

Mariusz Kozerski

Uniwersytet Wrocławski

ANALIZA KONCEPCJI „EUROPY TWARDEGO RDZENIA”

Inauguracją trwającej do dziś dyskusji na temat koncepcji „Europy twardego rdzenia” (*Kerneuropa*) było opublikowanie na początku września 1994 r. dokumentu o nazwie „Przemyslenia w sprawie polityki europejskiej” (*Überlegungen zur europäischen Politik*). Jego autorami byli: Wolfgang Schäuble, ówczesny przewodniczący frakcji CDU/CSU w Bundestagu, oraz Karl Lamers, chadecki pełnomocnik do spraw polityki zagranicznej. Na kształt „Przemysleń...” mieli wpływ również inni politycy chrześcijańskiej demokracji: Michael Glos, Günther Rinsche, Karl-Heinz Hornhues oraz Christian Schmidt.

Tezy autorów „Przemysleń...” natychmiast odbiły się szerokim echem w całej Europie. Nieliczne głosy poparcia wyraźnie ustępowały krytyce płynącej nieomal z każdej europejskiej stolicy. Kerneuropę uznano za przejaw imperialistycznych dążeń zjednoczonych Niemiec, próbę podziału jednoczącej się Europy oraz dowód niezwyklej arogancji przewodniczących CDU/CSU.

Celem pracy jest uporządkowanie wiedzy na temat koncepcji Schäublego i Lamersa oraz odpowiedź na pytanie, czy CDU/CSU – mówiąc o stworzeniu „Europy twardego rdzenia” – dąży do dominacji Niemiec w UE, czy też w duchu równouprawnienia pragnie przyspieszyć procesy integracyjne?

OGÓLNE ZAŁOŻENIA KONCEPCJI

Punktem wyjścia rozważań nad koncepcją „Europy twardego rdzenia” jest stwierdzenie jej autorów, iż proces europejskiego zjednoczenia jest w sytuacji kryzysowej, spowodowanej różnicą w zaangażowaniu się poszczególnych członków UE w procesy integracyjne. Niezbędne jest więc stworzenie „silnej grupy”, która stałaby się motorem dalszych przekształceń.

„Rdzeń” ma być złożony z krajów zorientowanych na integrację i zdolnych do kooperacji. Choć Schäuble i Lamers zapewniają, że grupa ta będzie mieć charakter otwarty, dokładnie określają, jakie kraje powinny „rdzeń” tworzyć. Zaliczają do nich: Niemcy, Francję oraz państwa Beneluksu. Belgia, Luksemburg i Holandia powinny – zdaniem autorów – bardziej włączyć się we współpracę niemiecko-francuską. Sugestia ta skierowana jest przede wszystkim pod adresem Holandii, która wyrażała w przeszłości swój sprzeciw wobec przewodniej roli Niemiec i Francji w Unii Europejskiej.

Grupa „rdzenia” w zamyśle polityków CDU/CSU ma stworzyć silne centrum, które stawi czoła tendencjom odśrodkowym w Unii. Tendencje te są rezultatem rozbieżności między raczej protekcyjnymi państwami z południowo-zachodniego obszaru UE a grupą północno-wschodnią z Niemcami na czele, nastawioną raczej na wolny handel o zasięgu światowym¹.

Państwa „twardego rdzenia” są zobligowane nie tylko do uczestnictwa w obszarach wszystkich polityk UE, lecz również do podejmowania wspólnych inicjatyw oraz wykazywania się większą aktywnością niż inni członkowie. Ścisła współpraca tych krajów ma się rozciągać przede wszystkim na nowe polityki, które zostały dołączone do zadań Unii Traktatem z Maastricht.

Puentą rozważań nad Kerneuropą jest stwierdzenie, iż wykreowanie „grupy rdzenia” nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem do osiągnięcia celów, jakimi są pogłębienie i rozszerzenie Unii Europejskiej².

Oto główne założenia koncepcji „Europy twardego rdzenia”. Moim zdaniem niektóre jej aspekty wymagają szerszego omówienia.

OTWARTOŚĆ „RDZENIA”

Nie tylko w „Przemyśleniach...”, ale także w licznych komentarzach prasowych autorzy dokumentu zwracali uwagę na otwarty charakter „rdzenia”. Pomimo to są podawane w dokumencie kryteria przynależności do tej grupy.

Pierwszym warunkiem stawianym kandydatom do członkostwa jest realizacja kryteriów konwergencji ustalonych w Maastricht. Wymóg ten oznacza, iż „rdzeń” będzie się składać jedynie z krajów uczestniczących w unii walutowej. Politycy CDU/CSU podkreślają również, że przyszłych członków „rdzenia” ma wyróżniać zorientowanie na integrację oraz zdolność do kooperacji. Schäuble i Lamers nie wspominają, kto będzie oceniać zdolności integracyjne poszczególnych członków UE, a tym samym decydować o przynależności do „grupy rdzenia”.

Uczestnictwo w unii walutowej oraz wola kooperacji nie wyczerpują jeszcze katalogu wymagań stawianych kandydatom do członkostwa w unijnej awangardzie. Według autorów „Przemyśleń...” na udział w „rdzeniu” zasługują przede wszystkim państwa, które jako pierwsze podpisały Traktaty Rzymskie (tzw. państwa założycielskie). Z owej „Szóstki” w składzie „rdzenia” zaproponowanym przez CDU/CSU zabrakło jedynie Włoch. To one – zdaniem chadeków – powinny jako pierwsze dołączyć do Niemiec, Francji i krajów Beneluksu³.

Według autorów „Przemyśleń...”, dalsze kraje, takie jak Hiszpania czy Wielka Brytania zostaną uwzględnione w składzie „rdzenia” tylko wtedy, gdy rozwiążą aktualne problemy polityczne i gospodarcze oraz wykażą się większym zaangażowaniem.

¹ K. Lamers, *Kerneuropa – flexible Methode der europäischen Integration*, „Wirtschaftsdienst” 1994, nr 10, s. 495.

² Tamże, s. 496.

³ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18 XI 1994 r.

Stwierdzenie to uznano za „strzał ostrzegawczy” wobec eurosceptycznego konserwatywnego rządu brytyjskiego. W wywiadzie udzielonym gazecie „Süddeutsche Zeitung” przewodniczący Schäuble odparł te zarzuty, wyjaśniając, iż jego partia bardziej zabiega o Wielką Brytanię niż jej grozi. Podkreślił jednocześnie, że nie można Anglików wyłączać ze współpracy w UE, a prośba o wzięcie na siebie większej odpowiedzialności za losy Unii jest skierowana do Francji⁴.

CZY „RDZENIE” JUŻ ISTNIEJE?

Według przewodniczących CDU/CSU spójna i opierająca się na aktywnej współpracy swych członków Unia nie potrzebuje awangardy w postaci „grupy twardego rdzenia”. Stworzenie takiej formacji ma sens tylko wtedy, gdy w ugrupowaniu narastają konflikty i podziały wynikające z odmienności poglądów dotyczących rozwoju integracji europejskiej. Do sytuacji takiej doszło – zdaniem Schäublego i Lamersa – na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to brak zaangażowania niektórych członków UE zagroził utrzymaniu właściwego tempa rozwoju europejskiego zjednoczenia.

Za głównego sprawcę rozłamu w Unii Europejskiej uznano Wielką Brytanię, albowiem kraj ten nie uczestniczył w kilku istotnych obszarach integracji. Autorzy „Przemyśleń...” podkreślają więc, iż Londyn nie podpisał Karty Socjalnej Unii Europejskiej, odłączając się tym samym od ustaleń Traktatu z Maastricht w zakresie prawodawstwa socjalnego. Ponadto Wielka Brytania wraz z Danią nie brały udziału w unii walutowej oraz we współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W połowie lat dziewięćdziesiątych oba kraje oraz Irlandia, Dania, Finlandia i Szwecja pozostawały jeszcze poza układem z Schengen, który zakładał stopniowe znoszenie granic w ruchu osobowym Wspólnoty. Wreszcie Dania i Irlandia nie były członkami Unii Zachodnioeuropejskiej, nazywanej od 1992 r. integralną częścią rozwoju UE.

Wymienione kraje uczestniczyły więc tylko w tych działaniach Wspólnoty, które odpowiadały ich narodowemu interesowi (strategia *à la carte*⁵). Z kolei pozostałe państwa wyróżniała aktywność we wszystkich obszarach współpracy w UE, sukcesy gospodarcze na płaszczyźnie narodowej oraz wola realizacji wszystkich zobowiązań ustalonych podczas konferencji w Maastricht⁶. Dla Schäublego i Lamersa podział na kraje zorientowane na integrację oraz stojące na uboczu jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia, iż awangarda w postaci „twardego rdzenia” już się wytworzyła.

⁴ „Süddeutsche Zeitung” z 12 IX 1994 r.

⁵ Koncepcja brytyjska, która zakłada, że państwa członkowskie mogłyby wybierać do realizacji dowolne kierunki polityki.

⁶ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 17 IX 1994.

STWORZENIE „DWUKLASOWOŚCI”

W wielu krajach koncepcja „Europy twardego rdzenia” została odebrana jako zamiar stworzenia pierwszej i drugiej ligi w UE. Umberto Bossi, w 1994 r. partner koalicyjny Silvio Berlusconi, o pomysle stworzenia grupy „twardego rdzenia” mówił wprost: „Europa jest znowu pod obcasem bloku ultranacjonalistycznego pruskiego junkierstwa i aroganckiej francuskiej klasy politycznej”⁷. Według autorów „Przemyśleń...” taka właśnie interpretacja jest jednym z wielu nieporozumień związanych z opublikowaniem dokumentu. „Grupa rdzenia” nie będzie klubem uprzywilejowanych członków Wspólnoty – zamiast dodatkowych praw spadną na nią jedynie dodatkowe obowiązki⁸.

Idea przewodniczących CDU/CSU ma więc na celu stworzenie małej grupy państw, która stałaby się motorem politycznej i gospodarczej integracji. „Stworzenie” w tym przypadku nie oznacza dzielenia Unii na dwie grupy. To podział umowny, wskazujący na fakt, iż pewne państwa chcą ciągłego rozwoju Wspólnoty, a w interesie innych leży utrzymanie lub zwolnienie tempa współpracy. Autorzy „Przemyśleń...” solidaryzują się z pierwszą grupą, twierdząc, iż właśnie jej działania są zgodne z celami UE.

Ich zdaniem jednym z głównych zadań Wspólnoty jest utrzymanie roli znaczącej siły w świecie, biorącej aktywny udział w polityce światowej, nie dającej zepchnąć się na margines takim potęgom, jak: USA, Japonia czy Chiny⁹. Cel ten może być osiągnięty jedynie przy wzmożonej aktywności przynajmniej części państw członkowskich.

Pomyłką autorów było jednak wskazanie konkretnych krajów, które miałyby tworzyć „rdzeń”. Błąd ten sprawił, że krytyka prawie z całej Europy skupiła się nie na założeniach idei „twardego rdzenia”, lecz na jego składzie.

Najbardziej pokrzywdzone czuły się Włochy i Hiszpania, ponieważ zdaniem tych państw nie doceniono ich aktywności na polu integracji. Nerwowej atmosfery w Rzymie i Madrycie nie zdołały usunąć nawet zapewnienia Lamersa, iż CDU/CSU spodziewa się rychłego wejścia tych państw do „rdzenia”. Zdaniem współautora „Przemyśleń...” wszystkie kraje Unii powinny zrozumieć, iż celem chadeckiej koncepcji jest nadanie europejskiej integracji odpowiedniej szybkości, a ich wzorowa współpraca ma być wzorem postępowania dla innych członków Wspólnoty¹⁰.

„TWARDY RDZEŃ” A „RÓŻNE PRĘDKOŚCI”

Według autorów „Przemyśleń...” we Wspólnocie liczącej piętnastu, a później ponad dwudziestu członków niezwykle trudno będzie utrzymać jedna-

⁷ „Süddeutsche Zeitung” z 12 IX 1994 r.

⁸ *Unterstützung für Europapapier der CDU/CSU*, „Handelsblatt” z 22 IX 1994 r.

⁹ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 5 X 1994 r.

¹⁰ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18 XI 1994 r.

kowe tempo integracji. Trudności te wynikają nie tylko z wielości i różnorodności poglądów państw członkowskich na integrację, ale także z ich możliwości finansowych. Niektóre kraje, ze względu na ograniczenia budżetowe, nie będą mogły w tym samym czasie, co inne spełnić określonych zadań. Silniejsze i bogatsze z kolei, nie chcąc ryzykować zwolnienia tempa procesów integracyjnych, nie powinny oglądać się na słabsze i biedniejsze. Kanclerz Helmut Kohl powiedział swego czasu, iż „[...] najpowolniejszy statek nie może określać tempa wspólnego (euro) konwoju”¹¹. Ze zdaniem tym Schäuble i Lamers zgadzają się.

W ich dokumencie „różne prędkości” jawią się jako metoda integracyjna w Unii Europejskiej z grupą państw „rdzenia” na czele. Warunkiem wstępnym dla tak funkcjonującej Wspólnoty jest zdolność państw członkowskich do osiągnięcia konsensusu w kwestii określenia wspólnych celów. Do realizacji tak wyznaczonych zadań członkowie Unii zmierzają w różnym tempie („różnych prędkościach”) zależnym od ich potencjału gospodarczego i woli kooperacji. W efekcie nawet najwolniejsze elementy Wspólnoty osiągają wyznaczone cele.

„Różne prędkości” były konsekwentnie odrzucane przez Komisję Europejską, ponieważ funkcjonowanie tej metody mogłoby zagrozić jedności Wspólnoty. Jednakże kontrowersje wokół ratyfikacji Traktatu z Maastricht oraz niepodpisanie przez Wielką Brytanię Karty Socjalnej UE zmusiły Komisję do dyskusji nad tą koncepcją. Jej odrzucenie lub przyjęcie miało być jednym z tematów Konferencji Międzyrządowej w 1996 r.

ELASTYCZNOŚĆ

Pojęcie elastyczności (giętkości) można rozpatrywać w kilku aspektach. Odnosi się ono do sytuacji, w której grupa państw zamierza poszerzyć integrację o nowy aspekt współpracy, podczas gdy inni partnerzy nie mogą lub nie chcą w tym przedsięwzięciu uczestniczyć. Elastyczność nie oznacza jednak realizacji strategii *à la carte*, lecz aktywność wszystkich członków w realizacji zadań Unii. Metoda ta zakłada więc realizację wszystkich wyznaczonych wspólnie celów z dopuszczeniem „różnych prędkości” i stosowaniem różnych środków.

Elastyczność jest także adekwatnym określeniem podejścia dominującego w procesie integracyjnym – gotowości przystosowania się do trudności jednego lub kilku państw członkowskich przez uchylanie przepisów lub wyznaczenie różnych terminów wprowadzania ich w życie¹².

Przykładem elastyczności w tym ujęciu jest przyjęcie do Unii nowego państwa z jednoczesnym wyznaczeniem okresu przejściowego. W czasie jego trwania kraj ten nie musi stosować wszystkich przepisów, przy czym UE stara się jak najbardziej ograniczyć zakres i okres trwania przyznanych ulg. Początkowo Wspólnota niechętnie uchylała przepisy, uważając to za zagrożenie dla jej spój-

¹¹ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 5 X 1994 r.

¹² J. Lambert, *Nietatwo jest działać równocześnie*, „Dialog Europejski” 1997, nr 9/10, s. 2.

ności. W miarę postępowania konsolidacji mogła pozwolić sobie jednak na większą elastyczność¹³.

Jeszcze inną definicję elastyczności przedstawił były przewodniczący Parlamentu Europejskiego Klaus Hänsch. Jego zdaniem oznacza ona „realizację wspólnie wyznaczonych celów w różnym tempie i przy wykorzystaniu różnych środków”¹⁴.

Koncepcja elastyczności przedstawiona w „Przemysleniach...” łączy w sobie elementy wszystkich wymienionych definicji. Tak więc zdaniem autorów kraje mogące iść dalej w integracji nie mogą być blokowane przez innych członków prawem weta. Równocześnie państwa Unii będące na wysokim szczeblu rozwoju powinny przewidywać margines tolerancji dla państw słabszych lub starających się o członkostwo. Chadecka elastyczność to przede wszystkim postulat wprowadzenia „różnych prędkości” jako metody osiągania wspólnie wyznaczonych celów.

Należy zaznaczyć, iż zasada elastyczności została częściowo wprowadzona już w Maastricht. Zgodą na elastyczność w Traktacie o Unii był między innymi zapis zezwalający na rozwój ścisłej współpracy pomiędzy dwoma lub wieloma krajami w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa lub w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej czy NATO. Przykładem zastosowania tak rozumianej elastyczności jest sięgająca 1988 r. współpraca pomiędzy Niemcami i Francją nie tylko w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, ale także w obszarze polityki gospodarczej¹⁵.

Następnym dowodem wprowadzenia zasady elastyczności przez Traktat z Maastricht jest zgoda na poszerzenie Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Przyjęcie tych państw oznacza bowiem wprowadzenie dla nich ulg, w tym długich okresów przejściowych.

Upowszechnienie zasady elastyczności oraz jej lepsze wykorzystanie stało się jednym z głównych postulatów niemieckich chadeków przed Konferencją Międzyrządową w 1996 r.

POSTULAT INTENSYFIKACJI STOSUNKÓW NIEMIECKO-FRANCUSKICH

Według autorów „Przemysleń...” powodzenie takich przedsięwzięć, jak pogłębienie czy rozszerzenie Unii Europejskiej jest uzależnione od rozwoju stosunków pomiędzy Niemcami i Francją. Ich zdaniem polityczna i gospodarcza współpraca między tymi państwami powinna wejść w nową fazę. Czynnikiem, który zmusza je do szukania nowej jakości we wzajemnych kontaktach, jest istniejąca sytuacja geopolityczna.

¹³ Tamże, s. 2.

¹⁴ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 22 XI 1994 r.

¹⁵ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 9 XII 1994 r.

Koniec „zimnej wojny” oraz zjednoczenie Niemiec zmieniły układ sił w Europie – wpływy wielkich mocarstw, Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego (później Rosji) zostały ograniczone na Starym Kontynencie do minimum. Sprawilo to, iż najpoważniejszymi siłami stały się tu Niemcy i Francja.

To właśnie te dwa państwa były motorem integracji europejskiej, a obecnie tworzą „centrum rdzenia Europy”, bez którego zgody nie może być podjęta żadna ważna decyzja dotycząca polityki europejskiej¹⁶. Aby formacja ta mogła się nadal rozwijać, a więc aby wzajemne stosunki zintensyfikowały się, należy rozwiązać problemy, które pojawiły się po obu stronach.

W związku z planowanym na 1995 r. rozszerzeniem Unii o kraje EFTA, a następnie o państwa z byłego bloku socjalistycznego, pojawiły się we Francji obawy, iż powstanie luźna grupa państw, w której centralną pozycję zajęłyby Niemcy.

Problem ten wiąże się z innym, o bardziej ogólnym charakterze. Po zjednoczeniu Niemiec oraz po powrocie Wschodu Europy do sfery aktywności niemieckiej polityki zagranicznej, pojawiło się pytanie (nie tylko ze strony Francji) o włączenie siły RFN do struktur europejskich¹⁷. Najbardziej czarne scenariusze przewidywały odejście Niemiec z UE oraz urzeczywistnienie przez nie koncepcji „Mitteleuropy”. Zdaniem Schäublego i Lamersa nieporozumienia te należy jak najszybciej wyjaśnić.

Nieporozumieniem jest bowiem posądzanie zjednoczonych Niemiec o ekspansjonizm. Politycy CDU/CSU zauważają, iż wola członkostwa w UE części państw postkomunistycznych w znacznym stopniu jest podyktowana pragnieniem uniknięcia zależności od Niemiec.

Zdaniem autorów dokumentu, swoją polityką Niemcy udowadniają, iż zależy im na silnej, zdolnej do działania i zintegrowanej Europie. Dalsza aktywność niemieckiej polityki powinna w związku z tym skupiać się na przyspieszeniu instytucjonalnego rozwoju Unii. Równie jasnego i zwięzłego określenia się wobec integracji europejskiej oczekują Niemcy od swojego najbliższego partnera – Francji.

W „Przemyśleniach...” autorzy wyrazili nadzieję, iż początkiem nowego rozdziału współpracy pomiędzy oboma krajami będzie ujednolicenie stanowisk w obszarze unijnej polityki gospodarczej. Schäuble i Lamers apelowali o kompromis przynajmniej w dwóch dziedzinach: polityki przemysłowej oraz prawa konkurencji. Niezbędne z ich punktu widzenia wydało się również zainicjowanie niemiecko-francuskiej dyskusji na temat długookresowych celów Wspólnej Polityki Rolnej oraz ogólnych założeń ustawy budżetowej Unii.

Przewodniczący CDU/CSU uznali również, iż przejawem nowej jakości w stosunkach niemiecko-francuskich powinno być nawiązanie dialogu, którego celem będzie usunięcie rozbieżności stanowisk obu państw w sprawie europejskiej polityki obronnej oraz stosunku Francji do NATO. Dyskusja nad wszystki-

¹⁶ *Überlegungen zur europäischen Politik*, „CDU-Dokumentation” 1995, nr 1, s. 10.

¹⁷ Tamże, s. 10.

mi wymienionymi tematami powinna toczyć się na forum specjalnych niemiecko-francuskich rad: gospodarczej, socjalnej i obronnej.

Podsumowując rozdział dotyczący współpracy w ramach „centrum rdzenia Europy”, Schäuble i Lamers stwierdzili, iż obecnie dla Niemiec – jak nigdy dotąd – dobrosąsiedzkie stosunki z Francją są sprawdzianem ich przynależności do politycznej i kulturowej wspólnoty zachodnich wartości.

ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ NA WSCHÓD

Z dzisiejszej perspektywy szczególnie interesujące są rozważania autorów „Przemyśleń...” na temat przyjęcia do UE Polski, Czech i innych państw postkomunistycznych.

Zdaniem przewodniczących CDU/CSU po zakończeniu „zimnej wojny” musi powstać stabilny ład również dla Europy Środkowo-Wschodniej. Niemcy mają w tym szczególny interes, ponieważ ze względu na swoje położenie mogą szybciej i bardziej bezpośrednio zostać dotknięte skutkami braku stabilności na Wschodzie¹⁸.

Jedynym rozwiązaniem tego problemu jest włączenie państw z Europy Środkowo-Wschodniej do zachodnioeuropejskiego systemu powojennego. Chrześcijańscy demokraci zauważają, że jeśli obszar ten nie zostanie objęty wpływem Zachodu, a brak stabilności w tym regionie zagrozi bezpieczeństwu całego kontynentu, to Niemcy będą zmuszone interweniować jako pierwsze. Jest pewne, że przedsięwzięcie to przekroczy siły RFN. Ubocznym skutkiem takich działań byłby powrót historycznej świadomości, iż polityka wschodnia Niemiec dokonywała się w przeszłości zasadniczo we współdziałaniu z Rosją kosztem leżących między nimi krajów.

Politycy CDU/CSU dochodzą ostatecznie do wniosku, iż wczesne włączenie i udział krajów postkomunistycznych w instytucjach Unii Europejskiej jest w każdym przypadku niezbędne do budowy i umocnienia ogólnoeuropejskich struktur kooperacyjnych¹⁹.

Przechodząc do bardziej konkretnych deklaracji, autorzy „Przemyśleń...” stwierdzili, iż w pierwszym etapie rozszerzenia (ok. 2000 r.) do Unii należy przyjąć pięć państw z Europy Środkowo-Wschodniej: Polskę, Czechy, Słowację, Węgry oraz Słowenię. Schäuble i Lamers są przekonani, że perspektywa rychłego członkostwa przyspieszy ekonomiczny i polityczny rozwój w tych krajach.

Dalsza część rozważań na temat rozszerzenia dotyczy już obaw związanych z tym przedsięwzięciem oraz środków przybliżających jego realizację.

Okazuje się, że proces integracji tych państw ze strukturami unijnymi będzie wymagać nie tylko wyrzeczeń ze strony samych zainteresowanych, lecz również wsparcia od Wspólnoty. Dlatego też rozszerzenie będzie możliwe jedy-

¹⁸ U. Borchardt, *Niemiecka polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa przed nowymi wyzwaniami*, „Zeszyty Niemcoznawcze” 1995, nr 1, s. 21.

¹⁹ Tamże, s. 24.

nie przez zastosowanie kombinacji różnych środków zaradczych. Należy do nich nie tylko przewidziany przez Traktaty Europejskie proces ujednolicania przepisów prawnych tych państw do przepisów Unii, ale także zmiany w obszarach wielu polityk samej Wspólnoty, przede wszystkim w rolnictwie²⁰.

Ciekawym aspektem tych rozważań jest określenie tempa integracji wymienionych państw ze strukturami Unii. W opinii przewodniczących CDU/CSU sam proces rozszerzenia nie powinien się przeciągać. Zwleknięcie z tym aktem spowoduje wzrost kosztów rozszerzenia. Biorąc jednak pod uwagę ryzyko przedwczesnego przyjęcia państw z Europy Środkowo-Wschodniej oraz znaczne trudności tych krajów na drodze politycznej i ekonomicznej transformacji, należy zadbać o to, aby poszerzenie Wspólnoty dokonywało się stopniowo oraz przez pogłębienie wzajemnej współpracy.

Schäuble i Lamers zdają sobie sprawę, iż w momencie rozszerzenia nowe państwa nie będą w pełni przygotowane do członkostwa. W związku z tym postulują wprowadzenie dla nich obowiązkowych okresów przejściowych, dotyczących tych dziedzin, w których opóźnienia byłyby jeszcze bardzo widoczne²¹.

Chadecka koncepcja rozszerzenia Unii na Wschód zakłada także zastosowanie odpowiednich środków przybliżających ten cel. Zdaniem autorów „Przemysła...” należy już w chwili obecnej:

- konsekwentnie realizować uzgodnione w Traktatach Europejskich otwarcie rynków;

- dopasowywać wzajemnie politykę handlową;

- wspierać wolny handel oraz współpracę między państwami kandydującymi;

- rozszerzyć udział państw z Europy Środkowo-Wschodniej we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa;

- realizować współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa;

- w ramach polityki wewnętrznej uwzględnić współpracę w dziedzinie polityki: migracyjnej, azylowej i wizowej oraz współpracę z Europolem²².

Autorzy „Przemysła...”, proponując członkostwo państwom z Europy Środkowo-Wschodniej, nie zapomnieli o stosunkach z Rosją. Ich zdaniem Moskwę należy zapewnić, iż Wspólnota nadal uznaje ją za ważne centrum europejskiej polityki. Pierwszym krokiem w kierunku nowego rozdziału w stosunkach z Rosją byłoby podpisanie z nią układu o partnerstwie i współpracy.

PRZYSZŁOŚĆ „EUROPY RDZENIA”

„Grupa rdzenia”, mimo że już funkcjonuje, powinna – zdaniem polityków CDU/CSU – nadal się rozwijać. Chodzi o przyjmowanie nowych członków. Poszerzanie się tego grona jest równoznaczne z jakościowymi zmianami w Unii – nowi członkowie, dążąc do członkostwa, muszą bardziej zaangażować się w pro-

²⁰ „Überlegungen...”, s. 15.

²¹ Tamże, s. 15.

²² Tamże.

cesy integracyjne oraz spełnić określone kryteria. Państwa te, wykazując się większą aktywnością w obszarze integracji europejskiej, same decydują o wstąpieniu do europejskiej awangardy.

„Rdzeń” będzie nadal się rozwijał, pod warunkiem że państwa, które są w stanie iść dalej w integracji, nie będą blokowane prawem weta przez pozostałych członków. W związku z tym Schäuble i Lamers postulują zniesienie wymogu jednomyślności Rady Unii i Rady Europejskiej, nawet w przypadku podejmowania uchwał w sprawach najważniejszych.

Błędem autorów „Przemyśleń...” było poprzestanie jedynie na zdefiniowaniu „rdzenia”. Aby nie pozostał on czystą teorią, muszą być określone zasady jego funkcjonowania. Zdaniem Rolfa H. Hassego, publicysty czasopisma „Wirtschaftsdienst”, zasad tych powinno być co najmniej kilka:

1. Należy określić kryteria, za pomocą których będzie się odbywać kwalifikacja do „silnej grupy”. Wyznaczony musi być też organ lub instytucja decydująca o wstąpieniu danego kraju do „rdzenia”.

2. Tak urządzona Unia wymaga nie tylko porządku dla „rdzenia”, ale także uporządkowania stosunków pomiędzy nim a grupą pozostałych państw.

3. Otwartość „rdzenia” nie może być pustym hasłem, lecz dającą się zrealizować możliwością, stojącą przed każdym członkiem Unii.

4. „Grupa rdzenia” nie może być przeciążona. Jeśli zadania, których realizacji będzie się podejmowała, będą nieść za sobą wysokie polityczne i finansowe koszty, to jest prawdopodobne, że państwa UE nie będą zainteresowane członkostwem w tej grupie²³.

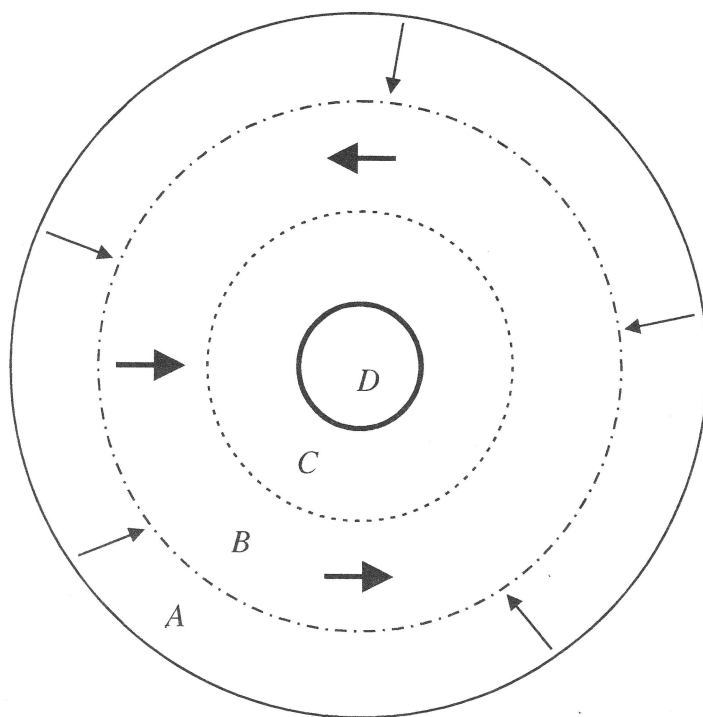
WNIOSKI

Różnorodne, zagmatwane i uwodzicielskie – tak w skrócie można określić strategię rozwoju polityki europejskiej przedstawione w dokumencie przewodniczących CDU/CSU. Największe kontrowersje wywołała propozycja stworzenia grupy „twardego rdzenia”, która została odczytana w Europie jako zamach na zasadę równouprawnienia wszystkich członków Wspólnoty.

Moim zdaniem błędy w interpretacji tej idei wynikają z jej niedopracowania i zbytnej ogólności. W celu uproszczenia i ujednolicenia koncepcji „twardego rdzenia” proponuję jej graficzne przedstawienie na podstawie schematu kół koncentrycznych (ryc.).

Mój schemat przedstawia cztery okręgi z wyraźnie wyodrębnionymi granicami. Sfera A, największa i najbardziej ogólna, obejmuje pięć państw z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej, które w dokumencie zostały wymienione jako kandydaci do członkostwa we Wspólnocie. Pięć strzałek skierowanych do wewnątrz symbolizuje dynamikę przemian gospodarczych i politycznych w tych

²³ R.H. Hasse: *Kemeuropa: Variable Geometrie – zwischen Integrationsdynamik und Spaltung*, „Wirtschaftsdienst” 1994, nr 10, s. 503.



Koncepcja „Europy twardego rdzenia” na przykładzie schematu kręgów koncentrycznych
 oznaczenia sfer: *A* – sfera państw kandydujących do UE, *B* – UE, *C* – rdzeń, *D* – centrum rdzenia;
 oznaczenia granic: — · — · — granica UE, — — — — granica UE z rdzeniem, ——— granica rdzenia z centrum rdzenia; oznaczenia strzałek: —→ państwa kandydujące do członkostwa w UE,
 → państwa UE

krajach oraz ich zgodność w osiągnięciu strategicznego celu, jakim jest wejście do Unii Europejskiej.

Zanim dojdzie do rozszerzenia, przyszli członkowie muszą przejść barierę *AB* (linia: kreska – kropka). Oznacza to realizację zadań określonych w Traktatach Europejskich, przede wszystkim osiągnięcie odpowiednich wyników makroekonomicznych oraz ujednolicenie prawa narodowego z unijnym.

Sfera *B* symbolizuje Unię Europejską z jej dwunastoma, a po 1995 r. – piętnastoma członkami. W okręgu tym układ strzałek jest nieco inny; niektórym z państw (np. Wielkiej Brytanii czy Danii) wystarcza współpraca na tym szczeblu integracji. Krążąc na dotychczasowym poziomie, chcą utrzymywać integrację gospodarczą w ramach Unii złożonej z państw narodowych. Nie są zainteresowane pogłębianiem unii politycznej oraz wprowadzaniem rozwiązań federalcyjnych. Postawę tych państw symbolizują strzałki krążące wewnątrz okręgu *B*.

Pozostałych członków (np. Niemcy czy Francję) charakteryzuje chęć rozszerzenia kooperacji o nowe aspekty integracji. W ich interesie leży więc realizacja wszystkich zobowiązań określonych przez Traktat z Maastricht, a niekiedy

nawiązanie współpracy w dziedzinach daleko wykraczających poza ramy określone w Traktacie o Unii. Działalność tych państw w sferze *B* została zaznaczona na schemacie strzałką skierowaną do wewnątrz.

Jednak wśród krajów zaangażowanych w pogłębianie integracji wyodrębnić można dwie grupy: tych, którzy ze względu na osiągnięcia ekonomiczne są w stanie przejść na dalszy poziom współpracy, oraz tych, którzy pomimo chęci i dobrej woli są zmuszeni pozostać wraz z innymi członkami w sferze *B*.

Okręg *C* to ów wyższy wymiar współpracy, który w „Przemyśleniach...” przybrał nazwę „twardego rdzenia Europy”. W jego skład wchodzi pięć krajów: Niemcy, Francja, Holandia, Belgia i Luksemburg. Wspólną cechą tych państw jest zorientowanie na integrację i zdolność do kooperacji. Ich członkostwo w „rdzeniu” ma charakter dynamiczny – uczestniczą we wszystkich obszarach aktywności Unii, podejmują wspólnie nowe inicjatywy – są motorem integracji. Aby osiągnąć członkostwo w sferze *C*, państwa te musiały spełnić określone warunki, wśród których za najważniejsze uznano kryteria konwergencji. Autorzy „Przemyśleń...” podkreślają, że „rdzeń” powinien mieć charakter otwarty i dlatego też linię podziału między nim a „resztą” zaznaczyłem linią przerywaną.

Sfera *D* to „centrum rdzenia”, czyli stosunki niemiecko-francuskie w Unii Europejskiej. To właśnie Niemcy i Francja są motorem europejskiej integracji oraz wzorem partnerstwa na wszystkich poziomach współpracy. Granicę *CD* wyznaczają więc stosunki o szczególnym charakterze – to kooperacja na najbardziej zaawansowanym szczeblu. Niepowtarzalność oraz specyfika wzajemnych relacji między Niemcami i Francją czynią sferę *D* raczej niedostępną dla pozostałych członków Wspólnoty. Stąd gruba ciągła linia oddzielająca okręg *C* od *D*.

Uważam, że cele, które przyświecają autorom koncepcji „twardego rdzenia”, są słuszne. Powstanie tej idei wiąże się z trafnym – moim zdaniem – spostrzeżeniem, iż aby nadal przyspieszać i pogłębiać integrację europejską, nie należy oglądać się na wolniejsze, słabsze ekonomicznie czy nieskore do bliższej współpracy kraje. Stąd strategia „różnych prędkości”, czyli osiągania tych samych celów w różnym czasie. Strategię tę uznaję za najważniejszy element teorii „Europy twardego rdzenia”.

U podstaw tej koncepcji leżała zatem troska o tempo i jakość europejskiej integracji, nie zaś chęć usankcjonowania niemieckiej dominacji w Unii Europejskiej. Idea była więc słuszna; jej prezentacji dokonano jednak w niezbyt udanym stylu. Moim zdaniem wymienić można co najmniej kilka powodów, dla których tekst „Przemyśleń...” został błędnie odczytany.

Jednym z nich jest to, że są one dokumentem zbyt krótkim, by w pełni przedstawić intencje autorów. W tekście liczącym (zaledwie) 14 stron, tylko półtorej strony poświęcono koncepcji „rdzenia”. Kolejna uwaga wiąże się z użyciem niewłaściwego – w moim odczuciu – nazewnictwa. Określenie „różne prędkości” może sugerować chęć wprowadzenia podziału na szybszych i wolniejszych, a więc lepszych i gorszych. Błędem okazało się także użycie terminu „twardego rdzenia”. W cytowanym już wywiadzie dla „Süddeutsche Zeitung” przewodniczący Schäuble przyznaje, iż „być może określenie «rdzeń» nie zosta-

ło trafnie dobrane, gdyż inni mogą czuć się wyłączeni. My określamy «rdzeń» w sensie magnesu, który przyciąga pozostałych”²⁴.

Pomyłką autorów było również nadużywanie terminu „Europa” w sytuacjach, gdy chodziło o Unię Europejską. Podczas lektury „Przemyśleń...” odnosi się wrażenie, że Stary Kontynent kończy się na UE. Zabiegiem tym przewodniczący CDU/CSU sugerują państwom postkomunistycznym, że nie są jeszcze krajami europejskimi.

Także moment opublikowania dokumentu (początek września 1994 r.) nie został trafnie dobrany. W środku niemieckiego przewodnictwa w Radzie, podczas narodowych wyborów i na krótko przed referendum w sprawie członkostwa w państwach skandynawskich musiano się liczyć z faktem, iż zamiast rzeczowej, powstanie tylko częściowo polemiczna dyskusja.

Już pod koniec września 1994 r. Parlament Europejski odniósł się do tez zawartych w „Przemyśleniach...”. Deputowani nie tylko odrzucili koncepcję *à la carte*, ale przyznali również, iż mniejsza część Unii nie powinna przeszkadzać większości w nawiązywaniu ściślejszej współpracy²⁵. Tak sformułowane stanowisko Parlamentu jest – zdaniem polityków CDU/CSU – akceptacją postulowanego przez nich kierunku reform w Unii Europejskiej.

WYKAZ SKRÓTÓW

- CDU – Christlich-Demokratische Union – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna
- CSU – Christlich-Soziale Union – Unia Chrześcijańsko-Społeczna
- EFTA – European Free Trade Association – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
- NATO – North Atlantic Treaty Organization – Pakt Północnoatlantycki
- RFN – Republika Federalna Niemiec
- UE – Unia Europejska

²⁴ „Süddeutsche Zeitung” z 12 IX 1994 r.

²⁵ K. Lamers, *Eindrucksvolle Übereinstimmung zwischen EP und CDU/CSU-Fraktion*, „Presdienst CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag” z 29 IX 1994 r.