Negocjacje akcesyjne z Łotwą rozpoczęto na mocy podjętej w grudniu 1999 roku w Helsinkach decyzji. Kraj ten znalazł się więc dopiero w drugiej grupie negocjacyjnej, składającej się z mniej zaawansowanych w procesie transformacji państw: Bułgarii, Litwy, Malty, Rumunii i Słowacji. Warto zauważyć, iż brak zgody na negocjacje w roku 1997 spowodował intensyfikację wdrażania reform na Łotwie.¹⁹

9 lutego 2000 roku parlament Łotwy przyjął prawie jednogłośnie (przy sprzeciwie sojuszu Na Rzecz Praw Człowieka w Zjednoczonej Łotwie) *Strategię integracji Łotwy z Unią Europejską*.²⁰ Do głównych celów integracji i negocjacji zaliczono: niezależność, demokrację, rozwój społeczny i ekonomiczny, tożsamość narodową i zachowanie języka łotewskiego.²¹

¹⁸ T. Beichelt, *Die Europäische Union...*, s. 86.

¹⁹ S. Lainela, *Baltic Accession to the European Union*, „Lithuanian Quarterly Journal of Art and Science”, vol. 43, nr 3, 2002.

²⁰ M. Markevica, *Latvia's EU Integration Strategy into the 21st Century*, NATO Fellowships Reports 2001–2003, s. 70.

²¹ *Strategy for the...*, s. 3.

Negocjacje akcesyjne rozpoczęła Łotwa 15 lutego 2000 roku. Ich sprawny i szybki przebieg wskazywał na możliwość rychłego zakończenia i bazował na strategii *szybkiej ścieżki*. Już w czerwcu 2000 roku zamknięto pierwsze rozdziały.²² Do września 2001 roku otwarto 29 z 31 rozdziałów, z czego 16 wstępnie zamknięto.²³ W do czerwca 2002 roku 30 rozdziałów było otwartych, z czego 27 wstępnie zamknięto. Wśród najtrudniejszych pozostały *Rolnictwo, Regulacje finansowe i budżetowe* oraz *Instytucje*. Warto wspomnieć o trwającej w pierwszej połowie roku 2001 prezydencji szwedzkiej, niewątpliwie pomocnej dla łotewskich negocjacji.

W trakcie negocjacji Łotwa wdrażała szereg reform związanych bezpośrednio z członkostwem i ułatwiających negocjacje akcesyjne. Należały do nich przede wszystkim reforma struktur administracyjnych i porządku prawnego, restrykcyjna polityka monetarna oraz przyspieszenie i ułatwienie procesu naturalizacji.²⁴

W wyniku zakończenia negocjacji, 13 grudnia 2002 roku Unia Europejska podjęła decyzję o przyjęciu Łotwy wraz z pozostałymi dziewięcioma krajami w poczet członków z dniem 1 maja 2004 roku.

4.3. Wynik negocjacji akcesyjnych

Wyniki negocjacji akcesyjnych zawarte zostały w Traktacie Akcesyjnym. Wynegocjowane przez Łotwę specjalne rozwiązania umieszczono w *Załączniku VIII*, który obejmował dziesięć obszarów tematycznych.

²² V. Made, *The Politics of European Integration: Academic Acquis and Future Challenges*, Paper presented at the 1st Pan-European Conference on European Union Politics, Bordeaux, 26–28 September 2002.

²³ EU – Latvia Joint Parliamentary Committee 7th Meeting, 17–18 September 2001 In Riga, *Declaration and Recommendations*, Adopted on 18 September 2001, s. 4–5.

²⁴ I. Jelisejenko *Latvia's Integration with the European Union*, www.thunderlake.com/Latvia_EU.doc, 15.11.2008.

Pomimo bardzo szybkich negocjacji Łotwa zdołała uzyskać szereg korzystnych dla siebie rozwiązań, które w istotny sposób chroniły kluczowe dla niej obszary. Przykładowo zdecydowano o ochronie ryb (przede wszystkim śledzia) w Zatoce Ryskiej oraz rybaków ze wsi nad nią położonych (*Rybołówstwo*). W działach *Ochrona środowiska*, *Polityka społeczna i zatrudnienie* oraz *Transport* wprowadzono okresy przejściowe na stosowanie określonych norm i rozwiązań. Zapasy produktów ropopochodnych miały zostać dostosowane do roku 2009, przewidziano też specjalny status Łotwy przy liberalizacji rynku gazu (*Energia*). Zaakceptowała ona zaproponowany przez UE siedmioletni okres przejściowy na dostęp do rynku pracy (*Swobodny przepływ osób*). W obszarze *Podatki* ustalono, że nie musi do końca roku 2005 stosować podatku VAT na energię dla gospodarstw domowych. Do porażek negocjacyjnych Łotwy można zaliczyć podatki na wyroby tytoniowe.²⁵ Pozwolono jej natomiast wprowadzić siedmioletni zakaz nabywania gruntów rolnych i leśnych (*Swobodny przepływ kapitału*) przez obcokrajowców (z możliwością przedłużenia przez Komisję Europejską o kolejne 3 lata). W dziedzinie produkcji rolnej (*Rolnictwo*) Łotwa uzyskała między innymi okresy przejściowe do 31 grudnia 2005 roku na kryteria jakościowe mleka, do 1 stycznia 2005 r. na normy sanitarne utylizacji odpadów zwierzęcych, do 1 stycznia 2006 roku na normy ekologiczne w produkcji roślinnej, ect.

Warto spojrzeć również na inne elementy oczekiwanej łotewskiej obecności w Unii. Uzyskała ona 4 głosy w Radzie Ministrów (do 31.10.2004 – 3 głosy).²⁶ Wraz z przystąpieniem do UE ludność Łotwy stanowić miała 0,53% ludności Unii – 25 państw, jej siła głosu w Radzie wynosiła natomiast 1,25% wszystkich głosów. Traktat akcesyjny przyznał jej także

²⁵ J. Kapustans, *Baltic States and EU Accession Negotiations: An Assessment*, Riga 2001, s. 51–53.

²⁶ Podobnie jak Słowenia, Estonia, Cypr i Luksemburg. Mniejszą ilością głosów – 3 – dysponuje jedynie Malta.

9 miejsc w Parlamencie Europejskim (wobec 8 zarezerwowanych w Traktacie z Nicei), co stanowiło 1,23% miejsc. Warto zauważyć więc, iż Łotwa jako kraj mały jest nadreprezentowana w instytucjach europejskich.

Dla Łotwy zarezerwowano na lata 2004–2006 w ramach funduszy strukturalnych 574,8 milionów euro, co stanowiło 4,1% środków przeznaczonych dla nowej dziesiątki (udział populacji wynosił 3,2%). W przeliczeniu stanowiło to 89,8 euro na osobę na rok i było najwyższym po Estonii wskaźnikiem wśród nowoprzystępujących krajów.

4.4. Strategia informacyjna oraz podejście opinii publicznej na Łotwie

Spółeczeństwo łotewskie uważane było za jedno z najbardziej sceptycznie nastawionych do idei integracji europejskiej pośród nowoprzystępujących państw. Pomimo dominacji zwolenników nad przeciwnikami, odsetek pierwszych oscylował w kilkuletnim okresie poprzedzającym akcesję wokół 40%. Sporadycznie (jak w lutym 2002 roku) liczba przeciwników przekraczała liczbę zwolenników akcesji (tabela 5).

Tabela 5

Poparcie dla członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej w latach 1998–2002 (%)

Data	Za	Przeciw	Niezdecydowani
1	2	3	4
11.1998	46,6	26,8	26,6
02.1999	36,6	30,4	33,0
05.1999	44,2	31,0	24,8
08.1999	50,7	29,6	19,7
11.1999	49,7	28,0	22,3
02.2000	43,5	37,7	18,8
05.2000	39,7	37,3	23,0

1	2	3	4
08.2000	44,5	32,4	23,1
11.2000	45,3	34,2	20,5
02.2001	41,4	32,7	26,0
05.2001	37,6	37,4	25,1
08.2001	42,7	30,7	26,6
11.2001	43,2	31,2	25,6
02.2002	36,3	43,0	20,7
05.2002	41,5	38,4	20,1
06.2002	45,5	38,5	16,0
07.2002	46,6	35,3	18,1

Źródło: Statistics Latvia, www.csb.lv.

Silne poparcie dla członkostwa deklarowane było przez kręgi biznesowe liczące na nowe możliwości rozwoju. Podobnie koalicja rządowa popierała członkostwo z uwagi na oczekiwane środki pomocowe. Istotną rolę odgrywały obawy przed Rosją i zagwarantowanie bezpieczeństwa przez związanie się ze strukturami zachodnimi.²⁷ Za członkostwem opowiadali się ludzie młodzi i osoby z wyższym wykształceniem.²⁸

Przeciwnicy akcesji koncentrowali się na groźbie ponownej utraty niepodległości. Wskazywali oni na niebezpieczeństwo zastąpienia Moskwy Brukselą (słowo *unia* występuje w języku łotewskim tak w nazwie Unia Europejska, jak i Związek Radziecki – *Eiropas Savieniba* i *Padomju Savieniba*²⁹). Świeżo odzyskana niepodległość miała zostać ponownie ograniczona na rzecz struktur unijnych oraz innych, znacznie większych i silniejszych państw członkowskich.

²⁷ U. Karczewska, *Referenda w sprawie ratyfikacji traktatu akcesyjnego*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 3, nr 6, 2003, s. 83.

²⁸ L. Jeruma, *Readiness of Latvian Society for the EU Accession: 1995–2002*, IES Proceedings 1.1, November 2002, s. 3.

²⁹ G. Pridham, *Referendum Briefing No ...*, s. 3.

Istotną rolę w kształtowaniu preferencji unijnych miał nie tylko poziom zamożności (regiony i grupy o jej niższym poziomie wykazywały większy sceptycyzm), ale także struktura etniczna. Łotysze o rosyjskich korzeniach dużo częściej opowiadali się przeciwko integracji.³⁰ Sytuacja miała częściowo paradoksalny charakter. Ludność rosyjskojęzyczna nie była dotknięta problemem wrażliwości na utratę suwerenności, tak jak miało to miejsce w przypadku rdzennych Łotyszy. Jednakże grupa ta zwracała uwagę w swoich wyborach przede wszystkim na kwestie społeczne i ekonomiczne. Podstawą do korzystania z dobrodziejstw członkostwa było łotewskie obywatelstwo. To natomiast utrudniało kontakty z Rosją, np. z uwagi na utrudnienia w przekraczaniu granicy.³¹ Badania przeprowadzone latem 2003 roku wskazywały na wyższy stopień poparcia dla członkostwa wśród obywateli (a więc osób uprawnionych do głosowania), niż pośród wszystkich mieszkańców Łotwy. Wśród pierwszej grupy silniejsze poparcie wykazywali Łotysze (53–62%) niż nie-Łotysze (34–42%).³²

Warto zwrócić uwagę na relatywnie dużą grupę osób niezdecydowanych. Przewidywana frekwencja miała wahać się pomiędzy 70% a prawie 90% uprawnionych, co nie czyniło ważności referendum problematycznym.

Opisywany wcześniej kompromis łotewskich partii politycznych, które od 2003 roku szerokim frontem popierały członkostwo, znalazł odzwierciedlenie w kampanii referendalnej, próbującej zmienić relatywnie sceptyczne podejście łotewskiej opinii publicznej.

Kampania referendalna rozpoczęła się oficjalnie 5 maja 2003 roku. Warto jednakże zauważyć, iż do roku 2002 integracja nie była tematem debaty publicznej i pytania w przeprowadzanych sondażach – z uwagi na ich niewielką wiedzę

³⁰ U. Karczewska, *Referenda w sprawie ...*, s. 83.

³¹ G. Pridham, *Referendum Briefing No ...*, s. 4.

³² *Ibidem*, s. 6.

odnośnie tematów związanych z Unią Europejską – miały częstokroć abstrakcyjny charakter dla respondentów.

Kampania informacyjna prowadzona była w imieniu rządu Łotwy przez specjalnie powołaną Rządową Grupę Zadaniową „Łotwa w Europie”, wspieraną przez Radę Zarządzającą (przedstawiciele różnych grup społecznych zawodowych, grup etnicznych, regionów, etc.).³³ Jej praca charakteryzowała się wysokim profesjonalizmem, czego przejawem było szerokie korzystanie z doświadczeń informacyjnych i referendalnych krajów członkowskich i kandydujących oraz ekspertów unijnych. Rządowa koncepcja kampanii zakładała trzy kroki: dostarczanie informacji, debatę publiczną oraz wezwanie do głosowania. Kampania koncentrowała się na określonych grupach, np. rolnikach, młodzieży, słabo zarabiających, etc. Do jej podstawowych narzędzi zaliczyć można broszury i ulotki informacyjne dostępne w bibliotekach (w tym również w języku rosyjskim, adresowane do rosyjskojęzycznych Łotyszy, przede wszystkim ludzi młodych), internet oraz objeżdżający kraj infobus, spoty telewizyjne i radiowe, artykuły i ogłoszenia w prasie. Rada wspierała również finansowo kampanie prowadzone przez organizacje pozarządowe i samorządy o zarówno pro, jak i antyeuropejskim profilu.³⁴ Całkowity budżet kampanii rządowej wynosił ok. 1,5 miliona euro.

Kampania zwolenników członkostwa opierała się przede wszystkim na działaniach rządu oraz organizacji pozarządowych, przede wszystkim Łotewskiego Ruchu Europejskiego. Można scharakteryzować ją jako dobrze przygotowaną, efektywnie przeprowadzoną i opartą o znaczne środki finansowe. Główną przeszkodę w podejmowanych działaniach stanowił brak zaufania społeczeństwa do elit politycznych, a tym samym do idei przez nie głoszonych. Strategia personalna

³³ R. Dziewulski, B. Otachel, *Referenda akcesyjne na Litwie, Słowacji, Czechach, Estonii i Łotwie*, „Biuletyn Analiz” UKIE, nr 13, grudzień 2003, s. 60.

³⁴ G. Pridham, *Referendum Briefing No ...*, s. 7.

polegała więc na angażowaniu pozapartyjnych autorytetów: pisarzy, muzyków, artystów itd., a nawet zwykłych ludzi.³⁵ Jej elementem był również wspólny apel premierów trzech krajów bałtyckich nawołujący do poparcia idei integracji.

Główne argumenty zwolenników dotyczyły wzmocnienia niezależności i bezpieczeństwa Łotwy, stworzenia nowych możliwości rozwoju gospodarczego, idei *powrotu do Europy*, przezwyciężenia historycznej traumy okupacji radzieckiej i Unii Europejskiej jako *szansy na przyszłość*.³⁶ Jednym z działań Łotewskiego Ruchu Europejskiego było przekonywanie Łotyszy, że UE to nie to samo, co Związek Radziecki, w szczególności w kontekście problemu z nazewnictwem. Ostatnim argumentem użytym przez zwolenników akcesji były wcześniejsze pozytywne referenda na Litwie i w Estonii. Podkreślano jedność krajów bałtyckich oraz ich wspólnotę interesów, co powinno skłonić Łotyszy do podjęcia podobnej decyzji.

Dla kontrastu kampania przeciwników charakteryzowała się fragmentacją działań, brakiem strategicznego przygotowania oraz silnego i przekonującego motywu w postaci hasła (poza „Unia Europejska = Związek Radziecki”), sloganu bądź osobowości. Organizacje przeciwników, głównie rolnicze, nauczycielskie i narodowe, zwracały głównie uwagę na problemy suwerenności i poziomu zamożności.

Za akcesją opowiadały się kościoły katolicki i prawosławny, sceptyczne stanowisko zajmował dominujący w łotewskim krajobrazie religijno-kulturowym Kościół luterański. Warto jednak zauważyć, iż większość Łotyszy deklarowała w przeprowadzanych badaniach niewielki wpływ partii politycznych i kościołów na sposób ich głosowania, wskazując raczej kampanię medialną, rodzinę i znajomych oraz osobę prezydent Viki-Freibergi jako źródła kształtujące ich opinię na temat akcesji.³⁷

³⁵ *Ibidem*, s. 8.

³⁶ *Ibidem*, s. 9–10.

³⁷ R. Dziewulski, B. Otachel, *Referenda akcesyjne na...*, s. 59–60.

Niewątpliwym sukcesem kampanii proeuropejskiej była rzeczywista zdolność do przekonania osób niezdecydowanych, których głosy odegrały kluczową rolę w referendum. W efekcie poziom poparcia w akcie referendalnym znacznie przekroczył wcześniejsze przewidywania ekspertów i dane wynikające z badania opinii publicznej. Rezultatem kampanii był więc obserwowalny w okresie krótko poprzedzającym referendum wzrost poparcia dla idei członkostwa. Ocenia się, że – z punktu widzenia efektywności działań informacyjnych – kampania łotewska nie miała sobie równych wśród państw kandydujących. We wrześniu 2003 roku badania opinii publicznej wskazywały na deklarowane poparcie w wysokości 56%, oponenti stanowili 24%, a niezdecydowani około 20%.³⁸

4.5. Referendum akcesyjne

Decyzja o przeprowadzeniu referendum na Łotwie podjęta została przez rząd 27 grudnia 2002 roku. Przeprowadzenie referendum dotyczącego polityki zagranicznej wymagało zmian w konstytucji i ustawie referendalnej, przeprowadzonych przez parlament w maju 2003 roku. Wcześniej, w okresie od roku 1991, odbyły się tam już trzy referenda dotyczące odpowiednio niepodległości (1991, frekwencja 87,65%), prawa o obywatelstwie (1989, frekwencja 69,16%) oraz prawa emerytalnego (1989, frekwencja 25,1%).

Łotewskie referendum akcesyjne przeprowadzone zostało jako ostatnie spośród krajów przystępujących do Unii Europejskiej w roku 2004. Zaplanowano je na 20 września 2003 roku³⁹, a więc na tydzień po referendum estońskim. Li-

³⁸ *Ibidem*, s. 59.

³⁹ Początkowo referendum planowano przeprowadzić wzorem innych państw regionu w ciągu dwóch dni, ostatecznie z przyczyn oszczędnościowych zrezygnowano z tego pomysłu, wydłużając jedynie pracę komisji wyborczych. R. Dziewulski, B. Otachel, *Referenda akcesyjne na...*, s. 59.

czono na *efekt domina*, podobnie jak w przypadku referendów akcesyjnych roku 1994. Wcześniejsze, pozytywne decyzje innych krajów regionu miały przekonać mieszkańców Łotwy do pozytywnej decyzji, szczególnie w obliczu opisywanego wcześniej umiarkowanego sceptycyzmu.⁴⁰ Łotysze mieli odpowiedzieć na pytanie *Czy popierasz członkostwo Łotwy w Unii Europejskiej?* Warunkiem ważności referendum była frekwencja na poziomie co najmniej połowy frekwencji z poprzedzających je wyborów parlamentarnych. W praktyce był to próg 479,5 tysięcy wyborców, czyli 34,14% uprawnionych.

Udział Łotyszy w referendum okazał się być najwyższy wśród państw rozszerzenia 2004 r. osiągając poziom 72,53%. 66,96% głosujących poparło akcesję, 32,33% było jej przeciwnych. Mandat poparcia (stosunek oddanych głosów *za* do liczby uprawnionych do głosowania) wyniósł 50,48% i był trzecim najwyższym po Litwie i Słowenii.⁴¹ Za integracją głosowały 30 okręgi wyborcze, w 4 dominowali przeciwnicy.

Analizując rozkład poparcia w referendum warto zwrócić uwagę na wcześniej widoczne trendy: najwięcej przeciwników znalazło się na wschodzie kraju, gdzie dominowała ludność rosyjskojęzyczna, a poziom rozwoju gospodarczego i bogactwa był znacznie niższy niż w centralnych i zachodnich regionach. Podobnie jak w Rydze, gdzie poparcie dla członkostwa znalazło się na poziomie niższym niż wynik ogólnołotewski. Należy też odnotować, iż czynnik etniczny nie był wprost decydujący dla preferencji. Na zachodzie kraju, w regionie Liepaja, gdzie ludność o rosyjskich i ukraińskich korzeniach dominowała ilościowo nad etnicznymi Łotyszami, stopień poparcia dla członkostwa należał do najwyższych w kraju.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt rozkładu głosów w referendum. Pomimo braku silnej opozycji dla

⁴⁰ G. Pridham, *Referendum Briefing No...*, s. 1-2.

⁴¹ J. Böröcz, *Z Europy Wschodniej do EU: Z objawami niepewności*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 3, nr 6, s. 60.

członkostwa wśród partii politycznych, aż jedna trzecia głosujących nie poparła przystąpienia do UE.

5. Podsumowanie

Łotewska droga do Unii Europejskiej jest przykładem procesu, który w okresie zimnej wojny wydawał się być niemożliwy. Wcielona w skład Związku Radzieckiego republika zdołała odzyskać niepodległość i obrała jako jej gwarancję proeuropejską strategię. Była ona determinowana położeniem geopolitycznym, wielkością oraz wewnętrzną strukturą etniczną. Podjęte i konsekwentnie wdrażane reformy gospodarcze uczyniły z Łotwy jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek Europy Środkowej. Nie zmieniło to jednak faktu, iż była ona jednocześnie w momencie akcesji jednym z najbiedniejszych krajów przystępujących i członkowskich. Akcesja do UE była przedmiotem różnych stanowisk wśród łotewskich partii politycznych. Początkowo partie konserwatywne i prorosyjskie odnosiły się do niej sceptycznie. Ewolucja ich podejścia stworzyła rzadki wśród państw regionu szeroki front poparcia dla członkostwa, obejmujący prawie całość sceny politycznej. Umożliwiło to przeprowadzenie bardzo szybkich i efektywnych negocjacji akcesyjnych. Podobne przemiany nastąpiły w społeczeństwie. Początkowo było ono jednym z najbardziej sceptycznych wśród kandydatów. W wyniku kampanii informacyjnej i promocyjnej – najefektywniejszych podczas rozszerzenia roku 2004 – Łotysze poparli integrację w stopniu charakterystycznym dla najbardziej proeuropejskich społeczeństw Europy Środkowej. Wyniki pokazały jednocześnie znaczne zróżnicowanie regionalne i etniczne w akceptacji członkostwa.