



Szűcs Anita

A régi-új francia álmom: Sarkozy versenyfutása Európáért

„Csupán egyetlen dolgot akarok: egy új francia álmom mögé felsorakoztatni a franciákat” – mondta Nicolas Sarkozy 2007 áprilisában, az elnökválasztási kampány alatt. Az „új” francia álmom a nagyhatalmiság évszázados, az V. köztársaságban de Gaulle által politikai doktrínává tett „rég”i álmát takarta. A nagyhatalmiság Franciaország esetében a kontinentális hegemonia és a világpolitizálás iránti igény újabb és újabb formában megjelenő igényét jelenti. A hidegháború után Franciaország világhatalmi igényeit bevallottan nem tudta nemzetállamként érvényesíteni. Ennek egyetlen lehetséges formája az állam hatalmának az európai integráción keresztül történő multiplikálása lett, azaz a mélyítés élére állva a francia vezetésű Európa létrehozása. A francia külpolitika a mai napig ezen a korláton belül mozog. Ugyanakkor Sarkozy alatt az Európa-politikában a bilaterális kapcsolatok erőteljes felértékelődését figyelhetjük meg. A tanulmány a 2007 óta eltelt időszak francia Európa-politikájának mozgatórugóit és korlátait keresi.

Mozgástérének a lehető legnagyobbra növelése érdekében a francia Európa-politika a mélyítés melletti elkötelezettség és a kormányköziség erősítése között ingaként mozog. Minden pragmatikus külpolitikát folytató elnök alatt – márpedig az V. köztársaság elnökei mind ilyenek voltak – a hangsúlyok egyik, vagy másik irányba való elmozdulásának okai az igazán izgalmasak. Sarkozy alatt az Európa-politika inkább követi a nemzetközi kényszereket, mintsem aktívan alakítaná azokat. Miután Sarkozy elnökké választásával Franciaország feloldotta a 2005-ös az európai alkotmánytervezet elutasítása utáni bénultságot és a 2008-as francia Európai Unió elnökség végéig sikeres, aktívan kezdeményező Franciaország 2009 elejétől nem tudta európai partnerei ellenében saját érdekeit érvényesíteni. Az aktív, napirend alakító szerepet felváltotta a passzív, mások által kezdeményezett agenda ellenző, vagy támogató szerep. A világgazdasági válság következményeivel küszködő, a közös gazdasági kormányzás, közös külpolitika irányába mozduló európai integrációban Franciaország lendülete megtorpant.

A lendület megtorpanásának, a defenzívának számos oka van. Nézetem szerint 2008 után két alapvető külpolitikai korlát szűkíti be Franciaország mozgásterét. Az egyik napjaink gazdasági világválsága, amelynek 2007-től már megéreztek a pénzügyi előszelét. A másik forrás Németország aktivizálódása, ezzel együtt az európai hatalmi politika átalakulása. Az európai kontinens hatalmi viszonyait alapvetően meghatározó német politika a hidegháború után magára talált, és az európai



érdekeknek önmagát alárendelő külpolitika feladásával visszatért a markánsan saját érdekei érvényesítéséhez.

Sarkozy alatt a francia Európa-politika legnagyobb dilemmája, hogy a világpolitika és a világgazdaság együttesen jelentkező, a (gazdaság)politikai együttműködéseket szétziláló hatásával szemben a francia külpolitika csak az európai szintű multilaterális együttműködés által létrehozott ellensúlyokon keresztül minimalizálhatja veszteségeit. Az aktivizálódó német politikával szemben azonban a hagyományos hatalmi egyensúlyi politika logikájával létrehozott, a bilaterális együttműködéseket erősítő politika szélesítheti a francia mozgásteret. A két egymásnak ellentmondó tendencia között

A tanulmány azt elemzi, hogyan hatnak a fenti változások napjaink francia Európa-politikájára, és képes-e Franciaország megtalálni a megfelelő ellensúlyokat Németországgal szemben. Ugyanakkor felteszi a kérdést, hogy Franciaország képes-e a világgazdasági válság alatt veszteségeit minimalizálni, úgy hogy annak egyetlen útja a multilaterális együttműködés Németországgal? A tanulmány azt veszi sorra, hogy 2008 és 2010 között Franciaország milyen kísérleteket tett, illetve tett-e egyáltalán kísérleteket a fenti ellensúlyok megteremtésére az Európa-politika francia mércével fontosnak ítélt területein.

Sarkozy Európa-politikai öröksége

Triviális megállapítás ugyan, de fontos leszögeznünk: a francia külpolitika természetes, és elsődleges színtere mindig is Európa volt. Az elnökválasztási kampányában meghirdetett „nyugodt szakítás” (*une rupture tranquille*) jelszavát nem orientációváltásként kell értelmeznünk. Sarkozy nem a világhatalmi ambíciókkal kíván szakítani, hanem a Chirac korszakot jellemző módszerekkel. Többek szerint (Vaisse, 2008:5-10; Marlièr-Szarka, 2009:371-373) a „chiraquisme” jellemzője a bénultság és inaktivitás. A külpolitika alaptételeiben azonban nincs „szakítás”, hanem jelentős kontinuitás mutatható ki.

A francia Európa-politika alapjai Sarkozy alatt is változatlanok maradtak: a francia nagyhatalmi vezető szerep megtartása. Párizs a hidegháború vége óta ugyanazt a külpolitikai dilemmát görgeti maga előtt: regionális középhatalmi státuszába bele nem nyugodva világpolitikát kíván folytatni. Az ebből eredő feszültségek számos gyakorlati kihívás elé állították a francia külügyi döntéshozatalt. A franciák számára a nagyság (*grandeur*) nem csak a hatalompolitikai vetületei miatt fontos.



Franciaország a mai napig, erőforrásait többszörösen meghaladóan nem pusztán a világpolitikát alakító, hanem civilizatorikus vezető szerepet kíván játszani. A francia önkép alapja, hogy a nyugati modern civilizáció eszmei alapjai a francia „szabadság, egyenlőség, testvériség” jelszavával fémjelzett értékekre épülnek. Franciaország tehát – a francia értelmezésben – joggal tarthat igényt egy olyan értékközösség – a nyugati civilizáció – vezetésére, melynek alapjait ő fektette le (Szűcs, 2007). Így a hatalmpolitika kétségtelenül meghatározó vonulata mellett a mai napig ott találjuk az érték alapú külpolitikát, amely a 20. század végén és a 21. század elején a „francia modell” hirdetésében testesül meg. Az értékalapú politikánál a mindenkori döntéshozatalban azonban hangsúlyosabb szerepet kap a klasszikus érdekalapú külpolitika. Franciaország Európa nem csak vezető országainak egyike kell legyen, hanem az európai hatalmi viszonyokat meghatározó állama.

A fenti célhoz az V. Köztársaság minden elnöke más eszközrendszert rendelt. Az V. köztársaság alatt de Gaulle hármass Európa-konceptiója tűzte ki az irányokat. Az „államok Európája” a közösségiesedés fékezésével a kormányközi kapcsolatok intézményrendszerét részesítette előnyben. Az „európai Európa” a bipolaritás megszüntetése, az amerikai befolyás kiszorítása mellett tette le a voksot. Az „Atlanti-óceántól az Uralig” tartó Európa pedig kijelölte Európa földrajzi határait. Kétségtelen, hogy a hidegháború alatt a hármass konceptió tágabb mozgásteret adott Franciaországnak, mint azt pusztán hatalmi erőforrásai tették volna. Az 1963-as Élysée szerződés az európai integráció motorjaként a német-francia együttműködést intézményesítette, ahol a francia politikai vezető szerep megkérdőjelezhetetlen volt. A de Gaulle-t követő gaullista elnökök, sőt első ciklusában a szocialista Mitterrand is hangsúlyváltásokkal ugyan, de a fenti konceptiót követték. A hidegháború végével azonban a kelet felé nyitás, a tömbpolitika lazításával szerzett mozgástér elveszett. Mitterrand új eszközrendszert fektetett le, ahol a francia európai vezető szerep nem az „államok Európáján”, hanem a francia hatalom az európai intergáción keresztül történő multiplikálásán keresztül valósult meg. A cél nem változott, az eszköz igen: ha Franciaország a posztbipoláris korban egyedül képtelen világpolitikát folytatni, akkor az Európai Unió keresztül kell ezt megtennie. Létre kell hoznia a francia értékek és érdekek mentén épülő Uniót, amely – természetesen francia vezetés alatt – sokkal hatékonyabb szereplője marad a világpolitikának. A francia nagyhatalmi álmok tehát megmaradtak: Párizs hatalmát az európai integráción keresztül multiplikálva alakíthatja a világpolitikát.

Mitterrand óta a franciák az államhatalom kiterjesztésének eszközeként tekintenek az integráció mélyítésére. Mitterrand a klasszikus két területen – a gazdasági és a politikai unió megvalósítása – határozta meg a mélyítés irányát. Élete fő művének tekintette 1993 novemberében a Maastrichti



Szerződés életbe lépését (Bozo, 2005), amely lefektette a Gazdasági és Monetáris Unió megvalósításának konkrét lépéseit, illetve a politikai unió rögzítésén a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozásával indította el a tagállamokat. Már magával az új névvel is – Európai Unió, amire Mitterrand különösen büszke volt – jelezte az európai államok távlati, politikai célját. Az Európa-politika prioritása a mélyülés mindkét területén a francia vezető szerep biztosítása volt.

Chirac tulajdonképpen ezt a tematikát örökölte. Rá is igaz, mint az V. köztársaság összes elnökére, hogy nem az alapokon hanem a hangsúlyokon változtatott. Chirac alatt az Európa-politikában nem történt nagy áttörés. Az intézményi szerkezet átalakításával és a sorozatos bővülésekkel szembenéző Unióban a francia érdek egyértelműen a mélyülés biztonságának megőrzése volt a bővülésekkel szemben. A bővülés jelensége Párizs értelmezésében szorosan összefüggött a marginalizálódással, hiszen Kelet-Közép-Európa hagyományosan német érdekszféra. A francia vezető szerep tehát veszélybe került. Nem véletlen, hogy a „változó geometria elve” Chirac alatt egyre népszerűbb szólam lett a francia politikai elit köreiből. Chirac alatti Európa-politika mélypontjaként az európai alkotmánytervezetről szóló népszavazást szokás emlegetni. 69%-os részvételi arány mellett a franciák 55%-a utasította el az európai alkotmányt (Hainsworth, 2006). A holland népszavazás eredményével együtt így a franciák voltak, akik leállították az európai alkotmány megszületésének folyamatát. Az elutasítás azonban nem a leendő európai alkotmánynak, de nem is a politikai uniónak, de még csak Európának sem szólt. A népszavazással a franciák a Chirac-éréről mondtak véleményt. A korrupciós botrányoktól szabdalta belpolitikai élet, a francia társadalmi feszültségek – a szociális rendszer, a bevándorlás kapcsán napvilágra kerülő társadalmi integrációs modell anomáliái, a munkaerőpiac torzulása – , a gazdasági teljesítmény visszaesése, illetve az, hogy a politikai elit képtelen volt eredményeket felmutatni a problémák kezelésében mind közrejátszottak az alkotmánytervezet elutasításában. A „nem” nem a népszavazásra bocsátott kérdésnek, hanem Chirac-nak szólt. A jelenség nem egyedi. Ahogy az európai parlamenti választások is a belpolitikai erőviszonyokat tükrözik, és nem a pártok európai teljesítményét mutatják, a népszavazások is a politikai elittről való véleményformálás eszközei. A népszavazás következményeként a francia Európa-politika azonban megmerevedett.

Sarkozy – akárcsak Mitterrand 1981-ben és Chirac 1995-ben – hatalmas vehemenciával vágott bele Franciaország aktív vezetőszerelésébe. A lendület azonban 2008 decemberében elakadt. A francia EU elnökség végéig proaktív Európa-politikát folytató, az európai napirendet tematizáló francia külpolitika (szintén az elődökhöz hasonlóan) a sikerekben gazdag soros elnökség



után határozott defenzívába szorult. A tanulmányból kiderül, hogy a francia külpolitika a 2008-as elnökség után ismét egy hosszabb, defenzív szakaszba lépett.

Merre tovább a francia nagyhatalmisággal? – Sarkozy „mélyítési” dilemmái

Sarkozy számos olyan dilemmával került szembe, amelyek elmozdították a francia Európa-politika hangsúlyait. Ha megvizsgáljuk az európai gazdasági és a leendő politikai unió területén megtett lépéseket, látni fogjuk, hogy három főbb tendencia jelöli ki Párizs aktivitásának korlátait.

Először is 2009-től nem Párizs diktálta a főbb európai lépések előfeltételeit. Merkel kancellárasszony több esetben is „diktátumot” adott, amit a francia politikának ellenezni, vagy elfogadni volt lehetősége, de a tárgyalások kereteit nem Párizs határozta meg. Ez történt többek között az európai gazdasági kormányzatról, a görög mentőcsomagról és az Európai Központi Bankról folytatott vitákban. A németek meghatározta kereteken belül azonban Franciaország továbbra is „egyenrangú” tárgyaló fél volt.

Másodszor a mélyítés mellett (semmiképp nem ellenében) felértékelődött a kormányköziség. 2008 végéig Sarkozynél is dominált a mélyítés élére álló politika – ld. az európai gazdasági kormányzat, a Lizaboni Szerződés elfogadtatása, az eurózóna válságából való kilábalás, az Európai Külügyi Szolgálat felállítása. 2009-től azonban megszorodnak a kormányközi, bilaterális kapcsolatok felértékelődésére mutató jelek – ld. az Európai Tanács erősítése, a brit „entente cordiale”, az Oroszországgal való informális egyeztetések formalizálására tett törekvések (a Putyin-féle Európai Gazdasági és Biztonsági Térségről szóló javaslat felkarolása).

Harmadszor, az értékalapú, a francia modell előnyeit hangsúlyozó francia külpolitika komoly kudarcot vallott. A francia Európa-politika alapja – főként, de nem kizárólag az EMU felé – a francia dirigista modell europaizálása az angolszász kapitalizmussal szemben. A gazdasági világválság alatt a francia modell megmutatta minden előnyét. A 2007-es hitelpiaci válság az Unió más tagállamaihoz képest kisebb mértékben súlytotta a francia gazdaságot. A sajtó (Rahn, 2009; Newsweek, 2009) az „angolszász kapitalizmus haláláról” beszélt, és a francia modellt éltette. A gazdasági növekedés lassabban lassult, a fogyasztói kiadások nem estek drasztikusan és a kormány is kisebb költségvetési deficitet (6,2%) jelzett előre 2009-ben, mint a britek (13,6%), vagy az amerikaiak (9,8%) (Centre d’Analyse Stratégique, 2010). 2008-ban úgy tűnt, hogy a közélet hirtelen „felfedezte” a francia modellt. Párizs azonban nem tudott előnyt kovácsolni a francia gazdasági



modell sikeres szerepléséből, a gazdasági előnyöket képtelen volt politikai tőkévé kovácsolni. A francia „út” 2009 negyedik negyedévéétől már „számokba fojtva” mutatta meg mind az angolszászokkal, mind a németekkel szembeni gyengeségeit.

Hiba lenne azonban „temetni” a francia Európa-politikát. Franciaország Európa és a világ egyik legerősebb gazdasága, atomhatalom, az ENSZ BT állandó tagja. A francia-német motor tekintetében nem elhanyagolható, hogy Franciaország továbbra is Németország legnagyobb kereskedelmi partnere. Lehet, hogy nem tudja aktívan alakítani Európa politikai arcát, de Párizs nélkül nem működtethető az Európai Unió. A franciák nélkül nem mennek át a német javaslatok. A francia-német motor hangsúlyváltással működik ugyan, de mozgásban tartja Európát. Nézetem szerint hangsúlyok a német aktivitás megnövekedése és a francia defenzíva tartóssá válásának irányába tolódtak el.

1. Gazdasági mélyítés: a francia modell rövid tündöklése és „bukása”

Gazdasági kérdésekben Sarkozy előtt a gazdasági világválság nélkül is komoly kihívások álltak. Párizs korábban sem gazdasági vezetőszeréről beszélt, hanem kimondva-kimondatlanul a gazdasági közösség francia modell mentén való átalakításáról. A gazdasági együttműködés területén a francia vezetőserep megerősítése soha nem volt túl autentikus program. Ha a hidegháború alatti időszakot nézzük, már-már közhelyszámba megy, hogy az európai integráció a francia politikai és a német gazdasági vezetőserep „házasságán” nyugodott. Ha még távolabb nézünk vissza, már a modern kapitalizmus és az egységes nemzetgazdaság 19. századi megszületésével nyilvánvanóvá lett, hogy a német, és nem a francia iparosítás vált a brit hegemonia kihívójává. Franciaország ugyan továbbra is Európa legnagyobb gazdaságai között foglalt helyet, de egy pillanatra nem vált Európa legerősebb gazdaságává.

2007 után a francia Európa-politika előtt egyrészt ott álltak a szokásos gazdasági célok: a tagságból fakadó közvetlen pénzbeli és szélesebb értelemben vett gazdasági előnyök realizálása. Másrészt egy új, és váratlan esemény adott lehetőséget a politikai mozgástér tágítására. A 2007-ben kirobbant, világgazdasági válsággá alakuló pénzügyi válság elején a francia modell sokkal jobban szerepelt, mint angolszász és német társai. A modell jól vizsgázott, egyrészt lehetőséget teremtve, hogy Franciaország a gazdasági előnyöket politikai előnyökké alakítsa. Másrészt lehetőséget adott Sarkozynek, hogy a gazdasági válság hatására megindult együttműködési kényszerek élére állva



átfogó gazdaságpolitikai szemléletet honosíthasson meg az európai gazdasági intézményekben. A francia elnök – nem saját hibájából adódóan – nem tudott élni ezzel a lehetőséggel. Sem hatalmi, elvi szinten, sem a bevételek-kiadások szintjén nem tudta Párizs vezető szerepét nagyhatalom kollégáival szemben megerősíteni. Nem tudta a francia dirigista modell felértékelődése alatt sem annak átalakítását nem hogy megállítani, de még csökkenteni sem. A modell transzformációs kényszere, és annak költségei maradtak. Az európai gazdasági együttműködés kialakítása, akár a válságkezelő intézkedéseket nézzük, akár az európai gazdasági kormányzatot, sikert hoztak ugyan, de nem átütő sikereket. A siker mértéke azért fontos kérdés, mert a válság a francia modell szemszögéből sikertörténet: a francia gazdaságirányítás gyorsan és hatékonyan működött. A válság teremtette gazdasági környezetben megteremthette volna a pillanatnyi francia vezetőszerp háttérét. A francia alkupozíciók gyökeres felértékeléséhez 2008 eleje és 2009 harmadik negyedéve között ebből a szempontból „minden” adott volt, ennek ellenére az Európa-politika ezen a területen nem nevezhető sikeresnek.

Európában az Európai Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) létrejöttével a tagállamok (elsősorban a franciák és az olaszok) tulajdonképpen az európai márka övezet feletti politikai kontrollt intézményesítették (Grieco, 1995). Senki számára nem meglepő, hogy az EMU a német modell logikája alapján működik. Franciaország valódi célja az erős német gazdasági szerepvállalás mellett nem lehet a francia vezetőszerp, „csupán” a Berlin feletti kontroll növelése. Az eurózóna válsága a pénzügyi unió túlmutató közös gazdasági kormányzat létrehozását kívánta meg. Ennek kialakításában Párizs nem az aktív, kezdeményező fél, hanem az ellensúly szerepét tölti be. Merkel kancellárasszony elképzeléseit a franciák felülírni nem tudják, igaz azokat nélkülük lehetetlen meghozni.

A fejezetben Franciaország gazdasági hatalmának egy régi és egy új forrását is vizsgálom. A közös agrárpolitika (KAP) – Adam Smith szavaival élve – Franciaország „gazdagodásának hagyományos forrásának” számít. A hidegháború végétől, a francia-német komplementer viszony megbomlásától Párizs lassan, de biztosan szorul ki erről a területről. Az érdekérvényesítő képesség fontos mércéje, hogyan sikerül lényegi pozícióit megőrizni ezen a területen. Sarkozy ebben sikeres volt. A „gazdagodás újabb forrásának” a formálódó európai energetika számít. Párizs láthatóan saját nemzeti arculata alapján formálja ezt a területet.



1.1. Mi a gazdagodás forrása? – A francia modell transzformációs költségeinek lefaragására tett kísérletek

Triviális megállapítás, hogy az európai integráció gazdasági téren megkívánja a tagállami gazdaságpolitikák, „modellek” sikeres konvergenciáját. Az Európai Unió három legnagyobb gazdasága, a francia, a német és a brit, három eltérő gazdaságpolitikai felfogással rendelkezik, három eltérő gazdasági modellben él. A sokat emlegetett szólam – miszerint mindhárom állam saját modelljét tartja a jövő Európája számára járható útnak – mögött ott húzódik az a praktikus megfontolás is, hogy adott gazdasági modell átalakítása igen költséges feladat. Az EMU minél inkább hasonlít valamelyik „nagy” motor gazdaságára, az a gazdaság annál többet profitálhat a „nagyság” előnyeiből, és annál kevesebbet kell vállalnia a transzformáció költségeiből. A francia modell európaizálása számos törekvés történt eddig. A francia retorika a hidegháború végétől hangsúlyozta, hogy a nagyobb állami szerepvállalás, a tervezés és szabályozás „megfékezi” a globalizáció elszabadult erőit. A francia „nagyság” (a *grandeur*) egyik 21. századi arca éppen itt érhető tetten. Franciaország gazdaságpolitikai téren is modellként szolgálhat az Európai Unió számára, biztosítva ezzel a francia nagyhatalmi törekvéseket.

Az Európai Montáris Unió (EMU) körüli viták alapvetően nem ad hoc személyes véleménykülönbségek, hanem a két eltérő modellből fakadó szemléletkülönbségek. A franciák számára az a modell lenne üdvös, amely megtartja a nagyobb állami kontrollt, és nem engedi szabadjára a piaci erőket. A francia történelmi küldetésstudat¹ egyik 21. századi megnyilvánulása éppen a globalizáció „megszelídítésében” érhető tetten. Az angolszász modellel szemben a francia retorika saját modelljét élhető alternatívának tartja, azaz a piacgazdasággal megtarthatjuk a világgazdaság bővüléséből fakadó előnyöket, miközben az állami intervenció távoltartja a hátrányokat. Gazdasági fronton ez a referenciapontja annak, hogy megértsük miért lehet még mindig időszerű a franciák elszánt küzdelme a világpolitika alakításáért.

A 20. században kétségtelenül a gazdasági növekedés a gazdagodás legfőbb forrása. A gazdasági növekedés fenntartására azonban számos gazdaságpolitikai recept létezik. A francia „recept” szerint az alacsony inflációval és az árfolyam alacsonyan tartásával kell növelni az exportbevételeket. A válságok alatt Franciaországban az állam finanszírozza a növekedést – nagyrészt infrastrukturális beruházásokkal. Az európai út azonban a német modellre épül. Az

¹ Bővebben ld. Szűcs Anita: L'exception française és a megváltozott francia nagyhatalmosság, in: Külügyi Szemle, 2006, 34. szám



Európai Központi Bank (EKB) nem értékeli le a közös valutát – jelentősen visszafogva ezzel a francia áruk versenyképességét. A Stabilitási és Növekedési Paktum egyik kiemelt kritériuma pedig a költségvetés kiegyensúlyozottsága, az állami kiadások visszafogása. Ez a két tétel komoly, számszerűsíthető veszteséget jelent Párizs számára. Az EMU területén két olyan érzékeny pont, melnek befolyásolása a mindenkori francia Európa-politika kiemelt prioritásai közé tartozik.

A francia politika két irányban gondolkodhat a helyzet hosszútávú megoldásáról. Egyrészt vagy Európa veszi át a francia modellt, vagy Franciaország strukturális átalakításokat hajt végre és teljes egészében alkalmazkodik az európai modellhez. Az elsőre kicsi az esély, bár a francia retorika folyamatosan ezt ismételteti. A francia modell átalakításának költségei pedig óriásiak. Az eurózóna megalakulása óta nem volt francia elnök, aki komolyan fontolóra vette volna az ötletet.² Az alábbiakban a transzformáció két leglátványosabb tételét, a költségvetési „fegyelmeztlenség”-et, és az EKB ellen folytatott szélmalom-harcot tekintjük át.

A költségvetési „fegyelmeztlenség” – az eurózóna „renitense”

A gazdasági világválság a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak betartása területén domborította ki a legfeltűnőbbben a francia Európa-politika érdekérvényesítési kapacitásának változását. A maarstrichti kritériumoknak a franciák nem tesznek eleget: a francia államháztartás hiánya 2010-ben elérte a GDP 75%-át, a költségvetési deficit meghaladta a GDP 6%-át, az államadósság elérte a GDP 84%-át³. Franciaországban az államháztartás kiadási oldala folyamatosan nagy hiányt mutat. Tulajdonképpen 30 éve nem volt olyan francia kormány, aki egyensúlyba hozta volna a költségvetést. Önmagában ez nem baj, a modellnek megvannak a beépült automatikus stabilizátorai, amelyek fenntartják a keresletet, az eurózóna szabályaival azonban nem kompatibilis.

Sarkozy számára érthetően a prioritást a szabályszegésért járó szankciók elkerülése jelentette. 2007. július elején Sarkozy maga ment el Brüsszelbe, a pénzügyminiszteri találkozóra. Nagyhatalmi státuszát felhasználva nyomást gyakorolt az eurózóna pénzügyminisztereire, és megváltoztatta a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályait: Franciaország nem 2010-re, hanem csak 2012-re

² Mind Chirac, mind Sarkozy elnöksége elején a francia versenyképesség javítására hatalmas liberalizációs ígéreteket tett. Ezek nem váltak valóra.

³ Economic Survey of France 2010, www.oecd.org



faragja le az államháztartás hiányát.⁴ Innen kezdve állandósult a francia retorika, hogy különbséget kell tenni a „jó deficit” (pénzügyi befektetésekre megy a pénz) és a „rossz deficit” (folyó költségek fizetésére megy a pénz) között. Sarkozy folyamatosan igyekezett meggyőzni az eurózóna tagállamait – főként Merkel kancellárt – hogy az az eurózóna új szabályozási és felügyeleti rendszere tartalmazza ezt a különbségtételt. Merkel minden, a költségvetési fegyelmet fellazító javaslatnak sokáig ellenállt.

Jelenleg a francia közkiadások szintje közelebb áll a göröghöz, mint a némethez. Az eurózóna államai sorra fogadták el a megszorító intézkedéseket, hogy a piacokat megnyugtassák. Franciaország volt az egyetlen nagy európai gazdaság, amely késlekedett, és egészen 2010. június 16-ig nem hozott ilyen döntést. François Fillon napokkal Merkel után jelentette be saját megszorító intézkedéseit: 2013-ra 100 milliárd eurót kívánt megspórolni. A bejelentés belpolitikai megfontolásokból nem megszorítások néven szerepelt, Fillon egyszerűen idézte, mennyit kell Franciaországnak megtakarítania, hogy az eurózóna szabályait ígérete szerint be tudja tartani, azaz 2013-ra a 8%-os deficitet 3%-ra csökkentse. Fillon szerint a gazdasági növekedés elvégzi a munka felét, úgyhogy csak 50 milliárd eurót kell a közkiadásokból lefaragni. A francia kormány a 2011-es költségvetést befagyasztotta, 5 milliárd eurót nyert az adókedvezmények visszafogásából, kisebb megtakarítást hozott a 2008-as köztisztviselői reform. Itt az állam a nyugdíjba vonult köztisztviselők után megmaradt állásoknak csak a felét tölti be, illetve a volt minisztereknek megtiltotta, hogy egyszerre vegyék fel a fizetésüket és a nyugdíjat. Franciaország az egyetlen ország az eurózónában, aki a megtakarítás további mikéntjét nem nevesítette.

Franciaország hitelképessége azonban más eurózóna tagokkal ellentétben nem került nagyító alá. A piac és a hitelminősítő ügynökségek azt várták, hogy Sarkozy betartja-e ígéretét, és visszafogja-e a közkiadásokat. A politikai akarat mércéje a 2010-es őszi nyugdíjreform volt. A közkiadások visszafogásának első lépéseként 2008 áprilisától már csak minden második nyugdíjba vonuló közalkalmazott állását töltötte be. Franciaországban a nyugdíjkorhatár 60 év – Németországban 65. A nyugdíj nagylelkű, a közalkalmazottak 6 havi fizetésük 75%-át vehetik fel, a versenyszférában megilleti őket a legjobb 25 év átlagfizetésének 50%-a⁵. Nem ismeretlen a francia rendszer számára sem a kordkedvezményes nyugdíj. A rendőr és a légiirányító 50 évesen is nyugdíjba mehet, a

⁴ Ezen az ülésen hangzott el Wouter Bos, a holland pénzügyminiszter elhíresült mondása, miszerint az EU nem Állatfarm, ahol „*egyesek egyenlőbbek, mint mások*”.

⁵ Claire Guélaud: Que disent la droite et la gauche sur les retraites?, in: Le Monde, 2010. szeptember 14.



vámhivatalnok és a postás 55 évesen. Az átlag francia 24 éven át nyugdíjas (az OECD átlag 18 év)⁶. 2030-ra hivatalos becslések szerint⁷ a nyugdíj rendszer deficitje elérheti a 35 milliárd eurót. Még ha Párizs 63 évre emelte volna fel a nyugdíjkorhatárt, akkor is csak a hiány felét pótolhatta volna. A deficit finanszírozásának szempontból egyedül a 65 év lett volna az értelmes választás. A 2012-es elnökválasztások előtt azonban a nyugdíjreform 62 évre szorítkozott, a szakszervezetek elsöprő tiltakozása mellett.

A recesszió miatt a közkiadások egyébként is drasztikusan megnövekedtek. 2010-ben a költségvetési deficit 8% , míg 2008-ban csak 3,3% volt⁸. A francia állam GDP-hez viszonyított kiadásai (56%) a mai napig messze a legmagasabbak az eurózónában annak ellenére, hogy Sarkozy visszafogta az állami kiadásokat. A francia Számvevőszék szerint⁹ a 2009-es deficit negyede nem a válsághoz kötődött. A nemzetközi hitelminősítő intézetek egyelőre a legjobb minősítést adják Franciaországnak, ami azt jelenti, hogy viszonylag olcsón jut hitelhez. A francia gazdaság nagy, diverzifikált gazdaság, komoly aggodalomra nincs ok. 2010 februárjában azonban a Moody már jelezte¹⁰: konszolidáció hiányában és a növekvő deficit okán leértékelhetik Franciaország AAA besorolását.

A megszorítás és a „rigueur” politikája azonban tabu a francia politikai elit számára. A népszerűség csökkentésétől való félelem csak részben magyarázza a jelenséget. Franciaországnak saját gazdasági modelljének működése miatt alapvetően kétségei vannak a fiskális megszorítások hasznát illetően. A francia miniszterek nem csak országos, de európai szinten is gyakran érveltek azzal, hogy a megszorítások megölik a növekedést. Christine Lagarde folyamatosan azzal ostromozta Németországot, mielőtt Merkel bejelentette volna saját megszorító csomagját, hogy nem tesz eleget a kereslet ösztönzése érdekében.¹¹ A *politique de rigueur* bal és jobboldalon nem csak a választások miatt tabu. François Mitterand 1983-as komoly megszorításait idézi a franciákban,

⁶ Retraites en Europe: l'épreuve de la réforme, in: Le Monde, 2010. szeptember 6.

⁷ Jean-François Achilli, Jean-Jérôme Bertolus és Françoise Fressoz: Eric Woerth : « La réforme des retraites est une réforme gaulliste », in: Le Monde, 2010. október 19.

⁸ Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État 2010, http://www.budget.gouv.fr/themes/finances_etat/budget/index.htm

⁹ Rapport d'activité 2009, http://www.aft.gouv.fr/IMG/pdf/AFT_RA2009_FR_web.pdf

¹⁰ Claire Gatinois és Anne Michel: Les agences de notation sont mises en cause dans l'« affolement des marchés », in: Le Monde, 2010. február 12.

¹¹ Claire Guélaud et Philippe Ricard: Déficit publics : mission impossible pour Christine Lagarde à Bruxelles, in: Le Monde, 2008. február 11.



amely nem hogy eredménnyel nem járt, de „a kapitalizmussal való szakítás” programja¹² miatt esett a frank árfolyama és az állam hatalmas deficitet halmozott fel. Az utolsó nagy közkiadásokat megnyirbáló reform 1995-ben, Alain Juppé alatt volt, aki a francia nyugdíj és szociális rendszert próbálta racionalizálni. A kitört sztrájk hetekre lebénította az országot. Juppé lemondott, kormánya a következő választáson megbukott. Franciaországban 5 millió ember (minden ötödik) az államnak dolgozik. Bármilyen közszférát érintő megszorítás hatalmas tömegeket visz ki az utcára. Sarkozy-t ugyan a strukturális reformok végrehajtásának ígéretével választották, de a válság miatt feladta liberalizálási céljait. Úgy tűnik 2012 előtt inkább a társadalmi elégedettséget akarja fenntartani, és nem az eurózónának és a monetáris szférának kíván tetszeni.

Látjuk tehát, hogy a költségvetési fegyelem Franciaországban a dirigista modell átszabását kívánja meg. Azokat a transzformációs költségeket kell megfizetni, amelyek a német monetáris modell alkalmazásából adódnak. Párizs tehát nem tudja, nem is akarja az európai modellt alakítani, versenyt fut saját választóval a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak betartásáért. Ugyanakkor – ahogy alább látni fogjuk – a francia-német motor kínálta előnyöket a végletekig kihasználva maximalizálni tudja saját érdekeit Merkel javaslatainak támogatásáért cserébe.

Rutinszerű szélmalomharc az Európai Központi Bank ellen

Az EKB felállása óta áll az állandó francia támadások keresztüében. Sarkozy sokkal vehemensebb, mint elődei, azt a benyomást keltve, mintha Párizs élet-halál harcot vívna az európai monetáris szféra átalakításáért. A 2008-as francia elnökség egyik fő „követelése” az EKB felé az volt, hogy helyezze a hangsúlyt a növekedésre, ugyanakkor csökkentse az inflációt, és értékelje le az eurót. Sarkozy szerint ekkor az euró 30%-kal volt felül értékelve¹³. A támadások célpontjában az euró felülértékelttsége, és a pénzpiacok likviditásának növelése áll. A monetáris politika tekintetében a visszatérő francia szólam a következő: a felülértékelt euró lefékezi a gazdasági növekedést, és a pénzpiacok likviditásának növelése nem a vállalkozásokat, hanem a spekulánsokat segíti.

¹² Frédéric Bozo: Mitterand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande – de Yalta à Maastricht, Odile Jacob, Párizs, 2005

¹³ Philippe Ricard: La BCE change son discours, pas encore ses taux, in: Le Monde, 2008. október 4., vagy Nicolas Sarkozy critique le niveau des taux de la Banque centrale européenne, in: Le Monde, 2008. július 5.



A támadások vehemenciája nehezen értelmezhető, ha az EKB szemszögéből vizsgáljuk. Az EKB, amely adott szabályok és adott logika szerint működik, alapvető feladata az árszínvonal alacsonyan tartása az Unió területén. Nem tűnik túl ésszerűnek a franciák által is megszavazott szabályok betartását számon kérni. Franciaország szemszögéből azonban másképp fest a helyzet. Az EKB a német gazdaságpolitikai logikát követi, ami a konkrét gazdasági intézkedések szintjén nem kedvez a francia gazdasági növekedésnek. Akárcsak a Stabilitási és Növekedési Paktum esetében itt is a francia modell transzformációs költségei magasra rúgnának. Egyrészt a franciák menetrendszerűen kifogásolják¹⁴, hogy a túl erős közös valuta gátolja az export növekedését.¹⁵ A francia exportnak a felértékelt euró azért okoz problémát, mert a francia gazdaság nem elég versenyképes: drága a munkaerő, és elmaradtak azok a szerkezeti reformok, amelyek jobban kihasználják a közös valuta előnyeit. Nagyon pontosan látszik, hogy az európai monetáris rendszer a német modellre épült, így a franciáknak meg kell fizetni saját rendszerük adaptációs költségeit. Ez pedig nem olcsó.

Párizs továbbá rendszeresen kritizálja, hogy az EKB növeli a pénzpiacok likviditását, mivel – mondja a francia retorika – az a spekulánsoknak kedvez és nem segíti a vállalkozásokat. Sarkozy 2008 februárjában azt mondta, hogy a kormány „a vállalkozók kapitalizmusát, és nem a spekulánsokét”¹⁶ építi. Ebben a retorikában ismét tetten érhetjük a francia és a német modell különbségét. A francia nézet szerint egyrészt az EKB-nak – az amerikai FED-hez hasonlóan – csökkenteni kellene a kamatlábakat. Az EKB árfolyam-politikája azonban az árfolyam stabilitást célozza meg. A francia gazdaságpolitika az elmúlt 50 évben az árfolyamot nem a stabilitás, hanem a növekedés szolgálatába állította. A németek számára azonban ez a logika automatikusan a vágató infláció rémét eleveníti fel, ami az 1930-as években a nácik útját egyengette, így magára a demokráciára nézve is veszélyes lehet. Másrészt az EMU létrehozása kapcsán az első nagy kérdés úgy merült fel, hogy a monetáris együttműködéssel induljon-e el a közösség, és a monetáris szféra majd maga után húzza a reálgazdasági együttműködést, vagy fordítva: a reálgazdaságban kezdjenek el „közösségiesíteni”. A franciák a reálgazdaságot, a németek az erős márka, és az eltérő gazdaság szemlélet okán a monetáris szférát részesítették előnyben. A spekulánsok iránti „ellenszenv”, tehát azt a hagyományos francia szemléletet fejezi ki, amely a reálszféra felől közelít a pénzügyek felé.

¹⁴ 2007 májusában, közvetlenül az elnöki győzelme után is folytatódott a retorika. Egyrészt Sarkozy elnöksége előtt is ezen a véleményen volt, másrészt Sarkozy elődei is osztották a fenti nézetet.

¹⁵ Az EiB 2007 májusában statisztikákkal kívánta megnyugtani a francia elnököt. A gyenge dollár ellenében a franciák kereskedelmi többlete nőtt az amerikaiakkal, míg a németekkel a közös valuta ellenére csökkent.

¹⁶ Pierre Briancón: Docteur Sarkozy, l'interventionniste brouillon, in: Le Monde, 2008. február 8.



1.2. Illékony sikerek: európai válságkezelő intézkedések

A Sarkozy éra legnagyobb kihívását az Európa-politika terén a gazdasági válság tovagyűrűzése jelentette. A 2008-as francia elnökség végéig Sarkozy számos válságkezelő együttműködési javaslattal állt elő, amit a tagállamok jól fogadtak. 2009-től azonban fordulat állt be, a soros elnökség utáni időszakot már a német javaslatok dominálták.

Többször említettük, hogy Franciaországot kevésbé viselte meg a 2007-es másodlagos jelzálog-hitelpiaci válság, mint európai társait. A francia bankrendszer – a hitelezési gyakorlat, a fogyasztói szokások eltéréseiből eredően – jobban viselte a hitelválság következményeit, mint angolszász, vagy német társai.

Franciaország 2008. októberében az eurózóna képviselőivel 6 pontos javaslatban demonstrálta az eurózóna egységét. A demonstráció nem csak a bizalom megerősítése miatt volt fontos, de a tagállami bankmentőcsomagok ezt követő bejelentése is az egységesség, a közös fellépés látszatát keltette. A francia bankgarancia alap itt egyértelmű modellként szolgált. A francia rendszer szabályozásának elemeit – a transzparencia növelése, a pénzügyintézetek veszteségének nyilvánossá tétele, az ellenőrző mechanizmusok megerősítése, és a beruházások jobb értékelése – átvette a közösség. Az egységes látszatú, ám mégis tagállami intézkedéssorozatnak köszönhetően az európai bankrendszer megkapta a megfelelő mértékű (70 milliárd euró) likviditást.

A francia bankrendszert azért nem hagyta érintetlenül a válság. Az európai tendenciákat követve 2008 októberében a francia kormány is „mentőcsomagot” dobott az ország 6 legnagyobb bankjának¹⁷. A cél nem a bankok megmentése volt, sokkal inkább a versenyképességük javítása, a bizalom és a likviditás helyreállításával. Ahogy Christine Lagarde, pénzügyminiszter asszony fogalmazott¹⁸: „hogy képesek legyenek a gazdaság helyes finanszírozására”. Az októberi 10,5 milliárd eurós majd a pár héttel későbbi 320 milliárd eurós¹⁹ kormányzati hitelből a bankok növelték részvénytőkéjüket, több hitelt helyezhettek ki kedvező feltételekkel a vállalkozásoknak és a magánszemélyeknek, azaz tőkét injektáltak a reálszférába. A kormány a hitelt szigorú

¹⁷ A tőkeinjekciót a Crédit Agricole (Franciaország legnagyobb bankja, 3 milliárd €), a BNP Paribas (2,55 milliárd €), a Credit Mutuel (1,2m €), Caisse d'Epargne (1,1m €), a Banque Populaire (950 millió €) és a Société Générale kapta. A francia bankbetétek 90%-át fedik le együttesen.

¹⁸ L'Etat français va injecter 10,5 milliards d'euros dans six grandes banques, in: Le Monde, 2008. október 21.

¹⁹ A kormány 320 milliárd €-t különített el az állami garanciával hitelező bankok részére, illetve további 40 milliárd € a tőkésítésre.



feltételekhez kötötte: ezek egyike volt a felsővezetők fizetése. 2010-ben ez a kitétel okozott komoly botrányt a banki bónusz-malusz rendszer körül. 2008 novemberéig tulajdonképpen egyetlen bank sem kért állami segítséget. Egyetlen egy hitelintézetet kellett valóban megmenteni: a belga-francia tulajdonban lévő Dexiát. A mentőcsomag valóban óvatossági, a bizalmat növelő intézkedés volt: a széles viszonteladói hálózatnak és a szigorú szabályozásnak köszönhetően fel tudták szívni a másodlagos jelzálog piac hatalmas veszteségeit. A tőkésítésre elkülönített 40 milliárd eurónak csak a töredékét hívták le a bankok. Sőt, a francia bankok éltek a válság alatti helyzeti előnnyel, és eredményesen terjeszkedni kezdtek.

A francia bankrendszer sikerére hivatkozva Sarkozy erőteljesen kiállt a válság megelőzésére szolgáló új, összeurópai pénzügyi felügyeleti rendszer kiépítése mellett. Ebben a kérdésben az EU két törésvonal mentén oszlott meg. Mindenki egyetértett abban, hogy szükség van újabb monetáris szabályozásra. Az egyik törésvonal ideológiai természetű, a már korábban említett angolszász és a francia-német nézőpont áll szemben egymással. A kérdés lényege, hogy meddig terjedhet ki a piac szabadsága? London a könnyedebb szabályozottsága miatt általában vonzó pénzügyi központ, 2008-ban azonban az angolszász modell presztízse igen alacsony volt. Sőt! Többben az angolszász modell bukásáról beszéltek.

A másik törésvonal a felügyelet intézményét érinti. Jelenleg az európai bankok határok nélküli piacon működnek, egyelőre csak tagállami felügyelet alatt. Az egyik oldalon ott a lehetőség, hogy egyetlen európai felügyelet felügyelje a hatalmas határokon átívelő bankokat, míg a másik elképzelés szerint maradjanak tagállami szabályozás alatt. 2009. június 18-19-én a tagállamok egyetértettek az Európai Rendszerkockázati Testület (European Systemic Risk Board) létrehozásában. A britek nehezen egyeztek bele a felállításába. A túlzott európai szabályozás ellen figyelmeztettek, mondván a Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board) már ellát hasonló feladatot, nem kell a duplikáció. Az intézmény mellett megállapodás született az európai pénzügyi felügyeleti rendszer létrehozásáról is. Mindezt Nicolas Sarkozy az angolszász modell feletti győzelemként értékelte. Sarkozy szerint az, hogy a britek elfogadták a felügyelet létrehozását, azt jelenti, hogy a pénzügyeket illetően „teljes váltás történt az angolszász stratégiában” .

Az európai monetáris rendszer alapvetően a német modellre – konkrétan a német márkára – épült. A francia sikerek sem olyan tartósak, sem olyan nagyszabásúak nem voltak, hogy a már működő modell alapelveit felülírhatták volna. Sőt. Az európai monetáris politikát a francia modell előnyeit kidomborító gazdasági környezetben nem sikerült Sarkozynek sem újrafogalmazni, sem



befolyásolni. A „normális”, válság utáni állapot alatt erre még kevesebb az esélye. Ezen a területen tehát, hosszú távon elkerülhetetlen, hogy a franciák megfizessék a német modell átvételével járó adaptáció költségeit. Hosszútávon a monetáris politika területén mindez a francia Európa-politika defenzíváját erősítheti.

1.3. Gazdasági kormányzás Sarkozy módra – az Európai Tanács erősítése

Sarkozy alatt gazdasági téren a francia Európa-politika legmarkánsabb célja az európai gazdasági kormányzat megvalósítása volt. Bár a tárgyalások kereteit a németek jelölték ki, Sarkozy jól manőverezett. Tágította a francia mozgásteret, és a Párizs számára két legfontosabb célt megvalósította: a gazdasági kormányzat – jelentsen bármit is – a tagállamok és nem a Bizottság felügyelete maradt. Másrészt a költségvetési fegyelem megsértéséért járó szankciók ugyan automatikusan lépnek életbe, de a büntetés mértékéről tárgyalásokat fognak folytatni.

2008 második felében a francia elnökség tartotta napirenden a kérdést, sikeresen meggyőzve az együttműködés szükségességéről a közösséget. Sarkozy számára a tagállamok által megtett közös lépések – az Unió GDP-jének 1,5%-át kitevő gazdaságélénkítő csomag – nem volt elég²⁰. Éppen ezért uniós szintű szabályozó keret kidolgozását sürgette. A németek válságkezelő intézkedései Sarkozy szerint csak tompították a feszültséget, de Franciaország „megmutatta, hogy az EU képes a kollektív döntéshozatalra, ha kell”. A közös lépéseket a brit miniszterelnökkel, Gordon Brown-nal együtt dolgozták ki.

Az európai gazdasági kormányzat francia szólama nem Sarkozy „találmánya”, jó két évtizede szerepel mind a francia bal-, mind a jobboldal napirendjén. Az európai szintű gazdasági kormányzás szükségességéről Mitterand beszélt elsőként 1990 októberében a párizsi német-francia csúcson. Úgy fogalmazott²¹, hogy a közös valuta és az EKB önmagukban „lélektelen eszközök”, ha nem áll mögöttük egységes gazdasági kormányzat. Sarkozy ezt a retorikát vitte tovább. Szavaiban azonban visszanyúlt Mitterand pénzügyminiszterének, Pierre Bérégovoy-nak egyik 1989-es szófordulatához. Bérégovoy úgy fogalmazott, hogy: „nem a technokratákra, igen a demokratákra”²². Strasbourg-i

²⁰ Henri de Bresson et Marie de Vergès: L'Allemagne est fortement incitée à s'engager dans la relance, in: Le Monde, 2008. november 23.

²¹ Nicholas Atkin: The Fifth Republic, Palgrave MacMillan, London, 2005

²² Rod Kenward: La vie en Bleu: France and the French since 1900, Penguin Books, London, 2006



beszédében Sarkozy azt mondta, hogy a „*technokrata gyakorlatot fel kell váltsa a politikai akarat*”²³. A francia retorika számára a gazdasági kormányzat nem csupán újabb intézményeket, hanem gazdaságpolitikai szellemet jelent. Természetesen a francia modellből fakadó dirigista szemléletet.

Nem csak a gazdasági kormányzat retorikája őrzi ezt a kontinuitást, hanem Sarkozy álláspontjának tartalma is. Annak idején, 1997-ben a Jospin kormány alatt az euró bevezetésének előestéjén a szocialisták – többek között Dominique Strauss-Kahn pénzügyminiszter – négy feltételhez kötötték az euró bevezetését. Sarkozy ebből kettőt szó szerint átvett. A két feltétel pedig, hogy az eurózóna a növekedést és a munkahelyteremtést kell szolgálja, illetve a közös valuta túlzott felértékelésének ellenzése.

Németországban, érthető módon, a fenti érvek a megszokott francia beidegződéseket idézik. A németek világosan látják, hogy a francia modell promótálása mögött ott áll egyrészt a költségvetési fegyelem lazítása, a protekcionizmus finanszírozásának francia szándéka. Másrészt az export élénkítése érdekében az euró leértékelésének követelése.

A gazdasági kormányzat konkrétumai az eurózónában Görögország megsegítése kapcsán kristályosodtak ki. A görög válság kapcsán az együttműködést Sarkozy erősen a napirenden tartotta, de Merkel mondta ki annak mikéntjéről az utolsó szót. Párizs a tematizálásban tudta pillanatnyi gazdasági előnyét politikai tőkére váltani.

2010 márciusában az eurózóna 16 állama megállapodott, hogy kiségitik Görögországot. Világos volt, hogy a megbeszélések nem az eurózóna működésének jobbá tételéről szóltak. Ahogy Sarkozy elfogadta a német diktátumot, hosszú francia-német vita végére rakott pontot. A brüsszeli találkozón Merkel szinte teljes egészében érvényesítette a saját álláspontját. A találkozó témája az volt, hogy szankciókat alkalmaznak azok ellen, akik nem tartják be az eurózóna szabályait. Franciaország az EKB-val karöltve ellenezte az IMF bevonását a görög mentőcsomagba. Merkel azonban ragaszkodott hozzá, hogy a Nemzetközi Valutaalap legyen az esetleges mentőcsomag lényeges része. A németek világossá akarták tenni a választók előtt, hogy nem segítyt adnak. A görögök valóban bilaterális hiteleket kaptak, valamivel a piaci kamatráta alatt. Berlin számára az euró stabilitása a német eurózóna tagság alapköve. Mivel ez a német alkotmánybíróság ítéleteiből megerősített alapelv, Merkel kitartott eredeti álláspontja mellett, miszerint keményebb

²³ Alfred Grosser: Affaires extérieures – La politique de la France, 1944-1989, Champs-Flammarion, Paris, 1989



szankciókat kíván kivetni az övezet szabályait be nem tartó tagállamokra. Franciaország ebbe a csoportba tartozik. Sarkozy azonban a német „diktátumot” elfogadva, mégsem távozott üres kézzel. Egyrészt a francia bankoknak komoly befektetései vannak a periféria államaiban, így Görögország megsegítése a francia befektetéseket is stabilizálta.

A franciák számára a nagyobb győzelem azonban az volt, hogy Merkel beleegyezésével az Európai Tanács lehet Európa „gazdasági kormányzata”. Természetesen, nem arra kell gondolnunk, hogy megszületett az a bizonyos „gazdasági kormányzat”, hiszen ebben a fázisban nincs megegyezés arról, mit jelent a „gouvernement économique”. A németek számára nagyobb, szankcionálható fegyelmet. Franciaország számára nagyobb intervenciót a monetáris és a fiskális politika területén²⁴.

A görög mentőcsomag természeténél fogva nem oldotta meg az eurózóna válságát – mint láttuk, nem is ez volt a célja. 2010 nyarán a „gazdasági kormányzat” értelmezési nehézségei miatt leállt a közös valuta megmentéséről összesen fél éven át folytatott vita. A német és francia ellentét nem az euró megmentéséről, hanem annak mikéntjéről szólt. Alapvető egyetértés van a két állam között abban, hogy növelni kell az eurózónán belüli együttműködést. A németek szigorúbbak a költségvetési fegyelmet nem betartó államokkal²⁵, hiszen a költségvetési fegyelem elengedhetetlen a fogyasztás fenntartásához, illetve tágabban értelmezik a „gazdasági kormányzat” fogalmát. Mind a 27 tagállamnak részt kell vennie a gazdasági koordinációban. Ennek oka, hogy összetagállami szinten enyhe többségbe kerülnének a szabadpiaci liberalizmus és a gazdasági szigor együttes támogatói. Míg ha egy belső, szűk kör kezében marad a gazdasági irányítás, ott a francia dirigizmusnak lenne (egy leheletnyit) nagyobb támogatottsága. Ezzel szemben Franciaország, aki élen jár a költségvetési fegyelem folyamatos megsértésében, érthető módon nem híve a szankcióknak. Partnerre, a „déli államokban” talált, akik szintén a szankcionálandó államok körébe esnének. A francia tábor egy szűkebb, belső kört vizionál²⁶: az eurózóna tagok lennének a belső körben. A francia retorika két vonalon mozog. Az egyik a

²⁴ Az írek és a hollandok ellenezték a „gazdasági kormányzat” fogalmának bevezetését, mondván az mozgósítja a szavazókat.

²⁵ A német álláspont szigorúbban szabályozná a hitelezést, a költségek és a versenyképességet. A renitens kormányokra fél-automata szankciókat alkalmaznának, mint pl. a Strukturális Alapok és az EU-s mega projektek befagyasztása a szegényebb régiókban. Sőt akár még az adott ország szavazati jogát is felfüggesztenék a Tanácsban.

²⁶ Fonds européen de stabilité, ventes à découvert : Lagarde précise les intentions de la France, in: Le Monde, 2010. május 19.



tagállami szintű intervenció növelése. A tagállami politikusok beleszólhatnak a monetáris politikába (ez ma az EKB hatásköre). Egyrészt az eurózóna a közösségi eurókötvényeken keresztül a piacinál olcsóbb hiteket nyújtana, másrészt a tagállamoknak lehetőségük lenne nyílt, pénzügyi tranzakciókat folytatni.

A retorika másik, az elsővel szorosan összefüggő vonala az eurózóna tagok fiskális és szociális harmonizációja. Ez a kérdés nem új, több évtizedes múltra tekint vissza. A franciák a vállalati adóalap, illetve a munkaerő költségének harmonizációját emelik ki. Franciaországban a minimálbéreket az inflációhoz indexálják, így ilyesfajta index bevezetése nem lenne szokatlan. Azt látjuk, hogy a fent említett két meghatározott kérdésen kívül Franciaország nem erőlteti az általános adóharmonizációt, vagy a szociális politikák harmonizálását.

Az általános francia érvek mögött azonban most is ott húzódik a francia modell, annak működése, szellemisége. A francia világnézet szerint a gazdasági növekedés nem lehet öncélú, azért van szükség a dinamikus Európára, hogy az fenntarthassa drága szociális rendszerét. Ennek eszköze az intervenció, a tagállami politikusoknak kell biztosítani a javak a gazdagoktól a szegényekhez történő újraelosztását. Franciaország tehát az újraelosztás logikáját támogatja az euró megmentéséért. Nyilván mindkét álláspontnak komoly problémái vannak. A franciáknál a redisztribúció nagy ugrás lenne a politikai unió felé. Effajta uniónak nincs nagy támogatottsága. A tárgyalásoktól eltekintve maguk a franciák sem sokszor foglalkoznak a kérdéssel, így elmondhatjuk, hogy a szociális rendszerek harmonizációja a tárgyalásoknak ezen szakaszában inkább csak a mozgástér növelésére, semmint valódi megvalósítható célként szolgál.

2010 októberében Deauville-ban Sarkozy és Merkel egy héttel a tervezett EU csúcs előtt egyezségekre jutottak az eurózóna büntetési rendszerének kérdésében. Tulajdonképpen az eurózóna szabályainak megsértéséért járó büntetés „felvizezéséről” egyeztek meg. Az Európai Bizottság mindenképp meg akarta erősíteni az eurót a válság ellen. A szankciók végrehajthatóságához újra kell tárgyalni a Liszaboni Szerződést, hogy a görög válsághoz hasonló helyzetbe kerülő tagállamokat rákényszeríthessék a fizetésképtelenség bejelentésére, és Európai Tanácsbeli szavazatukat felfüggeszthessék. Sarkozy abban az esetben járult hozzá a szerződés újratárgyalásához, ha Berlin nem ragaszkodik a költségvetési fegyelmet sértő eurózóna tagállamok ellen életbe lépő szankciók automatikus jellegéhez. A francia német kompromisszum szerint a szankciók mindenképpen lesznek, de a büntetés kiszabása nem az Európai Bizottság, hanem a tagállamok pénzügyminisztereinek hatásköre lesz. A megállapodás növeli a politikai alkuk



jelentőségét a szakmai szempontokkal szemben, ami Párizs számára kimondottan kedvező, hiszen saját büntethetőségéről Berlinnel lehet egyezkednie. Ezzel elhárult az akadály az eurózóna stabilitásának a német modell alapján történő megerősítése elől.

A 2011. február 4-i csúcstalálkozón a gazdasági kormányzat mikéntjéről volt szó. Ismét francia-német paktum került bemutatásra. A paktum elnevezése is a német hangsúlyokat tükrözi, hiszen a franciák már megkapták a számukra létfontosságú „kedvezményt”: nem lesz automatikus egyetlen szankció sem. A februári paktum tehát a versenyképesség erősítéséről elnevezést viselte. 2011. márciusában „ideiglenes mentőalapokat” állítottak fel a gyengébb eurózóna tagoknak. A javasolt „versenyképességi paktum” szerint minden tagállam alkotmányában kell rögzítse a költségvetési deficit mértékét, rugalmasabbá kell tegye munkaerőpiacát és a béreket, valamint a nyugdíjrendszert az adott ország demográfiai képe határozná meg. A németek alapvetően nyugdíjkorhatár harmonizációt szerettek volna. Merkel határozottan sürgette a német modell logikája szerint való gazdasági reformok végigvitelét, cserébe az eurózóna menőalapjának „pénzbeli támogatásáért”. Merkel kockázatot vállalt, hiszen otthon nem csak nem volt népszerű az alapok felállításáról hozott döntése, de a német alkotmánybíróság vizsgálatba is kezdett. Berlin akkori ígérete szerint addig nem fogja jóváhagyni a 2013-ra tervezett Európai Stabilizációs Mechanizmust (European Stabilisation Mechanism – ESM), sem a már létező Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (European Financial Stability Facility) mögé nem fog beállni, amíg nem sikerül egyezsége jutni a „versenyképességi csomagról”.

A Merkel-féle javaslatok Franciaországban (is) az Alkotmány módosítását kívánják meg. Azonban egyik politikai pártnak sincs meg az alkotmány módosításához szükséges kétharmados többsége. 2012-ben ugyan elnökválasztások lesznek, és általában az elnök új parlamerenti választásokat ír ki, ám sem a közvélemény kutatásokból, sem a jelenlegi töredezett francia politikai képből nem valószínűsíthető egyetlen politikai erő számára sem a kétharmad. A stabilitási eszközzel alapvető probléma, hogy a jó hitelminősítés megtartásához szükséges erős garanciák és a magas tartalékok miatt a 440 milliárd eurós teljes összegének csak a felét tudja kihelyezni a bajba került eurózóna tagállamoknak. Ezért lenne Németország további anyagi támogatása elengedhetelen.

Az európai gazdasági kormányzat egyelőre nem pontos, és nem teljes. Az eurózóna válsága sem zárult le. Mind a görögök, mind a portugálok további segítségre szorulnak, az országokat kiegészítő csomagok még változhatnak. Írország problémája más jellegű, de ugyanúgy a közösségtől várják likviditásuk helyreállítását.



Az eurózóna stabilizálása erősen a német modell érvényesítéséről szól. A francia pozíciók meglátásom szerint nem célozták meg az eurózóna valódi átalakítását, sem a francia modell érvényesítését. A tárgyalások során saját, a költségvetési fegyelem megsértésére vonatkozó pozícióikat igyekeztek javítani.

1.4. Változások a KAP támogatási rendszerében: „minél inkább változik, annál inkább ugyanaz”

A franciák a KAP legnagyobb haszonélvezői, azaz az Európai Unió költségvetéseinek legnagyobb százalékát kitevő, a mezőgazdaságra fordított összegnek legnagyobb részét ők kapják. Nem csoda, hogy a KAP finanszírozási rendszerének megtartása mindig is a francia Európa-politika egyik kulcskérdése volt. A reform szükségességéről folyó vitában Franciaország hagyományos ellenlábas nem Németország, hanem Nagy-Britannia.

A francia Európa-politika középpontjában a KAP-ot illetően ugyanis – egyszerűen szólva – a pénz áll. 2010-ben Franciaország az 57 milliárd eurós mezőgazdasági költségvetés egyhatodát kapta²⁷, ezzel – a korábbi időszakok tendenciáinak megfelelően – a legnagyobb haszonélvezője volt. A következő költségvetési időszakban, ha maradna a jelenlegi támogatási rendszer már nem lenne az. Az új uniós tagállamok ugyanis csak részösszeget kaptak eddig a KAP-ból. Teljes részesedést csak a 2013-as költségvetési időszaktól fognak kapni. Igaz ugyan, hogy a Bizottság az átmeneti időszak meghosszabbítására tett javaslatot. Mivel az „új” tagállamok mezőgazdasága összességében véve nagy, a jelen rendszer szerint 2013-tól Franciaország a nettó befizetővé válna²⁸. Még kellemetlenebbé teszi a helyzetet a franciák számára, hogy a nagyobb költségvetési fegyelem saját maguk által előírányzott időszaka is ekkor, azaz 2013-tól kezdődik. A kettő együttes költségei pedig igen magasak.

Francia elnökség alatt radikális reformra kis eséllyel számíthattunk. Valóban, a Sarkozy által „radikális reformnak” nevezett javaslat nem érintette a modell lényegét. Ugyanakkor már itt elhangzott a későbbi startégia keretét adó hangsúlyváltás: Sarkozy ugyanis a támogatásokon keresztül megvalósuló protekcionizmus helyett magasabb vámokon keresztül megvalósuló

²⁷ Az EU költségvetése, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_en.pdf

²⁸ European Commission communication to the European Parliament and Council: The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, 2010 november



protekciónizmus mellett tette le a voksát. Azaz a Fischler reformokból következő importkorlátozások megőrzése mellett lépett fel.

A kérdés 2010 áprilisában merült fel újra, mikor az Európai Bizottság rendezett újabb vitát a KAP reformjáról. A válság világossá tette, hogy az Európai Unió erőforrásai szűkösek. A protekciónizmusnak, a mezőgazdasági támogatásoknak, általában véve a szabályozásnak magasak a költségei. Így a francia érvrendszer is szélesebb sávon mozog, célpontjában pedig az idők szavának megfelelően a versenyképesség, élelmiszerbiztonság és a környezetvédelem áll.

A megváltozott francia retorika egyik visszatérő, új eleme a már eddig is a megreformált KAP egyik alappilléret képző „közösségi preferencia” támogatása. Sarkozy 2010 márciusában fejtette ki a francia gazdák előtt²⁹, hogy mit ért ez alatt. Az importélelmiszerek helyett az EU-ban termelt élelmiszereket és nyerstermékeket fogja előnyben részesíteni. Rugalmas lesz a támogatások ügyében, de „hajthatatlan” a piaci árak nagyobb fokú szabályozását illetően.

A másik elem a közjavakkal való kompenzáció. Sarkozy itt Dacian Ciolos, a román származású uniós mezőgazdasági biztos személyében talált „támogatóra”. Ciolos szerint³⁰ a KAP megújulásának lényeges eleme kell maradjon a kompenzáció. Szerinte a szavazóknak meg kell értenie, hogy a gazdák nem tudnak kizárólag a termékük eladásából megélni. Ráadásul a tevékenységüknek nem csak gazdasági, de szélesebb értelemben vett társadalmi haszna is van: pl. a hegyi gazdák legeltetése megelőzi a lavinákat, a mezőgazdaság elszigetelt kis falvaknak teremt megélhetést. A gazdák nem csak közvetlenül a mezőgazdaságból, hanem közvetve a területfejlesztésből is kiveszik a részüket. A Bizottság éppen ezért előnyben részesíti a helyi kistermelők támogatását. A francia dirigista szemlélet több lábon állását látjuk ebben az érvelésben. Ciolos mezőgazdasági biztossá választását többen is Sarkozy személyes győzelmeként értékelték.

A közösségi preferencia és a közjavakkal való kompenzáció alkotja az új uniós költségvetést érintő francia álláspont változásának egyik elemét. A másik elem valóban retorikai. A válság megerősítette, hogy az EU a következő költségvetési időszakban a versenyképességre fog koncentrálni. Így a reform középpontjába a támogatási rendszer helyett a környezetvédelmi és

²⁹ Nicolas-Jean Brehon: Le divorce paysan entre Sarkozy et les agriculteurs, in: Le Monde, 2010. március 22.

³⁰ The Common Agricultural Policy after 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf



élelmiszerbiztonsági követelmények³¹ kerülnek. Mindkettő – akár a világgazdasági válság alatt is – legitimálhatja a protekcionista rendszert.

A KAP reform még előttünk áll. Látható azonban, hogy a KAP reform nem a „több pénzről”, hanem a nagyobb szabályozásról szól. Ezt erősítik meg a 2010 óta tartó rendszeres francia-német mezőgazdasági miniszteri találkozók³², melyek célja a KAP reform előtt közös álláspont kidolgozása. A franciák tehát változtatnak a rendszeren, de nem változtatnak annak lényegén. A KAP reform kérdésében a tervezett közösségi álláspont 2012-ben fog véglegesedni. Egyelőre a három lehetséges reformfolyamatból a Bizottság is az aranyközéputat követő mérsékelt, de nem alapvető változásokat előirányozó változata mellett tette le a voksát. Ami nem kis mértékben a francia érdekérvényesítést dicséri.

1.5. Ahol a világhatalmi álmok valóra váltak: az uniós energiapolitika nehézkes mélyítése

Az európai integráció történetében az energiapolitika a Szén- és Acélközösséggel korlátozottan már megjelent, de a valódi közösségi politika kialakítása csak a 2000-es években merült fel. Franciaország nemzeti prioritásai, a francia energetika struktúrája és igényei meghatározzák az európai energetika arculatát. A francia hatalom Európán keresztüli multiplikálásának a 2000-es évek elejétől ez a terület a legszebb példája.

Három olyan irány van, amely mentén Párizs a formálódó közösségi energetikát a nemzeti prioritásainak megfelelően alakítja. Ebben a folyamatban Berlin teljes támogatását élvezi. Az első az európai piac liberalizálása, a második az atomerőművekben termelt elektromos áram export, a harmadik a technológiaexport. Sarkozy mind a három területet prioritásnak tekintette.

A relatív energiabiztonsági céljait az 1990-es évek végére megvalósító Párizs³³ az európai energiapiac liberalizálásának élére állt. Az európai piac liberalizálásával élénkül a verseny. A francia vállalatok jó eséllyel vásárolhatják fel gyengébb versenytársaikat, és maradnak meg a lecsökkent számú szereplővel rendelkező piacon. Ennek ellenére a francia kormány a dirigista szemlélettel

³¹ Laetitia Van Eeckhout: Une politique agricole commune plus verte et équitable, in: Le Monde, 2010. november 19.

³² Laetitia Van Eeckhout: La PAC réchauffe le couple franco-allemand, in: Le Monde, 2010. szeptember 15.

³³ Az 1990-es évek legvégére megvalósult a relatív függetlenség: energiaszükségletének 80%-át atomerőművekben, 10,5%-át vízerőművekben állítja elő. Az olaj és a szén 4,5%-ban járul hozzá. Így a francia energia a nagyhatalmiság erősítésének szolgálatába állt.



összhangban nem támogatja a teljes liberalizációt. A „biztonság” koncepciójával összhangban az európai (saját) termelőinek védelme jelöli ki a „szabad” verseny korlátait. Jól mutatja a francia vállalati előnyök realizálását a 2008 júliusában az elektromos áram és a gáz fogyasztói árának uniós szintű liberalizálása.

A második irány az elektromos áram termelés. A világ egyik legnagyobb nukleáris energiatermelő és exportáló országaként az elektromos áramexport kedvező feltételeinek megteremtése a francia Európa-politika kiemelt feladata. Itt is két területet emel ki Párizs. Az egyik a környezetvédelem, a másik az európai energiapiac alakítása.

A francia soros elnökség a környezetvédelmet és a nukleáris energiát együttesen egy csomagban kezelte³⁴. A két terület összetartozása az első pillantásra talán nem nyilvánvaló. A 2000-es évek utolsó harmadában a természetes erőforrások – a gáz, az olaj – ára történelmi magasságokban járt, az ellátás időről időre, régióról régióra problémákat vetett fel. Az európai nyersanyag drága volt, Oroszország időnként felfüggesztette Ukrajnába a gázzállítást, a Közel-Kelet térségében időről-időre felborult a stabilitás. A francia érvrendszer azt mondja, hogy a bizonytalan, környezetszennyező meg nem újuló erőforrások helyett Európának át kell térnie a környezetkímélő, megújuló energiaforrásokra. Ennek – a francia álláspont alapján – a leghatékonyabb formája jelenleg a nukleáris energia.³⁵ Franciaország számára a környezetvédelem nem önmagáért lett első számú és kimelt prioritás. Sarkozy meg akar arról bizonyosodni, hogy a klímaváltozás elleni harc során elfogadott EU-s szabályok nem sértik az európai (főként a francia) vállalatok versenyképességét.

Az atomenergia termelésből fakadó francia érdekérvényesítés másik területe az európai energiapiac alakítása. Itt a franciák és a németek együttesen kerültek szembe a Bizottság 2007 szeptemberében publikált „harmadik energia csomagjával”. A vita lényege, hogy az Európai Bizottság úgy akarja hatékonyabbá tenni az európai piacot, hogy szétválasztja a vállalatokon belül a termelő és az elosztó tevékenységet³⁶. A francia pozíciók ezen a területen erősebbek, mint a németek. Párizs kezét nem köti gúzsba a belpolitika. Németország már kétszer bejelentette, hogy

³⁴ A francia elnökség hivatalos honlapja: <http://www.eu2008.fr/>.

³⁵ Hatalmas viták folynak arról, hogy az atomhulladékot termelő erőművek mennyire tekinthetők környezetbarátoknak, legalábbis környezetbarátabbnak, mint az hagyományos erőforrások.

³⁶ Az eredeti terv sem radikális, ugyanis a vállalatok választhatnak. Vagy szétválasztják teljesen a termelést és az elosztást („*independent transmission system operation*” ITSO) vagy a vállalat megtarthatja elosztó hálózatát, ha azt egy független üzemeltető üzemelteti („*independent system operation*” ISO).



leállítja az atomerőműveit³⁷. Utoljára 2011. május 30-án irányozta elő Merkel, hogy 2022-re az összes erőművet leállítsák. A francia választópolgár a felmérések szerint³⁸ támogatja az atomenergia használatát, biztonságosnak, és környezetbarátnak tartja, így nem fogja vissza a kormányzati külpolitikát, hogy a francia vállalatokkal karöltve alakítsák ki a közös európai energiapiacot.

A francia Európa-politika harmadik kiemelt területe az energetikában a nukleáris reaktorokkal kapcsolatos technológiák és eszközök értékesítése. A franciáknak itt hatalmas versenyelőnyük van: egyrészt régen jelen vannak a piacon, így kevesen versengethetnek a tapasztalatukkal. Az Areva már a negyedik generációs reaktort tervezi és a harmadik generációs reaktorokat, az európai nyomottvízes reaktort (European Pressurized Water Reactor – EPR) gyártja. Másrészt a legfejlettebb újrafelhasználási technológiával rendelkeznek, jóval kevesebb hulladékot termelnek. Az atomreaktor eladások az egész világra kiterjednek, és az elektromos áram exporttól eltérően nem a 2000-es évek második felében kezdődtek. Az EURATOM keretein belül és a vállalati szférában folytatott kutatásoknak köszönhetően a franciák már az 1960-as évektől világelsők a technológiában. Mindezt a gazdasági előnyt politikai tőkévé is kovácsolják.

2. Politikai mélyítés: a világpolitika

„Franciaország visszatért Európába!” – idézték Sarkozy-t közvetlenül francia köztársasági elnökké választása után. Valóban, az új elnök közismert hiperaktivitással látott hozzá, hogy Franciaország újra az európai mélyülés élére álljon. Európai *entrée*-jének csúcsa szándékai szerint a 2008 második felében lezajlott soros uniós francia elnökség lett volna, ahol a tervek szerint az alkotmánytervezet helyett megfogalmazott reformszerződést elfogadva az Unió tovább lépett volna a mélyülés útján. Az ír „nem” azonban keresztülhúzta a francia forgatókönyvet. A soros elnökség alatt a világgazdasági válság és az orosz-grúz konfliktus előre nem látott napirendi pontjai átrendezték ugyan a francia prioritásokat, az elnökség sikerességéhez azonban nem férhetett kétség.

Párizs számára a mélyítés kényszer: ha a világpolitikát formáló szereplő kíván maradni, csak az Európai Unió keresztül teheti meg. Erősítenie kell tehát az uniós tagállamok közötti politikai

³⁷ Helen Pidd: Germany to shut all nuclear reactors, in: The Guardian, 2011. május 30.

<http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/30/germany-to-shut-nuclear-reactors>

³⁸ Les Français et l'énergie nucléaire, IFOP közvéleménykutatás: <http://www.ifop.com/media/poll/energienucleaire.pdf>



integrációt. Éppen ezért az uniós alkotmánytervezet „fogyaszthatóvá alakítása” Sarkozy kiemelt céljai között szerepelt. Az intézményi szerkezet egyszerűsítése, a közös külpolitika intézményi kereteinek kialakítása, az uniós külpolitika irányainak meghatározása mind a francia érdekeket kellett szolgálnia a mélyítésen keresztül.

A 2008-as francia elnökség végéig Párizs lendülete töretlen volt. 2008 után a német aktivitás erősödése miatt ez a látványos lendület megtört. A biztonságpolitika, a migrációs politika területén a mélyítés hosszú távú iránya mellett Franciaország a kormányközi együttműködéseket tolta előtérbe. A védelempolitika területén Nagy-Britanniával kötött – sokakban az 1904-es „entente cordiale”-t megidéző – szövetséget. A védelempolitikai paktumnak technikai, gyakorlati jelentősége helyett inkább a politikai vetülete a lényeges. A migrációs politika ugyan nem tartozik a politikai unió felé vezető út frekvenciált területei felé, de az összes tagország legmediatizáltabb, legátropolitizáltabb politikaterülete. Franciaország esetében két esemény kapcsán is a migrációs politika európai szabályozása került az események homlokterébe.

Sarkozy elnökségének a fenti területek jelentették a prioritást. Az elkövetkezőkben – hasonlóan a gazdasági mélyítés elemzéséhez – az egyes területeket megvizsgálva keressük a politikai hangsúlyok megváltozását.

2.1. A Lizaboni Szerződés: az elmaradt entrée és a beteljesült intézményi változások

A Lizaboni Szerződés (LSZ) életbe léptetésével az Unió tovább lépett a közösségiesedés útján. Franciaország a folyamatban Berlinnel karöltve meghatározó szerepet játszott. A LSZ által létrehozott új intézményei a francia érdekeknek megfelelően alakultak, a franciák számukra fontos pozíciókat szereztek meg. Európa jövőjét illetően, az egyik legnagyobb kérdés a franciák számára a bővülések határának kijelölése volt. A francia diplomácia gőzerővel húzta meg Európa határait Törökországon innen. A további politikai mélyülés lehetőségét meglebegtetve a kérdéssel foglalkozó „bölcsek tanácsa” – Párizs álláspontjával összhangban – nem jelölte ki a pontos lépéseket.

A reformszerződés megkötése lett volna Sarkozy nagy pillanata. A 2005-ben többek között épp a franciák által elutasított alkotmányos szerződést dolgozta át a francia elnök és Merkel kancellár asszony, hogy az ún. „egyszerűsített szerződéssel” segítsék a Közösség mélyülését. 2007 decemberében ebből a szövegből született meg a lisszaboni szerződés. Sarkozy elnökségének



elején a francia Európa-politika alapjának a Lizaboni Szerződés életbe léptetését tekintette. Annál is inkább, mivel Sarkozy elnökké választásával Franciaország „visszatért” Európába. A franciák 48% gondolta úgy, hogy jó az EU tagjának lenni, 31% szerint pedig Sarkozy az elnökség alatt újraélesztheti EU-t. Maga Sarkozy aktív, az európai ügyeket formáló politikusként kívánta láttatni önmagát. A Lizaboni Szerződés tulajdonképpen a világpolitikát formáló európai államférfi entrée-ja lett volna.

Nem véletlen, hogy Sarkozy az EU elnökségét 2008 első felében ellátó Merkel mellett szinte társ-házigazdává vált. A tagállamok még az 2007. június 30-i EU csúcson döntöttek úgy, hogy az alkotmányos szerződéstervezet helyett új szöveget fogalmaznak meg. A francia diplomácia Sarkozy egyszerűsített szerződésének nyerte meg a tagállamokat. Sarkozy – ahogy ő fogalmazott – látványos változást akart, hogy a franciák elfogadják a LSZ-t. Szerette hangoztatni, hogy a szöveget egyedül dolgozta ki az elnökjelöltsége alatt. A felmérések szerint – ha a döntő súllyal latba eső belpolitikai okokat félretesszük – a „szabadversenyről” szóló rész volt az elutasítás legfőbb oka a választóknál. A franciák ugyanis az angolszász modell előrenyomulását látták benne. Sarkozy rávette Merkelt, hogy az EU fő céljai közül vegyék ki a passzust, így tette fogyaszthatóvá a francia választók számára. „Új orientációt adott az EU-nak” – mondta, azaz a verseny, mint dogma véget ért. Ugyanakkor a szerződés nem tartalmaz lényegi, komoly változásokat. Dominique Moïsi szerint ha az elnök el akarta adni a reformszerződést a franciáknak, populista támadást kellett indítania a szabadpiac és az euró ellen. És valóban. Amikor 2007. december 13-án az EU vezetői összeültek, hogy a lisszaboni szerződés aláírását megünnepeljék, még a Libération is azt írta, hogy „vitathatatlan siker” volt: a franciák 63%-a gondolta így.

Írország azonban 2008. június 12-én elutasította a szerződés ratifikálását, lerombolva ezzel a nagy visszatérés szimbolikus díszleteit. A 2008 második felében esedékes soros elnökség prioritásai azonnal megváltoztak, és a négyes cél-hierarchia tetejére a Lizaboni Szerződés került. Sarkozy július 11-én Írországba látogatott, hogy meghallgassa az elutasítás okait, megállapodtak, hogy az írek 2009-ben újra népszavazásra bocsátják. Sarkozy sürgette, hogy a többi ország folytassa a szerződés ratifikálását.

A szerződés hatályba lépésére ugyan már nem a francia elnökség alatt került sor, de a politikai unió felé való továbblépést Sarkozy is hagyományosan továbbra is gondozta. Munkacsoportot állított fel, amelynek feladatául azt adta, hogy 2010-re fogalmazza meg, milyen veszélyek lesnek 2020 és 2030 között az EU-ra, merre tartson az Európai Unió. Elnöke Felipe González lett, a „bölcsek



tanácsa” létrehozásának ürügye pedig a török csatlakozás volt. A jövődő bővülések egyik alapkérdése, hogy hol húzódik Európa határa. A franciák szándékával egyezően még az is kiderülhet, hogy Törökország kívül esik rajta. Párizs nyíltan vállalta, hogy nézete szerint Törökország soha nem lehet az EU teljes jogú tagja. Sarkozy egyik fő EU tanácsadója, Alain Lamassoure szerint mindez nem azt jelenti, hogy meg kell szakítani a törökökkel tárgyalásokat, csak világossá kell tenni, hogy azok nem a teljes jogú tagságról szólnak. A francia retorika szintjén mindez a „le kell szögezni hol húzódnak Európa földrajzi határai” fordulatban összegződik, ami egyértelműen a de Gaulle-i Európa koncepció egyik pillérére, az „Atlanti-óceántól az Urálig” húzódó földrajzi, ideológiai határokra utal.

Sarkozy bebiztosította a török csatlakozás megakadályozását, hiszen Franciaországnak népszavazáson kell döntenie a kérdésről. A franciák számára Európa elsősorban földrajzi tér, ugyanakkor a nyugati civilizációs eszmerendszer elemei is ebben a földrajzi térben összpontosulnak. Az IFOP 2008-as felmérése szerint³⁹ a franciák 80%-a ellenzi Törökország uniós csatlakozását, míg az uniós átlag csak 33%. A török csatlakozás elutasításának oka nem pusztán ideológiai, vagy elvi kérdés. A pragmatikus külpolitikát folytató francia elnökök hamar túllépnének az ilyesmin. Törökország uniós tagságával egyrészt a költségvetésből való kifizetések alaposan felborulnának. A nagyobb problémát viszont az jelenti, hogy a demográfiai súlyok alapján a Tanácsban a törököknek elég lenne maguk mellé állítani egyetlen nagyobb államot (a britek ezt szívesen is vennék), hogy döntő szavazati arányt produkáljanak. Ez pedig Franciaország Európa-politikáját alapjaiban rázná meg. Hiszen a francia diplomácia évszázadok óta vallja, hogy Európa története nem más, mint Franciaország története. A francia nagyhatalmi törekvések pedig kizárólag az európai keretek felhasználásával valósíthatók meg.

A „bölcsek tanácsa” nem vizsgálta közvetlenül a politikai unió szükségességét, de mondanivalójának alapja az erősebb gazdasági, szociális és társadalmi kohézió megteremtése volt. Hangsúlyozva, hogy nem tiszte eldönteni az ehhez szükséges döntések tagállami, vagy közösségi szinten történjenek-e meg. Az „Európa 2030” projekt ebből a szempontból tükrözi a Franciaországnak megfelelő pragmatizmust.

Az elnökség alatt Sarkozy sok tekintetben úgy viselkedett, mintha a LSZ már hatályban lenne. A „változó geometria” francia elve szerint dolgozott, azaz a kis csoportok, ha akarnak, haladjanak előre az integráció mélyítésében. Az intézményi változások alapja a „bölcsek Tanácsának”

³⁹ IFOP: L’adhésion à l’entrée de la Turquie dans l’Union Européenne, <http://www.ifop.fr/media/poll/Turquieue.pdf>



megállapításával esik egybe: a jövőben a globális együttműködés ad hoc, különböző formákat fog ölteni. Sarkozy pedig többször kifejtette, hogy nem az intézményi problémák, hanem a politikai akarat hiánya blokkolja az EU működését.

Az intézményi változások egyik legfontosabb lépéseként 2009-től megváltozott az Európai Tanács elnökségi struktúrája. A soros elnökség mellett a Tanács új, állandó elnököt kapott Herman van Rompuy személyében. A Tanács főtitkári posztját pedig a francia Pierre de Boissieu tölti be, aki korábban Javier Solana főképviseelő helyettese volt. A francia érdekérvényesítő képesség tehát kettős sikert könyvelhetett el. Először is megerősödött a tagállami érdekeket képviselő Tanács, ami a franciák egyik kiemelt prioritása volt. Sarkozy számtalanszor elmondta, hogy az új Európa erős országokból kell álljon, illetve visszatérő fordulata volt, hogy a nagy országoknak nincs több joguk, de több felelősségük van. A nagyobb felelősséget az intézményi posztok is tükrözik. Másrészt szintén siker, hogy Franciaország kapott posztot az új „vezetésben”. Sarkozy ugyan 2008. január 12-én Tony Blairt javasolta az Európai Tanács első állandó elnökének, 2009 júniusában azonban már az erős Európa erős vezetője helyett a nemzetközi politikában ismeretlen Rompuy-t kezdte támogatni. Blair helyett azonban a britek kaptak egy másik vezetői tisztséget: Lady Catherine Ashton lett az EU külpolitikai főképviseelője, aki szintén nem szerzett még nevet a nemzetközi politikában. Az, hogy a franciák Pierre de Boissieu személyében képviseltetik magukat már 2004, az alkotmányos szerződés tervezet megszületése óta ismert volt.

A francia és a német érdekek az intézményi szerkezet alakításában nagyjából egybeestek. Mindkét állam többre értékelte az erős figurákkal szemben az ismeretlenebb szereplőket, akik nagyobb mozgásteret engednek Párizs és Berlin elképzeléseinek a Tanácsban. Ugyanez érvényes a Bizottságra is.

2009 nyarán a Sarkozy és Angela Merkel közösen támogatták az Európai Bizottság elnökének, José Manuel Barroso mandátumának meghosszabbítását. A bizottsági elnökének mozgásterét az intézményi átalakulással jelentősen szűkült, elképzeléseit egyeztetnie kell a francia-német tengellyel. Tulajdonképpen a második Barroso Bizottság összetétele erősen a francia érdekeket tükrözte. A szabad piaci liberalizmus támogatásáról ismert tagok száma marginalizálódott, ugyanakkor a franciák számára fontos területek „baráti” kezekbe kerültek. A mezőgazdasági biztos a franciákkal jó kapcsolatokat ápoló román Dacian Cioloș, a belső piac a volt francia agrárminiszter, Michel Barnier irányítása alá került.



A franciák számára a Lizaboni Szerződéssel járó intézményi változások elégedettségre adtak okot. Nem mondhatjuk azonban, hogy érdekeik a német érdekek ellenében érvényesültek, inkább azt látjuk, hogy ezen a téren a két állam érdekei egybeestek.

2.2. Francia ritmusra dobog-e az európai külpolitika?

A formálódó közös külpolitika a LSZ-ben új intézményeket teremtett. Párizs jelentős pozíciókat szerzett a közösségi külpolitika alakításához. A közös külpolitika koherenciájának megteremtése Párizs számára a következő feladat. Az „arab tavasz” nyomán ebben az irányban indult el a jelenleg több, párhuzamos intézményben formálódó politikaterület. Az uniós külpolitika irányának meghatározásában Sarkozy a Mediterrán térséget, és az orosz kapcsolatokat emelte ki. Az első Berlin háttérbe szorításának sikertelen kísérlete lett, a másik a németekkel szembeni „ellensúly” képzés bizonytalan terepe.

Az intézményi változások elsősorban a közös külpolitika megerősítésére szolgáltak. Itt is tetten érhetjük Franciaország államérdekeinek érvényesülését. A LSZ nyomán felállt európai külügyi szolgálat (EKSZ) az egyelőre több intézmény (Tanács, Bizottság és Parlament) bevonásával működő „közös külpolitika” operatív működtetésének kidolgozását Catherine Ashton külpolitikai főképviselő asszonytól várta. 2010. március 25-én meg is született az a 12 oldalas javaslat, amely az új diplomáciai testületet francia mintára alakította ki⁴⁰. Az operatív ügyekért így a közvetlenül Ashton alá beosztott főtitkár, aki két mellérendelt képviselővel szinte az egész testület irányítását ellátja. A főtitkár 2010 szeptemberében egy francia, Pierre Vimont, Franciaország egykori washingtoni nagykövete lett.

A külpolitika intézményi működése francia mintát tükröz. Értékelhető-e ez átütő francia sikerként? Mindenképp a francia érdekvérvényesítés erejét mutatja, hogy a főtitkári posztot francia tölti be⁴¹. Ugyanakkor az európai diplomácia hagyományosan francia mintát követ, a 19. századi klasszikus diplomácia értékrendszere a francia diplomáciai alapelveket, normákat tükrözi. Nem hiszem, hogy

⁴⁰ Kiss J. László: Európai Külügyi Szolgálat: avagy lehet-e a „global payer”-ből „global player”? in: MKI- Tanulmányok, 2011/1, <http://www.hiia.hu/index.php?menu=52&keres=Kiss J>

⁴¹ UE: la France "fière" de Pierre Vimont, in: Le Figaro, 2010. október 25. <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2010/10/25/97001-20101025FILWWW00659-ue-la-france-fiere-de-pierre-vimont.php>



a „szokásos intézményi gyakorlat” alkalmazása ebben az esetben átütő francia győzelemként lenne értékelhető.

Az európai külügyi szolgálat egyik legizgalmasabb kihívása a számos intézmény, kompetencia alá tartozó külpolitikai területek között a koherencia megteremtése. Az új diplomáciai testület számára lökést adott a 2011 februárjában „kitört” „arab tavasz”. Sarkozy az elsők között reagált az eseményekre, és Párizs volt a légtérzárat elrendelő ENSZ BT 1973-as határozat egyik legerőteljesebb előkészítője.

Az Európai Unión belül sem látványos, sem gyors nem volt az eseményekre való reakció. Ugyanakkor Franciaország számára itt is fontos lépések történtek. Egyrészt a formálódó közös külpolitika egymástól függetlenül mozgó területein az eseményekre való reagálással nagyobb lett az összhang: 2011. május 25-én az Európai Bizottság új szomszédságpolitikai stratégiát hozott nyilvánosságra a keleti és a déli határállamok irányába. Az új szomszédságpolitika, a segélyezés és a keleti partnerségi program közelítésével erősödött az uniós intézményi szerkezet reakciókészsége. Az eseményeket követve is jól látszik, hogy a térségben Franciaország „meghatározó nagyhatalomként” kíván fellépni, így nem mindegy számára, hogy az Unió milyen eszközöket tud a francia célokhoz biztosítani. Bár ezúttal Franciaország számára nem az EU lett a cselekvés első számú eszköze, a közösség is a francia hatalmi céloknak tetsző módon fejlődött.

A Maghreb térség Sarkozy elnöksége alatt nem először játszott Európa-politikaformáló szerepet. A migráció visszaszorítását a gazdasági fejlődésen keresztül megcélzó „ClubMed”, azaz a Sarkozy-féle Mediterrán Unió a 2008-as francia EU elnökség „*grand projet*”-je lett vona. A bevándorlás kapcsán bővebben foglalkozunk a kérdéssel, külpolitikai szempontból azonban az egyik legfontosabb szerepe az erőpróba volt. A franciák alapvetően a Földközi-tenger térségét ellensúlynak tekintik, a kelet-közép európai országokkal megerősödött Németország ellenében. Az, hogy Sarkozy kihagyta az eredeti tervekben Berlint, és alapvetően az együttműködést nem EU-s fórumként kezelte, azt mutatta, hogy saját befolyási övezetét kívánja erősíteni a hagyományosan francia területek kiterjesztésével. A spanyolokkal és az olaszokkal együtt vázolták fel 2007 decemberében az eredeti tervet. 2008. márciusában megmutatkozott, hogy Németország nem tűri saját kelet-közép-európai befolyási övezetének ilyen módon való ellensúlyozását. Sarkozy kénytelen volt defenzív módon az EU struktúrájába és kereteibe beemelni, így Sarkozy középhatalmi álmai „felvizeződtek”. A projekt



egyéb problémáit jól összefoglalja Dominique Moïsi⁴², aki szerint a tervet a franciák agresszíven és katasztrofális módon mutatták be. Konfrontálódtak a németekkel, a spanyolok a Barcelona-folyamat duplikálását látták a tervben, az arab államok sérelmezték Izrael meghívását, Kaddhafi magát a tervet is sértésnek nevezte (később mégis megjelent), Algéria és Törökország haboztak (Abdelaziz Bouteflika sem akart elmenni, de a francia diplomácia „megdolgozta”, a törököket a teljes tagság helyett a franciák ide sorolták volna be), végül a szír Basar Asszad és az izraeli Ehud Olmert is egy asztalnál ültek.

Mindebből látszik, hogy Franciaország a hagyományosan saját befolyási övezetének tekintett térségben sem tudott önállóan politikát formálni. Ugyanakkor a közösségbe visszatért francia hatalmi álmok lassan, de biztosan haladnak a francia érdekek multiplikálására alkalmas keret megteremtésében. Ezek az álmok azonban 2008 után csak a németek által jóváhagyott kereten belül működnek.

Az uniós külpolitika területén még egy területet emelek ki, amely hagyományosan fontos a francia diplomácia számára, és ahol Franciaország szintén nem tudta hatalmi ambícióit maradék nélkül kiélni. Ez pedig Oroszország. Oroszország hagyományosan nem csak a francia, de Bismarck óta német diplomácia hatalmi ambíciói szempontjából is fontos. Sok szempontból a Berlin-Moszkva-Párizs háromszög újjáéledt a de Gaulle féle „nyitás” után. Párizs számára ma és a 19. században is a multipoláris hatalmi egyensúlyi rendszerben az oroszok ellensúlyt jelentettek Berlinnel szemben. Nézetem szerint a relatíve talajt vesztő francia diplomácia a hidegháború után saját hatalmi ambícióit és a nemzetközi kényszereket követve nyitott az oroszokkal való „ellensúlyozás” irányába. Moszkva fogadóképz, hiszen a bilaterális kapcsolatok nagyobb mozgásteret nyitnak neki az Unión belül. A kérdés inkább az, hogy egyes területeken a németek, vagy a franciák kínálta kapcsolat gyümölcsözőbb-e. Bár az együttműködési „kényszer” mindkét oldalon fellép, ennek ellenére a francia-orosz kapcsolatok igen egyenetlenek.

Franciaország számára a történelem megismétli önmagát, és ismét diplomáciai versenyfutásban áll Berlinnel az orosz kapcsolatért. Jól látjuk ezt a gazdasági szférában, ahol a francia és a német vállalatok az energetika és a közlekedés/hightech szektorban egymást túllícitálva lépnek be az orosz piacra. Meglátásom szerint sem a gazdasági, sem a politikai kapcsolatok intenzitását nem magyarázza elégségesen sem a piac mértet, sem az energetika, a gáz és kőolajfüggőség. A francia

⁴² Steven Erlanger: Sarkozy's Union of the Mediterranean falters, in: New York Times, 2008. július 6., <http://www.nytimes.com/2008/07/06/world/europe/06iht-sarko.4.14279170.html>



diplomáciai kapcsolatok hagyományos alapja a térségben a gazdasági térnyerés volt. A francia diplomácia ma is előszeretettel fordítja előnyös gazdasági pozícióit politikai tőkévé.

A francia elnökség alatt 2008 augusztusában kitört orosz-grúz vizályt Sarkozy szintén Franciaország nagyhatalmi (és saját államférfiúi) képének erősítésére használta. Jól látszott az orosz-grúz konfliktusban is, hogy Sarkozy mellőzve a tagállamokkal való előzetes egyeztetést, nagyarányú diplomáciai offenzívába kezdett. Márpedig Grúzia a németek egyetlen stratégiai jelentőségű partnere Közép-Ázsiában (a Kaukázusban). Sarkozy az orosz offenzíva leállítását mindvégig személyes sikereként kommunikálta, bár a műveletek még Sarkozy közbeavatkozása előtt leálltak. Az általa tető alá hozott tűzszüneti megállapodás, ugyan csak nagy jóindulattal nevezhető béketervnek, mégis jól mutatja azokat az ambíciókat, amelyek időnként a valóság ellenében is hajtják a francia diplomáciát. A francia-orosz kapcsolatok egyre mélyebb beágyazottságát láthatjuk abban, hogy az orosz-grúz konfliktus kapcsán meghozott határozatok Oroszországnak kedveztek, illetve Sarkozy egyetlen fórumon sem ítélte el túl erősen az orosz beavatkozást.

Az orosz kapcsolatok súlya a francia politikában Irán kapcsán is megmutatkozik. Irán az atomprogramja kapcsán került a nemzetközi figyelem előterébe. A francia-iráni kapcsolatok – bár volt brit mandátumterületről van szó – kiemelték a közel-keleti térségben. Egyrészt Párizs részt vett az iráni atomerőmű tervezésében és az 1970-es években dúsitott uránt terveztek Teheránnak eladni. Másrészt a francia energetikai vállalatok – a Total és a Gaz de France – alapjai ebben a térségben születtek meg. A francia tőke védelme, a francia olajtermelői és finomítói kapacitás meghatározza a térségben a francia politikát. Bár Sarkozy alatt váltás következett be a francia Irán-politikában, 2008 szeptemberétől a francia diplomácia rengeteget dolgozott azon, hogy az atomerőművet építő Iránnal szemben komoly szankciókat alkalmazzon a nemzetközi közösség, de ezek a szankciók Moszkvát ne érintsék.

2.3. A kétoldalú kapcsolatok felértékelődése: biztonság- és védelempolitika

A területet ennek megfelelően a 2008-as francia elnökség prioritásként kezelte, ám valódi mélyítés nem történt. Igaz nem is ez volt a cél. Egyrészt a védelempolitikát a LSZ-ről szóló második írszavazás előtt nem akarták erőltetni. A 2008-as novemberi amerikai elnökválasztás is megnehezítette a dolgot. Sarkozy ugyanis amerikai „áldást” akart az európai közös védelemre,



mielőtt a NATO katonai szerveinek munkájában újra részt vett volna. Az erősödő atlantizmus semmiképp nem szabad orientációváltásként, a gaullista pragmatikus politikától való elfordulásként értelmezni. Párizs a biztonságpolitikai területen mozgásterének növelésére az atlantista utat, a NATO katonai bizottsági rendszerébe való visszatérést választotta. Míg Chirac idején a visszatérés, illetve az amerikai barát politika szűkítette volna Párizs mozgásterét, Sarkozy alatt, a nemzetközi politikai porond változása miatt a francia mozgástér jelentősen megnőtt. Éppen ezért a közös politika mélyítésére az Egyesült Államok áldása mellett nyílt a legnagyobb lehetőség. Sarkozy világosan felmérte, hogy a folyamat nem lesz gyors és egyenes vonalú, ugyanakkor a francia világméretű politizáláshoz elkerülhetetlen lépésként értékelte. A francia elnökség alatt a védelempolitika mélyítésében éppen ezért mérsékelt előrelépés történt. Nézetem szerint a francia Európa-politika irányát és logikáját ezen a területen két esemény jelzi. Mindkettő nem önmaga okán, hanem az orientáció miatt fontos a francia Európa-politika értelmezésében.

Az egyik, a francia-brit közeledés, amelynek során Nagy-Britannia és Franciaország közös védelempolitikai lépéseket tettek. Első lépésként britek a kalózok ellen Szomáliába küldtek egy kisebb egységet. Ez volt az EU első közös tengeri művelete, példa azokra az ad hoc katonai együttműködésre, amelyek a változó geometria elve szerint továbbiak követnek. A másik Putyin javaslatának felkarolása volt, az EU gazdasági és biztonsági architektúrájának újragondolására, amit 2010 októberében Deauville-ban Sarkozy Merkellel és Medvegyevvel együtt meg is vitatt⁴³.

A brit-francia közeledés csúcspontja a 2010 kötött új védelmi együttműködés megkötése volt. Nem véletlen, hogy a téma kapcsán a legtöbben az 1904-es „entente cordiale” felélesztését emlegették. Bár az egyezmény létrejöttének legtöbbet hangoztatott indoka az volt, hogy ha Európa vezető katonai hatalmai nem működnek együtt, kapacitásuk visszafordíthatatlanul csökkenni fog, a védelmi paktum jelentősége nézetem szerint sokkal inkább politikai, mint katonai jellegű. Az uniós védelempolitikát valójában nem mélyítette, a katonapolitikai rendelkezések nem vitték előrébb a terület koherenciáját. Sarkozy semmit nem kívánt addig lépni, míg London nem ratifikálta az LSZ-t. A megbeszéléseken 40 különböző potenciális együttműködési területet tekintettek át. A hangsúly a praktikus dolgokon volt, elsősorban a megtakarításon és a katonai kapacitás megőrzésén.

⁴³ Dmitri Medvedev participera au prochain sommet de l'OTAN, in: Le Monde, 2010. október 21.



Ugyanakkor a megállapodás gyakorlati mikéntjét illetően számos katonai szakértő igen szkeptikus⁴⁴.

Külön szerződés született a nukleáris fegyverek területén az együttműködésről, ami azért is érdekes, mert a két ország teljesen eltérő koncepcióval rendelkezik. Nagy-Britannia az Egyesült Államoktól függ, míg a *force de frappe* a francia nemzeti szuverenitás szimbóluma. A brit Aldermaston kutatóbázis amerikai támogatással a fejlesztési technológiára koncentrál. A franciák Valduc-ban robbanófej tesztek szimulálnak.

Az új védelmi megállapodásnak – bár az uniós védelmi politikát nem mélyíti – mégis van a bilaterális kapcsolatokon túlmutató jelentősége. Ez pedig a német aktivitással beállt hangsúlyeltolódás a hatalmi viszonyokban. Nagy-Britannia és Franciaország a multipoláris hatalmi egyensúlyi logika szabályainak megfelelően ellensúlyi szerepbe kényszerül. Kényszer ez a szó valódi értelmében. Két teljesen eltérő védelmi koncepcióra helyezték a biztonságukat, annak ellenére, hogy mindkettő középmeretű, világpolitikát folytatni kívánó ország. Egy oldalon álltak szinte minden II. világháborút követő katonai konfliktusban. A 2008-as brit nemzetbiztonsági stratégia és a 2008-as francia védelmi fehér könyv ugyanazokat a biztonsági kihívásokat nevezi meg. Közel ugyanannyit költenek katonai kiadásokra (nekik van a világon a 3. és a 4. legnagyobb katonai kiadásuk). Ennek ellenére több dologban egységesek, mint ami megosztja őket.

A két állam között húzódik az az évszázados törésvonal, ami megosztja Európát. De nem is kell ilyen messzire mennünk, hogy a kölcsönös bizalmatlanságot magyarázzuk. 1956 után mindkét állam eltérő következtetéseket vont le saját nagyhatalmi illúzióinak megvalósíthatóságáról. A britek szorosán az Egyesült Államok mellett állva tudták növelni mozgásterületet. Befolyásuk azon múltott milyen közel kerültek Amerikához. A franciák elővették az függetlenség („indépendance”)

⁴⁴ François Heisbourg, az IISS vezető kutatója megfogalmazásában a két állam a megállapodás során a politikailag egyszerű, de nem szükségképp jelentéktelen pontokat kereste⁴⁴. A logisztika területén ketten együttesen vásárolnak A400M katonai szállítóeszközöket, amelyeket 2012-ben kezdenek használni. A franciák használhatják a 7 db brit Boeing C-17-est, melyek nagyobbak és gyorsabbak, mint bármi a francia flottában. A franciáknak jelenleg nincs légi utántöltésre alkalmas repülőgépe, az újonnan kifejlesztett 14 db A330 MRTT közösen használják majd. A kutatás-fejlesztés területén a franciák beengednék a briteket a pilóta képzésükbe, illetve az Eurofighter Typhoon repülőgép egyszerűbb konstrukcióban, bilaterális keretben készülné. A britek használhatják a franciák nukleáris szimulációs rendszerét is. Közösen atomtengeralattjáró technológiai, műholdas kommunikációs rendszereket fejlesztenek, és közösen intézik a tengerfenék bányászásával kapcsolatos ügyeiket. A szerződés egyik célja, hogy a két állam a komplex fegyverek egyedüli európai gyártója legyen, így hadiipari vállalataik együttműködnek a következő generációs robotrepülőgépek, illetve az új rakéta technológiák kifejlesztésében.



évszázados külpolitikai alapelvét, és az Egyesült Államokkal szemben a tömbpolitika fellazításával keresték diplomáciai hatalmuk forrását. Két eltérő logika, eltérő normák, eltérő intézményi gyakorlat, amelynek gyökerei az európai fejlődéstörténet elejére nyúlnak vissza. A mindkét államra együttesen nehezedező nemzetközi külpolitikai kényszer – jelen esetben a német előretörés – nem írhatja ezeket a nehézségeket egyik pillanatról a másikra felül. Főleg, hogy 2011-ben nem is nehezedik olyan erővel a két államra, mint a történelem korábbi időszakaiban. Németországot a 21. századi európai multipolaritás megváltozott jellegéből adódóan köti a szoros európai együttműködési rendszer.

Volt már a múltban is hasonló próbálkozás. Egyrészt megemlíthetjük a Tony Blair és Jacques Chirac által aláírt, sokat emlegetett 1998-as Saint Malo-i felhívást, és a hatására létrehozott Európai Biztonság- és Védelem Politikát, amelyet az iraki beavatkozást kísérő viták megbénítottak. 2003-ban és 2004-ben szintén volt egy próbálkozás, de az a trilaterális kapcsolatrendszer megteremtésére irányult. A kezdeményezés szinte születése pillanatában elhalt, mivel 2004 közepén Chirac és Blair között nézeteltérés támadt az Európai Bizottság új elnökének személyét illetően, illetve Chiracot rossz néven vette, hogy Blair népszavazást akart tartani az Alkotmánytervezetről. A három ország közötti feszültségeken túl, más európai tagállamok – Olaszország, Lengyelország és Spanyolország – azonnal támadásba lendültek. Az európaiak – nem először – attól tartottak, hogy az Európai Tanácsot egy három tagú direktórium váltja fel.

Az eddigi mozgástérnövelésre irányuló megállapodások nézetem szerint az Európában a hidegháború után újra feltűnt multipoláris hatalmi egyensúlyi rendszer jelei. Ebben a viszonylatban tehát Németország diktál, az európai integrációba félig beágyazott Nagy-Britannia és a magának vezető szerepet követelő Franciaország tehetségétől és képességétől függően reagál. A német aktivizálódással meg fognak szaporodni a partneri, nem feltétlenül csak bilaterális jellegű együttműködések. Az, hogy 2010 novemberében David Cameron és Nicolas Sarkozy aláírta az 50 évre szóló védelmi és biztonsági együttműködést, ennek tükrében magyarázható, nem pedig a konkrét katonai együttműködés technikai oldaláról.

Ugyanezt a logikát látjuk Oroszország irányába. A 2007 után az európai biztonság- és védelempolitika alakulására Párizs szempontjából a brit közeledés mellett az Oroszország felé való elmozdulás hatott. Párizs és Berlin egyaránt nyitott arra, hogy – informálisan ugyan, de egyre több jele van az intézményesítésnek – az európai biztonsági architektúra kérdéseibe Moszkva is beleszólhasson. Sarkozy elkötelezte magát az orosz kapcsolat elmélyítése mellett. Mindennek



olyan szimbolikus megnyilvánulásai vannak, mint hogy pl. Franciaországban 2010-et „Oroszország évének” kiáltották ki. Vagy, hogy az orosz-grúz konfliktus után a grúzok által működtetett orosz nyelvű TV csatorna lekerült a francia Eutelsat műholdjáról. Sarkozy szorosabbra vonta a vállalati kapcsolatokat is, hogy lépést tudjon tartani a német vetélytársaival. Vannak olyan praktikus jelei is, mint a Misztrál helikopter hordozó dokkhajók szándékolt eladása Moszkvának, ami erőteljesen növelte volna az orosz tengeri hatalmat az európai térségben.

Németország és Franciaország az európai stabilitás és kiszámíthatóság fenntartása érdekében visszavárja Oroszországot az európai geopolitikába. Moszkva hagyományosan európai nagyhatalomnak számít, érdeklődése Európa iránt a posztbipoláris korban sem csökkent. Oroszország megnyeréséért Németország és Franciaország között erős, ám egyenetlen és szakadozott versenyfutás zajlik. Ebben az értelemben a multipoláris hatalmi egyensúlyi rendszer ellensúly alkotó logikája mutatkozik meg a 2010. októberi Deauville-i találkozón. Sarkozy, Merkel és Medvegyev Putyin 2008-as javaslatát vitatta meg Oroszország és az Európai Unió között kialakítandó gazdasági és biztonsági térségről. Az Egyesült Államok feszült figyelemmel kísérte a megbeszéléseket, főként a kelet-közép európai országok pedig a NATO meggyengítését látták benne. Sarkozy retorikájában is kifejezi orosz barátságát, ami erős kontinuitást mutat a korábbi elnökök orosz-politikájával. Szerinte, ha a nyugat segítséget vár az oroszoktól pl. Irán atomprogramjával kapcsolatban, akkor inkább partnerként, és nem fenyegetésként kell kezelnie az oroszokat. A volt kommunista országokat egyszerűen paranoiásnak tekinti: „nem lehet egyszerre Oroszországot a NATO szövetségesnek és ellenségnek kezelni”.

Ugyanakkor Párizs szövetség-keresésének megvannak a maga korlátai. Itt nem arra gondolok, hogy Sarkozy lezser amerikai stílusát – nevezetesen, hogy többször „levladimirozta” Putyint – illetve, annak hiparaktivitását az orosz elnök nem értékelte. A Misztrál üzlet nem jött létre, annak ellenére, hogy a Saint-Nazaire hajógyárban az elmúlt 3 évben csak egy hajót építettek, azt is a francia flotta rendelte meg. A vállalatnak 350 munkást el kellett bocsátania, a francia állam pedig felvásárolta a gyár tulajdonrészének harmadát, hogy a munkahelyeket és a know-how-t megmentse. Komoly konfliktus van a két állam között Koszovó kapcsán, ahol Moszkva szerint Franciaország gazdasági és politikai értelemben is túl nagy szerepet vállal az ország újjáépítéséből.

Ettől függetlenül az ellensúly alkotás kényszere, illetve az oroszok európai aktivitásának ellenőrzése meghatározóan hat a francia Európa-politika alakítására is. Mindkettő egyszerre értékeli fel a bilaterális kapcsolatokat, és hat a mélyítés irányába.



2.4. Hatalommaximalizálás a közösségi politikákon túl: Schengen és a migráció

Bár a migrációs politika nem tartozik a közösségi politikák közé, a bevándorlást az Európai Unió legtöbb tagországa a „legnagyobb megoldandó problémák” közé sorolja. Párizs a bevándorlás uniós szintű szabályozásának éllovasa. A területet a francia Európa-politika állandó prioritásai között találjuk, és ennek nem kizárólag belpolitikai okai vannak. A migráció összehangolt tagállami szabályozása ismét olyan terület, amelyet Párizs nem kíván kiadni a keze közül, így az európai szabályokat saját szája íze szerint alakítaná. A tagállami bevándorlás-politikák szigorítása és harmonizálása a 2000-es évek eleje óta Franciaország ösztönzésére indult meg.

Sarkozy a 2008-as soros francia elnökség alatt kiemelt prioritásként kezelte a területet, különös tekintettel az illegális bevándorlásra. Párizs jó eredményeket ért el a területen. A francia belügyminiszter, Brice Hortefeux a 2008 júliusában Cannes-ban bemutatott egyezményt⁴⁵ három pillérré építette: az első az „*en masse*” szabályozás elutasítása, azaz ne legyen egységes szabályozás az illegális bevándorlás kezelésére. A hangsúly alapvetően a határvédelmen van. A második a menekültpolitika harmonizálása, amit a lisszaboni szerződés 63. cikke az EU jogilag kötelező irányelvévé tett. A hivatalos bevándorlás kérdésében Párizs támogatta a Bizottság 2007 októberi sok vitát kavart „kék kártyára” vonatkozó javaslatát, ezt akarták hatályba léptetni. Egységes elbírálást a letelepedési és a munkavállalási engedélyek területén akartak. Sarkozy célja a gazdasági bevándorlók számának 50%-kal való növelése (most Franciaországban 7%), amit spanyolok támogattak. A harmadik pedig az illegális bevándorlók repatriálásának szabályozása, a tagállami gyakorlatok harmonizálása.

Az illegális bevándorlókkal kapcsolatban közös vízumpolitikát és közös teherviselést javasoltak. Párizs korrigálta a 2003-as dublini egyezményt (melyik tagállam illetékes a menekült ügyében), ami Nagy-Britanniát igen érzékenyen érintette. A Lisszaboni Szerződéssel francia javaslatra uniformizálták a feltételeket, és meghatározták a menekültek befogadásakor a fogadó ország minimum feltételeit. Az elnökség alatt a közös menedékpolitikában nem jutottak előrébb a franciák: az új bevándorlók számára készített „*integrációs szerződés*” ötletét a spanyolok vezetésével a tagállamok elvetették.

⁴⁵ Laetitia Van Eeckhout: La politique migratoire à la peine, in: Le Monde, 2008. augusztus 1.



Sarkozy számára a bevándorlás politika nem csak az Európa-politikában biztosít vezető szerepet, de a belpolitikában az a kiemelt terület, amelyből belügyminisztersége óta a népszerűségének nagy része táplálkozik. Politikai szempontból számára szerencsés egybeesés, de elnöksége alatt a legnagyobb médiavisszhangot kapott 2010-es roma kitoloncolási botrányt nem európai, hanem belpolitikai szemszögből kell értelmezni. Európa-politikai jelentősége ennek ellenére lett az eseményeknek, Franciaország külföldi megítélése ugyanis romlott. A franciák általában is igen érzékenyek erre, ezen a területen azonban különösen, hiszen a francia külpolitika egyik alapköve, hogy Franciaország az emberi és szabadságjogok szülőhazája. 2010. szeptember 18-án Viviane Reding, a Bizottság igazságügyi biztosa szokatlanul keményen kritizálta a francia lépéseket. Az Európai Bizottság jogi lépéseket is fontolgatott, amelyek alapján Franciaországnak nagy és megalázó büntetést kellett volna fizetnie. Párizs ezt ugyan kivédte, de a G8 és G20-as elnöksége alatt komoly energiákat volt kénytelen nemzetközi megítélésére javítására fordítani.

A Bizottság reakciója az európai normák, a törvény szellemének talajáról indult ki, Sarkozy nem tett semmi olyat, ami a törvények bertűjének ellent mondott volna. 2010 nyarán bukkant fel először a téma: Grenoble külvárosában zavargások törtek ki, miután a rendőrök lelőttek egy fiút. Sarkozy a tőle megszokott keménységgel reagált, a „rosszul kontrollált bevándorlást” tette felelőssé, és szokatlanul erős válaszlépéseket helyezett kilátásba. Amennyiben egy külföldi születésű francia állampolgár veszélyezteti egy rendőr életét, megfoszthatják állampolgárságától. A javaslat a francia identitásnak, nemzetfelfogásnak is ellentmondott, ugyanis Franciaországban az állampolgárság alapja az állam politikai közösségéhez való tartozás. Az állampolgárok egyenlőek az állam előtt, az állam sem a negatív, sem a pozitív diszkrimináció fogalmát nem ismeri. Ha az bevándorló egyszer megkapta a francia állampolgárságot, még csak a népszámlálási adatokban sem lehet feltüntetni vallását, etnikai hovatartozását. Természetesen ezzel Sarkozy is tisztában volt, a javaslat nem a megvalósításról, hanem a szélsőjobb oldali szavazók jobbközépre való visszacsalogatásáról szólt.

A további javaslatokat azonban Brice Hortefeux következetesen megvalósította. Azonnal megkezdték az illegális roma táborok lerombolását, illetve ezzel párhuzamosan az illegális roma bevándorlók kitoloncolását. A francia állam 300 eurót fizetett azon illegális bevándorlóknak, akik „önkéntesen” távoztak, egyébként kitoloncolta őket. Megakadályozandó, hogy akik már egyszer felvették a repatriálási támogatást ne vehessék fel még egyszer, azaz ne térhessenek vissza, 2010 szeptemberétől ujjlenyomatot vettek a kitoloncoltaktól. Mindez legálisan zajlott. A francia republikánus identitás szellemétől azonban igen távol állt.



A legtöbb roma bevándorló Romániából és Bulgáriából érkezett, amely országok ugyan EU tagok, de az ekkor érvényben lévő átmeneti rendelkezések lehetővé tették Párizs (és még 10 másik tagállam) számára, hogy korlátozzák az országba érkező emberek számát. Sarkozy érvelése sem mondott semmi újat: az illegális táborok egészségtelenek, illetve meg akarja védeni a gyerekeket a bűnözéstől. A repatriálás gyakorlatában sem volt semmi új: csak 2009-ben 10.177 román és 863 bolgár állampolgárt toloncoltak ki (akik többsége cigány származású volt).

A migrációs politikák szigorításának jegyében Franciaország még egy jelentős bejelentést tett, ami komolyan érintette az európai közösség egyik vívmányát. Mindez inkább a hazai választóknak szólt, és nem az európai migrációs politikát kívánta „megreformálni”. A schengeni övezet alapját megrengetve 2011. áprilisának végén Nicolas Sarkozy és Silvio Berlusconi együtt jelentette be, hogy az észak-afrikai események kiváltotta menekültáradatra reagálva korlátozni kívánják a szabad (útlevél nélküli) határátkelést. A schengen-i megállapodás értelmében egyes esetekben („vészhelyzetben”) az övezet tagjai egy hónapra visszaállíthatják a határellenőrzést. Sarkozy és Berlusconi javaslatuk értelmében szabadabban akarta értelmezi, mit jelent a vészhelyzet, mikor állítható vissza a határellenőrzés. Párizs bejelentése mögött határozottan szavazat-maximalizálási törekvések húzódnak meg. A javaslat előg karakán ahhoz, hogy az előretörő szélsőjobboldali Front National új vezére, Marine Le Pen elől szavazókat vigyen el, ám nagy biztonsággal semmi ne történjen európai szinten. Ilyen javaslatot ugyanis tagállam nem tehet, csak az Európai Bizottság. Majd a 23 „Schengen tagállam” többségének el kell fogadnia, és ezek után még az Európai Parlamentnek is jóvá kell hagynia. Feletébb valószínűtlen már a bizottsági javaslat is.

3. Konklúzió

A Sarkozy-éra Európa-politikáját összességében értékelni még túl korai lenne. Nagyon sok mindent azonban már most is világosan látunk. Alapvető kérdésünk az volt, hogy merre halad tovább Franciaország saját nagyhatalmi céljai megvalósításáért. A sematikus válasz pedig tipikusan a regionális nagyhatalmaknak adott válasz: amerre a nemzetközi rendszer kényszerpályái kijelölik az útját. Sarkozy Európa-politikája sikeres. Sikerei ellenére sem tudta azonban Európa arculatát nagyobb mértékben befolyásolni, mint amennyire európai társai lehetővé tették neki. A hidegháborúhoz képest nagy változás tehát nem történt.



Bukás lenne tehát a francia hatalom európai multiplikálása? Nem. Nem csak azért mert nincs más út. A tanulmány pontról pontra bemutatta, hogy gall Európáról ugyan nem beszélhetünk, de Párizs nélküli Európát is igen nehéz elképzelni. Az ország II. világháború utáni nagyhatalmi helyzete alapvetően a hidegháború után sem változott. Nézetem szerint a Sarkozy alatti Európa-politika legjellegzetesebb vonása a bilaterális kapcsolatok felértékelődése a mélyítés mellett. Kormányköziség és közösségiesedés ugyan mindig egymás mellett léteztek, de a német aktivizálódás az eddiginél erősebben beindította a multipoláris hatalmi egyensúlyi beidegződéseket. A nemzetállamok világában ugyan nem létezik az az együttműködés, amelyet fel ne lehetne mondani, ám az integráció esetében ennek politikai és gazdasági költségei meghaladnák az esetleges hasznot. Az európai nagyhatalmak kivétel nélkül az Unió intézményrendszer „foglyai”. Párizs számára ez a „se veled, se nélküled” helyzet tartósította a regionális középhatalmi státuszt. Berlinhez képest érdekérvényesítő képessége szűkebb, hatalmi egyensúlypolitikájának jelenleg sem az eszközrendszere, sem érdemi politikája nem alkalmas tartós szövetségek kiépítésére. Sarkozy alatt az „Európa másodhegedúse” szerep tartóssá válásának lehattunk tanúi.