

Szűcs Anita

Pragmatizmus felsőfokon – a francia államérdek kivetítése az európai integráció építésében

A francia külpolitika mindenkori elsődleges színtere Európa, a 19. század gyarmatbirodalmának fénykorában sem volt ez másképp. A második világháború után egy egész rövid, de heves vita zajlott arról, hogy Franciaország a gyarmatai felé fordulva, azokkal a brit Nemzetközösséghez hasonló gazdasági egységet alakítson ki, vagy gazdasági orientációváltást végrehajtva az európai partnerek irányába kötelezze el magát¹. Az utóbbi álláspont győzelmével Párizs számára az Európa-politika nem csak a politikai mozgástér növeléséről szólt, hanem a gazdasági kapacitásainak erősítéséről is.

A tanulmány a francia politika intézményes logikájával összhangban az Európa-politika alakulását az egyes elnökök külpolitikájának keretében tárgyalja és a gaullista eszme praktikumát a gazdasági és a politikai szál érdekérvényesítésén keresztül vizsgálja. A tanulmány célja a gaullizmus töretlen, de az egymást követő elnökök alatt mindig változó ívének bemutatása². A gaullizmus meghatározásának külön szakirodalma van, itt Serge Berstein értelmezését veszem alapul. Berstein szerint a külpolitikában de Gaulle nem koherens ideológiát követ, hanem az állami mozgástér növelésének praktikuma határozza meg a lépéseit. Ebben az értelemben a realizmus alapító atyjának, Hans J. Morgenthau politikai realizmusa jelöli ki az államfő „reálpolitikájának” kereteit.

Európa-politika de Gaulle-től Giscard d'Estaing-ig (1957-1981)

Charles de Gaulle hatalomra kerülésével az V. köztársaság félpreszidenciális rendszere új kereteket teremtett az Európa-politikának. Az európai integráció de Gaulle számára lehetőséget jelentett Franciaország kontinentális hegemoniájának visszaállítására. Európa és az európai integráció a francia államérdek érvényesítésének hatékony eszközévé vált. A Közös Piac 1957-es életbe lépésével a francia szuverenitás védelme és a francia mozgástér erősítése egyszerre történhetett. Már kormányra kerülésekor 1958. szeptember 14-én otthonában látta vendégül Konrad Adenauert, ahol megvitatták a két állam együttműködésének lehetőségeit.³ A tábornok hármas Európa-koncepciója kifejezetten a hidegháborús tömbpolitika fellazítását, a bipolaritás keretein belül a francia mozgástér szélesítését szolgálták. Az intézményi szerkezet az „államok Európája,” a francia szövetségi rendszer alakításában pedig az „európai Európa” és az „Atlanti-óceántól az Uralig terjedő Európa” koncepció jelölte ki az integrációt érintő politikai keretet. Az „államok Európája” a klasszikus hatalmi egyensúlyi rendszer intézményi leképeződése volt. A gaullizmus pragmatikus jellege mutatkozik meg abban a látszólagos ellentmondásban, hogy az állami szerep megerősödését propagáló de Gaulle alatt a szupranacionális nagypolitikák kialakulását

¹ Lynch, Frances (1984): „Resolving the Paradox of the Monnet Plan: National and International Planning in French Reconstruction” *The Economic History Review* Vol. 37, No. 2 (May, 1984), pp. 229-243

² bővebben ld. Berstein: *Histoire du gaullisme*. Perrin: Paris. 2001.

³ Ez volt a két államférfi első találkozása. Adenauer volt az egyetlen államfő, akit de Gaulle saját otthonában látott vendégül. A tábornok már ekkor kifejtette, hogy „minden európai konstruktív intézménynek a Németország és a Franciaország közötti szoros együttműködés lehet az alapja.”

Franciaország nemhogy akadályozta volna, de több esetben előmozdította. A francia Európa-politikában ebben az időszakban két francia kezdeményezés – a Fouchet tervek és az üres székek politikája – mutatja a kormányközi mechanizmus melletti elkötelezettséget. Az elkötelezettség nem az kormányközi együttműködés eszméjének szólt, hanem a francia *raison d'État* (államérdek) multiplikálásának primátusát jelentette.

A közös agrárpolitika, a versenypolitika, a kereskedelmi politika, az iparpolitika, az Európai Bíróság joghatóságának kiterjesztése az alkufolyamatokban Franciaország számára lehetővé tették, hogy szuverenitásának a többségi döntéshozatal elve szerinti részleges feladásával a francia érdekek érvényesítését a francia kapacitásokat meghaladó mértékben érvényesítse. 1963 után, a francia-német tengelyben a Németországgal együtt alkotott súlya a minősített döntéshozatalban elégségesnek bizonyult. A gaullizmus az államok Európája koncepcióban nem a kormányközi mechanizmushoz, hanem az állami mozgástér növeléséhez ragaszkodott.

Az „európai Európa” koncepció a nyugati blokkon belül olyan francia vezetésű európai együttműködés kiépítését kezdte meg, amely lehetővé tette, hogy Franciaország mozgástere kapacitásai fölött bővüljön. Az V. köztársaság Európa-politikája nem a második világháború után hagyományosnak mondható brit, hanem az 1956-os szuezi válság óta egyre szorosabbá váló német kapcsolatot tette meg az Európa-politika sarokpontjává. A szövetségi kapcsolatrendszer átalakulását a francia hatalmi érdekek maximalizálásának sürgető igénye mozgatta. De Gaulle mindent megtett, hogy távol tartsa a briteket az európai integrációtól. Ennek legfőbb oka az 1950-es években modernizálódott tőkeerős francia mezőgazdaság támogatási rendszerének és a francia termékek európai piacának biztosítása volt. Elsősorban a Nemzetközösség preferenciális rendszere miatt kért derogációk miatt aggódott, egészen addig nem támogatta a brit csatlakozást, amíg a közös agrárpolitika finanszírozásának részleteiben végleges döntés nem született. Ha Nagy-Britannia azelőtt belép, hogy a KAP finanszírozási egyezményeit megkötik, akkor valószínűleg Németország mellé áll, hogy blokkolja a francia javaslatot.

A brit és francia érdekek divergenciájával párhuzamosan a német-francia érdekek az 1956-os szuezi válság utáni tendenciának megfelelően tovább közeledtek. A közeledésnek újabb lökést adott az 1961. augusztusában kirobbant berlini válság. Az Egyesült Államok válasza lassú és bizonytalan volt, megerősítve de Gaulle és Adenauer félelmeit, hogy az európai biztonság biztosítását nem lehet kizárólag az amerikaiakra hagyni. Az amerikaiak és a britek Hruscsov megbékítése érdekében hajlandók lettek volna engedményeket tenni, ami Adenauert aggodalommal töltötte el. De Gaulle a berlini válság kezelésében az amerikaiakkal szemben Adenauer mellé állt. A szövetség megerősítéseként 1962. júliusában Adenauer Franciaországba látogatott – az első kancellár volt a II. világháború után. A hat napos látogatás tetőpontja július 8-án volt, amikor a két államférfi a Rheims-i katedrálisban misét hallgatott, miután a városon kívül megtekintették a német és a francia csapatok felvonulását. Az 1813-as lipcsei csata óta először fordult elő, hogy a német és a francia csapatok egy oldalon álltak⁴. Szeptemberben de Gaulle vizionozta a látogatást, és a francia-német kapcsolatokat az 1963. januári Élysée-szerződés intézményesítette. Állam és kormányfői szinten kétfévente, miniszteri szinten pedig rendszeresen egyeztetett a két állam az európai kérdéseket érintő ügyekben. Az Élysée-szerződéstől kezdve a francia-német együttműködés vált az európai integráció intézményesült motorjává.

⁴ A lipcsei ún. népek csatája, az első világháborúig a legnagyobb ütközet, 1813 október 16-19 között zajlott le. I. Frigyes Ágost szász király seregei ugyan a csata elején Napoléon mellett harcoltak, de a vereségek hatására okt. 17-én dezertáltak.

De Gaulle számára az integráció lényegét a francia mozgástér növelésének a lehetősége jelentette. Elnöksége elejétől az „államok Európája” koncepció, a szupranacionális helyett kormányközi alapon együttműködő Hatok tűnt az eszme megvalósításának legkézenfekvőbb eszközének. Két kísérletet tett az államközi mechanizmus megerősítésére. A Fouchet-terv sikertelennek bizonyult, az ún. „üres székek politikája” ideiglenes sikert hozott.

1960-ra mind nyilvánosan, mind magánbeszélgetései során de Gaulle már nem csak a hat kormányfő rendszeres találkoztóját sürgette, hanem egy titkársággal rendelkező „állandó bizottság” felállítását, amely politikai, védelmi és kulturális téren koordinálja a politikákat. 1961 februárjában de Gaulle „közelebbi politikai együttműködésre” vonatkozó javaslatát Párizsban a Hatok csúcstalálkozón vitatták meg. A megbeszélés eredményit Christian Fouchet vezetésével az ún. Fouchet-bizottság hivatott összefoglalni és konkrét javaslatok formájában a Hatok elé terjeszteni. Az európai államok – mivel Franciaország elutasította, hogy a NATO-ra vonatkozó kitéttel kiegészítse a tervet – nem támogatták a kezdeményezést.

A másik határozott kormányközi elemeket propagáló külpolitikai lépés az „üres székek” politikájaként vált ismertté. A tagállamok előirányozták, hogy az Európai Gazdasági Közösség Tanácsának hatásköre bővüljön, illetve az előirányzat szerint a többségi döntéshozatalra tértek volna át. A közös agrárpolitika jelentette a közösség legnagyobb kiadási tételét, amelyből a franciák jelentős mértékben részesültek. De Gaulle, amíg megnyugtató megállapodás nem születik a finanszírozási kérdésekről, nem kívánta szűkíteni a francia mozgástérét, meg akarta tartani az egyhangúság elvét. A szupranacionális iránynak gátat vetve 1965 júniusában a közös agrárpolitika területén válságot provokált. Tiltakozásul a közösségiesítés ellen, Franciaország a Tanácsban hét hónapig szüneteltette munkáját. 1966-ban a patthelyzetet a luxemburgi kompromisszum oldotta fel, amely lehetővé tette egy állam számára, hogy ha „alapvető érdekeit” sérülni látja, az egyhangúság elve szerint döntsenek a tagállamok.

A gaullizmus továbbélését annak a francia kapacitások erősítésére és a mozgástér szélesítésére koncentráló pragmatikuma biztosította. Az új elnök, Georges Pompidou éveken át de Gaulle hűséges politikai szövetségese és bizalmasa volt, az utolsó évben a viszony köztük a nyílt ellenségeskedésig romlott. Az Európa-politika kapcsán de Gaulle öröksége, ha nem is változatlan formában, de megmaradt. Pompidou folytatta a gaullista irányvonalat, de a stíluson változtatott: jóval európaibb és sokkal atlantizmus-ellenesebb külpolitikát folytatott. Európa iránti retorikai elkötelezettségét nem saját külpolitikai értékeivel, inkább megválasztásának körülményeivel és a francia politikai erők összetételével magyarázhatjuk, kormányából sokan a szupranacionális Európa-hívei voltak.

Az 1969. decemberi hágai konferencián Pompidou megfogalmazta a Közösség céljait: „*tökéletesítés*,” ami a francia diplomácia számára a finanszírozási szabályozás véglegesítését jelentette, „*mélyítés*” és „*bővítés*”, ami a brit, dán, ír és norvég csatlakozási kérelmek elbírálására utalt. A francia prioritás a közösségi politikák finanszírozásának véglegesítése volt. Pompidou a hágai csúcson ragaszkodott ahhoz, hogy a költségvetésről szóló tárgyalásokat kössék össze a bővítés és a monetáris integráció kérdésével. A brit csatlakozás nem kezdődhetett meg addig, míg a tagállamok meg nem állapodtak a közösségi politikák finanszírozásában. A tárgyalások lassan haladtak, mivel a tagsághoz Franciaország további feltételeket szabott. A francia preferenciák között szerepelt, hogy Nagy-Britannia az átmeneti időszak után járuljon hozzá nagyobb mértékben a közösségi költségvetéshez, a briteknek a közösségi áruk előtt a tagság első napjától meg kell nyitni a brit piacot és a „közösségi preferenciát” alkalmaznia kell. Amint Edward Heath angol miniszterelnök ebbe beleegyezett, a belépés elé a franciák nem gördítettek akadályt.

A hágai találkozón a roskadozó nemzetközi monetáris rend keltette válságokra válaszul a mélyítésről való gondolkodás a gazdasági integráció és a politikai együttműködés irányába is elindult. A gazdaság területével a Werner-bizottság, a politikai együttműködéssel a Davignon-

bizottság foglalkozott. A gazdasági integráció mélyítése az 1970-es évek legelején időszerűvé vált. A francia elnök prioritása a nemzetközi monetáris rendszer válságának kezelése volt, Európa-politikájának napirendjét részben a roskadozó Bretton Woods-i nemzetközi gazdasági rend, részben az európai intézmények erre adott válaszai határozták meg. 1969-ben a frank leértékelésével könnyített a német márkára nehezedő nyomáson, de nem kívánta árfolyamaikat egymáshoz igazítani. 1971-ben, amikor Nixon elnök felfüggesztette a dollár aranyra, vagy más tartalékeszközre válthatóságát, Pompidou és pénzügyminisztere közös európai frontot hívott életre a nemzetközi gazdasági rend összeomlásának kivédésére. Pompidou nagyszabású tervei – egy európai „Bretton Woods” létrehozása ugyan a két pénzügyminiszter – a német Karl Schiller és a francia Valéry Giscard d’Estaing - között kiobbant viták miatt el sem kezdődött, de a francia elnök az európai tagállamok képviselőiben elérte, hogy a Nixon által kivetett 10%-os importvámot az Egyesült Államok eltörölte.

A gazdasági együttműködés alapjait illetően komoly véleménykülönbség volt a németek és a franciák között. A francia hatalmi fölényt mutatja, hogy gazdasági kérdésekben a jóval erősebb gazdasági kapacitásokkal rendelkező Németországgal szemben a francia álláspont győzedelmeskedett. A gazdasági együttműködésnek nem a gazdaságpolitikák, hanem a franciák által preferált monetáris politika összehangolásával kellett megkezdődnie. A Werner bizottság ennek részleteit dolgozta ki. Pompidou személyes sikerei közé tartozott az ECOFIN, a tagállamok pénzügyminisztereinek rendszeres félévenkénti találkozásának bevezetése. Pompidou számára az európai együttműködés a világ gazdaság árfolyamingadozásai elleni védelmet kellett megteremtse. 1972-ben Bázelen az európai Központi Bankok képviselői létrehozták az Európai Árfolyam Mechanizmust, amely „valutakígyó” néven vált ismertté. A politikai együttműködés mélyítése kérdésében a Davignon-bizottság a Fouchet-terv szerényebb változatával állt elő. A külügyminiszterek kétszer egy évben találkoztak, hogy koordinálják a tagállamok külpolitikáját. A politikai együttműködés kérdését a Párizsban 1972-ben megrendezett csúcstalálkozón tárgyalták tovább. A franciák számára két sikerrel zárult, az egyik a költségvetési főösszeg tervezett növelése, a másik a Regionális Fejlesztési Alap (FEDER, 1975) felállításának terve. Az alap a költségvetés 4,8%-át tette ki és Franciaország is részesült a támogatásokból.

Pompidou az „államok Európája” koncepció jegyében 1973 augusztusában felkarolta Jean Monnet tervét az „európai unió” felállításáról.⁵ Monnet tervének intézményes pilléreit egy választott európai parlament és egy európai ideiglenes kormány alkotta volna. Pompidou és Brandt egyformán lelkesedtek, de Pompidou-nak különösen tetszett az Európai Unió elnevezés. 1973. október 31-én Pompidou a francia kormány előtt tartott beszédet arról, hogy szükség van az ideiglenes európai kormány felállítására.⁶ Sürgette, hogy az első találkozót még 1973 vége előtt tartsák meg. 1974-ben a Közösség mindhárom nagy államában állam- ill. kormányfő váltás volt⁷, a tervet a következő francia elnök, Giscard d’Estaing alatt 1974. szeptember 14-én az Elysée-palotában tartott informális találkozón fogadták el. Giscard kérésére az ideiglenes kormány helyett az új intézmény az Európai Tanács nevet kapta. Monnet tervének folytatását, a választott Európai Parlament felállítását szintén Giscard tűzte napirendre.

Európa az maradt a következő elnök, Valérie Giscard d’Estaing számára, ami de Gaulle-nak volt. A francia érdekek kiteljesítésének színhelye. Külpolitikáját meghatározta a de

⁵ Jean Monnet: Emlékiratok. BGF-KKK: Budapest. 2004.

⁶ Az európai ideiglenes kormány Jean Monnet javaslata volt. Emlékirataiban érzékletesen írja le azt a miliőt, amelyben végigutazta az európai fővárosokat és tervének pozitív fogadtatását.

⁷ VGE (Franciaország), Helmut Schmidt (Németország), Harold Wilson (Nagy-Britannia)

Gaulle-énál erősebb atlantizmus és a szoros német partnerség. Helmut Schmidttel, a német kancellárral nemcsak munkakapcsolatot, de személyes jó barátságot is ápolt. A *mondializmus* az Európa-politikában is megjelent. A napirend alakítással való mozgástér szélesítésének, az államérdek intézményrendszeren keresztül történő multiplikálásának iskolapéldája az 1975-ös loméi egyezmény. A 46 afrikai fejlődő ország és az EK között született megállapodás nyomán a Közösség által nyújtott segélyek a francia ajkú Afrika irányba áramlottak. A gaullizmus szellemében az új elnök a gazdasági integráció mélyítését a francia mozgástér növelésével összhangban kezdte meg. Giscard számára az Európa-politika elsődleges, égető kérdése az új nemzetközi gazdasági világrend válságaira adott válasz volt. Egyrészt Michel Jobert, francia Európa-ügyi miniszter francia vezetéssel, a Washingtonba összehívott találkozó helyett közös, európai álláspont kialakítását sürgette az OPEC-kel szemben. Másrészt a gazdasági integráció mélyítése is a francia gazdaság védelmét kellett szolgálja a megújult nemzetközi monetáris rendben. A frank erősen ingadozott a spekulációk miatt, majd 1976-ban elhagyta a valutakígyót. A gazdaságpolitikák különbözősége miatt az egyeztetések nehezen haladtak. A hidegháborús logika által létrehozott különleges helyzetet és a francia hatalmi túlsúlyt mutatja, hogy gazdasági kérdésben a nála erősebb kapacitásokkal rendelkező Németországgal szemben a francia kezdeményezés dominált. Az Európai Árfolyam Rendszer és Mechanizmus létrehozásával a Közösséget elszigetelték a Japán és Egyesült Államok által kiváltott monetáris fluktuációtól. Mikor 1978 szeptemberében Giscard és Schmidt titokban Aachenben találkozott, hogy a terv részleteit egyeztessék, Giscard erőteljes képen szimbolizálta: Nagy Károly szelleme felettük lebegett. A költségvetési hozzájárulás újratárgyalásába a franciák Giscard alatt sem mentek bele. Margaret Thatcher kezdeményezéseit Giscard 1979-ben napirendre sem engedte tűzni. Mielőtt hozzányúlhattak a költségvetéshez, a franciák döntést akarnak a számukra legérzékenyebb területen, a közös agrárpolitika területén. A franciák és a németek emelni akarták mezőgazdasági termékeik árát, azonban a luxemburgi kompromisszum értelmében a britek vétót emelhetek volna.

François Mitterrand Európa-politikája (1981-1995)

Az gaullista külpolitikai orientáció François Mitterrand hatalomra kerülésekor került szembe a legnagyobb kihívással. A szocialista elnök folytatta a de Gaulle által megkezdett utat, a külpolitikai együttműködés alapjává az önálló, NATO-val együttműködő, de attól független európai biztonságpolitikát tette. Az európai igényt Ronald Reagan 1983-ban bejelentett Csillagháborús – az antiballisztikus rakéta rendszer kiépítését célzó – terve teremtette meg.⁸

Elnökségének elején szinte minden területen baloldali fordulatot hajtott végre, de nem ez jelentette az Európa-politikában a valódi változást. A szocialista kísérlet egész rövid életű volt. Közvetlenül elnöksége elején neo-keynesiánus gazdaságpolitikája miatt a frankot egymás után le kellett értékelni, a nemzeti valuta kilépett az Európai Monetáris Rendszerből. Mitterrand tehát választásra kényszerült a gazdaságpolitikája és az EMU között. az európai egység megteremtése mellett tette le voksát feláldozva néhány miniszterét⁹ a Közös Piac oltárán. Európa-politikájában nem csak a stíluson, de a hatalmi egyensúly koncepción is változtatott. A Közösséget a világ gazdaság és világpolitika formálójaként szerette volna látni, így az innovációs kapacitás erősítésére – különösen az információs technológia területén – közös tudományos, technológiai kutatási teret hozott létre a keretprogramok elindításával.

⁸ Vincze Hajnalka: Franciaország: a nagyhatalmi illúzióktól az ambíciók "európaizálásáig"

Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben. - (Budapest: Teleki L. Alapítvány 2005) p. 159-204.

⁹ Michel Jobert külkereskedelmi miniszter 1981-83, Jean-Pierre Chevènement, kutatási, illetve ipari miniszter, 1981-83.

Mitterrand az erős Európa (*l'Europe puissance*) megteremtésében nem az ellensúlyozásra, hanem az állam hatalmának az integráció mélyítésén keresztül multiplikálására helyezte a hangsúlyt. A gaullizmus eszméje bár stílusában – az V. köztársaság történetében itt a legnagyobb mértékben – változott, lényegében maradt a francia államérdek érvényesítésének eszköze. Első elnöki ciklusában nagyobb hangsúlyt kapott az integráció gazdasági mélyítése. Az európai államok az 1970-es évek válságsorozatának hatására stagnáló gazdasággal és magas munkanélküliséggel néztek szembe. Ennek megoldására Mitterrand a növekedés külső forrását az intraregionális kereskedelem megerősítésében, az egységes piac létrehozásában látta. 1984-ben felkarolta az Európai Unió megteremtéséről szóló Spinelli-tervet.

A mélyítés egyik kerékkötője Nagy-Britannia volt. 1982-ben Mitterrand a Falkland válság alatt támogatta Thatcher-t az argentinokkal szemben, így a francia alkupozíciók javultak, amikor erősíteni kívánta a Közösség pénzügyi forrásait. Az erős Európa saját forrásainak növelését tette a brit költségvetési hozzájárulás (*rebate*) rendezésének feltételévé. Az 1984 június 24-26-ai Fontenbleu-i találkozó meghozta a francia sikert. Az ÁFA bevételeket növelte, a nemzeti jövedelemmel arányos befizetéseket megszavazták. A Közösség bevételei (ezzel együtt a KAP alapja) növekedtek, lehetővé téve a nagyobb arányú közösségi beruházások finanszírozását. Fontenbleu tisztázta azokat a technikai kérdéseket, amelyek eddig blokkolták az integrációt: a költségvetés körüli vitát és a spanyol-portugál csatlakozás kérdését. A Mitterrand által felkarolt Spinelli-terv alapján a politikai együttműködés mélyítésének előkészítése is megtörtént. Fontenbleu-ban Mitterrand és Kohl tanácsadói között titkos találkozó eredményeként létrejött a Dooge-bizottság, amely feladata az intézményi reformokra való javaslatlással volt¹⁰.

1984 decemberére Mitterrand erős támogatásával kinevezték a francia gazdasági- és pénzügyminiszter (1981-1984) Jacques Delors-t, az Európai Bizottság élére. A politikai és gazdasági előrehaladást a tagállamok támogatták, saját miniszterei azonban ellenezték. Tanácsadói javaslatára két részre bontotta a javaslatot, a gazdasági részeket vette előre, míg javasolta, hogy az ambiciózusabb intézményi változásokat igénylő részeket vitassák meg a következő öt évben. A gazdasági lépések az Egységes Európai Okmány 1986-os életbe lépésével nem álltak meg. A Bizottság, és a francia-német tandem megegyezett a monetáris unió irányába való elmozdulásról. Első elnöksége az Élysée szerződés 25. évfordulójának megünneplésével sikeres Európa-politikát zárt.

A hidegháború vége Mitterrand második elnökségének (1988-1995) első éveire esett, Franciaországot a hatalommegoszlás változásával a német egység szembesítette. A francia-német „motor” közötti érdekközösségen nyugvó együttműködés átalakult, az 56 millió lakossal rendelkező Franciaország a 80 milliós Németországgal került szembe. Németország területe, népessége növekedett, miközben a német egység előidézte gazdasági válság veszélybe sodorta az egységes belső piac által elért eredményeket. Mitterrand elhíresült mondása, miszerint „*egész addig támogatom a német egységet, míg az lehetetlen*” jól mutatja a francia dilemma mélységét. Miközben Franciaország világhatalmi vezető szerepét folyamatosan biztosítani kellett, Németország ellenőrzésének egyetlen útja maradt: ha sikerül az egyre szorosabban együttműködő Európában tartani. A németekkel szembeni francia gazdasági, politikai pozíciók erősítése csak az együttműködésen keresztül valósulhatott meg. A nagy államok közötti alkuk egyre nehezebben tükrözték a francia érdekeket, így a mélyítés élére állva, a mélyítést a francia érdekek mentén végrehajtva Mitterrand számára a francia államhatalom multiplikálása eredményesebbnek bizonyult. A

¹⁰ A Dooge-bizottság 1985 márciusában a brüsszeli csúcstalálkozón mutatta be javaslatait, ahol el is fogadták. A javaslat növelte az Európai Parlament hatáskörét az együttdöntési eljárás bevezetésével, az Európai Tanácsot közösségi intézményként ismerte el és megkezdte az Európai Unióról szóló új szerződés előkészítését.

francia hatalmi súly megőrzése az erős Európa (*l'Europe puissante*), azaz a közösségiesedés prioritása mentén haladt előre.

Az európai integrációt érintő intézményi változások terén megkezdték az Európai Unió szerződés megkötésének előkészítő munkálatait. 1992. szeptemberében a franciák csekély többséggel (417.000 szavazattal, 50,81%) megszavazták a maastrichti szerződést, melyben nem a Németország feletti ellenőrzés lehetőségét, hanem saját életük korlátozását látták. Mitterrand-nak különösen a Spinelli-terv egyik aspektusa tetszett ~~nagyon~~, a „kétsebességes Európa,” amelyet egyetlen állam vétója sem blokkolhat. A formálódó többsebességes Európa kemény magját a módosuló, de működő francia-német partnerség alkotta. A német egység támogatásáért cserébe Mitterrand a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozását kérte. A franciák számára elemi érdek volt az egyre erősödő német valuta kontrollálása, mert az egységes piaccal az intraregionális kereskedelem egységes valuta nélküli árfolyamkockázatát csökkenteniük kellett. A francia elnök offenzívát indított a saját valutával rendelkező „európai konföderáció” létrehozásáért. A német alkupozíciók javulását mutatja, hogy a monetáris integráció a makrogazdasági mutatók kiegyenlítődsét szabta a valutarendszer működésének feltételül. Mitterrand Európa-politikája koronájaként gondolt a maastrichti szerződésre, amellyel kijelölte a mélyítések irányával együtt a francia államérdek és kapacitások multiplikálásának irányát is. Az alkupozíciók változásának szimbolikus jele, hogy a Stabilitási (és Növekedési) Paktumba a „növekedés” szó utólag, francia nyomásra került be, míg a megfogalmazott kritériumok között nem szerepel a franciák számára oly fontos növekedésösztönző intézkedés.

Franciaország számára a bővülések – főként a keleti irányba történő bővülések – kettős aggodalomra adtak okot. A bővüléssel a Hatok alatt meglévő túlsúly fellazult, a két nagyállam együttes döntése egyre kevésbé volt elegendő a közösségi politikák formálására. A francia érdekek mentén fejlődő Európa kialakításához Párizsnak meg kellett változtatnia érdekérvényesítési technikáit, a hatalmi kapacitások mellett a konszenzusépítő, napirend-befolyásoló „kisállami” eszközöket egyre nagyobb arányban kellett alkalmaznia. Annál is inkább, mivel a francia gazdasági kapacitások Németországhoz viszonyított gyengülése ellen a francia politikai elit továbbra sem a belső gazdaságszerkezeti átalakulások irányába lépett. A német egyesülés gazdasági válsága az egységes piacon keresztül tovább szűkítette a francia exportot, korlátozva a növekedés külső forrásait. További aggodalomra adott okot a német hatalmi súlyok és érdekszféra növekedésével a német önkorlátozó hatalmi politika változásának lehetősége. A két folyamat együttese a változó geometria elve (*l'Europe à géométrie variable*) alapján történő megerősített együttműködések mentén történő mélyítést emelte a francia prioritások élére. A német partner támogató volt, amennyiben a gazdasági együttműködés iránya a német prioritások mentén halad¹¹.

A politikai integráció alapja a második pillérbe foglalt közös kül- és biztonságpolitika lett. A vívmányok megőrzése érdekében a franciák ragaszkodtak a pillérszerkezet kialakításához, Mitterrand a már de Gaulle előtt kialakuló két fejlődési irányt erősítette meg. Mint fentebb említettük, két külön csomagban tárgyalta a politikai és a gazdasági integráció mélyítését, amely a maastrichti szerződésben a bel- és igazságügyi együttműködéssel kiegészülve a hármas pillérszerkezetben öltött testet. Bár Mitterrand (még 1984-ben) a Nyugat-Európai

¹¹ A francia-német szembenállás, a stabilitási paktum fellazítása ezen a téren egészen a 2000-es évek végéig lassította a gazdaságok harmonizálását. A 2007-es másodlagos jelzálogpiaci válság, majd az abból kialakuló európai szuverén adósságválság teremtette meg az a nemzetközi ösztönző keretet, amely a mélyítés irányát kijelölte. A közösség válságkezelő mechanizmusának fokozatos, kis lépésekben történő kiépítése 2012-re létrehozta a fiskális unió és a bankunió alappilléreit, illetve napirendre került a tőkepiaci unió kialakítása. A hármas intézményrendszer rakhatja le az európai gazdasági kormányzás alapjait, amely Franciaország megoldást nyújthat a versenyképesség problémájára is.

Unió reaktiválásán kezdte meg az Egyesült Államok melletti biztonsági együttműködés kialakítását, a kezdeményezés az 1993 november 18-án életbe lépett Maastrichti szerződésben teljesedett ki. A biztonság- és védelempolitikán keresztül, a NATO-val összhangban a humanitárius és békefenntartó feladatok kialakításával kezdték meg az önálló védelmi arculat kidolgozását. A politikai mélyítés biztonság-, védelmi és külpolitikai intézményrendszereiben a francia katonai kapacitások németekkel szembeni dominanciája nem változott. A brit partnerség a bilaterális, és nem a közösségi mélyítést helyezte előtérbe. Franciaország kezdeményezései hosszú távon a NATO-val kompatibilis, önálló védelmi kapacitások kiépítésének irányába mutattak, a francia globális katonai és politikai jelenlétet erősítették a közösségi kapacitások. A mélyítésnek új irányt adtak az új típusú biztonsági kihívások (a nemzetközi terrorizmus, környezeti biztonság), amely Franciaországot erőteljesen érinti. Az Európai Közösség országai között jelentős viták voltak az 1991 telén zajló öbölháború miatt, az olaszok és a hollandok nyíltan felszólaltak Bagdad bombázásakor. A francia szuverenitás multiplikációja, a francia hatalmi kapacitások projektálásának íve kirajzolódik az integráció fejlődésén.

Jacques Chirac Európa-politikája, 1995-2007

Jacques Chirac a de Gaulle utáni fiatal nemzedék tagjaként jelentős kormányzati tapasztalatokkal rendelkezett. Giscard és Mitterrand alatt miniszterelnökként jól ismerte a gaulleizmus eszméjét és hatalomgyakorlási technikáját. Köztársasági elnökként a külpolitikában az ő feladata lett volna a kibontakozó új világrendben Franciaország hatalmi érdekeinek és azok érvényesítési eszköztárának újraértékelése. Elnökségének két ciklusa a francia külpolitikai mozgástér beszűkülését, az állam Unión belüli fokozódó elszigeteltségét eredményezte. Európa-politikáját a számos francia kezdeményezés ellenére szokás az inaktivitás és bénultság éveiként értékelni¹² Chirac elnökségének napirendjét a keleti bővítések, az Unió mélyítése és a nemzetközi biztonsági kihívások uralták. Első elnöksége a német-francia partnerség egyik első, komolyabb mélypontját hozta el.

Az első külpolitikai dosszié, amivel megválasztása után szembe került, a délszláv válság volt, *amely kész helyzet elé állította*. A dayton-párizsi békeszerződések (1995 dec. 14.), az ENSZ békefenntartóként a térségben állomásozó francia katonák és a formálódó európai biztonságpolitikai kapacitások ellenére Chirac nem állt a válság rendezésének élére, nem kovácsolt politikai tőkét a közös kül- és biztonságpolitika mélyítéséhez. A boszniai válság rendezését az Egyesült Államok politikájának változása tette lehetővé. Míg Mitterrand a szlovén és horvát függetlenség elismeréséért az EMU kialakításának támogatását kapta Németországtól cserébe, Chirac nem bővítette a francia mozgásteret, a válság kapcsán nem erősítette az európai védelmi kapacitásokat.

Jacques Chirac elnökségének egyik kiemelt napirendi pontja az Unió keleti bővítése volt, mintegy második sokként a német egység megteremtése után. A franciáknak ambivalens viszonyuk volt a hagyományosan német érdekszféraként számon tartott kelet-közép-európai államok tagságával kapcsolatban. A német hatalmi súly megnövekedését, a „Mittleeuropa” koncepció újjáélesztését látták benne, bár a Közép-Kelet-Európai államok számára a Németország felé való elköteleződés nem volt automatikus. Míg a német egység esetén Mitterrand a folyamat élére állva tudott profitálni az eseményekből, Chirac viszonya feszült maradt a térség államaival. A csatlakozási tárgyalások alatt Chirac előszeretettel hangsúlyozta

¹² Frédéric Charillon, *Peut-il encore y avoir une politique étrangère française ?*, in *Politique étrangère* 2002/4, pp 915-929. Lequesne, Christian: *La France dans la nouvelle Europe – assurer le changement d'échelle*. Paris: Presses de Sciences Po. *L'agenda diplomatique du nouveau président*. Études de l'Ifri, avril 2017

a csatlakozás veszélyeit a lehetőségekkel szemben, amelyet a tagságra váró államok nehezményeztek. A nagykörös bővítés (ún. „regatta elv”) lehetőségével nehezen egyezett ki. Két világos prioritást fogalmazott meg, mielőtt támogatná a kelet-európai államok feltételét. Elődeihez hasonlóan a bővítés feltételül a mélyítést szabta: a Bizottság maradjon 12 tagú, illetve Miniszterek Tanácsában a tagállami szavazatok számát ne csak a lakosság számához, hanem az egy főre eső GDP-hez és a költségvetési hozzájárulás mértékéhez kössék. A 2003-as iraki háború alatt támadt megosztottság sem lendített a kapcsolatokon¹³. A török csatlakozásból a francia elnök nem csinált kulturális kérdést, Európa számára szigorúan földrajzi koncepció volt, amelyben Törökország a britek potenciális ellensúlya lehetett volna, illetve a török kapacitások a KKBP megerősítésében fontos szerepet játszhattak volna. Az 1997-es amszterdami szerződés és az „amszterdami maradékok” tárgyalására összehívott 2000-es nizzai szerződés kapcsán Chirac az intézményi működés Maastricht utáni megszilárdítására helyezett hangsúlyt. Amszterdamban a francia prioritás az ún. *megerősített együttműködés* beépítése volt. A tárgyalások az intézményi szerkezet kialakításáról szóltak, itt a mélyítés feltételül szabott célokért állt ki.

A francia-német fél rivalizálása miatt az integráció lassan, nehézkesen haladt előre. Kancellársága utolsó évet töltő kereszténydemokrata Helmuth Kohl (-1998) és Chirac kapcsolata feszült és ellenséges volt. Nyilvános viták sorozata és a két állam közötti érdekellentétek előtérbe helyezése (az 1998-as EKB elnökjelölt körül kirobbant vita¹⁴, a KAP reformjának vitája, illetve az, hogy Franciaország a nizzai szerződés tárgyalásán megakadályozta Németország szavazati súlyának növelését a Tanácsban) blokkolta a két állam közötti együttműködést. Az akadozó partnerségben, a szocialista Gerhard Schröder kancellárrá választása után, 2001. januárjában következett be komoly fordulat, amikor az elzászi Blaesheim városában közös francia-német munkadokumentumot dolgoztak ki az integrációs kérdések közelítésére. Az új korszakot jelzi, hogy 2002-ben már francia-német megállapodás előzte meg Tizenötök a bővítés finanszírozásáról szóló döntését. A két állam közös álláspontját együtt képviselte. Chirac ígéretet tett a KAP reform 2013-ig történő kidolgozására és belement azokba a változásokba, amiket Nizzában elutasított. A 2003-as iraki válság hozta igazán újra közel a két államfőt. Az aktivizálódó francia-német motor szoros együttműködését mutatja, hogy az olasz elnökség alatti brüsszeli csúcstalálkozón Chirac – Schröder előzetes tudtával és beleegyezésével – a német kancellár nevében beszélt. 2003. decemberében az EMU a Stabilitási Paktumban lefektetett működési szabályait mindkét állam megsértette. Ezzel a lépéssel a monetáris politikák összehangolásának további építése le is állt.

A francia és a német fél az alkotmányos szerződést előkészítő kormányközi konferenciákon jól működött együtt. A tervezet előkészítésében Franciaország kulcsszerepet játszott, a brüsszeli alkotmányozó konventet Giscard d'Estaing vezette¹⁵. Chirac a mélyítést a

¹³ A közös európai álláspontot ignoráló, az ENSZ felhatalmazás nélküli, támadó amerikai álláspontot favorizáló részben kelet-európai leendő tagállamok, az ún. « Nyolcak levelére » (Cseh köztársaság, Spanyolország, Portugália, Olaszország, Nagy-Britannia, Magyarország, Lengyelország, Dánia) Chirac a következőt válaszolta : *je crois qu'ils ont manqué une bonne occasion de se taire.* (a szerk.)

¹⁴ A kompromisszum értelmében a székhely Frankfurt lett, a francia fél pedig arra számított, hogy jelöltje Jean-Claude Trichet lesz az EKB elnöke. Trichet viszont (mint az államkincstár elnökét, majd a francia nemzeti bank igazgatóját) érintettséggel vádolták meg a z 1990-es évek legnagyobb, 130 milliárd frankos veszteséget okozó ún. Crédit Lyonnais botrányban, így végül a holland Wim Duisenberg lett a befutó. Trichet csak az EKB második elnöke lehetett 2003-2011 között (a szerk.)

¹⁵ Az alkotmányos szerződés tervezetét ugyanakkor a legelismertebb német jogi és uniós szakértőknek a Karls Eberhard Universitat által 2003 okt. 23-26-án megrendezett tübingeni konferenciája ízekre szedte és « francia öteletelésnek » minősítette, leginkább a *Kompetenzkatalog* hiányát róva fel a tervezetnek. A német-francia

Mitterrand által megkezdett szellemben folytatta: javaslatot tett az európai védelmi ügynökség (EDA), az európai katonai parancsnokság felállítására és az uniós külügyminiszteri poszt létrehozására. Az alkotmányos szerződéstervezetet a franciák az Alkotmány módosítása után, előkészítés nélkül népszavazásra bocsátották. A francia szavazók – bár az alkotmánytervezet teljes, komplikált szövegét eljuttatták hozzájuk – nem ismerték a változtatások lényegét és jelentőségét. A 2004-es bővítés után a kelet-európai munkaerőáramlástól az ún. „lengyel vízvezetékszerelőtől” való felülreprezentált félelem, majd a török csatlakozás szociális ellátórendszerre nehezedő problémájáról folytatott vita kiegészült a gazdasági liberalizáció a francia politikai elit számára hagyományosan fenyegető rémével. Ezek együttes hatására a franciák 54,87% nem és 45,13% igen szavazattal 69,34%-os részvételi arány mellett elutasították az európai alkotmányos szerződéstervezetet.¹⁶ Az elutasítás okai ugyan inkább a belpolitikában, mint az Európa-politikában gyökeredeztek, mégis aláásták a francia vezető szerepet.

A biztonságpolitikai együttműködés, mint a politikai mélyítés kiemelt területén a franciák az 1997 májusi brit politikai fordulatnak köszönhetően Egyesült Királyság támogatását élvezték. 1998 decemberében St. Malo-i felhívásban Chirac és Tony Blair brit miniszterelnök az európai biztonság és védelempolitika kialakítására tett javaslatot. A 2003-ig egy autonóm, 60.000 fős, gyorsreagálású haderő felállítására kérték az uniós tagállamokat. Az Európai Biztonság- és Védelempolitika (CSDP/PESD) 1999-ben jött létre, a kapacitásfelajánlások már a következő évben elkezdődtek. A nizzai szerződés létrehozta az új biztonságpolitikai intézményeket (Politikai és Biztonsági Bizottság, Katonai Bizottság és Katonai Törzs).

Összességében elmondható, hogy Chirac szembeállította a nemzetállami szuverenitás védelmét az integráció fejlődésével, az ország mozgásterét erőteljesen leszűkítve. A gaullizmus alapvető feltétele, az államérdek projektálása és hatalmi kapacitásainak növelése csorbát szenvedett.

Európa-politika Nicolas Sarkozy elnöksége alatt 2007-2012

Nicolas Sarkozy kezdeményező, az európai folyamatokat irányítani kívánó államfőként lépett fel, külpolitikájában a gaullizmus Mitterrand által módosított változatát, az államhatalom mélyítésen keresztüli multiplikálást próbálta meg követni. Európa-politikájának dinamikáját a gazdasági válság jelölte ki. A francia lendület a válság kibontakozásával megtorpant, az európai tagállamok politikai fogadókészsége csökkent. 2008 után Franciaország a válságkezelési eszközrendszer kialakításában Németország mellett támogató szerepet játszott. A politikai mélyítés területén ugyanakkor sem a németek ellensúlyozása, sem a közösségi védelmi kapacitások terén nem ért el nagymértékű haladást. Sarkozy prioritása az intézményi ügyeket illetően a mélyítés volt. Kezdeményezései középpontjában a változó geometria alapján történő közösségiesedés útjában álló akadályok elhárítása került. Hatalmas energiákat fektetett a lisszaboni szerződés előkészítésébe, az alkotmányos válság az ún. reformszerződéssel történő feloldásába és franciaországi ratifikálásába. Hatalomra kerülésekor, 2007 első felében az EU Tanácsának elnökségét ellátó Angela Merkel német kancellár irányította az alkotmányos szerződéstervezet egyszerűsített változatának elfogadását. A két államfő kapcsolatára sokáig rányomta bélyegét az a kéretlen aktivitás,

együttműködésnek a nagypolitika által kitalált és eldöntött különböző projektjeit a szakmai fórumok mind német, mind francia részről nem egyszer élesen kritizálják, ld. például A400M projekt.

¹⁶ A 2006/123/CE direktíva a szolgáltatások európai szintű liberalizálásáról szól, mely bevezeti a székhely szerinti jogalkalmazás elvét: ha egy uniós tagállam vállalkozója a 25 tagállam bármelyikében szolgáltatási céllal vállalkozik, akkor erre a tevékenységre nem annak az országnak a jogrendje alkalmaztatik, ahol a tevékenységet végzi, hanem azé, ahol a székhelye be van jegyezve.

melynek nyomán Sarkozy szinte társ-házigazdává vált. A francia elnök retorikájában az Európai Unió feladatának új, a hidegháború utáni globalizációs nemzetközi rendszerben betöltött, máig érvényes meghatározása kristályosodott ki: Meg kell védeni a globalizáció negatív hatásaitól a francia állampolgárokat. Az átalakított alkotmányos szerződés franciaországi ratifikálását már erre a retorikára építette, de nem kockáztatott egy újabb népszavazást¹⁷. A francia parlament a szerződést az elsők között, 2008 februárjában 336:52 arányban fogadta el.

2008 második felében Franciaország sikeres uniós elnökséget zárt, a rutin folyamatok mellett Sarkozy – a német diplomáciát háttérbe szorítva¹⁸ – kezelte az orosz-grúz válságot és megkezdte a másodlagos jelzálogpiaci válság nyomán kialakuló világgazdasági hatások kivédéséről szóló egyeztetéseket. Októberre pénzügyi csúcstalálkozót javasolt, de már a találkozó megszervezése sem volt sikeres. Elnökségének négy nagy prioritása volt: a védelempolitika, a közös mezőgazdasági politika, az energia és környezetvédelem, valamint a bevándorlás-politika. Az elnökség sikerét nem csak a kitűzött célok elérésében, de az aktív, napirend alakító szerepben is mérhetjük. A Közös Mezőgazdasági Politika területén a hidegháború után lassú változásnak indult a francia álláspont. Sarkozy nem támogatta az Unió agrártámogatások leépítéséről és importakadályok lebontásáról szóló tárgyalásait. Ugyanakkor nyitott volt a költségvetési támogatások lassú átstrukturálására, azaz a KAP támogatások esetleges csökkentése esetén a francia termelők a regionális és vidékfejlesztési támogatásokon keresztül részesüljenek támogatásban. Sarkozy kezdeményezte az élelmiszerbiztonság, mint rejtett importakadály szabályozását, az EU szabványok betartatását. A regionális kohézió erősítése, a francia agrárvidék megőrzése Sarkozy alatt prioritássá váltak. Sarkozy új területet emelt be a francia Európa-politika hagyományos napirendjébe. A környezetvédelem, a fenntartható gazdaság felé elmozdulás nemcsak presztízssértéket hordozott a francia külpolitika számára. Az európai uniós kezdeményezések a franciák számára a világpolitikai szerepvállalás szerves részét képezték. Az ENSZ 2009-es koppenhágai világtalálkozója előtt szerettek volna uniós megállapodást a szén-dioxid kibocsátásról. A környezetvédelmi célok összhangban álltak az ország energiatermelésének erősödésével. 2005 után Franciaország nettó áramimportőrré vált, erősen hirdette a megújuló energiaforrások támogatását. A francia vállalatok a világ élvonalába tartoznak a környezetbarát technológia területén. A zöld technológia a kibontakozó világgazdasági válságban is fontos szerepet játszott. Az állami támogatások mellett az Unió 40 milliárd euró visszatérítendő támogatást nyújtott környezetbarát technológiát használó, az üzemanyag takarékos autók kifejlesztését támogató autógyártóknak. A bevándorlás-politikában az elnökség az állandó francia preferenciákat tükrözte: a külső határok megerősítését és a repatriálás gyakorlatának harmonizálását. Az illegális bevándorlás kezelésében Franciaország nem támogatta a közös szabályozást. Az elnökség elején vita alakult ki a közös menekült-politikáról. A franciák az új bevándorlók számára készített „integrációs szerződés” ötletét elvetették. Franciaország Mitterrand óta a biztonságpolitikai együttműködés hagyományos kezdeményező és vezető hatalma volt. Sarkozy a lisszaboni szerződést elsöre elutasító írek megismételt népszavazása (2009 okt. 3.) előtt csupán óvatos lépéseket tett, a védelempolitika szorosabbra vonását nem akarta erőltetni. A 2008 novemberi amerikai elnökválasztás is megnehezítette a dolgát, mivel a NATO katonai szerveihez való csatlakozás előtt az európai

¹⁷ 1999-ben Chirac is elutasította a francia alkotmány 53. cikkére hivatkozva az amszterdami szerződés népszavazás általi ratifikációját, és a nizzai szerződés esetén is hasonló volt a helyzet: e két dokumentum sokkal inkább volt tekinthető Maastricht 2.1 ill. 3.1-es verziójának, mint a deklaráltan új felállást teremteni akaró alkotmányos szerződés, ill. ennek lebutított egyszerűsített változata, a reformszerződés. (a szerk.)

¹⁸ Szűcs, Anita: A régi-új francia álom: Sarkozy versenyfutása Európáért. 2012. Grotius.

közös védelempolitika folytatásához meg akarta nyerni az USA támogatását.¹⁹ A franciák kidolgozott tervekkel rendelkeztek az állandó strukturált együttműködés intézményi kereteit és működési struktúráit illetően, amelyet a 2008-as szlovén elnökség alatt az uniós elnökségi trió alatt már készenlében tartottak.

A gazdasági válság kirobbanása már a lisszaboni szerződés ratifikálásakor Sarkozy módosította Európa-politikájának mozgatórugóit. Egyrészt megakasztotta a francia gazdasági reformokat, szűkítve a gazdasági kapacitásokat, másrészt világossá tette, hogy a költségvetési hiány és a németekénél alacsonyabb termelékenységi mutatók korlátozzák a francia mozgásteret. A nagyhatalmi politikához elégtelen gazdasági kapacitások erősítéséhez Sarkozy a dirigista gazdasági modell liberalizálást kezdte meg. A szuverén adósságválság megerősödésével azonban leállította a belső reformokat. A francia versenyképesség növelését így nem a belső, hanem a külső források kihasználásával tudta növelni. Nem volt könnyű helyzetben. A francia érdek azt kívánta, hogy a gazdasági kormányzás kiépítésével európai szinten hozza létre a válságkezelési mechanizmusokat és közben ösztönözze a gazdasági növekedést. A célokat Németország osztotta ugyan, az eszközök tekintetében azonban a két állam érdekei élesen szembe kerültek egymással. Az eurózóna reformját illetően Sarkozy a hagyományos utat követte. Mindent megtett, hogy fellazítsa az államháztartási fegyelmet, azaz szélesebb mozgástérhez jutassa a francia gazdaságpolitikát, növelje az állami beavatkozás lehetőségét. Mindez ugrásszerűen növelte a kiadási tételeket. Már hatalomra kerülésekor az egyik első lépésként a költségvetési hiánycél megvalósításának határidejét 2010-ről 2012-re tolta át.

A válság módosította az eltérő gazdasági modellek közötti feszültségekből adódó, az eurózóna működését érintő vitát. A szuverén adósságválság alatt kiütközött, hogy a monetáris politikák összehangolásán túl a közösségi válságkezelő mechanizmusok kialakítására is szükség volt. Sarkozy azonnal felélesztette Mitterrand javaslatát a gazdasági kormányzás létrehozásáról, amely a közösségi anticiklikus politikát és azok végrehajtó intézményeit hozná létre. A 2008. október 4-én Párizsban megrendezett, a hitelválságról szóló G4 találkozó nem volt sikeres, az európai szuverén adósságválság kezelését az Európai Unió által megszokott módon a „kis lépések politikája” jellemezte. Sarkozy szerényebb javaslatát a közös európai mentőcsomag létrehozásáról a németek elutasították, de beleegyeztek a tagállami mentőcsomagok koordinálásába. A válság gyors és szükséges, stabilizációt segítő intézkedései (gazdaságélénkítő, megsegítő csomagok) után az európai gazdasági szabályozás elemeit külön-külön, a tagállamokkal és a Bizottsággal egyeztetve, alapvetően a német elképzelések mentén, fokozatosan alakította ki. A válságkezelő mechanizmus részeként Sarkozy alatt két ideiglenes alap jött létre. Az 2010 májusában létrehozott európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus (EFSM) működésére 60 milliárd eurót különítettek el. Az Európai Bizottság hitelt vett fel, amelynek biztosítéka az Unió költségvetése volt. A görög adósságválság kezelésére szintén 2010 májusában hozták létre az európai pénzügyi stabilitási eszközt (EFSF), amely lényegében nem uniós intézmény. Luxemburgi székhellyel a tagállamok gazdasági társaságot hoztak létre, amely a tagállamok hitelképességével bíró kötvényt bocsát ki. Feladata a tagállami költségvetések közötti stabilitás biztosítása. Franciaország az befektetett tőke 20%-hoz járult hozzá. A gazdasági kormányzás megvalósulásának egyik feltétele a tagállami költségvetések harmonizálása, korlátozása és szükség esetén kisegítése. 2011-re jöttek létre azok a szabályok, amelyek a gazdasági kormányzás tagállamokra vonatkozó szabályait rögzítették. 2011-ben létrejött a Fiskális Paktumként elhíresült Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli Stabilitásról, Koordinációról és Kormányzásról, amelyben az Unió 25 tagállama biztosítja a saját

¹⁹ Törke András István: A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai.

középtávú célkitűzésükhöz való gyors közelítést. A Hatos Csomag fiskális és makrogazdasági felügyeleti rendszert hozott létre, amelyben a Makrogazdasági Egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás lényegében megerősítette a Stabilitási és Növekedési Paktumot.

A gazdasági kormányzás és a válságkezelés mellett Sarkozy-nek az eurózóna kapcsán más kihívásokkal is szembe kellett néznie. Megválasztásakor folytatta elődei politikáját és azonnal támadta az erős euró politikáját. A felülértékelt euró fékezte a francia gazdasági növekedést, túl erős euró visszafogta a francia exportot. Sarkozy folyamatosan kritizálta az EKB monetáris politikáját, kiállt az euró leértékelésének lehetősége mellett. A válság hatására a francia gazdasági növekedés, akárcsak az eurózóna növekedése jelentősen lassult. Az euróövezet gazdasági teljesítménye gyorsabban romlott, mint az Egyesült Államoké és az EMU két legnagyobb exportpiacának (a britnek és amerikaiak) a szűkülése azonnal éreztette a hatását. A francia exportbevételek 1995 óta a legmélyebb zuhanást élték át. A növekedés elmaradása mellett a magas munkanélküliség problémája is megjelent. A francia gazdasági modell az erős állami szerepvállalás miatt gyorsabban tudott a válságra reagálni – az állam, mint legnagyobb foglalkoztató felszívta az elbocsátott embereket illetve mint legnagyobb beruházó azonnali beruházásokat eszközölt – ám a válságból való kilábalás, a gazdasági teljesítmény javulása jóval lassabban ment végbe, mint az angolszász modellekben.²⁰

A gazdaság területén a francia-német partnerség az európai energiapiac liberalizációja kapcsán szorosabbá vált. A Bizottság álláspontjával szemben a két állam a vertikálisan integrált vállaltok létrehozása mellett állt ki. A nagyvállalatok, mint pl. a francia EDF és GDF, a német E.ON és RWE könnyebben érvényesítik érdekeiket az energiapiac konkurens nagyvállalataival szemben és az európai szabályozás miatt az EDF és a GDF szét kellett váljon egymástól. A mamutvállalatok védelmében Franciaország legerősebb szövetségese Németország lett. A gazdasági együttműködés mélyítésének kérdésében a beszűkült francia kapacitások akadályozták a francia érdekek érvényesítését. A jövőt meghatározó új struktúrák – a válságkezelési mechanizmus – területén a franciák nem tudták saját gazdasági modelljük alapján formálni az Uniót. A németeket támogatva, a második legnagyobb állam szerepében a német kezdeményezések keretein belül sikerült érdekeiket érvényesíteni. A politikai mélyítés területén Sarkozy „nagy projektje” a német túlhatalom sikertelen ellensúlyozása volt. A keleti bővítésekkel a hagyományosan német érdekszférába tartozó államok váltak taggá, erősítve a német „Mitteleuropa” koncepciótól való félelmet. A folyamat ellensúlyozásaként a Földközi tenger-térségében olyan megerősített együttműködést kívánt létrehozni, amelynek Németország nem tagja. A kezdeményezést Merkel kancellár gyorsan és eredményesen blokkolta.

François Hollande, 2012-2017

François Hollande személyében másodszorra lett baloldali elnöke az V. köztársaságnak. Annak ellenére, hogy retorikájában helyet kaptak a baloldal külpolitikai értékei – az emberi jogok melletti elköteleződés és a globális egyenlőtlenségek csökkentése – Európa-politikáját a gaullizmus alapelvei mentén folytatta. Hollande nem volt könnyű helyzetben. A hidegháború után az európai hatalommegoszlás változása Franciaország számára kedvezőtlen irányban folytatódott. A mélyítéssel történő államhatalmi multiplikáció gazdasági területen a német kezdeményezések támogatására terjedt, míg a védelempolitika területén lelassult. A kétsebességes Európa koncepció az államérdek multiplikálásának eszközeként a kibővült Unióban más eszközöket kívánt, mint Mitterrand idejében. A nemzetközi környezet változása,

²⁰ Wyn Grant and Graham K. Wilson The Consequences of the Global Financial Crisis: The Rhetoric of Reform and Regulation.

a kedvezőtlen gazdasági környezet, a szír és iraki beavatkozás nyomán bekövetkezett terrortámadások és a migrációs válság kezelésében az ország lassan, de biztosan csökkenő gazdasági és stagnáló katonai kapacitásai ellenére is képes volt mérsékelt sikereket elérni.

Az Európa-politikában a hatalommegoszlás változását a tovább erősödő német gazdasági súly, a Franciaországot ért biztonsági kihívások tükrében elégtelen védelempolitika és a Brexit tette kézzelfoghatóvá. Az európai gazdasági együttműködés területén Hollande nehéz öröksége tovább súlyosbodott. A németekkel szemben a francia gazdasági kapacitások tovább csökkentek. A gazdasági problémák világos jele volt, hogy 2012. januárjában a Standard & Poor hitelminősítő intézet Franciaország AAA besorolását AA+ kategóriába sorolta át. Hollande – mint elődei – számára a hazai gazdasági problémák megoldásának kézenfekvő eszköze volt az európai integráció. Elődeitől eltérően azonban soha nem volt még az integrációtól várt megoldások elégtelensége ilyen erős hatással a belpolitikára. A francia gazdasági teljesítmény a németekhez viszonyított romlása, a gazdasági növekedés elmaradása nem csak az európai szinten, de a hazai politikában is beszűkítette a köztársasági elnök mozgásterét. Hollande számára a gazdasági növekedés külső, az európai integrációra támaszkodó stimulálása és a költségvetési hiány csökkentése került a gazdasági együttműködés napirendjének élére. A francia gazdasági kapacitások az 1990-es évek óta tartó gyengülését mutatta, hogy az eurózónát érintő francia kezdeményezések részlegesen, illetve csak német támogatás esetén valósultak meg. 2012-ben Hollande a Stabilitási Paktum megszorító intézkedéseit növekedésösztönző lépésekkel egészítette ki, illetve az adósságválság finanszírozására az euró és a projektkötvények létrehozását javasolta. Tervei szerint az eurózóna tagjai együttesen vállaltak volna garanciát az értékpapírokra, így a „sérülékenyebb” államok az erős államok hitelképességét használva jutottak volna forrásokhoz. Merkel szinte születése pillanatában leállította a német garanciavállalást. A Hollande által felvázolt átfogó növekedési terv helyett néhány hosszú távú intézkedést léptettek életbe: 120 millió eurós értékű növekedési alapot hoztak létre, illetve a költségvetés újabb nagyberuházásokat finanszírozott. Hollande számára az eurókötvények a növekedési terv első lépését jelentették volna. A növekedés európai szinten történő ösztönzésének a legfontosabb belpolitikai tétje a munkanélküliség csökkentése volt. Már 2013-ban Merkelrel egyetértésben 8 milliárd eurót különítettek el a fiatalok munkahelyteremtésére, azonban az alap sem átfogó európai rendezést nem jelentett, sem a belgazdasági intézkedések nélkül nem volt tartós értéke.

Az eurózóna átalakításának kérdésében Hollande vitte tovább Sarkozy lendületét.²¹ Az európai adósságválság után az EU-nak válságkezelő mechanizmusokat kellett kialakítania. A görög adósságválság kezelése során a tárgyalások megkezdődtek, és az érdekek összehangolása folyamatosan haladt előre. Az Európai Unió gazdasági kormányzási rendszere és az uniós szintű pénzügyi stabilitási rendszer működésbe lépett. Az európai szemeszter, a mikro- és makroprudenciális pénzügyi felügyeleti rendszer, a bankunió, a stabilitási mechanizmus és a tagállami fiskális korlátokat elmélyítő Fiskális Paktum működésbe hozta a válságkezelés európai eszközrendszerét. Hollande 2014 júniusában tovább lépett, a válságkezelés anyagi alapjainak kialakítására közös költségvetést irányzott elő az eurózónának, illetve olyan kormányzatot, amely a tagok adó- és szociális politikájának további harmonizálásáért felelős. A tagállamok kohéziójának, a szolidaritásnak az erősítését az európai minimálbér megállapítása szolgálhatta volna. Terveit az Európai Tanácsban nem váltottak ki különösebb érdeklődést, de 2015 májusában a kezdeményezés új lendületet

²¹ Christian Lequesne: La politique extérieure de François Hollande : entre interventionnisme libéral et nécessité européenne : Contribution à la journée d'études "Le PS au pouvoir" (2014) Centre d'études et de recherches internationales.

kapott, mikor Angela Merkel közös nyilatkozatban támogatta az elképzelést. Az Európai Központi Bankban Hollande növelte a francia befolyást, 2015 januárjában Mario Draghi bejelentette a mennyiségi könnyítés programját. Az euró értékét az intézkedés stabilizálta. A válság következtében leértékelődött közös valuta fellendítette a francia exportot, többletbevételhez juttatva a kiegyensúlyozatlan francia államháztartást. Hollande az európai pénzügyi tranzakciók megadóztatásával Mitterrand-nak a francia baloldal számára fontos ötletét tűzte napirendre, amivel szinte azonnal megosztotta a tagállamokat. A hagyományosan „baloldali téma” megjelenése nem szorította háttérbe az alapvetően gaullista döntéshozatali logikát.

A hatalommegoszlás változása a Brexit folyamatával kézzelfogható valósággá vált, dilemma elé állítva a francia diplomáciát. A brit kiválás esetén a francia hatalmi súly automatikusan felértékelődik, ugyanakkor a megerősödött Németországgal szemben egy potenciális ellensúlyozásban érdekelt partnert veszítenek, azaz a mozgástér beszűkül.²² A határozott francia álláspont és reakció ellenére az Hollande kormányzat nem volt könnyű helyzetben. Retorikájában már a népszavazás kiírásakor példát kívánt statuálni és bejelentette, hogy mindent megtesznek, hogy megnehezítsék a brit kilépés folyamatát. Az európai uniós szerződések azonnali felmondását sürgették, illetve a brit megfigyelői státuszok (főként a pénzügyi szolgáltatások, és a bevándorlás területén) azonnali megszüntetését javasolták az EU-s intézményekben. Hollande ragaszkodott hozzá, hogy Nagy-Britanniának a tárgyalások végéig hozzá kell járulnia az uniós költségvetéshez, miközben nem vehet részt az unió jövőjéről szóló döntésekben. Ugyanakkor a Brexittel kapcsolatos francia lépések közel sem voltak olyan egyértelműen ellenségesek, mint a politikai kommunikáció. Mikor 2015 májusában megrendezett brit választásokon biztossá vált, hogy népszavazásra bocsátják az uniós tagság kérdését, Franciaország fontos szerepet játszott abban, hogy 2016 februárjában megszületett a kompromisszumos megoldás az Egyesült Királyság és az Európai Unió kapcsolatának reformjáról.²³ A két állam kapcsolatában az együttműködés és az érdekközösség több területen jelen volt. Először is, az állam alapvető feladatait, állampolgárai védelmét érintette a Brexit. 160 000 francia állampolgár telepedett le tartósan brit földön, az ő európai uniós polgárságukból fakadó széles körű szociális jogaik kerültek veszélybe. Másrészt a hatalmi kapacitásokat érintő kérdések mutattak az együttműködés felé. Az esetleges brit kiválással Franciaország az Európai Unió egyedüli nukleáris hatalma maradna. Az orosz nukleáris aktivitás hajnalán Párizs számára ez aggodalomra adhat okot. A britekkel a *Lancaster House* együttműködés keretében erős bilaterális megállapodásuk vannak, amelyeket közvetlenül nem érint az Egyesült Királyság uniós tagsága. Ugyanakkor a kiválással feltételezhető, egyrészt, hogy a britek a közös védelmi együttműködést az európai védelempolitika rovására fogják erőltetni, másrészt, hogy a *Lancaster House* megállapodáson belül a francia partner súlya felértékelődne. A két folyamat együttesen jelölte ki azokat a korlátokat, amelyeket az európai védelempolitika erősítésében érdekelt Franciaország figyelembe kellett vegyen. A Nagy-Britanniába irányuló francia befektetések védelme szintén a francia érdekek előterében volt. 2015-ben Franciaország volt az Egyesült Királyság második legnagyobb befektetője. 124 nagybefektetéssel 8.198 munkahelyet teremtettek a britek számára. A hatalommegoszlás változása történelmi lehetőséget jelentett a franciáknak, hatalmi súlyuk viszonylagos növekedése a brit kiválással automatikusan létrejött. A német

²² Egedy Gergely-Gálik Zoltán: Németország és az európai integráció: a csatlakozástól a Brexitig. L'Harmattan: Budapest 2017. 176.o.

²³ A reform elemei: a briteknek nem kell részt venniük az egyre szorosabb európai integrációban, a piros lapos eljárás bevezetése a tagállami parlamentek számára, az euroövezeti országok érdekérvényesítésének szavatolása a közös piac vonatkozásában, a szociális juttatások korlátozása az európai munkavállalók irányába és a szolgáltatások piacának szorosabbra fűzése.

partnerrel szemben Hollande elnök eredményesebben tudta a keményebb álláspontot képviselni.

A potenciális kilépéssel az Egyesült Királyság olyan gazdaságszabályozási eszközökhöz juthat, amivel versenyelőnyöket biztosít magának az EU tagállamok rovására. A franciák a közösségi álláspontot két területen erőteljesen befolyásolták. Az egyik: a britek nem növelhetik kereskedelmi előnyüket az Unió rovására, a másik a pénzügyi szolgáltatások átcsoportosítása. A kereskedelmi kapcsolatok terén a franciák hamar elutasították a norvég-típusú kapcsolatot²⁴ és világossá tették, hogy a kilépés Franciaország saját gazdaságpolitikájának jellegzetes vonását, a dirigizmust (erősebb intézményi szerepvállalás és protekcionizmus) vetítette ki európai szintre, az Egyesült Királyság eurózóna piacaihoz való hozzáférést szigorította volna. Ennek értelmében a mezőgazdaság területén kemény viták alakultak ki a franciákkal. Különösen érzékeny területek a TTIP mezőgazdaságot és környezetvédelmet érintő részei, főként a tejtermékek. A francia-brit kereskedelmi kapcsolatokat tovább bonyolította, hogy a 2010-es évek elején Franciaországnak az Egyesült Királysággal volt a legnagyobb kereskedelmi többlete – meghaladta a 10 milliárd eurót. Az esetleges Brexit az IMF előrejelzése szerint a francia fogyasztásra nem, de a költségvetésre rossz hatással lesz. A Nagy-Britanniába irányuló export (az Egyesült Királyság Franciaország ötödik legnagyobb exportpiaca) az árfolyam változása miatt – a vámtarifák visszatérésének lehetőségéről nem is szólva – megdrágulhat. A Franciaországba irányuló brit import azonban a brit termékek olcsóbbá válása miatt növekedhet, ami a francia kereskedelmi mérlegre lesz rossz hatással. Az élelmiszeripar különösen kényes terület. 2015-ben Franciaország 4,54 milliárd € értékben exportált az Egyesült Királyságba, ez teljes exportjának 14%-át tette ki. A gépipar és az élelmiszeripari, elektronikai és nukleáris eszközök forgalmában a becsült veszteség elérheti a 480 millió eurót. A vegyiparban az 520 millió eurót, az IMF szerint.

A Brexit a kereskedelem területén az autóiparban hozhat potenciális lehetőséget. A németek és britek között hagyományosan erős autóipari cserekapcsolat változása esetén, a francia autóipari vállalatok belépése hatalmas profitot jelenthet. A másik terület, ahol a franciák saját gazdasági kapacitásaikat erősíteni akarták a pénzügyi szolgáltatások területe. Az ún. „passporting” jogot²⁵, amely az uniós pénzügyi szolgáltatások piacán egységes jogokat biztosít a tagállamokban, Párizs megvonná a britektől. A pénzügyi befektetések Párizsba csábításától a City centrum szerepének meggyöngyülését, saját erősödését várta. George Osborne, a brit pénzügyminiszter már a népszavazást követően bejelentette, hogy a Nagy-Britanniába irányuló befektetések fellendítése érdekében 5-15 százalékponttal csökkentené a vállalati adókat. Párizs ezt érthető módon ellenséges lépésként kezelte. A francia álláspont a klíring és egyéb, eladó és vásárló között pénzügyi közvetítőként fellépő intézetek kapcsán is saját érdekei maximalizálásának lehetőségét látta. A brit székhelyű klíring intézetek a *Bank of England* felügyelete alatt állnak, de elfogadják és betartják a közösségi jogot. Az esetleges brit kiválás után a franciák ragaszkodtak hozzá, hogy a tagállamok csak az európai uniós székhelyű klíringházakat ismerjék el. Ezzel megnyílna az út egy európai uniós klíringház megteremtése előtt, amely hosszú távon megerősítené az eurózóna ezen pillérét is. Az EKB javaslata hasonló szellemben íródott.

Párizs a Brexit-tárgyalások alatt több régi francia kezdeményezést is újjáélesztett. Az egyik az egyébként brit kezdeményezésű egységes tőkepiaci felügyelet kialakításában a francia, német és olasz érdekek erősebb megnyilvánulása, annak eurózóna központúságának erősítése. A Brexit hatása a francia Európa-politika egyéb területeire is hatással van. Egyrészt az ENSZ

²⁴ Norvégia nem tagállam, mégis betartja az európai uniós szabályokat. Cserébe hozzáférhet a közös piachoz

²⁵ Az EU elismeri a brit felügyeleti szervek joghatóságát annak ellenére, hogy Nagy-Britannia nem eurózóna tag. A harmadik országok vállalatai a Nagy-Britanniában lévő irodákon keresztül az uniós társaikkal kedvező feltételekkel léphetnek kapcsolatra.

BT-n belül Franciaország egyedüli EU tag maradna, ami felelevenítheti a régi vitát, az BT-n belüli EU képviseletnek adja át a helyét. A NATO-n belüli európai védelmi identitás formálásában a franciák relatív súlya csökkenhet.

A Brexit folyamat árnyékában Hollande Európa-politikája markánsabbá vált. A kétsebességes Európa ismét lehetőséget nyújtott a francia diplomáciának az államérdek multiplikálására, saját súlyának növelésére. A politikai mélyítés területén Merkel, Hollande és Matteo Renzi, olasz kormányfő 2016-os találkozója az új nagyhatalmi együttműködés fényében jelölte ki a tárgyalási területeket. Hogy az EU súlya ne csökkenjen, három területet emeltek ki ahol az együttműködés szorosabbra vonnák. Az első a védelempolitika, ahol a belső és külső biztonság területén a terrorizmus elleni harc, az európai védelempolitika erősítése és az európai uniós külső határok védelme. A második a gazdasági növekedés, azon belül a növekedésösztönzés mellett a fiskális és szociális együttműködés erősítése az eurózónán belül. A harmadik a munkahelyteremtés és versenyképesség. Mindhárom program az Európa-politikák hagyományos céljai mellett a belpolitikában az előretörő szélsőséges pártok visszaszorítását, a középpártok támogatását is szolgálta.

Emmanuel Macron, 2017-

Macron megválasztásával a francia Európa-politika aktív és kezdeményező szakaszba lépett. A hidegháború után nem volt még Franciaországnak olyan elnöke, aki az európai napirend egészét tematizálta volna.²⁶ 2017. szeptemberében a francia elnök a Sorbonne-on elmondott beszédében olyan Európa-képet vázolt fel, amely nem csak a francia államérdeket, de az eddig folytatott európai vitákat is magában foglalta. Macron elnök Sarkozy és Hollande örökségét vitte tovább a francia-német tengelyre támaszkodva és a koalícióalkotás eszközét hangsúlyosabbá téve. A változó geometria elve alapján építette a többsebességes, erős Európát. Európa-politikájának határait egyrészt Franciaország beszűkült gazdasági kapacitásai (az államháztartás egyensúlytalanságából fakadó és a legnagyobb kereskedelmi partneréhez viszonyított romló versenyképesség), másrészt a francia politikai játéktér átrendeződéséből eredően a francia középpártok beszűkült mozgástere, harmadrészt a fokozódó nyomás alá került francia katonai kapacitások jelölték ki. Eszköztárában megjelentek azok az új, a hidegháború után egyre erősebben használt érdekvérvényesítési eszközök, amelyek a hatalmi kapacitások használatát árnyaltabbá tették. A koalícióépítést és a napirend-alakítást hagyományosan a külpolitika kisállami eszközöként tartjuk számon. A gaullista külpolitika hatalmi kapacitásokban gondolkozó rendszere Mitterrand után oldotta fel ezt a dilemmát. Franciaország hatalmának erősítése az együttműködés mélyítésén keresztül multiplikálható. Macron az eszköztárat finomítva megtartotta a de Gaulle-i célokat: Franciaország függetlenségének (*indépendance*) és mozgásterének egyszerre történő növelését.²⁷

Elnökségének első másfél évében Európa-politikájának alapja a hidegháború utáni Európai Unió politikai és gazdasági erejének növelése lett a közösségi szuverenitáson, egységen és demokratikus politikai intézményrendszeren keresztül. Az Unió szuverenitásának megerősítését a francia elnök hat területen kezdeményezte.²⁸ Az első terület egy régi-új francia kezdeményezés, a biztonság. Macron visszanyúlt Mitterrand irányvonalához, aki a politikai mélyítés útját a biztonságpolitikai együttműködésen keresztül, a francia katonai

²⁶ Gomart, Thomas - Marc Hecker, (eds.) *Macron, an I. Quelle politique étrangère ? Études de l'Ifri*, avril 2018

²⁷ Szűcs Anita: *A francia Európa-politika érdekvérvényesítő képességének gazdasági gyökerei*. Budapest: Dialóg Campus. 2019

²⁸ Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

kapacitások megerősítésével és biztonsági célokkal összhangban kezdte meg. Az önálló európai, ugyanakkor a NATO-val kompatibilis operatív kapacitások létrehozása két problémát kell, hogy orvosoljon: az Egyesült Államok szerepvállalásának átalakulását és az erősödő terrorista tevékenységet. A közös intervenciós erő, közös védelmi költségvetés és közös katonai doktrína megteremtéséről jó ideje tárgyalnak a tagállamok. Macron a közös stratégiai kultúrát a terrorizmus elleni harcra is kiterjesztette, azaz a tagállamok hírszerzése közötti együttműködést elősegítésére egy közös európai képzési központ felállítását és a tervezett európai közjogi ügyészségi hivatal kompetenciáinak bővítését kezdeményezte.

A második terület a külső határok megerősítését érintette. Az Unió egyik legnagyobb kihívása a 2015-ös migrációs válság volt. Macron eszközöket akart adni az EU kezébe, hogy a globális egyenlőtlenségekből fakadó hosszú távú migráció veszélyeitől az integráció eredményesen meg tudja védeni állampolgárait. Franciaország számára a külső határok védelmét szerinte hatékonyan a régóta vitatott közös menekültügyi és migrációs politika oldhatja meg. A francia elnök javaslatot tett a menekültügyi eljárás gyorsítására és harmonizálására, az Európai Menekültügyi Ügynökség létrehozására és a menedékkérelmek elbírálásának az egymással összeköttetésben álló adatbázisok és a biztonságos biometrikus személyazonossági dokumentáció bevezetésével történő harmonizálására. Macron kezdeményezésében ez az európai közös határrendszet sarokköve, melynek feladata a szigorú határvédelem. Francia mintára a befogadott menekültek szakképzésére és integrációjára beszédében széleskörű programot hirdetett.

A harmadik terület, az integráció külpolitikai súlyának növelése hagyományos francia prioritás. A francia elnök a migráció kezelésével összhangban a közös európai fejlesztési segélyek növelését irányozta elő, és a Franciaország által meghirdetett stratégia partnerség mintájára az afrikai kontinens stabilizációját segítő lépések megtételét. Ennek finanszírozására európai tranzakciós adót vetne ki.

A negyedik terület, a klímaváltozás Sarkozy elnöksége óta lett a francia külpolitika egyik sarokpontja. Macron kezdeményezése a meglévő vívmányokkal összhangban két területen erősítette a közösségi eszközöket. Az egyik a fenntartható fejlődésre való áttérés keretében a környezetbarátabb gazdasági tevékenység uniós szintű támogatása. A tagállami gazdaságok modernizálásához európai nagyberuházásokat tervez létrehozni, a szénadó, a közös energiapiac megteremtése és egy európai környezetbarát ipartámogatási program ezt a célt szolgálja. A környezeti kihívások területén belül Macron megelőlegezte a francia politika hangsúlyeltolódását a közös mezőgazdasági politika átalakítását illetően. A hagyományosan francia tabuterület, fokozatos, óvatos átalakítását még Sarkozy irányozta elő. Macron javaslatai összhangban voltak elődeivel. Az integráció feladata, hogy a vidéki régiók életképességét támogassa, a globális élelmiszerpiac válságaitól védje meg a termelést és az agrárátalakulást segítse elő, mely regionális támogatásokat adhatna a környezetbarát termelőknek. Franciaország támogatja olyan európai nyomozó és vizsgálati hatóság felállítását, amely az élelmiszerbiztonságot erősíti.

A közösségi szuverenitás ötödik elemeként a saját gazdaságpolitikáját európai szintre vetítve – akárcsak Mitterrand az európai keretprogramok és közös kutatási térség létrehozásával – Macron radikális innovációs forradalmat hirdetett, amelynek középpontjában a mesterséges intelligencia fejlesztése áll. A közösségi szabályozó keret (a digitális szolgáltatók az érték termelésének helyén történő megadóztatása), a szerzői jogok védelme a digitális térben és az európai vállaltok erős protekcionizmusa erősíti a szuverenitást. A francia kezdeményezés újabb területe az uniós gazdasági szuverenitás másik oldalát erősítette. Itt Macron lényegében megismételte Hollande javaslatát az eurózóna mélyítéséről.

A tagállami növekedés és munkahelyteremtés elősegítésére, a gazdasági válságok uniós kezelésére a hatodik szuverenitás elem, az ipari és pénzügyi önállóság megerősítéseként

önálló eurózóna költségvetésre van szükség. Ennek finanszírozására a digitális vagy környezetszennyező szereplők adói szolgálhatnak. Az új költségvetés kiadási tételeihez felelős politikai intézményeket rendelne. Macron a közös gazdasági miniszteri poszt és eurózóna parlament létrehozásával az eurózóna politikai intézményeinek kiépítésére tett javaslatot.

A francia elnök a közösség szuverenitás megerősítése mellett az európai egység mellett is síkra szállt. A közösség közös identitása nem a közös nevező elvére, hanem a szolidaritásra és a kultúrára kell, hogy épüljön. A szociális modellek összehangolása és a vállalati adók harmonizálása Mitterrand óta napirenden lévő francia javaslatok, amelyeknek a francia elnök most új lendületet adott. A közös európai kultúra erősítését az idegennyelv-tudáson és az oktatáson keresztül javasolta megerősíteni. A szuverenitás és az egység csak akkor lehet hatékony, ha az állampolgárok elfogadják és támogatják. A francia Európa-politika új színfoltja, hogy a tagállami euroszeptikus és szélsőséges politikai narratíva ellen uniós szintű harcot kezdeményez. Macron a lakossági támogatás megszerzésére, a demokratikus deficit felszámolására tett kísérletet. Olyan demokratikus konvenciót hívott életre, amely 2018-ban 6 hónapon át gyűjti a tagállamok állampolgárainak véleményét. A vélemények beépítését elengedhetetlennek tartotta Európa fejlődési irányát meghatározó döntésekbe. A Sorbonne-on szeptemberben felvázolt Európa-képe a demokrácia értékei és a jogállamiság, illetve az egységes piac pilléreire nyugszik. Míg az első a francia elnök számára nem vitatható, a második az uniós intézmények működésének egyszerűsítése, a bővülés témakörében egyeztetéseket kíván. Macron napirendje meghatározta és keretbe fogta az Unió működéséről és jövőjéről folytatott vitákat.

Merkel kancellár támogatása nélkül azonban a francia lendület elégtelennek bizonyult. 2018 júniusában a meseburgi nyilatkozatban a francia-német motor a Macron-i napirendet alapul véve felvázolta azokat a pontokat, amelyeket a német kancellár támogatott. Az eurózóna reformját illetően Merkel elfogadta az Európai Stabilitási Alap átalakításának főbb irányait és az önálló eurózóna költségvetés létrehozásának lehetőségét. A saját források rendszerének reformja jelen sorok írásakor még vitatott. A hozzáadott érték adó fokozatos háttérbe szorításával a Macron által javasolt szénadó, a külföldi digitális mamutcégek méltányos adózása és a tranzakciós adó esetleges bevezetése körül folynak a viták.

A bankunió 2011-től a válságra adott válaszként merült fel. Három pillére közül a bankfelügyeleti rendszer, a szanálási rendszer jog- és intézményi kereteinek meghatározása lezajlott, Macron alatt a megindult a végrehajtás. A harmadik pillér kapcsán a tagállamok között a betétbiztosítás alapelveiről folyik a vita. A francia javaslat értelmében a betétbiztosítási rendszer 100.000 euróig garantálná a visszafizetést mindenkinek. A francia elnök 2018. augusztus 27-én, a nagykövetek előtt tartott hagyományos beszédében szorosabb védelmi együttműködést sürgetett. A PESCO megerősített együttműködésének keretében egyrészt az európai védelmi ipari együttműködés területén lépnének tovább a 2003 óta tárgyalt Európai Védelmi Ügynökség felállításával és a közösségi felszerelési, beszerzési projektek mélyítésével. Másrészt az európai intervenciók, expedíciók, erők, illetve a hozzájuk rendelt önálló költségvetés felállítása területén. A Macron által felvázolt, a határvédelmet és migrációt érintő kezdeményezések területén a külső határok megerősítése megkezdődött. A közös határvédelmi politika 2016 után indult, célja, hogy az uniós tagállamok az európai uniós erőkkel kiegészülve segítséget kapjanak a határvédelemben mind a szárazföldi, mint a tengeri határaiknál. A francia álláspont a kezdeti 1000 fős állományt tízezer főre bővítené. A bel- és igazságügyi együttműködés egyik központi célja volt a FRONTEX megerősítése és egy új, az Egyesült Államokhoz hasonló elektronikus utazásengedélyezési rendszer kiépítése. A menekültügyi reform hat nagy területe mellett a dublini rendelet reformjában nem történt előrelépés.

A többéves pénzügyi keretről való megállapodás kapcsán a francia álláspont folyamatossága nem változott, a demokratikus Európa védelmében nagyobb hangsúlyt fektetne a költségvetési kifizetések feltételeinek teljesítésére. A jogszabályok eddig is lehetőséget adtak a Bizottságnak, hogy bizonyos feltételeességet érvényesítsen, Macron lényegében ezt érvényesítené, a demokratikus intézményrendszer működéséhez kötné. A másik egyeztetési terület a Brexit hatása a költségvetésre. Az esetleges brit kiválás után a költségvetés főösszege megmaradna, a kieső brit hozzájárulásokat az új adókkal (pl. műanyagadó, szénadó) fedeznék, a saját források rendszerét erősítve. Az új költségvetésben a közös agrárpolitikára kifizetett támogatásokat jelentősen csökkentenék. A KAP jelenleg a költségvetés 45%-át teszi ki, míg az új pénzügyi keretben már csak 29% lenne. Macron az első francia elnök, aki bejelentette, hogy támogatja a KAP főösszegének csökkentését, azzal a feltétellel, ha a regionális támogatások és a vidékfejlesztés jóvoltából a francia gazdák támogatottságának aránya megmarad.

Konklúzió

Charles de Gaulle az új köztársaság létrehozásával nem írta át jelentősen a francia külkapcsolatok évszázados hagyományait, a hidegháborús nemzetközi rend követő külpolitikájának anomáliáját mintegy zárójelbe téve visszatért az európai államrendszer tradicionális diplomáciai technikájához, a hatalmi egyensúly politikájának francia hagyományaihoz. A visszatérés nem volt kockázatmentes, hiszen a hidegháborús nemzetközi rendszer bipoláris természete alapjaiban változtatta meg azt a nemzetközi környezetet, amely a hatalmi egyensúly törvényszerűségeit és jellegzetességeit megalkotta. François Mitterrand új elemet vitt az Európa-politikába. A klasszikus hatalmi egyensúly helyett a francia államérdek mélyítésén keresztül történő multiplikációját tette politikája középpontjába. A régi-új orientáció az új környezetben is sikeres volt, a hidegháború alatt a francia külpolitika mozgástere jóval az állam kapacitásait meghaladó mértékben szélesedett.

A francia Európa-politika a hidegháború után sem ment át orientációváltáson, az V. köztársaság külpolitikáját az egymást követő elnökök alatt a gaullizmus pragmatikuma határozta meg. A hidegháborús nemzetközi rend vége azonban megváltoztatta azokat a nemzetközi szabályozó kereteket, amelyek a francia állami mozgástér szélesítését lehetővé tették. A francia gazdasági kapacitások a partnerekhez képest történő fokozatos romlása beszűkítette a külpolitika mozgásterét. A francia Európa-politika középpontjába a változó geometria elve alapján történő együttműködés került.

Jacques Chirac két elnöksége alatt a francia-német motor nem segítette az európai integráció világpolitikai súlyának növelését. 2001 után ugyan megerősödött, de sem az Unió gazdasági nagy projektjét, a Gazdasági és Monetáris Unió gazdasági stabilitást segítő eszközeit, sem a tagállami együttműködések koherenciáját nem erősítette. A francia kezdeményezések ellenére a gaullizmus pragmatikuma nem társult nagyszabású európai vízióval.

Nicolas Sarkozy elnöksége újraértelmezte a francia vezető szerepet Európában. A világgazdasági válság világosan megmutatta, hogy az európai kezdeményezések a francia gazdasági teljesítőképesség foglyaivá váltak. Az európai szuverén adósságválságból történő lassú kilábalás alatt a költségvetés kiegyensúlyozatlansága miatt a pénzforrások szűkülése és a munkaerőpiac merevségére visszavezethető a kereskedelmi partnerekhez képest rosszabb vállalati termelékenység akadályozta az európai projektek francia szupremáciájának érvényesítését.

François Hollande alatt meginduló válságkezelés, a tagállami és uniós gazdasági stabilitás kialakítása a francia gazdaságpolitika alakulására is visszahatott. A gazdaság mellett

kibontakozó menekültválság, és a Brexitről folytatott tárgyalások hatalmas kihívást jelentettek. Hollande a megszorításokkal szemben a növekedést ígérő választási ígéreteit nem tudta betartani, 2014 után a francia kapacitások erősítése újra az európai versenyképességgel, és az európai kapacitások erősítésével forrt össze.

Emmanuel Macron Európa-politikája ennek szellemében fogant. Európa víziója de Gaulle-i és Mitterrand-i ambíciókkal vetekszik egy olyan Európában, amely gyanakvással figyeli a francia elnök kezdeményezéseit. Macron az európai gazdasági és politikai kohézió minél szélesebb körű legitimizálására törekedve aktívan viszi tovább a mélyüléspárti projekteket, amelyek a francia gazdaság és politika térnyeréséhez vezetnek. A gaullizmus szelleme, az erős Franciaország képe lebeg az európai egység felett.

Felhasznált irodalom

- Bossuat, Gérard *L'Europe des Français* (Paris: Publications de la Sorbonne, 1996)
- Charillon, Frédéric *Peut-il encore y avoir une politique étrangère française ?*, in *Politique étrangère* 2002/4, pp 915-929.
- Corre, le Phillippe (2017): *France: A critical player in a weakened Europe*. US-Europe Analysis Series. No.59.
- Deligne, Aurore *Le rôle de la France dans l'intégration européenne sous la présidence de Jacques Chirac (1995-2002)* (Québec: École National d'Administration Publique, 2013)
- Fejérdy Gergely: *Franciaország politikai tájképe és nemzetközi helyzete 2017*
- Gerbet, Pierre *La France et l'intégration européenne: essai d'historiographie* (Berne and New York: Peter Lang, 1995)
- Gomart, Thomas - Marc Hecker, (eds.) *Macron, an I. Quelle politique étrangère ? Études de l'Ifri*, avril 2018
- Wyn Grant and Graham K. Wilson *The Consequences of the Global Financial Crisis: The Rhetoric of Reform and Regulation*. Oxford: OUP. 2012
- Herpen, Marcel H. van: *Chirac's Gaullism. Why France has become the driving force behind an autonomous European Defence Policy*. *The Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 4, No. 1, May 2004, pp. 67-81
- Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>
- Lefèvre, Sylvie *Les relations économiques franco-allemandes de 1945 à 1955. De l'occupation à la coopération* (Paris: Imprimerie Nationale, 1998)
- Lequesne, Christian: *La France dans la nouvelle Europe – assurer le changement d'échelle*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lequesne, Christian: *La politique extérieure de François Hollande : entre interventionnisme libéral et nécessité européenne : Contribution à la journée d'études "Le PS au pouvoir"* (2014) Centre d'études et de recherches internationales.
- Lynch, Frances M. B. *Resolving the Paradox of the Monnet Plan: National and International Planning in French Reconstruction* *The Economic History Review* Vol. 37, No. 2 (May, 1984), pp. 229-243
- Milward, Alan S. *The Reconstruction of Western Europe* (London: Routledge, 1984); and *The European Rescue of the Nation-State* (London: Routledge, 1994 & 2000).
- Moravcsik, Andrew. "De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970." *Journal of Cold War Studies* 2.2 (2000): 3-43.

Souton, Georges-Henri L'Alliance incertaine: les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954-1996 (Paris: Fayard, 1996)

Szűcs, Anita: A francia Európa-politika érdekérvényesítő képességének gazdasági gyökerei. Budapest: Dialóg Campus. 2019

Szűcs, Anita: A régi-új francia álom: Sarkozy versenyfutása Európáért. 2012. Grotius.

Willis, F. Roy France, Germany and the New Europe 1945-1967 (Oxford: Oxford University Press, 1968)

Szűcs Anita: Magyar érdekek a Macron-i EU-rópa képben. Vers une nouvelle Europe? La France et l'Europe centrale au regard des relations franco-hongroises contemporaines” kézirat

Türke András: Charles de Gaulle Európa-politikája - Az európai integráció konföderatív alternatívája (Budapest: Európa Varietas Intézet, 2013)

Türke András: A francia EU-elnökség mérlege és tapasztalatai (French EU Presidency, 2/2008)

Türke András István: A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai. Nemzet és Biztonság. 2009. november 77-85.o.

Vincze Hajnalka: Franciaország: a nagyhatalmi illúzióktól az ambíciók "európaizálásáig"

Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben. - (Budapest: Teleki L. Alapítvány 2005) p. 159-204.