

Fejérdy Gergely

A TIZENKETTEDIK FRANCIA EU-ELNÖKSÉG

Francia téték, célok és ambíciók

Az 1957. március 25-én aláírt, és 1958. január elsején életbe lépő Római Szerződés törvénybe iktatta, hogy az Európai Gazdasági Közösség tagállamai meghatározott rendszer szerint hathónapos váltásban gyakorolják e nemzetközi intézmény egyik legfontosabb szerve, a minisztertanács elnökségét. Ez az elv, a sorrend összeállítása szempontjából módosításokkal ugyan, de a mai napig az EGK utódja, az Európai Unió működését illetően is meghatározó tényező maradt.¹

Az integrációs folyamatban a kezdetektől meghatározó szerepet játszó Franciaország 2008. július 1-jén tizenkettedszer foglalhatta el ezt az elnöki posztot. Nem elhanyagolható tényező, hogy az elmúlt félévben Párizs 2020 előtt utoljára láthatta el ezt a funkciót. Az Európai Unió 27-re bővülésével ugyanis Franciaországra a korábbiakhoz viszonyítva egyre ritkábban, csak 14 évente kerül sor. A francia elnök és kormány nem akarta tehát elszalasztani ezt a lehetőséget, és megpróbált a korábbiakhoz viszonyítva nagyobb hangsúlyt fektetni az eseményre.² Az elnökség hat hónapja ugyanis jó alkalomnak kínálkozott többek között arra, hogy Franciaország újra tudatosítsa, az Európai Unió ügyében, sőt számos jelentős nemzetközi kérdésben meghatározó szereplő óhajt lenni. 2007-től, Nicolas Sarkozy elnökké választásától Párizs energikus külpolitikába kezdett. Céljai között szerepelt, hogy a francia és holland 2005-ös népszavazás negatív eredményét megpróbálja elfeledtetni európai partnereivel, és megkísérelje kimozdítani a holtpontról az unió intézményi rendszerének reformját. A Lisszaboni Szerződés aláírásának a sikere, illetve 2008. június 12-ig zökkenőmentes ratifikációja³ is megerősítette Franciaország vezetőit abban, hogy az elnökségi ciklusra tervezett ambiciózus célkitűzé-

¹ Egyedül az elnökséget adó államok listájának összeállítási módja változott az elmúlt 50 évben. Eredetileg a tagországok abécésorrendben (minden állam saját anyanyelvű elnevezése alapján) követték egymást hathavonta az elnökségi funkcióban. Annak érdekében, hogy elkerülhető legyen, hogy egy tagállam egymás után két félévben is elnökölhessen, hat esztendőre szóló kétciklusos rendszert felállítására került sor. 1995-ben az Európai Közösség további bővülésével bevezetésre került a „trojka”, amely az egymás követő három elnökségi ciklust két kisebb és egy nagy tagállam között osztja fel (továbbra is abécésorrendben). 2007-ben a rendszer további módosítására került sor. A korábbi kritériumokat figyelembe véve a tagállamok mérete, földrajzi elhelyezkedése is fontos szempont lett, hogy így minden régió, kis, közepes és nagy állam is képviselve legyen minden egyes trojkában. Témával kapcsolatban lásd például a szlovén elnökség honlapján (www.eu2008.si/fr/The_Council_Presidency/What_is_the_Presidency/order.html).

² Vö. Béligh NABLI: *Présidence française de l'Union européenne: personnification, politisation, étatisation*, Affaires-stratégiques. info 2009. január 2. (www.affaires-strategiques.info/spip.php?article476).

³ Megjegyzendő, hogy Írországon kívül a maradék 26 állam nem népszavazással dönt, illetve döntött a ratifikációról, ami eleve lényegesen csökkentette egy esetleges elutasítás rizikóját. A Lisszaboni Szerződés ratifikációjával kapcsolatban lásd pl. http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_hu.htm#.

seik megfelelő logisztika, kommunikáció, széleskörű egyeztetések, számottevő pénzügyi háttér biztosítása esetén jelentős eredmények elérését teszik majd lehetővé európai, nemzetközi, sőt belpolitikai kérdésekben is.

Grandiózus, látványos félévre készülve

Párizs egy évvel az esemény előtt, 2007. június 15-én kiadott 2007-1028-as számú kormányrendeletével létrehozta az Európai Unió Tanácsa Francia Elnökségének Főtitkárságát (Secrétariat-Général de la Présidence Française du Conseil de l'Union européenne – SGPFUE) a különböző feladatok összehangolására, szervezésére.⁴ Ez a közvetlenül a miniszterelnök alá rendelt ad hoc szervezet kapott megbízást az elnökséggel kapcsolatos pénzügyi teendők lebonyolítására is. A Sarkozy vezette Franciaország nem fukarkodott ambiciózus célkitűzéseinek megvalósításához óriási anyagi háttérrel is biztosítani. Párizs az EU-elnökségre 190 millió eurós költségvetéssel számolt. Ez az összeg háromszorosa annak, amit Franciaország 2000-ben ugyanennek a feladatnak az ellátására szánt.⁵ Igaz ugyan, hogy míg 8 évvel ezelőtt csak 15 tagállamból állt az Európai Unió, és hogy amúgy a teljes pénzügyi keretet 2009. január 1-jéig nem használták fel,⁶ ez a szokatlan nagyvonalúság mégis jól mutatta, hogy Sarkozy látványos változásokat hozó, grandiózus hat hónapra készült.

2008. július elsejétől először egy fél éven át az összes francia középületen ott lobogott az EU 12 csillagos lobogója, az Eiffel-torony alkalomhoz illően kék fényárban úszott. Az elnökségi ciklus kezdőnapján Franciaország 20 millió kéteurós érmét bocsátott ki ezzel a felirattal: „2008 présidence française européenne” (2008. francia EU-elnökség).⁷ Párizs nem szalasztott el semmilyen kommunikációs lehetőséget, és a korábbiakhoz képest kiemelkedő mértékben támaszkodott a médiára.⁸

Az Elysée-palota irányítása alatt a teljes francia közigazgatási apparátus mozgósítva lett az elnökség időszakában. Párizs megkopott nagyhatalmi örökségére támaszkodva többek között a világ második legkiterjedtebb diplomáciai hálózatát állította céljai szolgálatába. Elég csak említést tenni arról, hogy a hat hónap alatt nyolc alkalommal került

⁴ Ennek a szervezetnek a működésével, feladataival kapcsolatban lásd Bélih NABLI: *Un acteur de l'ombre de la Présidence française de l'Union européenne: le SGPFUE*, IRIS 2008. június 23. (www.iris-france.org/Tribunes-2008-06-23.php3).

⁵ Összehasonlításképpen a másik két tagországnak kormányai megközelítőleg azonos, 70 millió eurós összeget szántak erre a feladatra. Magyarország a 2011-re esedékes elnökségi funkciók ellátására és az erre való felkészülésre kb. 100-130 millió eurót kíván elkülöníteni. Ugyanakkor 2005-ben Nagy Britannia csak 13 millió eurót használt fel az EU-elnökségi feladatokra.

⁶ A francia EU-elnökség hivatalos honlapja szerint az előirányzott költségvetési keretnél 30 millió euróval kevesebbe került az elnökségi ciklussal járó tervek és feladatok megvalósítása: www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1231_Bilan_PFUE/Presidence_francaise__Bilan_et_perspectives.pdf.

⁷ Lásd Le Figaro 2008. június 27. (www.lefigaro.fr/tauxetdevises/2008/06/28/04004-20080628ARTFIG00178-une-piece-de-deux-euros-pour-la-presidence-francaise-de-l-europe.php).

⁸ Az elnökség ideje alatt csak a www.ue2008.fr hivatalos honlapnak megközelítőleg egymillió látogatója volt.

sor legmagasabb szintű tárgyalásokra az Európai Unió és egy vagy több rajta kívül álló ország vagy államszövetség között.⁹ Máskülönbén a francia ciklus alatt háromszor került sor az EU csúcsszervének, az Európai Tanácsnak az összehívására, és kétszer az államfők informális összejövetelére. Csak Franciaországban több mint 117 konferenciát, 4000 találkozót szerveztek az EU-elnökség keretében.¹⁰

Párizs 2008 elején tette közzé ambiciózus programját a hathónapos ciklusra,¹¹ négy fő témakört jelölve meg prioritásként: a globális klímaváltozás és az energiapolitika kérdésében való előrelépést, a KAP- (közös agrárpolitika) reform féldős felülvizsgálatának lezárását és jövőbeni változtatások megvitatásának elkezdését, egy bevándorlási és menekültügyi paktum létrehozását, illetve a közös kül- és biztonságpolitika ügyének előmozdítását. Ezek mellett a legfontosabb célok mellett a francia elnökség munkaterve számos egyéb területre is koncentrálni kívánt. Innováció és mobilitás, közoktatás, fogyasztóvédelem, egészségügy, foglalkoztatás és szociálpolitika, kultúra, várospolitikai, igazságügy, szállítás és közlekedésbiztonság, közép- és kisvállalatok támogatása stb. témakörök mind megjelentek a Franciaország által közzétett programban. Mindehhez még kapcsolódott a Sarkozy által kezdeményezett Mediterrán Unió szervezetének létrehozása is.¹²

Három nemzetközi válság, három dinamikus francia válasz

A francia elnökségnek céljait módosítani kellett három jelentős nemzetközi esemény miatt.

Elsőként, alig néhány nappal az elnökségi ciklus kezdete előtt a Lisszaboni Szerződést elutasító írásbeli népszavazás húzta át Párizs számításait. Franciaország ugyanis remélte, hogy meghatározó szerepet tud majd játszani a 2007. december 13-án a 27 államfő által aláírt és 2008. június 12-ig már 10 állam által ratifikált megállapodás életbeléptetésében.¹³ Párizs megpróbált nyomást gyakorolni Írországra egy újabb népszavazás rendezése érdekében. Sarkozy már 2008. július 21-én Dublinba látogatott, és egyeztetett többek között a Lisszaboni Szerződés ügyében Brian Cowen miniszterelnökkel. A francia elnök megpróbálta ezzel párhuzamosan meggyőzni többek között lengyel és cseh

⁹ A hat hónap alatt Mediterrán Unió létrehozására, a kétoldalú kapcsolatok területén: Ukrajnával, a Dél-afrikai Köztársasággal, Indiával, Kanadával, Oroszországgal és Brazíliával való magas szintű egyeztetésekre, illetve az ASEM-országok összehívására került sor.

¹⁰ Lásd a párizsi Robert Schuman Alapítvány elnökének tanulmányát: Jean-Dominique GIULIANI: *Une présidence réussie. Bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, Questions d'Europe* 2008. december 15. (hálózati verzió: www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-121).

¹¹ A programtervet magyarul lásd: www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_HU.pdf.

¹² A Sarkozy által már az elnöki székért folyó kampányban felkarolt, illetve bejelentett Mediterrán Unió ötlete nem volt teljesen új. Az 1995-ben elindított barcelonai folyamat részeként 2005 októberében született meg görög és francia szakértők részéről az a gondolat, hogy létre kellene hozni egy ún. Mediterrán Világközösséget, lásd www.voxlatina.com/vox_dsp2.php3?art=1907.

¹³ A szerződésnek eredetileg 2009. január 1-jén kellett volna életbe lépnie, lásd http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_hu.htm#.

kollégáját is, akik hajlottak az ír nemet felhasználni arra, hogy a reformszerződés ratifikációs folyamatát bojkottálva a megállapodás felülvizsgálatát szorgalmazzák.¹⁴ Részben a francia felháborodásnak és nyomásnak köszönhetően Varsó és Prága¹⁵ végül nem gátolták meg a ratifikációs folyamat folytatását.

Mindeközben – ügyelve arra, hogy türelmes és megértőnek mutakozzon – Párizs olyan kompromisszumos megoldást keresett, amely nem módosítja a reformszerződés lényegét, de ugyanakkor lehetővé tesz egy újabb, az igenek győzelmét garantáló népszavazást Írországban. Az ír miniszterelnök helyzetértékelését figyelembe véve a francia elnökség az Európai Tanács 2008. október 15–16-i ülésén javaslatokkal állt elő.¹⁶ A kitartó egyeztetések eredményeként, illetve a nemzetközi gazdasági válság kirobbanását követően¹⁷ Dublin végül a 2008. december 11–12-i EU-csúcson beleegyezett abba, hogy a Lisszaboni Szerződés kérdéséről 2009 novemberéig újabb népszavazást rendez, amennyiben többek között garanciát kap arra, hogy egy „biztost” delegálhat az Európai Bizottságba, és katonai semlegességét, pénzügyi autonómiáját megőrizheti, illetve több erkölcsi kérdésben (például abortusz tiltása) nem kényszerül módosítani álláspontját. A francia elnökségnek sikerült ugyan megakadályoznia, hogy a ratifikációs folyamat leálljon, és Dublin megtartsa még egyszer a népszavazást, de ugyanakkor kénytelen volt beleegyezni az ír követelésekbe, amelyek kivitelezése gyengítheti reformszerződés által megvalósulni remélt európai kohéziót.

A Lisszaboni Szerződés ügye még le sem került a napirendről, amikor a pekingi olimpiai játékok hivatalos megnyitója előtt egy nappal, 2008. augusztus 7-én a hónapok óta feszült grúz–orosz viszony Oszétia és Abházia kérdésében fegyveres összecsapással fajult. Sarkozy az Európai Unió nevében már augusztus 9-én hárompontos javaslattal állt elő, amelynek lényegében a *status quo ante* visszaállítását tűzte ki célul. A francia államfő az olimpia megnyitóját kihasználva tárgyalt az orosz miniszterelnökkel, Vlagyimir Putyinnal és másnap a Mihail Szaakasvilivel, a grúz elnökkel, mielőtt hivatalosan nyilatkozott volna ebben a kérdésben.¹⁸ Még 2008. augusztus 9-én Sarkozy bejelentette, hogy a francia külügyminisztert, Bernard Kouchnert Grúziába küldi, és ígéretet tett arra, hogy az Európai Tanács rendkívüli általános ügyekkel foglalkozó bizottságát össze-

¹⁴ Lásd Le Figaro 2008. július 1. (www.lefigaro.fr/international/2008/07/01/01003-20080701ARTFIG00223-la-pologne-refuse-de-ratifier-le-traite-de-lisbonne.php).

¹⁵ Prága hivatalosan alkotmányos aggályok miatt húzta-halasztotta a Lisszaboni Szerződés ratifikálását, lásd www.euractiv.com/fr/avenir-europe/gouvernement-tcheque-estime-traite-ue-anticonstitutionnel/article-173787. Végül a cseh alsóház jóváhagyta 2009. február 18.-án, de a szenátus még nem szavazott a kérdésben. Megjegyzendő, hogy a Lisszaboni Szerződés az alkotmány egy pontjának módosítását igényli Franciaországban is, lásd pl. TÜRKE András István: *A francia EU-elnökség mérlege és tapasztalatai*, MKI-tanulmányok 2009/4., 12 (23. jegyzet) (hálózati változat: www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2009-04-Turke_Andras-Francia_EU_elnokseg.pdf).

¹⁶ Lásd www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/fr/ec/103436.

¹⁷ Az 2009. február 16-án közzé tett közvélemény-kutatási eredmények szerint az írek 51%-a döntene igennel elsősorban a gazdasági válság hatásaként, ha most lenne a népszavazás.

¹⁸ Párhuzamosan Brüsszel sem maradt mozdulatlan, Javier Solana találkozott még augusztus 8-án az orosz és a grúz külügyminiszterrel, és az EU kaukázusi különmegbízottja, a svéd Peter Sennby Grúziába utazott ezen a napon. Megjegyzendő továbbá, hogy nem tűnik megalapozottnak Túrke András István elemzésében olvasható vád a francia reakció lassúságát illetően (TÜRKE: *I. m.*, 13).

hívja a kérdés megvitatására.¹⁹ A párizsi diplomácia vezetője augusztus 10-én Tbilisziben, augusztus 11-én Moszkvában tárgyalta. Sarkozy maga is az orosz fővárosba utazott augusztus 12-én. A francia államfő megérkezése előtt Dmitrij Medvegyev leállította a grúziai hadműveleteket, majd órákig tartó megbeszélés eredményeként a két elnök megállapodott egy béketervben, amely azonban többek között nem biztosította Grúzia területi integritását. Sarkozy még ezen napon Tbiliszben rávette a grúz államfőt, hogy főbb vonalaiban elfogadja a javaslatot. Szaakasvili a hatodik pontban a Dél-Oszétia és Abházia jövőbeni státusára vonatkozó hatodik pontot vitatta, ezért nem írta alá a francia béketervet, de hajlandó volt elfogadni a dokumentumot mint fegyverszüneti megállapodást. Néhány nappal később amerikai közbelépésre Tbiliszi aláírta a tervet, és ezt követően Moszkva is. A dokumentum elfogadása ellenére az orosz csapatok Grúziából való teljes kivonására azonban hosszú hetekig nem került sor, sőt a Kreml 2008. augusztus 26-án Dél-Oszétiát és Abháziát függetlennek ismerte el. A francia diplomácia megpróbált továbbra is lavírozni az Európai Unió nevében, de egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a huszonhetek közös fellépése nélkül nem fog sikerülni kizozdítani a holtpontról a kaukázusi konfliktus ügyét.²⁰ Sarkozy augusztus 24-én bejelentette, hogy szeptember 1-jére összehívja az uniós csúcsertekezletet Grúzia kérdésében. Párizsban sikerült elérnie, hogy az Európai Unió egységes álláspontot képviseljen a kaukázusi kérdésben, és elsősorban a dialóguson alapuló, a szankciók azonnali alkalmazását elvető politika érvényesüljön. Így került sor Nicolas Sarkozy és José Manuel Barroso vezetésével 2008. szeptember 8-án Moszkvában újabb tárgyalásokra, amelyek végül megnyitották az utat a konfliktus rendezéséhez.

Alighogy sikerült valamiféle megállapodást találni Grúzia ügyében, a 2007 februárjától lépésről lépésre begyűrűző és 2008-tól már nyilvánvaló pénzügyi és gazdasági válság vont el újabb jelentős időt és energiát a francia elnökség prioritásaitól. Párizs az EU egységes fellépését sürgette, különösen miután egyértelmű jelek mutatták, hogy Franciaországot sem kíméli a válság. A francia javaslat elsősorban közös segélyalap létrehozása volt, de ezt Németország elutasította. 2008. október 4-én Párizsban Sarkozy kezdeményezésére szűkkörű európai egyeztetésre került sor.²¹ A találkozó lényeges eredményt nem hozott, de a részt vevő államok kijelentették, hogy a pénzügyi intézmények megmentése érdekében készek áldozatokra. Két nappal később, október 6-án a világ meghatározó tőzsdéinek látványos gyengülését követően Sarkozy nyilatkozatban szólította fel a tagállamokat, hogy tegyenek meg mindet a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében. Az egyre mélyülő válság kezelésére 2008. október 12-én az eurózóna országainak párizsi értekezletén hat pontban állapodtak meg.²² Ezt a tervet három nappal később Brüsszelben, az EU-csúcson a huszon-

¹⁹ A 27 külügyminiszter augusztus 13-án tartott rendkívüli értekezletet a grúz–orosz konfliktus kérdésében.

²⁰ Nagy Britannia, Lengyelország és a balti országok például keményebb fellépést sürgettek Moszkvával szemben.

²¹ A G8-ak négy EU-tagállama (az ún. G4-ek, Franciaországon kívül Németország, Olaszország és Nagy-Britannia) vezetői ültek le egyeztetni. A tanácskozáson részt vett az Eurocsoport elnöke, Jean-Paul Juncker és az Európai Bizottság elnöke is.

²² Lásd www.ue2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/PFUE-10_2008/PFUE-12.10.2008/sommet_pays_zone_euro_declaration_plan_action_concertee.

hetek is elfogadták. Ezzel párhuzamosan a francia elnökség megpróbált Európa szószólójaként is fellépni a Sarkozy kezdeményezésére a pénzügyi rendszerek szabályozása és a gazdasági válság témakörének megvitatására, 2008. november 15-én Washingtonba összehívott G20 értekezleten. Párizs törekedett arra, hogy lehetőség szerint a huszonhetek esetleges eltérő érdekeiket félretéve együttesen lépjenek fel. Franciaország szorgalmazta, hogy legalább az eurózóna országai működjenek szorosabban együtt, de a francia tervek nem minden esetben találtak pozitív visszhangra, így többek között Németország esetében sem.²³ Berlin elsősorban a nemzetállamok önálló megoldáskeresését támogatta. Mindezek ellenére a francia elnökségnek sikerült elérnie, hogy a 2008. december 11–12-i EU-csúcson döntés szülessen: az Unió GDP-jének 1,5%-át, azaz kb. 200 milliárd eurót szánanak a huszonhetek a krízis kezelésére. Párizsnak sikerült az elnökség alatt a főbb irányvonalakat megszabni, és az egységet többé-kevésbé megőrizni.

A négy francia elnökségi prioritás sorsa

Az előre nem látható súlyos nemzetközi problémák ellenére Franciaország lehetőség szerint megpróbálta megvalósítani ambiciózus terveit. Az egyik prioritás a globális klímaváltozás és az ehhez szorosan kapcsolódó energiapolitika kérdésében történő előrelépés volt. Sarkozy hatalomra jutása kezdetétől Párizs jelentős hangsúlyt fektetett erre a témakörre.²⁴ A francia elnökség tehát energikusan karolta fel az Európai Bizottság 2008. január 23-án közzétett tervezetét, amely célul tűzte ki, hogy 2020-ra 20%-kal csökkenjen a gázkibocsátás (1990-hez képest), 20%-kal növekedjék a huszonhetek energiafelhasználásának hatékonysága, és 20%-ra növekedjék a környezetbarát energiaforrások aránya.²⁵ Párizs szorgalmazta továbbá a szén-dioxid-szennyezési kvóták árának jelentős megemelését és az EU-tagállamok közötti méltányos újraelosztását. Célul tűzte ki még, hogy egy közös, 2015-ig szóló akcióterv szülessen a környezetbarát technológiák tagállami szintű támogatása területén is.

Jóllehet a német, olasz, lengyel és közép-kelet-európai országok különösen a szennyezési kvóta kérdésében nehezen hajlottak a francia célok támogatására, végül sikerült rekordidő alatt kompromisszumos megoldásra jutni. 2008 decemberében az EU-csúcson elfogadták a „három 20%”-os célt. Ez a döntés jelentősen javítja a huszonhetek pozícióit a 2009 decemberében esedékes koppenhágai ENSZ-klímacsúcson.

A francia elnökség fontos kérdésként kezelte a közös agrárpolitika (KAP) ügyét is. Célul tűzte ki, hogy a 2003-as reformok 2007-ben megkezdett, félidős állapotfelmérését elfogadják. 2008 novemberében ültek össze a mezőgazdasági miniszterek a KAP kö-

²³ Lásd pl. Jean QUATREMER: *Crise financière: mésentente franco-allemande?*, liberation.fr 2008. 11. 04. (<http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2008/11/crise-financi-1.html>).

²⁴ A francia kormány 2007. május 18-án hivatalosan bejelentette, és 2007 októberében Párizsban megszervezte a „Környezetvédelmi Grenelle”-t a zöld kérdések nemzeti kerekasztalát, lásd www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?rubrique12; L'Écologiste 24. (2007. október–december), 20–48.

²⁵ Lásd http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/focus/energy-package-2008/index_fr.htm.

rüli kérdések megvitatására. A komoly nézeteltérésektől sem mentes egyeztetések után²⁶ az eredetileg tervezett zárónapot követő reggelre sikerült – elsősorban francia nyomásra – „majdnem egyhangú” megállapodásra jutni. Négy szöveg elfogadására került sor, amelyek lényegében a gazdák direkt támogatási rendszerének, a mezőgazdaságot érintő közös piaci mechanizmusok rendezésének (intervenció, tejkvóta stb.) és vidékfejlesztésnek a témakörét érintik. A megállapodást a decemberi EU-csúcson jóváhagyták az állam- és kormányfők is, de a végrehajtásához szükséges szabályozások elfogadására már a cseh elnökség alatt kell hogy sor kerüljön. Párizs ezen túl 2008 szeptemberében Annecyben egy informális agrárminiszteri találkozót is szervezett a KAP 2013 utáni jövőjéről.

A mezőgazdaság és vidékfejlesztés kérdése mellett a francia elnökség fontos prioritása volt a bevándorlással és menekültüggyel kapcsolatos EU-politika egységesítésének, harmonizálásának felgyorsítása. Franciaország eredeti programjában az Európai Bizottság és Parlament ebben a témában megfogalmazott irányvonalát követve szorgalmazta többek között, hogy a huszonhetek mérjék fel, milyen kapacitásuk van a legálisan bevándorlók befogadására. Párizs a szakképzett munkaerő szervezett fogadását támogatta, és ennek megvalósítására egy direktíva kidolgozását tervezte, s amerikai mintára az ún. kék kártya bevezetését. Franciaország továbbá szerette volna elérni, hogy az EU-tagállamok közösen lépjenek fel az illegális bevándorlók tömeges legalizálása ellen, és a kiutasítottak származási országukba történő visszafogadása érdekében.

A francia elnökség jelentős előrelépésként értékelte tehát, hogy a 2008. október 15–16-án az Európai Tanács elfogadta a bevándorlási és menekültügyi paktumot. Az aláírók öt kérdésben vállaltak elkötelezettséget: a legális bevándorlás szabályozására és integrációjuk megkönnyebbítésére, az illegálisan érkezők szigorúbb ellenőrzésére illetve származási országukba való visszatérésük megszervezésére, így többek között az Európai Unióban jogtalanul tartózkodó személyek visszafogadásának az érintett államok szerződéssel való kötelezésére, a határok fokozott megerősítésére, végül 2012 előtt a menekültek ügyében különleges eljárás bevezetésére.²⁷

Párizs a paktum gyors megvalósítását próbálta elősegíteni, és ennek érdekében szervezték meg többek között 2008. november 3–4-én, Vichyben az európai „integrációs konferenciát”. A 27 belügyminiszter és több mint 200 meghívott jelenlétében folyó egyeztetések eredményeként egy közös nyilatkozatot fogadtak el. Ez a dokumentum több, a nemzeti integrációs politikák megalkotásában és végrehajtásában szerepet játszó téma fontosságát hangsúlyozza, így az Európai Unió alapvető értékeinek terjesztését, az integrációs folyamat elmélyítését, a foglalkoztatás könnyítését, a különbségek elfogadását, a nők társadalmi beilleszkedésének és a gyermekek oktatásának javítását, valamint a kultúrák közötti párbeszéd mint az integrációs folyamat és integrációs politika fontos eszközét.²⁸

²⁶ Például Magyarország ellenezte a francia elképzeléseket különösen a támogatások csökkentése területén, lásd *Mezőgazdasági támogatások és KAP-reform: éjjel született megállapodás*, euractiv.hu 2008. 11. 20. (www.euractiv.hu/gazdasag/hirek/mezogazdasagi-tamogatások-es-kap-reform-ejjel-szuletett-megallapodas-001236).

²⁷ GIULIANI: *I. m.*, 5.

²⁸ Lásd www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-11.2008/PFUE-04.11.2008/resultats_troisieme_conference_ministerielle_europeenne_sur_l_integration.

2008. november 25-én Párizsban került sor a második európai–afrikai miniszteri konferenciára, amelynek fő témája a migráció és partnerségi fejlesztési programok témakörének megvitatása volt. Franciaország sikerként könyvelhette el, hogy a jelenlévő 80 delegáció egyhangúan fogadta el azt a 104 pontban megfogalmazott ambiciózus intézkedéscsomagot, amely a migrációs folyamatok szorosabb ellenőrzését, az emberkereskedelmi hálózatok lehetőség szerinti felszámolását, és a származási országokkal történő szorosabb együttműködést tűzi ki célul.

Párizs mindezek mellett kezdeményezte, hogy az európai szolidaritás eszméje egységes elvek szerint jelentősebb hangsúlyt kapjon. 2008. szeptember 8–9-én ebben a témában is miniszteri konferenciát szervezett számos civil szervezet meghívásával, és az Európai Tanács 2008. november 27–28-án megtartott ülésén francia elnöklet alatt döntés született többek között tízezer, Szíriába és Jordániába menekült iraki befogadásáról.²⁹

Párizs negyedik prioritásként a közös kül- és biztonságpolitika témakörében kívánt jelentősebb előrelépést elérni. A francia elnökség részben meglévő kezdeményezések megvalósításának felgyorsítására, illetve újabbak bevezetésére tett kísérletet. Már 2008 júliusában egy átfogó programtervezetet nyújtott át az európai tagállamoknak. Ezeknek a lényegét különböző szinten történő egyeztetések után, elsősorban Nagy-Britannia fenntartásai miatt, az eredeti elképzelésekhez viszonyítva kevésbé nagyívű formában, csak 2008. december 11–12-én fogadták el az államfők.³⁰ A francia elnökség a 2003-ban jóváhagyott európai biztonsági és stratégiai terv (ESDP) kiegészítését és megerősítését szorgalmazta. Javaslatot tett többek között a szomáliai kalózkodás elleni közös fellépésre, az európai helikopterpark és a pilóták kiképzési módjának modernizálására, európai légi szállítási flotta, különálló légi és haditengerészeti beavatkozásra alkalmas csoport felállításra, az Európai Unió Műhold Központ kapacitásának növelésére és az Európai Védelmi Ügynökség szerepének növelésére.³¹ A francia kezdeményezések jó része támogatást kapott a 27 tagállamtól. 2008 decemberében az Európai Tanács egyértelműen állást foglalt a katonai kapacitás növelése, az európai erők reaktivitásának fokozása, az európai állampolgárok konfliktuszónából való kimenekítésének összehangolása, a tengerek ellenőrzésében való részvétel és a katonatisztek közös kiképzése mellett. A megállapodás továbbá célul tűzte ki, hogy az EU békefenntartásra illetve gyors hadműveletekhez két párhuzamos helyszínen képes legyen 60 ezer főből álló kontingens hatvan nap alatti felállítására. A tagállamok vezetői egyéb célkitűzésekről is megegyeztek, amelyek lehetővé teszik, hogy az európai közös védelmi politika fokozatosan ténylegesen testet öltjön. Megjegyzendő azonban, hogy a francia elnökség alatt olyan gyakorlati kérdésekben történtek előrelépések, amelyek valós politikai fontossággal nem bírnak, mégha hozzá is járulnak az EU katonai erejének növeléséhez.³²

²⁹ Lásd www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/HU/jha/105599.doc.

³⁰ Lásd pl. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf.

³¹ Lásd www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/103951.pdf.

³² Vö. Jean-Pierre MAULINY: *Politique européenne de sécurité et de défense: verre d'eau à moitié vide ou à moitié plein?*, Affaires Stratégiques Info 2008. december 19. (www.affaires-strategiques.info/spip.php?article464).

Párizs hiába reménykedett abban, hogy az európai védelmi kérdések területén lehetséges a közös, önálló tervező és döntéshozó mechanizmust megerősíteni, új európai stratégiát megalkotni. Ezeken a területeken, amint előre látni, lehetett nem járt sikerrel. Az angolszász összetartást mindig is szem előtt tartó brit kormány minden ilyen irányú tervet ellenzett. Sarkozy célkitűzését önmaga is megnehezítette azzal, hogy az Egyesült Államok felé való közeledés jeléül kilátásba helyezte Franciaországnak a NATO integrált katonai struktúrájába való több mint negyven év utáni visszatérését. Párizs Washington felé tett gesztusa, amely a 2009. áprilisi Strasbourg–Kehl-i NATO-csúcson nyert végső formát, nem csupán eloszlatja a francia szándékokkal szembeni amerikai kételyeket, és ezzel döntő lökést ad az erősebb transzatlanti kötődéssel rendelkező európai tagállamoknak,³³ hanem egyben fékezheti is az ESDP hatékony kiépítését és működtetését. Hiszen nem marad semmilyen olyan feltétel, amellyel valamiféle nyomást lehetne gyakorolni az angolszász hatalmakra annak érdekében, hogy a közös európai védelmi politikával szemben pozitívabb hozzáállást tanúsítsanak. 2008 decemberére Franciaország kénytelen volt elfogadni, hogy az elnöksége alatt született vitathatatlan eredmények ellenére látványos továbblépésre az ESDP területén csupán a Lisszaboni Szerződés elfogadása után lehet esély.

Egyéb célkitűzések területén elért eredmények

Párizs a válságkezelésen és a négy prioritáson kívül jelentős energiát fordított számos egyéb tervezett cél megvalósítására is. Így többek között az európai innováció és versenyképesség serkentése érdekében megpróbálta előmozdítani a diákok és kutatók állami mobilitását segítő intézkedések bevezetésének elfogadását,³⁴ valamint az európai úrkutatás anyagi fedezetének növelésére tett javaslatot.³⁵

Mindezzel párhuzamosan a francia elnökség bábáskodása mellett a kis- és középvállalkozások megsegítésére létrejött a Small Business Act, illetve a hamisítás és szellemi termékek illegális beszerzése elleni küzdelem hatékonyabbá tételére egységes akcióterv született. 2008. november 27–28-án az igazságügyi és belügyminiszteri tanács kerethatározatokat fogadott el többek között a rasszizmus és az idegengyűlölet leküzdésére, a személyes adatvédelem érdekében, a terrorizmus meghatározásáról és a büntető ítéletek kölcsönös elismeréséről.³⁶

³³ Lásd CSUHAI Gábor – LÁZÁR Gergely: *Saint Maló-tól a francia elnökségig – ESDP tíz évének rövid áttekintése*, Biztonságpolitikai Szemle 2009. január 24. (http://bizpol.playhold.hu/?module=hatteranyagok&module_id=2&page=0&type=all&reszletek=29).

³⁴ A kutatók mobilitása mellett Párizs támogatta a szabad munkaerőáramlást gátló intézkedések feloldását is. Ennek jeléül Sarkozy a francia elnökség kezdetén feloldotta a korábbi korlátozásokat a 2004-ben az unióhoz csatlakozott tagállamokkal szemben.

³⁵ 2008. július 20–21-én került sor a Francia Guyana-i Kourouban a közös úrpolitikai kérdések megvitatására (www.euractiv.hu/belugyek/hirek/urpolitikai-talalkozo-francia-guyana-n). A 27-ek megállapodására szeptemberben került sor, lásd www.ue2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/PFUE-09_2008/PFUE-26.09.2008/conseil_espace_bruelles_26_septembre_2008_12956.

³⁶ Lásd www.eu2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/PFUE-11_2008/PFUE-27.11.2008/resultats_JAI.

Francia elnöklet mellett a korábbi európai energetikai biztonság és szolidaritás feltételeinek felülvizsgálatára került sor, és a közlekedés, a hírközlés területén is jelentős előrelépéseket sikerült elérni.³⁷ Továbbá Franciaország kérésére egy, az Európai Unió távlati kihívásait vizsgáló csoport is létrejött, amelynek 2010-ig kell közzétennie megállapításait.³⁸

Párizsnak sikerült látványos példával bizonyítania, hogy az EU-elnökség keretei lehetőséget adnak arra, hogy a 27-ek együttműködése új lendületet kapjon, és a világpolitika színterén pozícióit megerősítse. Franciaország képes volt – a Kínával fennálló viszonyt leszámítva – minden jelentős nemzetközi kérdésben Európának aktívabb és egységesebb arculatot kölcsönözni, mint az elmúlt években. A francia elnökségnek többek között sikerült az Európai Unió fontosabb partneri kapcsolatait megerősítenie. Így 2008 szeptemberében Ukrajna esetében született fontos, a kétoldalú viszony fejlődése szempontjából meghatározó megállapodás. Sikerült ésszerűen kezelni az EU és Oroszország között fennálló kapcsolatokat is, aláhúzva az energia és a gazdaság területén megmutatkozó egymásrautaltságot, egyúttal elutasítva a moszkvai rezsim agresszív módszereit. A francia elnökség alatt az unió más fontos partnerei irányában is nagyobb aktivitást és egységet tudott mutatni, mint korábban. Az Egyesült Államok és Kanada esetében a kétoldalú kapcsolatok elmélyítését célul kitűző egyeztetésekre került sor. Brazíliával és Indiával is sikerült konkrét kérdésekben megállapodásokat kötni és a partnerségi viszonyt megerősíteni.

Az elnökség alatti francia elkötelezettség és megállapítások minden kétséget kizáróan meghatározóak voltak az európai identitás formálása és ez utóbbi nemzetközi megjelenése szempontjából. A kezdetben komoly fenntartásokkal fogadott és a francia–német együttműködést próbára tevő Mediterrán Unió gondolatát is sikerült kitartó egyeztetések után megvalósítani. 2008. július 13-án ünnepélyes keretek között a huszonhetek és még 17 ebben a régióban található állam egységesen csatlakozott a kezdeményezéshez. Jóllehet ezen új szervezet céljai és azok megvalósításának mikéntje még homályos, már magában az diplomáciai sikernek könyvelhető el, hogy Izrael és az arab országok egy európai konferencián ugyanannál az asztalnál foglaltak helyet.

Gyors mérleg

A tizenkettedik francia elnökség végső mérlege pozitív, amit általánosságban véve következetes politika, lendületesség, hatékonyság és egy ambiciózus programterv főbb célkitűzéseinek megvalósítása jellemeztek. Az Európai Unió kohézióját és nemzetközi súlyát hosszú évek után, kivételes módon volt képes megerősíteni Franciaország többek között a 2008-ban kirobbanó intézményes, katonai és gazdasági válság kapcsán. A francia elnökség teljesítményét lényegében – még ha nem is teljesen egyöntetűen³⁹ – szokatlanul

³⁷ Lásd pl. www.khem.gov.hu/nemzkozi_kapcs/eu_kapcsolat/francia_eu.

³⁸ A csoportot a volt spanyol miniszterelnök, Felipe González vezeti. Bővebben lásd a szervezet honlapján: www.reflectiongroup.eu.

³⁹ Gilles Savary francia szocialista képviselő például élesen bírálta Sarkozy 2008 második felében az Európai Unióval élén folytatott politikáját. Német képviselőtársa, Martin Schulz viszont nem vonta két-

lelkesen méltatták Európa-szerte.⁴⁰ Az értékelések kivétel nélkül aláhúzzák Franciaország államfőjének, Nicolas Sarkozynek jelentős szerepét az elért eredményekben. Vitathatatlan, hogy a kommunikációban mester francia elnök dinamikus, ambiciózus egyénisége, „pörgős”, jól manőverező, nemegyszer provokatív vezetési stílusa meghatározó módon járult hozzá, hogy 2008 második félévében az Európai Unió láthatóbbá vált és lépéseket tett egy szorosabb egység felé. Mindazonáltal Sarkozy karizmatikus személyisége mellett számos egyéb tényező is szerepet játszott a francia elnökség eredményességében. Így például az a tény, hogy 2008 második fele a Bush-adminisztráció utolsó hónapjaira esett, különleges mozgásteret biztosított a nemzetközi szintén, amit Párizs képes volt kiaknázni. Franciaország súlya az Európai Unión belül szintén nem elhanyagolható tényező az eredményesség szempontjából.⁴¹

A francia elnökség természetesen számos területen elért sikere ellenére jó néhány esetben kénytelen volt többé-kevésbé kívánatos kompromisszumokkal is beérni, sőt a Kínával fennálló kapcsolatok területén jelentős kudarcot is el kellett szenvednie. Sarkozy stílusa sem mindig segített a kitűzött célok zökkenőmentes megvalósításában. Így például sokak számára úgy tűnt, hogy az Európai Unió motorjaként számon tartott francia–német együttműködés is megkérdőjeleződik. Ez, annak ellenére sem következett be, hogy egyes témákban a két ország nézetkülönbsége napvilágra került. Semmilyen lényeges döntés sem született anélkül, hogy abban Párizs és Berlin előzetesen közös nevezőre ne jutott volna.⁴²

A francia elnökség mindent összevetve az Európai Unió történetének jelentős állomásaként értékelhető. Kitágította a horizontot és felkavarta az állóvizet, mindazonáltal számos kérdőjelet is hagyott maga után. Valódi eredményessége majd a cseh elnökség után lesz lemérhető. Ki fog derülni: függetlenül attól, hogy ki vezeti az Európai Uniót, sikerül-e megőrizni a francia elnökség legnagyobb vívmányait: a szokásos mechanizmusokat megkérdőjelező hatékonyságot és a súlyos nemzetközi kérdésekben az erőt sugárzó egységet.

ségbe a sikeres elnökséget. Lásd pl. www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/hirek/sarkozyt-eltetesetol-visszhangzik-europa-001315; www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/004-44609-350-12-51-901-20081216IPR44608-15-12-2008-2008-true/default_hu.htm.

⁴⁰ A nemzetközi média kiemelte a francia elnökség sikerességét, de a mértékadó elemzések is lényegében pozitív értékelték Franciaország tevékenységét az EU élén. Lásd az European Policy Center elemzését (www.epc.eu/en/pub.asp?TYP=ER&LV=294&see=y&t=15&PG=ER/EN/detail&l=&AI=868) vagy az Institut de Relations Internationales et Stratégiques megállapításait (www.iris-france.org/en/iris/experts.php). Még a kritikus francia közvélemény is 56%-ban eredményesnek ítélte a hathónapos elnökség munkáját.

⁴¹ Lásd pl. *Supersarko leaves the podium*, *The Economist* 2008. december 18.

⁴² Lásd a Sarkozy mellett árnyékba kerülő, de a francia elnökség eredményeinek elérése szempontjából korántsem elhanyagolható jelentőségű európai ügyekért felelős államtitkár, Jean-Pierre Jouyet szavait az elnökségről írt könyvében: Jean-Pierre JOUYET – Sophie COIGNARD: *Une présidence de crise*, Albin Michel, Paris, 2009, 229–230.



Zsonglór (Párizs, 1929)