

Europa XXI wieku

Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej

Praca zbiorowa pod redakcją

Magdaleny Musiał-Karg



Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM
Poznań 2007

JAROSŁAW JAŃCZAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Kampania informacyjna i referendum akcesyjne w Finlandii. Poparcie dla członkostwa w dwanaście lat po przystąpieniu

1. Wprowadzenie

Wraz z upadkiem muru berlińskiego państwa dotychczas wykluczone z procesu integracji Starego Kontynentu przystąpiły do zabiegów mających na celu dołączenie do Wspólnot Europejskich. Pierwszą ich grupę stanowiły Austria, Finlandia i Szwecja, które stały się członkami Unii Europejskiej w roku 1995. Państwa te przeprowadziły gruntowną debatę publiczną, a ostateczna decyzja została podjęta lub skonsultowana ze społeczeństwami w drodze referendum.

Lekcja płynąca z drugiego rozszerzenia północnego została uznana za naturalne źródło dla organizacji kampanii informacyjnych w krajach Europy Środkowej. Przykładowo doświadczenia Austrii, Finlandii i Szwecji, wg autorów polskiego Programu Informowania Społeczeństwa, miały „służyć wypracowaniu właściwej strategii informacyjnej”, a „analiza przyjętych przez nie koncepcji informowania społeczeństwa” powinna pozwolić na skorzystanie „z ich najlepszych rozwiązań i uniknąć błędów, które mogą prowadzić do spadku społecznego poparcia dla członkostwa w Unii Europejskiej już po jej przyłączeniu”¹.

Niniejsza analiza obejmuje sposób informowania społeczeństwa w Finlandii, główne punkty debaty publicznej, przebieg referendum wraz z zatwierdzeniem jego wyników przez parlament oraz skutki procesu informowania z perspektywy 12 lat członkostwa tego kraju w Unii Europejskiej. Jej tezy obejmują następujące stwierdzenia: Wynikający z procesu socjalizacji niski współczynnik dystansu władzy² implikował w Finlandii dyskusję społeczną, prowadzoną na partnerskich zasadach przez różne podmioty społeczne jako sposób prowadzenia kampanii europejskiej. Miała ona charakter informacyjny, a nie perswazyjny. Ograniczeniem dyskusji publicznej był natomiast brak tradycji referendalnej i, wynikający z zimnowojennego ograniczenia suwerenności zewnętrznej, brak tradycji debat publicznych dotyczących polityki zagranicznej³. Rów-

¹ *Integracja Polski z Unią Europejską. Program informowania społeczeństwa*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Informacji i Komunikacji Społecznej, Warszawa 4 maja 1999, s. 9.

² Zobacz: G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*, London 2001.

³ Personalizacja polityki zagranicznej następowała wokół osoby prezydenta oraz wokół elit politycznych. George Mandel określa to zjawisko *quazi konstytucjonalizmem spraw zagranicznych*. Jego zdaniem, podczas gdy Finowie byli co jakiś czas poruszani przez idee i wydarzenia międzynarodowe, „na końcu to elity poprzez tradycyjną wewnętrzną egzekutywę zajmowały się sprawami zagraniczy-

niez wartości poznawcze, cechujące się, wynikającym z żeńskiego charakteru kultury organizacji⁴, nastawieniem na współpracę, sprzyjały postrzeganiu przez społeczeństwo rozwiązań integracyjnych jako pożądaných. Z drugiej jednak strony brak tradycji federalcyjnych i naczelna wartość suwerenności ograniczały możliwość poparcia dla opisywanej idei⁵. Jednocześnie pojawienie się, zgodnie z założeniami szkoły konstruktywistów, sytuacji szansowej⁶ w postaci zmiany porządku światowego kwestionującego dotychczasowe normy, umożliwiło zmianę zinternalizowanych w procesie socjalizacji norm. Według tej szkoły, kolejnym niezbędnym elementem były wpływowo i odpowiednio usytuowane indywidua, moderujące proces zmian. W Finlandii, ze względu na średni stopień indywidualizmu i niski dystansu władzy, jednostkom takim trudno było podjąć działania kształtujące opinię publiczną. Dlatego w niewielkim stopniu partiom politycznym udawało się wywierać wpływ na obywateli. Jednak pomimo kampanii o informacyjnym charakterze i faktycznej, rzeczowej dyskusji różnych środowisk, kampania nie była pozbawiona prób wywierania wpływu przez jednostki, takie jak prezydent oraz pewnych manipulacji przez instytucje, w szczególności rząd.

2. Polityka informacyjna rządu fińskiego

Decyzja dotycząca przystąpienia Finlandii do Unii Europejskiej, podjęta przez społeczeństwo w referendum, poprzedzona została publiczną debatą. Z racji na niezwykłą wagę problemu zaangażowane w nią były wszystkie partie oraz organizacje polityczne i społeczne, środowiska opiniotwórcze, władze państwowe, media oraz zwykli obywatele. Zorganizowana została kampania mająca na celu informowanie społeczeństwa i umożliwienie mu dokonania wyboru. Jednocześnie niektóre ośrodki próbowały kształtować nie tylko stan wiedzy, ale i opinie pozostałych.

Próbując dokonać przeglądu procesu przepływu informacji należy przeanalizować działania głównych instytucjonalnych aktorów debaty (schemat 1). Należeli do nich przede wszystkim rząd i instytucje rządowe oraz organizacje pozarządowe. Niezależną rolę odegrało również przedstawicielstwo Komisji Europejskiej. Wzajemne relacje pomiędzy nimi wpłynęły ostatecznie na proces informowania, opinie wyborców oraz w efekcie – wybór jednej z alternatyw. Katalizatorem wpływu były media, z jednej strony przekazujące informacje pochodzące z pozostałych źródeł, z drugiej kreujące własną wizję przedstawianych problemów.

Dla zapewnienia sprawnego informowania społeczeństwa rząd fiński podjął się organizacji kampanii informacyjnej. Jego pozycja wyjściowa była jednakże niezwykle trudna. Z jednej strony zamierzał prowadzić kampanię mającą na celu dostarczenie in-

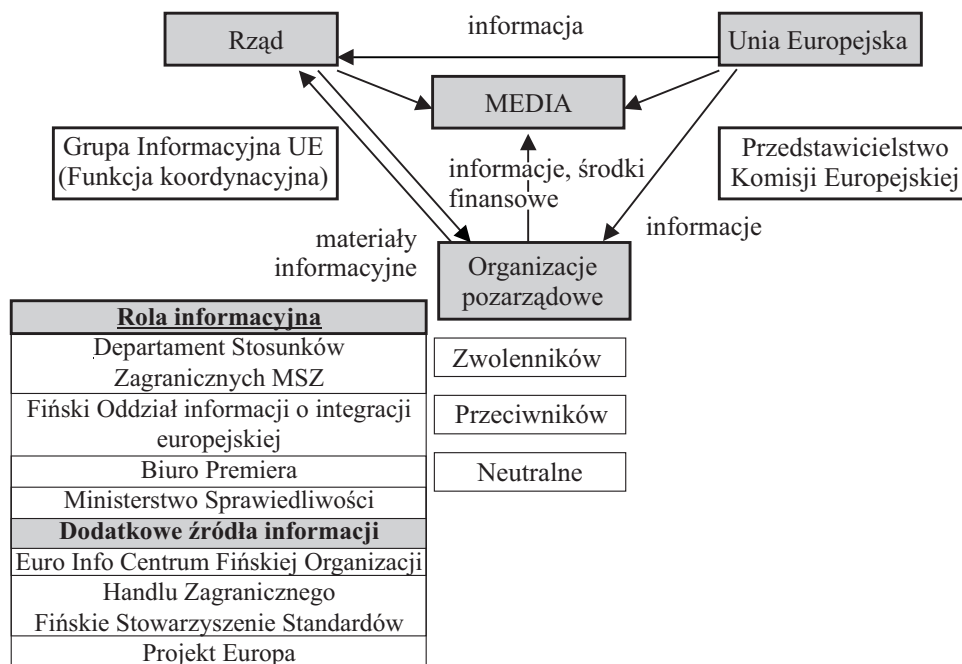
mi w obronie demokracji – bardziej szczegółowo – demokracji parlamentarnej”. G. Mande, *The Cold War as an Episode in Finish History*, w: *Charting an Independent Course. Finland's Place in the Cold War and in U.S. Foreign Policy*, red. T. M. Ruddy, Claremont 1998, s. 53, 55.

⁴ G. Hofstede, *Kultury i organizacje*, Warszawa 2000.

⁵ T. Tiilikainen, *Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*, Aldershot/Hants 1998.

⁶ M. Wilga, *Integracja europejska w konstruktywizmie*, „Przegląd Politologiczny” 2001, nr 1–2.

Schemat 1. Kampania informacyjna i debata publiczna dotycząca przystąpienia do Unii Europejskiej w Finlandii



ródło: Opracowanie własne.

formacji wszechstronnej, bezpartyjnej i koncentrującej się na faktach⁷. Z drugiej strony natomiast jednym z zadań administracji rządowej było podążanie za polityką rządu, której naczelnym celem było przystąpienie do Unii Europejskiej. Z perspektywy czasu wydaje się, że udało się wypełnić obydwie sprzeczne ze sobą cele⁸.

Podstawowym założeniem rządu było obiektywne dostarczanie informacji. Było to wyrazem demokratyzacji i dojrzałości systemu jak również prymatu celów długofalowych nad doraźnymi. Podejście takie groziło – w przypadku niepowodzenia – odrzuceniem koncepcji integracji lub niewielką przewagą głosów „za”. W przypadku sukcesu natomiast miało zapewnić długotrwałe i stabilne poparcie.

Dodatkowym argumentem na rzecz takiego właśnie modelu kampanii informacyjnej był konsensualny charakter fińskiej demokracji, czego wyrazem była dominacja rządów o charakterze koalicyjnym. Składają się one bardzo często z szerokiego spektrum poglądów, reprezentujących odmienne wizje świata i kładące nacisk na inne aspekty rzeczywistości. Przykładem był problem integracji europejskiej. Partia Centrum Finlandii reprezentująca głównie rolników była dużo bardziej wrażliwa na niezwykle trudną kwestię negocjacji w sprawach rolnych niż Narodowa Partia Koalicyjna. Dłate-

⁷ A. Kousmanen, *Finland's Journey to the European Union*, Maastricht 2001, s. 48.

⁸ P. Natri, *EU Referendum – a Challenge for the State Administration*, w: *The Fast Line to Europe. Public Information on the EU in Finland 1992–1997*, red. K. Martikainen, Kerava 1998, s. 10.

go też zdecydowano, iż rząd jako całość odpowiedzialny będzie za kampanię informacyjną⁹.

Polityka informacyjna rządu miała określone cele. Należało do nich po pierwsze zapewnienie oryginalnych danych i informacji masmediom, agencjom rządowym oraz organizacjom pozarządowym. Kolejnym dążeniem było bezpośrednie zapewnienie społeczeństwu dostępu do takich informacji, których nie dostarczały media, a więc pozostanie rodzajem źródła uzupełniającego¹⁰. Dodatkowo można wyodrębnić dwa cele polityki informacyjnej rządu. Było to zwiększenie publicznej gotowości Finów na proces internacjonalizacji oraz pogłębienie procesu demokratyzacji¹¹.

Jednym z głównych założeń polityki informacyjnej rządu była bezstronność i obiektywność. W odróżnieniu od kampanii austriackiej, gdzie prowadzona była agitacja na rzecz przystąpienia, tutaj skupiono się na informacji. Austriacka kampania rządowa prowadzona była w celu przekonania społeczeństwa do idei integracji. Miała kreować poczucie wspólnej europejskiej tożsamości i jedności z resztą Europy¹². Z punktu widzenia osiągniętych rezultatów tzn. trwałości poparcia, okazało się jednak, iż model zastosowany w Finlandii okazał się być lepszym rozwiązaniem.

Rola informacyjna rządu realizowana została za pomocą Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Dotychczas było ono odpowiedzialne za dostarczanie informacji związanych jedynie z polityką zagraniczną. Jednakże problem członkostwa w strukturach europejskich zatarł ten tradycyjny podział¹³. Koordynacja polityki informacyjnej podlegała Grupie Informacyjnej Unii Europejskiej. Było to ciało działające pod przewodnictwem głównego negocjatora Finlandii, Veli Sundbacka. Polityka informacyjna prowadzona była przez cztery instytucje rządowe. Pierwszym z nich był Departament Stosunków Zagranicznych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, którego przedstawiciele towarzyszyli negocjatorom oraz przygotowywali materiały do codziennych raportów prasowych. Bezpośrednią odpowiedzialnością za informację publiczną obarczony był Fiński Oddział Informacji o Integracji Europejskiej w Departamencie Prasy i Kultury Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Biuro Premiera informowało rząd oraz organizacje obywatelskie. Ostatnim urzędem było Ministerstwo Sprawiedliwości, którego rola sprowadzała się do informacji technicznych związanych z referendum¹⁴.

⁹ M. Reimaa, *Preparation for EU Membership Creates New Ways of Working*, w: *The Fast Line to Europe. Public Information on the EU in Finland 1992–1997*, red. K. Martikainen, Kerava 1998, s. 6.

¹⁰ *Negocjacje akcesyjne. Wnioski z doświadczeń Austrii, Finlandii, Norwegii i Szwecji*, Natolin 1999, s. 52.

¹¹ Działania mające na celu zwiększenie partycypacji obywateli w życiu politycznym obejmowały m.in. wprowadzenie instytucji bezpośredniego wyboru prezydenta, zastosowanie mechanizmu referendum oraz zmiany w sposobie kreowania polityki zagranicznej państwa, na podlegające większej kontroli społecznej. Zob.: J. Nousiainen, *From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland*, „Scandinavian Political Studies” 2001, vol. 24, no. 2; T. Forsberg, *One Foreign Policy or Two? Finland's New Constitution and European Policies of Tarja Halonen and Paavo Lipponen*, Northern Dimension 2001.

¹² *Drogi do Unii Europejskiej. Narodowe strategie negocjacyjne*, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, Warszawa 1998, s. 16.

¹³ M. Reimaa, *Preparation for EU Membership...*, s. 7.

¹⁴ *Negocjacje akcesyjne. Wnioski...*, s. 52.

Dodatkowo cały szereg innych organizacji zaangażowany był w rządową kampanię informacyjną. Należały do nich m.in. Projekt Europa informujący sektor socjalny, Fińskie Stowarzyszenie Standardów dostarczające informacji o normach obowiązujących w Unii Europejskiej oraz Euro-Info Centrum Fińskiej Organizacji Handlu Zagranicznego. To ostatnie stanowiło bazę informacyjną dla przedsiębiorstw¹⁵.

Fiński Oddział Informacji o Integracji Europejskiej w Departamencie Prasy i Kultury Ministerstwa Spraw Zagranicznych był najbardziej widoczną instytucją w procesie informowania społeczeństwa, z punktu widzenia zwykłego obywatela. Został powołany do życia na początku lutego 1993 roku i początkowo miał działać do końca roku 1994. W maju 1993 roku jego pierwsze biuro zostało otwarte w Helsinkach. Wkrótce powołano do życia dziewiętnaście biur regionalnych. Informacje udzielane przez Fiński Oddział Informacji o Integracji Europejskiej dzieliły się na dwie wyraźne części: serwis informacyjny i służbę publiczną. Pierwszy zajmował się zbieraniem i dostarczaniem materiałów danym grupom interesu, drugi odpowiadał na pytania pochodzące od społeczeństwa¹⁶. Fiński model informacji publicznej bazował na zasadzie pełnego pokrycia terytorialnego i aktywnego dostarczania informacji¹⁷.

Działalność Oddziału została podzielona na trzy etapy. Obejmowały one kolejno okresy negocjacji, przygotowania do referendum oraz późniejszego informowania społeczeństwa. W tym czasie około osiemdziesięciu pracowników udzielało informacji na kilka sposobów. Był to przede wszystkim udział w publicznych wydarzeniach i targach. Autobus Europa objeżdżał wszystkie fińskie prowincje. Trzy czwarte bibliotek w kraju, zostało włączonych w proces informowania poprzez ustawienie w nich stoisk z broszurami. Dodatkowo były one dostępne także na każdej poczcie. Telewizja emitowała spoty informacyjne, w których występowali aktorzy najbardziej popularnej w tamtym czasie fińskiej „mydlanej opery” – „Metsolat”. Średnio około piętnastu tysięcy osób miesięcznie kontaktowało się z punktami Oddziału w celu uzyskania informacji. Wydano ponad milion egzemplarzy własnych publikacji dotyczących Unii oraz około 750 000 pochodzących z zewnątrz¹⁸. Każdy Fin otrzymał indywidualnie broszurę z wynegocjowanymi warunkami członkostwa, podanymi w przystępnej formie¹⁹.

Istotną cechą kampanii fińskiej była dystrybucja materiałów zarówno zwolenników, jak i przeciwników członkostwa. Musiały one spełniać jedynie wymogi formalne: posiadać ściśle określonego autora oraz nie zawierać błędów merytorycznych. Był to sposób na zapewnienie bezstronności i obiektywności w rządowych działaniach informacyjnych.

Koszty kampanii informacyjnej, bezpośrednio pokrywane z budżetu państwa wyniosły około 30,6 miliona marek fińskich (równowartość 5 milionów euro). Środki te przeznaczone były zarówno na finansowanie instytucji i organizacji rządowych, jak i pozarządowych. Finanse przeznaczone dla tych pierwszych przedstawiały się nastę-

¹⁵ Ibidem, s. 52

¹⁶ Ibidem, s. 52

¹⁷ H. Kiina, M. Ruokoleinen, *EU Information Readily Available*, w: *The Fast Line to Europe. Public Information on the EU in Finland 1992–1997*, red. K. Martikainen, Kerava 1998, s. 26.

¹⁸ P. Natri, *EU Referendum – a Challenge for...*, s. 12.

¹⁹ Rozmowa A. Janowskiego z Yrjo Lansimpo, dyrektorem generalnym Departamentu Prasy i Kultury Fińskiego MSZ, „Unia Europejska” 2002, nr 6, s. 8.

pująco: 8,8 mln dla Departamentu Prasy i Kultury Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 5,6 mln na fundusz publikacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz 1,5 mln dla Departamentu Zewnętrznych Stosunków Gospodarczych Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Aż 14,7 mln zostało przekazanych organizacjom pozarządowym²⁰.

Analizując podział środków ze względu na organizacje popierające i sprzeciwiające się integracji oraz te, należące do grupy neutralnych, można postawić tezę o ich równym traktowaniu. Dla odmiany władze Austrii nie finansowały kampanii przeciwników²¹. Organizacje popierające integrację otrzymały 3,65 mln marek fińskich, czyli dokładnie tyle samo, co obóz przeciwników. Trzecia grupa organizacji otrzymała 2,7 mln. Taki podział środków był wynikiem zapisu konstytucyjnego o obowiązku rządu odnośnie informowania społeczeństwa o różnych alternatywach podczas referendum oraz popierania rozprzestrzeniania takich informacji.

Głównym źródłem finansowania organizacji pozarządowych, zarówno pro- jak i antyeuropejskich były dotacje z Kancelarii Premiera. Stanowiły one znaczny odsetek kwot wydawanych przez te organizacje²².

3. Debata publiczna

Do końca lat osiemdziesiątych nie prowadzono w Finlandii badań dotyczących poparcia dla możliwości integracji tego kraju z Unią Europejską. Wynikało to głównie z sytuacji międzynarodowej, w której decydenci nie brali realnie pod uwagę takiej możliwości. Pierwsze dane pochodzą z roku 1987. Wskazują one na prawie czterdziestoprocentowe poparcie dla idei integracji, niewielki głos sprzeciwu oraz olbrzymią, prawie pięćdziesięcioprocentową część społeczeństwa nie potrafiącą odnieść się do tej kwestii²³.

Zmiany, które nastąpiły później można pozornie zredukować do zastąpienia opinii osób niezdecydowanych sprzeciwem wobec członkostwa. Pozornie, ponieważ do roku 1991 nie istniał silny związek pomiędzy poglądami politycznymi, pozycją społeczną itd. a poparciem lub sprzeciwem. Dopiero oficjalna zmiana linii polityki zagranicznej spowodowała upolitycznienie kwestii. Poszczególne siły polityczne, partie, organizacje, związki zaczęły odnosić się pozytywnie bądź negatywnie do problemu. To z kolei spowodowało redukcję ilości osób nieposiadających zdania. Nastąpiło też powiązanie opinii z przynależnością do określonej grupy zwolenników danej partii politycznej, grupy zawodowej, grupy społecznej itd. Efektem było przesortowanie zwolenników i przeciwników ku opiniom bardziej racjonalnie odzwierciedlającym ich poglądy i interesy.

²⁰ P. Natri, *EU Referendum – a Challenge for...*, s. 11–12.

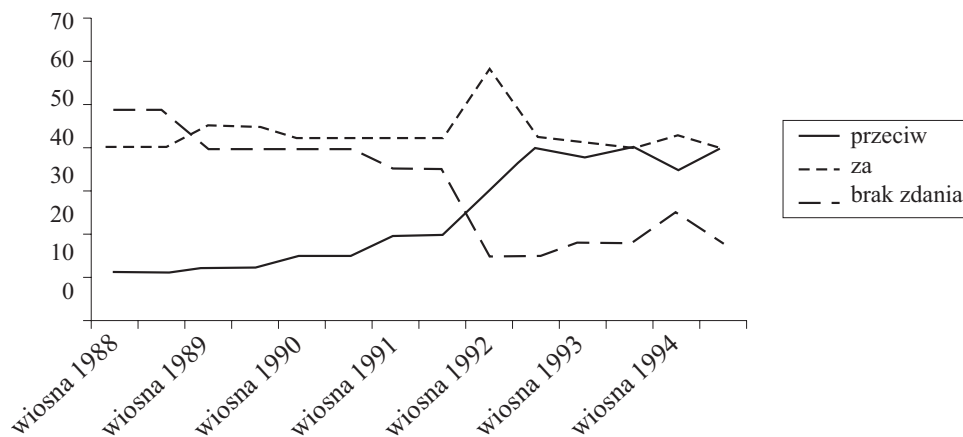
²¹ V. Reyes, *Reguły gry, czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy*, Warszawa 2000, s. 162.

²² Przykładowo w budżecie organizacji eurosceptyków *Niezależnej Finlandii – Najlepszej Alternatywy* stanowiły one 75% posiadanych środków, *Lepszej Alternatywy* ok. 40%.

²³ T. Tiilikainen, *Finland and the European Union*, w: *The European Union and the Nordic Countries*, red. L. Miles, Londyn–Nowy Jork 1996.

Debata publiczna oraz struktura osób popierających i będących przeciwnikami integracji wyciągnęła na światło dzienne pewien głębszy podział istniejący we fińskim społeczeństwie, a dotyczący perspektywy postrzegania świata. Młodzi, dobrze wykształceni, odnoszący sukcesy ludzie okazali się być bardziej pozytywnie nastawieni do integracji niż starsi, słabiej wyedukowani, gorzej zarabiający i mieszkający na peryferiach. Przynależność do tych grup pokrywa się w świetle badań z zaufaniem (w przypadku pierwszej) lub jego brakiem (gdy mówimy o drugiej) do systemu politycznego i masmediów²⁴. Narzucała ona kierunek zmian opinii publicznej w latach 1991–1992.

Wykres 1. Poparcie dla idei członkostwa we Wspólnotach Europejskich w Finlandii w latach 1988–1994



ródło: T. Tiilikainen, *Finland and the European Union*, w: *The European Union and the Nordic Countries*, red. L. Miles, Londyn–Nowy Jork 1996.

Wzrost poparcia dla akcesji nastąpił w roku 1992²⁵, spadając następnie do poprzedniego poziomu i utrzymując się w roku 1993 na prawie niezmiennym poziomie 40%. Nagły wzrost związany był z wyborami prezydenckimi i poparciem udzielanym dla tego procesu przez większość kandydatów oraz wydarzeniami w Rosji. Na początku roku 1993 ilość zwolenników i przeciwników akcesji wyrównała się. Podobnie wyglądał rozkład głosów w roku 1994²⁶.

Znaczny wzrost poparcia odnotowany został w ciągu dwóch ostatnich tygodni przed referendum. Jednakże ostateczny wynik pokazywał niższe poparcie dla przystąpienia niż wynikałoby to z przeprowadzonych sondaży. Wy tłumaczenie może mieć dwojaką naturę. Po pierwsze, w obliczu ogłaszanej przez media przewagi strony popierającej integrację wiele osób zamierających oddać głos „za” postanowiło zostać w domach, widząc, iż popierane przez nich rozwiązanie odniesie zwycięstwo nawet bez ich

²⁴ P. Ekholm, *No Time to Sleep on It*, w: *The Fast Line to Europe. Public Information on the EU in Finland 1992–1997*, red. K. Martikainen, Kerava 1998, s. 37.

²⁵ *Finnish EC Opinion Autumn 1993*, Center of Finnish business and Policy Studies (EVA), Helsinki 1993, s. 7.

²⁶ *Finnish EC Opinion Autumn 1994*, Center of Finnish business and Policy Studies (EVA), Helsinki 1994, s. 6.

udziału. Z drugiej strony osoby deklarujące odpowiedź „za” lub „nie wiem” mogły w praktyce głosować „przeciw”. Wynikało to z faktu, że wielu Finów, szczególnie w dużych miastach wstydziło się podać swoje prawdziwe preferencje. Popieranie akcesji mogło uchodzić za oznakę nowoczesności, wyrobienia politycznego i znajomości tematu²⁷.

W debacie publicznej wpływającej na preferencje społeczeństwa znaczną rolę odgrywała głowa państwa. Prezydent Martti Ahtisaari w sposób jednoznaczny popierał w swoich wypowiedziach ideę członkostwa w Unii Europejskiej. Cechą charakterystyczną fińskiej kampanii, odróżniającej ją od norweskiej i szwedzkiej był brak szanowanych i poważanych osób z najwyższych szczebli władzy, którzy jednoznacznie działaliby przeciw członkostwu. Tu dla odmiany były to głównie postacie mniej znaczące, częstokroć kontrowersyjne.

W debacie po stronie eurosceptyków na pierwszy plan wysunęło się kilka publicznych postaci reprezentujących określone organizacje. Akcentowali oni głównie kwestię utraty suwerenności, ryzyko dla bezpieczeństwa, jakie niesie za sobą członkostwo, szczególnie w odniesieniu do Rosji. Proponowali Wspólnotę Nordycką jako alternatywę dla Członkostwa w Unii oraz współpracę z Unią Europejską w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. To z czasem mogłoby doprowadzić do pogłębienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa pomiędzy państwami nordyckimi, przy zachowaniu neutralności²⁸.

Członkostwo popierane było przez większość znaczących partii politycznych, mimo, iż w samej kampanii nie odgrywały one znaczącej roli. Wiodącym oponentem członkostwa była Fińska Liga Chrześcijańska oraz Sojusz Lewicy. Ten ostatni początkowo nie miał wyraźnego zdania na ten temat, lecz po ankiecie przeprowadzonej w szeregach własnej partii dołączył jako całość do grona przeciwników. Najtrudniejsza decyzja była natomiast udziałem partii Centrum Finlandii, która, z uwagi na w większości wiejski elektorat, nie mogła pozwolić sobie na popieranie integracji. Z drugiej jednak strony, będąc od 1991 roku główną partią rządzącej koalicji nie mogła zająć innego stanowiska²⁹.

Pośród partii politycznych podziały przebiegały zazwyczaj w poprzek, a nie pomiędzy nimi. Poszczególne partie różniły się jedynie intensywnością i głębokością podziałów. Najbardziej jednolita spośród dużych partii była Socjaldemokracja, mimo, iż w początkowej fazie pojawiły się w niej poważne różnice zdań. Integrację popierali także od samego początku konserwatyści z Partii Narodowej Koalicji. Ruch Zielonych natomiast w odróżnieniu od innych krajów nordyckich nie stanął jednolicie przeciw Unii, lecz doznał głębokich podziałów. Duża część młodych działaczy opowiadała się za członkostwem. Ostatecznie Zieloni nie zajęli stanowiska jako partia polityczna.

²⁷ Zob. K. Pekonen, *Center-Periphery Relations in the Cycles of Political Symbols: The Problem of Modernity*, w: *Transformation of Ideas on a Periphery*, red. J. Kanervy, K. Palonena, Ilmajoki 1987.

²⁸ P. Luif, *On the Road to Brussels. The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Wien 1995, s. 318.

²⁹ T. Paavonen, *From Isolation to the Core: Finland's Position towards European Integration, 1960–95*, „Journal of European Integration History” 2001, vol. 7, no. 1, s. 69.

Wśród organizacji pracodawców do grona zwolenników integracji należeli przede wszystkim przemysłowcy liczący na nowe rynki zbytu. Większość związków zawodowych i organizacji pracowniczych również popierało członkostwo. Wyjątkiem były organizacje rolnicze. Jarmo Vaitinen ze Związku Producentów Rolnych i Właścicieli Lasów akcentował w sposób pozytywny problemy rolników. Związek prezentował podejście pragmatyczne, walcząc przede wszystkim o tzw. „pakiet rolniczy” i od niego uzależniając dalszą postawę³⁰. Centralna Unia Producentów Rolnych odgrywała najbardziej nieustępliwą wobec integracji rolę.

Dużą rolę w kształtowaniu opinii publicznej odegrały organizacje pozarządowe powstałe dla promowania integracji europejskiej lub też zapobieżenia wcieleniu jej w życie. Do pierwszych organizacji przeciwnych członkostwu należał stworzony przez Keijo Korhonen'a „Niezależny Front Fińskiego Ludu”. Innym było „Stowarzyszenie dla Fińskiej Niepodległości” Jana-Magnusa Janssona³¹. Natomiast popierający integrację „Ruch Europejski w Finlandii” („Eurooppalainen Suomi”) powstał dopiero pod koniec roku 1993, a na początku roku 1994 otworzył siedemnaście komitetów regionalnych, których liczba, we współpracy z innymi organizacjami zwiększyła się wkrótce do 100. W roku 1991 powstała „Alternatywa dla UE” („Vaihtoehto EY:lle”) – skupiająca działaczy różnych partii i organizacji politycznych oraz społecznych, ruch, który wkrótce stał się wiodącą organizacją po stronie eurosceptyków. Opozycja przeciwko Unii Europejskiej była jednak niejednorodna. Pochodziła głównie ze środowisk radykalnie lewicowych i prawicowych, grup obrońców środowiska, kobiet oraz rolników. Ci ostatni pomimo faktu, iż stanowią jedynie 6% społeczeństwa utrzymali znaczącą i wpływową pozycję w polityce.

Dużą grupę zwolenników integracji stanowili tzw. umiarkowani zwolennicy określani mianem „tak, ale”. Wyrażali oni pozytywne opinie dotyczące przynależności do świata zachodniego, z drugiej jednak strony nie przejawiali entuzjazmu charakterystycznego dla wielkiego biznesu, a związanego z kwestiami ekonomicznymi. Szukali oni korzyści z członkostwa, chcąc uniknąć kosztów. Dodatkowo zwracali oni uwagę na problem deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej oraz proponowali zapewnienie parlamentowi wpływu na decyzje dotyczące pogłębiania integracji³².

Niechęć wyborców wzbudzała prounijna agitacja ze strony elit politycznych, co powodowało również antypartyjne i przeciwne elitom nastawienie.

4. Referendum

Terminy referendum fińskiego i pozostałych kandydatów skorelowane zostały w czasie, aby wywołać tzw. „efekt domina”. Cykl referendum rozpoczynała Austria posiadająca największe poparcie społeczne dla akcesji, a następnie głosowali Finowie, Szwedzi i najbardziej sceptyczni Norwegowie³³.

³⁰ T. Stylińska, *Informacje*, „Rzeczpospolita”, 28.10.1993.

³¹ T. Tiilikainen, *Finland...*, s. 120–121.

³² D. Arter, *Finland and Finland and Agriculture*, w: *The 1995 Enlargement of the European Union*, red. J. Redmond, Aldershot 1997, s. 131.

³³ P. Luif, *On the Road to Brussels. The Political...*, s. 320.

Instytucja referendum nie była formą demokracji zbyt dobrze znanej Finom. Jedyne referendum przeprowadzone w tym kraju miało miejsce w roku 1994 i dotyczyło prohibicji. Referendum fińskie miało mieć charakter wyłącznie doradczy. Zostało ono wyznaczone na 16 października 1994 roku. Frekwencja wyborcza wyniosła 74%, a poparcie 56,9%. Analizując motywy, dla których Finowie poparli integrację, możemy stwierdzić, że miały one charakter przede wszystkim ekonomiczny. Dotyczyły korzyści gospodarczych, jakie kraj mógł odnieść z członkostwa. Również kultura i tożsamość odgrywały znaczącą rolę z uwzględnieniem faktu świadomości przynależności do świata zachodniego. Członkostwo postrzegane było także jako szansa na uzyskanie wpływu przez niewielkie narody na sprawy europejskie. Kolejnym motywem, dla którego wyborcy oddali głosy na „tak” było bezpieczeństwo. Przeciwnicy podkreślali natomiast możliwość utraty suwerenności, problemy, z jakimi spotka się rolnictwo i tereny wiejskie oraz możliwość negatywnego wpływu na gospodarke³⁴.

Wyniki referendum pokazały zróżnicowanie terytorialne dotyczące poparcia dla integracji. Południe, gęsto zamieszkane i dobrze rozwinięte gospodarczo głosowało „za”. Jednocześnie te właśnie rejony odnotowały wyższą od przeciętnej frekwencję. Wiejskie, słabo zaludnione i gospodarczo rozwinięte północ i wschód głosowały przeciw. W sześciu północnych okręgach (na piętnaście istniejących) odsetek przeciwników przekroczył 50%, podczas gdy w Helsinkach zwolennicy uzyskali aż 73% głosów.

Znaczne rozbieżności dotyczyły osób popierających dwie partie polityczne. Zwolennicy Zielonych, którzy podzielili się prawie po połowie, wybierali pomiędzy wartościami reprezentowanymi przez ten ruch oraz europejską tożsamością. Z kolei zwolennicy wiejskiej Partii Centrum Finlandii w większości posłuchali Centralnej Unii Producentów Rolnych, a nie przywódcy swojej partii i premiera składającego w Brukseli wnioski o członkostwo Esko Aho.

Z punktu widzenia kampanii prowadzonej przez przeciwników integracji zawiodła frekwencja we wschodniej, rolniczej części kraju. To przyczyniło się w jakiejś mierze do ogólnego wyniku referendum. Nie zdołali oni również przekonać dostatecznie dużej ilości lewicowo nastawionej części społeczeństwa oraz kobiet. Mimo bezstronności, część społeczeństwa postrzegала kampanię informacyjną jako proeuropejską.

Mieszkańcy Wysp Alandzkich brali dwukrotnie udział w referendum. Specjalny, autonomiczny status wysp spowodował, iż głosowali oni po raz pierwszy jako obywatele fińscy 16 października 1994 roku razem z resztą kraju. Wtedy to 52% głosujących poparło członkostwo. Drugie referendum przeprowadzone zostało 20 listopada i dotyczyło przystąpienia Wysp Alandzkich do Unii Europejskiej na zasadach ustalonych w specjalnym porozumieniu³⁵. Przy frekwencji wyborczej wynoszącej 49,1% poparcie dla uczestnictwa Alandów w Unii Europejskiej wyraziło 73,6% wyborców, podczas gdy przeciwnego zdania było 26,4%³⁶. W przypadku odrzucenia przez mieszkańców propozycji przystąpienia Alandy pozostałyby poza Wspólnotami³⁷.

³⁴ E. Antola, *From the European Rim to the Core: The European Policy of Finland in the 1990's*, w: *Northern Dimension, The Finnish Institute of International Affairs Yearbook 1999*, s. 6.

³⁵ F. Granell, *The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 33, no. 1, March 1995, s. 132.

³⁶ Ålands statistik – och utredningsbyrå.

³⁷ P. Luif, *On the Road to Brussels. The Political...*, s. 336.

5. Debata w Parlamencie

Zgodnie z konstytucją ostateczna decyzja w sprawie członkostwa Finlandii w Unii Europejskiej należała do parlamentu fińskiego – Eduskunty. Musiało ją poprzeć 2/3 deputowanych, co przy 200 członkach oznaczało 133 głosy. Jak wynikało z sondażu przeprowadzonego na zlecenie dziennika „Ilta-Sanomat” aż 150 posłów zamierzało głosować za przystąpieniem³⁸. W praktyce wynik był więc prawie przesądzony.

Przeciwnicy integracji europejskiej nie dali jednak za wygraną nawet po akceptacji przez społeczeństwo przystąpienia do Wspólnot. Wskazywali oni początkowo na fakt, iż parlament jako najwyższa władza może podjąć decyzję nawet wbrew opinii wyrażonej przez większość wyborców w konsultatywnym referendum. Kiedy walka o większość w parlamencie zawiodła, zmieniono strategię. Spodziewano się mianowicie, że negatywny wynik referendum szwedzkiego może z jednej strony wpłynąć na nastroje społeczne, z drugiej dać dodatkowy argument przeciwnikom integracji, dysponującym przedstawicielami w Eduskuncie. Uwzględniając tzw. „syndrom starszego brata”, na który niewątpliwie cierpiała (i po części cierpi do dziś) Finlandia w stosunku do Szwecji oraz fakt, iż szwedzka aplikacja była jednym z czynników, które zadecydowały o podobnym posunięciu ze strony Finlandii, odrzucenie przez Szwedów pomysłu przystąpienia do Unii Europejskiej mogło w bardzo znaczący sposób wpłynąć na nastroje w społeczeństwie fińskim. W przypadku takiego rozwoju sytuacji spodziewano się spadku poparcia dla integracji, co euro-sceptycznie nastawionym parlamentarzystom umożliwiłoby występowanie z pozycji przedstawicieli nowej większości i wyrażycieli woli narodu.

Ostatecznie głosowanie w parlamencie zostało przesunięte na 14 listopada, czyli na dzień po referendum europejskim w Szwecji. Decyzja taka ogłoszona przez przewodniczącą izby nocą 6 listopada poprzedzona była trwającą ponad sto godzin debatą w Eduskuncie.

13 listopada Szwedzi zdecydowali o akcesji do Unii Europejskiej stosunkiem 52% do 47% głosów. Następnego dnia przystąpiono w fińskim parlamencie do głosowania. W jego rezultacie głosy rozłożyły się następująco: 152 za, 45 przeciw. Trzech posłów nie brało udziału w głosowaniu.

Wynik głosowania w Eduskuncie wskazywał na znaczną różnicę w stopniu poparcia dla integracji pomiędzy społeczeństwem a elitami politycznymi. Niewielka większość, która przesądziła o pozytywnym wyniku referendum świadczyła o znacznych podziałach, które w tym względzie istniały wśród wyborców. Z drugiej strony tylko nieznaczna część polityków była przeciwna członkostwu.

6. Długofalowe poparcie

Rezultaty kampanii informacyjnej w Finlandii można podzielić na krótkotrwałe – doraźne, związane z okresem referendalnym oraz długoterminowe. Rezultatem doraźnym było niewątpliwie poparcie społeczeństwa dla przystąpienia do Unii Europejskiej

³⁸ T. Stylińska, *Pożegnanie z finlandyzacją*, „Rzeczpospolita” 24.10.1994.

oraz wzbudzenie zainteresowania sprawami europejskimi. Pomimo to na uwagę zasługuje fakt, iż pewne grupy ludności zostały zrażone przez nią do integracji.

Długoterminowe rezultaty kampanii informacyjnej mają charakter bardzo pozytywny. Akcja informacyjna, przybliżająca obywatelom strukturę, mechanizmy i problemy Unii była często przywoływana jako godny naśladowania przykład dla krajów kandydackich. Porównując efekty długoterminowe kampanii fińskiej do austriackiej, najbardziej oczywistą jej zaletą jest trwałość postaw wyborców, a co za tym idzie trwałość poparcia dla integracji europejskiej. W przypadku Austrii krótko po referendum nastąpił gwałtowny spadek poparcia, co było efektem zmasowanej kampanii propagandowej³⁹. Kiedy rzeczywistość nie sprostała rozdętym obietnicami oczekiwaniom, nastąpił moment rozczarowania społeczeństwa. W Finlandii dzięki polityce informowania nie nastąpił taki proces.

Pierwsze badania dotyczące trwałości poparcia dla fińskiego członkostwa w Unii Europejskiej pojawiły się tuż po referendum. Dane zebrane ponownie rok później wskazywały, iż preferencje Finów zmieniły się nieznacznie na korzyść zwolenników integracji. 56% społeczeństwa, czyli dokładnie tyle samo ile podczas referendum zadeklarowało gotowość oddania głosu na tak, gdyby referendum odbywało się w chwili przeprowadzania ankiety⁴⁰. Ciekawym wydaje się również fakt, iż jedynie 8% głosujących w referendum „za” i 3% „przeciw” zmieniło zdanie. Świadczy to o stabilności przekonań i ich gruntownych podstawach. Również, czego można było się spodziewać, rolnicy i mieszkańcy regionów północnych pozostali przeciwnikami integracji⁴¹. W podobny sposób rozkłada się długofalowy, pozytywny stosunek do Unii Europejskiej. Wynosił on około 40% przez kolejne lata, w których przeprowadzono badania (wykres 2). Jednakże nawet dla większości osób z negatywnym nastawieniem propozycja wystąpienia z Unii jest nie do przyjęcia. Krytykują oni raczej jej formę i mechanizmy a nie sam fakt członkostwa swojego kraju⁴². Mimo, iż zwycięstwo zwolenników integracji w referendum dalekie było od spektakularnego i przysięgającego, to dziś zdecydowana większość Finów głęboko ją popiera⁴³.

Trudno negować fakt, iż do stabilnego poparcia przyczyniły się również inne poza sposobem informowania czynniki. Należał do nich m.in. spadek cen żywności⁴⁴, koniec poczucia odosobnienia i izolacji oraz wzrost poczucia bezpieczeństwa. Niemniej jednak to sposób prowadzenia kampanii informacyjnej w największym stopniu przyczynił się do braku negacji Unii, co miało miejsce w innych krajach.

³⁹ G. Falkner, *The Europaisation of Austria. Misfit, Adaptation and Controversies*, European Integration online Papers (EioP), vol. 5, nr 13/2001, s. VIII.

⁴⁰ Podczas badania brano pod uwagę tylko głosy „za” i „przeciw” nie uwzględniając odpowiedzi osób niezdecydowanych oraz takich, które deklarowały, iż nie wzięłyby udziału w głosowaniu.

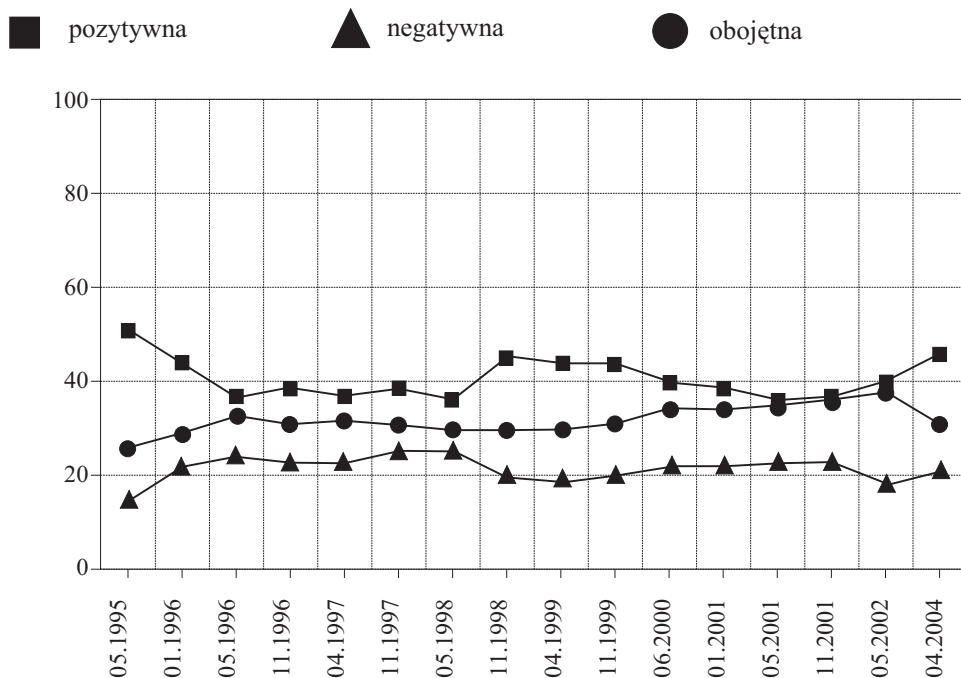
⁴¹ *Finnish EU-opinion. Autumn 1995, EVA's reports*, The Center for Finnish Business and Policy Studies, <http://www.eva.fi/english/julkaisut/eu95/luku21.htm>, 23.01.2002.

⁴² *In the Wake of Big Decisions – Finnish EU Option, Autumn 1998, EVA's reports*, The Center for Finnish Business and Policy Studies, <http://www.eva.fi/english/julkaisut/eu98/sisallys.htm>, 18.01.2002.

⁴³ J. Giziński, *Północny przewodni*, „Wprost”, nr 868, 7.18.1999.

⁴⁴ K. Karwowski, *Tańsza żywność – lepsze nastroje*, „Rzeczpospolita”, 8.05.1995.

Wykres 2. Ocena członkostwa Finlandii w UE 1995–2004 (%)



ródło: Eurobarometr, http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/waveoutput_en.cfm, 10.03.2007.

Jednocześnie jednak w okresie poreferendalnym wyraźnie spadło zainteresowanie sprawami europejskimi. Zjawisko to współwystępowało z coraz powszechniejszym odczuciem o coraz słabszej informacji dotyczącej Wspólnot. W roku 1994 odsetek osób uważających się za poinformowanych wynosił 49%, a w roku 1997 tylko 30%. Mimo wszystko był on wyższy od średniej europejskiej⁴⁵. Próbuąc rozpoznać przyczyny takiego stanu rzeczy można wskazać na dwa czynniki. Pierwszym z nich był naturalny spadek zainteresowania po okresie wzmożonej debaty, która osiągnęła swój szczyt podczas referendum. Drugim może być coraz większy stopień komplikacji problematyki europejskiej w miarę postępującej integracji oraz pogłębiania integracji.

Z oczywistego punktu widzenia pełne informowanie wszystkich obywateli o całości problematyki unijnej jest niemożliwe. Mamy, więc do czynienia nie z niedostatkami informacji, ale jej względnym niedostatkami w obliczu zwiększenia się ilości informacji, które powinny być dostarczone⁴⁶.

⁴⁵ P. Pesonen, U. Vesa, *Finland, Sweden, and the European Union*, Tampere 1998, s. 14.

⁴⁶ Początkowo program rządowy zakładał prowadzenie akcji informacyjnej od wiosny 1993 roku do czasu referendum. Następnie rząd zdecydował się na przedłużenie programu do czerwca 1995 roku. Ze względu na świadomość, iż przeprowadzenie referendum nie zakończy potrzeby dostarczania informacji oraz popytu na nie, a możliwe, iż nawet zwiększy, zaczęto rozważać możliwość dalszej kontynuacji programu. Potwierdzały to badania opinii publicznej. Szczególnie, że zbliżały się wydarzenia niezwykle istotne dla przyszłości Unii Europejskiej: konferencja międzyrządowa, wprowadzanie w życie ostatniego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej oraz rozszerzenie na wschód. Wkrótce

7. Wnioski

Fińska kampania informacyjna, przygotowująca społeczeństwo do referendum i członkostwa w Unii Europejskiej uważana jest za niezwykle udaną i godną naśladowania. Skłania ona do następujących wniosków:

Po pierwsze obiektywizm i informacyjny charakter kampanii mogą stać w sprzeczności z kreowaniem wysokiego poparcia potrzebnego dla zatwierdzenia akcesji. Jednakże trwałość postaw wytworzonych w tak pojętym procesie informowania procentuje w długim okresie czasu stabilnym poparciem dla członkostwa. Polityka informacyjna powinna więc skupić się na objaśnieniach celów długofalowych i sensu integracji zamiast na natychmiastowych rezultatach⁴⁷.

Po drugie inspirowanie udziału organizacji pozarządowych w debacie publicznej wzmacnia jej demokratyczny i obiektywny charakter. Swobodny ich dostęp środków i możliwości udziału w dyskusji powoduje wzrost wiarygodności przekazywanych informacji, zachęca do aktywności oraz kreuje poczucie pluralistycznego charakteru podejmowanych przez społeczeństwo decyzji.

Po trzecie konieczność podjęcia decyzji dotyczącej członkostwa w Unii Europejskiej uwidacznia istniejące podziały w społeczeństwie, a nawet prowadzi do ich wzrostu, co związane jest nie tylko z podziałem na grupy beneficjentów i przegranych, ale również z wyznawanym systemem wartości i przekonań. Promocja integracji nie niweluje tych podziałów, a jedynie przesuwają problem w czasie.

Po czwarte stabilność poparcia ma decydujący wpływ na funkcjonowanie danego państwa w ramach Unii Europejskiej. Powiązane jest to z koniecznością dalszego informowania społeczeństwa. Szczególnie w obliczu faktu, iż ilość kwestii istotnych dla społeczeństwa wzrasta wraz z postępującą integracją.

również Komisja Europejska okazała swoje zainteresowanie kontynuacją procesu dostarczania informacji. Ostatecznie zdecydowano o przedłużeniu działania istniejącej sieci informacyjnej na szczeblu krajowym i regionalnym do końca roku 1997. Następnie w związku ze zbliżającą się prezydenturą Finlandii w Unii Europejskiej zdecydowano o przedłużeniu mandatu służb informacyjnych do roku 2000. Przez cały ten okres Informacja Europejska pozostawała bardzo aktywna w swych działaniach. Dodatkowo nasilały się one w okresach wyborów do Parlamentu Europejskiego. Zob.: J. Parikka, *Public Information on EU Membership Based on the Needs of the Citizens*, w: *The Fast Line to Europe. Public Information on the EU in Finland 1992–1997*, red. K. Martikainen, Kerava 1998, s. 17.

⁴⁷ P. Apanowicz, *Od euforii poprzez sceptycyzm do optymizmu*, „Rzeczpospolita” 25.11.2002.