

TÜRKE ANDRÁS ISTVÁN

A francia EU-elnökség mérlege
és tapasztalatai

MKI-TANULMÁNYOK

A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

Magyar Külügyi Intézet

Felelős szerkesztő és tördelő:

Tevelyné Kulcsár Andrea

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: +36 1 279-5700

Fax: +36 1 279-5701

E-mail: titkarsag@hii.hu

www.kulugyiintezet.hu

www.hii.hu

© Túrke András István, 2009

© Magyar Külügyi Intézet, 2009

ISSN 2060-5013

BEVEZETÉS

Az alábbi elemzés célja a francia EU-elnökségi periódus vizsgálata a világpolitikai események és saját belpolitikájuk néhány fontosabb eseményének tükrében. A francia elnökséget a szlovén előzte meg, és – 2009 januárjától – a cseh követi, mindazonáltal mindkettő felett bizonyos szintű patrónusi szerepkört próbál(t) meg gyakorolni, akár a kelet-közép európai térségben új szövetségesek keresésével, hogy a trojka három elnöksége alatt a francia célok megvalósulása zökkenőmentesen haladjon. A jövő kérdése, hogy ez a fajta együttműködési rendszer mennyire jelent konkurenciát a hagyományosnak nevezhető, többé- (de inkább) kevésbé működő olyan térségi együttműködésekre nézve, mint a visegrádi vagy az Euromed Partnerség. Mennyire eltökélt, hosszú távú francia koncepciók állnak az új lépések mögött, és mennyire a pillanatnyi érdekközösség tartja, tarthatja ezeket életben? E kérdésekre napjainkban még nehéz biztos válaszokat adni, de számomra inkább törékeny koncepcióknak tűnnek.¹

Eközben Sarkozy politikája egyrészt az Egyesült Államokhoz való közeledés önként vállalt szerepkörének próbált megfelelni, másrészt egyre nyíltabb versenyfutást vállalt fel Angela Merkel Németországgal, és adott esetben szívesen háritott tovább kínosabb kérdéseket a következő – vagy éppen az azt követő svéd – elnökségre (pl. lisszaboni szerződés, kelet-európai unió terve). A Magyarország számára kulcskérdést jelentő bővítés ügye még a másodlagos elnökségi prioritások között sem kapott helyet.

A francia elnökség záróakkordjaként a december 11–12-ei EU-csúcson dönt el, végül is mit sikerül még az év végi hajrában Sarkozynek tető alá hoznia korábbi terveiből. Az alábbiakban e diplomáciai manőverek hátterét elemezzük, és a fontosabb témákban a tervek összehasonlításra kerülnek a végeredményekkel.

A FRANCIA EU-ELNÖKSÉG LEGFŐBB TÖREKVÉSEI

A francia elnökség prioritásai négy fő és tíz kisebb fontosságú témát öleltek fel. A fontosabbak: a globális klímaváltozás kérdése (energiapolitika), az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum létrehozása, a KAP-reform előkészítése és a közös kül- és biztonságpolitika volt. Kevésbé jelentős kérdésnek tartották:² a Mediterrán Unió, a kis- és középvállalkozások támogatása, a szállítás- és közlekedésbiztonság, a regionális és várospolitikai, a kultúra, a közoktatás, az egészségügy, a foglalkoztatás- és szociálpolitika, az igazságügy és a „Polgárok Európája”.

1 Aggodalomra adhat okot francia részről az is, hogy ezen új irányvonalak kitűzését viszonylag szűk kör döntései határozzák meg: a hagyományosan erős katonai és polgári adminisztráció is számtalan esetben értetlenül áll az elnöki direktívák előtt. Az értelmiségi-politológusi diskurzus is mintha elvesztette volna a fonalat.

2 „Présidence française du Conseil de l'Union européenne”, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_FR.pdf. Letöltés ideje: 2008. szeptember 1.

Mint azt várni lehetett, a legfontosabb témák – a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Mediterrán Unió kivételével – azok a kérdések, melyek közvetlen kihatással vannak a francia belpolitika területére. Jól látható továbbá, hogy a bővítés ügye még a kisebb fontosságú témák között sem szerepelt (míg ezt a kérdést a cseh elnökség prioritásként fogja kezelni).

A globális klímaváltozás kérdése (energiapolitika)

Az energiaszférában a francia politika célja kettős. Egyrészt a nukleáris erőművek megtartása és terjedése mellett érvelnek, mert azok esetében az előállítás – úgymond – környezetbarát, a fejlesztések pedig a végtermék kezelésére irányulnak. Szerintük az új energiaforrások (napelem, szélenergia stb.) fedezni tudnák a megnövekedő fogyasztás igényeit. Másrészt – miközben például a németekkel ellentétben, országos szinten a környezetbarát energiaforrások és megoldások használata csekély, és nem kap megfelelő állami támogatást – az EB 2007-es terveinek (2008. jan. 23-i energetikai terv) teljes körű támogatását foglalták meg: 2020-ra 20%-kal csökkenjen az emissziós gázkibocsátás (1990-hez képest), 20%-kal növekedjen az európai energiaszférában a környezetbarát energiaforrások aránya (jelenleg 8,5%).

A francia elnökség áttörést szorgalmazott még a szén-dioxid szennyezési kvóták árának („büntetések”) jelentős megemelésében, e kvótáknak az EU tagállamai közötti méltányos (újra)elosztásában. A környezetbarát energiaforrások 20%-os arányának eléréséhez célként szerepelt: a tagállami szintű hozzájárulások, objektívák megállapítása (figyelembe véve az egyes államok lehetőségeit, adottságait), a (hőerőművek, ipar szintjén) szén-dioxidkibocsátást csökkentő technológiák támogatása és 2015-ig szóló akcióterv kidolgozása.

A Klímapaktumot illetően a december 11–12-ei EU-csúcson végül három objektívát fogadtak el 2020-ra: 1990-hez képest a kibocsátás csökkentése 20%-kal, a megújuló energiaforrások arányának felemelése 20%-ra, 20%-os energia-megtakarítás. Sikeresen meggyeztek a német, olasz, lengyel és a többi kilenc kelet-európai ország aggályairól. Ennek eredményeként kiszélesítették azon kritériumok körét, melyek alapján ingyenes szennyezési kvótához juthat egy-egy ipari üzem. Ez gyakorlatilag a versenyképesség megőrzését szolgálja az EU-n kívüli országok szennyező ipari konkurenciájával szemben. (Másik pillére ennek Franciaországban a szennyező technológiával készült termékekre kivetett öko-adó, vagy az államilag támogatott *bonus/malus* árazási rendszer, főleg az autóipar területén.)

Árnyoldal, hogy bár 2013-ig alacsony marad a megvásárolható szennyezési kvóta (eddig ingyenes volt), ez lépcsőzetesen emelkedni fog 2020-ig. A kelet-európai (szén)erőművek miatt 2013-ig nem, de 2019-re fokozatosan a teljes szennyezési kvótát kell majd fizetni. A témában Magyarország kötötte a legtovább az ebet a karóhoz: kevésnek ítélte a kelet-európaiakat érintő szolidaritási intézkedéseket. Kétségtelen, hogy a megegyezés az EU-t az erő pozíciójába emeli a 2009. decemberi koppenhágai kongresszuson, de az enyhítések miatt a Greenpeace, a WWF és a Friends of the Earth Europe kudarcáról beszél, s az EP-t a szöveg módosítására kérték annak december 18-ai első olvasatakor.

Közös kül- és biztonságpolitika

A felkészülési időszakban – 2007 végén, 2008 elején – az ESDP kapcsán a leendő francia elnökség számára a következő alapelvek fogalmazódtak meg: a hadműveletekből levonható konklúziók alapján a konkrét eredmények favorizálása az intézményi fejlődésről folyó viták helyett; az EU intézményi fejlődésének támogatása a permanens strukturált együttműködési lehetőségeken keresztül, azaz a tárgyalásos, kormányközi megoldások előtérbe kerülése. Tervbe vették még a 2003-as EU Stratégiai Doktrína aktualizálását, az EU kül- és biztonságpolitikai mozgásterének definiálását a lisszaboni szerződés adta új keretek között.³ A franciák szerint az európai katonai kapacitások fejlesztése és a fegyverkezési politika területén az Európai Védelmi Ügynökség (EVÜ) a kulcstényező, melynek – a felkészülési fázis javaslatai szerint – jelentősen meg kellene növelni a költségvetését, illetve hatáskörét, hogy ambiciózus fegyverkezési programokat tudjon kezelni, és tevékenységét közelíteni kell az OCCAR-éhoz. Kiemelkedően fontos az európai kapacitások kölcsönösen elérhetővé tétele, valamint közös képzési és megvalósítási programok indítása. Az A400M esetében szükséges lenne például egy, a légi szállítást irányító európai központ és az ESDP hadműveletek számára egy összeurópai A400M repülőszázad felállítása.⁴

Az EUFOR RDC (Kongói Demokratikus Köztársaság) és az EUFOR Csád/KAK EU-missziók tervezési tapasztalatai bebizonyították, hogy még mindig hiányzik a „kollektív európai reagálás” megfelelő mechanizmusa. Meg kellene tehát erősíteni a hadműveleti tervezési és irányítási kapacitásokat. Mindez az EU saját, önálló struktúráinak fejlesztésével orvosolható, ami mindenekelőtt a civil-katonai téren való képességfejlesztést jelenti, illetve a civil és katonai tényezők közötti együttműködés javítását kell, hogy maga után vonja.

Katonai javaslatok fogalmazódtak meg arra is, hogy a francia elnökség törekedjen az európai multinacionális haderők racionalizálására és egyszerűsítésére az ún. *megerősített együttműködés* szabályrendszerének újraaktualizálásán keresztül. A franciák szerint a hatékonyság alapfeltétele a megerősített műholdas felderítési képesség. (Pár hónappal rá, 2008 nyarán tíz francia esett el Afganisztánban, többek között az elégtelen felderítés következményeként.) Tervezték/tervezik még az EUROCORPS aktivitásának növelését, újabb ESDP-hadműveletekben való alkalmazását.

Az EU globális válságkezelési kapacitásainak konszolidációja területén a tervezett francia objektíva a következő volt: az európai államok között meg kell osztani – a vészhelyzetek esetén – a tagországok lakosságára vonatkozó evakuációs terveket. Itt megjegyezhetjük, hogy a missziók katonai személyzetének evakuálásával kapcsolatos közös EU-lépésekről is elég sok a homályos pont. A szudáni EU-misszióban – mely az Afrikai Unió AMIS misszióját volt hivatott elősegíteni – résztvevő magyar kontingens evakuálását az uniós útvonalakon keresztül nem, csupán a térségben állomásozó amerikai erőkre

3 Forrás: az AWEU Védelmi Bizottságban, illetve a francia EU-hadműveletek vezető beosztású tisztjével készített interjúk, a Ministère de Défense anyagai.

4 Már van egy stratégiai légi szállítást európai szinten összehangoló központ Eindhovenben, ez az SALCC, mely az EU-nak a darfúri misszió számára nyújtott légi szállítási tevékenységét is koordinálta.

építve lehetett volna megszervezni. Franciaországon kívül nemigen rendelkeztek a tagállamok információval arról, mi lett volna a vészforgatókönyv, amennyiben a kongói 2003-as misszió balul sült volna el.

Mi valósult meg ezekből a kezdeti, nagyra törő tervekben, javaslatokból?

A közös kül- és biztonságpolitika területén a francia elnökség kezdeményezéseit kezdetben teljesen blokkolták. Az angol ellenérzések eddig is ismertek voltak, azonban a francia elnökséget is meglepte az az ellenállás, mely a Brown-adminisztráció felől mutatkozott. A franciák célja a 2007-ben létrehozott brüsszeli Hadművelési Irányító Központ (Centre d'Opération Militaire) megerősítése. (Itt meg kell említeni, hogy az EUFOR Csád-misszió idején kimondottan azt kérték, hogy e központot ne aktiválják, mivel ez egy gyakorlat során már megtörtént, amely hetekre teljesen leblokkolta az EU-vezérkart /EUMS/.)

A franciák ismét elővették (volna) a Tervueren-koncepciót is (közös belgiumi EU műveletirányítási főparancsnokság terve), de az angol kormány immár a pár évvel ezelőtti kompromisszumos megoldást is vétőzza: azt, hogy a SHAPE-nél hozzanak létre egy elkülönített részleget („cellule”-t) erre a célra (akárcsak az amerikaiak, akik szintén nem favorizálják az elképzelést).

Az ír „nem” leblokkolta a haderőfejlesztés, hadiipari beruházások területén a francia elnökség által sürgetett és fentebb bemutatott egyeztetési folyamatokat, hiszen továbbra is bizonytalan, hogy a kétfajta együttműködés hogyan lép életbe. A lisszaboni szerződéssel ugyanis az állandó strukturált együttműködés (1. harccsoport-koncepciók, európai védelmi ügynökségi programok) és a megerősített együttműködés is átalakult. Az utóbbiból a közös kül- és biztonságpolitika területét Nizza még kizárta; ahhoz, hogy bent legyen, most kilenc tagállam támogatása kell. Sajnos, jelenleg az e szervezetek (EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROFOR, Légi Szállítási Egység, európai csendőrség) törekvéseit támogató államok száma nem éri el a kilencet. A szerződés szerint a Petersberg-missziók kibővülnének lefegyverzési, katonai segítség- és tanácsadást előirányzó tevékenységgel, konfliktusmegelőző és konfliktus utáni stabilizációs missziókkal, melyek részt vehetnek a terrorizmus elleni küzdelemben.

Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum létrehozása

A francia elnökség prioritásai között előkelő helyet foglalt el az a cél, hogy az EU közösen lépjen fel a bevándorlók helyzetének tömeges és kollektív regularizálása ellen. A családos bevándorlást ellenzi, és szorgalmazza, hogy mérjék fel, az EU országaiban mekkora a fogadókapacitás. A franciák azt akarják elérni, hogy a kiutasított bevándorlókat származási országuk köteles legyen visszafogadni, és erről EU-szintű megállapodásokat terveznek. Emellett viszont szorgalmaznák a legális, „megválogatott” és szervezett szakképzett bevándorlók fogadását. E téren egy direktíva kidolgozására készültek, mely ún. kék kártyát biztosítana a magasan képzett immigránsoknak. Erről szakminiszteri egyeztetést 2008. november 3–4-én tartottak Párizsban, Brice Hortefeux miniszter vezetése alatt.

A francia elnökség fő erőit a szintén 2008. november 3–4-én megrendezésre kerülő vichy-i EU-csúcsra⁵ koncentráta, ahol 63 éve nem történt hasonló esemény, és nem biztos, hogy épp ez az „Integrációs Konferencia” volt a legszerencsésebb alkalom a Pétain–Laval-féle kollaboráns rezsim emlékéből való „kitörésre”. A csúcson a 27 EU-tagország belügyminisztere és további 200 fő – küldöttek, szenátorok, az Unió gazdasági és szociális tanácsának, illetve a régióknak a képviselői – vett részt. Öt objektívát tárgyaltak meg, amelyeket a 2008. szeptember 26-án tető alá hozott Bevándorlási és Menekültügyi Európai Paktumban fektettek le célként: a legális bevándorlás megszervezése, harc az illegális migráció ellen, a határellenőrzés hatékonyságának megnövelése, „Menekültügyi Európa” kiépítése és az „együtt-fejlődés” ösztönzése.

A cél a francia törekvések elfogadtatása lett volna, azaz egyedül a megválogatott migrációt engedélyeznék, a gazdasági célút nem, és különösen tiltott lenne a családok „láncreakciószerű” beáramoltatása. Ez a politika két pólusra épül: az első a megerősített határrendszer (Európa-erőd) létrehozása, a második a bevándorolt munkaerő kezelése. Az EU célja ez utóbbi óvatos kezelése, hiszen elég jól felhasználhatók, s viszonylag olcsó, de jelentős nyomást lehet gyakorolni általuk a bértárgyalásokon valamennyi bérből előre. E téren fontos a legális és professzionális immigráció megszervezése az államok prioritásai és szükséglete alapján (francia minta); az EU 7 helyett 50%-on igyekszik áranyukat kialakítani. Prioritás az „integráció favorizálása”, mely azonban a francia belpolitikai lépések tükrében némileg megkérdőjelezhető. Felmerült az európai kék kártya bevezetésének ötlete, mely teljesen az amerikai zöldkártya megfelelője lenne a legalább hároméves munkatapasztalattal rendelkező fiatal diplomások számára. A kártya két évig szabad mozgást engedne nekik az EU-n belül. Célja a bérversenyt megélénkítése és a bérek nivellálása.

A fenti célok felé tett lépések tekintetében Vichy szerénykedett az eredményekben. Az egyetlen, nem kötelező hatályú megegyezés az „eszközpark” kérdésében jött létre. Ennek három pólusa: a fogadó ország nyelvének és az európai társadalom értékeinek ismerete, valamint a munkahelyhez jutás (azaz az illegális munka betiltása, annak helyettesítése a francia minta alapján a „betöltetlen mesterségek katalógusának” létrehozásával, ami azokat az állásokat tartalmazza, amelyekben a regularizáció lehetséges). Teszt jelleggel az ún. „állampolgársági útlevél” (*un passeport pour la nationalité*) létrehozása is elhatározásra került, de részleteiről nem született döntés; mindenesetre Németország 2009-re tervez egy konferenciát az integrációs lépésekről.⁶ Egyes ellenzők szerint a kvótarendszer mind az USA-ban, mind Olaszországban látványosan kudarcot vallott már: mialatt a kvótákat nem sikerül kitölteni, megmaradt a képzetlen munkaerő nagyarányú, ellenőrizhetetlen beáramlása. Ráadásul egy rugalmas gazdaságra nézve ilyen szabályok felállítása zavart kelthet a rendszerben.

5 A polgármester, M. Malhuret egyébként Kouchnerrel együtt alapította a Médecines sans frontières-t.

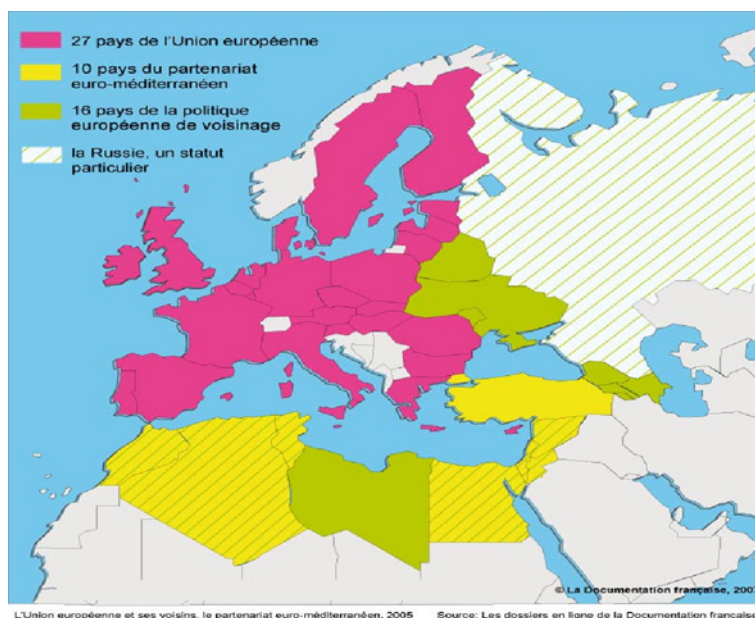
6 O. Ferrand – J. Roman: „Immigration: à Vichy, l'avènement d'une illusoire Europe forteresse”, *Rue89*, <http://www.rue89.com/>, 2008. november 1.

A Mediterrán Unió (UPM) és India

A Mediterrán Unió ötlete 2005-ben született meg hivatalosan, a barcelonai folyamat részeként, és francia–egyiptomi szervezés eredményeként 2008. július 13-án jött létre, 43(+1) ország részvételével. Kettős elnökség vezeti, egyiket az „északi part” (EU-elnök), a másikat pedig a „déli part” adja, konszenzussal. Plénuma kétévenként ülésezik, és egyelőre még bizonytalan az elnöki mandátum, az EU-elnökség szinkronizálása, az Unió fővárosának és a főtitkár székhelyének kijelölése is.⁷ Franciaországgal és a mediterrán EU-országokkal ellentétben a legtöbb EU-tagállam szkepszise jelentős az UPM-vel szemben.⁸

Az Unió finanszírozása az INFRAMED alapokból történik, de nem kizárt, hogy a Perzsa-öböl gazdagabb országai is beszállnak egy-egy projekt pénzügyi támogatásába. Úgy tűnik tehát, a németekre nem nehező újabb teher az Unió felől. Az INFRAMED-et eredetileg az EUROMED infrastrukturális alapjaként hozták létre, és a 600 millió eurós költségvetéséről összehasonlításként elmondható, hogy háromszorosa a 2007-es EU ESDP keretének. A projektek beindulása 2009 második felétől várható.⁹

Az UPM tagjai sérelmezték, hogy saját problémáik (pl. Ciprus megosztottsága, Nyugat-Szahara kérdése) nem jelenhetnek meg e közös fórumon. A közös bevándorlási politika sem képezi az együttműködés részét, e kérdést az EU (ill. tagállamai) inkább bilaterális alapokon kezelné(k) az érintett országokkal. Francia részről megfigyelhető még a tíz új kelet-európai tagállammal szemben egyfajta ellensúlyozó törekvés is, főként a déli, inkább saját érdekszférájuknak tekintett terület felé.



Forrás: <http://www.ateliereurope.eu/uploadedimages/Carte-UPM1.jpg>

7 A hat jelölt: Brüsszel, Barcelona, Rabat, Tunisz, La Valletta, Marseille. Megj.: Előzőleg úgy tűnt, hogy Tunisznak szánná a francia elnök ezt a feladatot.

8 EU CSG Policy Unit; a szerző interjúja, 2008. tavasz.

9 „Economie: avec le fonds InfraMed, la Caisse des Dépôts financera certains projets de l'Union pour la Méditerranée”, <http://www.boursier.com>, 2008. július 14.

Az UPM mellett a francia elnökség másik legfontosabb célterülete India lett. 1999-ben portugál kezdeményezésre tartották meg az első EU–India csúcst, de fordulat csak 2008-ban következett be az indiai oldalon. A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (NAÜ) 2008. júliusi beleegyezése után a nemzetközi közösség immár a civil atomprogramot érintő derogációkért lobbizott az indiaiak számára. Az ország szeptember 5-én végre elkötelezte magát a nukleáris fegyverkezésre vonatkozó nonprolifерációs szerződés mellett (több mint 30 évig sújtotta embargó e lépés elmulasztása miatt). Ezzel elválasztotta egymástól civil és katonai atomprogramját. Sarkozy 2008. januári indiai látogatása alatt erről is szó esett; sőt, gyakorlatilag ekkor meg is szövegezték a szerződés tervezetét. 2008. szeptember 16–17-én pedig New Delhiben Anne-Marie Idrac francia külkereskedelmi államtitkár és Kamal Nath indiai kereskedelmi miniszter elvégezte az utolsó simításokat a francia–indiai nukleáris együttműködési megállapodáson és az EU–India szerződésen, továbbá egyeztettek a WTO újabb genfi, technikai jellegű tárgyalásaira vonatkozó álláspontjaikat.¹⁰

A felek szerint a két ország közötti kereskedelmi mérleg 2012-re a jelenlegi évi 6,2-ről 12 milliárd euróra fog nőni. A szeptember 29-én Marseille-ben rendezett EU-csúcs azonban felemás eredményeket hozott. Ezek szerint 2009 végéig szeretnék tető alá hozni a szabadkereskedelmi szerződést (tehát ismét halasztásra került a téma, de legalább céldátum született). 20 milliárd eurós szerződést írtak alá a következő 15 évre franciaországi vállalatok számára, és a francia AREVA várhatóan 2 db harmadik generációs EPR nukleáris erőművet fog leszállítani Indiának. A légi ügyek kapcsán megkötött huszonhat bilaterális (EU-tagállam–India) szerződésből egy az Unió és India közötti megegyezés lett; korábban összesen vagy 700 különböző megállapodás volt érvényben e téren. Az ITER¹¹ prioritást élvez az EU–India kapcsolatokban, és az Euratom szerződést fog kötni Indiával a magfúziós kutatások területén (a szöveg parafálását megkezdték). A problémás kérdéseket az jelentette, hogy az indiaiak nem akarnak elállni az európai borok és egyéb szeszes italok megvámolásától, illetve a bankrendszert és a (kis)kereskedelmi szektort nem akarják liberalizálni, azaz megnyitni az európaiak előtt. Hasonló a helyzet az állami beruházásokban való külföldi részvétellel: ezeket sem nyitja meg India (az EU előtt sem).¹²

10 A felek bizonyosra veszik, hogy ez kudarcra fog végződni, mivel nem rendezték a gyapot kérdését és a szektoriális javaslatok sem érkeztek meg időre. Ugyanis, egy ország, ha egy szektorban teljes liberalizációt fogad el, akkor megengedik neki, hogy más területeken kisebb erőfeszítéseket tegyen.

11 Uniós termonukleáris erőmű, amely Franciaországban készül, és 2018-ra tervezik az üzembe állítását.

12 Nina Casal: „Bilan mitigé pour le sommet Inde–Union Européenne”, *Aujourd'hui l'Inde*, <http://www.aujourdhuilinde.com>, 2007.12.03.

ÚJ ESDP-MISSZIÓK A FRANCIA ELNÖKSÉG ALATT

A Bissau-guineai misszió – Portugália szorgalmazására és a koszovói misszióval (EULEX Koszovó) szinte azonos „gyorsasággal” – több hónapos-éves előkészítés után, 2008. február 12-én¹³ kapott zöld utat a Tanácstól. A reform 2006-ban kezdődött, az Európai Bizottság 2007 májusától követi közvetlenül nyomon az eseményeket. Ezzel Portugália¹⁴ is felsorakozott azon európai államok mögé (főleg Franciaország, Belgium), melyek ESDP-misszióval kívánják megsegíteni volt érdekeltségi területüket.

A biztonsági szektor reformját kitűző, szaknyelven ún. SSR (Security Sector Reform) EU-misszió júniusban, a szlovén elnökség végén indult el. Parancsnoka Juan Esteban Verástegui portugál tábornok, huszonegy nemzetközi és tizennyolc helyi tagból áll, s 5,6 millió eurós költségvetéssel gazdálkodik.¹⁵ Célja a guineai szárazföldi erők, a légierő, a haditengerészet és a rendőrség segítése és ajánlások megfogalmazása, tehát semmilyen kötelező érvényű intézkedést nem hozhat. Az EU SSR Guinea-Bissau hivatalosan egyben a frissen létrehozott CPCC (Civil Tervezési és Műveletirányítási Képesség) első önállóan tervezett missziója.¹⁶ Nehézsége abból áll, hogy a helyi erők feladatuk ellátásához szinte szó szerint semmilyen eszközzel nem rendelkeznek, és a missziót támogató hat uniós tagállam (Portugália, Spanyolország, Franciaország, Németország, Svédország, Olaszország) erre korlátozott forrásokkal rendelkezik.¹⁷ Ugyanakkor Kanada, Brazília, az Egyesült Államok, a Zöldfoki Szigetek és Angola szintén jelezte részvételi szándékát. A felfokozott lelkesedést az is magyarázhatja, hogy a régió stratégiai jelentőségű: Franciaország számára Szenegál¹⁸ miatt, mert a casamance-i ellenállás háttér-országa lett, másrészt a Libéria–Sierra Leone–Casamance térségben zajló jelentős fegyver-, drog- és gyémántkereskedelem itt csatornázódik be.

2008. április 4-én Szomália partjainál kalózsok foglyul ejtették a Ponant francia luxusvitorlás személyzetét, majd Franciaország látványos tengerészeti akcióval szabadította ki a túszoikat. Ennek hatására a probléma mediatiszálódott, és a híradások azóta többször is vezető helyen közlik a térség hajói elleni sorozatos támadásokat. Ez az esemény rávilágított arra, hogy az Ádeni-öböl térsége a világ egyik legjelentősebb kalózfészkekévé nőtte ki magát.

13 Action Commune du Conseil, 2008/112/PESC

14 Bissau-Guinea 1974-es függetlenségéig Portugália gyarmata, majd tartománya.

15 „Mission de l’UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau Mission de l’UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080604EUSSRGuinea-Bissau%202_FR.pdf (EU SSR Guinea-Bissau). Letöltés ideje: 2008.december 15.

16 Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).

17 „Mission Guinée-Bissau: »rebâtir de zéro« (Gén. Verástegui)”, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-22757901.html>, 2008. május 20.

18 Szenegál a RECAMP-program fontos bázisa is, amelyen keresztül Franciaország számos afrikai országnak nyújt segítséget.



Forrás : www.tfl.fr; http://www.africa.upenn.edu/CIA_Maps/Guinea_Bissau_19846.gif

A WEU első missziója, még 1987–88-ban, éppen a Hormuzi-öböl biztonságának garantálását tűzte ki célul, mivel számos európai ország olajellátásának jelentős része a térségből érkezik. 2008 őszén pedig érdekes versenyfutás indult meg, mely szintén a 90-es évek elejére emlékeztet: a NATO és a (W)EU egyaránt tengeri missziót akart indítani, mint a jugoszláv embargó ellenőrzésére hivatott missziók (Sharp Guard) idején. Azonban a NATO számára akkor még kulcskérdés volt létjogosultságának biztosítása a VSZ felbomlása utáni évekre, míg mostanság az amerikai szerepvállalás csökkenése miatt egyre inkább európai megerősítésre szorul. Végül sikerült meggyőzni a NATO-t, hogy a kalózmiszió nemigen illeszthető bele az 5. cikkely hatáskörébe,¹⁹ és a felek korrekt módon meg tudtak egyezni a tervekben: a NATO október közepén hét egységből álló flottillát vezényelt a térségbe (négy fregatt, két romboló és egy utántöltőhajó), melytől az ESDP – az Atalanta-misszió keretében – mintegy tíz egységgel december közepén vette át a stafétabotot.

Ez a másképpen EU NAVFOR Somalia-nak nevezett misszió az ENSZ BT határozatain²⁰ alapul, célja a WFP (World Food Programme) szállítmányainak szomáliai célba juttatásának elősegítése, a tankhajók biztosítása és mindenféle kalóztevékenység és fegyveres fosztogatásnak elejét vevő, preventív jellegű jelenlét. A műveletet Philip Jones angol admirális vezeti, míg az FHQ parancsnok a görög Antonios Papaioannou sorhajókapitány. A misszió 2008. december 13-án lett végül hadműveletkész, és ezzel a szeptemberben felállított brüsszeli EUNAVCO²¹ koordinációs központ hatáskörét is átvette. A maga nevében pedig elsőnek számít az ESDP tengeri hadműveletei sorában.

19 „L’OTAN entame sa mission anti-piraterie au large de la Somalie”, <http://www.isps-code.eu>, 2008. október 31.

20 1814-es, 1816-os, 1838-as, 1846-os és 1851-es határozatok.

21 A tagállamok szomáliai és az ország partvidéki műveletei felügyeletének és védelmének támogatására hozták létre.

NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉS: AZ ÍR NEMTŐL A PÉNZPIACI VÁLSÁGIG

A francia elnökségtől jelentős energiát vont el több nemzetközi méretű válság kezelése. Az ír nem alaposan felborította a lisszaboni szerződés életbe léptetésének adminisztratív folyamatát.²² A leszavazást követően²³ a franciák mellett a németek és a luxemburgiak is felvetették, hogy ne legyen további EU-bővítés, amíg nem tisztázódik az intézményi háttér, de a francia elnökség természetesen nem állította/lassította le (Horvátországgal) a csatlakozási tárgyalásokat.

2007 második felétől katonai/biztonságpolitikai szinten igen intenzívvé váltak a francia–ír kapcsolatok, ugyanis az EUFOR Csád-missziót Patrick Nash ír tábornok vezeti. A hivatalba lépő francia EU-elnök július 19-én Írországból járt a teendők egyeztetése végett, és mivel ekkor már huszonhárom állam ratifikálta a szerződést, ez komoly háttérrel adott a megvédésére tett politikai lépéseknek. A francia cél az írekkel szembeni huszonhatos egységfront létrehozása lett. Ugyanakkor egyrészt arról szóltak a hírek, hogy Sarkozy második népszavazást is sürgetett; míg a franciák azt próbálták kommunikálni, hogy országuk nem nagyon avatkozik az ír ügyekbe, mert „az embereket jobban foglalkoztató dolgokra” koncentrálnak, és sürgetni már csak azért sem szabad őket, mert az külső diktátumnak tűnne. Ekkor még úgy tűnt, hogy 2009 márciusa körüli időpontban kéne megrendezni az új népszavazást, azaz még a júniusi EP-választások előtt.

Dublin végül a december 11–12-ei EU-csúcson beleegyezett abba, hogy Lisszabon kapcsán 2009 novemberéig új népszavazást fog tartani, ha a kért garanciákat megkapja: megtarthatja „biztosát”, katonai semlegességét és pénzügyi autonómiáját. Mindenesetre, semmi garancia nincs arra, hogy a népszavazást az EP-választásokig megtartják, hiszen akkor május–júniusi céldátumot tűztek volna ki. Másrészt, ha az ír feltételek teljesülnek,

22 Mialatt az elemzés írója több uniós tisztségviselővel beszélt, valamint a WEU Közgyűlés elemző apparátusával konzultált, személyesen tapasztalta, hogy attól való félelmükben, hogy a lisszaboni szerződés megbukik, számos elemző tanulmányt félbe kellett hagyniuk, hiszen egy csapásra meghaladottá válhattak. Így néhány intézmény (pl. AWEU) szinte teljesen „takaréklángon” működött ebben az időszakban, s utólag módosította a félévre tervezett kutatási projektjeit.

23 Írország nemmel szavazott a lisszaboni szerződést ratifikáló népszavazáson 2008. június 12-én. Francia részről ezúttal nem volt népszavazás. Az alkotmányos szerződés új jogi alapot teremtett volna, tehát az „alkotmányos hagyomány” szerint népszavazásra kellett volna bocsátani a kérdést, a reformszerződés viszont inkább a nizzai szerződésen alapul; viszont az EUSZ módosításait az „alkotmányos hagyomány” szerint sem szokás az állampolgárok döntésére bízni. 1999-ben Chirac is elutasította – a francia alkotmány 53. cikkelyére hivatkozva – az amszterdami szerződés népszavazás általi ratifikációját, és a nizzai szerződés esetén is hasonló volt a helyzet.

2007 nyarán Sarkozy még megpróbálta egyszerű indítvánnyal eltörölni az alkotmány 88.5. cikkelyét, hogy ne kelljen népszavazást kiírni az EU-bővítéséről. Az ügy azért lehet érdekes, mert Kouchner éppen Szerbiát hozta fel magyarázatában példaként: annak csatlakozását a franciák – szerinte – biztosan nem szavazták meg, és a hasonló ügyek folyamatos diplomáciai krízisbe keverhetik Franciaországot. A törekvés ugyan elsősorban nem valósult meg, de jelzi az elnök szándékait. Más források szerint azonban még 2008 nyarán is tartottak erről konferenciát Versailles-ban, az ügy tehát nem tekinthető végképp lezártnak.

az EU kohéziója tovább gyengül. Technikailag nem látszik például, hogy lehet azt megvalósítani, hogy Írország megőrizze „saját biztosát”, míg az összes többi állam ne. Valószínűbb, hogy huszonnéhét biztossal működik majd tovább az Unió.

2008. április 2–4. között a bukaresti NATO-csúcson Franciaország és Németország (valamint további hat európai állam) ellenezte Grúzia (és Ukrajna) felvételét, főként az orosz reláció miatt. Koszovó függetlenségének egyoldalú elismerései után az orosz–grúz konfliktus kapcsán²⁴ várható volt, hogy az a kaukázusi térségre nézve is precedenst teremthet, és csak idő kérdése a konfliktusok újbóli felerősödése. A francia reakciót – az EU-elnöki szerephez képest – kezdeti gyenge aktivitás jellemezte, és két kulcseleme a kivárás és az Egyesült Államokkal való egyeztetés volt. A Grúziában rekedt franciákat csak hat nappal a fegyveres konfliktus kitörése után sikerült evakuálni. Franciaország mindegyik háborús féllel igyekezett megőrizni a jó kapcsolatot, EU-elnökként azonban a *status quo ante* visszaállítását helyezte előtérbe. Ehhez meg kell említeni, hogy még 2005 júniusában az EU asszisztált/gratulált a grúz–orosz megállapodáshoz, miszerint Oroszország 2008 folyamán evakuálja Grúziában maradt bázisait. Kezdetben inkább EU–EBESZ szinten akarták kezelteni a helyzetet, Kouchner augusztus 11-én Tbilisziben Alexander Stubb (finn) EBESZ-elnökkel is egyeztetett. A Grúzia elleni offenzívával és a grúz infrastruktúra erőteljes támadásával immár a francia érdekek is veszélybe kerültek, ezért az oroszokkal szemben nagyobb méretű konfrontációt is felvállaltak, legalábbis a nyilatkozatok terén. Azt sem vették jó néven, hogy Oroszország Kouchner látogatásának idején is (augusztus 11.) zavartalanul folytatta a grúz főváros körüli hadműveleteket.

A Sarkozy-féle diplomácia ugyanakkor Franciaországot olyan színben akarta feltüntetni, mintha a fegyverszünet neki lenne köszönhető, holott az orosz offenzívát még az elnök beavatkozása előtt leállították. Valójában egy tűzszüneti megállapodásnál alig volt több az, amit megpróbáltak béketervként kommunikálni. Az EU-partnerek nem nézték jó szemmel, hogy Sarkozy – félretéve az EU közös külpolitikájának hagyományos, kormányközi jóváhagyáshoz kötött menetét – előzetes egyeztetés nélkül tárgyalt Moszkvában.

Augusztus 18-án az EU három opciót vizsgált meg a grúz kérdéssel kapcsolatban: az EU kaukázusi speciális megbízottja számára újabb eszközök biztosítását, a dél-oszétiai EBESZ-misszióban való EU-részvétel növelését és egy ESDP civil művelet lehetőségét. Ezekből az első kettő kapott végül prioritást. E napon azonban a francia diplomácia jelentős energiáit új ügy kötötte le: tíz katonájuk halála Afganisztánban. Ilyen méretű veszteség utoljára 1982-ben, Libanonban érte őket, így jelentős felzúdulást keltett az eset. A krízis újabb eszkalálódását, Abházia és Dél-Oszétia függetlenségének orosz elismerését (augusztus 25.) Franciaország a leghatározottabban ellenezte, míg Koszovó ENSZ-határozat nélküli szentesítésében az elsők között volt. A franciák előbbi reakciója logikusabbnak tűnik, mint az ENSZ-et gyengítő utóbbi, amely a 2003-as „Chirac-doktrínát” (azaz az ENSZ-határozatok tiszteletben tartását, és a rájuk épülő gall külpolitikát) írta felül. Úgy tűnt, a német–francia tengely csak minimálisan egyeztetette külpolitikai

24 Erről bővebben I. Deák András György, Hoffman Tamás, Rácz András és Romsics Gergely: „A grúz–orosz válság értékelése”. *MKI Tanulmányok*, No. 23. (2008), http://www.hiia.hu/MKI-tanulmanyok/T-2008-23-orosz_gruz_valsga_ertekesele.pdf, 2008. augusztus 13.

lépéseit, és lényegében a két ország közötti diplomáciai versenyfutás is megfigyelhető.²⁵ Steinmeier tervét²⁶ a két háborús fél korainak ítélte, és tipikus példa a helyzet rossz német felmérésére a menekült-visszatelepítési javaslat.

A gazdasági világválság szintén jelentős időt és energiát vont el a francia elnökség prioritásaitól, melyek így egy csapásra másod- vagy harmadlagos napirendi ponttá váltak. Francia források szerint Sarkozy már egy éve, a Merkel-találkozón beszélt arról, hogy konkrétan tenni kéne valamit, de a németek lebeszéltek azzal, hogy majd magától megoldódik a helyzet. Hivatalosan 2008. január 21-étől számolják a krízis begyűrűzésének kezdetét.

Az 1929-es válságot követően az 1930-as éveknek két tanulsága volt: hogy az államoknak be kell avatkozniuk, és globálisan kell cselekedni. Jelenleg az Unióban ezekből az állami beavatkozás megvan, de a franciák szerint nem eléggé hangolják össze a lépéseiket (ez súlyos hiba), nehéz „egységfrontot” kialakítani. De elnökségük erre vonatkozó törekvései sem tűntek túl meggyőzőnek. Először a francia iparba gyűrűzött be a krízis, majd október 6-tól a lakosság (takarékbetétesek, befektetők) felől is megélnékült a nyugtalanság, mivel a média is segítette a pánikhangulat terjedését. A franciák a válság kezelésére létrehoztak egy hetvenmillió eurós garanciaalapot, és az elnök kijelentette, ha egy bank bajba kerül, mindenképpen megmentik, mint ahogy a belga–francia DEXIA esetében tették. A BNP PARIBAS érdekében is többször be kellett avatkozniuk, de az lett az eurózóna legnagyobb tartalékbankja. Közben egyfolytában összeurópai összehangolt lépéseket sürgettek – kevés eredménnyel.

A krízis kapcsán a december 11–12-ei EU-csúcson Berlin ellenvéleménye dacára – mely inkább a nemzetállami megoldásokat preferálta volna – megszületett a döntés, hogy az EU GDP-jének 1,5%-át, azaz kb. kétszázmilliárd eurót fordítanak a krízis kezelésére. Az EB – több ország helytelenítése ellenére – ötmilliárd eurót ajánlott fel a fel nem használt EU-alapokból; sőt, a tagállamok még ugyanennyit kértek Barrosótól az EU-büdzséből.

25 A németek Steinmeier külügyminiszter révén már legalább 2008 júliusa óta csúcsra járatott diplomáciával vettek részt a jószolgálati közvetítésben Abházia és Grúzia között (míg Franciaország diplomáciailag igazán komolyan csak augusztus 11-én kapcsolódott be). A németek elnökölik az ENSZ-ben az ENSZ-főtitkár „grúz baráti körét” (Németország, USA, Franciaország, Nagy-Britannia, Oroszország).

26 1. szakasz: erőszakos cselekmények beszüntetése, kölcsönös bizalmi lépések megtétele, a még az 1990-es évek elején elmenekült kétszázötvenezer grúz visszatelepülésének lehetősége, 2. szakasz: rekonstrukciós tervek, 3. szakasz: Abházia leendő státuszának kidolgozása.

AZ EU-ELNÖKSÉG FRANCIA BELPOLITIKAI HÁTTERE

Emellett a 2008. július elsején hivatalba lépett francia elnökség munkáját több belpolitikai ügy is nehezítette. Miközben 2008 nyarára a francia inflációs ráta tizenhét éves csúcstól döntött, 2008. június végén, a „Carcassone-ügy”²⁷ kapcsán, Sarkozy elnök augusztus 30-i hatállyal felmentette a szárazföldi erők vezérkarának parancsnokát, Bruno Cuche tábornokot. Szinte példátlan, hogy egy ilyen ügy vezéráldozatot követeljen, de köztudott, hogy Sarkozy és a vezérkar kapcsolata meglehetősen kiélezettnek mondható. A tábornok még az ősz folyamán, hat héttel az ügy után amúgy is nyugdíjba ment volna – mivel a NATO katonai szervezetébe való reintegrációt számos kollégájával együtt ő is ellenzi –, s Sarkozy már 2008 végétől lojálisabb személlyel válthatta volna fel. Az, hogy az elnök kihasználta ezt az ürügyet a félreállítására, tovább mélyíti a már amúgy is feszült viszonyt.

A „Clavier-ügy” szinte az előbbi vitte tovább, csak éppen a közalkalmazottak/köz-tisztviselők körében: a Sarkozy-adminisztráció erre az esetre is érzékenyen reagált, és (az elnök egyetértésével vagy javaslatára) szinte azonnal eltávolította Dominique Rossi belügyminisztert, a korzikai (bel)biztonsági erők több évtizedes tapasztalattal rendelkező, profi főparancsnokát.²⁸ A francia belügy és adminisztráció általában összefér az ilyen esetekben és megvédi alkalmazottait. Így az elnöknek újabb rétegben sikerült jelentősen csökkentenie bizalmi indexét.

A belügyminiszter az ezt követő EDVIGE ill. CRISTINA dossziék ügyében is össz-tűz alá került: Michèle Alliot-Marie (MAM)-nak kell megszerveznie a DCRI (Központi Belügyi Hírszerzés Hivatala) felállítását több, korábban szintén aktív, de alkalmanként egymással rivalizáló külügyi tevékenységet folytató szerv összevonásával. A DCRI egyik első lépése volt az ún. EDVIGE²⁹ és CRISTINA³⁰ dossziék létrehozása. Az utóbbi a „nemzetbiztonságot”, az előbbi a „közrendet” veszélyeztetőkről tartalmaz adatokat. Először a CNIL³¹ jelezte fenntartásait, mivel az EDVIGE felett még gyakorolhat kontrollszerepet, a CRISTINA-ba azonban nem láthat bele. A társadalmi vita jelenleg arról folyik, hogy e dossziék birtokában a mindenkori hatalom szerezhet-e ellenfelei lejárataához információkat.

27 2008. június végén Carcassone-ban egy katonai bemutaton, máig nem teljesen tisztázott körülmények között (*blessure involontaire*) tizenhét ember sebesült meg. Állítólag éleslövészeti (lezárt) területre tévedtek a családok; ennek ellentmond, hogy a tapasztalt katonánál elvileg nem is lehetett volna a bemutató alatt éles lőszer. Mégis volt, egy korábbi hadgyakorlatról maradt a fegyverben (szabálytalanul).

28 Tevékenysége nyomán évi kilencszázról százra csökkent a szigeten a merényletek száma. Rossinak 2008 áprilisában kellett volna nyugdíjba mennie, de felsőbb kérésnek engedve továbbvitte hivatalát. 2008 januárjában becsületrendre terjesztették fel, de a ceremónia még nem történt meg...

29 *Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale* – általános adatgyűjtés.

30 *Centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et les intérêts nationaux* – belügyi információs dossziék centralizálása.

31 Nemzeti Informatikai és Szabadságjogi Bizottság

ÖSSZEGRZÉS

A francia elnökség az ír nem, a grúz és a világgazdasági krízis hatására nehéz helyzetbe került. Sarkozy elnök azonban gyorsan reagált, és a „tűzoltás” mellett nem aprózta szét erőit, hanem az eredeti program néhány nagyobb céljára összpontosított:

A négy fő „EU-prioritásból” csak a klímapolitikában kitűzött „3x20-as” célt sikerült szinte teljes mértékben teljesítenie. A migráció területén a nem túl szerencsésen előkészített csúcs (Vichy, 2008. november 3–4.) csupán az „eszközparkot” illető, nem kötelező hatályú megegyezést szült. A KAP-reformról alig lehet hallani valamit; az UPM finanszírozása – ha kisebb mértékben is, de – a kelet-európai térség fejlesztésére is fordítható pénzeszegeket vonhat el.

A „szociális áfa” terén Sarkozynek nem sikerült keresztülvinnie a vendéglátó-ipari szolgáltatásokat sújtó forgalmi adó csökkentését, amihez Franciaországnak komoly gazdasági érdekei fűződnének. Németország vétózta meg a döntést, és az ECOFIN márciusi ülésére halasztották a megoldást.

Az ESDP területén erős brit kormányzati ellenszélben sikerült elérnie egy újabb apró, de fontos lépést az AWEU berkeiben: az európai OHQ (operational headquarters) immár nem *ad hoc* összehívott, hanem állandóan Brüsszelben állomásozó 40–50 személyből fog állni. A lisszaboni szerződés problematikáját a francia elnökség végül is ügyesen továbbhárította a következő utáni (svéd) elnökség idejére.

A kisebb célok tekintetében még nem lehet egyértelműen megvonni a mérleget. A két fő „francia prioritásból” a vendéglátó-ipari szolgáltatásokat sújtó áfa csökkentése nem sikerült, de úgy tűnik, egy – 2008. október 31-én a csehekkel kötött – „huszáros” paktummal a Mediterrán Unió átmentése úgy-ahogy biztosítottnak látszik. Bár lehet, hogy a kiszivárogtatás inkább kontraproduktív folyamatokat eredményez.³² Sarkozy Merkel kritizálva támogatását ígerte egy – egészen a magyar EU-elnökség idejéig tartó – cseh vezetésű kelet-európai unióhoz,³³ a Mediterrán Unió támogatását kérve cserébe. Ehhez a svédeknek biztosan lesz hozzáfűznivalójuk. A francia elnök Magyarország és a balti államok megsegítését is említette, és Lengyelország helyzetével is elégedetlen. Topolánek nehezményezte, hogy a grúz kérdés tárgyalásaira nem hívták meg a cseh diplomatákat Moszkvába, és mivel az ország még nem tagja az Eurogroupe-nak (euróövezet), a gazdasági krízis hatásainak kezelése miatt megfigyelői státuszhoz folyamodtak. Hasonló esetekre a magyar elnökségnek is fel kell készülnie, hogy ne utólagos, tűzoltó jellegű lépések szülessenek.

A 2009. január elsején mandátumát megkezdő cseh EU-elnökség alatt Topolánek liberális kormányát nemcsak az euroszeptikus államfő nehezítheti, hanem az is, hogy csak az ellenzékkel kötött külön-megállapodásnak köszönhetően tudnak kormányozni. A csehek attól is félnek, hogy a franciák által széles körben favorizált „zöld intézkedések” veszélyeztetik gazdaságuk versenyképességét. Klaus elnök korábban az euró ellen is intézett kirohanást, és azt is kijelentette, hogy a lisszaboni szerződés megbukott.

A kézirat lezárása: 2009. január 1.

32 „Sarkozy, les Tchèques, Merkel et les Arabes : le document integral”. *Rue89*, www.rue89.com, 2008. december 7.

33 Itt egy 2008 őszi feltűnt ún. „kelet-európai partnerség” programról van szó, lengyel–svéd alapokkal, melyhez a csehek is csatlakoztak.