

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola
Nemzetközi- és Európai Program

dr. Karoliny Eszter

Az Európai Unió információs és kommunikációs politikája

PhD értekezés

Témavezető

dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet

habilitált egyetemi docens

Pécs, 2012

Szüleimnek és nagyszüleimnek, akiktől jóval azelőtt megtanultam, milyen fontos az információ és a kommunikáció, minthogy ezeket a szavakat ismertem volna.

„Figyelj én népem az én tanításomra; hajtsátok füleiteket számnak beszédeire.
Megnyitom az én számat példabeszédre; rejtett dolgokat szólok a régi időből.
A miket hallottunk és tudunk; és a miket atyáink beszéltek nekünk,
Nem titkoljuk el azokat az ő fiaiktól; a jövő nemzedéknek is
elbeszéljük az Úr dicséretét, hatalmát és csodáit, a melyeket cselekedett.”
Zsoltárok könyve 78.

„Mindez azt jelenti, hogy át kell vészelnünk ezen nem tudni meddig tartó
időket. Az előbbiekből az is következik, hogy erre egyedül nem
volnánk képesek. És itt kell, hogy eszünkbe jusson az, hogy mi
nemcsak magyarok vagyunk, hanem európaiak, sőt emberek, ami
éppen valami olyasmit is jelent, hogy nem vagyunk egyedül, tartozunk
valahová. Van, amikor egy ország egyedül agyonnyom.”
Esterházy Péter: A magyar szurkoló esélyei

„A II. világháború után Franciaország külügyminisztere Montán Unió volt.”
Diákbaki

Tartalom

1. Bevezetés, módszertan, problémafelvetés	6
2. Az Európai Unió információs és kommunikációs politikájának tágabb környezete	9
2.1 Politikai kommunikáció és PR a nemzetközi szervezetek és az állam szintjén	9
2.1.1 A politikai kommunikáció	9
2.1.1.1 Nemzetközi kommunikáció, nemzetközi reklám	10
2.1.2 A nemzetközi politikai kommunikáció.....	11
2.1.2.1 A közdiplomácia.....	11
2.1.2.2 A propaganda a nemzetközi jogban.....	12
2.1.2.3 Információs stratégia, információs hadviselés	12
2.1.2.4 Nemzetközi szervezetek és a kommunikáció	13
2.2 Az EUs demokráciadeficit – európai identitás?	14
2.2.1 Permissive consensus – az integráció kezdeti éveinek hallgatólagos legitimációja	14
2.2.2 Demokráciadeficit	14
2.2.2.1 Intézményi deficit	15
2.2.2.2 Identitásbeli deficit	16
2.2.2.3 Információs deficit – kommunikációs deficit	17
2.2.2.4 A deficit-elméletek kritikája.....	17
2.3 Az észlelt demokráciadeficit – az információs és kommunikációs politikára vonatkozó tanulságok	18
3. Az Európai Unió intézményeinek információszoigáltató tevékenysége	20
3.1 Intézményi háttér.....	20
3.1.1 Az Európai Bizottság.....	20
3.1.2 Európai Parlament	21
3.1.3 Tanács.....	21
3.2 Dokumentumok, joganyagok a politikával kapcsolatban	22
3.2.1 Az információs és kommunikációs politika a szerződésekben	22
<i>Az Unió demokratikus működése</i>	22
<i>Az Európai Parlament</i>	25
<i>Az Európai Tanács elnöke</i>	26
<i>Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és az európai külügyi szolgálát</i> ..	26
<i>Transzparencia</i>	27
<i>Uniói polgárság</i>	28
<i>Az Alapjogi Charta – emberi és polgári jogok</i>	30
<i>Az Unió jelképei</i>	30
3.2.2 Intézményi rendelkezések az információs és kommunikációs politikáról	31
3.2.2.1 Az integráció kezdetén	32
3.2.2.2 Az Európai Parlamenti választásoktól Maastrichtig.....	41
3.2.2.3 Maastrichttől az Alkotmányszerződés bukásáig	51
<i>A De Clercq jelentés</i>	51
<i>Information, communication, openness</i>	53
<i>A PRINCE program</i>	56
<i>Az Európai Parlament</i>	57
<i>Kommunikáció az ezredforduló alatt és után</i>	59

<i>Információs és kommunikációs politika Nizzától az Alkotmányszerződés bukásáig</i>	62
3.2.2.4 2005 után az első Barroso Bizottsággal	67
<i>Akcióterv</i>	68
<i>Belső kommunikációs és személyzeti stratégia a Bizottságnak: hatékonyságnövelés és hírnévépítés belülről</i>	69
<i>Az Európai Bizottság intézményi kommunikációról szóló nyilatkozata</i>	70
<i>D-terv a demokráciáért, a párbeszédért és a vitáért</i>	71
<i>A D-terv fogadtatása</i>	73
<i>A visszacsatolás első körének eredményei</i>	75
<i>D-terv: szélesebb és mélyebb vita Európáról</i>	77
<i>Vitassuk meg Európát! – a D-terv (demokrácia, párbeszéd és vita) tapasztalatainak továbbviteléről</i>	78
<i>A D-terv és a Vitassuk meg Európát! programok értékelése</i>	79
<i>Az Európai Kommunikációs Politikáról szóló Fehér Könyv</i>	81
<i>A Fehér Könyv fogadtatása</i>	84
<i>Partnerség az Európáról szóló kommunikációért</i>	85
<i>Az intézményközi megállapodás tervezete</i>	88
<i>Internetes és audiovizuális stratégia az európai kommunikációban</i>	89
<i>Az elfogadott közös nyilatkozat</i>	92
<i>Az Európai Parlament</i>	93
3.2.2.5 Kommunikációs politika a Lisszaboni Szerződés alatt	93
<i>A második Barroso Bizottság tevékenysége</i>	93
<i>Az Európai Parlament</i>	96
<i>A Tanács és a tagállamok</i>	96
3.3 A bemutatott dokumentumok összehasonlító elemzése	97
3.3.1 Tartalmi kérdések: az információs és kommunikációs politika kettős jelensége	97
3.3.2 Formaválasztás: az IKP jogalapja	100
<i>Bizottsági közlemények</i>	100
<i>Parlamenti állásfoglalások</i>	101
<i>Fehér Könyv</i>	101
<i>Európai Kommunikációs Charta / Magatartási Kódex</i>	101
<i>Intézményközi megállapodás</i>	102
<i>Politikai nyilatkozat</i>	103
<i>Lehetséges jövőbeli lépések: a kommunikációs politika a szerződésekben?</i>	103
4. Eszközök, módok, módszerek. Működésük, felhasználásuk	104
4.1 Költségvetési háttér	104
4.2 Klasszikus információs és kommunikációs eszközök	105
4.2.1 Médiakapcsolatok.....	105
4.2.2 Hálózatok.....	106
4.2.3 Kiadványok.....	106
4.2.4 Eurobarometer	108
4.2.5 Látogatói programok	109
4.2.6 Internet, Web 2.0	109
4.3 Európai alkotmányjogi alapú „kommunikációs” eszközök.....	110
4.3.1 Népszavazások.....	111
4.3.1.1 A népszavazások Európában	111
4.3.1.2 Az „uniós” népszavazások története és rendszertana	112
4.3.1.3 Népszavazások az egyes tagállamokban	113
<i>Uniós népszavazást nem tartó országok</i>	113
<i>Ausztria</i>	114

<i>Csehország</i>	114
<i>Dánia</i>	115
<i>Egyesült Királyság</i>	116
<i>Észtország</i>	117
<i>Finnország</i>	117
<i>Franciaország</i>	118
<i>Hollandia</i>	119
<i>Írország</i>	119
<i>Lengyelország</i>	122
<i>Lettország</i>	122
<i>Litvánia</i>	122
<i>Luxemburg</i>	122
<i>Magyarország</i>	123
<i>Málta</i>	123
<i>Olaszország</i>	123
<i>Románia</i>	124
<i>Spanyolország</i>	124
<i>Svédország</i>	124
<i>Szlovákia</i>	125
<i>Szlovénia</i>	125
4.3.1.4 Tanulságok az „uniós” népszavazásokból.....	126
4.3.1.5 Európai népszavazás esélyei és lehetőségei	127
4.3.2 Az Európai Parlamenti választások	128
<i>Az európai választójog sajátosságai</i>	129
<i>Az EP első közvetlen választásáig: a választás maga, mint megoldás</i>	131
<i>Csökkenő részvétel, érdektelenség – másodrendű nemzeti választások?</i>	132
<i>Európai politikai pártok</i>	134
<i>Az Európai Unió tevékenysége a részvétel növeléséért</i>	135
4.3.3 Európai polgári kezdeményezés	135
<i>Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről</i>	137
<i>A polgári kezdeményezés hatékonysága az Unió demokratikus működésének elősegítésében</i>	139
4.3.4 Konzultációk.....	140
<i>A nemzeti parlamentek</i>	141
<i>Az Európai Parlament, mint konzultatív intézmény</i>	141
<i>Unió konzultatív szervek: Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága</i>	141
<i>Érdekképviselők, szociális partnerek</i>	141
<i>Közvetlen, szervezett konzultáció a polgárokkal</i>	143
4.3.5. Petíciós jog, egyéni megkeresések, dokumentumokhoz hozzáférés – egyéni kommunikációs jogok.....	145
<i>Az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga</i>	145
<i>A megkeresési jog</i>	147
<i>A petíciós jog</i>	147
<i>Panaszjog az ombudsmannál</i>	148
5. Kapcsolódó kezdeményezések	150
5.1 Identitást megalapozó intézmények és tevékenységek	150
5.1.1 Uniós polgárság	150
<i>Zászló</i>	153
<i>Himnusz</i>	154

<i>Jelmondat</i>	155
<i>Európa nap – május 9</i>	155
<i>.eu Top Level Domain</i>	155
<i>Euró</i>	156
<i>A jelképek ismertsége és hatékonysága</i>	156
5.1.3 Az Uniót megtestesítő személyek: az Unió külső és belső képviselők	157
<i>Az Európai Bizottság elnöke</i>	157
<i>Az Európai Tanács elnöke</i>	158
<i>Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletje</i>	158
5.2 Az IKP céljait szolgáló más politikák	158
5.3 Külső kommunikáció, közdiplomácia és az EU ismertsége a világban	160
5.3.1 A külső kommunikáció szervezete	160
5.3.2 A külső kommunikáció programjai	163
6. A politika céljai és „eredményei”	166
6.1 Népszerűség, ismertség, elfogadottság.....	166
<i>Euroszkepticizmus és eurofóbia</i>	168
6.2 „Európai” közszféra kialakulása – Európa a médiában.....	169
<i>Az Európai Unió az európai közszféráról</i>	172
6.3 Jog az Európai Unióval kapcsolatos tisztességes és széles körű tájékoztatáshoz – információs szabadságjog?.....	173
7. Javaslatok a jövőre nézve – összegzés	179
Mellékletek.....	204

1. Bevezetés, módszertan, problémafelvetés

A XX. század 90-es éveitől kezdve az Európai Uniót egyre gyakrabban írják le úgy, mint egy állandó válsággal küzdő szervezetet, melynek demokratikus működése kétséges, ám egyre nagyobb befolyással van polgárainak mindennapi életére. A meglehetősen összetett probléma egyik aspektusaként az EU és az uniós polgárok között fennálló szakadékot szokták megjelölni, mely távolság az információ és a kapcsolat hiányából is ered. Másképpen fogalmazva ez azt jelenti, hogy a tagállamokban élők keveset tudnak az Unióról, és különböző okok miatt, de kevés a közvetlen ráhatásuk is arra, hogy mi történik az európai politikai színtereken.

Az európai intézmények, különösen a Bizottság és a Parlament hosszú ideje folytat információs (egyoldalú tájékoztató) és több éve kommunikációs (a visszajelzésre is lehetőséget adó) politikát. Számtalan soft law dokumentumban ismerték el, hogy a kommunikáció fontos eleme mind a közvetett, képviseleti, mind a közvetlen demokrácia helyes működésének. Az információs és kommunikációs politika (IKP) számos tárgyban, eszközzel, célcsoportot megszólítva működik, ugyanakkor eredményei kétségesek: az Európai Unió sem kifejezetten ismertnek, sem túl népszerűnek nem mondható az európai polgárok körében, a rendelkezésre álló információs és főleg kommunikációs eszközök nem hatékonyak és nincsenek megfelelően kihasználva (gondoljunk csak, ez utóbbi körben, az Európai Parlamenti választásokon való részvétel erős és folyamatos csökkenésére).

A dolgozat összefoglalja az információs és kommunikációs politika folytatásához vezető okokat, a jogi és szervezeti hátteret, a felhasznált eszközöket és a célként azonosított területeken elért eredményeket, valamint javaslatokat tesz a jövőre nézve. A dolgozat célja annak bemutatása, hogy hogyan és miért működik az Európai Uniónak ez a távolról sem egyértelműen elismert politikája, mennyiben lehet egyáltalán egységes tevékenységről beszélni ezen a téren, és milyen teljesítményt nyújt az Unió, amikor „informál” vagy „kommunikál”.

A téma összefoglaló feldolgozása magyar nyelven még nem történt meg, a külföldi szakirodalomban született művek pedig legtöbbször a politikatudomány, az információ- és kommunikáció (politikai kommunikáció, public relations és médiatudományok) területei felől és nem a jogtudomány irányából közelítik meg a vizsgált tárgyakat. Az

elmúlt években nemzetközi szinten elkezdődött az IKP történeti feldolgozása is a levéltári és más archív anyagok feldolgozásával. Jellemző az is, hogy az ezredforduló óta az e területen születő szakirodalom mennyisége egyre növekszik. A dolgozat témája – és így maga a mű is – szükségképpen multidiszciplináris szemléltet igényel, ugyanakkor a leírt jelenségeket mindenkor igyekeztem a jog szemszögéből is megvizsgálni.

A bevezető gondolatok után a második számozott fejezet tartalmazza a téma tágabb kereteit: részint a nemzetközi szintű politikai kommunikáció (propaganda, tájékoztatás) bemutatását, ezzel az EU információs és kommunikációs tevékenységét tágabb keretek közé helyezve, a nemzetközi szervezetek hasonló működése körében vizsgálva. Másrészt e fejezetben vizsgálom meg az európai információs és kommunikációs politikára talán legnagyobb hatással levő jelenséget, az Európai Unió demokráciadeficitjét, ennek intézményi és identitásbeli oldalát, valamint a további (információs, kommunikációs) deficiteket, melyeket kimutattak az EU működésében. A fejezet – a deficitelméleteket ellenző elemzések bemutatása után – bevezeti az észlelt demokráciadeficit fogalmát, mely az IKP szempontjából elégséges választ ad arra a kérdésre, hogy valóban hiányos-e az uniós demokrácia.

A harmadik fejezet mutatja be az Európai Unió által végzett információszoigálató tevékenységet. Itt az intézményi háttér vizsgálata után az információs és kommunikációs politikával kapcsolatban megszületett dokumentumokat, jogforrásokat vizsgálom: a szerződésekben megtalálható, vonatkozó rendelkezések bemutatása után a Bizottsági és Parlamenti soft law dokumentumok közül összegyűjtve az IKP-re vonatkozókat. A leírt dokumentumok elemzését tartalmi és formai szempontból is elvégzem. A jogi háttér feldolgozása után az információs és kommunikációs politikában felhasznált eszközök leírása következik: először a klasszikus információs politikákból ismerős eszközök, mint a kiadványok, információs hálózatok, az internet, közvélemény-kutatások (Eurobarometer), médiakapcsolatok ismertetése. Ezután rátérek a tagállami alkotmányos hagyományokból ismert és átvett vagy felhasznált látványos alkotmányjogi „kommunikációs” eszközök: népszavazások, EP választások, konzultációk, polgári kezdeményezés, egyéni kommunikációs jogok bemutatására.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az Európai Unió számos olyan politikát, tevékenységet is folytat, amelyek tartalmukban hasonlóak az információs és kommunikációs politikához, vagy annak céljait is szolgálják. Ide tartozik az Unió külső, harmadik államokban folytatott kommunikációja, az európai identitást megalapozó

intézmények és tevékenységek: polgárság, jelképek, az EÜt képviselő tisztségek bemutatása, vagy olyan más politikák (jobb szabályozás, aktív állampolgárság stb.), melyek hasonló célok elérésére jöttek létre.

Az IKP területén végzett tevékenységek leírása után annak céljait és „eredményeit” vizsgálom: az európai integráció népszerűségét, ismertségét, elfogadottságát, valamint az euroszeptizmus jelenségét; emellett az európai kommunikációs politikáról szóló Fehér Könyvben kitűzött két cél: az európai közszféra kialakulása és az Európai Unióval kapcsolatos objektív és teljes körű tájékoztatáshoz való jog létét. A dolgozat végén a jövőre nézve fogalmazok meg javaslatokat, észrevételeket.

E dolgozat megírásához az eredeti forrásokon, tehát a szerződések szövegén és a különböző másodlagos jogforrásokon és soft law dokumentumokon kívül felhasználtam a magyar és a külföldi (elsősorban angol és német) szakirodalmat is. Mindezek alapos tanulmányozásával és a saját véleményem hozzáátételével jutottam el az összegzésben leírt végkövetkeztetéshez.

A dolgozat elkészítésében nyújtott nélkülözhetetlen segítségéért hálásan mondok köszönetet témavezetőmnek, dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébetnek. Öszintén köszönöm a PTE Állam- és Jogtuományi Karán, a Benedek Ferenc Könyvtárban és az Egyetemi Könyvtárban dolgozó kollégák, családom és barátaim támogatását is.

2. Az Európai Unió információs és kommunikációs politikájának tágabb környezete

A hagyományos logika szerint valamely jelenség meghatározásához meg kell adni annak felsőbb kategóriáját (genus) és a kategória többi elemétől megkülönböztető jegyeit (differentia specifica). Ha ebben a formában próbáljuk meghatározni az Európai Unió információs és kommunikációs politikáját, annak két rendkívül fontos meghatározó elemét kapjuk meg. Véleményem szerint leghasznosabban a genus itt a nemzetközi politikai kommunikációval, a differentia specifica pedig az Európai Unió demokráciadeficit jelenségével írható le. Ez a fejezet tehát, bevezetésül, e két témakört mutatja be; a dolgozat fő témáját szem előtt tartva azonban csak a legfontosabb elemekre koncentrálva.

2.1 Politikai kommunikáció és PR a nemzetközi szervezetek és az állam szintjén

Az Európai Unió információs és kommunikációs tevékenysége nem egyedülálló jelenség a nemzetközi szervezetek vagy a nemzetközi politika terén. Az államok és a nemzetközi szervezetek hagyományos és újszerű kommunikációs és tájékoztatási tevékenysége beleillik a demokrácia, különösen az információszabadság elvének elismerésével kialakult és mára elvárt aktivitásokon túl a politikai kommunikáció tágabb és kevésbé értéksemleges körébe is. Az uniós politika teljes megismeréséhez nélkülözhetetlen annak kontextusba helyezése is, melyet ez a fejezet tesz meg, összefoglalva a nemzetközi politikai kommunikáció jelentőségét, különösen a nemzetközi szervezetek működése terén.

2.1.1 A politikai kommunikáció

A politikai kommunikáció jelenségét számos tudomány vizsgálja, de egységes definíciója (talán éppen ezért) nincsen: a különböző meghatározások általában a politikai rendszer, a média és az állampolgárok részvételével a politikai életben folyó kommunikációt említik.

„A politikai kommunikáció már sok éve az összes demokratikus ország politikai és intézményi színterének középpontjában található, úgy, hogy közben a hatalom forrásává, a politikai versengés tárgyává, a politikai erők közötti harc eszközévé és ütközőhelyévé vált”¹

¹ Mazzoleni, G.: Politikai kommunikáció. Budapest : Osiris, 2006 p 11

A politika bárki által beláthatóan elválaszthatatlan a kommunikációtól: a vélemények ütközése, a meggyőzés fontos elemei mind az elméleti, mind a gyakorlati politikának; a politikai kommunikáció így magában foglalja a politika nyelvét, a politikai diskurzust, a politika által közvetített üzenetet és tartalmat, valamint a kommunikációs csatornákat is.² A politikai kommunikációnak szerepe van a társadalmi nyilvánosság megteremtésében és fenntartásában.

Bár a tág értelemben vett politikai kommunikáció egyidős a politikával, azaz már az ókori görögök, Platón és Arisztotelész korában is létezett³ (gondoljunk csak a retorika jelentőségére a görög és római világban), elterjedése és főleg tudományos vizsgálata a 19. és 20. századhoz köthető. Ebben az időszakban részint a választójog széleskörű elterjedésével megerősödött és állandósult a politikai (párt)kampány jelensége,⁴ másrészt pedig a technika fejlődése lehetővé tette a tömegek széles körű, egyidejű megszólítását. Az egyik első művet, mely a jelenséget tudományos igénnyel vizsgálta, többek között az első világháborúbeli propaganda-tevékenység ihlette.⁵ A politikai kommunikáció a huszadik század modern világában a mindennapi élet részévé vált; korszakai szorosan kötődnek az újabb és újabb tömegkommunikációs eszközök (a televízió, az internet, a web 2.0-es alkalmazások) kialakulásához és elterjedéséhez.

2.1.1.1 Nemzetközi kommunikáció, nemzetközi reklám

Ezzel a folyamattal párhuzamosan egy másik hasonló diszciplína is erős fejlődésnek indult: a privát szektorban folytatott reklám és a média terén a 20. században a technológia fejlődésével jelentős előrelépések történtek. Az Amerikai Egyesült Államok második világháború utáni gazdasági terjeszkedésével együtt járt az USA-beli marketingszemlélet és marketingcégek terjedése is, mely nemcsak a nemzetközi gazdasági életre, hanem az európai államok kormányzataira is hatással volt. Így a politikai kommunikációnak nemcsak technikai közvetítői, hanem fontos befolyásoló tényezői is lettek a marketing és PR cégek. A marketing elterjedése pedig még egy új tényezőt hozott magával: annak az információmennyiségnek a megsokszorozódását,

² Merkovity, N.: Politikai kommunikáció és politikai marketing. Egy politológiai alrendszer továbbgondolása = Politikatudományi Szemle 2008/4. pp. 77–100.

³ Kaid, L. L.: Introduction and Overview of the Field. In: Handbook of political communication research / ed. by Lynda Lee Kaid Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers, 2004 pp xiii-xviii

⁴ Mihályffy Zs.: Politikai kampánykommunikáció elméletben és gyakorlatban. Budapest : L'Harmattan K., 2009. p. 47

⁵ Rogers, E. M.: Theoretical Diversity in Political Communication In: Handbook of political communication research / ed. by Lynda Lee Kaid Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers, 2004 pp 3-16

amely a köznapi életben az átlagos állampolgárokat – elsősorban, mint potenciális fogyasztókat – célozza és el is éri.⁶

A huszadik század utolsó éveitől fogva pedig egyre gyakrabban fordul elő, hogy a politikai kommunikációtól elhatárolva, vagy annak hagyományos, nyilvánosságközpontú megközelítésétől eltérően megjelenik a politikai marketing tudománya, vagy a politikai kommunikáció marketingközpontú felfogása és gyakorlata is. Ez a marketing szakmában kidolgozott elveket alkalmazza a politikai üzenetek eljuttatására, adottnak véve a létező kommunikációs csatornákat, és nem vizsgálja azok elégségességét a demokrácia nyilvánosságának megteremtéséhez.

2.1.2 A nemzetközi politikai kommunikáció

Mivel a politika és a hozzá kapcsolódó jelenségek jelentős része az egyes országhatárokon belülre kíván hatni, a politikai kommunikáció is gyakran marad az államhatárokon belül. A fent idézett definícióból is látszik, de logikai úton is belátható, hogy a demokratikus politikai hatalom megszerzéséhez, megtartásához vezető eszközt leginkább a választópolgárok által lakott területen érdemes bevetni.

A nemzetközi politikai kommunikáció így sajátos jelenség, mely a mai napig általában néhány jellegzetes műfajra korlátozódik: ezek a más államok állampolgárait különböző helyzetekben megcélzó közdiplomácia, a propaganda, az információs háborús tevékenységek, valamint a nemzetközi szervezetek kommunikációja. (Sem e fejezetnek, sem a dolgozatnak nem célja a hagyományos, államközi diplomácia kommunikációs tevékenységének bemutatása, hiszen ez nem a politikai elit és az állampolgárok tömegei közötti kommunikáció).

2.1.2.1 A közdiplomácia

Az angol „public diplomacy” kifejezés megalkotását (magyarul közdiplomácia vagy nyilvános diplomácia) Edmund Guillon nevéhez és az 1965-ös évszámhoz köti a nemzetközi kapcsolatok tudománya. Az általa leírt terület a más államok állampolgáraival való kommunikáció, a külföldi közvélemény befolyásolása és meggyőzése, a hagyományos külpolitika és diplomácia céljainak elérése érdekében. A közdiplomácia nemcsak az állam, hanem kulturális intézetek, civil szervezetek és magánszemélyek tevékenysége során alakul és elsősorban tájékoztatásból, kulturális

⁶ Schiller, H. I.: Transnational Media and National Development In: National sovereignty and international communication / ed. by Kaarle Nordenstreng and Herbert I. Schiller. Norwood, N.J.: Ablex, 1979 pp 30-41

kapcsolatokból és oktatásból tevődik össze.⁷ A fogalom kialakítását az is vezérelte, hogy az előzőleg használt kifejezéshez, a propagandához túl sok negatív asszociáció kapcsolódott.⁸ A közdiplomácia így az értéksemlegesen használt propaganda kifejezés megfelelője.

A közdiplomácia gyakorlata, az angolszász szakirodalom alapján, elsősorban (és nem véletlenül) az Amerikai Egyesült Államok külpolitikai tevékenységéhez kötődik, ami nem jelenti természetesen azt, hogy ehhez hasonló tevékenységet ne folytatna számos más állam és egyre több nemzetközi szervezet is.

2.1.2.2 A propaganda a nemzetközi jogban

A propaganda, bár eredeti jelentése (a célzott információval történő meggyőzés), nem tér el az előbb bemutatott közdiplomáciáétól, a 20. század konfliktusaiban jelentős negatív értéktartalmat szerzett, összekapcsolódott az ellenséges államok, gyakran totális diktatúrák által terjesztett hamis, hazug információval, melytől tartani kell.⁹ Természetesen a fegyveres konfliktusokban a más államok lakosságának meggyőzésére, megfélemlítésére vagy elbizonytalanítására törekvő kísérletek egyidősek a háborúval magával, a propaganda maga nem 20. századbeli fejlemény volt.

A nemzetközi jogban a propaganda különösen ártalmas formáinak tiltása – bár korábban is felmerült¹⁰ – a második világháború után kapott helyet: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 20. cikkében például a következő kötelezettségeket tartalmazza:

„1. Minden háborús propagandát törvényben kell megtiltani.

2. Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.”

2.1.2.3 Információs stratégia, információs hadviselés

A nemzetközi politikai kommunikáció mégoly rövid bemutatásából sem lehet immár kihagyni a háborús helyzetekben, hadviselésben alkalmazott információs stratégiák említését. Az információs társadalom kialakulásával, a kommunikációs technológiák

⁷ <http://grotius.hu/publ/displ.asp?id=MJWHVT>

⁸ Cull, N.J.: Public Diplomacy before Gullion : the Evolution of a Phrase. In: Routledge handbook of public diplomacy / ed. by Nancy Snow, Philip M. Taylor, New York, NY [etc.] : Routledge, 2009, pp. 19-23

⁹ Taylor, F.M.: Global communications, international affairs and the media since 1945 London [etc.] : Routledge, 1997. pp 16-17.

¹⁰ A téma mélységi összefoglalásához lásd: Kearney, M. G.: The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, Oxford University Press, 2007

fejlődésével együtt fejlődött a haderők más eszközeit támogató, kiegészítő, de akár azokat kiváltó pszichológiai / információs hadviselés is.¹¹ Az eleinte az ellenséges katonasággal szemben alkalmazott módszerek a háború fogalmának és helyszínének átalakulásával egyre inkább irányulnak a civil lakosság ellen is, ezzel elmosva a határt a propaganda és a pszichológiai hadviselés között.¹²

2.1.2.4 Nemzetközi szervezetek és a kommunikáció

A dolgozat témájához közelebb kerülve végül az elsősorban az államokra jellemző kommunikációs tevékenységek után eljutunk a nemzetközi szervezetek információs és kommunikációs politikáinak vizsgálatához. Aligha túlzás azt állítani, hogy a 21. században nem létezik olyan nyilvánosan működő kormányközi szervezet, mely különböző módszerekkel ne próbálná meg saját tevékenységéről, működéséről, szervezetéről tagállamai és harmadik országok állampolgárait informálni: ne lenne tehát sajtóirodája, honlapja, tájékoztató kiadványai, a szervezet székhelyén kívül működtetett információs irodái, illetve más, a szervezet működéséhez igazított eszközei. Számos nemzetközi szervezet, mint például az ENSZ,¹³ a NATO,¹⁴ vagy az Európa Tanács¹⁵ stratégiai dokumentumokat is elfogadott az információs és kommunikációs politika irányítására.

Ezeknek az információs politikáknak a célja sokrétű: az adott szervezet jobb megismertetése,¹⁶ gyakran az alapító okmányban lefektetett célok elérése érdekében.¹⁷ Cél lehet a szervezet tevékenységi körével kapcsolatos általános tájékoztatás és oktatás, valamint a témában folyó civil párbeszéd erősítése is.¹⁸ Végül egyre több nemzetközi szervezet helyez hangsúlyt a nyilvános, átlátható működésre is.¹⁹

¹¹ Rothstein, H.S.: Strategy and psychological operations. In: Information Strategy and Warfare: A Guide to Theory and Practice ed. by Arquilla, J; Borer D.A. New York, Routledge 2007 pp.: 160-186

¹² Taylor, F.M.: Global communications, international affairs and the media since 1945 London [etc.] : Routledge, 1997. pp 150-151

¹³ Global Vision, Local Voice: A Strategic Communications Programme for the United Nations 1997

¹⁴ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69275.htm 2012. május 22.

¹⁵ <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=15147&Language=EN> 2012. május 22.

¹⁶ Wüstenhagen, A.: Die Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen. In: Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen / hrsg. von Helmut Volger. München : Oldenbourg, 2007. pp 331-361

¹⁷ Daccord Y.: ICRC communication: Generating support. = International Review of the Red Cross, 2005/860 pp 693-705

¹⁸ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69275.htm 2012. május 22.

¹⁹ Gramberger, M R.; Lehmann, I.: UN und EU: Machtlos im Kreuzfeuer der Politik? Informationspolitik zweier internationaler Organisationen im Vergleich = Publizistik 1995/Juni. pp. 186-204.

2.2 Az EUs demokráciadeficit – európai identitás?

Ahhoz, hogy megértsük, miért lényeges az Európai Unió által folytatott információs és kommunikációs politika, és különösen, hogy miért tér el jelentősége más nemzetközi szervezetek hasonló tevékenységétől, az Európai Unió sajátos működését és sui generis voltát kell megvizsgálnunk. E vizsgálat fő szempontja pedig nem lehet más, mint a tagállamok állampolgárainak – az uniós polgároknak – az Unióhoz és elődeihez való viszonya, melyet az EU információs politikája befolyásolni kíván. Ezt a viszonyt a szakirodalom már évtizedek óta az EU demokratikus működése (ill. ennek hiánya) keretei között vizsgálja.

2.2.1 Permissive consensus – az integráció kezdeti éveinek hallgatólagos legitimitása

Az Európai Szén- és Acélközösség, valamint az EGK és az EURATOM működésének kezdetén volt a demokratikus legitimitáció kérdése sokáig nem merült fel. Az integráció a politikai elit projektjeként működött, az állampolgárok tömegei pedig keveset tudtak róla és nem is érdeklődtek iránta (egyes vélemények szerint ez a mai napig is így van²⁰). A Közösségek eredményei és a nemzetek feletti együttműködés eszméjének általános elfogadottsága miatt azonban a – ritkán tartott – közvélemény-kutatásokban az állampolgárok többsége pozitívan nyilatkozott az integrációról. Ezt a jelenséget – a hatékonyan működő Közösségek hallgatólagos elfogadását – nevezte el a szakirodalom megengedő konszenzusnak,²¹ és a 80-as évekig ezt tartja a legitím működés egyik fő faktorának.²²

2.2.2 Demokráciadeficit

A demokráciadeficit egy általánosan használt kifejezés egy meglehetősen összetett probléma leírására. Az Európai Unióról szóló irodalom legalább két különböző kontextusban használja: az EU intézményeinek, döntéshozatali (jogalkotási-végrehajtási) rendszerének hiányosságait éppúgy ezzel jelölik, mint az Unió és az uniós polgárok közti identitásbeli szakadék létét. E fejezetben az Unió működésében mutatkozó deficiteket

²⁰ Haller, M.: European Integration as an elite process : The failure of dream? London ; New York : Routledge, 2008

²¹ az első, leggyakrabban hivatkozott leírás Lindberg, L. N., Scheingold, S. A.: Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community. Englewood Cliffs: Prentice Hall 1970

²² Carrubba C J.: The Electoral Connection in European Union Politics = Journal of Politics 2001/1, pp 141–158 p. 141.

fogalom össze, különös tekintettel az információs és kommunikációs politika által érintett területekre.

2.2.2.1 Intézményi deficit

A demokratikus rendszerek működésének alapelvei között szerepel az egyenlő állampolgárok kollektív önkormányzása, mely a vezetők nép általi megválasztásán és eltávolíthatóságán alapul (demokratikus kontroll és felelősség), az, hogy a politikai folyamatok nyilvánosak és kiszámíthatóak, és hogy valamennyi állampolgár egyenlő jogokkal és hatékonyan vehet részt bennük.²³ Az Európai Unió intézményrendszere számos szempontból nem felel meg ennek az ideálnak: ez a demokráciadeficit intézményi aspektusa.

Az Unió demokratikus működésével kapcsolatos problémák az integráció fejlődésével – különösen a szerződéses reformokkal – megszűnnek vagy enyhülhetnek: ilyen lépés volt az Európai Parlament közvetlen választásainak bevezetése, jogköreinek folyamatos növekedése, a Tanács ülései nyilvánosságának kimondása, az emberi jogok védelmének szerződési rangra emelése, vagy a Bizottság feletti Parlamenti kontroll erősödése. (Érdekes ugyanakkor megfigyelni, hogy a folyamatos szerződésmódosítások és demokratikus előrelépések mellett mind a politikai elit, mind az átlagpolgárok demokratikus működést hiányoló frusztrációja nemhogy csökkent volna, de abszurd módon folyamatosan nőtt.²⁴) 2009 decembere óta a nemzeti parlamentek és az uniós polgárok is új jogosítványokkal rendelkeznek, melyek erősítik a demokráciát. Mindazonáltal az intézményekkel kapcsolatban a Lisszaboni Szerződés után is megállapíthatóak – például – a következők:²⁵

1. Az Európai Parlament még mindig csak társjogalkotó a rendes jogalkotási eljárásban, más eljárásokban pedig még kevesebb szerepe van. A közvetlen legitimációval nem rendelkező Tanács változatlanul erősebb jogkörökkel rendelkezik, mint azt a demokratikus alapelvek megengednék.

²³ Hurrelmann, A.: European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution = European Law Journal 2007/3, May, pp 343–359 p. 346.

²⁴ Mény, Y.: Can Europe be democratic? Is it feasible? Is it necessary? Is the present situation sustainable? = Fordham international law journal 2011/5 pp. 1287-1303

²⁵ Sieberson, S. C.: The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit = Columbia Journal of European Law 2008/3, pp 445-465 p. 464-465.

2. A mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban jelentős szerepet betöltő Bizottság tagjait nem a Parlament, vagy nem csak a Parlament választja – közvetlen választásukra szintén nincs lehetőség.

3. A Tanács és az Európai Tanács ülései továbbra sem teljes mértékben nyilvánosak.

4. A jogalkotási folyamat átláthatósága – az elv szerződéses kimondása ellenére – még mindig nagy kívánnivalót maga után, különösen a minősített többségi döntéshozatal bonyolult szabályai és a komitológia megmaradása miatt.

Az információs és kommunikációs politika csak áttételesen jelentheti az intézményi democráciadeficit egyes aspektusainak megoldását: elősegítheti az összetett folyamatok megértését, lehetőséget adhat a vélemények kifejezésére konzultációs eljárásokkal, de az alapvető problémát nem tudja megoldani.

2.2.2.2 Identitásbeli deficit

Bármely társadalom összetartozását – a fent tárgyalt intézményi kérdések mellett – meghatározzák a tagjai által vallott eszmék, melyek a közös tudáson, meggyőződésen vagy világnézeten alapulnak. Az összetartozás ilyen felfogásában a társadalomnak azok a tagjai, akik a többiekéhez hasonló értéket vallanak, vagy jelképekkel azonosulnak, de az is lehet, hogy a „képzelt” közösséget a tagjai által bírt közös identitás tartja össze. A közösségek képzésének ez a módja ugyanolyan erős összetartozást tud generálni, mint a részvétel kialakult intézményrendszere.²⁶

Az európai integráció democráciadeficitjének másik oldalát tehát ennek az összetartó erőnek a hiánya adja, azaz az a képzet, hogy az Európai Unióhoz nem kapcsolódik európai nép, démosz. Az európai polgárok elsősorban saját tagállamukhoz, vagy szűkebb lakóhelyükhöz kötődnek, és identitásuknak csak sokadik szintjén – ha egyáltalán – érzik magukat európainak. Az érzelmek azonban hatással lehetnek és vannak az Unió iránt érzett bizalomra, érdeklődésre, az európai szintű politikai aktivitásra (pl. az Európai Parlament választásain való részvételi hajlandóságra).

Az európai identitás hiányosságait az IKP már eredményesebben tudja kezelni, mint az intézményi problémákat. A közös európai értékek kommunikálásával, az európai jelképek tudatos alkalmazásával, végül a politikai mobilizáció technikáival enyhítheti a közömbösség vagy ellenérzések okozta deficitet.

²⁶ Hurrelmann, A.: European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution = European Law Journal 2007/3, May, pp 343–359 p. 345.

2.2.2.3 Információs deficit – kommunikációs deficit

Az Európai Unióról és jogelődeiről rendelkezésre álló információ mennyisége az integrációs folyamat során egyre nőtt. Az integráció fejlődésével párhuzamosan zajlott az információs technológiák páratlanul gyors fejlődése is. Az „európai” információ ennek folyamányaként gyorsan jutott el abból a korszakból, amikor még a tagállamok politikai elitje is a közösségi döntések hozzáférhetetlenségére panaszkodott, odáig, hogy az Unióról szóló hatalmas mennyiségű, számtalan csatornán közvetített információ tömege ellenére elveszik a mindennapi információáradatban. Paradox módon a két végletnek ugyanaz az eredménye: a tagállamokban élők viszonylag keveset tudtak és tudnak ma is az Unióról. Egy 1965-ben publikált, a megelőző években végzett közvélemény-kutatásokat elemző cikk az integrációs projekt magas támogatottságáról, de a vele kapcsolatos tudás és érdeklődés alacsony szintjéről ír.²⁷ A legutóbbi Eurobarometer pedig felmérésben a megkérdezettek 49%-a mondta azt, hogy nem tudja, hogyan működik az EU; az Unióról szóló konkrét kérdésekre válaszolva 66% tudja, hogy az EU-nak 27 tagállama van, 56%, hogy az Európai Parlamentet közvetlenül választják, és 69% válaszol helyesen arra a kérdésre, hogy Svájc az Unió tagállama-e.²⁸ Ez az európai információs deficit jelensége.

A kommunikációs deficit az információ hiánya mellett arra a jelenségre utal, hogy az Unió polgárainak kevés és nem eléggé hatékony lehetősége van arra, hogy reagáljon az EU tevékenységére, kifejtse véleményét, befolyásolhassa a döntéshozatalt. Bár az elmúlt években, az IKP fejlődésével és a Lisszaboni Szerződés által hozott változásokkal több új kommunikációs forma is kialakult az intézmények és a polgárok között, ezek valódi hatékonysága és eredményessége még kétséges.

2.2.2.4 A deficit-elméletek kritikája

Az Európai Közösségek működésének demokráciahiányos volta a nyolcvanas évektől kezdve általánosan elfogadott tézise a Közösségeket elemző szakirodalomnak. A kilencvenes évektől kezdve azonban akadt néhány kutató (Giandomenico Majone és Andrew Moravcsik nevét mindenképpen érdemes megemlíteni), akik nem fogadták el axiómának a demokráciadeficit létét, hanem igyekeztek azt cáfolni.

²⁷ Rabier, J-R.: L'information des Européens et l'intégration de l'Europe. Bruxelles : Université libre de Bruxelles, 1965. pp 39-40

²⁸ Eurobarometer 75 Spring http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_en.htm

Majone egyik kiindulópontja az, hogy a nemzeti demokráciák minőségének megállapítására létrehozott standardokat nem lehet a *sui generis* európai integráció szervezetére alkalmazni, az Unió döntéshozatalának hitelességét kell csak növelni egyes procedurális garanciák bevezetésével.²⁹ Moravcsik még tovább ment, és egyesével cáfolta meg a demokráciadeficit elemei mellett felhozott érveket: (a 2000-es évek elején) a nemzeti parlamentek befolyását hozta fel érvként a kormányok és ennél fogva a Tanács felett; rámutatott az Európai Parlament növekvő szerepére, valamint arra, hogy az Unió jóval nyitottabban és átláthatóbban működik, mint számos tagállami adminisztráció.³⁰

Robert Dahl pedig egyenesen azt vonja kétségbe, hogy bármely nemzetközi szervezet demokratikusan működhet, hiszen az állampolgároktól való távolságuk miatt ezek a szervezetek szükségképpen esnek a nem-demokratikus kategóriába; ennek ellenére Dahl nem ellenzi a bennük való részvételt, az általánosan pozitív hozadékok miatt.³¹

Az identitásbeli deficit, az európai démosz hiánya is kap kritikákat. Részint elméleti síkon: Sieberson például rámutat, hogy a tagállamok többségének is olyan összetett a népessége, hogy egyetlen démoszról ezekben sem beszélhetünk.³² Más, empirikus megközelítések viszont azt bizonyítják, hogy az európai identitás – az Unió szándékainak megfelelően – az európai polgárok többszintű identitásának egyik elemeként létezik az emberek tudatában, és befolyásolja európai politikai aktivitásukat is.³³

2.3 Az észlelt demokráciadeficit – az információs és kommunikációs politikára vonatkozó tanulságok

A demokráciadeficittel kapcsolatos elméletek eddigi összefoglalásából kitűnik, hogy sem az intézményi, sem az identitásbeli deficittel kapcsolatban nincs a szakirodalomban egyetértés. Jelen értekezésnek sem e kérdések részletes elemzése, sem eldöntése nem célja: személyes véleményként két megjegyzést fűzök a témához: először a demokrácia elvei fontosságának elismerése mellett értékesnek tartom azt a gondolatot, hogy az Európai Uniót, *sui generis* szervezet lévén, nem feltétlenül lehet és kell az államokra

²⁹ Majone, G: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards = European Law Journal 1998/4 pp. 5–28 p. 12-13.

³⁰ Moravcsik, A.: In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union = Journal of Common Market Studies 2002/4 pp. 603–634 p 609.

³¹ Dahl, R.: Can international organisations be democratic? A sceptic's view. In: Democracy's edges / ed. Shapiro, I. Hacker-Cordon, C. Cambridge, Cambridge University Press, 1999. pp 19-36, p 34

³² Sieberson, S. C.: The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit = Columbia Journal of European Law 2008/3 pp 445-465 p. 464.

³³ Koller B.: Az európai uniós állampolgárok kötődései = Acta humana: emberi jogi közlemények 2003/4 pp. 59-78.

alkalmazott mértékek alapján megítélni. Másodszor pedig a Lisszaboni Szerződés, minden hiányossága ellenére, jelentős javulást hozott a fennálló intézményi problémák terén.

Az információs és kommunikációs politikára visszatérve azonban kritikusnak tartom arra rámutatni, hogy az IKP szempontjából a demokráciadeficit mindaddig létezik, amíg azt az uniós polgárok úgy érzik. 2010-ben az Eurobarometer felmérés³⁴ válaszadói közül 35% mondta, hogy elégedetlen azzal, ahogy az Unióban a demokrácia működik, míg 50% válaszolt úgy, hogy elégedett ezzel. Az **észlelt demokráciadeficit** tehát mind a tudományos életben, mind a mindennapokban létezik, az IKP-nak pedig ennek megfelelően kell folytatnia tevékenységét.

³⁴ Eurobarometer 73 Spring http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_voll_en.pdf

3. Az Európai Unió intézményeinek információszolgáltató tevékenysége

3.1 Intézményi háttér

Az Európai Unió intézményei közül a Bizottság és a Parlament viseli a felelősséget az Unió kommunikációs politikájáért. Az EU többi intézménye és szerve is szolgáltat információt: sajtóirodát, szóvivőt alkalmaznak, kiadványokat jelentetnek meg, honlapot működtetnek. Ez utóbbiak elsősorban saját tevékenységükről adnak tájékoztatást, illetve azzal kapcsolatban – esetenként uniós jogi kötelezettség, máskor saját eljárási szabályzatuk, belső döntésük alapján – adnak lehetőséget a visszajelzésre, vélemények, megkeresések hozzájuk továbbítására. Ebben a fejezetben nem mutatom be részletesen valamennyi intézmény kommunikációs infrastruktúráját, hanem a Bizottság és a Parlament rendszerét elemzem, valamint az EU működésében betöltött fontos szerepe miatt kitérek a Tanács szervezetére is.

3.1.1 Az Európai Bizottság

A Bizottság történetében mindig volt olyan szervezeti egység, mely a kommunikációért felelt. Az integráció első éveiben a Főhatóság és a két Bizottság közös sajtó- és információs szolgálatot, de önálló szóvivői szolgálatokat működtetett. Az egységes Bizottság kialakulása óta mindig valamelyik – általában más feladatokkal is megbízott – Főigazgatóság felelt a tájékoztatásért. A nyolcvanas-kilencvenes évek X. Főigazgatóságából az ezredfordulóra Információs és Kommunikációs Főigazgatóság, majd a 2005-ös reformok után Kommunikációs Főigazgatóság született. Ez, az első Barroso-bizottság kora volt az az időszak, amikor egy európai biztos kifejezetten a kommunikációért felelt. 2009 óta, a második Barroso-bizottságban a DG COMM Viviane Reding, Bizottsági alelnök, a jogérvényesülésért, alapvető jogokért és uniós polgárságért felelős európai biztos tárcájához tartozik.

A DG COMM szervezetéhez tartozik a Szóvivői Szolgálat, valamint négy igazgatóság: a kommunikációs tevékenységek (pl. honlapok, audiovizuális programok), a tagállami képviseltek, az állampolgári kapcsolatok (pl. információs hálózatok, látogatások) és az erőforrások területeiért viselt felelősséggel. A tagállamokban működő képviseltek feladata a Bizottság képviselte, üzeneteinek továbbítása (események szervezésével, tájékoztató anyagok kiadásával is) és a közvélemény figyelése.

A Bizottság Képviselői és az Európai Parlament tagállamokban működő tájékoztatási irodái olyan, a nyilvánosság számára nyitva álló tereket (Európai Közterek) alakítottak ki egyes tagállamok nagyvárosaiban, ahol az információszerzés mellett rendezvényeken, vitákon, fórumokon és előadásokon lehet részt venni, melyek az európai integrációt, kultúrát, európai szinten létező és megoldandó problémákat tárgyalják.

3.1.2 Európai Parlament

Az Európai Parlament, képviselői révén, elvben folyamatosan kommunikál a széles körű nyilvánossággal. A Parlament, mint intézmény kommunikációját a Főtitkárság Kommunikációs Főigazgatósága végzi.

A Kommunikációs Főigazgatóság az Európai Parlament szerepéből fakadó sokféle kihívásnak eleget téve ügyel a megfelelő információk eljuttatására az állampolgárokhoz, a médiához és a közvéleményt alakítani képes személyekhez, intézményekhez.

A Tájékoztatási Főigazgatóság legfőbb feladatai:

- annak biztosítása, hogy az Európai Parlament szerepét, működését és álláspontjait a különböző médiumok, a nagyközönség és a közvéleményformálók (egyesületek, civil szervezetek, helyi választott képviselők) megismerjék,
- könyv- és dokumentációtár biztosítása a képviselők, a bizottságok és az Európai Parlament egyéb szervei számára hivatalos parlamenti munkájukhoz.

A Kommunikációs Főigazgatóság négy igazgatóságból áll: a média, a tájékoztatási irodák, a polgárokkal való kapcsolattartás osztálya, és az erőforrások igazgatóságából.

Az állampolgároknak az Európai Parlament működéséről és tevékenységéről történő tájékoztatása céljából a Parlament az Európai Unió minden tagállamában egy-egy tájékoztatási irodát hozott létre.

3.1.3 Tanács

A Tanács, sajátos összetételéből adódóan, több módon is kommunikál a nyilvánossággal. A Titkárság Főigazgatósága felel a sajtókapcsolatokért, a kommunikációért és a nyilvános működésért, és ennek megfelelően a szóvivői csoportból és két igazgatóságból áll. A Tanács elnökségének kommunikációs feladatai az e tiszteet betöltő tagállamra hárulnak.

3.2 Dokumentumok, joganyagok a politikával kapcsolatban

3.2.1 Az információs és kommunikációs politika a szerződésben

E fejezet címe félrevezető lehet: sem az Európai Unióról, sem az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések, sem azok elődei nem rendelkeznek úgy, hogy az Európai Unió / Európai Közösség információs és/vagy kommunikációs politikát folytat. Az EUMSz. 352 (volt EK Sz. 308) cikke alapján sem történt közösségi vagy uniós jogalkotás: az IKP működésének alapja mindig – a következő fejezetekben bemutatandó – intézményi, különösen Bizottsági és Parlamenti, dokumentum volt, és máig is az. Ezek a dokumentumok különböző formákat ölthettek, a Bizottság közleményeitől, feljegyzéseitől a Parlament állásfoglalásain keresztül a Fehér Könyvig és politikai nyilatkozatig, de jogszabályi státusa egyiknek sem volt: a szűken vett információs és kommunikációs politika tisztán soft law dokumentumokon alapul. Az információs és kommunikációs politikát ellátó szervezetrendszer pedig az intézmények öngazgatási joga keretében, vagy intézményközi megállapodások alapján működik.

Az Unió demokratikus működése

Tágabb értelemben véve az IKP-t ugyanakkor természetesen találunk a – módosított – alapító szerződésekben az információs és kommunikációs politika céljaival egybecsengő rendelkezéseket. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az Európai Unióról szóló szerződés új II. címe (a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések) többek között a következőket tartalmazza:

„9. cikk

Az Unió minden tevékenysége során tiszteletben tartja a polgárai közötti egyenlőség elvét; az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi uniós polgárt egyenlő figyelemben részesítik. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”

Az uniós polgárság intézménye a Maastrichti Szerződés óta szerepel az európai jog legfontosabb jogforrásaiban, a Lisszaboni Szerződés ehhez a cikkhez az uniós polgárok egyenlőségének kimondását tette hozzá.

„10. cikk

(1) Az Unió működése a képviselői demokrácián alapul.

(2) Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg.

A tagállamok képviselét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.

(3) Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.

(4) Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához. ”

A demokrácia tiszteletben tartását már korábban is alapelveként írták le az alapító szerződések, de a képviselati demokrácia elvének kifejezett kimondását a Lisszaboni Szerződés óta tartalmazza az írott elsődleges jog. A tagállami rendszerekben kialakult képviselati elv azonban nem érvényesül maradéktalanul az EU jogrendjében: az Európai Parlament csak társjogalkotó a Tanács mellett a rendes jogalkotási eljárásban is, egyes különleges jogalkotási eljárásokban és a közös kül- és biztonságpolitika terén pedig korlátozott jogosultságokkal rendelkezik. Az Európai Tanácsban és a Tanácsban résztvevők – a tagállamok képviselői – pedig többszörös áttételeken keresztül biztosítanak képviselati az uniós polgárok számára.

Az uniós polgárok részvétel jogait, a nyilvánosság és a polgárokhoz közeli döntéshozatal elvét további szerződési rendelkezések bontják ki.

Az európai szinten működő politikai pártok feladatai közül az „európai politikai tudatosság” kialakításához való hozzájárulás különösen fontos lehetne az információs és kommunikációs politika által meghatározott egyik cél, az európai közszféra kialakítása szempontjából. Ez a feladata az európai pártoknak nem újdonság a szerződésekben, de a gyakorlat azt mutatja, hogy az európai pártok elsősorban nemzeti szinten működő tagjaikon keresztül végzik politikai tevékenységüket, ami az összeurópai kérdések háttérbe szorulásához vezet.

„11. cikk

(1) Az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviselati szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák.

(2) Az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.

(3) Az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.

(4) Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen kezdeményezésekre alkalmazandó eljárások és feltételek meghatározására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 24. cikke első bekezdésének megfelelően kerül sor.”

Az EUSz. új 11.-ik cikke mind az egyes polgároknak, mind az őket képviselő számos szervezetnek lehetőséget biztosít az EU tevékenységeinek megvitatására és a róluk szóló véleménynyilvánításra. Az alapvető, az Alapjogi Chartában is elismert politikai szabadságjogok uniós kontextusba helyezése mellett ez a rendelkezés az EU intézményeinek aktív hozzájárulását írja elő ezekhez a tevékenységekhez. Az érdekképviseleti és civil szervezetek a véleménynyilvánításban és vitában való részvétel mellett arra is igényt tarthatnak, hogy kifejtett álláspontjukra, kérdéseikre rendszeresen reagáljanak az intézmények. Végül az uniós jogalkotásban kiemelkedően fontos szerepet betöltő Bizottságra előzetes konzultációs kötelezettséget szab a Szerződés az „érintett felekkel”.

Az első három bekezdés az állampolgárokat képviselő szervezetek üzeneteinek egyre magasabb szintű becsatornázását képviseli az Unió döntéshozatali mechanizmusába. A legmagasabb, negyedik szintre azonban nem állandó szervezet, hanem egymillió uniós polgár jut el, amennyiben az általuk támogatott uniós polgári kezdeményezést – annak sikeressége esetén – a Bizottságnak kötelező tárgyalnia. Az EUMSz. 24. cikke ennek az új politikai részvételi lehetőségnek a rendes jogalkotási eljárás szerinti szabályozását írja elő.

„12. cikk

A nemzeti parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez azáltal, hogy:

- a) a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban az Unió intézményeitől tájékoztatást kapnak, és kézhez kapják az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit;
- b) a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározott eljárással összhangban figyelemmel kísérik a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását;
- c) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében az Európai Unió működéséről szóló szerződés 70. cikkével összhangban részt vesznek az uniós politikák e területen való végrehajtását értékelő eljárásokban, és az említett szerződés 88., illetve 85. cikkével összhangban részt vesznek az Europol politikai ellenőrzésében, valamint az Eurojust tevékenységének értékelésében;
- d) e szerződés 48. cikkével összhangban részt vesznek a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban;
- e) e szerződés 49. cikkével összhangban értesítést kapnak az Unióhoz való csatlakozási kérelmek benyújtásáról;
- f) a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban részt vesznek a nemzeti parlamentek közötti és az Európai Parlammal folytatott parlamentközi együttműködésben.”

A nemzeti parlamenteknek az uniós döntéshozatali eljárásban való részvételét előíró rendelkezések szintén a Lisszaboni Szerződés által bevezetett novumok. A 12. cikk valódi tartalmát a szerződésekhez fűzött jegyzőkönyvek fejtik ki, de már a cikk szövegéből is kitűnik, hogy a tagállamok közvetlenül választott, demokratikus jogalkotó szervei már közvetlen részvételi jogosultsággal rendelkeznek, ezzel erősítve az Unió demokratikus működését.

Az Európai Parlament

Mind az EUSz, mind az EUMSZ rendelkezik – az eddig idézett cikkeken túl is – az Európai Parlament, mint az Unió polgárainak képviselőiből álló, általuk közvetlenül választott intézmény feladatairól és működéséről.

„EUSz. 14. cikk

(2) Az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll. A képviselők száma – az elnököt nem számítva – nem haladhatja meg a hétszázötvenet. A polgárok képviselete

arányosan csökkenő módon valósul meg, ahol a tagállamonkénti alsó küszöbérték legalább hat tag. Egyik tagállamnak sem lehet több, mint kilencvenhat képviselői helye.

[...]

(3) Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják. ”

Az Európai Tanács elnöke

A Lisszaboni Szerződés alkotott egy olyan pozíciót, mely az Európai Unió jelképes vezetőjévé is válhat az évek során. Az Európai Tanács elnöke a szerződés alapján inkább az Unión kívül, mint azon belül rendelkezik képviseleti feladatokkal, de azon kikötés okán, hogy semmilyen más pozíciót nem tölthet be, az uniós polgároknak is jelképpé válhat.

„EUSz. 15. cikk

(5) Az Európai Tanács minősített többséggel, két és fél éves időtartamra választja meg elnökét; az elnök megbízatása egy alkalommal megújítható. Akadályoztatás vagy súlyos hivatali mulasztás esetén az Európai Tanács az elnök megbízatását ugyanilyen eljárással megszüntetheti.

(6) Az Európai Tanács elnöke:

a) elnököl az Európai Tanács ülésein, és lendületet ad munkájának,

b) a Bizottság elnökével együttműködve és az Általános Ügyek Tanácsában folytatott munka alapján gondoskodik az Európai Tanács munkájának előkészítéséről és folyamatosságáról,

c) erőfeszítéseket tesz az Európai Tanácson belüli kohézió és konszenzus megteremtésére,

d) az Európai Tanács minden ülését követően jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek.

Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.

Az Európai Tanács elnöke semmilyen nemzeti tisztséget nem tölthet be. ”

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és az európai külügyi szolgálat

Szintén az Európai Unió határain kívül, illetve a közös kül- és biztonságpolitika körében jelent képviseletet – ad arcot – az Uniónak a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő, akit munájában támogat az európai külügyi szolgálat.

„EUSz. 27. cikk

(1) Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője, aki ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztjét, javaslataival hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozásához, és gondoskodik az Európai Tanács, illetve a Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásáról.

(2) A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviseelő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.

(3) Megbízásának ellátása során a főképviseelőt európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviseelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.”

Transzparencia

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 15. cikkében kapott helyet az Amszterdami Szerződés óta (az EKSz. korábbi 255. cikke) a szerződésekben levő nyitottsági (átláthatósági) klauzula:

„(1) A jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el.

(2) Az Európai Parlament ülései nyilvánosak, valamint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak.

(3) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni az e bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

A második albekezdésben említett rendeleteknek megfelelően valamennyi intézmény, szerv és hivatal gondoskodik tevékenységének átláthatóságáról és saját eljárási

szabályzatában rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket.

E bekezdést az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra csak annyiban kell alkalmazni, amennyiben igazgatási feladatokat látnak el.

A második albekezdésben említett rendeletekben megállapított feltételek szerint az Európai Parlament és a Tanács biztosítja a jogalkotási eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumok nyilvánosságát.”

Uniós polgárság

Szintén az EUMSZ rendelkezik az uniós polgárság – mint az EU és a tagállamok polgárai közti kapcsolat jogi formájának – létrejöttéről és tartalmáról:

„20. cikk (az EKSz. korábbi 17. cikke)

(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek. Így az uniós polgárok többek között:

a) jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;

b) választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;

c) jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;

d) jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak. Ezek a jogok a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók.

21. cikk (az EKSz. korábbi 18. cikke)

(1) A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

[...]

22. cikk (az EKSz. korábbi 19. cikke)

(1) Minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.

(2) A 223. cikk (1) bekezdése és az annak végrehajtására elfogadott rendelkezések sérelme nélkül minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.

23. cikk (az EKSz. korábbi 20. cikke)

Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.

A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.

24. cikk (az EKSz. korábbi 21. cikke)

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben megállapítja az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikke szerinti polgári kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia.

Minden uniós polgárnak joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez a 227. cikknek megfelelően.

Minden uniós polgárnak joga van a 228. cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni.

Minden uniós polgárnak lehetősége van arra, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 55. cikkének (1) bekezdésében említett nyelvek valamelyikén írásban forduljon az e cikkben vagy a szóban forgó szerződés 13. cikkében említett bármely intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

Az Alapjogi Charta – emberi és polgári jogok

Találunk végül a szerződésekkel azonos rangra emelt Alapjogi Chartában is olyan rendelkezéseket, melyek az információs és kommunikációs politika által érintett jogokat védik: több klasszikus információs szabadságjog felsorolása mellett a polgárok jogai című, V. címben az uniós polgársághoz fűződő jogokat erősíti meg a Charta, 11. cikkében pedig a véleménynyilvánítás szabadsága mellett kimondja a tájékozódáshoz való jogot is:

„11. cikk

A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága

(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül.

(2) A tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.”

Az Unió jelképei

2009 után sem nem kaptak szerződéses alapot az Európai Unió jelképei – az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéssel ellentétben a Lisszaboni Szerződés nem tartalmazta a zászlóra, himnuszra, jelmondatra, az Európa-napra, valamint az euróra, mint jelképre való utalást. A tagállamok közül Belgium, Bulgária, Németország, Görögország, Spanyolország, Olaszország, Ciprus, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Ausztria, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia a szerződéshez fűzött nyilatkozatban jelentette ki:

„a kék alapon tizenkét arany csillag alkotta körből álló zászlót, Ludwig van Beethoven IX. szimfóniája Örömdájának részletét mint himnuszt, az „Egyesülve a sokféleségben”

jelmondatot, az eurót mint az Európai Unió pénznemét, valamint a május 9-i Európanapot továbbra is a polgárok Európai Unióhoz való közös kötődése és az Európai Unióval való kapcsolata jelképeinek tekinti.”

Látható, hogy a tágan értelmezett információs és kommunikációs politika számos aspektusa megtalálható az Európai Unió elsődleges jogában. Ez önmagában nem meglepő: az intézmények működésének vagy megalakulásának legalapvetőbb elveiről van szó, vagy az európai jogrend olyan fontos elemeiről, mint az uniós polgárság. Az IKP jogi hátterének inkább az ezt az európai jogi hierarchiában követő szakadék a különös része: az Unió másodlagos jogában is „csak” az szerződésekben szereplő egyes intézmények működéséről szóló elemeket találunk, és maga az információs vagy kommunikációs politika csak soft law dokumentumokban jelenik meg. Ez annak fényében, hogy a 352. cikk alapján lehetőség lenne a kifejezetten kiegészítő jellegű politika valódi jogalapjának megteremtésére, arra enged következtetni, hogy az IKP területén a tagállamok együttműködése korántsem akadályoktól mentes.

3.2.2 Intézményi rendelkezések az információs és kommunikációs politikáról

Az Európai Unió / Európai Közösségek intézményrendszerében az információs és kommunikációs politikáért elsősorban mindig a Bizottság (illetve az ESZAK Főhatósága) viselte a felelősséget. A Bizottság az az intézmény, amely kidolgozza, végrehajtja és ellenőrzi az IKP alapvető dokumentumait. Az Unió teljességének érdekképviselétéért felelős, „legközösségibb” intézmény feladatai közé ez ugyanúgy tartozik, mint az uniós bürokráciát működtetőébe. Nem meglepő tehát, hogy az információs és kommunikációs politikáról szóló legtöbb dokumentumot a Bizottság bocsátotta ki.

Az Európai Bizottság mellett az Európai Parlament foglalkozott legtöbbit a dolgozat tárgyát képező politikával: ez sem meglepő, hiszen az uniós polgárokhoz legközelebb álló, az ő érdekeiket képviselő, és talán még fontosabb érvként intézményi jellegéből adódóan természetesen kommunikatív szervről van szó. Ezen kívül a Parlament, mint a Bizottság felett ellenőrzési jogkörrel rendelkező intézmény annak információs tevékenységét teljes joggal vizsgálja akkor is, ha az erre nem kéri fel.

Mind a Bizottság, mind a Parlament információs működése az integráció kezdetei óta létező tény. Az Unió többi intézménye és szerve – a Tanács, a Bíróság, a konzultatív testületek – később, és elsősorban saját munkájuk kommunikálására csatlakoztak a

tájékoztatási tevékenységekhez. Dolgozatomnak ebben a fejezetében így főleg a Bizottsági és Parlamenti, az IKP-t érintő dokumentumok tárgyalására kerül sor.

3.2.2.1 Az integráció kezdetén

Az Európai Parlament – pontosabban előde, az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlése – a Római Szerződések aláírásának évében, 1957 februárjában állásfoglalást³⁵ hozott a nyilvánosság tájékoztatásáról – a Közösség működése és elsősorban a Közgyűlés tárgyában. Ebben a Főhatóság addigi információs tevékenységének elismerése mellett a Közgyűlés kinyilvánította a tájékoztatás szükségességét, és azt is, hogy ebben a tevékenységében a Közgyűlés is részt kíván venni. Ezért a Közgyűlés felkérte a Főhatóságot az információs tevékenység folytatására és az arról való tájékoztatás nyújtására. A Közgyűlés saját elnökségét pedig felszólította arra, hogy egy vagy két hivatalnokot jelöljön ki a tájékoztatási feladatok ellátására: a sajtóval való kapcsolatok megkönnyítésére, arra, hogy a nyilvánosság figyelmét a Közgyűlés és a frakciók munkájára irányítsa, stb. Mindezekhez a Közgyűlés a következő költségvetési évre megfelelő forrásokat is rendelt.

1960-ban ismét tárgyalta az ekkor már Parlament néven működő intézmény az információs politikát, mégpedig W.J.Schuijt jelentése³⁶ alapján. A jelentés, melynek címe is az információs problémák a Közösségekben, abból indul ki, hogy a nyugati államokban a tájékoztatási kötelezettség és az információhoz való jog egyaránt a demokratikus működés alapelvei közé tartoznak. A tagállamok, ugyanúgy, mint más fejlett országok és nemzetközi szervezetek, jelentős összegeket áldoznak arra, hogy saját határaikon belül tevékenységükről információt szolgáltatassanak, felhasználva a modern tömegtájékoztatási eszközöket is. Az Európai Közösségeknek kötelessége az információs politika működtetése, melynek rövid távú célja a tájékoztatás, de hosszú távon hozzá kell járulnia a politikai integráció eléréséhez szükséges európai szellemiség kialakulásához. A jelentés ezután részletesen ismerteti a működő információs politika tartalmi elemeit, valamint az azt végrehajtó intézményrendszert a Bizottságon és a Parlamenten belül.

A Schuijt jelentés alapján elfogadott Európai Parlamenti állásfoglalás³⁷ utal arra, hogy sajnálatos, hogy sokáig húzódott a három Közösség közös információs szolgálatának kialakítása, de üdvözli a működés megkezdését. Kimondta továbbá, hogy saját

³⁵ HL 1957 p 104-105.

³⁶ EP Dok. 99, 1960.

³⁷ HL 1960 p 1510-1511.

Titkársága felelős az Európai Parlament működésének a nyilvánossá tételéért, a sajtókapcsolatokért. Az állásfoglalás a – némileg optimistán közelinek tekintett – közvetlen EP-választásokra való felkészülésre és az Európai Közösségek harmadik államokban való megismertetésére szólít fel. Végül az Európai Parlament a közös információs szolgálat feladatának jelöli az európai integráció eszméinek és céljainak megismertetését a tagállamokban, a rendelkezésre álló valamennyi eszköz felhasználásával.

Szintén W.J.Schuijt készítette az Európai Parlamentnek a következő jelentést³⁸ a Közösségek információs szolgálatának tevékenységeiről 1962-ben. A jelentés a Közösségek információs irodáinak meglátogatása és a Közösségi intézményekben működő egységek felkeresése, munkájuk tanulmányozása alapján több problémát fedezett fel az információs politika működésében. A közös információs szolgálat, valamint a három Közösség szóvivői csoportjainak együttműködése, felelősségeik elhatárolása nem egyértelmű, a napi ügyekről való tájékoztatás, a háttér-információk szolgáltatása, a látogatócsoportok kiválasztása, a kiadványok megjelentetése terén is vannak párhuzamok, melyek felesleges nehézségeket és költségeket is okoznak. Szintén fontosnak látta a jelentés a belső, az intézmények dolgozóinak szóló és a külső, a nyilvánosságot megcélzó információszolgáltatás elválasztását.

Az EP állásfoglalása³⁹ tudomásul veszi a jelentés tartalmát és az 1960 óta elért eredményeket, a Parlament által finanszírozott közvélemény-kutatás eredményeit érdeklődve várja, javaslatot tesz arra, hogy a Közösségek kiadványaihoz való hozzáférést könnyítsék meg a tagállamokban és harmadik államokban eziránt érdeklődők számára, valamint arra hív fel, hogy az információs politika működtetéséhez rendelkezésre bocsátott eszközök feleljenek meg a Közösségek fejlődése által kialakított kihívásoknak.

Az információs politikát először részletesen kifejtő hivatalos Bizottsági dokumentum 1963-ban született, az Európai Gazdasági Közösség Bizottságának kiadásában, memorandum formájában.⁴⁰ Ebben a Bizottság abból indul ki, hogy mind a Közösségekben belül, mind a harmadik országokban szükség van az integrációval kapcsolatos információszolgáltatásra, a Közösségek működésének és fejlődésének bemutatására. A tagállamok valamennyi állampolgára célközönsége ennek a

³⁸ EP Dok. 103, 1962.

³⁹ HL 1962 p 2862.

⁴⁰ COM (1963) 242

tevékenységnek, és általában szívesen is fogadnák azt: jelentős a Közösség támogatottsága, sokan érdeklődnek iránta, de viszonylag kevesen (nemtől, képzettségtől, gazdasági szektortól függően jelentős eltérésekkel) tudnak eleget róla. Ezt a helyzetet ki kell használni, a támogatottságot és érdeklődést folyamatos és koherens információs politikával fenn kell tartani. A megelőző évek tapasztalatai alapján a véleményvezérek csoportját ebben a tevékenységben megkülönböztetetten kell kezelni, és az ő segítségével megszólítani a teljes közvéleményt. Az információszolgáltatással megbízott szervek a Főhatóságnál és a két Bizottságnál a szóvivői szolgálat és a közösen működtetett sajtó- és információs szolgálat.

A Bizottság következő közleménye az információs politikáról⁴¹ 1968-ban, öt évvel a legutolsó után jelent meg, és az előző memorandumban kialakított alapelvek megerősítésével, valamint az azóta eltelt időszak eseményeinek rövid összefoglalásával kezdődött. A közlemény rendkívül fontosnak ítéli meg a közösségi intézmények (különösen a Bizottság és a Tanács) egymás közti, valamint a tagállami információs irodákkal folytatott együttműködését. Bár változatlanul a Közösségek tevékenységének egészéről kell tájékoztatni mind a belső, mind a külső közvéleményt, az 1968-69-es évekre várt főbb események (vámunió, közös agrárpolitika, a Jaundéi Konvenció meghosszabbítása) hangsúlyos szerepet kell, hogy kapjanak. Kitér a Bizottság azokra a – részben közösségi forrásokból finanszírozott – kezdeményezésekre is, melyeknek ugyan közvetlen célja nem a tájékoztatás, de eredményeik között szerepel az is: az európai kérdések oktatásának és kutatásának, az európai mozgalmak tevékenységének, valamint az európai témájú kongresszusok, események támogatása tartozik ide. A közlemény végül javaslatot tett arra, hogy az információs politika irányelveiről rendszeresen, évente szülessen döntés, ami alapján a tagállamok és a közösségi intézmények által működtetett információs szolgálatok a legmegfelelőbb területeken cselekedve tudnának együttműködni.

A Bizottság az 1970-es évre is kialakította információs politikájának iránymutatásait.⁴² Ez a dokumentum már abból a helyzetből indul ki, hogy a Közösségek működése egyre erősebben érintik a tagállamok polgárait mindennapjaikban, a munkájuk végzése során, de az európaiak nincsenek tisztában a Közösségi tevékenységekkel, döntésekkel. Az intézmények és az európai polgárok közti távolság egyre növekszik, a Közösségek

⁴¹ SEC (1968) 1394

⁴² SEC (1969) 2697

tevékenységét pedig egyre kevésbé ideológiai alapon ítélik meg, hanem a realitások és a konkrétumok talajáról szemlélik. Ennek fényében kell tehát összehangolt, érthető és egyszerű válaszokat adni a közösségi politikákkal kapcsolatban felmerülő kérdésekre. A növekvő mennyiségű dokumentációt pedig a felhasználók igényei szerint a jövő technológiáival – számítógépekkel – feldolgozhatóan kell rendelkezésre bocsátani. A közlemény 13 konkrét tevékenységet javasol az információs politika megerősítéséért: ide tartoznak a decentralizáció, az egyszeri (sorozatokba nem tartozó) kiadványok megjelentetése az aktuális információkról, az oktatási anyagok folyamatos átdolgozása, a munkavállalók, különösen a fiatalok igényeinek figyelembe vétele, a letéti könyvtárak és dokumentációs központok fejlesztése, vagy az információs szolgáltatás terének földrajzi értelemben vett bővítése.

1970-ben született a Bizottság gondozásában még egy, az információs politika – azévi – szervezetéről szóló dokumentum.⁴³ E szerint az integráció fordulópontjához érkezett: a közös piac kialakulása, a küszöbön álló bővítés szükségessé teszi a minden előzőnél teljesebb és egységesebb tájékoztatást. A Sajtó- és Információs Főigazgatóságon és a Szóvivői Szolgálaton kívül is minden hivatal és bizottsági alkalmazott tevékenységére szükség van a nyilvánossággal való kapcsolatok terén. Az információs politikának rövid- és hosszú távú céljai vannak: a rövid távúakat az aktualitások határozzák meg, a hosszabb távúak változatlanok az előző Bizottsági dokumentumokban megjelöltekhez képest. A közlemény megállapítja, hogy az előző évek gyakorlatához hasonlóan a tájékoztatási munka nagy részét a tagállamokra kell koncentrálni, de természetesen vannak fontos pontjai a Közösségeken kívüli információnak is: a csatlakozni kívánók, a fontosabb kereskedelmi partnerek, és további harmadik államok. Ezek után a Bizottság részletes (több, mint 100 oldalas) leírást ad az információs politika témáiról, eszközeiről, és költségvetési háttéréről. Érdekes megközelítéssel érvel a Bizottság a politikai- és véleményvezérek megszólítása hagyományának fenntartása mellett: nemcsak a korlátozott anyagiak miatt kell fenntartani ezt a politikát, hanem azért is, mert a nagyobb nyilvánosság, bár általában támogatja az integrációs projektet, de inkább passzívan, mint aktívan teszi azt, sokkal inkább gondolkodik a saját államának ügyeiben, mint európai szinten, és a politikai elit véleményéhez képest alacsonyabb a támogatás aránya is. Így az őket megszólítani képes véleményvezérek, tagállami- és regionális szinten működő újságírók hatása rájuk fontosabb, mint az feltételezhető lenne.

⁴³ SEC (1970) 378, SEC (1970) 378/2

Az Európai Parlament majd egy évtizeddel a legutóbbi állásfoglalásának kialakítása után, 1971-72-ben foglalkozott ismét az információs politikával. A témában megszülető harmadik Schuijt-jelentés⁴⁴ éppen a megváltozott helyzetből indul ki: a Közösségek már elérték a közös piac kitűzött céljait, és a világban is jelentős gazdasági tényezővé váltak ezzel több száz millió ember életét napi szinten befolyásolják. Szintén változott az európai államok polgársága: felnőtt egy generáció, akik már nem emlékeznek a második világháború eseményeire, politikai meggyőződésüket ez nem határozza meg. Végül az időközben több alkalommal megszervezett közvélemény-kutatásokból az is kitűnik, hogy az európaiak nagy része tud ugyan a Közösségek létezéséről, de működésük részleteit nem ismeri, és nem is azonosul velük: nincsen valódi „európai közvélemény”. Az európai információs politikának tehát egy oktatási programon kell alapulnia, mely megismerteti a tagállamok polgáraival a Közösségeket.

A jelentés ezután a Közösségek alapító szerződéseiben megfogalmazott célokból vezeti le az európai polgárok egyéni és kollektív jogát az információhoz: mind ahhoz, ami segít nekik megérteni ezeket a célokat, mind az intézmények napi működésének megismeréséhez.

A jelentés nyomán elfogadott Európai Parlamenti állásfoglalás⁴⁵ arra kéri a Bizottságot, hogy decentralizált információs politikájával járuljon hozzá egy valódi európai démosz kialakulásához. Szintén fontosnak ítéli meg a Parlament, hogy a Bizottság nyújtson garanciákat az információs tevékenységekben együttműködő partnereinek (pl. a kiemelt célcsoportok képviselőinek) az együttműködés folyamatosságáról. Az állásfoglalás kiemelten foglalkozik az európai eszmének a tagállami oktatási rendszerekbe való beillesztésével: megállapítja, hogy ez nem történt meg, felszólít arra, hogy az ezt a feladatot átvevő magánszemélyek vagy szervezetek tevékenységét ismerje el és támogassa a Közösség. Szintén felszólítja a Bizottságot, hogy az oktatásért felelős tagállami miniszterek ülésén mutassa be az együttműködés lehetséges formáit. Végül a Parlament felhívja a figyelmet arra, hogy a Közösségek feladatainak és tevékenységének növekedésével párhuzamosan nem nőtt az információs politikára szánt költségvetési összeg, ami eredetileg is jóval kevesebb volt, mint az arányosított tagállami információs tevékenységekre szánt összegek. Ezzel kapcsolatban az EP megjegyzi, hogy a

⁴⁴ EP Dok. 246/71, 1972

⁴⁵ HL 1972 C 19 p 31-33.

tájékoztatás közösségi szinten is legalább ugyanakkora figyelmet érdemel, mint a tagállamokban.

Az 1972-es év Bizottsági információs programja⁴⁶ már nem indulhatott ki abból, hogy a közvélemény támogatása biztosított az integráció számára; a bevezető gondolatok megemlítik az integráció jelképeinek és a demokratikus működésének hiányát, a fiatal generáció által megfogalmazott kritikákat. Szintén fontos kiindulópont a várható bővítés és a változó nemzetközi gazdasági helyzet. Az információs politikának a nyilvánosság különböző szegmenseit kell elérnie és az európai egység céljairól, a Közösségi intézmények tevékenységéről és – egyes fontos témák kijelölése alapján – a jövőbeli változásokról tájékoztatnia. Mindezt egy jóval szkeptikusabb és kritikusabb közönséggel kell megismertetni, akiket meg kell tudni győzni arról, hogy a Közösségi módszerrel ellentétben sem az önálló nemzetállamok, sem egy kötelező döntéseket hozni nem tudó nemzetközi szervezet nem alkalmas arra, hogy a tagállami polgárok gondjait megoldja. A Bizottság hangsúlyozta az információs tevékenységek hatékonyságát mérő intézkedések bevezetésének, valamint a mindenkori célközönség számára érthető információ biztosításának szükségességét is. Az információs program megfelelő működéséhez szükséges annak rugalmassága is, mellyel reagálni tud az év közben bekövetkező változásokra.

A dokumentum a Közösségi politikák nagy részében jelölt ki konkrét tájékoztatási témákat, de külön prioritásként említette a politikai uniót, a bővítést, és a Közösségi külkapcsolatokat is. A Közösségen kívüli információs szolgáltatásban is megkülönböztetett figyelem fordul a csatlakozó országok felé. A közlemény a politika kiemelt célcsoportjainak jelöli ki a fiatalokat, az egyetemeket és a szakszervezeteket.

Az 1974-75-re készült információs program⁴⁷ célja az európai népek bevonása a Közösség építésébe objektív, de általánosan érthető tájékoztatással. Ennek oka az, hogy az előző évekhez hasonlóan egyre csökken a Közösségek iránti érdeklődés és a beléjük vetett bizalom. A helyzetet súlyosbítja az, hogy a csatlakozott három tagállamban még magasabb az integráció kritikusainak aránya. Az általános kiábrándulás háttere a gazdasági nehézségek, az infláció és a közösségi politikák sikertelensége ezek megoldásában. Míg az információs politika nem pótolhatja a hiány gazdasági eredményeket, különböző módszerekkel elősegítheti a Közösséghez és a Bizottsághoz

⁴⁶ SEC (1971) 4483

⁴⁷ SEC (1973) 4660

való pozitív hozzáállás kialakulását. Ennek elsősorban a népek közötti szolidaritás érzésének erősítése és a Közösség az egyén jólétére ható pozitív szerepének tudatosítása lehet a módszere.

A Bizottság információs politikájának nem lehet az egyetlen módszere az, hogy a nyilvánosságot tájékoztatja a Közösségi tevékenységekről és döntésekről, aztán reménykedik a pozitív visszhangban: növelni kell a reakciókészséget, mellyel egyes véleményekre és előre nem látható eseményekre válaszolni tud. Ez az első alkalom, amikor a Bizottság kifejezetten kommunikációról és nem egyszerű információs tevékenységekről tesz említést.

A kommunikáció működtetésére három szintű intézményi rendszert dolgozott ki a Bizottság: az első szinten működik – a napi történésekről szóló információt szolgáltatva – a Szóvivői Csoport. Ennek célcsoportja elsősorban a Brüsszelben működő újságírók csoportja, de a tagállamokban és harmadik államokban működő információs irodákhoz is eljutnak ezek az információk. A második szintet a Szóvivői Csoport és a X. Főigazgatóság együttműködése képviseli, mellyel háttér-információkat, interjúkat juttatnak el az újságírókhoz és szakmai szervezetekhez. Végül a harmadik szinten a X. Főigazgatóság, a Bizottság más szervezeti egységeivel szorosan együttműködve teljes és részletes tájékoztatást nyújt az egyes Közösségi tevékenységekről, valamint készen áll a párbeszéd folytatására is. Ez utóbbihoz kapcsolódóan a Bizottság szervezetén belül információs politikai munkacsoportok jönnek létre az egyes Főigazgatóságok között, azzal a feladattal, hogy az információs tevékenységeket megalapozzák és a lehető legjobb és legnagyobb reakciót biztosítva előkészítik a célcsoportoknak. A kétéves program „belső” része a felhasználandó eszközök, megszólítandó célcsoportok és főbb témák felsorolásával folytatódik, alkalmazva azt az elvet, hogy az egyes célcsoportok igényeinek megfelelően kell a megfelelő témákat kommunikálni. A program leírja végül a „külső”, a harmadik államoknak szóló tájékoztatás főbb pontjait is.

Az Európai Parlament jelentése a 74-75-ös információs politikáról⁴⁸ a politika céljának meghatározásával kezdődik: ez az európai népek és az integrációs folyamat összekapcsolása, melynek egyik eszköze az objektív és hozzáférhető információ biztosítása. Szintén általánosságban ismeri el a jelentés az új tagállamokban jelentkező információs kihívásokat, és tesz javaslatot célzott információs program kialakítására a

⁴⁸ EP Dok. 106/74, 1974

problémák megoldására. Kifejezetten a Bizottság programjára reagálva javasolja viszont egyes információs témák (az EP költségvetési jogkörének növekedése, a szabad mozgás akadályainak eltörlése, a diplomák kölcsönös elismerése) „átvételét” a Parlament tájékoztatási programjába, mégpedig azért, mert ezek különösen érzékeny területeket érintenek, viszont az Európai Unió felé haladás, a demokratizálódás hangsúlyozásának keretein belül pozitív kicsengést is kaphatnak. Hiányolja a Parlament az IKP kiemelt célcsoportjai közül a fogyasztókat; a felhasználandó eszközök kapcsán pedig javaslatot tesz a televízió és a videokazetták felhasználási lehetőségeinek részletes tanulmányban történő vizsgálatára.

Az elfogadott állásfoglalás⁴⁹ a fentiekén kívül felszólítja a tagállamokat és az intézményeket arra, hogy rámutassanak az integráció folytatásának szükségességére minden lehetséges eszközzel, különösen a fiatalság körében. Elismeri a Bizottság által a társadalom egyes rétegeinek információs igényei megismerésére tett lépéseket, és arra szólít fel, hogy a szervezett közvélemény-kutatások és az információs politika folyamatos értékelése folytatódjon. Szintén rámutat az EP az IKP reakcióideje csökkentésének szükségességére az aktuális események kommentálása során.

Bár az előző Bizottsági dokumentum mind az 1974-es, mind az 1975-ös évre kívánt szólni, az utóbbi időszakra készült egy információs program,⁵⁰ sőt még egy kiegészítő információs program⁵¹ is. Mindkét dokumentumban a megváltozott körülményekkel, elsősorban a költségvetési háttér módosulásával indokolták meg azok létrejöttét. Így a megelőző dokumentumhoz képest nem radikális változásokat, hanem az abban megjelölt témák, célcsoportok és alkalmazott eszközök továbbfejlesztését tartalmazta, valamint az együttműködés és a decentralizáció elvének megerősítését. Továbbra is fontos célcsoportnak jelöli ki a Bizottság a szakszervezeteket, tanárokat, a fiatalokat, a fogyasztókat és a politikai pártokat, de a kiegészítő program hangsúlyozza a széleskörű nyilvánosság megszólításának fontosságát – az életkoruk és fogyasztói tevékenységük mellett munkahelyükön és tágabban vett lakóhelyükön, régiójukban is.

A mindkét 1975-ös Bizottsági dokumentumot értékelő EP-jelentés⁵² pozitívan értékelte mind a Bizottság gyors lépéseit a megváltozott körülmények és költségvetési háttér kihasználására, mind az információs politika által megcélzott csoportok újradefiniálását.

⁴⁹ HL 1974 C 76 p 26-28.

⁵⁰ SEC (1975) 200

⁵¹ SEC (1975) 1084

⁵² EP Dok. 45/75, 1975

Szintén megjegyezte azt, hogy bár mindegyik Közösségi intézménynek – feladatukhoz mérten – van az információs politika művelésére alkalmas infrastruktúrája, nincs ok arra, hogy ne működjenek együtt ezen a téren. Az EP állásfoglalása⁵³ mindezt kiegészítette azzal a reménnyel, hogy a Bizottság nem marad meg a pusztán információs szolgáltatás talaján, hanem figyelembe veszi annak hatásait a nyilvánosságra és foglalkozik a Közösség imázsával is.

Az 1976-os év információs programja⁵⁴ ugyan már az Európai Parlament hamarosan bekövetkező közvetlen választásainak tudatában készült el, de arra még nem fordít különös figyelmet. A Közösségen belüli információs tevékenységek majdnem mind az előző években kialakultak folytatása: a felhasznált eszközök körében például az audiovizuális (tv, rádió, film) eszközök fontosságának hangsúlyozása, a nyomtatott kiadványok és a látogatási politika racionalizált folytatása sem újdonság. A Közösségek külkapcsolatainak változásai természetesen érintik a harmadik országok felé irányuló információs szolgáltatást. Az 1976-os információs tevékenységekről 1977-ben összefoglaló jelentés is készült, hasznosnak ítélve meg azt a kezdeményezést, hogy egyre több információs anyag szól az „utca emberének”, ugyanakkor megerősítve a célcsoportok kijelölésének bevált politikáját.⁵⁵

1977-ben az információs politikának⁵⁶ már fontos feladata az EP-választásokra való felkészítés, így nem meglepő annak kiemelése, hogy az első számú célcsoport a Közösség teljes lakossága, a széles körű nyilvánosság. A Római Szerződés aláírásának 20. évfordulója jó alkalmat biztosít az integráció eredményeinek bemutatására, a polgárok mindennapi életére gyakorolt hatásának érzékeltetésére, még akkor is, ha a folyó gazdasági válság, az infláció és munkanélküliség nem hagyható figyelmen kívül.

A Közösség valamennyi polgárának megszólítása mellett fontos szerepet kapnak a tagállami politikai csoportokkal a tagállamokban működő információs irodákon kialakított kapcsolatok, de ugyanígy kiemelt célcsoport – többek között – a vidéki, az agráriumban dolgozó lakosság is. A harmadik országokbeli információs politikában is fontos szerep jut az Európai Parlamenti választások bemutatásának, ugyanakkor megmaradnak a hagyományos célok is, mint a Közösség gazdasági partnerként való bemutatása, vagy a fejlesztési együttműködésről szóló információ biztosítása.

⁵³ HL 1975 C 128 p 12-13.

⁵⁴ SEC (1975) 4250

⁵⁵ COM (1977) 452

⁵⁶ SEC (1976) 4293

A Tindemans-jelentés alapján a Bizottság 1977-ben megvizsgálta egy Európai Alapítvány megalapításának lehetőségét.⁵⁷ Az Alapítvány célja az lett volna, hogy az európai integrációt az átlagpolgár számára is érthető, fontos projektté tegye, annak érdekében, hogy ne csak a politikai elit ismerje a tagállamok együttműködésének okát és következményeit. Ez a javaslat megállapította, hogy a Közösségek – és a Tindemans által tervezett leendő Európai Unió – nem rendelkezik olyan jelképekkel, melyek lehetővé teszik a vele való eszmei azonosulást, és egyre inkább technokrata bürokráciaként jelenik meg az emberek szemében. Közben pedig elvesznek azok az eszmék is, melyekből az integrációs projekt táplálkozott: a szolidaritás, a népek békése egymás mellett élésének és közös fejlődésének támogatása az önálló nemzeti érdekek mindenekfelettségével szemben. Az Alapítvány – részben a Közösségek által finanszírozva – a fiatalokat, a dolgozókat, a tudományos élet képviselőit szólítaná meg, számukra olyan programokat szervezve, melyek során megtapasztalhatják az európai társadalom lényegét.

1977-ben a Bizottság az információs politika megújítását szolgáló irányelveket fogadott el, egyben átalakítva a politikát működtető közösségi szerveket is. Az irányelvek célja az eddigieknél jóval szélesebb körű közönség megszólítása, elérése volt, az alkalmazandó módszerek pedig az objektív, az aktuális közösségi eseményekhez kapcsolódó kampányok szervezése,⁵⁸ valamint az összetett témák esetében is tiszta és egyszerű üzenetek megfogalmazása⁵⁹ voltak.

3.2.2.2 Az Európai Parlamenti választásoktól Maastrichtig

Az Európai Parlament első közvetlen választásaihoz természetesen célzott információs programot indított mind a Bizottság,⁶⁰ mind a Parlament,⁶¹ valamint a két intézmény egymással együttműködve.⁶² A Bizottság 1977-ben a folyó évre szóló, az 1978-as kampányt előkészítő információs programot fogadott el.⁶³ Ennek kettős célja az volt, hogy az európai polgárokat megismertesse az európai szinten hozott döntések saját életükre gyakorolt hatásával és azzal, hogyan tudják ezeket a döntéseket befolyásolni, másrészt pedig az, hogy a közösségi intézmények információt nyerjenek a polgárok attitűdjeiről és kívánságairól. A Bizottság közleménye megjegyzi, hogy az európai

⁵⁷ COM (1977) 600

⁵⁸ 11th General Report on the Activities of the European Communities, 1977. 33.

⁵⁹ COM (1979) 701

⁶⁰ COM (1977) 114 és SEC (1978) 1681 2. rész

⁶¹ EP Dok. 526/76, 1977 és HL 1977 C 57 p 29-30.

⁶² SEC (1978) 1681 1. rész

⁶³ COM (1977) 114

polgárok nem tekintik a Közösséget megoldásnak az őket érintő legsúlyosabb problémákra, viszont az Európai Parlament közvetlen választása olyan nívum, amely a polgárok és a Közösség viszonyát megváltoztathatja, hiszen először kapnak lehetőséget a szavazók arra, hogy ne csak a továbblépés kérdésében döntsenek, hanem az integráció céljait is befolyásolják. A külön információs program hatékonyságát jelentősen korlátozta a rendelkezésre álló források szűkössége, ezért a közvetlen választások kiemelt témaként szerepeltek az 1977-es éves „rendes” információs programban, a választási információs program pedig a valamennyi választó megszólítása helyett a véleményformáló, multiplikátor szervezetekre (szakmai szövetségek, civil szervezetek), és előadásokat tartó szakértőkre koncentrált.

Az Európai Parlament természetesen szintén elkezdte a felkészülést a választások előtti információs tevékenységre még 1977-ben: állásfoglalásában felszólította a Bizottságot, hogy mutassa be információs programját, valamint kijelentette, hogy ez a program nem működhet függetlenül az általános tájékoztatási programtól.

Az Európai Parlamenti választások kiemelt fontosságát mutatta az is, hogy a Bizottság és a Parlament saját információs programjaik mellett összehangolt, közös kampányt is folytatott. A majd egy éven át tartó program⁶⁴ célja az volt, hogy felhívja a figyelmet a választásokra és ezzel együtt a Közösségeknek az állampolgárok életében betöltött szerepére. A program első fele – a két intézmény egyéni információs kampányainak kiegészítéseként – azok együttműködését hangsúlyozta, többek között felállítva egy közös, közösségi szinten működő munkacsoportot, és minden tagállamban egy, Bizottság és a Parlament sajtóirodáinak vezetőiből álló csapatot is. A felhasználni kívánt eszközök között fő szerepet kapott a rádió és televízió, de kiadványokat, látogatásokat és szemináriumokat is terveztek. A hatékony tájékoztatási eszközök kialakítása érdekében a két intézmény közvélemény-kutatást is finanszírozott. Végül a kampánynak saját, a Parlamentre utaló jelképet is terveztek. Az összesen 9 ECU költségvetésű kampány terveit havi bontásban dolgozták ki az intézmények.

A Bizottság által benyújtott közös programra az Európai Parlament nem annyira tartalmában reagált,⁶⁵ mint röviden és hangsúlyosan kijelentette, hogy az abban tervbe vett információs tevékenységek költségvetési forrásai teljesen elégtelenek a 180 millió választópolgár megszólításához. Ennek megfelelően részint felszabadította az előző

⁶⁴ SEC (1978) 1681 1. rész

⁶⁵ EP Dok. 93/77, 1977 és HL 1977 C 133 p 35-36.

évben e célból zárolt összeget a Bizottság felhasználására, részint felszólította a Bizottságot, hogy az új helyzetnek megfelelően készítsen új tervet, mely részletezi a folytatandó kampánynak nemcsak első lépéseit, hanem teljességét is.

A választásokra készült, célzott kampány mellett az 1978-as⁶⁶ és az 1979-es⁶⁷ évekre is készített a Bizottság éves információs programot. Az 1978 információs tevékenységeit leíró dokumentum a szélesebb körű nyilvánosság elérését tűzte ki célul, elsősorban annak fényében, hogy – különösen az új tagállamokban – jelentősen csökkent a tagságot támogatók aránya a néhány évvel azelőtti számokhoz képest. A tömegtájékoztatás eszközei, a tagállamokban működő televízió- és rádióadók jelentenék a kulcsot a politikai elit körébe nem tartozó tömegek megszólításához – természetesen a sajtószabadság eszméjének sérülése nélkül. A Bizottság említést tesz az 1977-ben Brüsszelben kialakított TV-adásra alkalmas stúdiójáról, mely lehetőséget biztosít élő interjúk készítésére is. A rádióadókkal a tagállamokban működő sajtóirodáknak kell szorosabbra fűzniük a kapcsolatot, de szükség van a kifejezetten a helyi témákat tárgyaló, a rádióknak megfelelő információs anyagok készítésére is. A nyomtatott sajtó képviselőit a továbbra is működő napi sajtótájékoztató mellett olyan információs anyagok készítésével szólítják meg, melyek a populárisabb lapokban is helyet kaphatnak. Szintén tervbe vette a Bizottság civil szervezetek és szövetségek megszólítását, valamint több audiovizuális tájékoztató anyag előállítását.

1977 az információs szolgáltatás szervezetében is változásokat hozott: a Szóvivői Szolgálat és az Információs Főigazgatóság a szorosabb együttműködés érdekében a Bizottság elnöke alá került. Egyes, kiemelten fontos témák információs programjának kialakításához külön munkacsoportok (task force) alakulnak a biztosok vagy főigazgatók bevonásával, és e témákhoz részletes akciótervet dolgoznak ki. Az 1978-as információs program végül az oktatás (az Európai Tanulmányi Központok) és a harmadik államokban folytatandó információs tevékenység fontosságát is hangsúlyozta.

Az 1979-es év információs tevékenységének természetesen az Európai Parlamenti választások álltak az egyik fókuszpontjában, folytatva ugyanakkor a szélesebb közönség elérése érdekében tett lépéseket. A másik kiemelt szempont a harmadik államokbeli információs szolgáltatás, különösen a tagállami státus felé haladó spanyol és portugál tájékoztatási irodák megnyitása volt; szintén említést kaptak a lomói egyezmény

⁶⁶ SEC (1977) 4389

⁶⁷ COM (1979) 64

aláírásával új helyzetbe került ACP államok. Az éves információs program utal a Parlamenttel együttműködve folytatott, a politikai pártoktól független információs kampányra, de arra is, hogy a szokásos tájékoztatási tevékenységeket is tovább kell vinni. Felmerült annak szükségessége, hogy a nagyobb tagállamokban ne csak a fővárosban legyen a Bizottságnak tájékoztatási / sajtóirodája, hanem regionális központokban is alakuljanak ilyenek, vagy mobil tájékoztatási pontokat alakítsanak ki.

Az 1980-as év információs programja⁶⁸ már az első EP-választások eredményeinek és tanulságainak ismeretében készült, abból a nézőpontból kiindulva, hogy ezen az eseményen a Közösségekkel kapcsolatos jelentős információhiányra és a Közösségek népszerűségének csökkenésére derült fény. A program másik jelentős motivációja a harmadik országokbeli információs szolgáltatás szükségességének növekedése volt: az előző évben is említett csatlakozó országok és ACP államok mellett Törökország, az EFTA államok és Latin-Amerika is kiemelt célpontként szerepel a felsorolásban. Ez utóbbi elem azonban háttérbe szorul a tagállamokban végzendő munka mögött; a rendelkezésre álló források szűkössége pedig mind a tájékoztatás témái, mind közönsége körében azt igényelte, hogy alaposan átgondolt prioritások, célcsoportok kerüljenek meghatározásra – összhangban az 1977-ben megfogalmazott információs irányelvekkel.

Az információs program beszámol a Bizottságon belüli szervezeti változásokról: a Média Igazgatóság létrejöttéről, mely alá tartozik a szóvivői szolgálat és a tv/rádió és audiovizuális osztály is. A másik fontos változás az éves költségvetés egy részének fenntartása a prioritásos információs témák számára, a harmadik pedig az egyes Főigazgatóságok szervezetén belül információs felelősök kijelölése az Információs Főigazgatósággal való kapcsolattartás és szakmai tájékoztatás feladatával.

A tájékoztatás fő témáiként 1980-ban a Közösség, mint a közös problémák megoldásáért együtt dolgozó államok képe mellett még a közös agrárpolitikát és a közösségi költségvetést jelölték ki. Célcsoportként szerepeltek a tagállami médiában dolgozók, valamint a politikai döntéshozók, különös figyelemmel a frissen megválasztott EP-képviselőkre. A felhasznált eszközök felsorolásában figyelmet érdemel a Bizottság azon szándéka, hogy a tagállamokban működő információs irodák számát növelje, lehetővé téve a regionális szintű működést.

⁶⁸ COM (1979) 701

1980 decemberében készült el az Európai Parlamentnek szánt Schall-jelentés,⁶⁹ mely az Európai Közösség, a Bizottság és a Parlament információs politikáját hosszú idő után újra részletesen vizsgálta. A jelentést előkészítő bizottság az első közvetlen EP-választásokat olyan fordulópontnak tekintette az integráció történetében, mely jó alapot ad arra, hogy az információs tevékenységekről részletekbe menő, összefoglaló igényű dokumentum készüljön a Parlamenti képviselők számára. A választások abból a szempontból is újdonságot hoztak a Közösség tájékoztatási munkájába, hogy az a helyzet, ami az integráció első két évtizede alatt természetesnek tűnt, mégpedig a Bizottság szinte kizárólagos szerepe a tájékoztatásban, megváltozott, hiszen a közvetlenül választott Európai Parlament átveheti a polgárok által legismertebb, a Közösséget legjobban megtestesítő intézmény szerepét, és ezzel az információs politikai feladatok egy részét is.

A jelentés a Bizottság információs tevékenységének bemutatásával, elemzésével és értékelésével folytatódik: itt a legfontosabb kritika – ami természetesen az információs politika működésének egészére vonatkozik – a rendelkezésre álló költségvetési források aránytalanul alacsony volta a feladathoz képest. A jelentés javasolja, hogy a Bizottság és a Parlament együtt próbálja elérni a Tanács európaibb érzelmű tagjainak megszólításával ennek a helyzetnek a javítását; addig viszont az információs tevékenységeket kell a lehetőségekhez méretezni, így például zsákutcának nyilvánítja a Parlament a decentralizációs törekvéseket az IKP terén.

Az Európai Parlament tájékoztatási politikájára rátérve a jelentés fontosnak tartja azt megerősíteni, hogy az EP, mint minden más parlament, a „saját maga szóvivője”, tagjai a dolgok természete folytán kell, hogy kommunikáljanak választóikkal. Ugyanakkor az Európai Parlament információs szolgálatának fontos feladata, hogy az európai polgárokkal megismertesse, mit, hogyan és miért tesz az EP, anélkül, hogy az óhatatlanul is valamelyik politikai iránynak kedvező döntések indoklásában részletekbe bocsátkozna. Az EP „médiaképességének” nehézségei között sorolja fel a három székhelyen való működést, és a tárgyalt ügyek nagy részének technikai témáját is.

A Schall-jelentés nyomán elfogadott EP-állásfoglalás⁷⁰ a Bizottság információért felelős szervezetében történt változások közül üdvözli a centralizáció irányába haladókat, és hangsúlyozza a képzett munkaerő fontosságát e területen is. Megerősíti a tagállamokban

⁶⁹ EP Dok. 1-596/80, 1980

⁷⁰ HL 1981 C 28 p 73-81.

működő információs irodák fontosságát. Az információs politika célcsoportjai közül a tanárok, iskolák és felsőoktatási intézmények mellett kiemeli a nőekkel való kapcsolat kialakításának fontosságát. Javaslatot tesz többfajta, az Európai Parlament működését bemutató kiadvány megjelentetésére és számos más, az EP ismertségét növelő lépésre is. Végül a jelentés tartalmában is megjelenő finanszírozási hiányosságokra is felhívja a figyelmet.

Az 1981-ben kiadott, az információs politika céljait és eszközeit meghatározó dokumentumában⁷¹ a Bizottság hangsúlyozta azt, hogy a Közösségek válságát, beleértve a népszerűség folyamatos és egyes tagállamok, valamint Görögország esetében drasztikus csökkenését csak hiteles, a problémákra választ adó közösségi politikák tudják megoldani, az információs politika önmagában nem. Ugyanakkor a bűnbakként beállított Bizottságnak a Közösségek és saját szerepét is védenie kell, bemutatva az integráció fejlesztésének szükségességét, az elért eredményeket, a közös megoldásokat az aktuális nehézségekre, végül a Közösség jövőjéről alkotott képét is. A hatékony információs politika érdekében a Bizottság az aktuális eseményekről való beszámolásra, a Bizottság éves programjában meghatározott témák kiemelt kezelésére, egyes országok (azon tagállamok, tagjelöltek és harmadik államok, ahol a legfontosabb a beavatkozás) megcélzására építi az éves tevékenységét. Ezen kívül a célközönség (elsősorban a lehető legtágabb körű nyilvánosság, másodsorban a politikai véleményformálók) meghatározása, és az őket legkönnyebben elérő eszközök (média, kiadványok) kijelölése képezett fontos elemet. A program beszámol arról is, hogy a korábbi években tervezett, az információs politika decentralizálását lehetővé tevő intézkedések nem valósultak meg: a tagállamokban nem alakultak új információs irodák, és a Bizottság harmadik országokban megnyíló, új delegációi mellé sem rendeltek ilyen szervet. Végül csökkent az információra fordítható költségvetési keret is.

A Bizottság még 1982-ben is készített – a cím szerint – egyetlen évre szóló információs programot:⁷² a szöveg azonban már az 1980-as években folytatandó információs politikáról beszél. Ennek, a program szerint, tükröznie kell a Közösség működésében bekövetkezett változásokat: a gazdasági válság okozta, megoldásra váró, és a nemzetek közötti konfliktust szító problémákat ugyanúgy, mint az Eurobarometer felmérésekben is látszó elégedetlenséget és integrációellenességet. Szintén figyelembe kell venni a

⁷¹ COM (1981) 116

⁷² COM (1982) 3

tömegtájékoztatás által generált információözönt, melyben elveszik a Közösség működéséről szóló, összetett és árnyalt üzenet. Nem lehet csak az integráció pozitív oldalát bemutatni: a kritikák meghallgatására is figyelni kell. Végül az Európai Parlament választási kampányai jelentős mobilizációra adhatnak lehetőséget.

A közvetítendő üzenet fontos része a közösségi döntéshozatali és konfliktusfeloldási módszer bemutatása, valamint a jogos kétségekre adott válaszok és a tagállamok és a Közösség közti felelősség megfelelő megosztása a gondokért. Szintén fontos üzenet, hogy a Közösség fennmarad, hiszen a nemzeti szinten túlmutató problémákra nincs alternatív megoldás. Vissza kell nyerni az elismerést azokért a közösségi intézkedésekért, melyek a mindennapi életben az állampolgárokat védik, de amelyeket nem azonosítanak az EK-val; be kell mutatni nemcsak a mérhető, hanem a minőségi változást hozó (pl. fogyasztóvédelem, versenypolitika) eredményeket is.

Mindezeket az üzeneteket – a multiplikátorokat megszólító, közvetett módszer mellett – közvetlenül tervezi eljuttatni a köznyilvánossághoz a program. Ebben a tömegtájékoztatási eszközök felhasználása, a decentralizált, regionális vagy helyi szinten működő rádiókat, televíziókat információval ellátó politika segíthet leginkább. Különösen fontos a fiatalok megszólítása: a magas munkanélküliségi mutatók miatti kétségeik meghallgatása és a válaszok megfogalmazása; a fiatalok európai identitásának erősítése az oktatási programok támogatásával. Az Eurobarometer felmérések fontos szerepet kapnak abban, hogy az állampolgárok véleményéhez igazíthassa a Bizottság a saját tevékenységét.

Az egyre csökkenő költségvetési források az alkalmazott információs eszközök felülvizsgálatát teszik szükségessé: egyes publikációk megszüntetését, a látogatási politika kiemelt célcsoportjainak meghatározását, valamint a rádió és televízió felhasználásának javítását.

Ez utóbbi eszközök felhasználásáról szólt az Európai Parlament következő állásfoglalása.⁷³ A rádió- és televíziós közvetítések új technológiai fejleményei, különösen a műholdas műsorszórás lehetővé teszi azt is, hogy létrejöjjön egy európai televíziós csatorna. A Parlament az európai identitás kialakítása és megerősítése érdekében tartja rendkívül fontosnak, hogy legyen egy, kifejezetten az európai szintű

⁷³ EP Dok. 1-1013/81, 1982 és HL 1982 C 87 p 110-112.

ügyekkel, kultúrával, szórakoztatással, hírekkel foglalkozó, valamennyi tagállamban fogható és valamennyi hivatalos nyelven elérhető tv-csatorna.

Az 1984-es Európai Parlamenti választásokra készülve az EP több, az információs politikával kapcsolatos dokumentumot fogadott el. Ezek közül az első⁷⁴ kifejezetten a választások rádiós megjelenítéséről szólt, amelyre félretett összeget az 1979-es választások során nem teljesen használták fel. A második⁷⁵ pedig kifejezetten az 1984-es közvetlen választások információs politikája címet viselte. Ez utóbbi aggódva veszi tudomásul az Európa iránti csökkenő érdeklődést a médiában, és rendkívüli jelentőségűnek tartja a második közvetlen választásokat az Európai Parlament demokratikus legitimációs funkciójának megerősítésében. Az EP fontosnak tartotta, hogy a politikai pártok kampányai mellett legyen egy független, kifejezetten a Parlament szerepére koncentráló európai információs tevékenység is, melynek különleges feladata megszólítani a nőket és fiatalokat, mint alulinformált csoportokat. A Parlament azt is kijelentette, hogy a folyamatosan működő, általános információs tevékenységek forrásainak átcsoportosításával azonnal meg kell kezdeni a választásokról való tájékoztatást, valamint, hogy a külön kampány finanszírozásánál az 1979-ben erre rendelkezésre álló összegén kívül figyelembe kell venni az azóta történt bővülést, valamint az inflációt is. A felhasználandó eszközök között a tömegmédiát és a multiplikátorként szolgáló politikai csoportokat említi az állásfoglalás, a decentralizáció elvének megjelölésével.

A választások után sem hagyott fel az EP az információs politika tárgyalásával: 1986-ban több jelentést⁷⁶ és javaslatot⁷⁷ nyújtottak be a témában, melyek alapján 1987-ben fogadta el a Parlament állásfoglalását⁷⁸ a Közösség információs politikájáról. Ezek a dokumentumok abból indulnak ki, hogy az európai információs politika helyzete jelentősen megváltozott az előzően arról az EP számára készült összefoglaló jelentések óta, és annak más pontról kell kiindulnia, mint a megelőző évtizedekben: nincs meg ugyanis sem a bizalom, sem az érdeklődés az európai integráció iránt a nagyközönségben. Az információs politika fő célja így az kell, hogy legyen, hogy az európai népek közti különbségek ellenére lerombolja azok elszigeteltségét, és

⁷⁴ EP Dok. 1-773/82, 1977

⁷⁵ EP Dok. 1-1058/82, 1983 és HL 1983 C 68 p 108-112.

⁷⁶ EP Dok. A 2-111/86, 1986

⁷⁷ EP Dok. 2-1264/84, 1985; EP Dok. 2-599/85, 1985; EP Dok. B 2-737/85, 1985; EP Dok. B 2-38/86, 1986

⁷⁸ HL 1987 C 7 p 111-114.

megjelenítse az európai kultúrát (ahogy az amerikai kultúrát megjelenítik – például – az amerikai filmek az egész világ számára). A létező információs politika hibája, hogy csak információt közvetít és nem üzenetet: az Európai Közösségnek – a Parlamentet is beleértve – kommunikációs politikát kell folytatnia, mely felkelti azok érdeklődését is, akik most nem vesznek részt gondolati síkon sem a Közösségi politikákban. Ez azonban a tagállami kormányok aktív részvételét is igényli, a Közösség szerepének növekedésével együtt. Az állásfoglalás ezeken az elveken kívül hangsúlyozza a közvélemény-kutatások szükségességét a visszajelzések megismerése érdekében, valamint a decentralizált, az egyes országok sajátos igényeihez igazított információs szolgáltatást.

A nyolcvanas évek közepének „szünete”⁷⁹ után az Egységes Európai Okmány, valamint az Európai Uniót, a belső piacot, az uniós polgárok szabad mozgását előkészítő lendülete hozta vissza – 1988-tól 1992-ig – az éves Bizottsági információs programok, tematikai és célközönségi prioritások elfogadását. Ezen évek programjainak⁸⁰ fókuszában természetesen az 1992-es tervek álltak: a határok nélküli Európa, a polgárok Európája, a közös agrárpolitika reformja, a szociális Európa eszméje, valamint az integráció külkapcsolatai. A kiemelt információs témák között megjelennek azonban a német újraegyesítés, vagy a kelet-európai államokban zajló politikai átalakulás is. A tájékoztatás megvalósításában pedig egyre gyakoribb a kommunikációra, a kétirányú információáramlásra való utalás. Az ebben az időszakban elfogadott más dokumentumok közül különösen fontos kiemelni a Bizottságnak az Adonnino-jelentések alapján kialakított, az európai polgárság és identitás eszméjét magáévá tevő, a polgárok informálásának szükségességét hangsúlyozó Polgárok Európája közleményét.⁸¹

Az Európai Parlament következő, információs politikával kapcsolatos lépése⁸² annak finanszírozását, pontosabban a rendelkezésre álló források felhasználásának hatékonyságát vizsgálta. Ebben az állásfoglalásában a Parlament kritizálja a Bizottságban folyó információs munka koordinátlanságát, az egyes Főigazgatóságok tevékenységét ugyanis nem fogja össze közös program, hanem azok egymástól nagyrészt függetlenül zajlanak. Szintén kritikát fogalmaz meg a Parlament az információközvetítésre

⁷⁹ egy Európai Parlamenti állásfoglalás hivatkozik a SEC(1985) 872 számú dokumentumra, mint a Közösségek információs politikájának 1985 és 88 közötti időszakát rendező, de ezt a programot az Európai Bizottság archívumában nem találták meg, valószínű nem létezett ilyen

⁸⁰ SEC (1988) 652, SEC (1989) 103, SEC (1989) 367, SEC (1990) 418, SEC (1990) 1552, SEC (1991) 320, SEC (1991) 1969

⁸¹ COM (1988) 331

⁸² EP Dok. A2-0296/88, 1988 és HL 1989 C 47 p 142-144.

felhasznált eszközök megfelelősége előzetes vizsgálatának hiánya miatt. Ugyanakkor elismeri a Bizottságnak a helyzet racionalizálására tett lépéseit, és azok folytatására szólít fel, valamint arra, hogy a Bizottság évente nyújtson be jelentést a Parlamentnek az információs költségvetési tételekről a következő évre vonatkozóan, valamint a megelőző évben felhasznált összegekről, függetlenül attól, hogy melyik Főigazgatóságnál történt a felhasználás.

Az integráció fejlődése hatással volt a Bizottság információs infrastruktúrájára is: 1989-ben a tagállami információs irodák átszervezésére, szerepük újradefiniálására⁸³ került sor, ez a folyamat pedig 1990-ben is folytatódott.⁸⁴ A decentralizált működés elvének kimondása mellett fontos döntés született a különböző tagállamokban más-más néven működő képviseletek funkciójáról: a politikai képviselet biztosítása melletti információs szerepről, a médiával fenntartandó kapcsolatokról és az információs hálózatok irányításáról is.

A kilencvenes évek elején a Bizottság információs politikája egy sajátos, a Közösség jövője szempontjából különösen fontos csoport, a fiatalság felé fordult. A több éven át folyó előkészítő munka első eredménye egy bizottsági közleményben⁸⁵ testesült meg, mely a fiatalság informálását tűzte ki célul a fejlődő, átalakuló, és az egyes polgároknak egyre több lehetőséget kínáló Közösségekről, a kialakuló belső piacról. Az ennek érdekében megindítandó információs kampánynak lehetőséget kell adnia az európai, nemzeti és regionális politikai élmények összemérésére, de arra is, hogy a fiatalokat tömörítő szervezetekkel folytatott párbeszédben őket teljes értékű állampolgárokként kezeljék.

A közlemény alapos felmérést mutatott be a fiatalokat, ezen belül a 15-25 év közötti korosztályt és a 15 év alattiakat elérni képes információforrásokról: a fiataloknak kialakított információs központokról, az őket tömörítő szervezetekről, a tanárokról, az audiovizuális és a nyomtatott médiáról. A fiataloknak a tagállamokkal együttműködve szolgáltatott információ témája a mobilitási lehetőségek, valamint a mindennapi életüket, érdeklődési köreiket érintő közösségi tevékenységek lennének. Eszközeiként a Bizottság az európai információs struktúrák fejlesztését, a szakértők közti tapasztalatcsere lehetővé tételét, az európai polgárság ideájának terjesztését, a működő információs politika

⁸³ SEC (1989) 662

⁸⁴ SEC (1990) 1646

⁸⁵ SEC (1991) 1010

hiányainak azonosítását és betöltését és az európai szintű információcserét lehetővé tevő együttműködést sorolta fel.

1992-ben a Bizottság az előző dokumentum alapján egy, a 25 év alatti, a tagállamokban élő, tanuló, dolgozó, vagy munkát kereső fiatalokat, mint kiemelten fontos csoportot megszólító akciótervet fogadott el.⁸⁶ Ebben a Közösség és a fiatalság kapcsolatának kritikus pontjaként jelölte meg a fiatalok informálását, és azt, hogy szükségleteiket figyelembe vegyék a közösségi politikák kialakításánál. Ezért a Bizottság javaslatot tesz egy 1993-tól végrehajtandó, a globális információs tervbe illeszkedő fiataloknak szóló akcióterv elfogadására, a következő alapelvek szerint: a polgárok Európájának kialakítását és a fiatalok mobilitását kell elősegíteni, a szubszidiaritás elvének alkalmazásával kiegészíteni a tagállami programokat, a fiatalság és a tagállamok számára egyaránt hasznos információt kell közölni (az integráció története, működése, uniós polgárság), felhasználva a már létező információs hálózatokat, csatornákat. Az akcióterv négy csoportba osztotta a konkrét megteendő lépéseket: a működő információs projektek támogatása, egy decentralizált európai adatbázis kialakítása, a fiatalság informálása körében dolgozók közti kapcsolatok kialakítása, és a fiatalokat közvetlenül megszólító tevékenységek, mint a kiadványok és tananyagok terjesztése, vagy versenyek szervezése.

3.2.2.3 Maastrichttől az Alkotmányszerződés bukásáig

A De Clercq jelentés

Az 1992-ben, a Maastrichti Szerződés ratifikálása kapcsán felmerült nehézségek rávilágítottak arra, hogy az európai polgárok hagyományos pozitív viszonya az európai integráció ügyéhez törést szenvedett. A dán és francia népszavazások eredményei, és különösen annak kiemelése után, hogy a polgárokkal való kommunikáció hiánya jelentős hatással volt ezek eredményére, mind a Bizottság, mind a Parlament vizsgálatot indított az információs politika hatékonyságának növelése érdekében.

Az Európai Bizottság által kezdeményezett és felhasznált, 1993 márciusában elkészült elemzést⁸⁷ nagyrészt független szakértők készítették, Willy De Clercq, európai parlamenti képviselő vezetésével. Kitzűzött céljuk nemcsak az információs és kommunikációs politika terén működő nemzeti és európai szintű tevékenységek felmérése, ezek értékelése, hanem a jövőre nézve javaslatok tétele is volt.

⁸⁶ COM (1992) 297

⁸⁷ De Clercq, W: Reflection on information and communication policy of the European Community. Report by the Group of Experts chaired by Mr. Willy De Clercq, Member of the European Parliament. March 1993.

Az aktuális helyzet megítélésében a jelentés az európai integráció kríziséről, a közvélemény megosztottságáról és félelméről és a kommunikáció elégtelen voltáról ír. Ennek okai az, hogy nem a megfelelő „terméket” próbálják meg „eladni” a polgároknak (a Maastrichti Szerződés helyett maga az EK/EU a fontos), a stratégiai irányítás hiánya, az elvont üzenetek, a hiányzó kommunikációs szervezet és anyagi háttér és a korábbi tervek (pl. az Adoninno-jelentés egyes pontjai) valóra váltásának elmaradása.

A jelentés több problémát azonosított a kommunikáció terén: megoldásait is összetetten tartalmazta, az elméleti változások, a kommunikáció céljai mellett kitért a gyakorlati megvalósítás számos kisebb-nagyobb pontjára is. A jelentés szerint a kommunikációs politika célja egyértelműen az kell, hogy legyen, hogy az Európai Uniót jobban ismerjék és elfogadják az uniós polgárok: ehhez pedig csak olyan kommunikáció vezethet, ami azt közvetíti, hogy mi az integráció személyesen észlelhető előnye. Ennek eléréséhez változtatni kell a kommunikáció által használt nyelvezeten, annak szervezeti-vezetési hátterén, az európai intézmények médiakapcsolatain, az uniós információkat nemzeti szinten közvetítők attitűdjén és a kommunikációra szánt forrásokon. A szakértői csoport javaslatot tett a nők, a fiatalok, az újságírók, az üzletemberek és a politikusok és tisztviselők célzott megszólítására.

Az alkalmazandó módszerek felsorolásában első helyet kapott az integráció előnyeinek azonosítása, majd ezt követték az intézmények és az integráció tudatos megkülönböztetése, az Európai Unió a marketingből ismert „pozicionálása”, elhelyezése a „versenytársakkal” szemben, az együtt dolgozás – főleg a bűnbakkeresés megszüntetése, az érthető nyelvezet és a megfelelő kommunikációs eszközök használata. Végül a külső szakértők bevonása, a Bizottságon belül egy Kommunikációs Iroda felállítása és ezzel együtt az intézményekkel és a tagállamokkal való együttműködés jobb szervezése, valamint a finanszírozás javítása és annak hatékonyabb felhasználása zárja a módszertani javaslatok sorát.

A konkrét cselekvésről szóló javaslatok számos kisebb-nagyobb tervet tartalmaztak az Unió jelmondatának elfogadásától és az uniós zászló használati módjaitól a közvélemény-kutatások alkalmazásán és egyes célcsoportok közvetlen megszólításán keresztül a nemzeti kampányok társfinanszírozásáig és a hatékonyabb médiakapcsolatokig. Zárásképpen a jelentés szervezeti változtatásokra is javaslatot tett: ilyen volt a régióként kiépítendő információs pont, telefon- és faxszám, ahol az integrációval kapcsolatos bármely kérdésre választ kaphatnának a helyi polgárok, a

szóvivői szolgálat felelősségi köreinek meghatározása és a Bizottság és Parlament tagállami tájékoztatási irodái szerepének bővítése.

Information, communication, openness

Az első Maastricht utáni programcsomag⁸⁸ az információs és kommunikációs politikáról João de Deus Pinheiro, az akkori DG X (Information, Communication, Culture and Audiovisual Media) biztosának gondozásában látott napvilágot. A kiindulópontja az volt, hogy a Közösség a továbbiakban nem számíthat automatikus legitimációra, és a következő évek feladatai (egységes piac, 1994-es Európai Parlamenti választások, bővítés, új kormányközi konferencia) megkövetelik a Bizottságtól az egységes információs politikát. Az „információs deficit része lett a demokráciadeficitnek”.⁸⁹

E 1993-ban és 94-ben megjelenő bizottsági kezdeményezések kiterjedtek az információs politika legtöbb területére (stratégia, végrehajtás, intézményrendszer, közvéleménykutatások, média, információs hálózatok, külső információ, stb.), valamint az információs szabadság, transzparencia⁹⁰ területére is.

A Bizottság információs és kommunikációs politikáját újratervező közleményben Pinheiro biztos a problémák két nagyobb csoportjára mutatott rá: részint a Bizottság hatáskörén kívül eső tényekre, mint az, hogy a kommunikációnak egy többnyelvű, multikulturális társadalomban kell folynia, az információs szolgáltató intézmények magas száma, a Bizottság által gondozott politikák összetett volta, vagy a társadalmi-gazdasági problémák, amelyekért túlságosan könnyű a Közösséget felelőssé tenni. A másik oldalon állnak a Bizottság szervezetén belül felmerülő, az általa befolyásolható tényezők: a koordinált kommunikációs stratégia hiánya, az ebből gyakran következő nagy mennyiségű, de alacsony minőségű információ, az, hogy az IKP nincs megbecsülve az intézményben és nem profi személyzet végzi azt. Végül az elérendő közönséget és a nekik hiányzó információt sem ismeri a Bizottság; az elérhető információ gyakran tele van eurozsargonnal, a Bizottság pedig nem használja ki kellőképpen a modern technológiát.

⁸⁸ A több COM és SEC dokumentumból álló program egyes elemei közti összefüggést az is mutatja, hogy közös kiadványban is megjelentették azokat: Information, communication, openness. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1994

⁸⁹ SEC (1993) 916

⁹⁰ COM (1993) 191, COM (1993) 258

Az ezekre a problémákra kínált új megközelítésű megoldás a következő elvekre épül: az információnak teljesnek, egyszerűnek, könnyen elérhetőnek és érthetőnek kell lennie; az IKP releváns kell hogy legyen, az azonosított közönségek igényeihez alkalmazkodva; a sok információforrás között egyeztetésre és koherens megközelítésre van szükség. Az alapelveknek megfelelően a Bizottság belső szervezetében és működésében is szükségesek változások: a Bizottság havonta jelentéseket kap a tagállamok politikai-társadalmi helyzetéről, a biztosok együtt pedig meghatározzák az IKP politikai prioritásait. Az információs politikáért felelős biztos szükség szerint tájékoztatja a médiát a Közösség általános kérdéseiről, valamennyi biztos gyakrabban rendez sajtókonferenciát a saját felelősségi területei témájában, végül a szóvivői szolgálat szoros kapcsolatot tart fenn a DG X-vel. Az információért felelős biztos támogatására stratégiai csoportot hoznak létre a Bizottság Főtitkárának, a szóvivőnek és az Bizottság elnöki kabinetje egy tagjának részvételével. A DG X vezetésével és minden Főigazgatóság részvételével a koherens információért felelős irányító bizottság (Steering Committee) jön létre. A közlemény pontosan meghatározza a DG X, a többi Főigazgatóság, a tagállamokban működő Képviseltek és tájékoztatási hálózatok feladatait is. Végül évente kétszer ülésező „Felhasználói Tanács” jön létre a média és különféle társadalmi-gazdasági csoportok képviselőiből, hogy az információt felhasználók nézőpontját képviselje.⁹¹

A következő lépés a DG X szervezeti reformja volt,⁹² mely az IKP, a kommunikáció eszközei és az audiovizuális politika / kulturális politika hármasság felelősségi körnek megfelelően történt; átvette továbbá a DG X a személyzeti ügyekkel foglalkozó Főigazgatóságtól (DG IX) a tagállami Képviselteken és információs irodákon dolgozó személyzet irányítását. A DG X kidolgozott egy, az információs és kommunikációs politikáról szóló közlemény alapján minden jogalkotási javaslatához csatolandó információs terv elkészítését segítő listát is.⁹³

Új stratégia született a Közösség tagállamaiban élők politikai nézeteinek, a Közösséggel szemben táplált érzelmeinek méréséről, valamint a mért adatok felhasználásáról is.⁹⁴ A létező eszközök (a rendszeres Standard Eurobarometer és a célzott Flash Eurobarometer) kibővítése mellett a közlemény havi rendszerességgel végzett mini-felmérésekre és

⁹¹ ennek szervezetéről és működéséről a SEC (1994) 114 sz. közleményben rendelkezett a Bizottság

⁹² SEC (1993) 1662

⁹³ SEC (1993) 1248

⁹⁴ SEC (1993) 1246

évente egy-két, a Közösségben politikai vezéreként működő személyek véleményét összegző mérésekre is bejelentette az igényét Pinheiro, utalva arra is, hogy a DG X – fent említett – átszervezése új elemzési – tanácsadási képességek bevonására is kiterjed.

Az audiovizuális média szerepének kiemelkedő volta annak jelentős információs eszközként való kezelését tette szükségessé: ez a következő közlemény⁹⁵ tárgya. A Bizottságnak lépést kell tartania a fejlődő technológiával, és a különböző célcsoportok érdeklődésének megfelelő, azonnal átadható információs anyagokat kell készítenie; szintén szükséges a Közösségekről a médiában megjelenő hírek figyelése és elemzése.

A változások nem hagyták érintetlenül a Bizottság által működtetett információs hálózatokat sem.⁹⁶ A róluk szóló dokumentum hangsúlyozta, hogy a Bizottsághoz valamilyen formában kötődő 54(!) különböző hálózat azért nagyon hatékony információkövetítő, mert a decentralizáció következtében a felhasználók – akik már eleve érdeklődnek az Európai Közösség valamely aspektusa iránt – a számukra ismerős helyszínen és akár szervezetnél kapnak Európáról szóló tájékoztatást. A helyi cselekvésben a hálózatok tagjai még a Képviselőtestületnél is jobb helyzetben vannak. Ennek ellenére a Bizottság szükségesnek látta a hálózatok terén is a koherens hozzáállást: a Bizottság egyes egységeinek össze kell hangolniuk ez irányú tevékenységüket, már csak azért is, hogy a földrajzi lefedettségben ne legyenek nagy egyenlőtleniségek. Szintén fontos – az átfedések elkerülése végett – az egyes hálózatok céljának pontos meghatározása.

A következő lépés a Bizottság Képviselőtestületei (Irodák) feladatainak újrafogalmazása⁹⁷ volt: ez, több, ebben az időszakban elfogadott dokumentummal ellentétben, egy már évek óta tartó folyamatra⁹⁸ támaszkodhatott. Az Irodák négy fontos funkciója a meghallgatás és monitoring illetve ezek eredményeinek továbbítása a Bizottsághoz, a kommunikáció (információk közvetítése az EK-tól a tagállamok felé), az Európáról szóló viták erősítése és a koordináció. Ezek mellett természetesen megmarad a tájékoztatási feladat, melyet az Irodák már régóta ellátnak: ennek keretein belül pedig együtt kell működniük a tagállami és regionális hatóságokkal, valamint a többi Közösségi intézménnyel is.

⁹⁵ SEC (1994) 415

⁹⁶ SEC (1994) 488

⁹⁷ SEC (1994) 80

⁹⁸ SEC (1989) 662, SEC (1990) 1646

Végül a 93-94-es IKP programcsomag kitért a Közösség határain kívüli tájékoztatásra,⁹⁹ a Bizottság szervezetén belüli információáramlás biztosítására¹⁰⁰ és a Bizottság látogatási politikájának átgondolására¹⁰¹ is. A másodikként említett dokumentum szerint a Bizottság tisztviselőinek motiváltsága, az, hogy ismerjék és magukénak érezzék a Közösség céljait, rendkívül fontos ahhoz, hogy a külső kommunikációban hatékonyan képviseljék az EK álláspontját. Ehhez viszont a Bizottságon belüli kommunikációt, valamint a tisztviselők képzését is javítani kell. A látogatási politika, mivel fontos PR-eszköznek bizonyult, szintén megérdemli, hogy a véletlenszerű és néha előkészítetlen alkalmak sorozata helyett éves terv alapján, jól szervezeten működjön, kihasználva annak lehetőségét is, hogy a látogatókat utólag is meg lehet keresni. Ehhez ismét a Bizottságon belüli és intézményközi együttműködés és az érdeklődő polgárok igényeinek figyelembe vétele szükséges.

A PRINCE program

A PRINCE (Priority Information for the Citizens of Europe) programot 1995-ben hozták létre a célból, hogy összefogja az EU-költségvetésből finanszírozott, prioritást élvező tájékoztatási területeket. A program a partnerség elvére épül: az e költségvetési pontból finanszírozott információs tevékenységek az intézmények és a tagállami hatóságok és civil szervezetek együttes munkájával válnak valóra. A PRINCE információs kampányok célja az Unió előnyeiről és az előtte álló kihívásokról való tájékoztatás.¹⁰²

Szintén a PRINCE program keretében alakították ki a máig működő Intézményközi Tájékoztatási Csoportot (Interinstitutional Group on Information, IGI). Ez a Bizottság és a Európai Parlament által delegált tagokból állt fel, a két intézmény közös elnökletével.

A PRINCE program három nagyobb kampánytémával indult:

- *Citizens First/Citoyens d'Europe*, mely a belső piacból következő jogokat és lehetőségeket tárgyalta,
- *Building Europe Together*, az Amszterdami Szerződés megismertetése,

⁹⁹ SEC (1994) 82

¹⁰⁰ SEC (1993) 1913

¹⁰¹ SEC (1994) 551

¹⁰²

http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?id=74&ftuId=FTU_4.17.7.html&language=en

- *Euro - the Single Currency*, amely a közös valuta bevezetéséről, 2002-ig tartó szülő kampányok¹⁰³ megalapozását jelentette.

Mindhárom téma kampánya a nemzeti médiában folytatott fizetett és „társadalmi célú” hirdetésekkel, saját weboldallal és nyomtatott anyagok terjesztésével működött. A Citizens First témához ezen felül létrehoztak egy 11 nyelven működő, valamennyi tagállamból ingyenesen hívható telefonos információs vonalat is: ez a szintén mai napig működő Europe Direct Call Centre megalapítását jelentette.¹⁰⁴

Az Európai Parlament

Természetesen az Európai Parlament nem hagyott fel a Maastrichti Szerződés elfogadása után sem azzal a szokásával, hogy a Bizottság információs politikáját elemzi, értékeli, valamint önálló javaslatokat fogalmaz meg saját tevékenységére vonatkozóan. Az 1993-ban megjelent Oostlander-jelentés a Közösség információs politikájáról¹⁰⁵ helyzetelemzését azzal indítja, hogy az Európai Közösség iránti érdeklődést, a vele kapcsolatos elvárásokat nem tudja valóra váltani: a Közösség polgárai már mint politikai entitásra tekintenek az EK-ra, és olyan helyzetekre várnak tőle megoldást, mint a Jugoszláv háború, a Közép-Kelet-Európai államok gazdasági és társadalmi problémái, vagy az agrárpolitika reformja. A Maastrichti Szerződésről tartott népszavazások ugyanakkor rámutattak arra is, hogy a vártnál jóval nagyobb számban és arányban elégedetlenek az emberek a Közösség fejlődési irányjaival. Ezt a jelentés két okkal magyarázza: a Közösség egyes területeken elért jelentős sikerei irreális elvárásokat hoztak létre más politikákban, másrészt pedig az integráció anyagias szemléletével, a gazdasági és hatékonysági aspektusokra való koncentrálással eltűnt az európai projekt ideológiai háttere, ami nélkül viszont nem lehet elvárni a polgároktól, hogy azonosuljanak vele, inspirálónak tartsák. E problémák megoldásához részint el kell érni, hogy az európai polgárok magukénak tartsák a Közösséget és tevékenységeit, részint pedig választ kell adni a demokratikus működés hiányaival, a nyilvánosság kizárásával születő döntésekkel kapcsolatos aggodalmakra. Szintén fontos, hogy a döntéshozatalban ne csak a Közösségi és tagállami intézmények és szervek vehessenek részt, hanem a társadalmi szervezetek képviselői is.

¹⁰³ lásd például: COM (1998) 39

¹⁰⁴ Upson R.: Information for the European citizen. Brussels : ECAS, 2003 p. 19.

http://ec.europa.eu/governance/contrib_ecas_info_en.pdf

¹⁰⁵ EP Dok. A3-0238/93, 1993

Az információs politikának ezért a pusztán tájékoztatáson túl meggyőző szerepe is van, valamint hozzá kell járulnia a demokratikus működéshez: az egyének számára lehetővé kell tennie a politikai részvételt a döntéshozatalban. A tájékozott polgár eszméjének megvalósításához való hozzájárulás mellett a kommunikációra, a párbeszéd folytatására is lehetőséget kell adnia a teljes politikai döntéshozatali folyamat során.

Az Oostlander-jelentés nyomán elfogadott EP állásfoglalás¹⁰⁶ magáévá tette az abban megfogalmazott elveket, és kijelentette, hogy az információs és kommunikációs politikának a politika demokratizálása és az állampolgárok és a politika közti szakadék összezárása is a feladata, és ezért meg kell szólítani minden embert, függetlenül attól, hogy pozitív vagy negatív a véleménye a Közösségről, vagy attól, hogy üzleti vagy más alapon érdekelt-e az európai politikákban. Az IKP ezen kívül egyértelmű és objektív képet ad a Közösség értékeiről, valamint közérthetően indokolja, miért törekszik az adott célok elérésére. Az információs politikának a Közösség tevékenységeiről szóló beszámolás mellett van egy sokkal praktikusabb oldala, mely lehetővé teszi a polgárok számára a különböző támogatások, jogszabályok, programok megismerését és saját helyzetükre való alkalmazását: az információs politikának mindkét aspektust kezelnie kell. Ezen kívül az állásfoglalás – sok, a kommunikáció eszközeinek felhasználására vonatkozó javaslat mellett – kijelenti, hogy a lehetőségekhez mérten az egyes polgárokkal való párbeszédet kell elősegíteni, ezért például a Bizottságnak arra is figyelnie kell, hogy az általa benyújtott javaslatokról úgy nyújtson tájékoztatást, hogy legyen idő a vélemények megfogalmazására.

Az Európai Parlament következő lépése az általános információs és kommunikációs politika terén 1998-ban történt meg, a szokásos jelentés¹⁰⁷ és állásfoglalás¹⁰⁸ elfogadásával. A Pex-jelentés a kommunikáció fontosságát hangsúlyozza az egyirányú információs szolgáltatással szemben, emellett az intézmények működésének és feladatainak jobb megismertetését, a decentralizációt és a hatékonyságot tűzi ki céljaként. A Bizottság és a Parlament közti információs együttműködés hatékonyságának javítása érdekében egy Európai Információs Tanács létrehozását javasolja, melynek tagjai a Bizottság információért felelős tagja, a DG X. Főigazgatója, a Parlament információért felelős alelnöke, a Kulturális és a Költségvetési Bizottság elnökei és a

¹⁰⁶ HL 1993 C 268 p 192-196.

¹⁰⁷ EP Dok. A4-0115/98, 1998

¹⁰⁸ HL 1998 C 167 p 181-230.

Parlament III., információért felelős Főigazgatóságának vezetője. Az Információs Tanács legalább háromhavonta ül össze, feladata pedig az információs politikák összehangolása, értékelése, és számukra iránymutatások elfogadása. A jelentés a feladatok megosztását javasolja az IKP témáiban is: közösen kellene a széles körű nyilvánosságnak szánt, az intézmények működését és tevékenységeit érintő információt szolgáltatni, míg mindkét intézmény megőrizné önálló tevékenységét a saját hatáskörébe tartozó ügyeket illetően.

Az elfogadott állásfoglalás a hatékony információs és kommunikációs politika nélkülözhetetlenségére hívta fel a figyelmet. Kérte a finanszírozás ennek megfelelő átgondolását, különös tekintettel az 1999-es EP-választásokon való részvételre felhívó kampány szükségességére. A Bizottság tevékenységét illetően a Parlament javasolta a tanulók, iskolák, a nők és a hátrányos helyzetű polgárok megszólítását a megfelelő eszközökkel, a Bizottság által előkészített jogszabály-tervezetekben használt nyelv egyszerűsítését, és azt, hogy a Bizottság készítsen elő egy, a dokumentumok hozzáféréseire vonatkozó jogszabályt.

A Pex-jelentésben szereplő, a Bizottság és a Parlament információs együttműködését leíró javaslatot az állásfoglalás azzal fogadta be, hogy a létrejövő közös csoport csak munkacsoport néven dolgozzon, Az intézmények együttműködése szükséges a tagállamokban működtetett információs irodákban is.

Az 1990-es évek végének és a 2000-es évek elejének két tematikus információs kampányát kell még megemlíteni ebben a fejezetben: az egyik az euró bevezetéséhez,¹⁰⁹ a másik a Közösség / Unió keleti bővítéséhez kapcsolódott.¹¹⁰

Kommunikáció az ezredforduló alatt és után

A kétezres évek kezdetén az Európai Uniónak számos kommunikációs kihívással kellett szembenéznie. A Nizzai Szerződés elfogadása, az euró bevezetésének folytatódó programja, a példa nélkülien tág körű bővítésre való felkészülés mellett a laekeni nyilatkozattól az Európai Konventig, majd az Alkotmányszerződés aláírásáig tartó folyamat is erre az időszakra esik. Szintén itt adták le a következő „vészjelzést”, és történt meg a kommunikációs politika fontosságára rámutató esemény: a 2001-es, a Nizzai Szerződésről szóló írásbeli népszavazás, ahol a nem szavazatok nyertek az „igen” oldal

¹⁰⁹ COM (1998) 39, COM (2000) 57, COM (2001) 190, COM (2001) 561

¹¹⁰ SEC (2000) 737

hiányos kampánya miatt, annak ellenére, hogy Írország az integrációt pozitívan értékelő tagállamok körébe tartozik.

Nem meglepő így, hogy a „klasszikus” információs és kommunikációs politikáról szóló dokumentumok mellett számos specializált témával foglalkozott, és ezekhez kapcsolódóan több közleményt fogadott el a Bizottság.

2000-ben az Európai Bizottság még a Santer-bizottság lemondását előidéző korrupciós vádakra reagálva adta ki a Bizottság reformjáról szóló közleményét.¹¹¹ Ebben mind a belső kommunikáció, mind a civil szervezetekkel való erősebb kapcsolattartás említésre került. Szintén 2000-ben nyújtotta be a Bizottság a .eu Top Level Domain kialakításáról szóló közleményét¹¹², valamint rendeletervezetét¹¹³, mely az Európai Unió, valamint az Európában működő szervezetek, cégek internetes identitásában is megjeleníthetővé tette azok európaiságát.

Szintén 2000 márciusában – az európai kormányzásról szóló Fehér Könyv előkészítéseként – a Bizottság elindította a Párbeszéd Európáról (Dialogue on Europe) kezdeményezést, melynek célja a polgárok és az uniós döntéshozók közötti kapcsolat felvétele volt, valamint az, hogy az intézményi reformról nyilvános vitát alakítson ki. A Bizottság négy központi kérdést vetett fel (mi legyen az EU fő funkciója a jövőben, hogyan vezessék be a változásokat, mi lesz a bővítés hatása, hogyan vehet részt az átlagpolgár mindebben), és 2000 októberéig több, mint 7000 résztvevővel 150 nemzeti vitát rendeztek a tagállamokban¹¹⁴.

A Nizzai Szerződést elfogadó kormányközi konferencia a szerződés szövegéhez csatolva fogadta el az Unió jövőjéről szóló nyilatkozatot, melyben a jövőbeli változások elfogadását szélesebb és mélyebb vita tárgyává javasolta tenni. 2007 márciusában a svéd és belga elnökség a Bizottsággal és a Parlamenttel együtt elindította azt a vitát, egy erre a célra létrehozott honlap (futurum) segítségével. A Bizottság a Dialogue on Europe program sikerére utalva¹¹⁵ arra tett javaslatot, hogy hasonló rendszerben, de legalábbis a tapasztalatok felhasználásával szervezzék meg a kormányközi konferencia által javasolt,

¹¹¹ COM (2000) 200

¹¹² COM (2000) 421

¹¹³ COM (2000) 827 Az elfogadott rendelet: Az Európai Parlament és a Tanács 733/2002/EK rendelete (2002. április 22.) az .eu felső szintű domain bevezetéséről HL L 113., 2002.4.30., 1—5. o.

¹¹⁴ Sloat A.: Governance in the Making: The Future of the EU's (Thought) Experiment. In: Governance in Europe. The Role of Interest Groups. / (eds.) Warntjen, A. Wonka, A. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2004 http://www.utwente.nl/mb/polmt/staff/Warntjen/warntjen_wonka_governance_in_e.pdf#page=62

¹¹⁵ COM (2001) 178

és az új kormányközi konferenciához (pontosabban az ezt előkészítő, de ekkor még meg nem nevezett Európai Konventhez) eredményeivel majd hozzájáruló vitát. A Bizottság által kiadott, saját bevallása szerint sem teljesen kiforrott programot prezentáló közlemény a tagállamok által szervezett nemzeti vitákra alapozna, azokat európai szintű fellépésekkel és – azok kormányainak döntése függvényében – a tagjelölt államokban is megrendezett vitákkal kiegészítve. A Bizottság hozzájárulása a viszonylag hosszú távú projekt fenntartásához a futurum interaktív honlap és vitafórum működtetése lenne, beleértve annak széles körű megismertetését, résztvevők és partnerek biztosítását is.

A 2001-es év egyik legfontosabb, az Európai Unió jövőjére vonatkozó dokumentuma az európai kormányzásról szóló Fehér Könyv volt.¹¹⁶ A 2001 júliusában kiadott dokumentum a nizzai szerződésről szóló írásbeli népszavazás negatív eredményének, és az Európai Parlamenti választások csökkenő részvételének ismeretében állapítja meg, hogy egyre növekszik a távolság az EU és polgárai között, és bár ez a világ számos politikai intézményére jellemző, az Unió számára különleges kihívást jelent. Az Európai Uniót nem látják hatékonyak, a polgárok nem érzékelik azt, hogy az EU pozitívan befolyásolja az életüket, a nemzeti kormányok pedig hajlamosak az Uniót hibáztatni egyes népszerűtlen döntésekért, miközben a dicsőséget maguknak követelik a sikeres politikákért. A Fehér Könyv javaslatot tesz az Uniónak az uniós polgárok által adott hatalom felhasználásának megváltoztatására, mégpedig úgy, hogy minél többen vehessenek részt a politikák kialakításában, az EU pedig megfeleljen a nyitottság, hatékonyság, részvétel, koherencia és az elszámoltathatóság és felelősség elveinek; ezzel az információs és kommunikációs politika szükségességét is kimondta. Az Európai Bizottság a konkrét tevékenységi területek kijelölésénél többek között a döntéshozatali eljárás korai szakaszainak nyilvánosságára (dokumentumok online elérhetősége, az EUR-LEX portál fejlesztése) és a helyi és regionális hatóságok, valamint a civil szervezetek döntéshozatalba való bevonására tett ígéretet. Szintén kidolgozni javasolta a konzultációs mechanizmus minimumszabályait, melyeket kötelező szabályok helyett magatartási kódexben tervezett kidolgozni.¹¹⁷

¹¹⁶ COM (2001) 428

¹¹⁷ ez a COM(2002) 704 közleményben valósult meg

A kifejezetten az információs és kommunikációs politikáról szóló dokumentumokra térés előtt érdemes megemlíteni még az EUROPA portál átszervezését, „második generációssá” alakítását megvalósító Bizottsági kezdeményezést¹¹⁸ is.

Információs és kommunikációs politika Nizzától az Alkotmányszerződés bukásáig

A Nizzai Szerződésre mondott ír „nem” – melynek okai közül kiemelkedett az „igen” oldali kampány gyenge mozgósító hatása – természetesen az Unió intézményeire is komoly hatással volt. Az ezután következő, kifejezetten az információs és kommunikációs politikáról szóló Bizottsági kezdeményezés egy, az Európát a polgárokhoz közelebb hozó információs és kommunikációs politikáról 2001-ben született, közlemény formájában.¹¹⁹ A Bizottság már a dokumentum első mondataiban világossá tette, hogy a közlemény az Unió intézményei és a tagállamok együttműködésével képzei el az IKP működését. Az információs és kommunikációs politika a kormányzás stratégiai eszköze: kritikus például, hogy az uniós polgárok értesüljenek a frissen elfogadott Alapjogi Chartáról. Mivel az Unióban nincs egységes „európai nép”, a Bizottság és a többi intézmény segítségre szorul abban, hogy minden célközönség a megfelelő üzenetet kapja meg. A dokumentum az információs szolgáltatás felelőssége megosztásának szükségességéről beszél a tagállamok és az intézmények között. A decentralizáció azonban nem jelenti a koordináció szükségtelenségét.

Az IKP működtetését a közlemény három szintű hierarchiában képzelte el irányítani: a felső, politikai döntéseket hozó szinten a PRINCE kampányokhoz létrehozott, de most kiterjesztett hatáskörű Intézményközi Tájékoztatási Csoport (Interinstitutional Group on Information, IGI) áll. Alatta, az operatív szintet képviselve állnak a Bizottság és a Parlament információval foglalkozó főigazgatóságai. Végül a helyi szinten a tagállamokban működő Képviselőtestületek és Tájékoztatási Irodák látnak el feladatokat. A közlemény a többi intézményt (kiemelten az IGI-ben részt nem vevő Tanácsot), a tagállamokat és a nemzeti parlamenteket is részvételre hívta fel.

Bár főleg az intézmények, illetve az információs hálózatok szerepével foglalkozott, a dokumentum megfogalmazott néhány általános problémát is: mint például az információs szolgáltatás és a propaganda közötti, a politika sikere szempontjából lényeges

¹¹⁸ Communication by the President to the Commission in agreement with Vice-President Neil Kinnock and Mr. Erkki Liikanen: Towards the e-Commission. EUROPA 2nd generation

http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/e2g_en.pdf

¹¹⁹ COM(2001) 354

különbséget. Ez a probléma akkor válik különösen relevánssá, ha azt is figyelembe vesszük, hogy általában a jobb informáltság növeli az integráció iránt érzett szimpátiát.

A tagállamokkal kapcsolatban a közlemény a nemzeti, regionális és helyi hatóságokkal való kapcsolatkeresésről szól, említi Közösségi, és a tagállamok által elfogadott vagy el nem fogadott kezdeményezéseket, és együttműködést a működő nemzeti információs hálózatokkal (például említi az egymás honlapjára való utalást).

Az Európai Parlament reakciója¹²⁰ a Bizottsági közleményre az uniós polgárok és intézmények közti kapcsolatban mutatkozó hitelességi hiányból, és a polgárok részvételi hajlandóságának csökkenéséből indul ki: ennek tükrében különösen fontos a jó IKP alkalmazása. El kell azt is ismerni, hogy az EU nem tudja valamennyi polgárát egyszerre minden tevékenységéről tájékoztatni, ezért prioritásokat kell megfogalmazni: a célközönség körében (nők, 16-20 év közti fiatalok, vidéken élők, újságírók, politikai döntéshozók) ugyanúgy, mint a tájékoztatás témáiban. A kibocsátott információnak alkalmazkodnia kell a célközönség igényeihez anélkül, hogy alábecsülnék intelligenciájukat vagy meglévő ismereteiket. A Parlament felhívta a figyelmet az újságírók képzésének szükségességére, valamint az állampolgári ismeretek terjesztésének fontosságára is – ez utóbbihoz saját szervezetén belül hoz létre egy egységet, mely lehetővé tenné a tagállami szinten működő projektek közti tapasztalatcserét is. Végül a Parlament ismét felhívta a figyelmet a finanszírozás fontosságára, és aggodalmát fejezte ki a rendelkezésre álló források tervezett csökkentése miatt.

Alig egy évvel a Bizottság előző közleménye után, 2002 júliusában, a Bizottság szervezetének kommunikációs szempontú belső reformjáról született egy memorandum.¹²¹ Ebben a rövidesen kiadandó, az információs és kommunikációs stratégiáról újabb közleményre készülve a Sajtó és Kommunikációs Főigazgatóságért felelős európai biztos kimondta, hogy az új stratégia sikeréért valamennyi intézménynek át kell gondolnia a saját maga által végzett kommunikációs tevékenységek szervezését és működtetését, és vázolta a Bizottságon belül szükségesnek ítélt változásokat. Ezek részint a Bizottság egészére vonatkoznak (annak elismerése, hogy a kommunikáció kulcsfontosságú és nem csak perifériális tevékenység; a koordináció a DG PRESS és a többi főigazgatóság információs egységei között; a kommunikációs képességekre és képzésre fordított figyelem a személyzeti politikában), részint a DG PRESS és a

¹²⁰ EP Dok. A5-0051/2002 és HL 2003 CE 47 p 89-0400

¹²¹ SEC (2002) 744/3

Képviseltek feladatait taglalják. A Sajtó és Kommunikációs Főigazgatóság felelős a közvetíteni kívánt üzenetek megfogalmazásáért, a kommunikáció tervezéséért és szervezéséért (beleértve a biztosok heti tájékoztatását a kommunikációs prioritásokról és megjelenéseik szervezését), ezen kívül az Unióról kialakuló téves képzetek, euromítoszok, valótlan állítások gyors cáfolásáért is. Szintén a DG PRESS feladata a kommunikációs tevékenységhez végzett elemzés, annak értékelése és a médiával, különösen a rádióval, televízióval való kapcsolat ápolása. A memorandum végül a Képviseltek fontosságát hangsúlyozza: ezek képesek ugyanis a központilag kialakított üzeneteket a saját tagállamuk helyi problémáinak, esetleges érzékeny területeinek ismeretében hatékonyan közvetíteni. A decentralizáció fontos eleme a Bizottság kommunikációs működésének.

Ugyanezen év októberében jelent meg a Bizottság közleménye az információs és kommunikációs stratégiáról.¹²² A dokumentum kiadásának közvetlen előzménye az volt, hogy a 2001-es közleményre a Tanács, amely addig csak korlátozottan vett részt az információs és kommunikációs együttműködésben, pozitívan reagált, és ezzel az intézményközi együttműködés struktúrája értelem szerűen változott.

A közlemény újra elismerte azt a tényt, hogy a politikától való általános elidegenedés erősebben sújtotta az Uniót, mint a tagállamokat, a legitimitáció hiánya miatt. Megemlítette azt is, hogy a közvélemény nemcsak keveset tud az Unió céljairól és működéséről, hanem tudatában van ennek az ismerethiánynak, és az Uniót teszi felelőssé érte. Ugyanakkor az intézmények és a tagállamok közös akarata, hogy az EU-nak hatékony információs politikája legyen, ami támogatja a polgárok minél szélesebb körű bevonását a politikai döntésekbe. A Bizottság kétirányú cselekvést javasol: részint az Uniót képessé kell tenni arra, hogy információs prioritásait hatékonyan tudja kommunikálni, részint pedig a tagállamokkal önkéntes alapú partnerségeket kell kialakítani, hogy a tagállami szervek és az Unió gyakorlati ismeretek kiegészítsék egymást.

A 2002-es közlemény a kommunikációban fontosnak tart kijelölni egy egységes vezérfonalat, melyre a különböző témákat fel lehetne fűzni: ez az Unió célkitűzéseiből és az európai értékekből állna: ezek ugyanis magát az EU létét és működését indokolják. Ebből kiindulva a Bizottság négy témát javasolt prioritással kezelni: a bővítést, az

¹²² COM(2002) 350

európai integráció jövőjét, a szabadság, biztonság és jog térségét és az EU szerepét a világban. Kiemelte a Bizottság azt is, hogy fontos az átadni kívánt információt az egyes célcsoportok érdeklődése és előzetes ismeretei szerint más-más módon tálni. Szintén hangsúlyozta a működő, és a helyi szinten, az emberekhez közel hatni tudó információs hálózatok szerepét, valamint azt, hogy az Uniónak a helyi, regionális vagy nemzeti véleményvezérek adhatnak arcot az uniós polgárok szemében..

Az Intézményközi Tájékoztatási Bizottság feladatainak és összetételének tisztázása mellett a tagállamok szerepét erősebben ismeri el ez a dokumentum, különösen az információs hálózatok működtetése terén: az országok kötelesek biztosítani a nemzeti és az európai üzenetek egységességét. A Bizottság felvetette az államokkal egyenként megkötendő egyetértési memorandumok ötletét, az információterjesztés javítása érdekében.

Az információs és kommunikációs stratégiáról szóló közlemény alapján – az intézmények és a tagállamok általános támogatásával – szinte azonnal megindultak az abban vázolt konkrét tevékenységek. A Bizottság tárgyalta és mélyebben kidolgozta a négy, prioritást kapott kommunikációs témát,¹²³ és gondoskodott egyes témák, a hálózatok és a tagállamokkal kötendő megállapodások finanszírozásáról is.¹²⁴ Az IK stratégia végrehajtásában mutatkozó nehézségek és az integráció jelentős eseményei (bővítés, Alkotmányszerződés) által keltett igények már 2003-ban arra indították a Bizottságot, hogy felülvizsgálja az alig egy éves dokumentumot. Az ekkor elfogadott memorandumban¹²⁵ ezen kívül figyelembe kellett még venni a költségvetési rendelet 2003. január 1.-jétől hatályba lépő módosulásait is. Külön határozott a Bizottság az EuroNews televízió-csatorna további támogatásáról is.¹²⁶ Az utóbbi két dokumentumban felmerülő témákat a Bizottság már 2004-ben tárgyalta, újra közlemény formájában.

Ez a Bizottsági közlemény,¹²⁷ ahogy címe (információs és kommunikációs stratégia végrehajtásáról) is mutatja, a 2002-es dokumentum követője volt inkább, mint egy teljesen új megközelítés. Figyelembe vette a kommunikációs stratégia szükséges „bővítését”, új információs témát adott a prioritásos listához, és az anyagi kérdésekre is kitért. A közlemény hat egyetértési memorandum elfogadásáról, és további négy

¹²³ SEC (2003) 109

¹²⁴ C(2003)4446, C(2004)1564, C(2004)1725, C(2004)2869, C(2004)4841

¹²⁵ SEC (2003) 1267

¹²⁶ SEC (2003) 792

¹²⁷ COM(2004) 196

aláírásra váró állapotáról számolt be, megjegyezve, hogy az alapvető szöveget elfogadásra felajánlható állapotban kapja meg a tíz új tagállam május elsejével. Az érdeklődő tagállamok számára három különböző (stratégiai, menedzsment és egyszeri) társulás áll rendelkezésre, melyek a finanszírozás módjában és a támogatott tevékenységek körében különböznek.

Az Európai Parlament 2003-ban¹²⁸ és 2005-ben¹²⁹ reagált az információs és kommunikációs stratégiáról szóló dokumentumokra, illetve mutatta be saját koncepcióját. A 2003-as állásfoglalás egyik kiindulópontja az, hogy az IKP szükséges az Európai Unió demokratikus működéséhez, és az uniós polgárúknak joguk van a teljes, pártatlan és tárgyilagos információhoz saját nyelvükön hozzáférni. A Parlament megerősíti az előző állásfoglalásaiban is említett javaslatát arról, hogy rendezzenek évente egy nyilvános vitát a Parlamentben a kommunikációs politikáról, a Bizottság által készített beszámoló alapján, valamint az általában vett intézményközi együttműködés szorosabbra fűzésének szükségességét is.

A 2005-ben benyújtott jelentés rendkívül erőteljes nyelvezetével próbálja felhívni a figyelmet az IKP-ban jelentkező hiányosságokra, illetve azok okaira: a tagállamok és a nemzeti parlamentek együttműködésének hiányára, az intézmények közti koordináció szűk körére, a polgárok elérésére alkalmas eszközök használatának mellőzésére és az európai szellemiség közvetítésének hiányára. A jelentés szintén megjegyzi, hogy az információs és kommunikációs politikának kapcsolati pontokat kell biztosítani más uniós politikákhoz, valamint rámutat arra, hogy amíg az európai integráció nem kapja meg helyét a tagállamok oktatási programjaiban, addig nem lesz lehetséges a hatékony IKP művelése. Ezen elvek említésén kívül az állásfoglalás a helyi és regionális média bevonását, az Eurobarometer jobb finanszírozását és a PRINCE-programban való Parlamenti részvéte erősítését javasolta.

Nem lenne teljes a korszak kommunikációs tevékenységének bemutatása az Alkotmány szerződésről szóló kampány említése nélkül. Az Európai Tanács felkérésére a Bizottság 2004-ben foglalta össze, hogy hogyan szándékozik segíteni a tagállami ratifikációs folyamatokat.¹³⁰ A számos tagállamban tervezett népszavazás különösen fontossá tette, hogy az uniós polgárok tisztában legyenek az Alkotmány szerződés

¹²⁸ EP Dok. A5-0053/2003 és HL 2004 CE 64 p. 393-591

¹²⁹ EP Dok. A6-0111/2005 és HL 2006 CE 92 p. 302-403

¹³⁰ SEC (2004) 1580

hatásával és jelentőségével; ugyanakkor a Bizottság azt is felismerte, hogy a kampányok jó alkalmat nyújthatnak arra, hogy minél több ember kapjon jobb általános képet magáról az Unióról. Az információs feljegyzésben a DG PRESS élén álló biztos, Margot Wallström ígéretet tett arra, hogy a Bizottság nem tétlen szemlélőként fog részt venni a ratifikációs folyamatban, hanem a dokumentumban felsorolt eszköztárral támogatja azt.

3.2.2.4 2005 után az első Barroso Bizottsággal

Bár az az elv, hogy a magáért való és egyedülálló propaganda több kárt okoz, mint amennyi hasznot hajt, általánosan elfogadott, nem lehet tagadni, hogy az uniós polgárok megfelelő tájékoztatása az Unió tevékenységeiről és ezek okairól elengedhetetlen az integráció sikeréhez. A sikeres tevékenység nélküli kommunikáció hasztalan, de az integráció pozitív hatásaira szakszerűen kell felhívni a figyelmet. Ezen túlmenően, Európának nemcsak beszélnie kell, hanem meg is kell hallgatnia az uniós polgárok véleményét. Ezt felismerve a Bizottság az Alkotmányszerződésről szóló sikertelen népszavazások után arra törekedett, hogy új, hatékony kommunikációs módszereket dolgozzon ki, az Európai Uniónak önálló jogi alapon nyugvó kommunikációs politikát teremtsen. Ezt három különböző, de összehangolt módszerrel kívánta elérni: a saját szervezetének reformjával, az uniós polgárok bevonásával a döntéshozatali folyamatokba (nemzeti viták intézményének kialakításával), és egy új politika tervezett alapjait lefektető Fehér Könyv közzétételével. A három, ezzel kapcsolatos dokumentum, melyeket a Bizottság 2005-06-ban bocsátott ki, a Bizottság Akcióterve az európai kommunikáció javításáért¹³¹, a D-terv¹³², és az Európai Kommunikációs Politikáról szóló Fehér Könyv¹³³. A következőkben a három dokumentum és utóéletük elemzése kerül sorra – eredményességüktől vagy eredménytelenségüktől függetlenül ugyanis mindhárom kezdeményezésről elmondható, hogy nem maradtak egyedülálló, elfeledett írások. Érdeemes még előzetesen azt is megjegyezni, hogy amíg az első három dokumentumban viszonylag könnyen elhatárolható témákról van szó, az őket követő, rájuk reagáló kommunikációk, nyilatkozatok és vélemények a politikai folyamatok természeténél fogva egyre inkább összemoszák ezeket a témákat, és nem csak egyikre vagy másikra, hanem a valamennyiben megfogalmazott, összefüggő ötletekre reagálnak.

¹³¹ SEC(2005) 985

¹³² COM(2005) 494

¹³³ COM(2006) 35

Akcióterv

Az Akcióterv, mely a felsorolt dokumentumok közül elsőként született meg, a Bizottság belső szervezetével és tevékenységével foglalkozik (beleértve a tagállamokban működő képviselőket is). A dokumentum célja, hogy a Bizottságon belüli modern és szakszerű hozzáállással támogassa az Európáról szóló hatékony kommunikációt, abból a feltevésből kiindulva, hogy először a belső ügyeket kell rendbe tenni ahhoz, hogy a teljes Bizottság (értve ezalatt a biztosokat támogató hivatali szervezetet is) hatékonyan tudjon kommunikálni kifelé, az uniós polgárok felé. A dokumentum kimondja, hogy a kommunikáció nem azonos az információszolgáltatással, hanem több annál, mert kapcsolatot és párbeszédet kezdeményez az uniós polgárokkal.

A 2001 és 2004 között megszületett, az információs és kommunikációs stratégiáról szóló dokumentumokat értékelve az Akcióterv megállapította, hogy ezek számos pozitív változást hoztak (több évre szóló tervezés, a jó gyakorlatok azonosítása és alaposabb értékelés), de a közvetített üzenetek – az egyeztetés hiányában – nem voltak egységesek, témájuk inkább alkalmazkodott az intézmények politikai prioritásaihoz, mint a polgárok érdeklődéséhez, és a programok gyakorlati végrehajtása is sok kívánnivalót hagyott maga után, hiszen valódi kommunikáció helyett jóval inkább kampányszerű információáradatok finanszírozásában merült ki az eredményezett tevékenység.

Ezután az Akcióterv az új kommunikációs politika három alappilléreként jelölte meg a következő elveket: elsőként a polgárok meghallgatását (hiszen a kommunikáció kétirányú folyamat), magát a kommunikációt, azaz az uniós tevékenységek olyan módú közlését, hogy ahhoz a polgárok a mindennapi életükben kapcsolódni tudjanak, és végül a helyi szintű cselekvést, ami a polgárokhoz lehető legközelebbi szinten, az őket érintő helyi és nemzeti problémákra válaszolva és az általuk értett nyelven viszi el az uniós üzeneteket.

Az Akcióterv, nevének megfelelően, elsősorban a Bizottság által megteendő lépéseket jelölte ki, ezek közül is kiemelve a következőket, mint a legfontosabb és legelőbb végrehajtandó pontokat:

1. kommunikációs prioritások kijelölése, melyeket a Bizottság egésze hagy jóvá és amelyekre a rendelkezésére álló forrásokat fókuszálni lehet
2. a Főigazgatóságok kommunikációért felelős egységei közötti aktív koordináció kialakítása a Kommunikációs Főigazgatóság vezetésével

3. kísérleti-úttörő jelleggel megerősíteni a Bizottság egyes tagállamokban működő Képviselőit a tagállami szintű kommunikáció hatásának erősítése végett
4. az emberek által preferált kommunikációs eszközök (pl. Internet) jobb használata az általuk beszélt nyelven
5. a Bizottság által benyújtott fontosabb jogalkotási javaslatok mellé laikus összefoglalók készítése, melyek közérthetően mutatják be az uniós politikák előnyeit
6. a Bizottság személyzetének képzése és profi kommunikációs szakemberek toborzása.

Az Akcióterv új nevet adott a Kommunikációs Főigazgatóságnak, egyben annak szervezetét is megreformálva; a szervezeti / felelősségi átalakítások mellett pedig 50 konkrét tennivalót is meghatározott a Bizottság személyzete és maguk a biztosok számára. Ezek magukba foglalták, a fent már említettek mellett, a biztosok láthatóságának, jelenlétének növelését, a szóvivői szolgálat átalakítását és a meglévő kommunikációs és információs eszközök hatékonyabb felhasználását (információs hálózatok, sajtókapcsolatok, internet, audiovizuális csatornák, látogatási politika stb.) is. Szintén hangsúlyos szerepet kaptak a kommunikációs folyamatnak a polgároktól az uniós intézmények felé irányuló részét, a meghallgatást elősegítő eszközök, a visszacsatolási és konzultációs folyamatok, valamint a kommunikációs tevékenységek értékelése. Az így meghatározott, részben azonnal megkezdendő és végrehajtandó, részben viszont több évig tartó program mellett az Akcióterv utalásokat tartalmazott a vele párhuzamosan elfogadandó D-tervre és Fehér Könyvre is.

Belső kommunikációs és személyzeti stratégia a Bizottságnak: hatékonyságnövelés és hírnévpítés belülről

Az Akciótervet követő, a Bizottság belső szervezetét érintő bizottsági intézkedések sorából két, a kommunikációs politikával kapcsolatos dokumentumot érdemes kiemelni: ezek közül az első a 2007-ben született, a Bizottság személyzetének professzionalizálásáról szóló belső kommunikációs stratégia.¹³⁴

A stratégia a Bizottság teljes személyzetét kívánja aktivizálni a kommunikációs folyamatban, a főhivatalnokoktól kezdve a belső és külső kommunikációs feladatokért felelős tisztviselőkön át valamennyi Bizottsági alkalmazottig. A dokumentum szerint minden alkalmazottnak, a szólásszabadság tiszteletben tartásával, megfelelő támogatást és bátorítást kell kapnia ahhoz, hogy a nagyközönség felé a Bizottság és az Európai Unió

¹³⁴ SEC(2007)912/8

képviselői, nagykövetei legyenek. A három kitűzött stratégiai cél a belső kommunikáció javítása és ezzel a motiváció és elkötelezettség növelése, a bizottsági alkalmazottak aktivizálása és az együttműködés az egyes főigazgatóságok között a hatékonyság érdekében. Ezek megvalósítására öt tevékenység keretében kerül sor: a vezetőség jobb kommunikációja a bizottsági hierarchiában alattuk levőkkel, a belső és külső kommunikáció összekapcsolása, a tisztviselők mint nagykövetek elv alkalmazása, az információáramlás javítása és végül a belső kommunikáció és a részvétel figyelemmel követése és értékelése. Az öt tevékenységi körön belül összesen 11 konkrét feladatot tűzött ki a Bizottság önmaga számára.

Az Európai Bizottság intézményi kommunikációról szóló nyilatkozata

2009. március 11.-én a Bizottság – szintén elsősorban saját szervezetét célozva – nyilatkozatot¹³⁵ tett közzé a kommunikációs politika feladatát, általános és pontos céljait, és a Bizottság szervezete elemeinek konkrét feladatait taglalva. Ez a dokumentum a versenyszférában működő vállalatoknál jól ismert formában foglalja össze a kommunikációs politika legfontosabb céljait, elemeit és szereplőit.

A nyilatkozat szerint a kommunikációs politika során (mely a polgárok közvetlen és a médián, más szereplőkön keresztül megszólítását is magába foglalja) a Bizottság:

- *„bővíti az Európai Unióval kapcsolatos ismeretek körét;*
- *támogató bázist épít ki az Európai Unió szakpolitikáihoz és célkitűzéseikhez;*
- *biztosítja a kommunikációs tevékenységei szóbeli és képi megfogalmazásának egységességét (intézményi arculat);*
- *vitát folytat a polgárokkal;*
- *támogatja az aktív polgári szerepvállalást;*
- *hozzájárul az európai közszféra kialakításához;*
- *harmadik országokban kibontakoztatja a nyilvános diplomáciai és kommunikációs tevékenységeket.*”

Látható, hogy a nyilatkozat már a legelső soraiban kitér mind a D-terv, mind a Fehér Könyv által felvetett legfőbb pontokra, illetve az Unión belüli kommunikáció mellett a külső, harmadik országokban folytatandó tevékenységeket is – nagyon helyesen – az általános kommunikációs politika körébe vonja.

¹³⁵ Az Európai Bizottság intézményi kommunikációról szóló nyilatkozata (Corporate Communication Statement of the European Commission) Brüsszel, 2009. március 11.

A fent felsorolt célok pontosítása és kifejtése mellett a nyilatkozat talán legnagyobb érdeme a Bizottság, a Kommunikációs Főigazgatóság és más Főigazgatóságok, a Képviselők és Delegációk, valamint egyes bizottsági tisztviselők feladatainak felsorolása, így a – bizottsági – tájékoztatási struktúra átláthatóságának biztosítása.

Újdonság a nyilatkozatban az azt megelőző dokumentumokhoz képest a „Bizottság intézményi arculatának és képi identitásának” meghatározása és alkalmazásának figyelemmel kísérése.

D-terv a demokráciáért, a párbeszédért és a vitáért

Jó érzéssel kiválasztott nevének („a Bizottságnak/Uniónak nincs B terve arra az esetre, ha valamely tagállam nemmel szavazna az Alkotmányszerződésre, ehelyett D-terve van – a demokráciáért, a párbeszédért és a vitáért”) és elfogadása körülményeinek köszönhetően a D-terv valószínűleg a leggyorsabban lett ismert a 2005-ös népszavazások után elfogadott három fő dokumentum közül. A francia és holland népszavazás eredményét értékelő Európai Tanács a Bizottságot kérte fel, hogy részletes tervet dolgozzon ki azon célkitűzés megvalósítására, mely szerint „az útkeresés elméleti időszakát arra fogjuk fordítani, hogy széles körű vita szervezését tegyük lehetővé minden egyes tagállamban a polgárok, a civil társadalom, a szociális partnerek, a nemzeti parlamentek és a politikai pártok bevonásával”¹³⁶. A 2005 októberében elfogadott Bizottsági közlemény¹³⁷ így az uniós polgárok és az intézmények közötti „széles körű vitát” kezdeményezett, nemcsak az Alkotmányszerződés elfogadását elősegítendő, hanem azért, hogy a polgárok elvárásainak és igényeinek megfelelő Európát lehessen kialakítani. A D-terv tehát nem korlátozódott a reflexiós időszakra, hanem egy, az EU működését hosszú távon meghatározó konzultációs módszert javasolt bevezetni, melynek a már működő, az állampolgári aktivitásra irányuló programokkal párhuzamosan kellett folynia.

A Bizottság által elismert fő kiindulási pont az volt, hogy az Unió egyre csökkenő népszerűségének egyik oka az uniós polgárok azon érzése, hogy az ő – az integrációról alkotott – véleményük nem fontos az intézményeknek. A probléma nem az, hogy ellenzik az Európai Unió létét vagy működését, hanem az, hogy nem tudják befolyásolni azt. A D-terv első célkitűzése tehát a közvélemény Európa Unióba vetett bizalmának

¹³⁶ COM(2005) 494

¹³⁷ COM(2005) 494

helyreállítása. Szintén fontos cél a közönség és a médium megfelelő megválasztása: az előbbinél a Bizottság az Európai Tanács által javasoltak mellett a nehezebben elérhető célcsoportok, mint a fiatalok vagy kisebbségek megszólítását is fontosnak tartotta, az utóbbinál pedig kiemelte a népszerű csatornák, a televízió és az internet fontosságát. A harmadik célkitűzés a már említett hosszú távú működés volt, a negyedik pedig – ehhez is kapcsolódóan – a részvétel ösztönzése az európai politikai kérdésekben.

„Végezetül a demokrácia, a dialógus és a diszkusszió D-terve nem más, mint a másik meghallgatásának tényleges gyakorlata, amely lehetővé teszi, hogy az Európai Unió a polgárai véleménye szerint őket érintő területekkel foglalkozzon. A Bizottság célja, hogy ezt a vitát ösztönözze, és kivívja annak a hozzáadott értéknek az elismerését, amelyet az Európai Unió nyújtani képes. A demokratikus megújulás folyamata azt jelenti, hogy az EU polgárainak meg kell adni a jogot, hogy hallassák a szavukat.”

A megoldás ennek megfelelően az, hogy az uniós polgárok véleményét meghallgassák Brüsszelben, és annak megfelelően cselekedjenek. Az erre szolgáló eszköz a D-terv szerint a nemzeti viták sorozata, melyek Európa jövőjéről szólnak. Az ezeken tárgyalt témák nem korlátozódtak már kezdetben sem az Alkotmányszerződésre, a Bizottságot általánosabb témák érdekelték, mint egy meghatározott dokumentumról való vélemények. Természetesen nem voltak kizárt témák, a D-terv azonban javasolt három olyan területet (gazdasági és szociális fejlődés, az Európával kapcsolatos érzések, és az EU határai és szerepe a világban), amelyeket kiemelt fontosságúnak tartott. Kulcsfontosságú az is, hogy „a folyamat kétirányú kellene legyen, feladata egyrészt tájékoztatni a lakosságot a ténylegesen elvégzett feladatokon, illetve terveken keresztül Európa szerepéről, másrészt pedig odafigyelni az emberek elvárásaira, arra vonatkozóan, mi valósuljon meg a jövőben.”

Bár a Bizottság (Képviselőin keresztül, valamint a biztosok közreműködésével) és az Európai Parlament (tagállami irodái, valamint a képviselők segítségével) mind a szervezésben, mind a finanszírozásban segítséget nyújt a viták megrendezéséhez, ez elsősorban az – erre 2005-ben egységesen kötelezettséget vállaló – tagállamok felelőssége. Mint a nemzeti kormányokat uniós ügyekben (is) felügyelő szervek, a nemzeti (valamint regionális, helyi) parlamentek kiemelt szereplői a konzultációs folyamatnak. Ennek ellenére nem volt és ma sincs semmiféle korlát a viták színterét vagy szervezési módját illetően: a tagállamok követhetik a működő hagyományokat, vagy tanulhatnak egymás bevált módszereiből.

A nemzeti viták tartalmáról és eredményeiről a tagállamok jelentésben számolnak be a Bizottságnak és a Tanács elnökségének, hogy az intézmények e nemzeti jelentések alapján cselekedhessenek. A nemzeti visszajelzések első körét 2006 áprilisára tervezte a D-terv, az Alkotmányszerződéssel kapcsolatos első útkeresési időszak vége felé, hogy eredményeit a konkrét kérdésre is alkalmazhassák.

A D-tervben a Bizottság az annak fő elemét képező nemzeti viták mellett saját maga számára is kijelölt 13 közösségi szintű tevékenységet, melyek szintén a nemzeti viták céljait szolgálják, vagy azokra hívják fel a figyelmet. E konkrét cselekvések lettek a Bizottság aktív hozzájárulásai a D-terv sikeréhez. A három nagyobb csoportra osztott tevékenységek a következők voltak:

- I. Széles körű nyilvános vita ösztönzése: 1. a biztosok látogatásai a tagállamokban, 2. a biztosok és a nemzeti parlamentek viszonya, 3. a közönség előtt megnyitott Képviselőtestületek, 4. Europe Direct központok szerepe a regionális események szervezésében, 5. Európai Kerekasztal a Demokráciáért, 6. Európai Jóléti Nagykövetség
- II. A polgárok részvételének előmozdítása a demokratikus folyamatban: 7. hatékonyabb eszmecsere ösztönzése (konzultációk), 8. Európa polgáraitól származó projektek támogatása, 9. a Bizottság nyitottabb működése, 10. a szavazók nagyobb mértékű részvétele
- III. Az európai politikákkal kapcsolatos párbeszéd eszközei: 11. külön Eurobarométer Európa jövője kérdésében, 12. az internet fokozott használata, 13. célzott fókuszcsoporthoz alkalmazása

Végül a D-tervben a Bizottság a nemzeti viták szervezésének anyagi támogatására részint azt javasolta, hogy a tagállamok felhasználhassák az Alkotmányszerződés ratifikációjának kommunikálására még el nem használt forrásokat, részint pedig támogatta az Európai Parlament azon javaslatát, hogy a PRINCE költségvetési tétel alatt 2006-ban 6 millió eurót utaljanak ki erre a célra.

A D-terv fogadtatása

Amint ez kötelességük is, az Unió azon intézményei, melyeknek a D-tervről szóló kommunikációt címezte a Bizottság, véleményezték a dokumentumot. Az Európai

Parlament, a gondolkodási időszakról szóló határozatában¹³⁸ értékelte a D-terv megjelenését, de arra bízta a Bizottságot, hogy ne elégedjen meg ezzel, hanem folytassa erőfeszítéseit a politikai válság megoldására. A határozat a Parlament által tervezett intézkedéseket is tartalmazta, mint a Parlamentáris Fórumok szervezése a nemzeti parlamentekkel együtt, és egy felhívást a tagállamok részére, amely szerint állampolgári fórumokat kellene szervezniük nemzeti, regionális és helyi szinten is.

A Gazdasági és Szociális Bizottság, 2005. december 14.-én Brüsszelben kibocsátott véleményében, bár üdvözölte a kezdeményezést, de kritizálta a konkrét akciók hiányát.¹³⁹ Az ECOSOC felajánlotta segítségét, és arra bízta a Bizottságot, hogy az uniós polgárok mellett a szervezett civil társadalom tagjait is vonja be az uniós döntéshozatalba.

A Régiók Bizottsága véleményében¹⁴⁰ (melyet közösen fogadott el a D-tervről és az Európai Kommunikációs Politikáról szóló Fehér Könyvről), elismerte és megerősítette a regionális és helyi hatóságok és választott vezetők szerepét az Európa jövőjével kapcsolatos viták szervezésében. A Régiók Bizottsága véleménye szerint ezek a hivatalnokok felelősek az állampolgári aktivitás és részvétel növeléséért, és az uniós polgárok információval való ellátásáért mind célzott információs kampányokban, mind napi munkájuk során. Ezenkívül azt is megfogalmazta, hogy:

„...többre van szükség, mint csupán párbeszéd folytatására, illetve a polgárok igényeinek pusztán összegyűjtésére. Az EU polgárainak tudniuk kell, hogy – választott képviselők révén – végső soron ők azok, akik döntenek az Európai Unió jövőjéről.”

A Régiók Bizottsága szerint a D-terv címében szereplő „d”-k közé fel kell venni negyediknek a decentralizációt, hogy a kommunikáció „külső”, azaz nem uniós intézményeit regionális és helyi szinten is megerősítsék.

¹³⁸ European Parliament resolution on the period of reflection: the structure, subjects and context for an assessment of the debate on the European Union

¹³⁹ Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate’ 17.3.2006 OJ C 65 p. 92

¹⁴⁰ Opinion of the Committee of the Regions on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate and the White paper on a European communication policy 22.9.2006 OJ C 229 p. 67

A visszacsatolás első körének eredményei

A D-terv magában foglalt egy, a tagállamok részéről való visszajelzési folyamatot is; ennek első köre 2006 áprilisában zárult le, eredményeit pedig a 2006. május 9.-án rendezett konferencia foglalta össze. Ekkor két dokumentum született az összegyűlt tapasztalatok alapján: az első a Polgárközpontú program – Eredményeket Európának címet viseli¹⁴¹, és a Bizottság javaslatait és elkötelezettségét tartalmazza egy eredményes Európa megvalósításához, mely az uniós polgárok szükségleteire és elvárásaira alapul. Ez a dokumentum így a nemzeti viták tartalmi kérdéseire reagált, és azonosította a legfontosabb teendőket. Jelentős tevékenységi területek az egységes piac mélyítése, a szolidaritás növelése, több munkalehetőség teremtése, a szabadság, biztonság és igazságosság térségének fejlesztése, a bővítés folytatása úgy, hogy közben a polgárok aggályait is meghallgatják, és az Unió külkapcsolataihoz való koherensebb hozzáállás. A politikai terveken kívül a Bizottság elhatározta a közösségi költségvetés 2008/09-es reformját, valamint a többi intézménnyel és érdekelttel való együttműködést a szubszidiaritás elismerésével, a „jobb szabályozás” kialakításával és az átláthatóság növelésével.

Az együttműködés azt is jelenti, hogy az európai döntéshozatali folyamatban meg kell hallgatni a nemzeti döntéshozókat. A Bizottság, kiemelve a nemzeti kormányok szerepét annak biztosításában, hogy Európa jól működjön, elhatározta valamennyi szereplő bevonását a döntéshozatal valamennyi fázisában (előzetes konzultáció, egyes javaslatok, végrehajtás). Ennek szellemében a Bizottság javasolja:

„Különösen a nemzeti parlamenteket kell még inkább bevonni az európai politikák meghatározásnak és végrehajtásának folyamatába. A nemzeti parlamentek nagyobb mértékű bevonása segíthet abban hogy az európai szakpolitikák még inkább igazodjanak a körülményekhez, illetve, hogy azokat még hatékonyabban hajtsák végre. A Bizottságnak szándékában áll, hogy minden új javaslatot és konzultációs dokumentumot közvetlenül eljuttasson a nemzeti parlamenteknek, felkérve őket arra, hogy megtegyék észrevételeiket annak érdekében, hogy a politikák meghatározásának folyamata még hatékonyabb legyen.”

Az, hogy a nemzeti parlamentek és politikai pártok teljes információt kapnak az uniós döntéshozatali folyamatról, és hogy annak több stádiumában is részt vehetnek, jó

¹⁴¹ COM(2006) 211

lehetőség arra, hogy a nemzeti szinten is párbeszéd induljon meg az európai ügyekről. Ez pedig végül az állampolgárok számára biztosított uniós információt jelent.

Végül, de nem utolsósorban a Bizottság, elismerve ugyan az Alkotmányszerződés jövőjének bizonytalan voltát, de megerősítette annak alapelveit és az intézményi reform szükségességét – ezt alátámasztva az európai polgárok azon igényével, hogy egy hatékonyan működő Uniót szeretnének – azonnal. A Bizottság javasolta, hogy a Római Szerződés aláírásának ötvenedik évfordulóján ünnepélyes politikai nyilatkozatot fogadjanak el, melyben az Európai Unió alapelveit fektetik le, valamint azt is, hogy ezt a nyilatkozatot be is tartsák, valódi politikai elkötelezettséget mutatva.

A D-tervet megvalósító nemzeti viták első visszajelzései alapján elfogadott másik dokumentum a Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak: Az útkeresés időszaka és a D-terv¹⁴² volt. Ahogyan címe is mutatja, ez a dokumentum szorosabban foglalkozik a gondolkodási időszak és a nemzeti fórumok eredményeivel, annak eljárási és formai oldalával. A közlemény kitér a legfontosabbnak ítélt, több tagállamban is felmerülő témákra, majd megerősíti azt a D-tervben vállalt elkötelezettséget, hogy az uniós polgárok konzultációs lehetőségeinek fenn kell maradnia az Unió hosszú távú működésében. A nemzeti viták első körében a dokumentum szerint valódi igény mutatkozott meg az „Európa fellépéseivel kapcsolatos vitára”; az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint az Európai Bizottság kezdeményezései pedig elősegítették a nemzeti viták kialakulását. A tagállamok feladatait illetően a közlemény újra megállapítja, hogy ezek a felelősek a nemzeti viták szervezéséért, és aggodalmait fejezi ki, hogy „a D-terv elfogadása után hat hónappal kiemelendő, hogy a tagállamok továbbra is egyenlőtlenül veszik ki részüket a tagállami viták megindításából”.

Ezután a Bizottság a következőket állapítja meg:

„[...] olyan európai, tagállami, regionális és helyi struktúrákat [kell] biztosítani, amelyek lehetővé teszik az állampolgárok folyamatos visszajelzéseit. Különösen fontos a fiatalok bevonása, mivel egyértelműen eltökélt szándékuk, hogy nagyobb részt vegyenek ki az Európai Unió fejlesztésében, és így kialakítsák aktív európai polgári tudatukat.

Az útkeresési időszak megmutatta, hogy az állampolgárok általában igen keveset tudnak az uniós intézmények működéséről és kevésbé érdeklődnek az iránt. A végrehajtással és a

¹⁴² COM(2006) 212

politikák tartalmával kapcsolatos elvárásaik ugyanakkor igen magasak. Ez arra szólítja fel az uniós intézményeket, hogy jobban vonják be az állampolgárokat a politikai folyamat valamennyi szintjén.

E tekintetben a Bizottság különleges szerepet játszik, és – a kulcsfontosságú együttműködő partnernek tekintett tagállamokkal, illetve uniós intézményekkel együtt – gondoskodnia kell arról, hogy a visszajelzéseket komolyan vegyék, és hogy a vélemények meghallgatását konkrét tettek is kövessék. A Bizottság átgondolja, hogy – a politikaalakítás folyamatában – hogyan reagálhatna e visszajelzésekre, valamint a polgárok felől érkező kezdeményezésekre.”

Az útkeresés időszaka és a D-terv című dokumentum végül beszámolt a D-tervben a Bizottság által önmaga számára kijelölt tevékenységek addigi végrehajtásáról is, összegzésként rámutatva arra, hogy a hosszú távú program pár hónap alatt megvalósult elemeiből nem érdemes részletekbe menő következtetéseket levonni.

Az Európai Parlament egy másik határozatában,¹⁴³ melyet 2006. június 14.-én fogadott el, kijelentette, hogy a D-terv még nem érte el az Unió lakosságának szélesebb köreit, és hogy bár néhány tagállamban széles körű vita folyik az Unió jövőjéről, a politika szereplői és az állampolgárok részvételével, de a teljes körű vita még nem kezdődött el mindenütt. A határozat sürgeti a tagállamokat a viták elindítására, és a Bizottságot a D-terv átalakítására, annak biztosítására, hogy a gondolkodási időszakból elemzési időszak válhasson, és hogy 2007-nél nem később javaslat születhessen az Alkotmányszerződés jövőjéről.

D-terv: szélesebb és mélyebb vita Európáról

Az Alkotmányszerződés sorsát illető, eredetileg egy évre tervezett reflexiós időszakot 2006-ban az Európai Tanács újabb egy évre meghosszabbította;¹⁴⁴ így a D-terv szinte változatlan intézményi körülmények között, de a működésének első éve alatt szerzett tapasztalatainak fényében kellett, hogy tovább működjön. 2006 novemberében Margot Wallström, a Bizottság alelnöke és a kommunikációért felelős európai biztos a Bizottság számára írt információs feljegyzésében¹⁴⁵ értékelte a megtörténteket és részletezte a 2007 közepéig tervezett lépéseket. A D-terv folytatása – bár az eredeti céloknak megfelelően

¹⁴³ Future steps in the period of reflection (European Council of 15-16 June 2006)

¹⁴⁴ Az Európai Tanács brüsszeli ülése 2006. június 15–16. Elnökségi következtetések

¹⁴⁵ SEC (2006) 1553

hosszú távú programként működött tovább – különös figyelmet szentelt az Alkotmányszerződés függőben levő ügyének.

A D-terv már lezajlott időszakának értékelésekor a kommunikációért felelős biztos kiemelte a helyi szintű cselekvés fontosságát, az innovatív programok támogatását, a nemzeti és helyi média és hatóságok bevonását a vitába a civil szervezetek mellett. Szintén kulcsszerepe van a tapasztalatok alapján az uniós intézmények egymás közötti, valamint a nemzeti politikai pártokkal, hatóságokkal és civil szervezetekkel való folyamatos együttműködésének. Különösen sikeresnek ítélte a dokumentum az Interneten létrehozott Debate Europe portál működését és az audiovizuális médiában való megjelenést.

Az információs feljegyzésben új, a D-terv kereteibe illő tevékenységeket javasolt Margot Wallström: tervbe vették például a Képviseltek (és a regionálisan is jelen levő Europe Direct pontok) „európai közterekké” alakítását: e program keretében a Képviseltek és az Európai Parlament tájékoztatási irodáinak megnyitását, kulturális és politikai események rendezésére alkalmassá tételét javasolta a tervezet. Itt javasolta a dokumentum megrendezni a 2007-es év politikai prioritásait, valamint az 50 éves integráció eredményeit megvitató Európai Kerekasztal-megbeszéléseket is. A feljegyzés végül egy újabb, az Európa jövőjéről szóló Eurobarometer közvélemény-kutatást és az Internet segítségével folytatott viták újjáélesztését is tervbe vette.

Vitassuk meg Európát! – a D-terv (demokrácia, párbeszéd és vita) tapasztalatainak továbbviteléről

2007-ben véget ért az Európai Tanács által meghirdetett reflexiós időszak, az elbukottnak minősített Alkotmányszerződést a meglévő szerződéseket módosító Reformszerződés / Lisszaboni Szerződés váltotta fel, és újrakezdődött a ratifikációk sora. A D-terv kialakítását eredetileg kiváltó időszak végével a Bizottság először értékelte a D-terv keretében szervezett eseményeket, a megrendezett nemzeti vitákat, a támogatott hat páneurópai projekt eredményeit és a Bizottság saját kezdeményezésű cselekvéseit:

„E projektek bebizonyították, hogy minőségi és logisztikai szempontból egyaránt van lehetőség az uniós témákkal kapcsolatban részvételi demokráciára, helyi, regionális, nemzeti és határokon átnyúló szinten is.

Tartalmi szempontból a projektek arról tettek tanúbizonyságot, hogy a polgárok elvárásai és az EU jelenlegi hatásköre között olykor nagy a szakadék, például a szociális

ügyek, az oktatás és a diplomácia/védelem terén. A konzultációkban való részvétellel az emberek jobban megismerték az uniós döntéshozatali folyamatot. A folyamat végén érthetőbbé vált számukra, hogyan lehet a döntéshozókat reagálásra készíteni, illetve a politikusok és a polgárok közötti szakadékot a jövőben csökkenteni.”

Ezután a Bizottság a program továbbfejlesztésre és folyamatos működésre tett javaslatokat, különös tekintettel a Reformszerződés ratifikációjára és a 2009-es Európai Parlamenti választásokra. A tovább működő program,¹⁴⁶ melyet az egyik legfontosabb eleme, a Debate Europe vitafórum-honlap nevével Vitassuk meg Európát!-ra (VmE) kereszteltek, a D-terv harmadik d-jére, a demokráciára fókuszál, négy nagy csoportba sorolt akciókkal. Az első az állampolgári konzultációk folytatása, és a konzultációk eredményeül kapott vélemények politikusokkal való megvitatása. A program második pontja az együttműködés az uniós intézmények és szervek között annak érdekében, hogy az általuk szervezett tevékenységek hatása a lehető legnagyobb legyen. Harmadikként az e téren már működő, más kezdeményezéseket tervezni kihasználni a Bizottság arra, hogy tudatosítsa az uniós polgárokban az EU által képviselt hozzáadott értékeket. Végül a Vitassuk meg Európát! program a D-terv legsikeresebb kezdeményezéseit változatlanul vitte tovább: ide tartoznak az európai közterek, az állampolgársági fórumok, a tagállami látogatások, a helyi jelenlét, az Eurobarometer felmérések jobb felhasználása és az Internetes viták is.

A Vitassuk meg Európát! program két fő célkitűzése – egybeesve a kommunikációs politikát kialakító dokumentumok céljaival – a polgárok bevonása az uniós ügyekbe az aktív európai polgárság előmozdításával és a politikai döntéshozókkal való kapcsolat megerősítése annak érdekében, hogy a polgárok kialakult véleménye valóban megjelenjen a politikai és jogalkotási döntésekben. Ez utóbbi ponthoz kapcsolódik az a hosszú távú terv is, hogy az európai és a nemzeti ügyek elválasztottsága megszűnjön, azzal az érzéssel együtt, hogy az Európai Unióban zajló események túlságosan elvontak ahhoz, hogy az uniós polgárok számára érdekesek lehessenek.

A D-terv és a Vitassuk meg Európát! programok értékelése

2009-ben a Bizottság Kommunikációs Főigazgatósága külső szakértőket kért fel a D-terv és a belőle kialakuló Vitassuk meg Európát! programok konzultációs tevékenységének

¹⁴⁶ COM(2008)158

értékelésére. Az elkészült jelentés¹⁴⁷ az Unió kommunikációs politikájának és a D-terv/VmE keretei között szervezett nagy léptékű transzeurópai, valamint kisebb regionális/nemzeti projektek bemutatása után olyan kérdésekre kereste a választ, mint hogy sikerült-e jó gyakorlatokat felmutatnia a D-terv/VmE egészének abban, hogy javítsa az EU-s témák ismeretének mértékét, azok hatását a mindennapi életre, vagy a polgárok részvétele arányát az e témákról folytatott vitákban.

A tevékenységek értékelésében az elemzés kimutatta, hogy a D-terv/VmE programok sikeresen támogatják más európai politikákat, ugyanakkor nincs valódi együttműködés a Bizottság Főigazgatóságai és más európai intézmények között, a kiválasztott/támogatott projektek egyes esetekben nem feleltek meg a D-terv/VmE eredeti célkitűzéseinek, és a kiválasztott vitatémák néha túl tágak voltak ahhoz, hogy a projektek és az EU közti kapcsolatot fel lehessen ismerni. Az alkalmazott módszerek általában megfeleltek a tanácskozó döntéshozatal követelményeinek, de gyakran nem volt elég idő a résztvevők képzésére és nem eléggé kontroverziális témákat választottak a viták tárgyául; ennek ellenére a résztvevők a módszerrel is elégedettek voltak és az Unióról szóló ismereteik is bővültek. A megfelelő médiabeli jelenlét hiányában a projektek nem voltak hatással az európai közszféra kialakulására. A vitákon általában részt vettek politikai döntéshozók, de felkészítésük nem volt elég alapos ahhoz, hogy valódi kétirányú kommunikáció alakuljon ki velük; a választott témák pedig eltértek annyira az intézményekben napirenden levőktől, hogy az esetleg kialakított vélemények nem voltak alkalmasak a felhasználásra – ehhez az is hozzájárult, hogy nem volt a leendő eredményeknek világosan jelzett státusza. Végül a projektek tapasztalatait – egyes esetekben – fel lehetett használni más, hasonló módszereket alkalmazó tevékenységekhez.

Az elemzés végül javaslatokat is tett a programok folytatásához: a célok pontosítását, az együttműködés javítását más, hasonló tevékenységekkel, a finanszírozott tevékenységek irányításának átvételét a civil szervezetektől annak érdekében, hogy az eredmények megfeleljenek a döntéshozatali folyamat igényeinek, és a végrehajtott projektekből való tanulás lehetőségének felállítását. Végül azonosította az elemzés a már létrejött és áttekintett projektek jó gyakorlatait is olyan területeken, mint a médiakapcsolatok, a többnyelvűség kezelése, a polgárok bevonása, tájékoztatása, vagy a viták moderálása.

¹⁴⁷ Rambøll Management in association with Matrix and Euréval: Evaluation of the Plan D / Debate Europe citizen consultation projects Final Report Version 1.4 September 2009. Evaluation for the European Commission DG COMM

Az Európai Kommunikációs Politikáról szóló Fehér Könyv

Az Európai Bizottság által kiadott három dokumentum közül az utolsó az Európai Kommunikációs Politikáról szóló Fehér Könyv, melyet 2006. február elsején fogadtak el, és amely az Unió új politikájáról szóló konzultációt indított el. Elismerve, hogy az eredményes működés rendkívül fontos, de önmagában nem elegendő, a javaslat célja egy egységes, önálló jogalappal rendelkező politika kialakítása. A Fehér Könyvet azért bocsátották ki, hogy az uniós politikaalkotási és kommunikációs folyamat valamennyi szereplője, valamint bármely uniós szervezet vagy polgár kifejtse véleményét a Bizottság által összeállított javaslatokról – a dokumentumról szóló nyílt, online konzultáció 2006. szeptember 30.-án zárult le. A folyamat következő lépései a vélemények összegzése és egy konferenciasorozat voltak, mely utóbbi egyes fontosabb ötleteket dolgozott ki.

A dokumentum kiindulási pontja az, hogy bár a kommunikáció szükségességére erőteljesen rámutató „maastrichti” népszavazások (1992) óta az uniós intézmények igyekeztek információt szolgáltatni az uniós polgároknak és őket konzultációk során bevonni a döntéshozatalba, ezek a lépések nem hozták meg a szükséges eredményt, hiszen az EU és a polgárai közötti szakadék tovább mélyült, a polgárok pedig nem érzik magukénak az Uniót, nem hiszik, hogy befolyásolni tudják döntéseit, működését.

„Az Európai Bizottság ezért alapvetően új, radikális változást hozó megközelítést javasol: olyan kommunikációt, mely a monológot dialógussá alakítja, középpontjába pedig az intézmények helyett a polgárokat állítja.”

A Fehér Könyv szerint az új politika azon a két elven alapulna, hogy állampolgárságától, szociális háttérétől és képzettségétől, vagy bármely más jellemzőjétől függetlenül minden uniós polgárnak joga van az Európai Unióról szóló objektív és teljes körű tájékoztatáshoz, és ahhoz, hogy meghallgassák az Unió intézményei, amikor véleményét szeretné kifejezni.

A konzultatív dokumentum több szinten szeretné lehetővé tenni az európai ügyekről szóló vitát. Az „európai közszféra” kiépítése biztosítaná az uniós témák számára a saját, páneurópai fórumot, azt, hogy az európai ügyekről, melyek az uniós polgárok életét jelentősen befolyásolják, ne csak a nemzeti vagy helyi politikai közbeszéden keresztül lehessen eszmét cserélni, hanem nemzetek feletti szinten is. Nem kevésbé fontos azonban az európai vita belefoglalása a nemzeti szintű politikai diskurzusba ahelyett, hogy azt

külpolitikai ügyként kezelnék; a Fehér Könyv a tagállamok hatóságait (helyi, regionális és nemzeti szinten) teszi felelőssé ezért:

„A kormány felelőssége, hogy nemzeti, regionális és helyi szinten konzultáljon a polgárokkal, és tájékoztassa őket a közhatóságok politikai stratégiáiról – többek közt az európai politikákról és azoknak a lakosság mindennapi életére gyakorolt hatásairól –, feladata továbbá, hogy fórumokat hozzon létre a viták életben tartására és élénkítésére.”

A Fehér Könyv – „műfajánál” fogva vitaindító, ötleteket, terveket tartalmazó dokumentum. Így amikor öt nagyobb területet nevezett meg

Az öt kijelölt cselekvési terület közül az első a kommunikációs politika alapvető elveinek meghatározása. Annak érdekében, hogy létezzen egy alapvető dokumentum, amelyre hivatkozni lehet, amikor „Európát kommunikáljuk”, a Fehér Könyv egy Európai Kommunikációs Charta / Magatartási Kódex elfogadását javasolta, amelyben olyan alapelveket határoznának meg, mint az alapító szerződésekben és az Alapjogi Chartában is elismert, az európai demokrácia alapjait adó tájékoztatáshoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága; valamint a társadalmi integráció, a sokféleség és a részvétel elve. A társadalmi integráció az információhoz való jogot jelenti attól függetlenül, hogy egy uniós polgár milyen nyelven beszél, milyen médiához fér hozzá, vagy hogy egy kisebbséghez tartozik. A sokféleség elve az európai polgárok szociális, kulturális és politikai diverzitását veszi figyelembe, amikor kimondja, hogy a kommunikációs politikának úgy kell kialakulnia, hogy valamennyi, a konzultáció során elhangzó véleményt figyelembe vesz. A részvétel elve pedig azt jelenti, hogy a polgároknak joguk van politikai véleményük önálló formálásához, valamint ahhoz, hogy meghallgassák őket. A Kommunikációs Charta az uniós polgárok számára eszköz lenne az Európai Unióról szóló objektív és teljes körű tájékoztatáshoz való joga érvényesítéséhez; meghatározná, hogy mit várhatnak el az európai információ és kommunikáció körében.¹⁴⁸

A Fehér Könyv kiemelt fontosságúnak tartja a polgárok bevonását, lehetőségeik, képességeik növelését, azt, hogy az állampolgári ismeretek tanításával, a polgárok egymás közti, valamint a közintézményekkel való kapcsolatainak erősítésével a vitában való részvétel lehetősége mindenki számára rendelkezésre álljon. Az európai polgári ismeretek oktatása nemcsak az iskolai tantervek kibővítését jelenti az európai integráció

¹⁴⁸ http://ec.europa.eu/communication_white_paper/charter_code/index_en.htm 2007.10.10.

témájával, hanem azon lehetőség biztosítását, hogy kortól függetlenül mindenki információhoz juthasson az Unióról. Ez, természetesen, a tagállami feladatok körébe tartozik – az EU segíthet a jó tapasztalatok, gyakorlatok cseréjében, vagy az oktatási eszközök fejlesztésében. Az európai polgárok közti kapcsolatok építéséhez az európai ügyek megtárgyalására alkalmas fórumokat kell biztosítani: ez minden érdekelt számára feladatot jelent, bármilyen szinten működjenek is; az olyan közösségi programok, mint a Polgárok Európáért kezdeményezés¹⁴⁹ segítik ezt a folyamatot. Az államigazgatás bármely szintjén működő közintézményekkel való kapcsolat és kommunikáció lehetősége szintén az Unió demokratikus működését segíti elő.

A javasolt kommunikációs politika harmadik pillére a médiával való új és jobb kapcsolat lenne, azzal, hogy az uniós eseményeket a polgárok érdeklődésének megfelelően és érdekei mentén mutatná be, amennyiben lehetséges, regionális, vagy helyi dimenzióval. Ezzel kapcsolatban a Fehér Könyv megjegyzi, hogy bár az európai ügyek bekerülése a helyi politikai diskurzusba nyilván elősegíti a helyi médiában való megjelenést, elsősorban mégis az Unió intézményeinek feladata az, hogy az EU üzeneteit helyi vagy regionális léptékben fogalmazzák meg. Szintén célként jelöli meg a Bizottság az emberarcú Európa kialakítását, azaz az Uniónak olyan identitás teremtését, melyhez a polgárok könnyebben tudnak kapcsolódni, valamint az uniós események olyan formájú megjelenítését, ami a polgárok életéhez közvetlenül kapcsolódik. Végül az új technológiák adta lehetőségek kiaknázását, az ezek által biztosított új kommunikációs csatornák kihasználását is ebben a kérdéskörben említi a Fehér Könyv, azzal a kitételrel, hogy biztosítani kell az ezekhez való hozzáférésben az esélyegyenlőséget.

A negyedik cselekvési pont a közvélemény megértésének jobb felhasználása az új politikák vagy tervek kialakításakor. Ezt a Fehér Könyv azért tartja különösen fontosnak, mert az állampolgárok politikai aktivitásának csökkenésével az uniós (és nemzeti) politikai vezetőknek a közvélemény-kutatásokra és mélyebb társadalmi kutatási projektekre kell támaszkodniuk a nemzeti vagy összeurópai jövőképek megismeréséhez. Az Eurobarometer közvélemény-kutatások és más, az integrációval kapcsolatos kutatások eredményeit jobban is fel lehet és kell használni, ennek érdekében a Bizottság az uniós intézmények egymás közötti, a civil szervezetekkel és a tagállamokkal való együttműködését erősítené, valamint az Eurobarometer felmérések eredményeit széles körben népszerűsítené.

¹⁴⁹ COM(2005) 116

Végül, de nem utolsósorban, a többi közösségi intézménnyel, a tagállami kormányokkal és helyi önkormányzatokkal, politikai pártokkal és a civil társadalom tagjaival való széles körű együttműködés képezi a Fehér Könyv által javasolt cselekvések ötödik pontját. A dokumentum megerősíti a tagállamok „hosszú távú együttműködési elkötelezettségét” mind az Unióról szóló információ biztosításában, mind a polgárok véleményének meghallgatásában; ugyanakkor megjegyzi, hogy sokkal többet is lehetne tenni. A tagállamokkal való együttműködés történhet anyagi vagy fenntartási támogatás nyújtásával, ez utóbbira jó példák az Unió hivatalos információs hálózatai. Egy másik lehetőség – a kormányok számára pedig kötelezettség – az európai politikusokkal való, vagy a nemzeti szinten történő párbeszéd kezdeményezése és nyilvánossá tétele.

Az együttműködés nem korlátozható a központi kormányzatra: a regionális vagy helyi szervek is tehetnek többet, főleg azon politikák esetében, melyeket az ő szintjükön hajtanak végre. A Fehér Könyv új, strukturált együttműködést javasol ezekkel a hatóságokkal, valamint azt, hogy a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága erőteljesebben vonják be helyi partnereiket a kommunikációs feladatok teljesítésébe.

Bármilyen hatalmi helyzetben legyenek is, a politikai pártoknak jelentős esélyük van arra, hogy különféle programjaik eljussanak az állampolgárokhoz. A Fehér Könyv arra biztatja őket, hogy programjukba fonják be az európai dimenziót is. Az uniós szinten működő, transzeurópai pártok lehetőségei még tágabbak ezen a téren. A civil társadalom tagjainak bevonása a párbeszédbe szintén logikus döntés: a Fehér Könyv javasolja támogatásukat abban az esetben, ha rész vesznek a célzott kommunikációban.

A Fehér Könyv fogadtatása

Már a Fehér Könyvben említett konzultációs időszak (és nyílt online konzultáció) lezárása és eredményeinek értékelése előtt az Európai Unió egyes intézményei és több más szervezet is nyilvánosságra hozták saját véleményüket a dokumentummal kapcsolatban. A Fehér Könyvben megfogalmazott szándékok általános kedvező fogadtatása mellett számos kritikát is kapott a dokumentum. Általános megjegyzés, melyre már a D-tervvel kapcsolatban is rámutattak, az az aggodalom, hogy az új politikának nincs anyagi fedezete, mert vagy nem rendeltek hozzá pénzügyi forrásokat, vagy ezek túlságosan nehezen hozzáférhetőek a civil szervezetek vagy a helyi projektek számára.

2006. november 16.-iki határozatában¹⁵⁰ az Európai Parlament kinyilvánította, hogy a javaslatot hiányosnak találja, mivel az nem részletezi, hogy a Bizottság hogyan tervezi az uniós polgárok véleményének figyelembe vételét, amikor új politikákat alakít ki. A határozat ezenkívül említést tett arról is, hogy a polgároktól nem várható el, hogy ők legyenek a kommunikáció hajtóereje, különösen akkor nem, ha nem rendelkeznek elégséges információval az Unió működéséről; az intézmények általi információszolgáltatás tehát mindig elsődleges fontosságú marad. Amíg a Parlament egyetért a helyi szintű cselekvés elvével, rámutat arra is, hogy a már létező információs hálózatokat is hatékonyabban lehet használni, és annak fontosságát is hangsúlyozza, hogy az uniós polgárok tudják, hogyan befolyásolja mindennapi életüket az EU. A határozat arra biztatja a nemzeti parlamenteket, hogy a erőteljesebben ellenőrizzék kormányaikat, amikor azok a Tanácsban döntéseket hoznak, és hogy vegyenek részt a Bizottság által javasolt vitában; a nemzeti és európai politikai pártokat pedig arra, hogy programjaikban jelenítsék meg az európai dimenziót is.

A Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye¹⁵¹ a Fehér Könyvről helyesli a polgári ismeretek oktatását, és javaslatot tesz az oktatási miniszterek megállapodására arról, hogy az integráció történetét és sikereit az iskolai tantervekbe belefoglalják. Ezt az ötletet a Régiók Bizottsága is támogatja, annak ellenére, hogy véleményét a Fehér Könyv politikai víziójának hiányával kezdi. A javasolt európai kommunikációs politika nem foglalja magában az Unió szerepét a polgárok érdekeinek védelme terén. A Régiók Bizottsága olyan információs és kommunikációs politikát szeretne látni, amely logikus keretet biztosít minden hatóság és a média közreműködéséhez, ezzel elősegítve azt, hogy jobb információt tudjanak szolgáltatni Európáról.

Partnerség az Európáról szóló kommunikációért

Mind a Bizottság Akcióterve, mind a D-terv, mind a Fehér Könyv – rendeltetésüknek többé-kevésbé megfelelően – számtalan kritikát kapott az EU intézményeitől és szerveitől, valamint külső szereplőktől is. Az egyik legfőbb közös pont e kritikákban az volt, hogy sem a D-terv, sem a Fehér Könyv nem adott megfelelő választ arra a kérdésre, hogy hogyan fogják az EU intézményei figyelembe venni az állampolgárok véleményét a jogalkotási / döntéshozatali folyamatok során. Ez, és számos más probléma a mai napig

¹⁵⁰ European Parliament resolution on the White Paper on a European communication policy (2006/2087(INI))

¹⁵¹ SC/027 Brussels, 6 July 2006 Opinion of the European Economic and Social Committee on the White Paper on a European communication policy

nem oldódott meg. Az információs és kommunikációs politikában bekövetkezett reformok legfőbb hozadéka talán az, hogy az uniós intézmények felismerték és elismerték, hogy valódi problémával állnak szemben és – szavakban és tettekben is – késznek mutatkoznak a megoldás keresésére.

E lépések első kézzelfogható hozadékát a Bizottság 2007 októberében tárta nyilvánosság elé. Az ekkor kibocsátott programcsomag részben a Fehér Könyvben leírt konzultációs folyamat, részben pedig a 2006-ban lefolytatott két Eurobarometer felmérés (kommunikációs politikával kapcsolatos szokások és elvárások az állampolgárok¹⁵² és a politikai döntéshozók¹⁵³ körében) eredménye volt. A Bizottság egy közleményt bocsátott ki a Partnerség az Európáról szóló kommunikációért¹⁵⁴ témájában, valamint egy javaslatot tett ugyanezen címmel egy intézményközi megállapodás elfogadására¹⁵⁵ a Bizottság, a Parlament és a Tanács között; végül a két dokumentum mellé hatásvizsgálati tanulmány¹⁵⁶ is készült.

A Partnerség az Európáról szóló kommunikációért kezdeményezésben a Bizottság összefoglalta a kommunikációs politika kialakításáért addig tett lépésekben kikristályosodott alapelveket: az együttműködést, a polgárok számára releváns és érthető kommunikációt, a tagállami hatáskörbe tartozó oktatást, a nyilvános viták szervezését és az európai közszféra kialakítását. Ezek közül az uniós kommunikációban részt vevő sok szereplő közti együttműködés fontosságát hangsúlyozta az is, hogy a Bizottság a Fehér Könyvben javasolt Charta vagy Magatartási Kódex helyett intézményközi megállapodás formájában javasolta megalkotni az új kommunikációs politika jogalapját.

A közlemény négy alapvető csoportban (az egységes és integrált kommunikáció, a polgárok bevonása, az európai közszféra kialakítása és a partnerségi megközelítés megerősítése) tárgyalta a Bizottság kommunikációs tevékenységének jövőjét.

A kommunikációs politika működtetéséről a Bizottság a következőket fogalmazta meg:

„A Bizottság kommunikációs tevékenységeinek célja, hogy létrehozza és ösztönözze az eszmecserét és vitát az európai intézmények, a nyilvánosság, a szervezett civil társadalom és a nyilvánosság különböző körei között nemzeti, regionális és helyi szinten,

¹⁵² Flash Eurobarometer 189a EU Communication and the citizens. General Public Survey 2006

¹⁵³ Flash Eurobarometer 189b EU Communication and the citizens. Decision Makers 2006

¹⁵⁴ COM (2007) 568

¹⁵⁵ COM (2007) 569

¹⁵⁶ SEC (2007) 1265

és hozzájáruljon a kölcsönös megértéshez. Emellett a polgárok megszólítását és az átláthatóság ösztönzését bármely kérdés szerves részének kell tekinteni. Ezért e tevékenységekre időt és a rendelkezésre álló források megfelelő részét kell fordítani.”

A koherens kommunikáció érdekében a Bizottság egyes osztályai integráltan végzik ezirányú tevékenységeiket, a szóvivői szolgálat mellett pedig a rangidős tisztségviselők is részt vesznek a médiakapcsolatokban. A Bizottság együttműködik különböző véleményformálókkal és folytatja a már működő, az aktív állampolgárságot ösztönző programjait. Szintén együttműködik a tagállamokkal, olyan területeken is, ahol nincs a szakpolitikát működtető jogszabályokban megfogalmazott kommunikációs kötelezettség, mint a kohéziós, környezetvédelmi és vidékfejlesztési politika terén. Jelentős változás, hogy a Bizottság által kijelölt éves kommunikációs prioritás az intézmény éves munkaprogramjába is belekerülnek.

A polgárok bevonása a D-terv működése során alkalmazott konzultációkra és a szintén itt finanszírozott transznacionális civil társadalmi projektekre támaszkodik. A helyi szintű cselekvést elősegítik a Bizottság Képviselői és az Európai Unió információs hálózatok is. Szintén újdonság az európai közéleti találkozóhelyek kialakításának az Európai Parlamenttel közös kísérleti projektje, ahol a Képviselők olyan nyitott, az állampolgárok és civil szervezetek számára hozzáférhető helyen működnek, amelyben lehetőség van az európai politikai, kulturális, oktatási, tudományos kérdések felvetésére és megvitatására „kiállítások, filmvetítések, látogatások, megbeszélések, vitafórumok és előadások” formájában. Szintén a polgárok bevonását támogatja az Európai Unióról szóló és az idegennyelv-oktatás bevált gyakorlatainak átadása, a tanárok számára információs anyagok készítése.

Az európai közsféra kialakításához tartja szükségesnek a közlemény az európai politikai pártokról szóló rendelet felülvizsgálatát, az Európai Parlamenti választásokon való részvételre ösztönzést, a kísérleti információs hálózatok kialakítását, melyek politikusokat és újságírókat megszólaltató internetes vitákat és megbeszéléseket tennének lehetővé. Szintén ide sorolja a Bizottság egy új audiovizuális és online stratégia kialakítását, beleértve az EUROPA portál megújítását, az európai közvélemény jobb megértését az Eurobarometer és az uniós információs hálózatok segítségével.

A közlemény utolsó pontja a partnerségi megközelítés megerősítése névre hallgat, és megerősítené a formális együttműködést mind a többi uniós intézménnyel, mind a

tagállamokkal – az előbbit az intézményközi megállapodás, az utóbbit ún. irányítási partnerségek keretében.

Az intézményközi megállapodás tervezete

A kommunikációs politika jogalapjának a Bizottság végül egy, az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal együtt kötendő intézményközi megállapodást javasolt. A Bizottság a megállapodás-javaslat preambulumban megfogalmazza a kommunikációs politika szükségességét, utal a nyilvánosság és szubszidiaritás, valamint a jóhiszemű együttműködés uniós alapelveire, és kimondja:

„Az intézményközi megállapodás célja az Európai Unió egészének fő kommunikációs prioritásaira vonatkozó elképzelések egyeztetése, a kommunikáció uniós megközelítése jelentette hozzáadott érték meghatározása különleges, kiemelt fontosságú témák tekintetében, szinergiák kialakítása az egyes intézmények által az e prioritásokhoz kapcsolódó tevékenységek végrehajtása során, valamint a tagállamok ösztönzésre az együttműködésre.”

Az intézményközi megállapodás szövegének tervezete a Fehér Könyvből ismerős célokat fogalmazza meg: a mindenki számára elérhető „pártatlan és szerteágazó információkhoz” az Európai Unióról, valamint „annak lehetővé tétele, hogy bárki élhessen a szólásszabadság jogával és aktívan részt vehessen az európai kérdésekről folytatott nyilvános vitákban.” A három intézmény mind a többi uniós intézményt és szervet, mind a tagállamokat felszólítja, hogy működjenek együtt a kommunikációs politika sikere érdekében. Ami a Bizottság, a Parlament és a Tanács közti egyeztetés mikéntjét illeti, ez az első 2005 utáni dokumentum, mely utal a már korábban is működő Intézményközi Tájékoztatási Csoportra, és annak vezető szerepét ismeri el az információszolgáltatásban. Az IGI feladatai:

- *„átfogó iránymutatások meghatározása az uniós kérdésekről szóló összehangolt kommunikációhoz,*
- *az éves uniós kommunikációs prioritások kiválasztása a Bizottság javaslata alapján, tükrözve az éves politikai stratégiát,*
- *a kommunikációs tevékenységek éves közös munkatervének elfogadása az egyes intézmények által javasolt fellépések alapján,*
- *az éves közös munkaterv végrehajtásának és nyomon követésének ellenőrzése.”*

A javaslat a Bizottság által meghatározott éves kommunikációs prioritások alapján közös éves munkaterv elfogadását írja elő; továbbá konkrét intézkedéseket fektet le a helyi szinten való cselekvés megvalósítására. Ez utóbbi a tagállamok által lehetőség szerint kinevezett „nemzeti kommunikációs igazgatók” segítségével folyna, akik évente találkoznának az intézmények képviselőivel, tagállamukban pedig együttműködnének a Bizottság Képviselével és a Parlament Tájékoztatási Irodáival. Szintén kérte a javaslat a tagállamoktól azt, hogy évente jelentést nyújtsanak be uniós kommunikációs tevékenységükről, és új partnerségek kialakítását is kilátásba helyezte.

Végül, de nem utolsósorban a javaslat rögzíti, hogy a kommunikációs tevékenységet folyamatosan nyomon kell követni, az éves tervek alapján évente értékelni, valamint azt is, hogy a három intézmény évente megvitatja a kommunikáció helyzetét a „munkaterv végrehajtásának értékelésére és a következő évre vonatkozó iránymutatás biztosítására”.

Internetes és audiovizuális stratégia az európai kommunikációban

A Bizottság nem sokkal a Partnerségi tervezet és közlemény után részletes terveket adott ki a kommunikációs politikában felhasználandó két, talán legfontosabb médiumról: az Internet jobb felhasználásáról¹⁵⁷ és az audiovizuális média lehetőségeiről¹⁵⁸ az uniós polgárokkal való kapcsolattartásban.

Az internetes stratégia abból indul ki, hogy az internet lehetőséget teremt arra, hogy az uniós intézmények megismerhessék a polgárok véleményét, mégpedig olyan valós idejű, egész Európára kiterjedő, közös témáról szóló vitákon keresztül, ahol a résztvevők mindannyian olyan uniós polgárok, akiket a téma személyesen érint, és ezt egymásról is tudják. Az internetet és felhasználói már nemcsak az információk forrásaként tekintik, hanem kommunikációra, saját véleményük megosztására használják (a Web 2.0 technológiák elterjedésével). Ez a demokrácia és részvétel új eszközévé is teszi az internetet: mind állami hivatalok, mind civil szervezetek kihasználhatják a sokak számára könnyen elérhető felületeket, ugyanakkor számítani kell arra is, hogy a hagyományos újságírás mellett megjelent és dolgozik az „állampolgár újságíró”, aki közzéteszi valamely uniós tisztségviselőről készített videófelvételét és azt saját maga kommentálja. Mindezek fényében a Bizottságnak magas színvonalú internetes kommunikációs stratégiára és annak végrehajtására van szüksége.

¹⁵⁷ SEC (2007)1742

¹⁵⁸ SEC(2008)506/2

A dokumentum az EU legnagyobb online megjelenéséből, az EUROPA portál működéséből indul ki, de felsorolja az utóbbi években kialakított blogokat, a Debate Europe! vitaoldalt, valamint az EUTube videósatornát a Web 2.0-ás alkalmazások felhasználásának példaként. Az EUROPA portállal kapcsolatban a stratégia megállapítja, hogy jelentős mennyiségű információt tartalmaz az EU valamennyi hivatalos nyelvén, de nem, vagy csak ritkán ad lehetőséget a visszajelzés adására, a valódi kommunikációra.

A működtetési-szerkezeti rendet még 2001-ben határozta meg a Bizottság egy közleménye, de az évek során több probléma is felmerült ezzel: a portált tartalmilag felügyelő bizottságnak nincs hatásköre a Bizottság egységein számon kérni a szerkesztési alapelveket, nem valósultak meg a 2001-ben kitűzött célok, és a szerkesztőbizottság elveszítette a kapcsolatot a Bizottság kommunikációért felelős tisztségviselőivel. Mindez egy fragmentált, áttekinthetetlen és közös identitást nélkülöző portált eredményezett. A stratégia ezért olyan szervezetet alakít ki, ahol az EUROPA portálnak külön szerkesztője van, akit szerkesztőbizottság támogat, az egyes főigazgatóságokkal pedig az azok szervezetén belül kijelölt felelősökön keresztül tartja a kapcsolatot. Az EUROPA portál működését a kommunikációért felelős tisztségviselőkből álló External Communications Network felügyeli.

Tartalmi szempontból a stratégia a portál teljes átstrukturálását tűzte ki célul, az információt kereső polgárok és nem az intézmények működési elveinek figyelembevételével. A fordítási politikát a kommunikációs prioritások és a célközönség határozza meg, hiszen a 23 nyelvre való fordítás költségei túl magasak lennének. Végül az interaktivitás növelése is fontos a stratégia céljainak végrehajtásához. A stratégia mindezekhez a technológiai háttérrel is biztosítani kívánja, például a webstreaming vagy a lehető legjobb keresők alkalmazásának lehetővé tételével.

A dokumentum kiterjed az EUROPA portálon kívüli, de az unióval foglalkozó internetes oldalakra is: ezekhez linkek biztosítása, az itt folyó eszmecsere nyomon követése, sőt a bizottsági alkalmazottak részvételre buzdítása is része a stratégiának. A teljes terv végrehajtásához természetesen a meglévő erőforrásokat is jól kell beosztani: itt a stratégia elsősorban a tartalmi szerkesztés fontosságát hangsúlyozza a technikai háttér biztosításával szemben.

A kommunikációs csatornákról szóló két dokumentum közül az audiovizuális médiával foglalkozó született meg később, de ez jelentőségéből mit sem von le. Mind a televízió, mind a rádió fontos, sokakhoz eljutó információs eszköz Európában (a lakosság több, mint 95%-a több, mint 3 órát néz tv-t naponta). Azok, akik szeretnék több információhoz jutni az Unióról, jelentős arányban szeretnék, ha ez kedvenc tv- vagy rádióadójukon keresztül történhetne meg. Ennek ellenére a nemzeti hírműsorokban az EU átlagosan nem kap több időt, mint az Amerikai Egyesült Államok. Az európai közszféra sem létezik addig, amíg csak egy maroknyi csatorna jelenik meg valamennyi uniós tagállamban, ezek is egy-két nyelvre korlátozódva. A nyelvhasználati kérdés, ahogy az interneten is, az egyik legnagyobb akadálya az uniós szintű médiának, hiszen a több nyelven készített programok költsége jelentősen magasabb. A Bizottság végül emlékeztet arra, hogy elkötelezte magát a szólásszabadság elvének betartása mellett, és ezt tiszteletben tartja akkor is, amikor szerződéses viszonyba lép egyes tv- vagy rádiócsatornákkal.

A Bizottság audiovizuális stratégiája három pilléren nyugszik: az első ezek közül a média számára közvetíthető minőségű és növekvő mennyiségű uniós témájú nyersanyag rendelkezésre bocsátása – mégpedig ingyenesen. Növeli a Bizottság az Europe by Satellite uniós hírcsatornán elérhető anyagok tartalmi lefedettségét és mennyiségét, központi online audiovizuális könyvtárat működtet, és internetes eseménynaptárt hoz létre a tervezett uniós események könnyebb nyomon követése érdekében. A második pillér az európai közvetítői hálózatok kialakítása és az uniós tartalmak népszerűsítése: ennek keretében kialakítja és tovább támogatja a European radio network – EURANET rádiós és egy leendő európai televíziós hálózatot, melyek tagjai – szerkesztőségi függetlenségük megtartása mellett – az adásidő meghatározott részét uniós témákra fordítják. Szintén támogatja a Bizottság az Euronews tv-csatornát, mely ennek köszönhetően több nyelven és nagyobb mélységben számol be uniós eseményekről.

Harmadikként a Bizottság a saját maga által készített audiovizuális anyagok minőségének javítását tűzte ki célul: ezt a finanszírozás jobb felhasználása, az on-demand (lehívható) videók elérhetőségének tudatosítása, a videók előállítását segítő központi irányelvek kidolgozása és a termékek reklámozásának folytatása teszi lehetővé.

Az elfogadott közös nyilatkozat

A francia és holland népszavazásokat követő, mintegy kétévi munka és különböző dokumentumok kibocsátása után a 2007 októberében kibocsátott „Partnerség az Európáról szóló kommunikációért tervezet és a közlemény” a frissesség és határozottság benyomását keltette. A majdnem pontosan egy évvel (és egy újabb ír „nemmel”) később elfogadott végleges szöveg¹⁵⁹ ugyanakkor a tervezetnek némileg csonkított változata, ráadásul nem is intézményközi megállapodás, hanem politikai nyilatkozat. Bár a két kommunikációs jog szó szerint ugyanúgy szerepel az elfogadott szövegben, mint a tervezetben, a jogok leírását egy „a három intézmény úgy véli” formula előzi meg, ami nem a jogok „köbe vésését” tükrözi; ezen kívül a végleges változathoz kiharadt az Unió Alapjogi Chartájára és a szubszidiaritási klauzula pontos szerződésbeli cikkére való hivatkozás (ezek valószínű nem kis mértékben a Lisszaboni Szerződés körüli bizonytalanság okán). Az elfogadott szöveg nyelvezete is jóval enyhébb, kevesebb a kötelező tevékenységre utaló nyelvtani megoldás, és többször van szó „törekvésről”. Végül az Intézményközi Tájékoztatási Csoport feladatait sem írja le az elfogadott szöveg a tervezet pontosságával.

Az intézmények közötti együttműködés kereteit a nyilatkozat a következőképpen határozza meg:

„Tiszteletben tartva, hogy minden egyes uniós intézmény és tagállam egyénileg felel saját kommunikációs stratégiájáért és prioritásaiért, a három intézmény az IGI keretében évente korlátozott számú kommunikációs prioritást határoz meg.

Ezek a prioritások az uniós intézmények és szervek által belső eljárásaik szerint meghatározott kommunikációs prioritásokon alapulnak, és adott esetben kiegészítik a tagállamok vonatkozó stratégiai elképzeléseit és erőfeszítéseit, figyelembe véve a polgárok elvárásait.

A három intézmény és a tagállamok arra törekszenek, hogy megfelelő támogatást nyújtsanak a meghatározott prioritásokról folytatandó kommunikációhoz.

A tagállamokban a kommunikációért felelős szolgálatoknak és az EU-s intézményeknek össze kell fogniuk a közös kommunikációs prioritások sikeres végrehajtásának biztosítása, valamint az uniós kommunikációhoz kapcsolódó egyéb tevékenységek érdekében, szükség esetén megfelelő adminisztratív intézkedések alkalmazásával.

¹⁵⁹ Partnerség az Európáról szóló kommunikációért (2009/C 13/02) HL C 013 , 20/01/2009 p 0003 - 0004

Az intézmények és a tagállamok felkérést kapnak arra, hogy információt cseréljenek az EU-val kapcsolatos egyéb kommunikációs tevékenységekről, különösen az intézmények és szervek által tervezett ágazati kommunikációs tevékenységekről, ha ezek a tagállamokban folytatott tájékoztató kampányokat eredményeznek.

A Bizottság felkérést kap, hogy minden év elején tegyen jelentést a többi EU-s intézménynek az előző év közös kommunikációs prioritásainak végrehajtása terén elért főbb eredményekről.”

Az Európai Parlament

2009-ben, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséhez egyre közelebb kerülve a Parlament több állásfoglalást fogadott el a kommunikációs politika tárgyában: januárban a civil társadalmi párbeszéd fejlesztésének távlatairól a Lisszaboni Szerződés alapján,¹⁶⁰ márciusban pedig a polgárokkal folytatott aktív párbeszédéről.¹⁶¹ Ezek a kommunikációs politika már ismert elveinek alkalmazása mellett javaslatot tesznek a Bizottságnak egy egységes európai egyesületi forma létrehozására, kifejezik azt az óhajt, hogy a Lisszaboni Szerződés ratifikációját az ír nem után is folytatni kell, és a Parlament csalódottságát amiatt, hogy az IKP-ről szóló intézményközi megállapodás helyett csak politikai nyilatkozat született meg. Szintén említésre kerül a fogyasztóvédelmi, az egységes piacból következő jogokról szóló információk terjesztésének fontossága. A Parlament mind a Bizottságot, mind a tagállamokat felszólította a hatékony uniós kommunikációs kampányok és az uniós párbeszéd minden szinten való művelésére, valamint az együttműködésre egymással és az intézményekkel. A helyi szintű viták eredményeinek be kell épülnie az uniós jogalkotásba.

3.2.2.5 Kommunikációs politika a Lisszaboni Szerződés alatt

A második Barroso Bizottság tevékenysége

2009 szeptemberében – amikor a Lisszaboni Szerződés sorsa még mindig nem volt véglegesen eldöntve – José Manuel Barrosot ismét megválasztották az Európai Bizottság elnökének. Az új Bizottság összeállításakor a Kommunikációs Főigazgatóság (és portfólió) nem kapott önálló biztost, hanem Viviane Reding, a Bizottság alelnöke, a jogérvényesülés, alapvető jogok és uniós polgárságért felelős biztos hatáskörébe került, a

¹⁶⁰ 2008/2067(INI)

¹⁶¹ 2008/2224(INI)

felelősséget a Bizottság kommunikációjáért az utóbbi kategóriába soroltan, a Bizottság elnökével megosztva viselve.¹⁶²

Akár a kommunikációért felelős biztos portfóliójának jelentősen nagyobb mérete, akár amiatt, hogy az előző Bizottság a kommunikációs politikát több politikai és végül egy jogi kötőerejű dokumentummal is megalapozta, 2009 után a kifejezetten a kommunikációs politikáról születő közlemények sora megszakadt. Az új biztos hatáskörébe tartozó számos területen megindult vagy folytatódott a döntéshozatali-jogalkotási folyamat (így pl. az európai polgári kezdeményezés területén is), ezek közül az IKP-t érintőkről a dolgozat vonatkozó fejezeteiben számolok be. Viviane Reding már az Európai Parlamentbeli meghallgatásain is világossá tette, hogy a kommunikáció az általa vitt valamennyi ügynek fontos részét képezi, és hogy az uniós polgárokat hatékonyan és erőteljesen tájékoztatni kell az EU céljairól és az uniós politikák őket érintő eredményeiről.

A nagyobb jelentőségű politikai dokumentumok elapadása nem jelentette azonban a kommunikáció, mint önálló tevékenység elhanyagolását: Viviane Reding, aki az előző Bizottságban az információs társadalommal, az új technológiákkal foglalkozott, 2010 nyarán 14 pontban¹⁶³ foglalta össze a kommunikáció mindennapi gyakorlatában bevezetett vagy tervezett, a modern információs lehetőségeket is alkalmazó változásokat. Gyorsabban férnek hozzá a Bizottság tisztviselői a sajtófigyelés eredményeihez, a biztosok és szóvivők munkájának támogatásához sűgőgépeket és a beszédek előkészítéséhez képzett személyzetet biztosít a DG COMM, a fontos sajtókonferenciákról azonnal szó szerinti leirat készül. A Bizottság tagjainak honlapjait is erre szerződtetett profik frissítik és egységes megjelenést adnak nekik. A szóvivői szolgálat számára SMS-kapcsolatot alakítottak ki az újságírók gyors értesítéséhez. A Bizottság elnökét és fontosabb útjaikon a biztosokat az Europe by Satellite munkatársai kísérik, ugyanezekre az utakra egyes újságírók részvételét is finanszírozza a Bizottság. A Bizottság elnökének állandóan rendelkezésére áll egy fotós is. Az uniós témák megjelenését a közösségi médiában (blogokon, Facebook, Twitter) állandóan figyelik, a kialakuló téves értesüléseket ez alapján a megfelelő bizottsági részleg cáfolja, a közösségimédia-szakértők egy csoportja pedig folyamatos segítséget nyújt azok

¹⁶² Mission Letter from José Manuel Barroso to Viviane Reding. Brussels, 27 November 2009.

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/reding_justice_en.pdf

¹⁶³ D (2010) 1036 <http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/D1036%20J%20M%20Barroso.pdf>

felhasználásában. A Bizottság által használt jelképek, a grafikus megjelenés is profi tervezők munkája lesz és egységesül, az európai zászlóból kiindulva. Végül a biztos az uniós tájékoztató hálózatok egységesítését és racionalizálását is kilátásba helyezte.

Rátérve az intézményi működésen kívüli dokumentumokra, 2010 októberében a Bizottság három egymással összefüggő jelentést adott ki, a hatékony uniós polgárság irányába történő 2007 és 2010 közötti előrehaladásról,¹⁶⁴ az uniós polgárságról – az uniós polgárok jogainak érvényesítése előtt álló akadályok lebontása,¹⁶⁵ és az európai parlamenti képviselők választásáról, valamint az Európai Unió polgárainak a lakóhelyük szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon való részvételéről.¹⁶⁶ Mindhárom jelentés az uniós polgárságból fakadó jogok alkalmazásáról szól, így nem meglepő, hogy mindegyik foglalkozik az uniós polgárság tartalmával kapcsolatos ismeretek hiányával, a tájékoztatás fontosságával és jó gyakorlataival. A Bizottság e területen következő az uniós polgárságról szóló jelentés így foglalta össze:

- *„erősíti a polgárok tudatosságát uniós polgári jogállásuk és jogaik tekintetében, illetve fokozza annak jelentőségét mindennapi életükben azáltal, hogy javaslatot tesz arra, hogy 2013-at jelöljék ki a Polgárok Európai Évének, és ezen év folyamán célzott eseményeket szervez az uniós polgársággal és a polgárságra vonatkozó uniós politikákkal kapcsolatban;*
- *egyszerűbbé teszi az uniós polgárok és érdekeltek számára a Bizottság által az uniós polgárság fejlesztése céljából rendelkezésre bocsátott pénzügyi támogatás felhasználását, kihasználva a rendelkezésre álló uniós finanszírozási eszközök közötti szinergiát és a racionalizációt;*
- *feltárja az európai ügyekre vonatkozó olyan információközlés további erősítésének lehetséges módjait, amelyet a független, professzionális és magas színvonalú tájékoztatás jellemez; és ezzel összefüggésben a Bizottság megvizsgálja az Euronews fenntarthatóbb finanszírozásának lehetőségeit is. Ösztönözni fogjuk az Euronews brüsszeli irodájának kialakítását.”*

A Bizottság 2011 augusztusában nyújtotta be javaslatát a Parlamentnek és a Tanácsnak a polgárok európai évéről (2013).¹⁶⁷ A „tematikus” évek sorában ez az uniós polgársággal járó jogok, különösen a szabad mozgás és a hozzá kapcsolódó lehetőségek tudatosítását

¹⁶⁴ COM (2010) 602

¹⁶⁵ COM (2010) 603

¹⁶⁶ COM (2010) 605

¹⁶⁷ COM (2011) 489

célozza meg, informálva a saját tagállamokon kívül az Unióban dolgozó, vagy ebben gondolkodó polgárokat az EU által biztosított lehetőségekről. Ehhez organikusán kapcsolódik az Uniós ügyekben való részvételre biztatás, és az EU és polgárai közötti kötelékről szóló viták lehetősége.¹⁶⁸ A terv így illeszkedik abba a politikai vonulatba, mely a kommunikációt az (aktív) uniós polgárság részeként¹⁶⁹ és nem attól független politikaként kezeli.

Az Európai Parlament

A Parlament a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után már az EUSZ II. címére és az Alapjogi Charta cikkeire tekintettel adta ki az újságírásról és az új médiáról – az európai nyilvános szféra kialakítása című állásfoglalását.¹⁷⁰ Ebben az EP az Unióról szóló „semleges, tényszerű és független” híradást tart szükségesnek, valamint a polgárok életéhez közeli témák közvetítését és a Bizottsági kommunikációs politika megerősítését szorgalmazza. A tagállamokhoz szólva ösztönzi az új hatásköröket kapott nemzeti parlamenteket az uniós döntéshozatalban való részvételre, a politikai pártokat az uniós témák nemzeti szintű felvetésére, valamint a tagállamokat annak megfontolására, hogy az Uniót iskolai oktatás tárgyává tegyék. A médiával kapcsolatban az állásfoglalás megjegyzi, hogy az új technológiákat használó médiának is megbízható információforrásokra van szüksége, üdvözli a Bizottság és a Parlament személyzetének kommunikációs képzéseit, aggodalmát fejezi ki a Brüsszelbe telepített tudósítók csökkenő száma miatt, és az újságírók képzését, jó gyakorlataik kicserélését szolgáló projektek támogatását javasolja. Végül a helyi cselekvés fontosságát is kiemeli a dokumentum, valamint javaslatokat tesz a Parlament kommunikációs működésének átalakítására, pl. az EuroParlTV csatorna felülvizsgálatára is.

A Tanács és a tagállamok

Nem maradt ki az IKP területeit érintő dokumentumokat kiadó intézmények sorából a Tanács sem: 2011 nyarán, többek között az EU ifjúsági stratégiája¹⁷¹ alapján a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői állásfoglalást fogadtak el a fiatalok Európa demokratikus életében való részvétele új és hatékony

¹⁶⁸ SEC (2011) 996

¹⁶⁹ Ennek a folyamatnak egyik elindítója a Stockholmi program – az Európai Tanács által a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztésére kidolgozott, a kommunikációra és a részvételre jelentős hangsúlyt fektető, számos területen újításokat hozó program

¹⁷⁰ P7_TA(2010)0307

¹⁷¹ COM (2009) 200

formáinak ösztönzéséről.¹⁷² Ebben a tagállamok képviselői hangsúlyozzák, hogy az információhoz való hozzáférés kulcsfontosságú a részvétel szempontjából, és hogy a modern információs technológiák jó szolgálatot tehetnek a fiatalok elérésében. A tagállamokat és a Bizottságot felszólítja az állásfoglalás, hogy saját hatáskörükben vegyék figyelembe az ifjúság részvételére koncentráló, az Európa 2020 stratégia részét képező elemeket; növeljék a fiataloknak szánt információt a demokratikus jogok, értékek és részvétel területén, és támogassák az ezeket a célokat szolgáló programokat.

3.3 A bemutatott dokumentumok összehasonlító elemzése

Az előző fejezetekben hosszan felsorolt, a Bizottság, a Parlament és más intézmények által kibocsátott dokumentumok képezik az Európai Unió információs és kommunikációs politikájának jogi és politikai programozási hátterét. Az IKP bemutatásához nélkülözhetetlen ezek összefoglaló elemzése mind tartalmi, mind formai szempontból.

3.3.1 Tartalmi kérdések: az információs és kommunikációs politika kettős jelensége

Az első vizsgálandó kérdés az, hogy az egyes dokumentumokban megjelölt célok között milyen mértékben van jelen az IKP legitimációs funkciója. Az integráció történetének ismeretében nem meglepő, hogy ha időrendben haladunk a hatvanas évektől máig, egyre hangsúlyosabb szerepet kap ez a célja a kommunikációs politikának. Ezzel függ össze az a jelenség is, hogy az idő múlásával párhuzamosan egyre nagyobb a hangsúly az IKP egyirányú, tájékoztatási funkciója helyett (vagy mellett), annak kommunikációs, kétirányú, valódi párbeszédet biztosító jellegén.

Az információs és kommunikációs politikának így két, a Maastrichti Szerződés által határolt korszakát különböztethetjük meg: az elsőt, melyben az információs politika a Közösségek működésének adminisztratív, alacsony szintű, állandó része volt (nem véletlen, hogy ez az éves információs tervek időszaka). Ebben a korszakban a hangsúly az információs szolgáltatáson és annak célcsoportjain és eszközein van, a belső és a külső, harmadik államok felé irányuló információs politika gyakran összemosódik. Ez Európai Közösségek a Maastricht előtti időszakban a többi nemzetközi szervezethez hasonlóan, természetes módon alakították információs stratégiájukat. Az IKP adminisztratív korszaka, mivel az integráció első 40 évét képviseli, természetesen nem egységes időszak; a Közösségek működésének főbb eseményei (az egységes Bizottság kialakulása,

¹⁷² 2011/C 169/01 HL C 169., 2011.6.9., 1-5. o.

az Európai Parlament közvetlen választásai, az euroszklerózis időszaka, a Delors-Bizottság működése) mind nyomot hagytak az adott évek IKP dokumentumain és tevékenységein.¹⁷³

A Maastrichti Szerződés elfogadását kísérő népszavazási kudarcokkal az IKP jelentősen megváltozott, és a mai napig tartó, második kommunikációs korszak szabályai szerint működött tovább.¹⁷⁴ Az új korszakra jellemző, hogy az információs és – ahogy fent utaltam rá – egyre inkább kommunikációs politika a magas politika körébe került át (nem véletlen, hogy ebben a korszakban lett önálló Bizottsági tárca a kommunikációs politika; természetesen, más oldalról, de az sem véletlen, hogy ez a helyzet nem maradt fenn az első Barroso-bizottság működésének lezárása után). E korszak IKP dokumentumai gyakran utalnak a demokráciadeficit jelenségére, az Unió és polgárainak távolságára; szinte kivétel nélkül programszerű, hosszú távú célokat meghatározó dokumentumok ezek. Az új kommunikációs korszak nem jelentett azonban hatékonyabb információs és kommunikációs politikát: az IKP magasabb szintre kerülése nem tette azt kreatívabbá, és a végrehajtás sem lett se gyorsabb, se eredményesebb.¹⁷⁵

Az integrációs folyamat politikai kiélezettsége figyelhető meg abban is, hogy az egyes IKP dokumentumok az intézmények rendes működése során keletkeznek, vagy reakcióként az intézményrendszeren kívüli eseményekre. Az 1960-90-ig terjedő időszak inkább az előző, a Maastrichti Szerződést követő periódus pedig inkább az utóbbi kategóriába sorolható dokumentumokat produkált. Az európai integráció nyugodt évtizedeiben születhettek sorra az éves információs programok, a kilencvenes és kétezres évek népszavazásoktól, szerződési reformoktól hangos időszakában a Bizottság és a Parlament általában az aktuális krízisre reagált, és jobb esetben időt kapott arra, hogy folytassa a megkezdett folyamatokat.

A legtöbb ismertetett dokumentum az információs szolgáltatás és a kommunikáció decentralizációjának szükségességére mutat rá, már jóval azelőtt, hogy a szubszidiaritás elvét a szerződések tartalmazták volna. Az ez alóli talán egyetlen kivétel a nyolcvanas évek elején született, és nem elméleti alapon mondja ki a decentralizáció elvének haszontalanságát, hanem az IKP számára rendelkezésre álló források szűkössége miatt,

¹⁷³ az egyes időszakok részletes bemutatását elvégzi például Gramberger, M. R.: Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996 : PR zur Legitimation von Integration? Baden-Baden : Nomos, 1997

¹⁷⁴ Brüggemann például új paradigmáról beszél a kommunikációs politikában. Brüggemann, M.: Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der EU-Kommission. Wiesbaden: VS Verlag, 2008. p 123-124.

¹⁷⁵ Roy, S.: Europa kommunizieren. Saarbrücken: VDM Verlag, 2008. p 133-134

azaz gyakorlati szempontból találja feleslegesnek a költségvetési háttér nélkül nem működtethető „állampolgárokhoz közeli” eszme fenntartását.

Nem jelenti a decentralizáció óhaja azonban azt, hogy az intézmények közötti együttműködést ne tartanák szükségesnek az egyes dokumentumok. Szinte kivétel nélkül fogalmazódik meg a Bizottság és a Parlament együttműködése erősítésének szükségessége, az ezredforduló után pedig a Bizottság a kommunikációs politikába aktív partnerként bevonni kívánt együttműködő felei közé bekerülnek a tagállamok is.

Az IKP célcsoportjai, az elsődlegesen megszólítani kívánt társadalmi rétegek körében is érdekes változásokat figyelhetünk meg az idők során. Az európai polgárok összességének, a teljes közvélemény megszólításának igényével elsősorban a kezdeti dokumentumokban találkozunk; ugyanezek a közlemények vagy állásfoglalások ugyanakkor általában belátják e cél elérésének reménytelenségét, legalábbis annyiban, hogy az üzenet továbbítására képes multiplikátorokat jelölnek meg konkrét célcsoportként: tanárokat, politikai szervezeteket, szakszervezeteket, a sajtó képviselőit. E csoportok mellett szerepelnek a kezdetektől a mai napig a fiatalok, valamint a hetvenes évektől a fogyasztók, a nyolcvanas évektől pedig a nők, mint kiemelt célcsoport; ehhez a felsoroláshoz a kétezres években a hátrányos helyzetben élők is csatlakoztak. E célcsoportok, különösen a fiatalok és a nők megszólítása általában alacsony politikai aktivitásuk miatt is fontos. Végül érdemes megjegyezni, hogy az oktatásban résztvevők (fiatalok, tanárok, felsőoktatási intézmények) szinte kivétel nélkül valamennyi IKP dokumentumban szerepelnek e kategóriában.

Az információs politikában érintett főbb témák is átalakultak az integráció fejlődésével: az intézmények működésének, a Közösségek szerkezetének előtérbe helyezésétől az Unió által képviselt értékek felé mozdult el a súlypont. A tájékoztatási tematikát viszont egységesíti az, hogy a kezdetektől célként fogalmazódik meg az európai polgárok napi valóságának figyelembe vétele, azaz az az igény, hogy a tájékoztatás a Közösség / Unió tevékenységének a mindennapi életre gyakorolt hatását mutassa be, ne pedig egy megfoghatatlan eszmét. Az viszont, hogy ez a kitétel ritkán hiányzik akár a régebbi, akár a legújabb IKP dokumentumokból, arra is utal, hogy a megoldása a mai napig nem történt meg.

Az IKP-t leíró és tervező dokumentumokban általában felfedezhető a – mindenkori – modern kommunikációs eszközök használatának igénye, a nyomtatott információs

eszközök használatától az Internet lehetőségeinek kiaknázásáig. Az új technikai eszközök bevezetése általában követte azok fejlődését, ugyanakkor használatuk hatékonysága sok kívánnivalót hagyott maga után. Elég csak arra gondolni, hogy a mai napig egyik legnépszerűbb információforrás, a televízió nem, vagy csak kevésbé fogadta be az Uniós témákat. Ennek természetesen sok oka van, a sajtószabadság elveitől kezdve addig, hogy az EU nem, vagy csak ritkán képes olyan eseményeket produkálni, melyek hírértéke megüti a megkívánt szintet. Mindemellett az IKP dokumentumok teljes sorában azt olvasni, hogy szükség van a televízió jobb felhasználására, teljesen jogos kétségeket vet fel az információs politika hatékonyságát illetően.

Az előbbi megállapítás végül az információs és kommunikációs politikai dokumentumok tágabb tartalmára is érvényes: a több, mint 100 stratégia, program, akcióterv és más címmel ellátott Bizottsági vagy Parlamenti kiadvány tartalma, a kitűzött célok, a felhasználni kívánt eszközök, a bennük felvetett problémák jelentős hasonlóságot mutatnak az integráció évtizedei alatt. Ez részint természetes, részint viszont erősen utal az IKP általános eredménytelenségére, sikertelenségére.

3.3.2 Formaválasztás: az IKP jogalapja

Az információs és kommunikációs politikát érintő szerződési rendelkezések bemutatásánál már említettem, hogy e „politikának” nincs kifejezett szerződési jogalapja, sem az Unió másodlagos jogából származó dokumentuma: az IKP szinte teljesen az intézmények által kibocsájtott soft law rendelkezéseken alapul. Itt e dokumentumok felhasznált típusainak rövid bemutatása következik.

Bizottsági közlemények

A Bizottság minden évben több száz, különböző funkciójú, címzettű és tárgyú „közlemény” megjelölésű dokumentumot bocsájt ki. Az információs és kommunikációs politika tárgyában megjelentek között is több típust lehet megkülönböztetni: a más intézményeknek címzett intézményközi közleményeket, melyek a Parlament, a Tanács, vagy mások tájékoztatására vagy véleményük kérésére szolgálnak; a címzés nélküli, informatív, a tervezett tevékenységekről tájékoztató közleményeket, vagy a beszámoló jellegű, a megtörtént eseményekről jelentést tartalmazó közleményeket. Mindezek a Bizottság COM megjelölését kapják. Az IKP bemutatott dokumentumai tartalmazzak azonban kifejezetten a Bizottság belső működését alakító, általában közzé nem tett SEC dokumentumokat is.

Parlamenti állásfoglalások

Az Európai Parlament plenáris ülésein elfogadott dokumentumai közé tartoznak az állásfoglalások, melyek tartalmazhatják a döntéshozatali eljárásokban a Parlament álláspontját, de lehetnek szándéknyilatkozatok is.¹⁷⁶ Az állásfoglalás lehet jogalkotói, nem jogalkotói, saját kezdeményezésű vagy költségvetési.¹⁷⁷

Fehér Könyv

A Fehér Könyvek kategóriáját a brit jogrendből vette át az Európai Bizottság, ahol ez a forma hivatalos kormányzati jelentéseket takar. A Bizottság alkalmazásában a Fehér Könyv egy adott témán belül kiadott összefoglaló dokumentum, mely általános javaslatokat tesz, és vitára vagy politikai döntés meghozatalára terjeszt elő egy részletezett és megvitattott politikát. Célja tehát kettős: további párbeszédnek szolgál alapul, de egy jövőbeli politika alapelveit is lefekteti, gyakran konkrét cselekvési tervvel együtt. A Fehér Könyv nem jelöli meg jogalapját, általában COM dokumentumként jelenik meg, és gyakran közlemény formájában adja ki a Bizottság.¹⁷⁸

Európai Kommunikációs Charta / Magatartási Kódex

Az európai kommunikációs politikáról szóló Chartát vagy Magatartási Kódexet azért ebben a formában fogadták volna el, hogy a kommunikációs folyamat valamennyi szereplője csatlakozhasson hozzá, az Unió intézményei, a tagállamok kormányai, regionális és helyi hatóságok, és nem-kormányzati szervezetek is. (Jelenleg az Uniónak több Charta megnevezésű dokumentuma is van, például a légiutasok jogairól, vagy a kutatókról. A Magatartási Kódex megnevezést gyakrabban használja az uniós jog, ezt a jogirodalomban az intézményközi megállapodások nagyobb kategóriájába sorolják be,¹⁷⁹ így ebben az esetben jóval kisebb lett volna a különbség.) A Chartában lefektetett elvek elfogadása önkéntes alapon történt volna. A Charta önálló, webalapú konzultáció tárgya is volt.

Mind az Unió intézményei, mind más szervezetek kritizálták egy ehhez hasonló dokumentum elfogadásának tervét. A legkevésbé elfogadhatónak tartott jellemzője az,

¹⁷⁶ Tar G.: Útmutató az Európai Unió hivatalos dokumentumaihoz. Budapest : Országgyűlési Könyvtár, 2005. p 27

¹⁷⁷ Horváth Z., Tar G.: Az Európai Parlament. Budapest : Magyar Országgyűlés, 2004. p. 174

¹⁷⁸ Senden, L.: Soft Law in European Community Law. Hart: Oxford, 2004 p. 126-128

¹⁷⁹ lásd pl.: Hummer W.: From 'Interinstitutional Agreements' to 'Interinstitutional Agencies/Offices'? = European Law Journal, 2007/1, pp. 47-74., vagy Senden, L.: Soft Law in European Community Law. Hart: Oxford, 2004

hogy a Charta ahelyett, hogy valódi jogalapot teremtené egy koherens információs és kommunikációs politikához, csak egy újabb „soft law” dokumentum lenne. Az Európai Parlament ehelyett az Európai Tanács valódi kötelező erővel bíró határozatát javasolná, mely az alapító szerződés 308. cikke alapján teljes erejű jogalapot biztosíthatna. Az Európai Parlament ezenkívül kifejezte aggodalmát egy olyan dokumentummal kapcsolatban, mely meghatározná, hogy a képviselők hogyan kommunikáljanak az uniós polgárokkal. A Gazdasági és Szociális Bizottság szintén hiányolta a kommunikációs politika jogalapját képező erőt, és arra is rámutatott, milyen irreális minden résztvevőtől elvárni a Chartához való csatlakozást, annál is inkább, mert az korlátozónak és az euroszeptikus érveket elfojtónak tűnhet.

Intézményközi megállapodás

Bár intézményközi megállapodások már régóta léteznek az európai jogrendben, a Lisszaboni Szerződés óta ezek elfogadására szerződési jogalap is van:¹⁸⁰ az EUMSZ. 295. cikke szerint:

„Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság egyeztetnek egymással, és közös megegyezéssel meghatározzák együttműködésük szabályait. E célból a Szerződéseknek megfelelően kötelező jellegű intézményközi megállapodásokat köthetnek.”

A 2007-ben javasolt intézményközi megállapodás a Charta formátumnál enyhén szerencsésebb megoldásnak tűnt. A forma ismertsége kétségbevonhatatlan, bár mind létjogosultsága, mind jogi kötelező ereje vitatható (a formaválasztáskor a Lisszaboni Szerződés fenti tartalma még nem lépett hatályba).¹⁸¹ A Chartával ellentétben külső felek nem csatlakozhatnak „egyszerű” aláírással a nyilatkozatban foglaltakhoz; bár annak nincs akadálya, hogy más uniós szervek vagy intézmények hasonló szabályokat alkossanak maguk számára. Megjegyzendő, hogy a „biztosan nincs jogi kötelező ereje” kategóriához képest az „esetleg lehet” nem nagy előrelépés; a bizonytalanság nem segít a kommunikációs politika jogalapjának megteremtésében. A meglévő szövegből mindenesetre a politikai szándéknyilatkozat tételének és nem a jogi elkötelezettség megállapításának szándéka tűnik ki.

¹⁸⁰ Fazekas J.: Az Európai Unió jogforrási rendszere és jogalkotási eljárásai a Lisszaboni Szerződés után = Miskolci Jogi Szemle 2011/különszám pp. 78-93. p. 87.

¹⁸¹ Hummer W.: From 'Interinstitutional Agreements' to 'Interinstitutional Agencies/Offices'? = European Law Journal, 2007/1, pp. 47-74 p. 57-58.

Politikai nyilatkozat

Az információs és kommunikációs politikáról szóló, a Bizottság, a Parlament és a Tanács között kötött megegyezést végül politikai nyilatkozat (political declaration) címmel tette közzé a három intézmény. E forma világossá teszi mind azt, hogy a dokumentumnak semmilyen kötőereje nincs, mind azt, hogy az intézmények számára is kétséges volt, hogy az IKP ennél erősebb dokumentumban való szabályozásához van-e hatásköre az Uniónak.

Lehetséges jövőbeli lépések: a kommunikációs politika a szerződésben?

A végső megoldás – és ez meglehetősen szigorú kötelezettség a tagállamok számára – az európai polgárok objektív és teljes körű tájékoztatáshoz való jogának kétségbevonhatatlanul kötelező jogszabályba foglalása lenne, még hozzá a közvetlen hatály erejével. Ez a Tanács részéről olyan elkötelezettséget igényelne, amely a Bizottság szerint jelenleg még nem létezik. Ahogy fent tárgyalásra került, már az Európai Kommunikációs Politikáról szóló Fehér Könyvet is azért kritizálták leghevesebben, mert nem tartalmaz javaslatot egy kötelező erejű dokumentum elfogadására, amely jogalapja lehetne a legitim kommunikációs politikának.

4. Eszközök, módok, módszerek. Működésük, felhasználásuk

Az információs és kommunikációs politikát szabályozó dokumentumok bemutatása után ez a fejezet írja le az IKP eszközeinek – szándékosan tágan értelmezett – körét. A bemutatás az IKP rendelkezésére álló költségvetési eszközöktől kiindulva, először a minden politikai szereplőnek (államnak, nemzetközi szervezetnek) rendelkezésére álló klasszikus információs és kommunikációs eszközöket említi. Ezután viszont rátérek az Európai Unió alkotmányos berendezkedése által biztosított információs és kommunikációs lehetőségek és kötelezettségek elemzésére, mint az Európai Parlamenti választások, az uniós népszavazások, vagy az új európai polgári kezdeményezés intézménye. Ezek a rendkívül eltérő jelenségek ugyanis együtt adják az EU információs és kommunikációs eszköztárát, újra felszínre hozva az IKP kettősségét: az adminisztratív információszolgáltatást és a legalább a kilencvenes évek óta ezzel párhuzamosan működő, egyre erősödő fontosságú „magas politikai” kommunikációt. Természetesen itt is igaz, hogy a két jelenség nem egymást váltva, hanem egymás mellett figyelhető meg, és csak relatív fontosságuk változik.

4.1 Költségvetési háttér

Amikor az IKP demokráciával, emberi jogokkal kapcsolatos oldaláról beszélünk, nem nehéz elfelejteni, hogy a nyilvánosság, az információszolgáltatásnak és a kommunikációs lehetőségek biztosításának jelentős anyagi vonzata is van. Az ebben a fejezetben bemutatandó eszközök hatékonyságát, alkalmazását szükségképpen korlátozza egy olyan tényező, amely kívül áll a jogi vagy politikatudományi elméleteken: a tájékoztatási tevékenységre rendelkezésre álló költségvetési összegek, a politika finanszírozhatósága.

Az EU 2012-es költségvetésében például a 25 02. alcím - kapcsolatok a civil társadalommal, nyitottság és tájékoztatás 3953000 eurót használhat fel; hasonló, egyenként 4-5 millió eurós összegek állnak rendelkezésre a PRINCE információs program egyes témái számára is.¹⁸² A 2009-es Európai Parlamenti választásokon való részvételre bízható összeurópai kampány 18 millió euróból gazdálkodhatott,¹⁸³ az

¹⁸² <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-hu.htm>

¹⁸³ Elections to the European Parliament 4 - 7 June 2009. OSCE/ODIHR Expert Group Report Warsaw 2009 <http://www.osce.org/odihr/elections/eu/38680>

összegek jelentősnek tűnhetnek, amíg ki nem számoljuk az egy uniós polgárra / választópolgárra jutó részt, vagy össze nem hasonlítjuk őket egyes nemzetközi cégek marketing-költségvetésével.¹⁸⁴

Az Európai Unió költségvetése természetesen nem engedheti meg az információs és kommunikációs tevékenységek korlátlan finanszírozását, a különböző politikai dokumentumok és kommunikációs eszközök eredményességének, hatékonyságának értékelésekor azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni ezt a tényezőt sem. Másképpen fogalmazva: bármilyen is az IKP elvi háttere, vagy a felhasznált eszközök megfelelősége, ha a megvalósuló információs és kommunikációs tevékenységek mennyiségileg nem felelnek meg a kitűzött céloknak, mert az uniós polgárok töredékéhez jutnak csak el.

4.2 Klasszikus információs és kommunikációs eszközök

4.2.1 Médiakapcsolatok

Az Európai Közösségek létének kezdetétől működnek a szervezet keretein belül a sajtóval kapcsolatot fenntartó egységek: már az ESZAK Főhatóságának is volt Szóvivői Csoportja 1953-tól, majd a három Közösség közös Sajtó- és Információs Szolgálatot működtetett.¹⁸⁵ Ez utóbbi volt felelős a médiának szolgáltatott általános és a célcsoportok felé közvetített speciális információért, valamint a rendelkezésre álló információs eszközök működtetéséért. 1967-ben jött létre az egységes Bizottság Sajtó és Információs Főigazgatósága (DG X.), mely ma a Kommunikációs Főigazgatóság névre hallgat.¹⁸⁶

A Bizottság szervezetében működő mai Audiovizuális Szolgálat a nyomtatott és elektronikus sajtó működését segíti elő, napi sajtókonferenciákkal, online sajtószobával, a RAPID híradatbázissal és díjmentesen rendelkezésre álló technikai helyiségekkel. Az Europe by Satellite és az Europarltv televíziós adások is felhasználhatóak a nemzeti és nemzetközi médiában. A Bizottság mellett a Parlament,¹⁸⁷ a Tanács¹⁸⁸ és más intézmények is fenntartanak sajtószolgálatokat. Ezek párhuzamos működése azonban

¹⁸⁴ A Pepsi Colát gyártó cég 2012-ben 500-600 millió dollárral tervezi *emelni* a marketingre fordított összeget. <http://www.pepsico.com/PressRelease/PepsiCo-Announces-Strategic-Investments-to-Drive-Growth02092012.html>

¹⁸⁵ Dickinson, Q.: Communiquer l'Europe : mission impossible ? In: La communication sur l'Europe : regards croisés. Strasbourg : ENA, Centre des études européennes de Strasbourg, 2007. pp.: 45-51, p 45

¹⁸⁶ Dumoulin, M.: What information policy? In: The European Commission, 1958-72 – History and memories / ed. Dumoulin, M. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2007. pp. 507-532 p. 508.

¹⁸⁷ http://www.europarl.europa.eu/news/expert/default_en.htm

¹⁸⁸ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=221&lang=en&mode=g>

nem mindig az együttműködés jegyében történik: nem egy beszámoló született már az egymást féltékenyen figyelő sajtóirodákról, szóvivőkről.¹⁸⁹

4.2.2 Hálózatok

Valamennyi tagállam fővárosában (a nagyobbak esetében más nagyvárosokban is) megtalálható a Bizottság Képviselte, amely funkciójában nagyrészt megfelel egy állam nagykövetségének, így tájékoztatási feladatokat is ellát. A harmadik országokban működő Delegációk esetében ez a szerep még hangsúlyosabb. A Bizottság mellett az Európai Parlament is kialakította tájékoztatási irodáinak hálózatát.¹⁹⁰

A Képviseltek azonban nem képesek a tagállamok teljes területét lefedve információt szolgáltatni; az Európai Bizottság (elsősorban a Kommunikációs Főigazgatóság, de más szervezeti egységek is) több információs hálózatot üzemeltet, melyek általában kisebb, a nyilvánosság számára nyitott irodákban szolgáltatnak az Unióról általában, vagy egyes politikáiról konkrétan információt. Ezeket a hálózatokat a Bizottság gyakran a fogadó tagállam kormányával, közigazgatásával, önkormányzataival közösen finanszírozva működteti.

Fontos azt is megjegyezni, hogy mind a Képviseltek / Delegációk, mind az információs hálózatok olyan, egyedileg a tagállamokba és fontos harmadik államokba telepített tájékoztatási irodákból fejlődtek ki, amelyek az integráció legelső éveitől fogva működnek. Az első, valóban hálózatként induló tájékoztatási eszköz az Európai Dokumentációs Központoké volt, melyek 1963-tól működnek felsőoktatási- és kutatóintézetek mellett. Általános tájékoztatási hálózatként ma is léteznek, de 2005-től az Europe Direct hálózat keretein belül, az Európai Információs Pontokból és további hálózatokból kialakult Europe Direct Irodák és a központi ED telefonos és online szolgálat mellett. Szintén általános hálózat a Team Europe, emellett azonban az Európai Bizottság több Főigazgatósága működtet specializált tájékoztatási irodákat.¹⁹¹

4.2.3 Kiadványok

Az ESZAK Főhatóságának szervezeti egységeként létrejött Kiadóhivatal 1969 óta működik a Közösségek, majd az Unió intézményközi szerveként Luxemburgban. A

¹⁸⁹ Meijers, C.C.: The Public Relations Story Behind the European Common Market = Journalism & Mass Communication Quarterly 1965/3 pp. 397-402 p. 398

¹⁹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/nearYou/completeList.do?language=EN>

¹⁹¹ Ezekről egy viszonylag új felsorolást lehet találni itt: Az EU tájékoztató és tanácsadó szolgálatai. Luxembourg : Kiadóhivatal, 2009 <http://bookshop.europa.eu/hu/az-eu-t-j-koztat-s-tan-csad-szolg-latai-pbNA7809961/>

nyomtatott és később elektronikus kiadványok készítése és terjesztése a kezdetektől része az Unió információs politikájának. Mára a Kiadóhivatal nemcsak egyedi és sorozati kiadványokat jelentet meg, hanem az EU jogi és más adatbázisait (Eur-lex, TED, CORDIS) is gondozza, működteti és fejleszti.

A Szerződésekben rögzített rendelkezések értelmében bizonyos kiadványok, mint az Európai Unió Hivatalos Lapjának vagy az Európai Unió tevékenységeiről szóló általános jelentésnek a közzététele jogi kötelezettség. Más kiadványok az Unió fejlődése és szakpolitikai szempontjából lényegesek, míg néhány kiadvány információs forrásként szolgál a nagyközönség, illetve meghatározott szakmai körök irányába. A Kiadóhivatal naponta és az Unió 23 hivatalos nyelvén jelentet meg kiadványokat, ami egyedülálló jelenség a kiadói világban.¹⁹² 2010-ben a Kiadóhivatal összesen majdnem 800000 oldalnyi szöveget jelentetett meg.¹⁹³

Annak érdekében, hogy az Unió közelebb kerüljön állampolgáraihoz, a Kiadóhivatal folyamatosan együttműködik az EU intézményeivel, ügynökségeivel és szerveivel, így fokozva az európai szakpolitikák és a jogalkotási folyamat átláthatóságát, valamint megkönnyítve a Hivatalos Lap L (jogszabályok), C (tájékoztatások és közlemények) és S (közbeszerzési felhívások) sorozatában, illetve a kapcsolódó Eur-lex és TED weboldalakon közzétett európai jogszabályok teljes anyagához és az információkhoz való hozzáférést. A Hivatalos Laphoz való könnyebb hozzáférés érdekében a Bizottság 2011 áprilisában javaslatot tett az elektronikus verzió hitelességének elismerésére.¹⁹⁴

A Kiadóhivatalban vagy annak közreműködésével készített EU-kiadványokat katalogizálják, iktatják és archiválják annak érdekében, hogy az EU-Könyvesbolt¹⁹⁵ szolgáltatás terjeszthesse azokat. Az EU-Könyvesbolt célja, hogy egyetlen hozzáférési pontot kínáljon az Európai Unió intézményeinek, ügynökségeinek és egyéb szerveinek kiadványaihoz. Átfogó bibliográfiai jegyzéken keresztül közvetlen hozzáférést biztosít a kiadványok tartalmához, beleértve a Kiadóhivatal által az 1950-es évek óta megjelentetett számtalan, visszamenőlegesen digitalizált publikációt (a kiadványok PDF-formátumban díjmentesen letölthetők, az újabbak papír formátumban megrendelhetők).

¹⁹² <http://publications.europa.eu/>

¹⁹³ European Commission: Annual Management Report 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011

¹⁹⁴ COM (2011) 162

¹⁹⁵ <http://bookshop.europa.eu/>

4.2.4 Eurobarometer

Bár a Közösségek intézményei korábban is finanszíroztak közvélemény-kutatásokat,¹⁹⁶ a rendszeres felmérések, az Eurobarometer (EB)¹⁹⁷ néven közismertté vált program 1973-ban kezdte meg működését, miután az Európai Parlament Schuijt-jelentése javaslatot tett egy európai közvélemény-kutató intézet kialakítására. Az EB felmérései a világban egyedülálló módon dokumentálják az európai közvélemény fejlődését, az európai polgárok értékrendjét, társadalmi-gazdasági meggyőződéseit.¹⁹⁸

Az Eurobarometer ma a következő típusú felméréseket végzi:

- a Standard EB 1973 óta évente két alkalommal jelenik meg, azonos, vagy hasonló kérdéseket és aktualitásokat is vizsgálva. Egy-egy felmérés tagállamonként körülbelül 1000 személyes interjún alapul.
- a Special Eurobarometer jelentések olyan mélységi tanulmányok egyes kérdésekben, melyeket a Bizottság vagy más uniós intézmény kérésére végeznek a Standard EB-vel egyidőben
- A Flash Eurobarometer sorozat ad hoc tematikus jelentéseket tartalmaz, melyek telefonos interjúkon alapulnak. Flash EB-t a Bizottság bármely egysége kérhet, a cél a viszonylag gyors információszerzés és az adott csoportok megszólításának lehetősége.
- Az Eurobarometer keretében készülnek végül kvalitatív felmérések is: ezek adott csoportok érzéseit, motivációit és reakcióit elemzik egyes témák vonatkozásában: a kvalitatív felmérések csoportos megbeszéléseken és nem irányított interjúkon alapulnak.¹⁹⁹

Hogyan használja fel az Európai Unió a közvélemény-kutatások eredményeit? Az Európai Bizottság jelentéseiben és a döntéshozatali folyamatot elindító javaslataiban több, mint 400 alkalommal hivatkozott²⁰⁰ egyes Eurobarometer-felmérésekre csak 1999

¹⁹⁶ Szuly K.: Közvéleménykutatások az Európai Unióban. In: Média és integráció, a média szerepe az Európai Unió értékeinek közvetítésében / szerk. Szekeres Ildikó és Kruzslicz Péter. Szeged : Klebelsberg Kuno Egyetemi Kiadó, 2006 pp. 43-52 p. 43

¹⁹⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

¹⁹⁸ Inglehart, R., Reif, K.: Analyzing trends in West European opinion: the role of the Eurobarometer surveys. In: Eurobarometer: the dynamics of European public opinion : essays in honour of Jacques-René Rabier / ed. Reif, K., Inglehart, R. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1991 pp 1-26 p. 1.

¹⁹⁹ http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

²⁰⁰ Az Eur-lex adatbázisban való keresés eredménye; az 1999 előtti COM dokumentumok teljes szövege a dolgozat írásakor nem hozzáférhető és így nem kereshető az adatbázisban.

óta; az Európai Parlament állásfoglalásaiban, sőt az Európai Bíróság előtt folyó eljárásokban magalkotott főtanácsnoki véleményekben is található ilyen utalásokat. A felmérések tehát kétségkívül betagozódnak az uniós jogalkotás folyamatába, ezzel elősegítve a részvételi demokrácia elvének érvényesülését is.²⁰¹ E folyamatot más nézőpontból szemlélve azonban úgy is lehet fogalmazni, hogy az Eurobarometer – különösen az integráció kezdeti évtizedeiben – technokratikus helyettesítését adta a valódi részvételt biztosító, demokratikus eszközöknek.²⁰²

Az alapos és hosszú távú adatfelvételnek köszönhetően az Eurobarometer alkalmas lehet arra is, hogy egy-egy tagállam sajátos attitűdjének figyelembe vételével célzott információs kampányokat alapozzon meg.²⁰³ Természetesen az Eurobarometer adatainak nyilvánossága lehetővé teszi azt is, hogy a tagállamok, politikai és civil szervezetek vagy más természetes és jogi személyek erre alapozzák működésüket, az európai vagy nemzeti közsférákban kifejtett tevékenységüket.

4.2.5 Látogatói programok

Az Európai Unió intézményei, különösen a Bizottság és a Parlament, az integráció kezdeti éve óta adnak lehetőséget arra, hogy egyes uniós polgárok működésük közben, a helyszínen ismerjék meg az intézményeket, azok tevékenységét.²⁰⁴ Az EU (és korábban a Közösségek) látogatói programjai gyakran célozzák meg az újságírókat és más multiplikátorokat, de egyre inkább szólnak valamennyi uniós polgárnak – természetesen a költségvetési keretek miatt csak töredékük jut el a brüsszeli programokra. A látogatók számára az utóbbi években létesített intézmények közül kiemelendő a Parlamentarium,²⁰⁵ az Európai Parlament látogatóközpontja.

4.2.6 Internet, Web 2.0

Az Európai Unió a technológia fejlődésével az Interneten is megjelent: 1995-ben a G7-es találkozója készült el az Európa honlap, melyet később állandóan működő portállá

²⁰¹ Bogni, R.: The role of Eurobarometer surveys in the communication policy of the European Union = Studi sull'integrazione europea 2010/3 pp 653-671 p. 658.

²⁰² Statham, P.: What kind of europeanized public politics? In: The making of a European public sphere : media discourse and political contention / ed. Ruud Koopmans, Paul Statham. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2010. pp. 277-306 p. 280.

²⁰³ Hewstone, M.: Public opinion and public information campaigns: the value of Eurobarometer . In: Eurobarometer: the dynamics of European public opinion : essays in honour of Jacques-René Rabier / ed. Reif, K., Inglehart, R. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1991 pp 81-100 p. 99

²⁰⁴ Junker, T.: Un instrument peu connu de communication internationale : le programme de visiteurs de la Communauté européenne (ECVP) = Revue du marché commun et de l'union européenne 1994/ Avril. pp. 267-272.

²⁰⁵ <http://www.europarl.europa.eu/visiting/en/parlamentarium.html>

alakítottak az európai intézmények, különösen a Bizottság.²⁰⁶ Mára az Európa a világ egyik legnagyobb portáljává nőtte ki magát, mely az összes hivatalos nyelven tartalmaz információt az EU működéséről és szervezetéről. Az Európa több alkalommal újult meg az évek során, új szerkezetet, keresési funkciókat és állandóan bővülő tartalmat kapva. Természetesen az EU valamennyi intézménye, szerve, ügynöksége, és számtalan egysége tart fenn saját honlapot a portálon belül; ezen kívül számos adatbázis²⁰⁷ is működik e keretek között. Az Európa portál mérete és a működtetési koncepció korai hiánya miatt gyakran kapott és kap ma is kritikákat áttekinthetlenségére hivatkozva.²⁰⁸

A web 2.0-ás alkalmazások elterjedésével (mely többé-kevésbé egybeesett az Alkotmány szerződés bukását követő kommunikációs reformokkal) az Európai Unió ezeket az eszközöket is alkalmazni kezdte, az európai biztosok és EP-képviselők által üzemeltetett blogok²⁰⁹, az EUtube²¹⁰, és az olyan konzultációs portálok kialakításával, mint a Debate Europe²¹¹, az Ön hangja Európában²¹², vagy az Europa Chats²¹³.

4.3 Európai alkotmányjogi alapú „kommunikációs” eszközök

Az előző fejezetben az Európai Unió információs és kommunikációs politikájának azokat az eszközeit tekintettem át, amelyeket a PR szakmából vett át az integráció. Ezek ugyan – több-kevesebb sikerrel – alkalmasak az IKP tájékoztatási feladatának ellátására, és néhány visszacsatolási csatornát is biztosítanak, mégsem jellemző rájuk az, hogy tömeges mozgósító erejük lenne. Ha elfogadjuk az európai közszféra, valamint a valódi kétirányú kommunikáció létrehozásának szükségességét, érdemes megvizsgálni azokat az európai szinten is működő, de elsősorban a tagállami alkotmányos berendezkedésekből ismert jogi eszközöket, melyek ezeket a célokat állami szinten szolgálják. Ilyen intézmény a népszavazás, népi kezdeményezés, a parlamenti választások, de ide sorolhatóak a politikai pártok egyes funkciói és a jogalkotásba beépített konzultációs mechanizmusok is. Végül az egyének szintjén ide tartoznak az

²⁰⁶ Overy, P.: European information. A guide to official sources. Manchester : European Information Association, 2005. p. 132

²⁰⁷ http://europa.eu/documentation/order-publications/databases-subject/index_hu.htm

²⁰⁸ Hoppmann, T.K.: Citizen perceptions of the European Union : The impact of the EU web site. Amherst, New York : Cambria Press, 2010 p. 304-356.

²⁰⁹ <http://blogs.ec.europa.eu/>

²¹⁰ <http://www.youtube.com/eutube>

²¹¹ <http://europa.eu/debateeurope/>

²¹² <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

²¹³ http://ec.europa.eu/chat/index_en.htm

uniós polgársággal összefüggő petíciós jogok, az Ombudsman és az Unió intézményeinek megszólításához való jog.

Természetesen nem mindegyik alkotmányjogi „kommunikációs” eszköznek van teljességgel megfeleltethető párja az európai integráció alkotmányos rendjében. Nincs uniós szintű népszavazás, és kétséges az is, hogy az Európai Parlamenti választások mennyiben ekvivalensek – európai szinten – a nemzeti Parlamentek megválasztásával. Különbségek vannak a felhasználás lehetőségeiben és szintjeiben is. Végül arról sem szabad megfeledkezni, hogy az egyes jogintézményekkel kapcsolatos tagállami gyakorlatok sem azonosak: például egyes államokban a népszavazás szinte ismeretlen, mások gyakran alkalmazzák.

A dolgozat e része – a felsorolt eszközök szabályozásának és működésének, egyes esetekben történetének bemutatása után – választ keres arra a kérdésre, hogy mennyiben szolgálják az egyes jogintézmények az IKP céljait, hogyan egészítik ki azt, erősítik vagy csökkentik hatását.

4.3.1 Népszavazások

4.3.1.1 A népszavazások Európában

Az a gondolat, hogy valamennyi állampolgárnak (függetlenül attól, hogy adott korokban ki számított állampolgárnak) joga van az államügyeiről szóló döntésekben részt venni, már régen a demokratikus hagyományok része. E részvétel lehetőségei és formája természetesen helyenként és koronként változik. Az ókori görögöknél, ahol a társadalom viszonylag kis méretű városállamokba szerveződött, lehetséges volt a népszavazást és a nyilvános vitát az állami ügyek rendezésénél gyakran használni. A modern államokban a népszavazás és a közvetlen demokrácia más formái inkább a kivételes eszközök közé tartoznak, hiszen mind a gyakorlati okok (a népesség száma és a földrajzi távolság a legtöbb esetben lehetetlenné teszi a valódi vita kialakulását), mind az eldöntendő kérdések összetett volta inkább a képviseleti demokráciát helyezi előtérbe.²¹⁴

Mindemellett a legtöbb európai állam alkotmánya vagy politikai hagyományai lehetőséget adnak arra, hogy egyes kérdéseket közvetlenül a választópolgárok és ne képviselőik döntsenek el. A közvetlen demokrácia formái és céljai sokfélék: a helyi, állami és országos népszavazások mellett megtalálhatók a népi kezdeményezés, a

²¹⁴ Petrétei, J.: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest, Pécs : Dialóg Campus, 2009 p. 206.

kötelező érvényű referendum és a népi vétó intézményei is az állampolgári döntéshozatal tárházában. Bár a vonatkozó alkotmányos normák jelentős eltéréseket mutatnak, mégis lehetséges egy alapvető tipológia felállítása:

- a kategória legtágabban vett értelmében a referendum, a plebiszcitum, a népi kezdeményezés és a népi vétó intézményeinek megkülönböztetése szükséges,
- a referendum és a plebiszcitum közötti különbség léte és tartalma az egyes alkotmányos rendszerekben más és más lehet,
- a népszavazás tárgya lehet az alkotmányos szabályok tartalma, vagy az országos vagy helyi jogalkotók (parlament vagy helyi önkormányzatok) hatáskörébe tartozó ügyek
- a népszavazás időpontja szerint lehet preventív (a jogalkotási döntést megelőző) vagy szukcesszív (az állami döntés utáni),
- a népszavazás lehet kötelező (azaz bizonyos kérdésekben az alkotmány által előírt) vagy opcionális, amely esetben adott számú választópolgár vagy meghatározott tisztségek betöltői kezdeményezik,
- végül eredménye szerint a népszavazás lehet kötelező vagy konzultatív a jogalkotóra nézve: természetesen politikai hatásai a konzultatív referendumoknak is lehetnek.²¹⁵

4.3.1.2 Az „uniós” népszavazások története és rendszertana

Miért releváns az Európai integráció tanulmányozásában a népszavazások kérdése? Ha ezt a kérdést a XX. század ötvenes vagy hatvanas éveiben tették volna fel, a válasz az lett volna: nem az. A tagállamok polgárai ugyanis a kezdetekben kevéssé voltak közvetlenül résztvevői a nagyon is a politikai elit által irányított integrációs folyamatnak. Az első „uniós” népszavazások a hetvenes években, az első bővítéssel kapcsolatban jelentkeztek, és a tagjelölt és új tagállam országokban tartották őket.

Az Európai Unió ezredforduló utáni történetét ismerők azonban nem haboznának kijelenteni, hogy néhány tagállamban tartott népszavazás az állami és brüsszeli tisztségviselők – a még mindig az integráció ügyének élén álló politikai elit – számos tervét lehetetlenítette el. Egyes népszavazások a „nem” eredményük vagy az alacsony

²¹⁵ Dezső, M.: Népszavazás és népi kezdeményezés. In Alkotmánytan / ed. Kukorelli. Budapest : Osiris, 2007 pp 175-178 p. 177-180.

részvételi arány miatt mind politikai, mind tudományos vitákat eredményeztek. Jelentős mennyiségű szakirodalom foglalkozik – elsősorban a ratifikációs eljárásokkal kapcsolatban – azzal, hogy a népszavazás intézménye szükséges és megfelelő eszköz-e az uniós tárgyú döntéshozatalban, mások az egész EU-ra kiterjedő népszavazások lehetőségét vizsgálták.

Rátérve az uniós népszavazások rendszertanának kérdésére, az első szükséges megállapítás az, hogy a fenti kategóriákat természetesen itt is lehet alkalmazni; legfontosabbak a kötelező / opcionális és az eredmény szerinti kötelező / konzultatív megkülönböztetések; az előbbi különösen politikai szempontból jelentős, ugyanis többször előfordult, hogy egy belpolitikai (pártpolitikai) szempontból hasznosnak tartott referendum negatív eredménye az egész Unióra nézve problémákat okozott.

Ha a speciális rendszerezési lehetőségeket nézzük, a legegységesebb megkülönböztetési alapot a népszavazások tárgya adja: ezen belül a két nagy csoportot a tagsággal és a szerződésmódosítások vagy új alapító szerződések ratifikációjával kapcsolatos népszavazások alkotják, míg a harmadikba több, egyedi témájú referendum tartozik (a bővítés jóváhagyása, kiválás az Unióból, kapcsolódás az euroövezethez). Egy másik, az előzővel némileg átfedésben levő kategorizálás a népszavazást tartó állam státusa az EU-hoz viszonyítva: azaz hogy tagállam, tagjelölt, vagy nem tagállam európai ország tart népszavazást (ez utóbbira Svájc a példa); előfordult azonban az is, hogy tagállamok vagy tagjelöltek függő státusú területei (azaz nem államok) önálló népszavazást tartottak (Grönland és az Åland-szigetek).

4.3.1.3 Népszavazások az egyes tagállamokban

A tanulmánynak ez a része azokkal a releváns népszavazásokkal foglalkozik, amelyeket a mai, 27 tagú EU tagállamaiban tartottak. Mivel a vonatkozó alkotmányos rendelkezések országonként különböznek, az időrendi sorrend helyett országonként említem a referendumokat.

Uniós népszavazást nem tartó országok

Bár az EU-val kapcsolatos népszavazások száma messze meghaladja a mai tagállamok számát, ezek korántsem egyenletesen oszlottak meg a huszonhetek között. Amíg számos országban több kérdést is a választók közvetlen döntésére bíztak, vannak tagállamok, ahol nem volt még „európai” referendum (ezek közül vannak, ahol más tárgyú országos népszavazást tartottak már, mások alkotmányos berendezkedése nem ismeri az

intézményt). 2010-ig Belgium, Bulgária, Ciprus, Németország, Görögország és Portugália nem tartott még olyan népszavazást, mely közvetlenül az EU-hoz kapcsolódott volna, bár Portugáliában korábban tervbe vették az Alkotmányszerződésről szóló referendum kiírását. Ez végül a 2005-ös francia és holland „nem” miatt nem valósult meg. 2011-ben pedig Görögországban merült fel, hogy az eurozónabeli tagságról szavazzanak az állampolgárok, de erre sem került sor.

Ausztria

Ausztria egyetlen EU-témájú referendumát 1994 júniusában, az ország uniós csatlakozásáról tartották. A tartósan semleges, a hidegháborúban a két blokk határán található állam számára csak 1989-től lett realitás a Közösségekbeli tagság, és az ország ebben az évben be is nyújtotta csatlakozási kérelmét. A csatlakozási tárgyalások lezártaival és az alkotmány jelentős módosításáról szóló cikkével összhangban az osztrák kormány június 12.-ére írta ki a népszavazást. Az ugyanabban a körben csatlakozó államok referendumaihoz képest korai időpont egyik oka az volt, hogy a csatlakozás kérdése ne keveredjen az év őszén bekövetkező parlamenti választások politikai kampányaival.

A szavazásra feltett kérdés tárgya a csatlakozásról szóló alkotmányos törvény elfogadása volt. Az osztrák politikai elit a jobboldali Szabadság Párt kivételével egységesen támogatta a csatlakozást. A választók 66.6%-os igen szavazattal és magas, 82.4%-os részvételi aránnyal támogatták a tagságot.²¹⁶

Csehország

Bár a Cseh Köztársaság is bejelentette szándékát, hogy az Alkotmányszerződés ratifikációjáról népszavazáson döntsön, Portugáliához és más tagállamokhoz hasonlóan ez itt is elmaradt a francia és holland elutasítás után. Így Csehország egyetlen uniós népszavazása a csatlakozás előtti és e témában tartott referendum volt.

Történelmileg a cseh politikai elit nem tartotta megfelelő eszköznek sem a népszavazást, sem a közvetlen demokrácia más formáit. A hidegháború vége utáni Csehszlovákia jogszabályaiban kétfajta lehetőség volt a népszavazásra: a helyi ügyekben tartott szavazás esetében és egy 1991-es alkotmányos törvény alapján, mely szerint egy új csehszlovák megegyezés alapelveit népszavazás hagyhatta volna jóvá (ezt a lehetőséget

²¹⁶ Kaiser, W.: Austria in the European Union = Journal of Common Market Studies 1995/3 pp. 411-425 p. 414.

azonban a kettéváláskor nem használták ki). Az 1992-es alkotmány minősített többséggel elfogadandó alkotmányos törvény elfogadásához kötötte a népszavazás tartását. Hosszú politikai vita után, 2002 októberében született egy ilyen jogszabály, mely kizárólag a csatlakozási népszavazásra vonatkozott.²¹⁷ (Az Alkotmány szerződés esetében széleskörű vita alakult ki arról, hogy az újonnan megalkotandó jogszabály általánosan teremtse meg a népszavazások lehetőséget, vagy ismét csak egy sajátos esetre vonatkozzon).²¹⁸

A csatlakozási népszavazást 2003. június 13-14.-én tartották, és a szavazók 77.33%-a támogatta a tagságot. A részvételi arány, 55.21%, nem volt túl magas, de az előző évben tartott parlamenti választások részvételi arányánál nem volt sokkal alacsonyabb.²¹⁹

Dánia

Dánia az egyik legtöbb uniós népszavazást tartó tagállam: alkotmányának 20. cikke kimondja, hogy az állami hatásköröket nemzetközi szervezeteknek delegáló jogszabályok elfogadásához a Folketing (a dán parlament) tagjai 5/6-odának szavazata vagy népszavazás szükséges. Szintén népszavazással lehet módosítani az alkotmányt, és az ország hagyományaiban az ad hoc és a véleménynyilvánító népszavazásokra is van példa.²²⁰

Dániában az első, az integrációval kapcsolatos népszavazást 1972-ben, az ország csatlakozását megerősítendő tartották. Bár a fent említett 20. cikk rendezte az alkotmányos körülményeket, egyes politikai erők már a döntéshozatal előtt egy évvel azt szorgalmazták, hogy a parlamenti szavazás eredményétől függetlenül népszavazás döntsön a csatlakozásról. A rendkívül magas (90%) részvételi arány és az igen szavazatok 63.3%-os aránya az októberi referendumot egyértelműen az „igenek” győzelmévé tette, bár ez utóbbi arány jóval a parlamenti 80%-os támogatottság alatt maradt.

²¹⁷ Hanley S.: A Nation of Sceptics? The Czech EU Accession Referendum of 13–14 June 2003 = West European Politics 2004/4 pp.691 – 715 p. 697-698.

²¹⁸ <http://www.radio.cz/en/article/64232> 2010.07.30.

²¹⁹ Hanley S.: A Nation of Sceptics? The Czech EU Accession Referendum of 13–14 June 2003 = West European Politics 2004/4 pp. 691 – 715 p. 706.

²²⁰ Svensson P.: Denmark: the referendum as minority protection. In: The referendum experience in Europe / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp. 33-51 p. 35-37

1986. február 26.-án Dánia véleménynyilvánító népszavazást tartott az Egységes Európai Okmányról. A 74.8%-os részvétel és az igen szavazatok 56.2%-os aránya felülírta a Folketing „nem” szavazatát és megoldotta a kormány problémáit.

A Maastrichti Szerződés ratifikálásához Dániában kétszer kellett a szavazóknak az urnákhoz járulniuk. Az első alkalom 1992. június 2.-a volt; ezt a szavazást mind a Folketingbeli öthatod hiánya, mind a korábbi politikai megegyezés szükségessé tette. A 82.9%-os részvételű referendum végül a nem szavazatok győzelméhez vezetett, alig 47.9% igen vokssal. Ez az eredmény, mely újra a politikai elit és a polgárok közötti véleménykülönbséget hangsúlyozta, oda vezetett, hogy Dánia lett az első tagállam, melynek meg „kellett” ismételnie egy uniós népszavazást.

A szerződés bukása után a dán kormány az otthon között kompromisszum alapján újratárgyalta a Maastrichti Szerződést és négy területen opt-outot ért el: a gazdasági és monetáris unió, az uniós polgárság, a bel-és igazságügyi együttműködés és a közös védelem vonatkozásában. Bár így már megfelelő volt a Folketingben a támogatottság, a kérdést új, kötelező erejű népszavazásra bocsátották 1993 májusában. 85.5%-os részvételi arány mellett az újratárgyalt szerződést a szavazók 56.8%-a fogadta el.

A következő dán referendumot az Amszterdami Szerződés ügyében tartották, 1998 májusában. Ezt a szavazók 55.1%-a elfogadta, 76.2%-as részvétellel.

A legutóbbi dán EU-népszavazást az ország euroövezethez való csatlakozásáról rendezték 2000 szeptemberében. Annak ellenére, hogy a lakosság pozitívan viszonyult a kérdéshez, több tényező, többek között az euró gyengülése és a tagállamok által Ausztria ellen bevezetett szankciók, oda vezetett, hogy a 87.6%-os részvétel mellett a szavazók 53.2%-a nemet mondott az euró bevezetésére.

Dánia is tervezte az Alkotmány szerződés népszavazásos megerősítését, jelenleg pedig a valamennyi opt-outot eltörlő, még 2011 előtt megtartandó új referendum kérdése van napirenden.²²¹

Egyesült Királyság

1975-ben az Egyesült Királyságban népszavazást tartottak arról, hogy az ország a Közösségek tagja maradjon-e. Ez a szavazás több szempontból egyedülálló: az ország első és mindeddig egyetlen népszavazása volt, ugyanakkor pedig az első „fordított”

²²¹ <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/markets/europe/article5050240.ece> 2010.07.30.

csatlakozási, kiválási népszavazás. Az Egyesült Királyságban élő parlamentáris szuverenitás elve azt is jelentette, hogy az eredményében kötelező referendum tartása nem lett volna lehetséges.

A népszavazás politikai körülményei a csatlakozás után gyorsan bekövetkező kormányváltásból eredeztethetők: az 1973 elején még hatalmon levő konzervatív Edward Heath kormányát 1974-ben a Munkáspárt váltotta fel, mely a kampányban kötelezettséget vállalt a csatlakozás újratárgyalására és az új körülményekkel együtti tagságról népszavazás tartására. 1975 júniusában a választókat végül a tagság fenntartásáról kérdezték meg. Az igen szavazatok aránya 67.2%, a részvétel 64.5% volt.

A kilépés és újabb népszavazások tartásának kérdése újra és újra a politikai napirendre került az Egyesült Királyságban, különösen új vagy módosító szerződések ratifikálásakor. Az Alkotmányszerződés elfogadását pedig kimondottan egy újabb népszavazás kiírásához kötötte a kormány, ez azonban a francia és holland elutasító döntések miatt szükségtelenné vált. Szintén volta javaslatok az eurozónához való kapcsolódás népszavazásra bocsátásától, mindeddig azonban ez sem történt meg.

Észtország

Észtország 2003 szeptemberében tartotta eddigi egyetlen uniós népszavazását, a csatlakozás megerősítésére. A referendum mind eredményében, mind megtartandósága szempontjából – alkotmánymódosításról lévén szó – kötelező volt. Bár a megelőző közvélemény-kutatások a csatlakozás alacsony támogatottságát jelezték, a népszavazáson 64%-os részvétel mellett 66.83% igen szavazat született.²²²

Finnország

Az egyetlen országos finn népszavazást, melyet az unióval kapcsolatban írtak ki, 1994 októberében tartották a csatlakozás kérdésében. Az akkor hatályban levő finn alkotmány már 1987 óta lehetőséget adott opcionális véleménynyilvánító népszavazások rendezésére, és a finnek 70%-os részvétellel 56.9% arányban a tagság mellett szavaztak (annak ellenére, hogy kevés gyakorlatuk volt a népszavazásokkal).²²³

²²² Mikkel E., Pridham G.: Clinching the 'Return to Europe': The Referendums on EU Accession in Estonia and Latvia = West European Politics 2004/4 pp. 716 – 748 p. 739

²²³ Sukki, M.: Finland: the referendum as a dormant feature In: The referendum experience in Europe / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp. 52-65 p. 55-57

Az Åland-szigetek, a Finnországhoz tartozó, de bizonyos fokú függetlenséget élvező terület²²⁴, 1994. november 20.-án külön szavazott uniós csatlakozásukról (Grönland után második függő területként tartva önálló szavazást). Az eredmény 49.1%-os részvétel és 73.64% igen szavazat volt, ami az európajog Åland-szigeteki érvényesüléséhez vezetett.

Franciaország

Franciaországban az alkotmányjogi tárgyú népszavazásoknak jelentős hagyományai vannak, egészen a francia forradalomig visszamenőleg: a közvetlen demokrácia intézménye tehát erős elfogadottsággal rendelkezik. Az alkotmány 11. cikke szól bizonyos témákban (így a közösségi / uniós ügyekben és nemzetközi szerződések ratifikációjáról) tartandó népszavazásokról. Jelentős, hogy ilyen népszavazást csak a köztársasági elnök kezdeményezhet, a kormánnyal, vagy a törvényhozás mindkét házával egyetértésben.²²⁵ Ennek megfelelően valamennyi francia uniós népszavazás politikai döntés eredménye volt, (többnyire a hatalmát megerősíteni akaró elnöké), és nem alkotmányos kötelezettség.

Alapító tagállam és az integráció egyik motorja is Franciaország: az első „uniós” népszavazásra is itt került sor. Ez a referendum más szempontból is egyedi: azóta sem fordult elő, hogy egy tagállam kifejezetten a bővítés engedélyezéséről, új tagok felvételéről tartott volna népszavazást (bár a Nizzai Szerződés ratifikációjának egyik tétje ez volt). Az első európai népszavazás 1972 áprilisában zajlott le, konzultatív formában; a részvétel 60.72%, az igenek aránya 68.28% volt.²²⁶

A következő francia referendum a Maastrichti Szerződés ratifikációjáról szólt: az eredményében kötelező, de megtartásában opcionális népszavazás 1992 szeptemberében volt, és viszonylag magas részvételi arány (69.7%) mellett alig 51%-nyi igen szavazattal jelentős meglepetést okozott. A dán „nem” mellett ez az alig elkerült katasztrófa sokkolta az európai politikai elitet és máig az integrációs folyamat nehézségeinek egyik első jeleként értékelik.²²⁷

²²⁴ Murray F.: The EU and member state territories : The special relationship under community law. London, Thomson, Sweet & Maxwell, 2004. p. 74

²²⁵ Morel L.: France: towards a less controversial use of the referendum? In: The referendum experience in Europe / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp. 66-85 p. 70-73

²²⁶ Leleu C.: The French referendum of April 23, 1972 = European Journal of Political Research 1976/1 pp 25-46

²²⁷ Lewis-Beck M. S. Morey D. S.: The French “Petit Oui”: The Maastricht Treaty and the French Voting Agenda = Journal of Interdisciplinary History 2007/1 pp 65–87 p. 65.

A 2005-ös, az Alkotmányszerződés elfogadásáról szóló francia népszavazás e nehézségek egy másik, sokkal drasztikusabb jele lett. Az év májusában a francia szavazók (69%-os, magas részvétel mellett), 54.7%-a nemet mondott az új szerződésre, ami végül a szöveg elvetéséhez és a látszólag kevésbé ambiciózus Lisszaboni Szerződés elfogadásához vezetett. Ez a referendum sem volt kötelező sem eredményét, sem megtartását nézve. Az eredmények (a néhány nappal későbbi holland „nemmel” együtt) az EU jövőjéről szóló vitákhoz, a szervezet bürokráciájának egyes reformjaihoz és az Unió megítélésének hosszú ideig tartó kríziséhez vezettek.²²⁸

Franciaország alkotmánya a jövőbeli bővítésekre nézve is tartalmaz népszavazással kapcsolatos rendelkezéseket (melyek így új problémát okozhatnak). Az Alkotmány 88-5 cikke szerint a bővítés ratifikációját a köztársasági elnöknek népszavazásra kell bocsátani, ha csak a parlament mindkét házában 3/5-ös többséggel el nem tudják azt fogadni.

Hollandia

Az Alkotmányszerződés ratifikálásáról szóló népszavazást Hollandiában 2005 júniusában tartották. Hollandia modernkori történetének első, konzultatív referenduma volt ez, bár a holland kormány ígéretet tett az eredmény betartására, ha a részvétel eléri a 30%-ot. Mivel a népszavazásnak nem voltak hagyományai, szabályait is egyszeri alkalmira határozták meg.

Annak ellenére, hogy a holland lakosság általában integrációpárti és a főbb politikai pártok megegyeztek az Alkotmányszerződés támogatottságáról, a népszavazáson a 63.3% résztvevő 61.6%-ban nemet mondott a szerződésre. Ezek az adatok a néhány nappal korábbi francia „nem” szavazattal együtt lehetetlenné tették az Alkotmányszerződés elutasításának figyelmen kívül hagyását. A holland eredményt általában az igen kampány kevésbé hatékony voltával és a nemzeti szuverenitás elvesztésének félelmeivel magyarázzák.²²⁹

Írország

Írország az a tagállam, amely a legtöbb népszavazást tartotta az Unióval kapcsolatban. Ez részben annak a következménye, hogy valamennyi alkotmánymódosítást a népnek is

²²⁸ Carbone, M: From Paris to Dublin: Domestic Politics and the Treaty of Lisbon = Journal of Contemporary European Research 2009/1 pp 43-60 p. 49-50.

²²⁹ http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epern-rb_netherlands_2005.pdf 2010.07.30.

jóvá kell hagynia az Alkotmány 46. cikke szerint. Mivel mind a csatlakozás, mind a későbbi ratifikációk szükségessé tették az alkotmány módosítását (ezt az Ír Legfelsőbb Bíróság mondta ki az Egységes Európai Okmány ügyében, 1987-ben (Crotty v. An Taoiseach), valamennyi módosító szerződésről szavazni kellett az íreknek. Abban a két esetben pedig, amikor nemet mondtak a módosításra (Nizza és Lisszabon), a politikai körülmények szükségessé tették az újraszavazást. Így Írország összesen kilencszer tartott „európai” népszavazást.

Az első népszavazás a csatlakozásról 1972 májusában zajlott le, 83.1% igen szavazattal a 70.3%-os részvételi arányból.

A fent említett Crotty ügy után az Egységes Európai Okmányról 1987 májusában szavaztak az írek: alacsony, 43.9%-os részvételi aránnyal, de 69.9% igen szavazattal. A Maastrichti Szerződésről 1992 júniusában döntöttek (68.7% igen, 57.3% részvétel), az Amszterdami Szerződést pedig 61.74% igen szavazattal, 56.2%-os részvétellel fogadták el. Ezeknél a népszavazásoknál az ír politikai pártok véleménye szinte mindig azonosan oszlott meg: a ratifikációt általában a baloldali pártok ellenezték. Írország állandó semlegessége, valamint az abortusz ügye a legtöbb kampányban előkerült, ennek ellenére 2001-ig az írek kényelmes, bár csökkenő többséggel szavazták meg az egyes szerződéseket.²³⁰

Írországban két referendumot tartottak a Nizzai Szerződésről, mert 2001-ben az ír választópolgárok elutasították a – többek között a keleti bővítést is lehetővé tevő – szerződést, a nem szavazatok 53.9%-os arányával. Mind az ír, mind az európai politikai elitet meglepte a nemek győzelme. A részvételi arány nagyon alacsony, 34.8% volt, részben mert a legtöbb ír politikai párt a megelőző népszavazások eredményének tükrében nem tartotta szükségesnek az erőteljes mobilizációt. A „nem” kampány azonban eredményes volt, mind a mozgósításban, mind a szerződés kétséges pontjainak kiemelésében.

A Nizzai Szerződést Írország 2002 októberében ratifikálta. A semlegességgel kapcsolatos kétségek elűzésére az ezt beiktató alkotmánymódosítás egyben azt is az alkotmányba vezette, hogy Írország nem lesz egy uniós kölcsönös védelmi megegyezés része. Ez, valamint az erős „igen” kampány végül a szerződés 62.9%-os elfogadásához

²³⁰ Gallagher, M: Ireland: the referendum as a conservative device? In: The referendum experience in Europe / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp 86-105 p. 90

vezetett, 49.5%-os részvétel mellett. A szerződés tehát hatályba léphetett, bár a tudományos körökben több vita zajlott le az „ismételt” népszavazás demokratikus voltáról.

Ahogy több más tagállamban, Írországból sem tartották meg végül az Alkotmányszerződésről szóló, tervezett népszavazást, szükségességét az íreknél nem is lehetett volna megkérdőjelezni.

A Lisszaboni Szerződés ratifikációját egyedül Írország tervezte népszavazással megerősíteni a 27-ek közül, ez azonban ismét nehézségeket okozott, hiszen a 2008 júniusában tartott referendumon 53.1%-os részvétel mellett ismét a „nem” szavazatok győztek, 53.4%-kal. E szavazás egyik érdekessége, hogy a viszonylag magas részvételi arány sem vezetett pozitív döntéshez: az eredmény az ír társadalom megosztottságát is tükrözte, hiszen az értelmiségi, magasabbban képzett polgárok sokkal többen szavaztak igennel, mint a fizikai munkások.²³¹ Szerencsétlenül alakult az is, hogy az „igen” kampány nem sokat tett az ellenkező oldal által a kampányban felvetett, de a szerződés tartalmához nem kapcsolódó, hanem inkább az ír társadalom belső problémáit tükröző kérdések megválaszolására.

A negatív eredmény után az uniós intézmények és az ír politikai vezetők együtt próbáltak olyan kompromisszumot találni, mely lehetővé tette az új szavazást és így a ratifikációt. Ez végül az Európai Tanács által elfogadott dokumentumban öltött testet, mely biztosította az ír népet arról, hogy a Lisszaboni Szerződés nem érinti az ír semlegességet, az adórendszert, és nem kényszeríti az országot az abortusszal kapcsolatos politika megváltoztatására sem. Egy másik, jelentősebb kompromisszum az Európai Bizottság tagjainak számához kötődött. Az írek ezek után, 2009 októberében újra szavaztak a szerződésről, pozitív (67.1%) eredménnyel, és 59%-os részvételi aránnyal.

Természetesen az újabb megismételt szavazás újra felvetette ennek a gyakorlatnak a demokratikus alapelvekkel való összeférhetőségét.²³² A másik, több esetben felvetett kérdés az volt, hogy a Crotty ítélet valóban kötelezővé teszi-e valamennyi esetben a szerződésmódosítások népszavazás útján történő ratifikációját, a döntés értelmezésében vannak ugyanis kétségek. Jelenleg lehetetlen megjósolni, hogy az egy szerződés –

²³¹ O' Brennan, J.: EU-Déjà vu - Ireland's No to Lisbon = Federalist Debate: Papers for Federalists in Europe and the World 2008/3 pp. 5-11 p.7.

²³² Barrett, G.: Is a Second Referendum Appropriate in Order to Allow Ireland to Ratify the Treaty of Lisbon? http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1263300 2010.07.30.

legalább egy népszavazás gyakorlatát meddig folytatja az ír állam. Az írek legutóbb a Gazdasági és Monetáris Unióbeli Stabilitásról, Koordinációról és Kormányzásról szóló szerződés elfogadásáról szavaztak, 2012. május 31.-én. A viszonylag alacsony részvétel (50.6%) mellett az igen szavazatok 60.29%-kal nyertek.

Lengyelország

A 2004-ben csatlakozó legnagyobb államban kötelezően kiírt ügydöntő népszavazás döntött a tagságról. 2003 júniusában a lengyel választópolgárok 59%-os részvétellel és 77.45%-os igennel bizonyították, hogy a lengyel euroszkepticizmus nem jelent áthatolhatatlan akadályt Európának.²³³

Ez természetesen nem jelentette volna azt, hogy a tervezett, de végül meg nem tartott népszavazás az Alkotmányszerződésről ugyanilyen egyszerűen sikerült volna. Ebben a kérdésben ugyanis a lengyel politikai elit maga is megosztott volt, és ez jelentős nehézségeket okozhatott volna a népszavazásnál: végül a francia és a holland nem tette irrelevánssá a kérdést.

Lettország

Lettország egyetlen EU-referendumát a csatlakozásról tartották: a 2004-es bővítési kör utolsó szavazójaként a lettek 2003 szeptemberében járultak az urnák elé. Mivel a lett alkotmány nem rendelkezett népszavazás kiírásának lehetőségéről nemzetközi ügyekben, a Parlamentnek módosítást kellett elfogadnia. A lett szavazók 75.3%-os részvételi aránnyal 67.5%-ban döntöttek a csatlakozás mellett.²³⁴

Litvánia

Litvánia csatlakozási népszavazása 2003 májusában zajlott le, 63%-os részvétellel és az igen szavazatok 91.1%-os, túlnyomó többségével. A litván jog népszavazásokról rendelkező részeit többször módosították, és 2002-03-ban jelentős vita tárgyát épezte, mielőtt a kötelezően megtartott és eredményében is ügydöntő forma mellett döntöttek. Mivel az érvényességhez a minimum 50%-os részvétel is kellett, a litván kampány nagy kihívása a szavazók aktivizálása volt.²³⁵

Luxemburg

²³³ Szczerbiak, A.: History trumps government unpopularity: The June 2003 Polish EU Accession In: EU enlargement and referendums / ed. Szczerbiak A. Taggart P. London, Routledge, 2005 pp 115-136 p. 129

²³⁴ Mikkel E., Pridham G.: Clinching the 'Return to Europe': The Referendums on EU Accession in Estonia and Latvia = West European Politics 2004/4 pp. 716 – 748 p. 742.

²³⁵ <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epernbreflith.pdf> 2010.07.30.

Az egyetlen luxemburgi uniós referendum a 2005 júliusában az Alkotmányszerződésről tartott népszavazás volt. A magas részvétellel zajló (89%) szavazás eredménye pozitív lett (56.5% igen), bár ez a megelőző francia és holland „nem” miatt végül irrelevánsnak bizonyult.

A népszavazás Luxemburgban 1937 óta az első volt, jogilag véleménynyilvánító, de a parlament a döntést magára kötelezőnek ismerte el.²³⁶

Magyarország

Magyarország mindeddig egyetlen uniós népszavazást tartott, ez a csatlakozásról szóló, mindkét értelemben kötelező referendum volt 2003 áprilisában. A 46%-os, rendkívül alacsony részvételi arány egyértelmű eredményt hozott, hiszen a szavazók 83.8%-a igent mondott a csatlakozásra.²³⁷

Málta

Málta, az Unióhoz 2004-ben csatlakozó legkisebb állam, volt az ebben a körben népszavazást tartók közül a belpolitikailag leginkább megosztott az ügyben. Elsőként szavazva az EU-10-ek közül, Málta 2003 márciusában vonult az urnákhoz, és végül igen kis többséggel, 53.65% igen szavazattal döntött a tagság mellett. A magas, 91%-os részvételi arány a politikai mozgósítás sikerét mutatta. A 2004-ben csatlakozók közül egyedül Máltán fordult elő, hogy egy jelentős politikai párt aktívan a tagság ellen kampányolt. Egyesek szerint Málta második, EUs „népszavazása” a 2003 áprilisi parlamenti választás volt, mely egy hónappal követte az opcionális és konzultatív népszavazást.²³⁸

Olaszország

Az olasz alkotmány 71. cikke rendelkezik arról, hogy a jogalkotás kezdeményezése nemcsak a kormány és a parlament tagjainak kezében van, hanem azt 50000 állampolgár is megteheti. 1988 júniusában az európai föderalisták olasz szekciója egy 114000 aláírással ellátott javaslatot küldött a nemzeti parlamentnek, abban egy népszavazás kiírását kéve, melyben az Európai Parlamentnek jogosítványokat adnának egy, az Európai Uniót létrehozó Európai Alkotmány elfogadására. A javaslatot az olasz

²³⁶ <http://www.uni.lu/content/download/8356/135703/file/referendum.pdf> 2010.07.30.

²³⁷ Fowler B.: Hungary: Unpicking the Permissive Consensus. In: EU enlargement and referendums / ed. Szczerbiak A. Taggart P. London, Routledge, 2005 pp 68-95. p. 68

²³⁸ Cini, M.: Malta Votes Twice for Europe: The Accession Referendum and General Election, March/April 2003 = South European Society and Politics 2003/3 pp 132-146

parlament mindkét háza támogatta, és 1989-ben elfogadtak egy erről szóló alkotmánymódosítást. A népszavazást végül az 1989 júniusi Európai Parlamenti választásokkal együtt tartották meg, magas részvétellel (81%) és 88% igen szavazattal.²³⁹

Románia

Románia egyetlen uniós kapcsolódású népszavazása azokat az alkotmánymódosításokat hagyta jóvá, melyek lehetővé tették az ország csatlakozását: így ez is a tagsági referendumok közé sorolható. Érdekessége, hogy a többi hasonlószavazáshoz képest viszonylag korán, 2003-ban zajlott le; a kötelezően kiírt ügydöntő népszavazáson végül a választópolgárok 56%-a vett részt, és a 89.7%-nyi igen szavazat biztosította a későbbi csatlakozás lehetőségét.²⁴⁰

Spanyolország

A későbbi események tükrében némileg irrelevánssá vált, opcionális és konzultatív spanyol népszavazás az Alkotmányszerződésről máig az ország egyetlen uniós referenduma. A 2005-ös népszavazás alacsony részvételi arányt (42%), de az igen szavazatok határozott győzelmét (76.5%) hozta.²⁴¹

Svédország

A svéd alkotmány ismeri mind az ügydöntő, mind a véleménynyilvánító népszavazás intézményét, és az országnak volt némi tapasztalata a közvetlen demokráciával, mielőtt 1994 novemberében a csatlakozásról szavaztak volna. Mindkét uniós tárgyú svéd referendumot az opcionális és konzultatív kategóriába sorolhatjuk, megtartásuk az alkotmány 8. fejezet 4. bekezdése alapján történt.

A csatlakozási népszavazás magas részvételi arányt (83%) és az igenek győzelmét hozta (ez utóbbi 52.8%-a viszont igen csekély többséget mutat). A népszavazás megtartásának ötlete először a két ellenzéki, csatlakozásellenes pártban merült fel, de az uniópárti erők is elismerték szükségességét.²⁴²

²³⁹ http://www.thefederalist.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=411%3Ail-primo-referendum-per-la-costituente-europea&Itemid=1&lang=en 2010.07.30.

²⁴⁰ Hobolt, S.B.: Europe in question : referendums on European integration. Oxford, Oxford University Press, 2009. p. 9

²⁴¹ Hobolt, S.B.: Europe in question : referendums on European integration. Oxford, Oxford University Press, 2009. p. 9

²⁴² Ruln, O.: Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues In: The referendum experience in Europe / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp. 171-184 p. 177.

Svédország második euro-referenduma magáról az euróról, a monetáris unióhoz való csatlakozásról szólt. Bár Svédország nem kapott a dán és angol opt-out-hoz hasonló felmentést, az euroövezethez mégsem csatlakozott mindeddig. Az e tárgyban tartott népszavazás hasonlított az ugyane témájú, három évvel korábbi dán esethez, amennyiben itt sem sikerült az ország kormányának a várt eredményt elérnie: a svédek 56.1%-os nem szavazattal elutasították a javaslatot, ismét magas részvételi arány, 82.6% mellett, amikor 2003 szeptemberében e kérdésben döntöttek.²⁴³

Szlovákia

A szlovák csatlakozási referendum (az ország eddig egyetlen uniós népszavazása), melyet 2003. május 16-17.-én tartottak, az uniós bővítések legerősebb igen szavazatát, 93.71%-os támogatottságot hozta. A részvételi arány (52.15%) ugyanakkor a csatlakozási népszavazások történetében a második legalacsonyabb volt, ami különösen azért volt érdekes, mert az érvényességhez szükséges 50%-os részvételi határt csak a szavazás utolsó órájában érték el.

Az esetet tovább bonyolította, hogy a szlovák alkotmány ugyan kötelezővé tette a csatlakozási népszavazás megtartását, de nem rendelkezett egyértelműen arról, hogy az ügydöntő vagy konzultatív kell hogy legyen; ez a kérdés jelentős jogi viták tárgya volt, mint az is, hogy mi történik, ha az 50%-os határt nem lépi át a résztvevők száma.²⁴⁴

Szlovénia

Szlovénia volt a 2004-ben csatlakozó EU-10 közül a második állam, amely népszavazását megtartotta; a 2003 márciusi referendum egyben az ország eddigi egyetlen uniós népszavazása is volt. Bár a volt jugoszláv alkotmány ismerte a népszavazás intézményét, Szlovéniában a közvetlen demokrácia egyidős az ország függetlenségével: a Jugoszláviától való elszakadástól tartott 1990-es plebiszcitum volt mindkettő kezdete, ezt pedig számos más nemzeti népszavazás követte. Azt, hogy az uniós csatlakozást népszavazással kell megerősíteni, már 1997-ben elfogadta a szlovén parlament. E népszavazás végül abban is különleges lett, hogy az ország ugyanakkor (de másik kérdésre válaszolva) döntött a NATO-hoz való csatlakozásról is. 60%-os részvétel

²⁴³ Aylott, N.: *Lessons Learned, Lessons Forgotten: The Swedish Referendum on EMU of September 2003 = Government and Opposition* 2005/4 pp 540-564 p. 541.

²⁴⁴ Henderson, K.: *EU Accession and the New Slovak Consensus*. In: *EU enlargement and referendums* / ed. Szczerbiak A. Taggart P. London, Routledge, 2005 pp. 96-114 p. 101.

mellett a szlovénok 89.61%-a szavazott igenel az uniós és 66.1% a NATO-csatlakozásra, mely utóbbi jóval problematikusabb kérdésnek bizonyult²⁴⁵

4.3.1.4 Tanulságok az „uniós” népszavazásokról

Az Európai Közösségekkel / Európai Unióval kapcsolatban lefolytatott eddigi népszavazások eredményeiből érdemes összefoglalóan is levonni néhány következtetést, konkretizálni egyes megfigyeléseket. Ezek közül az első azok időbeli megoszlása: amíg az integráció kezdeti éveiben rendkívül kevés, addig az utóbbi évtizedekben meglehetősen sok európai népszavazással találkozhatunk, ez a tendencia azonban változhat.

A jövőbeli uniós tárgyú népszavazások egy része biztosan az új bővítési körökhöz fog kapcsolódni: a jelenlegi tagjelöltek (Macedónia, Izland és Törökország) és a Nyugat-Balkán többi, lehetséges tagjelölt államának mindegyike dönthet majd úgy, hogy saját állampolgárait is megkérdezi a csatlakozásról. A tagjelöltek közül Horvátországban és Izlandon is volt erről komoly politikai vita: egyes izlandi pártok például a tagsági kérelem benyújtásánál, az uniós belépésről és az eurozónához való csatlakozásról is külön referendumot tartanának.²⁴⁶ Horvátország esetében politikai kérdésként merült fel a külföldön élő horvát állampolgárok szavazati joga. A horvát csatlakozási népszavazást 2012. január 22.-én tartották meg, alacsony, alig 43.5%-os részvétellel, de az igen szavazatok jelentős többségével (66.27%).

Természetesen a csatlakozási szerződések ratifikációjával kapcsolatban a jelenlegi tagállamoknak is lehetőségük van azok népszavazáson történő megerősítésére: fentebb említettem a francia alkotmány vonatkozó rendelkezéseit, de különösen a rendkívül ellentmondásos török csatlakozásról más államok is a népszavazás mellett dönthetnek. A jövőbeli szerződésmódosítások pedig természetesen ismét újabb referendumokhoz vezethetnek.

Mindemellett, és különösen az Alkotmányszerződéshez és a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódó kudarcok tanulságait levonva úgy tűnik, hogy a népszavazást egyre kevesebben fogják alkalmazni politikai célok elérésére, ha arra nincs valódi szükség – jogi kötelezettség. A közelmúlt kudarcos népszavazásain sokszor a belpolitikai helyzetre reagált egy-egy tagállam lakossága, és nem az európai kérdésekre adott választ; de az

²⁴⁵ Krasovec A. Lajh, D.: The Slovenian EU Accession Referendum: A Cat-and-Mouse Game. In: EU enlargement and referendums / ed. Szczerbiak A. Taggart P. London, Routledge. pp. 47-67 p. 59-63

²⁴⁶ <http://www.eubusiness.com/news-eu/1238178722.13> 2010.07.30.

unióval kapcsolatban is egyre erősödik a polgárság közömbös vagy negatív hozzáállása több tagállamban. Előfordulhat az is, hogy az uniós népszavazásokon más, az Európai Unióban történő, de népszavazásra nem bocsátott eseményekről fejezik ki véleményüket a választópolgárok.²⁴⁷ Sajnálatos módon az integráció megítélésének különbségei a politikai elit és az átlagos állampolgár nézőpontjából oda vezethetnek, hogy a közvetlen demokrácia alkalmazására egyre kevesebb lehetőség nyílik e kérdésekben. Ezt egyensúlyozhatják ki olyan folyamatok, mint a Lisszaboni Szerződésben helyet kapott európai polgári kezdeményezés alkalmazásának megkezdése, mely az uniós polgárok részvételét már közvetlenül az európai szinten tenné lehetővé.

4.3.1.5 Európai népszavazás esélyei és lehetőségei

Azt a kritikát, miszerint abszurd helyzet az, hogy egy 27 tagállamból álló, 500 milliós lakossággal rendelkező Unió jövőjét meghatározhatja akár a legkisebb tagállamban tartott, az adott tagállam alkotmányos berendezkedése alapján még a választópolgárok többségének részvételét sem igénylő, de kormányára, parlamentjére kötelező döntést hozó népszavazás eredménye, még azok is megfontolandónak tarthatják, akik egyébként foggal-körömmel ragaszkodnak a tagállamok szuverenitásának megőrzéséhez. Egy ideális Európai Unióban lehetőség lenne a közvetlen demokrácia e válfajának összeurópai gyakorlására, azaz uniós szintű népszavazásokon való döntéshozatalra is.

Erre azonban sem rövid- sem középtávon nem látszik esély. Ha el is tekintünk attól, hogy az Európai Unió alapító szerződéseibe ilyen radikális módosítás „bevitelének” a jelenlegi politikai helyzetben semmi realitása sincsen, a tagállamok fentiekben ismertetett eltérő hagyományai, tapasztalatai, alkotmányos berendezkedése, valamint az EU politikai döntéshozatalának rendszere is rendkívül megnehezítenék egy a népszavazás funkcióját valóban betöltő, a közvetlen demokrácia gyakorlásának elveit meg nem hazudtoló intézmény bevezetését. Ki kezdeményezhetné az uniós népszavazást? Milyen kötőerővel bírna? Milyen témákban kerülhetne sor rá? Ezeket – és még számos más kérdést – a sokkal korlátozottabb tartalmú és funkciójú európai polgári kezdeményezés működésének kidolgozása során is nehezen válaszolták meg mindenki meglegedésére az intézmények. Véleményem szerint az összeurópai népszavazást minden belátható időszakon belül lehetetlenné teszi ezeknek a problémáknak a hatványozott megjelenése.

²⁴⁷ van Gerven, W.: Some suppositions, propositions, tests and observations in light of the fate of the European Constitution . In: European constitutionalism beyond Lisbon / Jan Wouters, Luc Verhey, Philipp Kiiver (eds.). Antwerpen : Intersentia, 2009. pp 147-183 p 148

4.3.2 Az Európai Parlamenti választások

Az Európai Parlament 1979 óta folyó közvetlen választásai tulajdonképpen olyan demokratikus legitimitációt és „hivatalos” kommunikációs lehetőséget is biztosíthatnának az Európai Közösségek / Európai Unió működésének, mint amit a tagállamokban, vagy más, demokratikusan működő országokban rendszeresen megrendezett szabad parlamenti választások adnak ezen államoknak.

Az, hogy ez nem így van, két okkal is magyarázható. Az egyik az, hogy az Európai Parlament különbözik a nemzeti parlamentektől a jogalkotási hatáskörei, a választójog egyenlősége, a kormány-ellenzék pozícióinak hiánya és a benne működő politikai pártok hatékonysága szintjén is.²⁴⁸ Bár az integráció kezdetei óta az Európai Parlament hatáskörei jelentősen bővültek, még a lisszaboni szerződés hatályba lépése után is „csak” társjogalkotó a Tanács mellett. Az európai választásokon látványosan nem érvényesül a szavazatok egyenlőségének elve: az egyes tagállamoknak jutó képviselői helyek számának meghatározásánál a degresszív arányosság elvének megfelelően járnak el, így a rendszer maga juttat kevesebb szavazónak nagyobb súlyt a kisebb tagállamokban, mint a nagyobbakban. Végül az európai pártok ritkán tudnak olyan, európai szintű politikai programcsomagot, vagy akár csak egyes cselekvési terveket bemutatni, mint az a tagállami választási kampányokban megszokott.

A másik oka annak, hogy az EP választások nem biztosítanak megfelelő legitimitációt az integráció számára egy olyan folyamat, ami megfigyelhető ugyan a tagállamokban is,²⁴⁹ de az EP-választásokon hatványozottan érvényesül: ez a választójoggal rendelkezők közül a valóban szavazók arányának folyamatos csökkenése az 1979-es, első választások óta.

Választási év	Részvételi arány (%)
1979 - EU9	61.99
1984 - EU10	58.98
1989 - EU12	58.41
1994 - EU12	56.67
1999 - EU15	49.51
2004 - EU25	45.47

²⁴⁸ Dezső, M., Vincze A.: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. Budapest : HVG-ORAC, 2006 p 21-25.

²⁴⁹ lásd pl. Frusztrációk a parlamentek körül Európában : a parlamentek, a képviselők társadalmi és média-megítélése : a 2008. április 25-ei nemzetközi konferencia jegyzőkönyve, tanulmányok, háttérelmzések / ed. Gécz J. A., Karsai J. Budapest : Országgyűlés Hivatala, 2010

1. táblázat. Részvételi arányok az EP választásokon. Forrás:

http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/hu/turnout_hu_txt.html

A politikai aktivitás szintjének csökkenése ugyan nemcsak az Európai Unió szintjén figyelhető meg, de az államok jogalkotói számára a legitimitáció kétségessége nem olyan fájó, mint az egyébként is több szempontból támadható EP-nek. A legutóbbi választásokon elért részvételi mutatók különösen azért támasztottak erős kétségeket, mert ezekben az átlagokban olyan tagállamok részvétele is benne van, ahol a szavazás kötelező, így a részvételi arány 90% körüli – ami azt jelenti, hogy vannak tagállamok, ahol a részvétel a 20%-ot sem érte el (pl. Szlovákia mindkét alkalommal).

A részvételi hajlandóság csökkenésének kérdésére számos kutató kereste már a választ, abban általában egyetértve, hogy nem egyetlen okkal magyarázható ez a jelenség. A legitimitációs hiányt és valószínű okait az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága a következőképpen írta le:

„a Parlament demokratikus funkciójának széles körű elismerése várat magára, az európai szintű politikai pártok továbbra is kevésbé fejlettek, a választási kampányok inkább nemzeti, mint európaiak, a Parlamentről szóló médiahírek pedig még mindig gyérek.”²⁵⁰

Az európai választójog sajátosságai

A demokratikus választási rendszer alapelvei²⁵¹ közül az általános és szabad választójog, a szavazás titkossága és közvetlensége érvényesül az Európai Parlamenti választásokban, a **szavazatok egyenlőségének** esetében pedig a „Parlament választási rendszere az egyenlőség demokratikus elve („egy ember, egy szavazat”) és az államok közötti egyenlőség nemzetközi jogi elve közötti kompromisszum”.²⁵² A nagyobb tagállamok polgárainak jogai így csorbulnak, ugyanakkor a kompromisszumra az EP méretének racionális szinten tartása miatt szükség van.

Az egységes választási eljárás hiánya is jellegetessége az EP-választásoknak: az 1976-ban elfogadott, a Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján

²⁵⁰ Jelentéstervezet Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, 1976. szeptember 20-i okmány módosítására irányuló javaslatról (2009/2134(INI))

²⁵¹ Dezső M. Tóth Z.: Választás és választási eljárás Budapest : Rejtjel, 2002 p 15-18.

²⁵² Jelentéstervezet Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, 1976. szeptember 20-i okmány módosítására irányuló javaslatról (2009/2134(INI))

történő választásairól szóló okmány²⁵³ nem szabályozza a választási eljárást. Bár az Európai Közösségről szóló Szerződés feljogosította az Európai Parlamentet az egységes választási eljárás szabályainak kidolgozására, és a Parlament 1982-ben és 1993-ban is elkészített egy-egy erre vonatkozó javaslatot, ilyen jogszabályt a mai napig nem fogadott el a Tanács (a Lisszaboni Szerződés alapján a Tanács erről az EP egyetértésével, egyhangúlag hozhat döntést). Az Amszterdami Szerződés által bevezetett kiegészítés lehetőséget adott a Parlamentnek arra, hogy a választási eljárások közös alapelveit dolgozza ki: ez 1998-ban meg is történt, a javaslat alapján pedig a Tanács 2002-ben határozatot²⁵⁴ fogadott el az 1976-os okmány módosításáról.²⁵⁵

Az EP-választások azonban még mindig az egyes tagállamok határain belül maradván, az ország által kialakított eljárási rendben, és az országban működő politikai pártok által állított jelöltekre vagy listára szavazva történnek meg, ezzel az európai dimenziót erősen háttérbe szorítva. E helyzet változtatására az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága 2011-ben javaslatot tett arra, hogy a Parlament módosítsa az 1976-os okmányt:

„Az Európai Parlament [...] javasolja, hogy további 25 EP-képviselőt az Európai Unió teljes területéből létrehozott egyetlen választókerületben válasszanak meg; a transznacionális listákat az államok legalább egyharmadából érkező jelöltek alkotnák, a nemek közötti egyensúly biztosítása mellett; minden választó egy szavazatot adhatna le EU-szintű listára a nemzeti vagy regionális listára leadható szavazata mellett; az uniós választókerület szerinti szavazás összhangban lenne a félig nyitott listás rendszerekkel megvalósuló preferenciális szavazással (amelynek során pártlistákra vagy pártlistákon belül egyes jelöltekre lehet szavazni); a helyeket pedig a Sainte-Laguë módszer szerint osztanák ki; továbbá javasolja egy uniós szintű választási hatóság létrehozását az uniós szintű listáról való szavazás lebonyolításának szabályozására, valamint a választás eredményének vizsgálatára.”²⁵⁶

²⁵³ Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage HL L 278., 1976. 5-11.

²⁵⁴ A Tanács határozata (2002. június 25., illetve szeptember 23.) a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról

²⁵⁵ Mohay Á.: Az EUM-Szerződés 223-234. cikkeinek magyarázata: Az Európai Parlament. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3. / ed. Osztovits A. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2011. pp. 2705-2792. p. 2711

²⁵⁶ Jelentéstervezet Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, 1976. szeptember 20-i okmány módosítására irányuló javaslatról (2009/2134(INI))

Az Alkotmányügy Bizottság javaslata tehát mind tartalmi szempontból megreformálná az európai szintű szabályozást, mind pedig európai eljárási elemeket vinne a tagállamok választási eljárásainak eddig csak alapelvi szinten összefogott rendszerébe. A javaslatot a Parlament várhatóan 2011 decemberében tárgyalja.

Az EP első közvetlen választásáig: a választás maga, mint megoldás

Az integráció első 20 évében az Európai Parlament közvetlen választása volt olyan cél, aminek elérésétől a demokratikus legitimitáció hatását várták. Az integráció első évtizedeiben nem volt olyan Közösségi intézmény, melyet a tagállamok polgárai közvetlenül választottak volna. Ebben a korszakban maguk az intézmények lettek volna az elsők, melyek elismerik hogy technokrata rendszerről van szó: majd 5000 személy részvételével zajlik egy 300 milliónyi embert érintő, hosszú távú hatásokkal rendelkező folyamat. A Bizottság és elődei a – nem választott – Közgyűlésnek felelősek, a Tanács tagjai pedig, ha nemzeti parlamentjeik tagjai kérdőre vonják őket, hivatkozhatnak a diplomáciai titokra, vagy arra is, hogy egyszerűen leszavazták őket a többi tagállam képviselői. A tagállamok állampolgárai pedig – bár általában támogatják az integrációs folyamatot – nem ismerik azt és nem is érdeklődnek iránta.²⁵⁷ A máig létező democráciadeficit két (intézményi és identitásbeli) oldalát nem nehéz felismerni ezekben a kritikus megnyilvánulásokban. Az Európai Parlament közvetlen választásától mindkét problémára megoldást várt a korabeli szakértők egy csoportja: a választásra kialakulnának az európai pártok, erősödhetnének a Parlament hatáskörei, és a polgároknak valódi szerep jutna az integráció sorsának meghatározásában.²⁵⁸

Voltak a közvetlen választást ellenző hangok is: elméleti síkon többen rámutattak a nyugati világ parlamentjei szerepének átértékelődésére, szuverenitásuk fokozatos csökkenésére, arra, hogy a kormányt megválasztó és támogató funkciójuk lett a legfontosabb, amíg a kormány tevékenységének ellenőrzése a magas szintű megkívánt szakértelem miatt szinte lehetetlenné vált. Gyakorlati szempontból az EP tagjait eddig jelölő nemzeti parlamentek és az integráció közti kapcsolat megszakadásától tartottak a témával foglalkozók, éppen akkor, amikor a tagállami testületek támogatása a legfontosabb lenne. Emellett felmerült a választójog egyenlőségének problémája is: már

²⁵⁷ Beesley H.: Direct Elections to the European Parliament. In: Limits and problems of European integration. The Conference of May 30 - June 2, 1961. The Hague : M. Nijhoff, 1963. pp. 80-98. p. 83-88

²⁵⁸ Steed, M.: The European Parliament: the significance of a direct election. In: The new politics of European integration / ed. Ionescu, G. London : Macmillan & Co. ; Basingstoke : Saint Martin's Press, 1972. pp 138-152 p. 142-145.

a hat alapító tagállam számára is lehetetlen volt olyan rendszert felállítani, mely a nagyobb tagállamok számára ne lenne igazságtalan. Ugyanakkor az egy képviselőre jutó választópolgárok száma a személyes kapcsolaton alapuló valódi képviseletet teljesen kizárja a kisebb tagállamokban is.²⁵⁹

Az Európai Parlament első közvetlen választásainak kiírása a szerződések rendelkezésein alapult, melyek lehetővé tették a jövőre nézve a közvetlen választások kiírását. A Parlament 1961-ben, 1963-ban és 1969-ben is kezdeményezte a választásokról szóló szabályozás elfogadását, de a Tanácsban nem találtak együttműködő partnerre. 1974-ben, az állam- és kormányfők Európai Tanácsban való rendszeres együttműködésének kimondásával együtt, annak mintegy ellensúlyozására egyeztek meg abban, hogy az Európai Parlamentnek a lehetőségek szerint leggyorsabban közvetlen választások alapján kell megalakulnia. Az e tárgyban a Parlament által előkészített javaslatot 1976-ban fogadták el. Az eredetileg 1978-ra tervezett választásokat viszont csak 1979-ben tudták megtartani.²⁶⁰

Csökkenő részvétel, érdektelenség – másodrendű nemzeti választások?

Az Európai Parlamenti választásokon való részvétel aránya 1979 óta folyamatosan csökken. A valamennyi tagállam átlagában számított teljes részvétel mellett számos tagállamban is stagnál, vagy csökken a szavazási hajlandóság; nagy a szórás is: a 92%-os részvételtől a 17%-ig nagyon különböző eredmények születnek az egyes államokban. Az EP-választásokon való részvétel ezen kívül általában alacsonyabb a tagállami parlamenti választások részvételi arányainál is. Végül az új – 2004-ben és 2007-ben csatlakozott – tagállamokban mért részvételi adatok általában alacsonyabb voltára is érdemes rámutatni.

A részvételi hajlandóság alacsony szintjének okait számos kutató próbálta megtalálni. A választások általános tendenciáit vizsgálók általában egyetértenek abban, hogy világszerte csökken a politikai aktivitás ezen formája (bár egyes kutatások ezt kétségbe vonják²⁶¹). Ez természetesen hatással van az EP-választásokra is.

²⁵⁹ Beesley H.: Direct Elections to the European Parliament. In: Limits and problems of European integration. The Conference of May 30 - June 2, 1961. The Hague : M. Nijhoff, 1963. pp. 80-98. p. 89-90

²⁶⁰ Corbett, R. Jacobs, F. Shackleton, M.: The European Parliament / London : Harper, 2011. p. 25-26.

²⁶¹ Kees, A., Wessels, B.: Electoral turnout. In: The European voter. A comparative study of modern democracies / ed. Thomassen, J. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2005. pp 64-83 p. 65.

Az egyes tagállamok közti eltéréseket magyarázzák az adott ország választójogi rendelkezései is: néhány tagállamban kötelező a részvétel a választásokon, ami természetesen kiugróan magas számokhoz vezet. Természetesen az aktuális politikai helyzet kiélezettsége, és az ebből következően magas vagy alacsony szintű média- és civil aktivitás is hatással van a részvételről hozott döntésekre. A választójog korhatára, valamint a választási rendszer arányossága is befolyásolja a részvételt. Bár a politikai rendszer átláthatósága és ismertsége is hozzájárul a részvételi hajlandóság növeléséhez, az egyes tagállamok közti különbségekre ez nem ad magyarázatot, viszont egyik faktora lehetett a régi és az új tagállamok közti különbségnek.²⁶² Szintén befolyásolja a részvételt a választással érintett intézmény relatív ereje vagy gyengesége: az Európai Parlament azonban hatásköreinek növekedésével se inspirálta nagyobb arányú részvételre az uniós polgárokat.

Az első közvetlen Európai Parlamenti választások elemzésekor Karlheinz Reif és Hermann Schmitt jelentették ki, hogy az EP-választás nem más, mint a tagállamokban egyazon időpontban lezajló nemzeti választások összessége.²⁶³ Bár a tagállami kormányzat-ellenzék helyzetre nincsenek jogi következményeik, a választást mégis a nemzeti politikai erők közti küzdelem határozza meg. A másodrendű választások kategóriája természetesen nem ismeretlen a tagállamokban: az elsőrendű parlamenti, vagy a prezidenciális rendszerekben a köztársasági elnöki választások mellett a regionális, helyi, vagy egy második kamara képviselőiről szóló választások általában ide tartoznak. Az EP-választások „másodrendű” jellege minden más változás ellenére megmaradt az elmúlt 30 évben is,²⁶⁴ bár egyes kutatások kimutatják a nemzeti kérdésektől eltérő, európai szempontok megjelenését a választásokon.²⁶⁵

A választási eredményt és a részvételi arány különbségeit is befolyásolja a másodrendű választások és az adott tagállam elsőrendű választásai közt eltelt idő, pontosabban az, hogy az EP-szavazás a hazai parlamenti ciklusban mikorra kerül. Ugyanabban az országban is másként alakulhat az eredmény, ha a választási ciklus elején kell „újra”

²⁶² DeBardeleben, J., LeDuc, L.: *New Members, Old Issues: The Problem of Voter Turnout in European Parliament Elections*. In: *Activating the citizen: Dilemmas of participation in Europe and Canada* / ed. DeBardeleben, J., Pammett, J.H. New York ; Houndmills, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009. pp. 106-128 p. 109.

²⁶³ Reif, K. Schmitt, H: *Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results* = *European Journal of Political Research* 1980/1 pp. 3-44 p

²⁶⁴ Mittag, J. Hülsken, C.: *Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament* = *Integration* 2009/2 pp. 105-122 p. 6.

²⁶⁵ Kentmen, C.: *Why do People Abstain from the European Parliament Elections? An Empirical Test of Second Order Theory, 1979-1999*. Saarbrücken VDM Verlag Dr. Müller, 2008. p. 128-137

szavazni, amikor a kormánnyal szemben nincs még erős elégedetlenség, és az EP-választás csak ismétlésnek tűnik, vagy a ciklus közepén-végén, amikor a választópolgárok „büntetni” akarják a kormányon levő pártokat, és erősebb lehet a politikai aktivitás szintje is.²⁶⁶ Az EP-választások másodrendűségének harmadik következménye az, hogy a kis pártok képviselői nagyobb eséllyel kerülnek be az Európai Parlamentbe, mint a nemzeti választások alapján megalakított testületekbe.²⁶⁷

A dolgozat szempontjából legfontosabb kérdés talán ez: befolyásolja-e a részvételi hajlandóságot az Európai Unióval kapcsolatos személyes meggyőződés, pontosabban pedig: oka-e az Unió demokratikus legitimitációjának hiánya a szavazástól való távolmaradásnak? A kérdésre, összetett volta miatt, több olyan kutatás próbált reális választ adni, amelyek a tartózkodás vagy részvétel döntésre ható számos faktort vizsgáltak. Az integráció fejlődése során végzett kutatások eredménye azonban nem azonos: volt olya, amely ok-okozati viszonyt mutatott ki az integráció elutasítása és az EP-választásoktól való távolmaradás között, de olyan is, amelyik nem talált ilyen kapcsolatot, és más faktorokkal magyarázta a nem szavazást.²⁶⁸

Európai politikai pártok

Az európai szintű politikai pártok feladatairól és működéséről az EUSz. és az EUMSZ. is szól: az előbbi szerint e pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához. Az EUMSZ. 224. cikke felhatalmazza az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy rendeletben szabályozza a pártok működését és finanszírozását. Ez a rendelkezés már a Nizzai Szerződés óta szerepel az alapító szerződésekben, így a rendelet²⁶⁹ elfogadására már 2003-ban sor került. Az európai pártok működését meghatározza még az Európai Parlament Eljárási Szabályzata is.

²⁶⁶ DeBardeleben, J., LeDuc, L.: New Members, Old Issues: The Problem of Voter Turnout in European Parliament Elections. In: Activating the citizen: Dilemmas of participation in Europe and Canada / ed. DeBardeleben, J., Pammett, J.H. New York ; Houndmills, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009. pp. 106-128 p. 110

²⁶⁷ Schmitt, H.: Second-order elections to the European Parliament: is e-voting the solution? In: The European Union and e-voting : addressing the European Parliament's internet voting challenge / ed. Trechsel, Alexander H., Mendez, Fernando. London ; New York, N.Y. : Routledge, 2005. pp. 91-107 p. 92

²⁶⁸ van der Eijk, C. Schmitt, H.: Legitimacy and Electoral Abstention in European Parliament Elections. In: The legitimacy of the European Union after enlargement / ed. Thomassen, J. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2009 pp. 208-224

²⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete (2003. november 4.) az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól HL L 297., 2003.11.15., 1-4. o.

Az európai pártok – a rendeletben megfogalmazott definíciónak való megfelelés esetén is – inkább tekinthetők pártszövetségeknek, mint valódi transznacionális pártoknak. A választási kampányok során nem az európai ügyekkel, hanem a hazai politikai problémákkal foglalkoznak, az adott tagállam politikai harcainak második, harmadik fordulóját vívják.²⁷⁰ A választások közötti időszakban is jellemzően otthoni arcukat mutatják az uniós polgárok felé. Az európai identitást, az európai közszféra kialakítását így ezek a szervezetek sem segítik elő.

Az Európai Unió tevékenysége a részvétel növeléséért

Az Európai Parlament és a Bizottság a legelső európai választások óta minden alkalommal, több-kevesebb forrásból, de indított olyan, a választásra figyelmet felhívó kampányt, melyek célja nem valamelyik politikai erő támogatása, hanem az általános mobilizáció volt. 2009-ben például európai szinten meghatározott, de a polgárok nap életét érintő ügyeket bemutató plakátkampány (is) folyt az Unió valamennyi tagállamában.²⁷¹

Az Európai Bizottság a rendes kommunikációs politika keretein kívül is tesz a részvétel – pontosabban a részvételi lehetőség – növeléséért: a választások alatt és után vizsgálja azok lefolyását, valamint az Európai Unió polgárainak a lakóhelyük szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon való részvételét, annak lehetőségeit, majd tapasztalatairól jelentést készít.²⁷²

4.3.3 Európai polgári kezdeményezés

A közvetlen demokrácia módszerei nem merülnek ki az ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazásokban. A néphatalom közvetlen megnyilvánulásának döntésbefolyásoló formáját képviselő, Magyarországon népi kezdeményezésként ismert alkotmányjogi intézmény több európai állam²⁷³ jogában megtalálható: ennek lényege, hogy meghatározott számú állampolgár egy országos vagy helyi döntéshozó testület elé terjeszthet egy ügyet, melyet a testületnek kötelessége tárgyalni, de a róla hozott döntést már nem korlátozza – jogilag – semmi. Az Alkotmány szerződést előkészítő Európai

²⁷⁰ Fábrián Gy. Fejes Zs. Kovács L. I.: Választások az Európai Parlamentbe, 1979-2009 Szeged : Pólay Elemér Alapítvány, 2010. p. 325.

²⁷¹ Mittag, J.: Im Zeichen der Negativspirale des Desinteresses? Die Europawahlen 2004 und 2009. In: 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979-2009) : Europawahlen und EP in der Analyse / ed. Jürgen Mittag. Baden-Baden : Nomos, 2011. pp. 231-246, p 238

²⁷² COM(97) 731, COM(2000) 843, COM(2006)790, COM(2007) 846, COM(2010) 605

²⁷³ pl. Ausztria, Olaszország, Spanyolország, Lengyelország

Konvent érdemesnek találta e jogintézményt arra, hogy helyet kapjon a dokumentumban (I-47); az Európai Unió jogrendjének végül a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével lett része, európai polgári kezdeményezés (EPK) néven:

„EUSZ. 11. cikk

(4) Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.

Az ilyen kezdeményezésekre alkalmazandó eljárások és feltételek meghatározására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 24. cikke első bekezdésének megfelelően kerül sor.

EUMSZ 24. cikk (az EK Sz. korábbi 21. cikke)

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben megállapítja az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikke szerinti polgári kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia.”

Mivel a Szerződés szövege csak az új intézmény alapvető kereteit határozta meg, az Európai Bizottság azonnal megkezdte az új intézmény kialakításának első, konzultációs fázisát, melyhez az Európai polgári kezdeményezésről 2009 novemberében kiadott Zöld Könyv²⁷⁴ szolgált alapul. A konzultációs időszak 2010. január végéig tartott, a Bizottság a témában február 22.-én nyilvános meghallgatást is tartott. A konzultációban tárgyalt témák között volt a „jelentős számú” tagállam pontos meghatározása, a tagállamonkénti aláírók minimumának kialakítása, a részvétel korhatára, a polgári kezdeményezés formai és tartalmi követelményei; az aláírások gyűjtésére és hitelesítésére vonatkozó szabályok, valamint a gyűjtésre rendelkezésre álló idő. Szintén vizsgálat tárgya volt a regisztrációs kötelezettség, a szervezőkkel szemben támasztott követelmények, a Bizottság kötelezettségei a benyújtott polgári kezdeményezéssel kapcsolatban, valamint az azonos témájú kezdeményezések megengedhetősége.

²⁷⁴ COM (2009) 622

A konzultáció és a meghallgatás eredményei²⁷⁵ alapján nyújtotta be a Bizottság 2010. március 31.-én javaslatát²⁷⁶ az Európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletről, melyet az Európai Parlament és a Tanács majdnem egy évvel később, 2011. február 16.-án fogadott²⁷⁷ végül el. A rendelet hatályba lépett ugyan 2011. március végén, de alkalmazását csak 2012. április 1.-jétől rendelte el 23. cikke, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy ez előtt a dátum előtt nem lehetett európai polgári kezdeményezést indítani. Az első EPK-t 2012. május 9.-én, az Európa naphoz is kötve regisztrálta a Bizottság.²⁷⁸

Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről

A polgári kezdeményezés elvi működésével kapcsolatban a rendelet kimondja, hogy az alkalmazandó eljárásoknak és feltételeknek „világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük”, hogy bátorítsák a polgárok részvételét és elérhetőbbé tegyék az Uniót. Emellett „ésszerű egyensúlyt kell teremteniük a jogok és kötelezettségek között”.

A polgári kezdeményezés megindításához egy legalább hét fős, az EP választásokon való részvételhez szükséges életkort betöltött uniós polgárokból álló szervezőbizottság felállítása szükséges, amely bizottság tagjai legalább hét különböző uniós tagállamban rendelkeznek lakóhellyel. A hét főbe nem számíthatóak bele a szervezőbizottságban esetlegesen részt vevő Európai Parlamenti képviselők. Polgári kezdeményezés aláírójaként is csak olyan személy szerepelhet, aki uniós polgár és elérte az EP választásokon való részvételhez szükséges életkort.

Az aláírásgyűjtés megkezdése előtt a polgári kezdeményezést – online formában – nyilvántartásba kell vetetni a Bizottsággal, különös tekintettel a javasolt polgári kezdeményezés tárgyára és céljaira, valamint támogatási és finanszírozási forrásaira. A Bizottság a nyilvántartásba vételt megtagadja, ha a szervezőbizottság nem jelölt ki kapcsolattartó személyeket; a javasolt polgári kezdeményezés nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül esik, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be; nyilvánvalóan visszaélészerű, komolytalan vagy zaklató jellegű; vagy nyilvánvalóan ellentétes az Uniónak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel.

²⁷⁵ SEC (2010) 370

²⁷⁶ COM (2010) 119

²⁷⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről HL 2011 L 65

²⁷⁸ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing> 2012. 07. 01.

A nyilvántartásba vételt több uniós nyelven is meg lehet tenni, ez azért lesz fontos, mert a támogató nyilatkozatok gyűjtésére vonatkozó eljárások és feltételek szerint a támogató nyilatkozatok gyűjtéséhez csak a rendelet III. mellékletben meghatározott mintáknak megfelelő, és a javasolt kezdeményezésnek a nyilvántartásban szereplő valamelyik nyelvi változatában íródott formanyomtatványok használhatók. A nyilatkozatokat papíron, elektronikusan és online formában is lehet gyűjteni, az elektronikus forma akkor egyenértékű a papíralapú verzióval, ha megfelel a fokozott biztonságú elektronikus aláírás uniós jogi²⁷⁹ követelményeinek; az online gyűjtésre pedig külön biztonsági előírások vonatkoznak.²⁸⁰ A támogató nyilatkozatok gyűjtésére a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított legfeljebb 12 hónap áll rendelkezésre.

A szerződésekben csak „jelentős számú” származási tagállamot a rendelet a tagállamok legalább egynegyedében konkretizálta, így a támogató nyilatkozatoknak jelenleg minimum hét tagállamból kell származniuk. Az egy tagállamból származó aláírásokat akkor lehet „felhasználni”, ha azok száma eléri azt a minimumhatárt, amely a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételekor a rendelet I. mellékletében az adott tagállamra meg volt határozva: ez az Európai Parlament képviselői tagállamonként megválasztott mindenkori száma 750-szeresének felel meg. A tagállamonkénti aláírás-mennyiség így ugyanúgy degresszíven arányos a lakosságsszámmal, mint az EP-képviselők száma.

A támogató nyilatkozatokat – a szervezők által benyújtott kérelem alapján – az egyes tagállami hatóságok²⁸¹ ellenőrzik (legkésőbb a kérelem kézhezvételétől számított három hónapon belül), és az eljárás eredményéről térítésmentes igazolást adnak a szervezőknek. Az igazolás beszerzését követően a szervezők benyújthatják a polgári kezdeményezést a Bizottságnak, amelyhez csatolniuk kell a kezdeményezéshez kapott támogatásra és finanszírozásra vonatkozó információkat.

A polgári kezdeményezés benyújtását követően a Bizottság azt közzéteszi a nyilvántartásban, „megfelelő szinten” fogadja a szervezőket, és lehetővé teszi számukra a polgári kezdeményezéssel felvetett kérdések részletes ismertetését, és három hónapon belül közleményben foglalja össze a kezdeményezésről alkotott jogi és politikai

²⁷⁹ Az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről szóló, 1999. december 13-i 1999/93/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

²⁸⁰ A Bizottság 2012. január 1-jéig az online gyűjtési rendszerek tekintetében a rendelet előírásainak való megfeleléshez szükséges műszaki és biztonsági jellemzőkkel rendelkező, nyílt forráskódú szoftvert fejleszt ki, és azt fenntartja. A Bizottság a szoftvert ingyenesen bocsátja rendelkezésre.

²⁸¹ A tagállamok legkésőbb 2012. március 1-jéig továbbítják a Bizottságnak a hatáskörrel rendelkező hatóságok nevét és címét, melyet az összesített listában közzétesz.

következtetéseit, valamint azt, hogy mit kíván tenni vagy hogy tartózkodik a további lépésektől, mindkét esetben indokolva döntését. A szervezőknek a nyilvántartásba vétel és a Bizottsági fogadás után, de a három hónapos határidő lejárta előtt biztosítani kell a lehetőséget arra is, hogy az Európai Parlamentben a Bizottság és a részt venni kívánó többi intézmény jelenlétében, közmeghallgatáson mutassák be a kezdeményezést.

A rendelet végül adatvédelmi, a szervezőkre kiróható (a rendelet megsértése, az általuk tett hamis nyilatkozatok, valamint adatok csalárd felhasználása esetén) szankciók tagállami biztosításáról szóló, valamint a Bizottságnak egyes mellékletek módosítására felhatalmazást adó rendelkezésekkel zárul, egyben a rendelet rendszeres, három évente történő felülvizsgálatát is előírva.

A polgári kezdeményezés hatékonysága az Unió demokratikus működésének elősegítésében

Az európai polgári kezdeményezés intézményének hosszú távú hatásait természetesen – működésbe lépés híján – nem lehet még értékelni. Rövid távon biztató jelnek tekinthetjük, hogy szinte a Zöld Könyv megjelenésétől, tehát a konkrét eljárási követelmények ismeretének teljes hiányában kezdtek bele egyes civil szervezetek az előkészítő munkába, jövőbeli polgári kezdeményezések beadásához.²⁸² Az tehát mindenképpen kimondható, hogy az új jogintézmény az európai politikai-társadalmi élet egyes szereplőinek megfelelőnek tűnik az érdekérvényesítésre, közvetlen kapcsolatot biztosítva a Bizottság kezdeményező tevékenységéhez.²⁸³

Az információs és kommunikációs politika szemüvegén keresztül vizsgálva az intézményt, szintén pozitív következtetéseket vonhatunk le. Az EU jogrendjében rendelkezésre álló új, világviszonylatban egyedülálló,²⁸⁴ a közvetlen demokrácia gyakorlására való lehetőség mindenképpen az IKP céljainak, különösen az európai közszféra megteremtése felé hat; annak ellenére, hogy nem ügydöntő, hanem véleményeket, témákat megjelenítő²⁸⁵ a polgári kezdeményezés. A legalább hét tagállamból legalább egymillió támogató megszerzésének kívánalma mindenképpen a

²⁸² egy 2010-ben a témában megjelent tanulmánykötet már 22 formálódó polgári kezdeményezést sorol fel

²⁸³ Levrat, N.: L'initiative citoyenne européenne : une réponse au déficit démocratique ? = Cahiers de droit européen 2011/1, pp. 53-101

²⁸⁴ Kaufmann B., Pichler J.W.: The European Citizens' Initiative – a New Era of Transnational, Participative Democracy. In: The European Citizens' Initiative - into new democratic territory / ed. Kaufmann B., Pichler J.W. Wien, Graz, BWV, 2010. pp. 25-28 p.25

²⁸⁵ Guckelberger A.: Die Europäische Bürgerinitiative = Die Öffentliche Verwaltung 2010/18 pp. 745-754 p. 746.

transznacionális viták és kapcsolatok erősítése felé hat, az online nyilatkozatgyűjtés lehetősége is elősegíti a nemzetek feletti kommunikációt. Nem annyira biztató már az EPK hosszú folyamata (összesen másfél év is eltelhet a nyilvántartásba vételtől a Bizottság válaszáig), mely időszak alatt nyilván lehetetlen fenntartani a folyamatos érdeklődést; szintén negatív hatással lehet a Bizottság elutasító döntése (bár ez újabb vitát is kiválthat), vagy a döntéshozatali folyamat megindítása esetén annak hossza. A polgári kezdeményezést a rendeletben meghatározott tartalmi korlátok mellett is ki lehet használni olyan témák középpontba helyezésére, melyek szélsőséges voltuknál fogva nem a jogintézmény pozitív hatását hangsúlyozzák.²⁸⁶ Szintén előfordulhat, hogy az európai politikai pártok használják fel mozgósítási képességeiket a Bizottság munkájának befolyásolására: ez ugyanakkor segítheti a médiában is megjelenő nemzetközi vitát.²⁸⁷

Összefoglalásként elmondható, hogy bár az EPK valódi haszna a gyakorlatban derül majd ki, az intézmény léte is jelentős előrelépés a polgárok bevonása felé: a szükségképpen nagyléptékű transzeurópai kezdeményezések létrejötte és az irántuk tanúsított előzetes érdeklődés is optimizmusra adhat okot.

4.3.4 Konzultációk

Az Európai Unió jogalkotásában nemcsak az Európai Parlament képviselőinek megválasztásával vagy az európai polgári kezdeményezés aláírásával kaphatnak szót az uniós polgárok: az EU és elődei, különösen a Bizottság az integráció kezdetétől fogva lehetőséget adott arra, hogy azok a csoportok, akiknek érdekeit a megalkotandó uniós / közösségi jog érinti, az egyes javaslatokról is kifejthessék véleményüket. Ez az integráció első éveiben konzultatív testületek közvetítésével volt lehetséges, mára, nem utolsósorban a technika fejlődése nyomán, már az egyes polgárok számára is nyitva álló lehetőség, amire a Lisszaboni Szerződés nyomán már az alapító szerződésekben is van rendelkezés: *„Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében.”* A következőkben az Unió jogrendjében ma rendelkezésre álló konzultációs mechanizmusokat tekintem át.

²⁸⁶ Felföldi E.: Az EU-Szerződés 11. cikkének magyarázata. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. / ed. Osztovits A. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2011. pp. 100-111 p. 111.

²⁸⁷ Hierlemann D.: Du bist Brüssel: die Europäische Bürgerinitiative = Internationale Politik 2010/6 pp 70-73 p 73.

A nemzeti parlamentek

A nemzeti parlamentek konzultációs szerepe a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével egyértelmű megerősítést kapott. A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről és a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvek, valamint az EUSz. 12. cikke alapján a parlamentek megkapják az Unió valamennyi jogalkotási aktusának tervezetét, illetve tájékoztatást. A visszajelzésre elsősorban a szubszidiaritás és arányosság elvének vizsgálata, illetve saját kormányuk tagjainak Tanácsbeli működésének instruálása során van lehetőségük.

Az Európai Parlament, mint konzultatív intézmény

Az Európai Parlament feladatai és jogkörei lényegesen átértékelődtek az integráció évtizedei alatt, azonban a legelső évtől fogva a mai napig van a Parlamentnek konzultációs szerepe. Mind a Tanácsra, mind az Európai Tanácsra rónak a szerződések konzultációs kötelezettséget az Európai Parlamenttel.

Uniós konzultatív szervek: Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága

Mind a Római Szerződésekkel kialakított Gazdasági és Szociális Bizottság, mind a Maastrichtban a szerződésekbe emelt Régiók Bizottsága kifejezetten tanácsadó szerve az Európai Uniónak. A Gazdasági és Szociális Bizottság a munkaadók és a munkavállalók szervezetei, valamint a civil társadalom egyéb területei, így különösen a gazdasági és társadalmi élet, az állampolgári részvétel, a szakmai és a kulturális területek reprezentatív szereplőit tömörítő szervezetek képviselőiből áll. A Régiók Bizottsága a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak. Egyik Bizottság tagjai sem utasíthatóak (ezzel pl. az ECOSOC jelentősen eltér az alapító tagállamokban létező hasonló szervektől, melyekről mintázták²⁸⁸), teljes mértékben függetlenek, és az Unió általános érdekében járnak el.

Érdekképviselők, szociális partnerek

Az EUSz. a demokratikus elvekre vonatkozó intézkedések körében írja elő, hogy a polgárok és az érdekképviselői szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthatnak, azokat nyilvánosan megvitathatják, az intézmények az érdekképviselői

²⁸⁸ Mendes J.: Participation in EU rulemaking : a rights-based approach. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2011 p. 86-89.

szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn, valamint hogy az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat. Az érdekképviseleti szervek szerepéhez jutása nem újdonság az Unió életében: a Bizottság lényegében a kezdetektől fogva igényt tartott a külső „szakértők” véleményének megismerésére, majd az utóbbi évtizedekben megpróbálta átláthatóvá tenni a lobbitevékenységet,²⁸⁹ de a Parlament eljárási szabályzata is tartalmaz az érdekképviseleti csoportokkal való kapcsolatról szóló szabályokat.²⁹⁰ A Bizottság hagyományos konzultációs eszközei a Zöld és Fehér Könyvek, közlemények, a tanácsadó bizottságok, valamint ad-hoc konzultációk, a 2000-es évek eleje óta pedig online konzultációkat is szervez.²⁹¹ A konzultációban részt vevő partnereket – önkéntes alapon – a CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society) adatbázisban tartják nyilván.

A szociálpolitika terén a Bizottság a fentiekén túl is rendelkezik a szerződésekben nevesített konzultációs kötelezettségekkel:²⁹²

„154. cikk

(az EK Sz. korábbi 138. cikke)

(1) A Bizottság feladata elősegíteni a szociális partnerek uniós szintű konzultációját, és megtenni minden szükséges intézkedést, hogy megkönnyítse a felek közötti párbeszédet a számukra nyújtott kiegyensúlyozott támogatás biztosításával.

(2) E célból a Bizottság a szociálpolitika területére vonatkozó javaslatok benyújtása előtt konzultál a szociális partnerekkel az uniós fellépés lehetséges irányáról.

(3) Ha az ilyen konzultációt követően a Bizottság uniós fellépést tart kívánatosnak, a tervezett javaslat tartalmáról konzultál a szociális partnerekkel. A szociális partnerek a Bizottsághoz véleményt vagy — adott esetben — ajánlást juttatnak el.

(4) A (2) és (3) bekezdésben említett konzultációk alkalmával a szociális partnerek tájékoztathatják a Bizottságot arról, hogy a 155. cikkben említett eljárás megindítását igénylik. Ezen eljárás időtartama nem haladhatja meg a kilenc hónapot, kivéve ha az

²⁸⁹ COM (2006) 194

²⁹⁰ Mross, O.: Bürgerbeteiligung am Rechtssetzungsprozess in der Europäischen Union: Ein Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation? Berlin : Duncker & Humblot GmbH, 2010 p. 147-148

²⁹¹ COM (2001) 428

²⁹² Az Európai Unió szociális konzultációs tevékenységéről részletesen lásd pl.: Ladó M. Tóth F.: A konzultáció és intézményei az Európai Unióban, tagállamaiban és Magyarországon Budapest : OFA Foglalkoztatási Elősegítő Közhasznú Társaság, 2002

érintett szociális partnerek, valamint a Bizottság együttesen úgy határoznak, hogy azt meghosszabbítják.”

Az Európai Kormányzásról szóló 2001-es Fehér Könyv²⁹³ alapján a részvétel elve, a civil társadalom megerősítése és a velük való kapcsolattartás, valamint a helyi és a regionális szervek bevonása az uniós döntéshozatalba az integráció jobb működésének kiemelt pontjai. A Bizottság a Fehér Könyvre alapozva és – természetesen – konzultáció²⁹⁴ után határozta meg a Bizottsággal való konzultáció általános elveit és minimumszabályait 2002-ben.²⁹⁵

A közlemény általános célja, hogy valamennyi érdekelt felet a megfelelő módon meghallgassák. Ennek érdekében a konzultációs folyamatot átláthatóbbá és szervezettebbé szeretné tenni, amellett, hogy fenntartja rugalmasságát, és előmozdítja a jó gyakorlatok megismerését és cseréjét. A konzultáció alapelvei a részvétel, a nyitottság, az elszámoltathatóság, az átláthatóság, a hatékonyság és a koherencia. A minimumszabályok pedig a kapcsolódó kommunikáció egyértelműsége és teljessége, a célcsoportok kiválasztásánál minden releváns szervezet bevonása, a megfelelő idő hagyása a részvételre és válaszadásra, valamint a beérkezett véleményekről adott visszaigazolás alkalmazandó a konzultációs folyamatokban.²⁹⁶ A célok megfelelőnek tűnnek, a közleményben azonban nem kifejezetten új rendszer kialakítása történt meg, hanem az eddig is létező konzultációs mechanizmusok enyhe átértékelése: a konzultáció elmaradásának nincs jogi következménye, azok a területek pedig, amelyekben alkalmazzák, a Bizottság döntésén múlnak.²⁹⁷

Közvetlen, szervezett konzultáció a polgárokkal

A fentiekben láthattuk, hogy a jogalkotási, döntéshozatali folyamatba beépített konzultáció sosem volt idegen az Európai Közösségek / Európai Unió működésétől, ugyanakkor a konzultációban az intézmények partnerei vagy más közösségi / uniós szervek, vagy a tagállamokban működő szervezetek voltak, nem pedig közvetlenül az uniós polgárok. Az Alkotmányszerződés bukását követően kiadott, a kommunikációs politika megújítását tervbe vevő Bizottsági dokumentumok azonban változtatni kívántak

²⁹³ COM (2001) 428

²⁹⁴ COM (2002) 277

²⁹⁵ COM(2002) 704

²⁹⁶ Drinóczi T.: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában / Budapest : HVG-ORAC, 2010 p. 89-95.

²⁹⁷ Mendes J.: Participation in EU rulemaking : a rights-based approach. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2011 p. 132.

ezen a helyzeten is, pontosabban lehetővé akarták tenni a polgárok véleményének figyelembe vételét a döntéshozatalban akkor is, ha azt nem képviseli valamely szervezet. A Lisszaboni Szerződés pedig ezt az óhajt az alapító szerződésekben is megjelenítette.

Természetesen az uniós polgárok részvételéhez megfelelő fórumokat is kellett biztosítani. A D-terv és a Vitassuk meg Európát! program támogatásával több, egymástól nagyon különböző jellegű transznacionális konzultációs projekt valósult meg 2006 és 2009 között. Az Európai Parlament ezeken kívül is szervezett (Citizens' Agora néven) konzultációkat.²⁹⁸ Ezeknek minden különbözőségük ellenére közös jellemzője volt, hogy a több tagállamból származó uniós polgárok együttes jelenlétére és személyes részvételükön alapuló vitákra épültek, általában az Uniótól független nemzetközi civil szervezetek által működve. A másik nagy csoportja az uniós polgárok számára kialakított konzultációknak az Interneten működtetett konzultációs oldalak voltak. Ez utóbbiból máig is él az Ön hangja Európában²⁹⁹ internetes oldal, mely az interaktív politikai döntéshozatal kezdeményezés keretében működik. A konzultációkra vonatkozó minimumszabályokat megfogalmazó bizottsági közlemény egyik kezdeményezéseként a honlap az európai kormányzás javítását és a jobb szabályozás céljának megvalósítását hivatott elősegíteni.

A személyes részvételen alapuló konzultációs projektek mindegyike hangsúlyozta, hogy nemcsak hogy lehetséges az ilyen típusú konzultációk szervezése, hanem hozzáadott értéket is termel: a résztvevők európai identitása erősebb lett a projektek alatt. Nem lehet azonban elhallgatni a konzultáció negatív oldalát sem: a rendkívül különböző projektek eltérő céljai (a politikai aktivitás növelése, az informálás, a vélemények kialakítása és összegzése), eltérő és teljességükben az európai szinten alkalmazhatatlan módszerei miatt az eddig megvalósult kezdeményezések inkább az egyszeri, mint a megismételhető és hosszú távon alkalmazható kategóriába tartoznak.³⁰⁰

Végül mind a személyes, mind az elektronikus állampolgári konzultációk kritikájaként megfogalmazza az ezeket elemző szakirodalom, hogy az Unió intézményei, minden ezzel ellentétes nyilatkozatuk ellenére, nem tudják „fogadni” a kialakított véleményeket, azaz a

²⁹⁸ Egy – a szerző által is bevallottan – kétségesen teljes felsorolást a projektekről itt találhatunk: Boucher S.: If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union European Policy Institutes Network - EPIN, 2009. <http://www.ceps.eu/ceps/download/1679>

²⁹⁹ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_hu.htm

³⁰⁰ Boussaguet L.: Listening to Europe's citizens. An assessment of the first experiments in participation organised at EU level. Policy paper 27/10/2011. Notre Europe http://www.note-europe.eu/uploads/tx_publication/PolicyPaper44-Democracy-EN.pdf

konzultációs kísérleteknek pont a hangsúlyozott meghallgatás része veszik el.³⁰¹ Ennek több oka is van: egyes projektek nem az Unió hatáskörébe tartozó témákat érintettek, az Unió intézmények nem alakítottak ki megfelelő eljárási rendszert a vélemények döntéshozatalba való beillesztésébe, végül pedig nincs az uniós polgári véleményeket megfogalmazó állandó szerve az Uniónak, pedig ez utóbbi hatékonyabban tudná képviselni azokat, mint az eddigi kísérleti projektek.³⁰²

4.3.5. Petíciós jog, egyéni megkeresések, dokumentumokhoz hozzáférés – egyéni kommunikációs jogok

Az Európai Unió intézményeivel való kommunikációra olyan lehetőségeket is biztosítanak az alapító szerződések, amelyek kifejezetten az egyénnek (egy esetben nemcsak természetes, hanem jogi személyeknek is) adnak jogot az Unió intézmények **egyedi ügyekben való megszólítására, és attól válasz várására**. E jogok közül néhány nemcsak uniós polgároknak, hanem a tagállamokban lakóhellyel rendelkező természetes személyeknek is rendelkezésére áll. Az egyes egyéni kommunikációs jogok célja eltérő, de általában kapcsolódnak a részvételi jogokhoz, az Unió demokratikus működéséhez; ezt mutatja az is, hogy a Szerződések szövegének vonatkozó részeit az Alapjogi Charta is megismétli.

Az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga

Az EUMSZ. „információs szabadsági” rendelkezései és a hozzájuk kapcsolódó Közösségi / Unió jogalkotás és joggyakorlat sajátos inverzét adják jelen értekezés tárgyának; a két témakört sokáig együtt is kezelték az intézmények. Míg az információs és kommunikációs politika egyik célja az Unió működésének, az intézmények tevékenységének minél alaposabb megismertetése, az arról való lehető legszélesebb körű tájékoztatás, a dokumentumokhoz való hozzáférés, tágabban a nyitottság vagy transzparencia szabályozása arra a helyzetre ad választ, amikor az EU működését az uniós vagy itt élő polgárok szeretnék megismerni, de arra az intézmények működési sajátosságai miatt nincsen módjuk. Az Európai Unió információs szabadsági szabályozása – bizonyos feltételek mellett, és korlátokkal – lehetővé teszi azt, hogy a hozzáférési jog

³⁰¹ Boucher S: If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union European Policy Institutes Network - EPIN, 2009.

<http://www.ceps.eu/ceps/download/1679>

³⁰² Boussaguet L.: Listening to Europe's citizens. An assessment of the first experiments in participation organised at EU level. Policy paper 27/10/2011. Notre Europe http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/PolicyPaper44-Democracy-EN.pdf

alanyai kérelem benyújtása után, vagy a nyilvánosan működő adatbázisokból megkapják az egyes intézmények, szervek vagy hivatalok dokumentumait, Kétségkívül a részvételi jogokhoz kapcsolódó jog ez is: az intézmények nyilvános működése, tevékenységük megismerésének lehetősége az egyik alapja a politikai aktivitásnak.

„15. cikk

(az EK Sz. korábbi 255. cikke)

(1) A jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el.

(2) Az Európai Parlament ülései nyilvánosak, valamint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak.

(3) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni az e bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

A második albekezdésben említett rendeleteknek megfelelően valamennyi intézmény, szerv és hivatal gondoskodik tevékenységének átláthatóságáról és saját eljárási szabályzatában rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket.

E bekezdést az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra csak annyiban kell alkalmazni, amennyiben igazgatási feladatokat látnak el.

A második albekezdésben említett rendeletekben megállapított feltételek szerint az Európai Parlament és a Tanács biztosítja a jogalkotási eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumok nyilvánosságát.”

A dokumentumokhoz való hozzáférés jogát az 1049/2001-es rendelet, valamint a hozzá kapcsolódó jelentős joggyakorlat (ombudsman, Európai Bíróság) szabályozza; az információs politikában bekövetkezett változásokkal és különösen a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével azonban szükségessé vált ennek felülvizsgálata. A hozzáférési jog tartalmának és eljárási vonzatainak részletes vizsgálata e dolgozatnak

nem tárgya, különösen mivel a magyar szakirodalomnak is van immár mélységi elemzést biztosító eleme.³⁰³

A megkeresési jog

Az EUMSZ. az uniós polgároknak tartalmában nem korlátozott jogot biztosít arra, hogy az EU valamelyik hivatalos nyelvén az Európai Unió intézményeihez vagy szerveihez forduljanak, és ugyanazon a nyelven kapjanak választ:

„24. cikk

(az EKSz. korábbi 21. cikke)

[...]

Minden uniós polgárnak lehetősége van arra, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 55. cikkének (1) bekezdésében említett nyelvek valamelyikén írásban forduljon az e cikkben vagy a szóban forgó szerződés 13. cikkében említett bármely intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

Az érintett intézmények és szervek belső eljárási szabályzatai szabályozzák a megkeresések fogadásának és megválaszolásának rendjét. Az intézmény kötelezettségének a válasz megfelelő nyelven történő megadásával eleget tesz: a válasz maga pedig további jogalapot nem teremt más cselekvésre.³⁰⁴

A petíciós jog

Az uniós polgárok és a tagállamokban lakóhellyel, székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy petíciós joga az Európai Parlamenthez a tagállami alkotmányos rendekből is ismert jogintézmény, melyet először az EP belső szabályzatai, majd Maastricht óta az alapító szerződések is biztosítanak:³⁰⁵

„227. cikk

Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy egyénileg vagy más polgárokkal vagy személyekkel közösen petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez az Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben.”

³⁰³ Komanovics A.: Információszabadság az Európai Unióban Budapest ; Pécs : Dialóg Campus : PTE ÁJK, 2009

³⁰⁴ Szalayné Sándor E.: A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2. / ed. Osztovits A. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2011 pp. 989-1043. p. 1041

³⁰⁵ Blutman L.: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. Budapest : HVG-Orac, 2010. p. 541

A megkeresési joggal ellentétben a petíciós jog tartalma – bár ésszerűen, de – korlátozott: az Unió tevékenységi területeire vonatkozóan és csak olyan ügyben lehet petíciót benyújtani, ami a benyújtót személyesen érinti. A személyes érintettség fogalmát a Parlament Petíciós Bizottsága viszonylag tágan értelmezi; a formai megkötések között viszont szerepel az aláírók nevének, állampolgárságának, lakcímének szerepeltetése, hogy az érintettség vizsgálatához azonosítani lehessen a petíció benyújtóit. A petíció kifejezhet egyéni kérést, panaszt vagy az EU-s jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos megfigyelést, illetve felkérheti az Európai Parlamentet valamely álláspontot elfoglalására egy bizonyos kérdésben. A petíciók lehetőséget adnak az Európai Parlament számára arra is, hogy felfigyeljen azokra az esetekre, amelyekben egy tagállam, egy helyi hatóság vagy más intézmény az európai polgárok jogait megsértve jár el.³⁰⁶

Panaszjog az ombudsmannál

Az egyéni „kommunikációs” jogok közül az utolsó, tartalmában leginkább korlátozott, az uniós polgárok, vagy tagállamokban lakóhellyel, székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek panaszjoga az európai ombudsman előtt:

„24. cikk

(az EKSz. korábbi 21. cikke)

[...]

Minden uniós polgárnak joga van a 228. cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni.

[...]

228. cikk

(az EKSz. korábbi 195. cikke)

(1) A bármely uniós polgártól vagy valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személytől érkező, az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok— kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát— tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszok átvételére az Európai Parlament által megválasztott ombudsman jogosult. Az ombudsman kivizsgálja a panaszokat, és erről jelentést készít.

Az ombudsman megbízatásának megfelelően, saját kezdeményezésére vagy a hozzá közvetlenül vagy az Európai Parlament valamely tagján keresztül benyújtott panaszok

³⁰⁶ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=HU&id=49>

alapján, lefolytatja az általa indokoltnak ítélt vizsgálatokat, kivéve ha az állítólagos tényállás bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte. Ha az ombudsman hivatali visszásságot állapít meg, az ügyben megkeresi az érintett intézményt, szervet vagy hivatalt, amelynek három hónap áll rendelkezésére, hogy tájékoztassa őt álláspontjáról. Ezt követően az ombudsman jelentést küld az Európai Parlamentnek és az érintett intézménynek, szervnek vagy hivatalnak. A panaszt benyújtó személyt tájékoztatni kell a vizsgálatok eredményéről.

Vizsgálatainak eredményeiről az ombudsman évente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek.”

Az ombudsmanhoz tehát csak a hivatali visszásságok (hiányosságok az alapvető jogok tiszteletben tartása terén, adminisztratív szabálytalanságok, a méltánytalanság, a hátrányos megkülönböztetés, a hatalommal való visszaélés, a válaszadás elmulasztása, a tájékoztatás megtagadása, valamint a szükségtelen késedelem)³⁰⁷ eseteiben lehet fordulni. Az egyéni kommunikációs jogok szempontjából az ombudsman működése biztosíték: ha a fent felsorolt jogokat (dokumentumokhoz hozzáférés, petíciós jog, megkeresési jog) az Unió intézményei megsértik, a jogok alanyai az ombudsmanhoz fordulhatnak az eset kivizsgálásáért, jogaik védelméért.

³⁰⁷ Blutman L.: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. Budapest : HVG-Orac, 2010. p. 545-546

5. Kapcsolódó kezdeményezések

Az Európai Unió mára rendkívül összetett működési mechanizmusában számos olyan „alkatrész” mozog, melyek – különböző formában és hatékonysággal – de az információs és kommunikációs politika által kitűzött célokat is szolgálják. Az itt bemutatásra kerülő eszközöket, jelenségeket tehát nem kifejezetten az IKP hívta életre, de kapcsolatuk mára kétségbevonhatatlan, és megfelelő működésük esetén erősítik az IKP-t is céljainak elismerésében.

5.1 Identitást megalapozó intézmények és tevékenységek

5.1.1 Uniós polgárság

Az Európai Unió által kialakított uniós polgárság intézményének tartalmát a dolgozatban már több helyen érintettem, idéztem a vonatkozó szerződési rendelkezéseket is. Megerősítve itt azt, hogy az uniós polgárságból eredő jogok nagy része az Európai Unióval kommunikációs lehetőséget biztosító jog (aktív és passzív EP-választójog, európai polgári kezdeményezésen részvétel joga, petíciós és megkeresési jogok), vagy olyan jog, amelynek részletes elemzése ezen értékésnek nem témája (pl. szabad mozgás, diplomáciai védelem), e fejezetben az uniós polgárságnak **nem tartalmával, hanem üzenetével**, az európai identitás megteremtésére alkalmasságával foglalkozom.

Az európai gazdasági integráció első évtizedeiben nem sikerült elérni azt a célt, hogy a tagállamok polgárai magukénak érezzék a Közösségek tevékenységét, nem alakult ki a közös európai értékeken alapuló európai identitás, még akkor sem, amikor már az EGK működése erős hatással volt az állampolgárok mindennapi életére. Az Európai Unió kialakítását előkészítendő a 70-es és 80-as években több jelentés és ad hoc munkacsoport vizsgálta, hogy hogyan lehetne a tagállami állampolgárokat az európai jogból fakadóan megillető egyéni jogokat szabályozni, illetve kiterjeszteni a szabad mozgás jogai körén túlra; e jelentéseknek azonban konkrét hozadéka nem volt.³⁰⁸ A Maastrichti Szerződés, az Európai Unió és az uniós polgárság intézményének bevezetése viszont alapvető változást hozott az intézmények – az Unió – és a polgárok kapcsolatában, az összetartozás definiálásában.³⁰⁹ Igaz ez akkor is, ha a kialakított és a máig hasonló keretek között létező jogintézmény nem egyenértékű a tagállamok – vagy harmadik államok –

³⁰⁸ Szalayné Sándor E.: Az Európai Unió közjogi alapjai. Budapest ; Pécs : Dialóg Campus, 2003. p. 256

³⁰⁹ Blutman L.: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. Budapest : HVG-Orac, 2010. 514.

állampolgárságának intézményével; az EU nem állam, az uniós polgárság jóval lazább kapcsolat, mint az állampolgárság, ezen kívül hiányzik az állampolgárságra jellemző kizárólagosságra törekvés is: az uniós polgárság „kiegészíti és nem helyettesíti” az állampolgárságot.³¹⁰ A Maastrichti Szerződés hatályba lépése után pedig az Európai Bíróság megkezdte jelentős értelmező és jogfejlesztő munkáját, melynek során az uniós polgárságot jelentős tartalommal töltötte fel.³¹¹

Ezzel a fejlődéssel párhuzamosan születtek meg az európai polgárság identitásbeli szerepét vizsgáló, vagy azt erősíteni szándékozó kutatások és programok. A szakirodalom megosztott a témában: van, aki szerint az európai identitás deficitje miatt az európai polgárság intézménye teljesen hiábavaló, zsákutcás alakulat.³¹² Mások szerint az uniós polgárság intézménye teljesen új állampolgári definícióhoz, egy nemzetek feletti, politikai kötődésektől mentes entitásban való léthez vezethet el.³¹³ Természetesen a kettő között számos átmeneti lehetőséggel is találkozhatunk.

Az Európai Unió használatában az európai polgárság intézményének definíciószerűen létezik, kívánatos és erősítendő a tagállamok polgárait érzelmileg az EU-hoz kötő eleme. Az Unió által működtetett, az aktív állampolgárságot elősegítő programok (pl.: Európa a polgárokért 2007-2013,³¹⁴ Alapvető jogok és polgárság,³¹⁵ 2013 – a polgárok európai éve³¹⁶) célja, hogy Európa közelebb kerüljön polgáraihoz, és hogy a polgárok maradéktalanul részt vehessenek egy egyre szorosabban összefonódó Európa építésében. Ennek érdekében meg kell szólítani minden állampolgárt és a részt vevő országokban jogszerűen letelepedett valamennyi személyt, és be kell vonni őket a közös európai eszményekhez tartozás érzését kialakító, nemzetek feletti csereprogramokba és az

³¹⁰ Szalayné Sándor E.: A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2. / ed. Osztovits A. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2011. pp. 989-1043.

³¹¹ Kostakopoulou, D.: The evolution of European Union citizenship = European Political Science 2008/7 pp. 285– 295 p. 288.

³¹² Shore, C.: Whither European Citizenship?: Eros and Civilization Revisited = European Journal of Social Theory 2004/7. pp 27-44

³¹³ Preuß, U. K.: Problems of a Concept of European Citizenship. European Law Journal, 1995/1 pp. 267–281

³¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1904/2006/EK határozata (2006. december 12.) a 2007–2013-as időszakra az aktív európai polgárságot támogató Európa a polgárokért című program létrehozásáról HL L 378., 2006.12.27., 32-40. o.

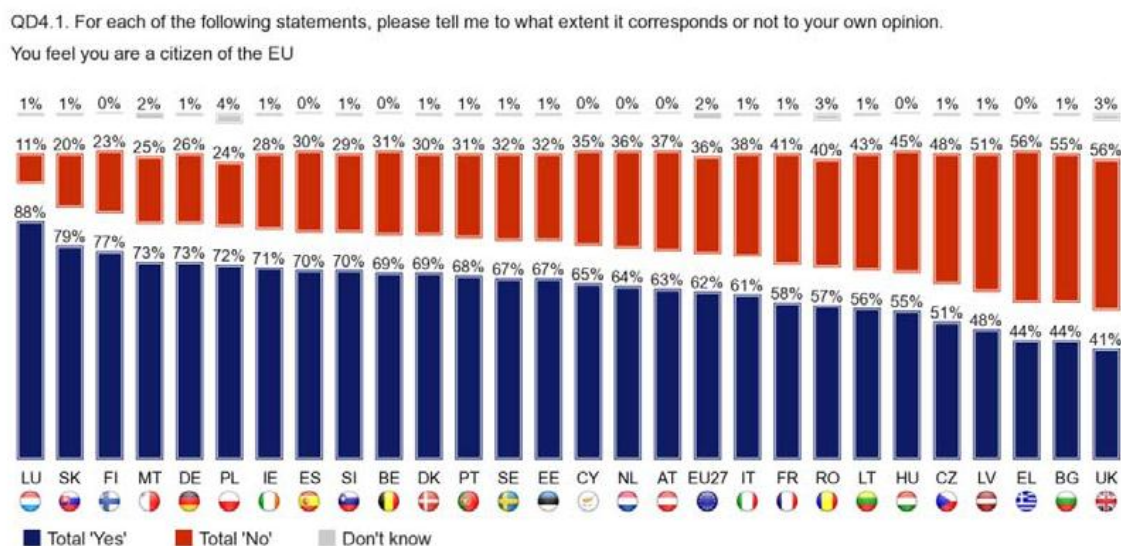
³¹⁵ A Tanács határozata (2007. április 19.) az "Alapvető jogok és jogérvényesülés" általános program keretében a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó "Alapvető jogok és polgárság" egyedi program létrehozásáról (2007/252/IB), HL L 110 , 27/04/2007 o. 0033- 0039

³¹⁶

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/959&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=hu>

együttműködés keretében végzett tevékenységekbe.³¹⁷ Az uniós polgárság érzetének erősítése tehát a kapcsolódó jogok gyakorlásával történik.

Ezt az összefüggést az Eurobarometer felmérések is megerősítik, amikor összehasonlítják azoknak az arányát, akik az Európai Unió polgárának érzik-vallják magukat, azokéval, akik saját bevallásuk szerint eleget tudnak az uniós polgárságból fakadó jogaikról.



Az uniós polgárok jogainak ismerete magas szinten van Luxemburgban, Finnországban és Németországban, míg a legalacsonyabb szinteket Görögországban, Franciaországban, Lettországon, Bulgáriában és az Egyesült Királyságban mérték.³¹⁸ Nem nehéz felismerni, hogy ezek az országok az európai polgárság elfogadásának is a két véglete körül helyezkednek el. Az uniós polgárság intézménye – nem meglepő módon – tehát akkor erősíti az európai identitást, ha az abból fakadó jogokat ismerik a polgárok. Más, a polgárság érzését befolyásoló tényezők az életkor, a képzettségi szint és az életszínvonal. Az uniós polgárság így legalább annyira rászorul az információs politika támogatására, mint amennyire segíti azt céljainak elérésében.

5.1.2 Uniós jelképek

Az Európai Unió kommunikációs politikájának egyik legnehezebb kérdése, hogy hogyan lehet bármilyen elfogadást, érzelmi azonosulást elvárni egy olyan szervezettel szemben,

³¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1904/2006/EK határozata (2006. december 12.) a 2007–2013-as időszakra az aktív európai polgárságot támogató Európa a polgárokért című program létrehozásáról HL L 378., 2006.12.27., 32–40. o.

³¹⁸ Eurobarometer 75. Spring http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_en.pdf

melynek nincsenek megfogható elemei, amely nemcsak érthetetlenül összetett, hanem arctalan és jellegtelen is. Az EU a probléma megoldásához a modern államok által használt jelképrendszer jelentős részét igénybe veszi: zászlóval, jelmonddal, saját ünnepnappal rendelkezik, de praktikusabb jelképeket is alkalmaz, mint a .eu internetcím-végződés, vagy az euró.

Zászló

Az európai zászló történetének kezdete 1955-re, még az ESZAK idejére tehető, amikor az Európa Tanács által – saját használatra – tervezett lobogót október 25-én az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, majd Miniszteri Bizottsága is elfogadta. Az Európa Tanács a későbbiekben szorgalmazta, hogy a többi európai uniós intézmény is fogadja el a zászlót saját jelképeként, majd ennek következtében, 1983-ban az Európai Parlament javasolta a zászló európai uniós jelképpé emelését.

A közösségi zászló mintázatát illetően két javaslat merült fel: az egyik a kék alapon 12 sárga csillagot egy "E" betűvel a közepén ábrázoló verzió, s egy másik, az "E" betű nélküli, amely teljesen megegyezett az Európa Tanács által 1955-ben elfogadottal. Az Európai Tanács 1985 júniusában hagyta jóvá a zászlónak, az európai népek közötti ideális egység szimbólumának a közösségi intézmények általi általános használatát. Így a tizenkét csillagos zászló 1986. május 26-ától az Európai Uniónak is hivatalos zászlaja.

A heraldika meghatározása szerint az európai zászló azúr háttéren 12 aransárga csillag által alkotott kör, ahol a csillagok sarkai nem érintkeznek. A ma is használatos európai zászló tervének elfogadását azonban viták sorozata előzte meg, miután a győztes pályamunkának két konkurense is akadt. A jelenlegi – kék alapon arany csillagos – zászló Paul Lévy munkája, aki az 1950-es évek elején az Európa Tanács információs igazgatója volt. A kék alapszín a nemzetközi együttműködést jelképezi. A 12-es szám keresztény vonatkozásain túl számos nép hagyományvilágában – a tökéletesség és a teljesség szimbolizálása mellett – az év hónapjaira, a zodiákus jegyekre és az óralap számaira is utal, de eszünkbe juttathatja akár a XII táblás törvényt is. A kör pedig többek között nem más, mint az egység jelképe.³¹⁹

A csillagok számával kapcsolatban is megosztottak voltak annak idején az európai államférfiak. 1953-ban az Európa Tanácsnak 15 tagja volt, s logikus ötlet volt annak

³¹⁹ Harkai A.: Az Európai Unió szimbólumai. In: Állami és nemzeti szimbólumok az Európai Unióban. Budapest : Europa Institut Budapest, 2005, pp 7-14. p. 8

felvetése, hogy a csillagok száma tükrözze a tagállami létszámot; a német-francia területi viták és a 13-as számmal szembeni babonás ellenérzések miatt ez 12-re csökkent.³²⁰ Bár az Európai Közösségnek 1985-ben 12 tagállama volt (Spanyolországgal és Portugáliával ekkorra már megkötötték a csatlakozási szerződéseket), a zászlón található 12 csillag szerepeltetése csupán véletlen egybeesés, nem merült föl, hogy az Egyesült Államok mintájára az európai zászlón is növeljék a csillagok számát az új tagállamok csatlakozása esetén.

Az európai zászló az Európai Bizottság egyetlen jelképe, a többi intézmény és szerv az európai zászló mellett saját jelképpel is rendelkezik.³²¹

Himnusz

Ez a himnusz nem csupán az Európai Unió, hanem a tágabb értelemben vett Európa himnusza is. A dallam Ludwig van Beethoven 1823-ban komponált IX. szimfóniájából származik.

A szimfónia utolsó tételében Friedrich von Schiller 1785-ös versét, az Örömdát zenésítette meg Beethoven. A vers Schiller idealista látomását fejezi ki az emberek között kialakuló testvériségről - s e látomást Beethoven is osztotta.

1972-ben az Európa Tanács (amelynek nevéhez köthető az európai zászló megalkotása is) himnusának fogadta el Beethoven Örömdóját. A híres karmestert, Herbert von Karajant kérték fel, hogy írjon három hangszeres kíséretet - zongorára, fúvós hangszerekre és szimfonikus zenekarra. Szavak nélkül, a zene egyetemes nyelvén, e himnusz az Európában hirdetett szabadság, béke és szolidaritás ideáljait fejezi ki.³²²

1985-ben az Európai Unió állam- és kormányfői az Európai Unió hivatalos himnusának fogadták el. Célja nem az, hogy átvegye a tagországok nemzeti himnusának helyét, hanem az, hogy megünnepelje a tagországok által osztott közös értékeket és egységüket a sokszínűségben.³²³

³²⁰ http://www.kulturpont.hu/content.php?hle_id=9617 2011.11.13.

³²¹ Kosztolnai I.: Az Európai Unió jelképei. In: Kultúra és az Európai Unió : tanulmánykötet / ed. Zongor A. Budapest : KultúrPont Iroda, 2005 pp. 172-187 p. 173

³²² Halász Iván, Schweitzer Gábor: Szimbolika és közjog : az állami és nemzeti jelképek helye a magyar alkotmányos rendszerben Pozsony : Kalligram, 2010 p. 116

³²³ http://europa.eu/abc/symbols/anthem/index_hu.htm 2011.11.13.

Jelmondat

Az EU jelmondatát (Egység a sokféleségben) 2000 májusában hirdették ki, miután egy több, mint egy éven át tartó nemzetközi versenyben nyolcvanezer, 11 és 19 év közötti európai fiatal javasolhatott az erre létrehozott internetes oldalon az EU tevékenységét legjobban megragadó mondatot. A javaslatokat több körben értékelte mind a nagyközönség, mind válogatott zsűri, és végül az Európai Parlamentben Nicole Fontaine, a Parlament akkori elnöke kihirdette az új európai szimbólumot.³²⁴

Európa nap – május 9.

1950. május 9-én Robert Schuman francia külügyminiszter – Jean Monnet, a francia Tervhivatal elnökének ötlete nyomán – Párizsban tartott sajtótájékoztatóján nyilvánosságra hozta az azóta Schuman-nyilatkozatként híressé vált tervét, s ezzel a tettevel tulajdonképpen megalapozta azt az integrációs folyamatot, amely napjainkra az Európai Unió létrejöttéhez vezetett.

Az EK állam- és kormányfői 1985-ben a milánói EU-csúcson elhatározták, hogy az európai jelképek sorába emelik a Schuman-deklaráció nyilvánosságra hozatalának – mint az integráció kezdetének – napját, s minden évben május 9-én ünneplik az Európa-napot, az Európai Unió politikai egységének jelképét.³²⁵

.eu Top Level Domain

Az Európai Bizottság 2000-ben, az eEurope program keretében tett javaslatot³²⁶ egy európai Top Level Domain, laikus megfogalmazással internetcím-végződés kialakítására. Bár a kezdeményezés gazdasági és technológiai funkciókat is betöltött, az Interneten való megjelenés „európaisítása” a fiatal nemzedékek és az üzleti világ által is kedvelt üzenetközvetítő csatornán tette lehetővé az európai vonzatú cégek, kulturális, oktatási, tudományos vagy egyéb kezdeményezések európaiságára utaló megjelentetését. A belső piacon működő cégeknek a www.cegnev.eu típusú internetcímek az egész világon könnyen értelmezhető azonosítót adnak, egyben elkerülve a tagállamokbeli regisztráció szükségességét.

³²⁴ http://www.kulturpont.hu/content.php?hle_id=9612&ref=lista

³²⁵ Kosztolni I.: Az Európai Unió jelképei. In: Kultúra és az Európai Unió : tanulmánykötet / ed. Zongor A. Budapest : KulturPont Iroda, 2005 pp. 172-187 p. 180.

³²⁶ COM (2000) 827; az elfogadott jogszabály: Az Európai Parlament és a Tanács 733/2002/EK rendelete (2002. április 22.) az a.eu felső szintű domain bevezetéséről HL L 113., 2002.4.30., 1-5. o.

Euró

A mindennapi életben betöltött szerepe, és amiatt, hogy az EU, mint nemzetközi szervezet magas integrációs fokát jelzi, az Európai Unió talán legfontosabb jelképe az euró, a közös pénz. Az euró bankjegyek és pénzermék 2002 óta vannak forgalomban, ezzel kapott kézzelfogható Az euróövezetnek 2011-ben már 17 uniós tagállam a tagja: az euró, mint jelkép használatának legnagyobb nehézsége az, hogy nem terjed ki valamennyi tagállamra, sőt egyes államokban mind a politikai vezetés, mind a lakosság erős tiltakozással élt bevezetése ellen – ezt akár népszavazáson is kifejezve. Mindemellett a közös pénz jól ismert jelképe az Uniónak.

Magát az euró logót (€) a görög epszilon és az Európa szó első betűje nyomán alkották meg. A két párhuzamos vonal az euró stabilitását jelképezi. A logó tervezésénél fontos szempont volt az is, hogy az Európának könnyen felismerhető jelképe lehessen.³²⁷

A jelképek ismertsége és hatékonysága

Az EU jelképeinek ismertségét nem célszerű egységesen vizsgálni: az uniós zászló mára ugyan egyértelműen a szervezetet azonosító, jól felismerhető és közismert jelképpé vált³²⁸ (ez különösen ironikus abból a szempontból, hogy eredetileg egy másik nemzetközi szervezet zászlaja volt), addig a jelmondat, a himnusz, vagy az Európa-nap nem annyira jól ismert jelenségek. Mindazonáltal a jelképek használata mára bevett gyakorlattá vált; erős politikai támadások akkor érték ezt a gyakorlatot, amikor az Európai Alkotmányról szóló szerződés tervezete szerződési rangra emelte volna.

Az EU jelképeinek használatával kapcsolatban azonban más kétségek is megfogalmazódtak:³²⁹ a kizárólag hivatalos, a politikai elit által kialakított és elfogadott jelképsor nem alkalmas ugyanolyan érzelmi kötődés kialakítására, mint az informálisan (pl. a sportban, zenében, szórakozás más formáiban) kialakuló jelképekkel is tarkított nemzeti variációk. A másik, többek által is említett probléma a jelképek használatában pedig az a szakadék, mely az ideális, a zászló, a jelmondat és a himnusz által megjeleníteni kívánt európai integrációs projekt és az Unió mindennapi technokratikus valósága között tátong; e felfogás szerint a jelképek használata irreális várakozásokat kelt az Unióval szemben, ezért kontraproduktív.

³²⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/cash/symbol/index_en.htm

³²⁸ http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/index_hu.htm

³²⁹ Sonntag, A.: False expectations. The counter-productive side effects of the EU's uses of political symbols, in: S. Lucarelli, F. Cerutti and V. Schmidt (eds.), *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*, London/New York: Routledge 2011, chapter 7, pp. 115-130.

5.1.3 Az Uniót megtestesítő személyek: az Unió külső és belső képvisellete

Az európai integráció történetében számtalanszor merült fel, hogy a Közösségeknek / Uniónak nincsen „arca”, azaz nincs olyan európai vezető szerepet betöltő politikus, akinek személyéhez kötődne az EU, akit azonosítani lehetne az uniós vezetéssel.³³⁰ Ez természetesen elsősorban az EU alkotmányos berendezkedéséből következik, ahol sem közvetlenül választott vezető nincsen (aki megfelelne a prezidenciális rendszerek köztársasági elnökének), sem olyan kormány, amelynek vezetője egyértelműen megtestesítené a hatalmon levő politikai erőt (kvázi miniszterelnökként). Az egyszemélyi képviselő hiánya az Európai Unió határain kívül is jelentkezik: különösen a Lisszaboni Szerződés alapján megoszlanak a külső képviselő feladatai a Bizottság elnöke, az Európai Tanács elnöke és a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő között.³³¹ A következőkben e tisztségviselők bemutatása következik.

Az Európai Bizottság elnöke

Az Unió működésének egyik legfontosabb intézménye, az integráció motorja, az Európai Bizottság ugyan nem rendelkezik a nemzeti kormányok valamennyi jogkörével, de az Unió megtestesítésében jelentős szerepe van. A Bizottság működésével kapcsolatban ugyan gyakran hangzik el a „fekete doboz”-kritika, azaz az, hogy az egyes biztosok tevékenységét, egyéni szerepét és szándékait elrejtje a testület átláthatatlan egésze;³³² az elnök azonban a nyilvánosság számára kiemelkedik ebből a dobozból. A Bizottság elnöke, mint az intézmény vezetője, az Európai Közösségek megalakulása, és főleg a Főhatóság és a két Bizottság egy intézménnyé alakulása óta személyében képviseli azt az Unióon belül, és az egész szervezetet harmadik országokban. A Bizottság elnökének szerepe egyértelműen politikai, hiszen az adminisztráció vezetése a Bizottság Főtitkárságának vezetőjére hárul; a Bizottság egyes elnökei pedig jelentős és személyes szerepet játszottak-játszanak a Közösségek / Unió fejlődésében.³³³ Az elnököt az Európai Tanács jelöli és az Európai Parlament választja meg; az uniós polgárok általi közvetlen választása még csak az EU demokratizálása terén tett javaslatok egyikeként szerepel a

³³⁰ COM(2006) 35

³³¹ Blutman L.: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. Budapest : HVG-Orac, 2010 p. 107

³³² Joana J., Smith A.: The politics of collegiality: the non-portfolio dimension In: Politics and the European Commission : Actors, interdependence, legitimacy / ed. Smith A. London ; New York : Routledge, 2004 pp 30-46 p. 30

³³³ Kille, K. J., Scully, R. M.: Executive Heads and the Role of Intergovernmental Organizations: Expansionist Leadership in the United Nations and the European Union = Political Psychology, 2003/1 175-198.

szakirodalomban.³³⁴ A Lisszaboni Szerződés által bevezetett éves, általános jelentés (State of the Union) megtétele az Unió tevékenységéről is az elnök nevéhez fűződik a közbeszédben, ezzel az Amerikai Egyesült Államok elnöke által megtett, hasonló beszédre hasonlítva.

Az Európai Tanács elnöke

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az Európai Tanács elnöki tisztjét nem a Tanács soros elnökségét adó állam, hanem az Európai Tanács által két és fél évre választott, más hivatalt nem viselő, független személy tölti be. Szerepének meghatározása a szerződésben meglehetősen homályos:³³⁵ összehívja és elnökliz az Európai Tanács üléseit, valamint biztosítja munkájának előkészítését és folytonosságát, együttműködve a Bizottság elnökével. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő hatásköreinek tiszteletben tartásával az elnök szerepet kapott az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikai tevékenységeinek esetében az EU külső képviseletében is.

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője

A Bizottság alelnöki posztját is betöltő külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő is a Lisszaboni Szerződés újítása: a pozíció kialakításakor a cél a Tanács és a Bizottság külügyi tevékenységének összehangolása és az EU külső képviseletének biztosítása volt.³³⁶ A főképviseelő képviseli a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót; az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon. Megbízatásának ellátása során a főképviseelőt európai külügyi szolgálat segíti.

5.2 Az IKP céljait szolgáló más politikák

Az EU szerteágazó működése az eddig bemutatottakon kívül is tartalmaz olyan eszközöket, melyek összecsengenek az információs és kommunikációs politika céljaival, vagy erősítik azok elérésének valószínűségét. Ide tartoznak például a következők:

- a mára a dokumentumokhoz való hozzáféréseken túlnövő átfogó transzparenciapolitika, mely növeli például az uniós intézményekben folytatott

³³⁴ Decker F., Sonnicksen J: An alternative approach to European Union democratization : re-examining the direct election of the Commission President = Government and Opposition 2011/2 pp. 168-191 p.

³³⁵ Piris J-C.: The Lisbon Treaty : A legal and political analysis Cambridge : Cambridge University Press, 2010 p. 207.

³³⁶ Blutman L.: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. Budapest : HVG-Orac, 2010. p. 109.

lobbitevékenység nyilvánosságát, vagy az uniós támogatások felhasználásának megerősítését,³³⁷

- a jobb szabályozás és az intelligens szabályozás program,³³⁸ mely az uniós jogalkotást jogtechnikai oldalát kívánja javítani a hatásvizsgálatok, az egyszerűsítés, a Bizottság folyamatban levő javaslatának rendszeres áttekintése, a konzultációk alkalmazása és a jogalkotás alternatíváinak megvizsgálása bevezetésével;
- az aktív állampolgárságra nevelés (Európa a polgárokért 2007-2013,³³⁹ Alapvető jogok és polgárság 2007-2013³⁴⁰) programjai, valamint a Cselekvő ifjúság³⁴¹ program, melyek nem kifejezetten az Európai Unió politikai életében való részvételre, hanem a felelősségteljes állampolgári magatartás tanúsítására ösztönöznek;
- végül pedig az olyan oktatási csereprogramok, mint az ERASMUS, Comenius, stb., melyek lehetőséget teremtenek az európai fiatalok közötti kapcsolatok építésére, a más tagállamok kultúrájának megismerésére, és a szabad mozgás elvének gyakorlati alkalmazására abban a csoportban, melyet az IKP a kezdetektől fogva kiemelt célcsoportnak tekintett.

Szintén nem lehet említés nélkül hagyni az a – az IKP céljainak eléréséhez legalábbis elméletben rendkívül hasznos – tény, hogy nagyon sok uniós politika, program tartalmaz információs kitételeket, kötelezettségeket; az uniós támogatások felhasználásakor például meghatározott módokon jelezni kell azt a nyilvánosság számára. Ezek a más politikákba beépített információs tevékenységek azért lehetnek sokkal hatékonyabbak, mint az általános információs szolgáltatás, mert szükségszerűen kapcsolódnak az EU konkrét, megfogható eredményeihez, így nem elvontan, hanem a gyakorlatban mutatják be azokat. Itt említem meg végül azt is (bár a téma egyes elemei a harmadik fejezetben is megjelentek), hogy az általános információs és kommunikációs politika mellett a

³³⁷ COM(2006) 194

³³⁸ COM(2006) 689, COM(2010)543

³³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1904/2006/EK határozata (2006. december 12.) a 2007–2013-as időszakra az aktív európai polgárságot támogató Európa a polgárokért című program létrehozásáról

³⁴⁰ A Tanács határozata (2007. április 19.) az Alapvető jogok és jogérvényesülés általános program keretében a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó Alapvető jogok és polgárság egyedi program létrehozásáról HL L 110., 2007.4.27., 33-39. o.

³⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1719/2006/EK határozata (2006. november 15.) a 2007 és 2013 közötti időszakra a Cselekvő ifjúság program létrehozásáról

Közösségek és az Unió egyes fontos változást hozó területeken (bővítés, euró bevezetése, szerződésmódosítások) külön, célzott információs kampányokat is folytat.

5.3 Külső kommunikáció, közdiplomácia és az EU ismertsége a világban

Bár e dolgozat elsősorban az Európai Unión belüli információs és kommunikációs politikáról szól, az Unió ehhez kapcsolódó tevékenységei között mindenképpen említeni kell a harmadik országok felé irányuló közdiplomáciai (másképpen nyilvános diplomáciai, az angol „public diplomacy” a magyar nyelvben még nem általánosan használt megfelelője) tevékenységet. Ennek feladata a külpolitikák kialakítása és megvalósítása érdekében más országok állampolgáraival való kommunikáció, a külföldi közvélemény befolyásolása és meggyőzése. A közdiplomácia tehát a hagyományos diplomácia céljait szolgálja, de nemcsak az állam (jelen esetben az EU), hanem kulturális intézetek, civil szervezetek és magánszemélyek tevékenysége során alakul és elsősorban tájékoztatásból, kulturális kapcsolatokból és oktatásból tevődik össze.³⁴² Látható, hogy e tevékenység elsősorban célközönségében különbözik a belső információs politikától, de hiányzik az IKP legitimációs célja is: a külső kommunikáció egyértelműen a meggyőzésre irányul, nem a demokratikus működés biztosítására. (Ez utóbbi hiánya érdekes kérdéseket vet fel a kifejezetten a bővítés alternatívájaként kialakított és annak eszközeivel élő³⁴³ európai szomszédságpolitika terén).

5.3.1 A külső kommunikáció szervezete

Ha az Európai Uniónak nehézségei vannak saját polgárainak megszólításával, ezek eltörpülnek a külső tájékoztatásban felmerülők mellett. Az Európa „gazdasági óriás de politikai törpe” és a hírhedt „kit hívjak fel, ha Európával akarok beszélni?” kérdés csak rámutatnak arra, hogy a külpolitikai tevékenységek általános konzisztenciabeli és hatékonysági hiánya a közdiplomácia részét képező³⁴⁴ külső kommunikációban is

³⁴² <http://grotius.hu/publ/displ.asp?id=MJWHVT>

³⁴³ lásd pl. Ferrero-Waldner, B.: The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument = European Foreign Affairs Review, 2006/2 pp. 139-142 vagy Dannreuther, R.: Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy = European Foreign Affairs Review 2006/2 pp. 181-201

³⁴⁴ Lynch, D: Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU? EPC Working Paper No. 21. November 2005
http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/16968/ipublicationdocument_singledocument/d3dab3a4-f702-40d2-a5d9-9995026d69fa/en/EPC_WP_21.pdf

megfigyelhető. Bár az elmúlt években javult a helyzet mind a gyakorlat,³⁴⁵ mind az Unió külső megjelenítésének szabályozása³⁴⁶ terén, nem lehet megoldott problémáról beszélni.

A Lisszaboni Szerződés jelentős változásokat hozott az Unió külső képviseletének szervezetében: az Európai Tanács állandó elnökének és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének szerepét már fent tárgyaltam, de az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása is szót érdemel. Ez az új szervezet ugyanis sok szempontból felülírja a külső kommunikáció szerkezetét is: a Kommunikációs Főigazgatóság helyett ezen a téren elsősorban a Külügyi Főigazgatóság (DG RELEX) volt a felelős, azonban a főképviseelő kettős szerepére és a kialakítandó Európai Külügyi Szolgálatra tekintettel ez a Főigazgatóság összeolvadt a Tanács infrastruktúrájának vonatkozó részeivel, így a Külpolitikai Eszközök Szolgálat (Service for Foreign Policy Instruments) nevű egységet kialakítva, mely a külpolitikai tevékenységek költségvetését kezeli.³⁴⁷ Érintetlenül maradt a Bővítési, a Fejlesztési és a Humanitárius politikáért felelős Főigazgatóság, melyek saját területükön szintén végeznek tájékoztatási tevékenységeket.

Mindezek mellett pedig a szerződés alapján 2010-ben felállt az Európai Külügyi Szolgálat,³⁴⁸ a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő munkájának támogatására. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) szervezetéről és működéséről szóló tanácsi határozat jogalapját az EUSz. 27. cikkének (3) bekezdése teremti meg:

„Megbízatásának ellátása során a főképviseelőt európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviseelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.”

³⁴⁵ lásd pl. Rogahn, M., Chaban, N., Bain, J., Stats, K.: A Mediator on the World Stage? – How the EU's Commitment in Foreign Affairs is Portrayed in New Zealand and Australian Media = European Law Journal 2006/5 pp. 680-706

³⁴⁶ Szondi, Gy.: Communicating with the World: An Interdisciplinary Approach to European Union Public Diplomacy In: Public communication in the European Union : history, perspectives and challenges / ed. Valentini C. Nesti, G. Newcastle upon Tyne : Cambridge Scholars, 2010. pp 335-362 p. 340.

³⁴⁷ Carta C.: The EEAS: One for All, or One Among Many? <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/ISN-Insights/Detail?lng=en&id=129522&contextid734=129522&contextid735=129521&tabid=129521>

³⁴⁸ 2010/427/EU A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról Hivatalos Lap L 201 , 03/08/2010 o. 30-40

Az EKSZ támogatja a főképviselőt az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát is – irányítására, az e politika kidolgozásához hozzájárulásra, valamint az Unió külső tevékenységei közötti összhang biztosítására vonatkozó megbízatása teljesítésében, a Külügyek Tanácsa elnöki tisztének az ellátásában, a Tanács Főtitkársága rendes feladatainak sérelme nélkül, a Bizottságban betöltött alelnöki tiszte ellátásában, a Bizottságban a külkapcsolatokkal összefüggésben és az Unió külső tevékenységei egyéb szempontjainak az összehangolása tekintetében rá háruló feladatok ellátásában, a Bizottsági szolgálatok rendes feladatainak sérelme nélkül. Az EKSZ segíti emellett az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot a külkapcsolatokkal összefüggő feladataik ellátása során. Az EKSZ tehát összekötő híd a külügyekben szerepet játszó intézmények között, melyekkel kialakítandó kapcsolatai fogják, egységes koncepció hiányában, meghatározni az új szerv lényegét.³⁴⁹

Itt érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy a Lisszaboni Szerződéssel az Unió külső megjelenítéséért felelős személyek és intézmények száma nem csökkent: a Bizottság, sőt a Tanács elnöksége is³⁵⁰ szerepet játszik ezen a téren az Európai Tanács elnöke és a főképviselő mellett. Sok szempontból a gyakorlat dönti majd el, hogy ki lesz a felelős mely esetekben a cselekvésért, jelenlétért.

Az Európai Unió és elődei helyi külső képviseletét hagyományosan a Bizottság által működtetett Delegációk látják el, melyek az ESZAK létrejötte után szinte azonnal elkezdtek kialakulni, sajtó-, információs- és/vagy dokumentációs irodák és központok néven (az első 1955-ben, Londonban kezdte meg működését). Ezek feladata máig is legalább annyira a tájékoztatás, mint a diplomáciai kapcsolatok ápolása.³⁵¹ 1977-ben a Bizottság megállapította, hogy a Delegációk feladatai között szerepel az, hogy:

- az intézményekkel kommunikálni szándékozók számára kapcsolati pontként szolgáljanak és
- tájékoztatást nyújtsanak a Közösségek céljairól.³⁵²

³⁴⁹ Carta, C.: *The European Union Diplomatic Service. Ideas, Preferences and Identities*. London, New York : Routledge, 2012. pp 147-148

³⁵⁰ Tomuschat C.: Guest Editorial. *Calling Europe by Phone = Common Market Law Review* 2010/1 pp. 3-7

³⁵¹ Bossuat, G., Legendre, A.: *The Commission's role in external relations* In: *The European Commission, 1958-72 – History and memories* / ed. Dumoulin, M. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2007. pp. 339-377.

³⁵² *European Commission: Taking Europe to the world — 50 years of the European Commission's External Service*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a bizottsági Delegációk a főképviseelő irányítása alatt álló uniós küldöttségekké válnak, es az EKSZ szervezeti felépítésének részét képezik. A küldöttségek (a küldöttségvezetőket is magában foglaló) rendes EKSZ-személyzetből es a megfelelő bizottsági szolgálatokból származó személyzetből állnak. A teljes személyzet a küldöttségvezető irányítása alatt tevékenykedik. A küldöttségek – a körülményektől függően – a főképviseelőtől es az EKSZ-től, illetve a megfelelő bizottsági szolgálatoktól kapják az utasításokat, es nekik tartoznak beszámolási kötelezettséggel.³⁵³ Egyértelművé vált tehát az a régi hagyomány, hogy a Delegációk, bár a Bizottság működteti őket, a teljes Európai Unó képviseletéért felelnek.

Az Unió külpolitikai tevékenységének egyes különösen fontos földrajzi területein EU különleges képviselők adják az Unió „hangját” es „arcát”, biztosítják az EU politikáinak es érdekeinek megjelenítését es a béke, stabilitás es jogállami elvek érvényesülését.³⁵⁴ A különleges képviselőket a főképviseelő javaslata alapján a Tanács nevezi ki es az ő munkáját támogatják: 2011 végén összesen nyolc különleges képviselő működik (Afganisztán, az Afrikai Unió, Bosznia es Hercegovina, Közép-Ázsia, Koszovó, Dél-Kaukázus es a grúzai válság, a Mediterrán-tenger déli térsége es Szudán).³⁵⁵

5.3.2 A külső kommunikáció programjai

Az Európai Közösségek külső kommunikációja ugyanúgy, mint a belső IKP, az integráció kezdeti éveitől fogva folyamatosan működik.³⁵⁶ Az 1980-as évek végéig a belső es a külső kommunikáció „szabályozása” nem is vált el: a Bizottság es a Parlament programdokumentumai egyaránt foglalkoznak mindkét területtel. Ebben az időszakban, azaz a hidegháború végéig folyamatosan számolnia kellett a Közösségeknek a propaganda folytatásának es a szuverén államok belügyeibe való beavatkozásnak vádjával is.³⁵⁷ A kilencvenes évektől kezdve a külső kommunikáció nemcsak elvált

³⁵³ 14930/09 Az elnökség jelentése az Európai Tanácsnak az európai külügyi szolgálatról Brüsszel, 2009. október 23. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/09/st14/st14930.hu09.pdf>

³⁵⁴ EUSz. 33. cikk (az EUSz. korábbi 18. cikke) „A Tanács, az Unió külügyi es biztonságpolitikai főképviseelőjének javaslata alapján meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező különleges képviselőt nevezhet ki. A különleges képviselő megbízását a főképviseelő irányítása alapján látja el.”

³⁵⁵ <http://www.consilium.europa.eu/policies/foreign-policy/eu-special-representatives.aspx?lang=en>

³⁵⁶ Szondi, Gy.: Communicating with the World: An Interdisciplinary Approach to European Union Public Diplomacy In: Public communication in the European Union : history, perspectives and challenges / ed. Valentini C. Nesti, G. Newcastle upon Tyne : Cambridge Scholars, 2010. pp 335-362 p. 337.

³⁵⁷ Dumoulin, M.: What information policy? In: The European Commission, 1958-72 – History and memories / ed. Dumoulin, M. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2007. pp. 507-532

(először a dokumentumokban,³⁵⁸ majd szervezetileg is) a belsőtől, hanem elkezdődött – a külpolitikai tevékenységek bővülésével párhuzamosan – specializálódni is: az egyes politikai területek számára saját információs stratégiák születtek.³⁵⁹ Nincs azonban még jele annak, hogy a globális külső kommunikáció az egyes megcélzott régiókra specializálna: az üzenetek helyi nyelvre (mind szó szerinti, mind átvitt értelemben) lefordítása a Delegációk feladata.

A külső információs politika részletes történeti elemzése helyett itt csak néhány, a közelmúltban született dokumentumot mutatok be. Az első a Bizottság 2006-ban született közleménye,³⁶⁰ melynek célja az Unió külkapcsolatainak terén a nagyobb koherencia, hatékonyság és láthatóság elérése. A közlemény szerint a hatékonyság növelésének információs eszközei a nyilvános diplomácia megerősítése a harmadik országokban; a figyelemfelkeltés az EU iránt, például az EU látogatói programja vagy a harmadik országokban szervezett ösztöndíjprogramok segítségével; és végül az Unión belül a polgárok bevonása a tagállamok és az intézmények által szervezett, az EU külső politikájával kapcsolatos nyilvános vitákba. Szintén fontos annak biztosítása, hogy az EU politikai döntésének meghozatalát követően minden szereplő beépítse azt diplomáciai és nyilvános üzeneteibe illetve politikája kialakításába. Ehhez azonban a különböző szereplők közti megerősített koordinációra van szükség Brüsszelben és a harmadik államokban működő uniós és tagállami képviselőketen is.

Sokkal inkább a kommunikációra koncentrálnak az előzőnél (melynek valószínű előkészítő dokumentumai közé tartozott) alig néhány hónappal előbb született belső Bizottsági dokumentum az Európai Unió külpolitikájának kommunikációs stratégiájáról a 2006-2009-es időszakban.³⁶¹ Ez a közlemény-tervezet a külpolitika belső és külső kommunikációjáról szól, így témájában teljesen, célcsoportjaiban csak félig tartozik ebbe a kategóriába. A stratégia meghatározza a kommunikáció főbb üzeneteit, felsorolja eszközeit, és meghatározza azt is, hogy ezeket mely területeken a legcélszerűbb felhasználni. A sikeres kommunikáció jelentős tényezője a felhasznált nyelv, mind az euroszargon elkerülése, mind az adott államban használt nyelvek alkalmazása

³⁵⁸ pl. COM (1986) 227, SEC (1990) 649, SEC(1994) 82

³⁵⁹ lásd pl.: SEC(2005) 1521 a szomszédságpolitikáról

³⁶⁰ COM(2006) 278

³⁶¹ C(2006) 329 Draft Communication of Mrs Ferrero-Waldner to the Commission “The EU in the World” Towards a Communication Strategy for the European Union’s External Policy 2006-2009

szempontjából. Ez a dokumentum is rámutat végül az együttműködés szükségességére a Bizottság különböző részlegei között.

Végül említésre érdemes az is, hogy az Unió külső tevékenységeinek, különösen a fejlesztési támogatások egységes külső megjelenéséhez az EuropeAid Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság (DG DEVCO) minden esetben alkalmazandó Láthatósági Irányelveket³⁶² dolgozott ki. Ezek az Unió jelképeinek és megjelenítésének (pl. sajtókonferenciákon) egységes és helyes alkalmazásához adnak útmutatást.

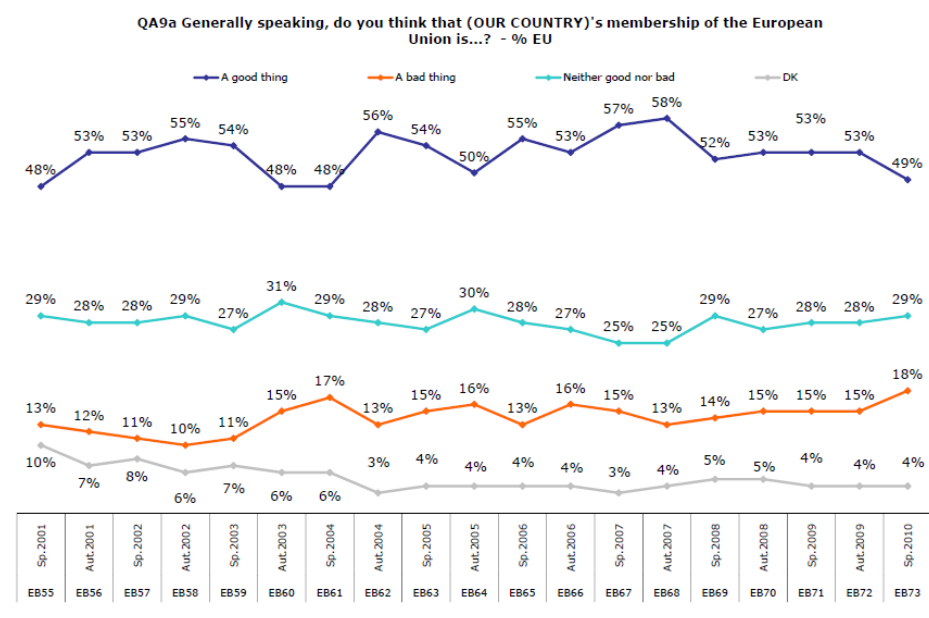
³⁶² European Commission: Communication and Visibility Manual for EU External Actions. 2010

6. A politika céljai és „eredményei”

Az Európai Unió intézményei által folytatott információs és kommunikációs politika értékelésének módja – mint oly sok más esetben – az lenne, hogy ellenőrizzük, megvalósultak-e és milyen mértékben a kitűzött célok. Az IKP eredményei azonban nem egyszerűen mérhető dolgok: az európai közvélemény-kutatások eredményeit nemcsak az uniós tájékoztatás befolyásolja, hanem, elsősorban, azon kívüli faktorok; az európai közszféra kialakulását sem lehet laboratóriumi körülmények között vizsgálni, végül az uniós polgárok jogainak fejlődése is kívül esik a politikai kommunikáció hatókörén. E fejezetben mégis megkísérlem bemutatni, hogy mit ért el, hol tart az EU a népszerűség / elfogadottság terén, mennyiben működik az európai közszféra, és hogy létezik-e az uniós tájékoztatáshoz való hozzáférés joga.

6.1 Népszerűség, ismertség, elfogadottság

Az Eurobarometer felméréseiben állandóan szereplő kérdés, hogy jó dolognak tartja-e saját állama tagságát az Európai Unióban a megkérdezett. Kérdés az is, hogy a tagállam profitált-e a tagságból. Ezekből az adatsorból tehát hosszú távon következtetni lehet az integráció népszerűségére, politikai támogatottságára.



Szintén ismétlődő kérdések vonatkoznak az Unió ismeretére (ezt önbevallásos módszerrel is mérik, de ellenőrzik feleletválasztós kérdések feltételével is), valamint az uniós (és a tagállami) intézményekbe vetett bizalomra. Mindezeket az adatokat kutatások

százai használják fel annak megismerésére, hogy mi lehet az EU népszerűségének (elfogadottságának, támogatottságának) kulcsa, és ez hogyan változott az idők során.

Az integráció támogatottsága általában nézve az 1990-es évek elejéig egyre nőtt.³⁶³ Ezen a korszakon belül kimutattak összefüggéseket a közvélemény ingadozásai és a gazdasági növekedés szintje között: a gazdaság stagnálásának vagy romlásának időszakaiban a Közösségek támogatottsága is csökkent, és megfordítva.³⁶⁴ Ez utóbbi összefüggés – és a népszerűség emelkedése is – azonban megszakadt a kilencvenes években, amit Hix azzal magyaráz, hogy a politikai integráció erősödésével a polgárok már nem csak gazdasági tényezőként tekintenek az Unióra, és véleményüket befolyásolja annak demokratikus működése vagy ennek hiánya is.

Mi befolyásolja az egyéni döntéseket, válaszokat az EU elfogadottságával kapcsolatban? A szakirodalom kétféle támogatást különböztet meg: az érzelmi (affektív) alapút, mely ideológiákon, kulturális és társadalmi kötődéseken alapul és a haszonelvű, utilitarista támogatást, amely gazdasági, egyéni érdekeket vesz figyelembe.³⁶⁵ Az integráció kezdetén még működő ideológiai támogatás eltűnésével egyre erősebb az egyéni érdekek meghatározó szerepe: azok támogatják az Európai Uniót, akik számára az legalábbis potenciálisan tágabb lehetőségeket kínál: a magasabb szintű végzettséggel rendelkezők, a képzett munkaerő és a gazdagabb csoportok tagjai, valamint a politikai elit. Az e csoportokon kívül esők nem feltétlenül ellenzik az integrációt, de legalábbis közömbösek iránta. A gazdasági érdekek figyelembe vétele nemcsak egyéni, hanem országos szinten is mutat összefüggéseket: minél inkább profitál az adott tagállam a tagságból, annál jellemzőbb a támogatás magas szintje, a nettó befizető államok esetén viszont gyorsan eshet.³⁶⁶

Az integrációból származó előnyök vagy hátrányok racionális figyelembe vétele mellett – vagy annak hiányában – azonban más faktorok is befolyásolják annak támogatottságát: ilyennek bizonyult például egyes esetekben a nemzeti kormánnyal való elégedetlenség (különösen népszavazások esetében feltűnően), a politikai aktivitás (kognitív

³⁶³ McLaren, L. M.: Public opinion and the EU. In: European Union politics / ed. Cini M, Borragán N. New York : Oxford University Press, 2010 pp. 390-404 p. 394.

³⁶⁴ Hix S.: What's wrong with the European Union and how to fix it. Cambridge : Polity Press, 2008. p 53-54

³⁶⁵ Inglehart R., Rabier J-R., Reif K.: The evolution of public attitudes toward European integration : 1970-1986 = In: Revue d'intégration européenne 1987/2-3, pp. 135-155. p 140

³⁶⁶ Hix S.: What's wrong with the European Union and how to fix it. Cambridge : Polity Press, 2008. p 53-54

mobilizáció) általános szintje, a nemzeti identitás elvesztéséért való aggodalom, és az európai intézményekbe, hatékonyságukba vetett bizalom szintje.³⁶⁷

Természetes végül, hogy az EU elfogadottságára hatással van annak ismertsége is: az uniós információdeficitnek a második fejezetben már bemutatott jelensége (azaz, hogy az uniós polgárok jelentős része nem tud az Unióval kapcsolatos alapvető kérdésekre helyesen válaszolni) éppen ezért járhat nagyon súlyos következményekkel. Nem meglepő az az összefüggés sem, hogy az EU mélyebb ismerete általában együtt jár annak erősebb elfogadottságával; ez azonban lehet a fent bemutatott magasabb végzettség = erősebb támogatás kapcsolat eredménye is.

Euroszkepticizmus és eurofóbia

Az euroszkepticizmus kifejezés a brit politikai sajtóból származik, mely az 1980-as években kezdte el alkalmazni azokra, akik az Egyesült Királyság tagságát ellenezték az Európai Közösségekben, elsősorban a szigetország egyedi politikai hagyományainak és alkotmányos berendezésének a Közösségi rendszerrel való összeférhetetlensége miatt, de azért is, mert az Egyesült Királyság transzatlanti vagy nemzetközösségi kapcsolatait fontosabbnak ítélték meg.³⁶⁸ Mára az euroszkepticizmus tágabb jelentéssel bír, és Európaszerte használják azokra, akik kritikusan viszonyulnak az európai projekthez; emellett a szakirodalomban a szó használata elsősorban nem egyénekhez, hanem politikai pártokhoz, irányzatokhoz kötődik, azok reprezentációs szerepe miatt.³⁶⁹ Ezek széles skálán mozoghatnak: tartozhatnak a politikai középhez, kritizálva egyes uniós politikákat vagy az integráció működését általában, de lehetnek radikális pártok is, melyek az Európai Unió megszűnését követelik, sőt kifejezetten ezzel a céllal jöttek létre.

A tagállami politikai rendszerek e pártok jelentősége szempontjából három csoportra oszthatók: az uniós kérdésekben vitát korlátozottan (limited) folytatókra, ahol a főbb politikai pártok egyetértenek az integráció támogatásában és így az euroszkepticizmus marginalizálódik; a nyílt vitát folytatókra, ahol a főbb politikai pártok között éles ellentéte van az Unió megítélését illetően, és ez a téma így folyamatosan napirenden van

³⁶⁷ McLaren, L. M.: Public opinion and the EU. In: European Union politics / ed. Cini M, Borragán N. New York : Oxford University Press, 2010 pp. 390-404

³⁶⁸ Harmsen, R.: Eurosepticism. In: Encyclopaedia of European elections / ed. Déloye Y. Bruter M. Basingstoke ; New York : Palgrave Macmillan, 2007. pp. 207-212.

³⁶⁹ Taggart P., Szczerbiak A.: Opposing Europe? The politics of Eurosepticism in Europe. In: Opposing Europe? : the comparative party politics of Eurosepticism 1 / ed. Szczerbiak A. Taggart P., Oxford : Oxford University Press, 2008. pp. 1-15

a belpolitikában. Végül pedig léteznek a megszorított vitás rendszerek, ahol van ugyan ellentét a politikai pártok között, de ez nem nyilvánul meg a nemzeti politikai szintéren amiatt, hogy az adott állam uniós tagsága szükségszerűségként van elfogadva.³⁷⁰

6.2 „Európai” közszféra kialakulása – Európa a médiában

A közszféra – másképpen nyilvánosság – a társadalom szabad polgárainak összessége, illetve az az államon és a gazdasági életen túli társadalmi tér, amelyben ezek a polgárok a gyülekezés, egyesülés és szólásszabadság jogát és a politikai intézmények feletti ellenőrzést gyakorolják. A modern jogállamokban a nyilvánosság biztosítja a társadalmi kommunikációt a társadalom „alapja” és „csúcsa” között; az alap a magánszféra, az egyes állampolgárok életének a tere, míg középen vagy legfelül elhelyezkedő politikai intézmények a közélet részét alkotják. A nyilvánosság fogalmának megalkotása Jürgen Habermas német szociológus nevéhez kapcsolható, aki a 18-19. századokban kialakult helyzet változását, a média növekvő és torzító szerepét írta le.³⁷¹ A tömegtájékoztatási eszközök ugyanis mára átvették a közvetítő szerepet a személyes kapcsolatokon alapuló modelltől, ezek viszont nem segítik elő a deliberatív demokrácia működését, valódi párbeszéd és vita lefolytatására alkalmatlanok. A média piac-alapú működése pedig a szórakoztatás és nem a politikai életben való részvételt támogató színvonalas tájékoztatás felé tolja el annak tartalmát.³⁷²

Az európai közszféra fogalmának meghatározása és létének bizonyítása vagy cáfolása azért jelent problémát, mert a közszféra fenti definíciója a nemzetállamokhoz kötődik, eszközei nemzeti szinten működnek. Az integrációról szóló irodalomban olyannyira hiányolt európai közszféra Habermas szerint nem a tagállamoktól függetlenül létező dolog, azok nyilvánosságának felnagyított változata, hanem a tagállami közszférák egymás felé kinyílásából alakul ki úgy, hogy azok érintetlenül megmaradnak.³⁷³ Az európai közszféra létét ezen kívül lehet abszolút vagy relatív értelemben is vizsgálni, mely utóbbi nem valamely demokratikus ideálhoz, hanem a nemzeti politikai ügyeket

³⁷⁰ Taggart P., Szczerbiak A.: *Opposing Europe? Three patterns of party competition over Europe*. In: *Opposing Europe? : the comparative party politics of Euroscepticism 1.* / edit ed. Szczerbiak A. Taggart P., Oxford : Oxford University Press, 2008. pp 348-363.

³⁷¹ *Strukturwandel der Öffentlichkeiten magyarul: A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása : Vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban*. Budapest: Gondolat, 1971

³⁷² Habermas J.: *Europe: the faltering project* Cambridge ; Malden, MA : Polity Press, 2009. p 152-155

³⁷³ Habermas J.: *Time of transitions* Cambridge : Polity Press, 2006. p.102.

tárgyaló nyilvánosság(ok)hoz méri az európai média és szervezetek erejét és elterjedtségét.³⁷⁴

A közszféra fogalmát az európai integrációra alkalmazva a szakirodalomban többen elméleti és empirikus síkon is annak hiányát mutatták ki, ezzel a demokráciadeficit egyik aspektusára rámutatva. Kantner összefoglaló művében az európai identitás és az európai szintű civil társadalom hiánya mellett a nyilvánosság olyan akadályait azonosítja, mint a nem létező közös európai nyelv, a szintén nem működő összeurópai média, valamint az európai perspektíva hiánya.³⁷⁵ De Beus a hatékonyan működő, kettős (mind európai, mind nemzeti szinten létező), nemcsak fentről-lefelé, a politikai elittől kiinduló, hanem alulról-felfelé, az állampolgárok megmozdulásaiból fakadó európai közszférát hiányolja.³⁷⁶ Altides az Unió és a média viszonyának három jelentős problémát okozó faktorát azonosítja: ezek az európai „közönség” (audience) fragmentációja, mely nehezíti megszólításukat; a média és a politika közötti általában is nehéz kapcsolat, mely az EU kevésbé médiabarát világában még kiélezettebb; végül pedig az Unió összetett döntéshozatali folyamatának szereplői (különösen a Bizottság és a nemzeti politikai szereplők) közti érdekellentétek.³⁷⁷

Ahogy a demokráciadeficitnek általában vannak tagadói, úgy léteznek olyan kutatók, akik szerint az európai közszféra hiánya nem jelenti az EU antidemokratikus működését, illetve akik nem fogadják el az egyes elemeket, melyeket a közszféra hiánya mellett érvelők említenek. Az ellenérvek szerint a tagállami kormányok még mindig a legfontosabb szereplői az uniós döntéshozatalnak és így saját kommunikációjuk nemzeti szinten magába foglalja az európai ügyeket; az Európai Parlament közvetlen választásai kiegészítik ezt a rendszert és európai kérdéseket vetnek fel, az EU működésének átláthatósága és a róla szóló tájékoztatás elégséges ahhoz, hogy az uniós intézmények működésének „nyilvánossága” összemérhető legyen tagállami társaikéval. Emellett a

³⁷⁴ de Beus, J.: The European Union and the public sphere: conceptual issues, political tensions, moral concerns, and empirical questions. In: The making of a European public sphere : media discourse and political contention / ed. Koopmans, R. Statham P. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2010 pp. 13-33 p. 15

³⁷⁵ Kantner C.: Kein modernes Babel. Kommunikative Voraussetzungen europäischer Öffentlichkeit. VS, Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden. 2004

³⁷⁶ de Beus, J.: The European Union and the public sphere: conceptual issues, political tensions, moral concerns, and empirical questions. In: The making of a European public sphere : media discourse and political contention / ed. Koopmans, R. Statham P. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2010 pp. 13-33 p. 31.

³⁷⁷ Altides, C.: Making EU politics public : how the EU institutions develop public communication. Baden-Baden : Nomos, 2009 p 39-42.

kritikusok rámutattak arra is, hogy a média nemzeti szinten való működése nem jelenti azt, hogy a nemzetek feletti kommunikáció ne lenne lehetséges, vagy hogy ne létezzen ilyen.³⁷⁸

Az európai közsféra létezését természetesen empirikus módszerekkel is vizsgálták. Egy, az 1956-os magyar forradalomtól a 2006-ban Európaszerte tárgyalt Mohammed-képregényekig számos „európai” válságot és annak sajtóvisszhangját elemző kutatássorozat arra a következtetésre jutott, hogy a nyolc esetből egyszer sem kapott Európa főszerepet a médiában, az aktuális eseményeket mindig a nemzeti „szűrőkön” keresztül tárgyalta a sajtó; és csak a legutolsóban fordult elő, hogy Európát egységként, és nem mint megosztott szervezetet mutatták be.³⁷⁹

Más kutatások kimutatták, hogy az EU azokon a területeken, ahol jelentős hatáskörei vannak, sokszor és jól láthatóan szerepel a médiában;³⁸⁰ tisztán mennyiségi alapon és a közsféra létét a tömegtájékoztatásra szűkítve, megfelelőnek találhatjuk az európai kommunikációt. Megfigyelhető az is, hogy amíg a „horizontális”, az egyes tagállamok közti „üzenetcsere” alacsony szinten marad, és csak kritikus esetekben fordul elő tömegesen a nemzeti médiában más tagállami vélemények szerepeltetése, addig a vertikális, az intézmények és a tagállamok közti kommunikáció növekszik; Európa nem a külpolitikai hírek között kap helyet, hanem önálló kategóriaként, az uniós témákkal szerepel.³⁸¹

A 2004-es Európai Parlamenti választások médiavisszhangját vizsgáló kutatók pedig megállapították, hogy azok többet szerepeltek a tagállami sajtóban, mint az 1999-es események, bár a hírek és a nemzeti „viták” témái között inkább a kampány és az EU intézményei szerepeltek, mint az európai szintű politikai kérdések; talán az így unalmassá vált kampány eredménye volt az alacsony részvétel a választásokon.³⁸²

³⁷⁸ Risse T.: A community of Europeans? : transnational identities and public spheres. Ithaca [N.Y.] : Cornell University Press, 2010 p 109-111.

³⁷⁹ The European public sphere and the media : Europe in crisis / ed. Anna Triandafyllidou, Ruth Wodak, Michal Krzyzanowski. New York ; Houndmills, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009

³⁸⁰ Statham P.: What kind of europeanized public politics? In: In: The making of a European public sphere : media discourse and political contention / ed. Koopmans, R. Statham P. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2010 pp. 277-306

³⁸¹ Statham P.: What kind of europeanized public politics? In: In: The making of a European public sphere : media discourse and political contention / ed. Koopmans, R. Statham P. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2010 pp. 277-306

³⁸² de Vreese, C. Boomgaarden, H. Banducci S. Semetko H.: Light at the End of the Tunnel: Towards a European Public Sphere? In: The legitimacy of the European Union after enlargement / ed. Thomassen J. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2009 pp. 44-64

Az európai közsféra elméleti volta és számos különböző definíciója miatt meglehetősen nehéz egyenes választ adni arra a kérdésre, hogy létrejött-e már, avagy elég erős-e hogy betölthesse szerepét az EU demokratikus működésének megvalósításában, Az Unió médiában való szereplésének tanulmányozása sem ad, természetesen nem is adhat egységes képet. Az sem meglepő, hogy az „európaibb” politikák, az egyértelműen uniós szinten történő események környékén erősebb az EU jelenléte a sajtóban, mint az inkább a nemzeti téren folyó politikai csaták idején.

Az Európai Unió az európai közsférről

Az Európai Bizottság az európai kommunikációs politikáról szóló Fehér Könyvében a következőket állapítja meg:

„Az EU lakosságának mindennapi életét befolyásoló politikai döntések jó részét azonban európai szinten hozzák. Az emberek számára ezek a döntések és döntéshozatali folyamatok, illetve az EU-intézmények távolinak tűnnek. Idegenkedéssel fordulnak Brüsszel felé, ami részben a politikából való általános kiábrándulást tükrözi. Ennek egyrészt az az oka, hogy nem alakult ki megfelelő mértékben az európai eszmecsere kibontakozásához teret biztosító ún. európai közsféra. Annak ellenére, hogy a polgárok az Európai Parlament tagjainak megválasztása közben jogaikat gyakorolják, gyakran kevésnek érzik a lehetőséget arra, hogy az európai ügyekkel kapcsolatos véleményüknek hangot adjanak, és hiányolják az olyan, kifejezetten erre a célra létrehozott fórumokat, ahol ezeket a kérdéseket közösen meg tudnák vitatni. A páneurópai politikai csoportokból és szervezetekből álló páneurópai politikai kultúra kialakulása még folyamatban van.

Európának ezenfelül meg kell találnia helyét a fennálló nemzeti, regionális és helyi közszférában, valamint el kell mélyítenie a tagállamok között zajló közös eszmecserét. Ez a feladat elsősorban a tagállamok állami hatóságaira hárul. A kormány felelőssége, hogy nemzeti, regionális és helyi szinten konzultáljon a polgárokkal, és tájékoztassa őket a közhatóságok politikai stratégiáiról – többek közt az európai politikákról és azoknak a lakosság mindennapi életére gyakorolt hatásairól –, feladata továbbá, hogy fórumokat hozzon létre a viták életbentartására és élénkítésére.

Valós érdek fűződik ahhoz is, hogy az európai dimenzió beépüljön a nemzeti szinten zajló vitákba. A polgároknak hiányérzetet kelt, ha a nemzeti szinten zajló eszmecsere az őket közvetlenül érintő közpolitikák aspektusaira nem terjed ki. Az európai dimenzió hangsúlyosabb tudatosítása nem riválisként jelentkezik a nemzeti politikai

eszmecserében, viszont növeli annak hitelességét. Ezért szükséges az állami hatóságok, a civil társadalom és az Európai Unió intézményei részéről az a közös törekvés, hogy Európa helyét a közsférában kialakítsák.”

Látható, hogy a Fehér Könyv nem elsősorban (de legalábbis nem kizárólag) az európai szintű közsféra kialakítását tűzi ki célul, hanem azt is, hogy európai témáknak legyen helyük a nemzeti, regionális és helyi közbeszédben. Ez – mindkettő – természetesen elősegítené az Unió demokratikusabb működését, és abszolút értékekben megadott mérőszámok híján folyamatos tevékenységet feltételez, nem pedig egy konkrét cél elérését, ami realiztikussá teszi az e téren folytatott munkát.

6.3 Jog az Európai Unióval kapcsolatos tisztességes és széles körű tájékoztatáshoz – információs szabadságjog?

Az Európai Unió – különösen az Alapjogi Charta kötelező erejének elismerése óta, de már jóval korábban, az Emberi Jogok Európai Egyezményére hivatkozva és az Európai Bíróság gyakorlatában³⁸³ elismerten is – széles körben elismeri az információs jogokat, például a személyes adatok védelméhez és a gondolati, lelkiismereti és vallásszabadság mellett a véleménynyilvánítás és a tájékozódás (a sajtó) szabadságához:

„8. cikk – A személyes adatok védelme

(1) Mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

(2) Az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni.

(3) E szabályok tiszteletben tartását független hatóságnak kell ellenőriznie.

11. cikk – A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága

(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül.

(2) A tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.”

³⁸³ A vonatkozó Európai Bírósági jogesetek listáját lásd pl.: Lenaerts K, Van Nuffel P.: Constitutional law of the European Union. London : Sweet & Maxwell : Thomson Reuters, 2011

A Charta emellett megismétli és összefoglalja a szerződésekben már említett uniós polgári jogokat, köztük információs jogokat is:

„41. cikk – A megfelelő ügyintézéshez való jog

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

(2) Ez a jog magában foglalja:

a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,

b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen,

c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

[...]

(4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

42. cikk – A dokumentumokhoz való hozzáférés joga

Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.”

Az európai kommunikációs politikáról szóló Fehér Könyv és annak nyomán a Partnerség az Európáról szóló kommunikációért című politikai nyilatkozat azonban még egy lépéssel tovább menve, a következőket mondja ki:

„A három intézmény úgy véli, hogy az európai kérdésekkel kapcsolatos tájékoztatás és kommunikáció révén mindenki számára biztosítani kell az Európai Unióról szóló tisztességes és széles körű tájékoztatáshoz való hozzáférést, és lehetővé kell tenni a polgárok számára, hogy éljenek a véleménynyilvánítás jogával, illetve aktívan részt vegyenek az európai uniós kérdésekről folytatott nyilvános vitákban.”

Még a szöveg formáját nem ismerve is kitűnik a mondatból, hogy nem kötelező jellegű dokumentumról van szó; az elismert három információs jognak máshol kell jogalapot keresni. Ezek kötelező jogforrásban való elismerése kettőnél (a véleménynyilvánítás

joga, részvétel az európai uniós kérdésekről folytatott nyilvános vitákban) a szerződésekben és az Alapjogi Chartában megtörtént. A harmadik, az Európai Unióról szóló tisztességes és széles körű tájékoztatáshoz való hozzáférés joga viszont sajátos kérdéseket vet fel, elsősorban azt, hogy lehetne-e ezt a jogot a tagállamokat is kötelező dokumentumban szabályozni, és ez milyen következményekkel járna.

Először is érdemes visszaatlni arra, hogy a Fehér Könyv még jóval erőteljesebben fogalmazott az említett jogok esetében:

„Bármely társadalmi rétegből érkező polgár számára biztosítani kell a jogot, hogy az Európai Unióval kapcsolatban objektív és teljes körű tájékoztatáshoz jusson, és hogy bizalommal fordulhasson az EU-intézményekhez, tudván, hogy véleményét és aggodalmait meghallgatják.”

Nem a tájékoztatáshoz való hozzáférésről, hanem a tájékoztatásról, és nem a vélemény szabadságról és részvételről, hanem a meghallgatásról szólt tehát az eredeti javaslat. A végeredmény gyengeségének a politikai háttérben folyó viták mellett gyakorlati okai is lehetnek: sem a „tájékoztatottsághoz”, sem a vélemények minden korlátozás nélküli figyelembevételéhez nem célszerű pozitív jogi alapot adni, ezek ugyanis – számos más tényező által befolyásolva – teljesíthetetlen feladatot rónának az Európai Unióra és a tagállamokra egyaránt. Az objektív tájékoztatás szintén inkább ideális, mint jogilag megragadható kategória, hiszen a teljesen elfogulatlan információ létrehozása a lehetetlennel határos; e helyett is célszerűbb, értelmesebb a tisztességes jelző használata.

Van-e realitása ezzel szemben a politikai nyilatkozatban megfogalmazott tisztességes és széles körű tájékoztatáshoz való hozzáférés jogának szerződésbeli vagy más kötelező erejű elismerésének? Ha az Európai Uniótól rövid időre elfordulunk és a tisztességes és széles körű tájékoztatás (full and fair information) jogát a teljes jogrendszerre nézve vizsgáljuk, nem tart sokáig, hogy akár a magyar, akár a külföldi (pl. angolszász vagy a német) jogi irodalomban találkozunk ezzel a kifejezéssel, elsősorban a fogyasztóvédelem vagy az orvosi jog területein. E témákban azonban a tájékoztatás tárgya, az átadandó információ bár lehet bonyolult, de jóval kisebb mennyiségű, mint az Európai Unióról szóló információ összessége, a bennük szabályozott jogviszonyok ellenben sokkal közvetlenebbek, megfoghatóbbak; így az e létező jogintézményekből levonható következtetések nehezen alkalmazhatóak az uniós tájékoztatásra. Az Amerikai

Egyesült Államok jogával foglalkozó szakirodalom a szólásszabadság kérdéseire is alkalmazza a kifejezést, amennyiben a szólásszabadság biztosításának (egyik) célja az állampolgárok tisztességes és széles körű tájékoztatása politikai kampányokban³⁸⁴ vagy a bírósági tárgyalások nyilvánossága esetén.³⁸⁵ Létezhet tehát olyan jogi környezet, amelyben a tájékoztatáshoz való jog értelmes tartalommal bír.

Többet jelentene-e a tisztességes és széles körű tájékoztatáshoz való hozzáférés joga, mint a közérdekű információ megismeréséhez való jog? Erre a kérdésre a két jog tartalmának összehasonlításával adhatunk választ, amiben a Charta 52. cikkének (3) bekezdése alapján – mivel a vonatkozó rendelkezés megegyezik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogot leíró 10. cikkel – segítségül hívhatjuk az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát, hiszen „a jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek”.

A strasbourgi Bíróság szerint az információszabadság elsősorban a „kibocsátó szándéka szerint mindenki által hozzáférhetővé tenni kívánt információk megismeréséhez fűződő jogot védi”,³⁸⁶ ugyanakkor az állam általában nincs kötelezve arra, hogy közzétegye az információt, csak arra, hogy azt kérésre szolgáltassa.³⁸⁷ Itt azonnal látszik a két jog közti lehetséges különbség: a tájékoztatáshoz való hozzáférés jogába, véleményem szerint, beletartozik az is, hogy az uniós polgárok vagy más érintettek a megfelelő információforrás (intézmény, szervezet, adatbázis) megtalálása után azt rögtön használatba is vehessék, és ne kelljen kérelmezniük azt. A tájékoztatáshoz hozzáférés ezért a kötelezettekre aktív, cselekvő szerepet szab, hiszen a tisztességes és széles körű tájékoztatáshoz folyamatos, célzott és tervszerű információszolgáltatásra van szükség.

Magába foglalja-e végül a tagállamok lojalitási kötelezettsége az uniós tájékoztatás elősegítését? Az intézmények által kiadott politikai nyilatkozat egyértelműen csak rájuk jelent – politikai – kötelezettséget, azonban érdemes megvizsgálni a tagállamok szerepét

³⁸⁴ Hollihan, J. P.: The Federal Election Campaign Act Amendments of 1974: The Constitutionality of Limiting Political Advertising by the Non-Candidate = Florida State University Law Review, 1975/ 2 pp. 266-289

³⁸⁵ Kozinski, A. Johnson, R.: Of Cameras and Courtrooms = Fordham Intellectual Property, Media & Entertainment Law Journal 2010/4 pp. 1107-1134

³⁸⁶ Grád A. Weller M.: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve Budapest : HVG-ORAC, 2011. p. 589

³⁸⁷ Grád A. Weller M.: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve Budapest : HVG-ORAC, 2011. p. 591
Létezhet és létezik is az uniós és a magyar jog alapján is közzétételi kötelezettség egyes dokumentumokra vagy annak adataira vonatkozóan, de az általános eset a kérelemre történő eljárás.

is a tájékoztatási folyamatban az esetlegesen elfogadandó tájékoztatáshoz való jog esetén. Bár a lojalitási klauzula

„A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

rendelkezései – tekintettel arra, hogy az EUSz. tartalmazza a „Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében.” kitélt is – látszólag alkalmasak lennének a tagállami kötelezettség megalapozására, az Európai Unió Bírósága korábbi értelmezésében az EUSz. 4. (volt 10.) cikkére nem lehet közvetlenül egyéni jogokat alapítani.³⁸⁸

Ha a tagállamokra egyelőre nem is vonatkozik ez a kötelezettség, az Európai Unió intézményei közül három már elismerte szükségességét. Az uniós polgárok (vagy bárki) tájékoztatáshoz hozzáféréshez fűződő joga garantálásakor azonban fontos azt is leszögezni, hogy ez a jog nem érvényesülhet az intézményekben dolgozó személyek szólásszabadságának korlátozása árán. A tisztességes és széles körű tájékoztatásnak része kell, hogy legyen a különböző, esetenként az Európai Unió számára nem pozitív vélemények közölhetősége is.

Az eddigiek alapján összefoglalásul kimondható, hogy a tisztességes és széles körű tájékoztatáshoz való hozzáférés joga egyelőre nem létezik az Európai Unió jogrendjének kötelező dokumentumaiban. Az új információs jog bevezethetősége több szempontból is kétséges: a jog tartalma és kötelezettjei sem definiálhatóak egyértelműen, ezen kívül a politikai akarat is hiányzik hozzá. Végül azt is érdemes megjegyezni, hogy az Unió fentiekben bemutatott széleskörű információs szolgáltatási tevékenysége értelmezhető úgy, mint ami kielégíti a tájékoztatással szemben támasztott igényeket. Az uniós polgárok érdektelensége, a megfelelő és rendelkezésre álló információ fel nem használása már nem róható fel az Európai Unió intézményeinek.

Mit mondhatunk el mindezek alapján az IKP eredményességéről? A vizsgált célkitűzések egyike sem valósul meg maradéktalanul: az EU ismertsége és népszerűsége alacsony

³⁸⁸ Osztovits A.: Közös rendelkezések. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. / ed. Osztovits A. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2011. pp. 25-84. p 36

szintű, az európai közszféra alig létezik, és az uniós információhoz való jog léte legalábbis kétséges. Ezeken a nagyobb léptékű IKP-célokon kívül is a negatív eredmények a jellemzőek: az uniós népszavazások eredménye egyre gyakrabban a „nem” szavazatok többsége (ezzel többször szerződésmódosításokat akadályozva meg, vagy halasztva el), az Európai Parlamenti választásokon egyre csökken a részvétel, a kommunikációs jogokkal élők többnyire az érdekeltségük miatt motiváltak szűk körére korlátozódnak.³⁸⁹ Mindez nem ad jó bizonyítványt az információs és kommunikációs politikáról.

Van azonban olyan nézet is, mely szerint meg kell különböztetni az IKP hatékonyságát a nemzeti szintű kommunikációs tevékenységek eredményességi kritériumaitól, ezek ugyanis nem tükrözik hűen az Unió szupranacionális kommunikációs valóságát, melyben az EU döntéshozatali mechanizmusába azokat a szereplőket kell elsősorban bekapcsolni, akik a nemzeti szinten megfelelő érdekeltséggel bírnak, és az egyes uniós politikák érinteni fogják őket. Ehhez képest a valamennyi uniós polgár megszólítása, a televíziós szereplések, a közismertség irreális cél, melyet nem lehet az EU kommunikációs politikája elé tűzni.³⁹⁰

³⁸⁹ Spanier, B.: Europe, anyone? The ”communication deficit” of the European Union revisited. Nomos, Baden-Baden, 2012. pp 145-147.

³⁹⁰ Spanier, B.: Europe, anyone? The ”communication deficit” of the European Union revisited. Nomos, Baden-Baden, 2012. pp 146.

7. Javaslatok a jövőre nézve – összegzés

Az Európai Unió információs és kommunikációs politikájának vizsgálata során hosszú utat jártunk be. A politikai kommunikáció hagyományaiból és a demokráciadeficit összetett kérdéséből kiindulva láttuk, hogy távolról sem létezik mindenki által elfogadott egységes demokrácia-kritériumrendszer, ugyanakkor mind a nemzetközi szervezetek, mind a modern államok működésébe beletartozik az információs szolgáltatás és esetenként a kommunikációs lehetőségek biztosítása: ezek viszont a demokratikus működés előfeltételeiként írhatóak le. Az Európai Unió információs és kommunikációs politikája így kettős alapon nyugszik: az „adminisztratív”, szükségképpeni információs szolgáltatáson és a demokratikus elveknek megfelelő szándékozott kommunikáción. Azt is láthattuk, hogy ez a kettősség mind az IKP dokumentumtárában, mind eszközeiben megfigyelhető, és bár párhuzamosan, egymás mellett létezik a két jelenség, Maastricht után egyértelműen megfigyelhető a demokrácia elveire fókuszáló kommunikáció erősödése – legalábbis az elmélet szintjén.

Az elméleti bevezetés után azt is észlelhettük, hogy sem az Európai Unió alapító szerződéseiben, sem másodlagos jogában, de még más kötelező jogforrásában sem találhatunk kifejezett jogalapot az információs és kommunikációs politika működtetéséhez, ugyanakkor ennek szükségességét – legalábbis az adminisztratív szinten – sem az integráció kezdeti éveiben, sem a Maastrichti Szerződés óta tartó, válságokkal tarka korban nem vonták kétségbe. A technológia fejlődésével párhuzamosan alakultak ki új információs és kommunikációs eszközök, az európai jog terén történt változások pedig szintén új lehetőségeket nyitottak meg a tagállamok állampolgárai, az uniós polgárok előtt arra, hogy az európai politikai színtereken hallassák hangjukat.

Láttuk azt is, hogy az információs és kommunikációs politika által elért eredmények meglehetősen kétségesek: az integráció támogatottsága viszonylag alacsony, az európai közszféra gyenge, az uniós polgárok tájékoztatáshoz jutását pedig több tényező is gátolja – nem utolsósorban a saját érdektelenségük. Ezeket összességükben szemlélve felmerülhet a kérdés, hogy mennyire reálisak az IKP stratégiai céljai, nem kellene-e azokat átértékelni, és az elérhető kategóriába sorolni. Lényeges annak tudatosítása is, hogy sem az információ sem a kommunikáció nem egyszeri cél elérését szolgálja, hanem folyamat, amelynek meg kell felelnie bizonyos kritériumoknak. Végül az információs és kommunikációs folyamat eredményességének vizsgálatakor érdemes lehet

különválasztani a politikai elitet, döntéshozókat és az uniós politikákkal közvetlenül érintettekét célzó és őket elérő, valamint az uniós polgárok teljességét megszólítani szándékozó tevékenységeket.

Nem létezik sem jogilag, sem a gyakorlatban egységes információs és kommunikációs politika: ez számos különböző szereplő más-más eszközöket bevető és egymástól független cselekvéseiből áll össze. Ez véleményem szerint természetes következménye annak, hogy az IKP szükségképpen kiegészítő tevékenység, nem önmagáért való, hanem az integráció és az egyes politikák céljait és sikerét szolgálja, a helyzeten nem kell feltétlenül változtatni. Szintén a „szétszórt” IKP mellett és a központosított ellen szól az, hogy a tájékoztatásnak és kommunikációnak rugalmasnak kell lennie, tudni kell a változó társadalmi vagy technológiai helyzetre reagálni. Ez pedig hatékonyabban tehető meg egyedi programokkal, mint egy valószínű hosszú tárgyalások után elfogadható kompromisszumos jogszabály alapján.

Rendkívül fontos lenne a tájékoztatásra és kommunikációra szánt költségvetési keret növelése, de legalábbis annak tudatosítása, hogy ez a tényező mennyire meghatározza annak hatékonyságát.

Érdemes lenne az információs és kommunikációs politikában felhasználni azt az összefüggést, hogy minél jobban ismeri valaki az európai integrációt és saját, abból származó jogait, annál inkább érzi magát európai polgárnak, azonosul az Unió céljaival. Az információs politikának ezért kulcsfontosságú eleme az oktatás támogatása, ami azt is lehetővé teszi, hogy az európai polgárok régebbi és újabb kommunikációs jogukat is gyakorolják.

Célszerű folytatni és fejleszteni azt a politikát, hogy az érdemi politikák kialakításánál már korai szakaszban figyelembe veszik a kommunikációs szempontokat.

Fontos a konzultációs folyamatok, különösen az interneten sokak számára elérhető megkérdések működtetése és minél szélesebb körű tudatosítása. Szintén rendkívüli szerepe lesz az első európai polgári kezdeményezések fogadtatásának és az intézmény kihasználtságáért tett lépéseknek.

Összességében az információs és kommunikációs politika folytatása szükséges, a Lisszaboni Szerződés által jelentősen átformált intézményi keretek közt, az uniós polgárokhoz lehető legközelebbi szinten cselekedve, és a mindenkori érdemi politikák támogatásaképpen.

Felhasznált irodalom

Szakirodalom

Altides, C.: Making EU politics public : how the EU institutions develop public communication. Baden-Baden : Nomos, 2009

Aylott, N: Lessons Learned, Lessons Forgotten: The Swedish Referendum on EMU of September 2003 = Government and Opposition 2005/4. pp 540-564

Az EU tájékoztató és tanácsadó szolgálatai. Luxembourg : Kiadóhivatal, 2009

<http://bookshop.europa.eu/hu/az-eu-t-j-koztat-s-tan-csad-szolg-latai-pbNA7809961/>

Barrett,G.: Is a Second Referendum Appropriate in Order to Allow Ireland to Ratify the Treaty of Lisbon? http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1263300
2010.07.30.

Beesley H.: Direct Elections to the European Parliament. In: Limits and problems of European integration. The Conference of May 30 - June 2, 1961. The Hague : M. Nijhoff, 1963. pp. 80-98

Blutman L.: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. Budapest : HVG-Orac, 2010.

Bogni, R.: The role of Eurobarometer surveys in the communication policy of the European Union = Studi sull'integrazione europea 2010/3 pp 653-671

Bossuat, G., Legendre, A.: The Commission's role in external relations In: The European Commission, 1958-72 – History and memories / ed. Dumoulin, M. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2007. pp 339-377

Boucher S.: If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union European Policy Institutes Network - EPIN, 2009. <http://www.ceps.eu/ceps/download/1679>

Boussaguet L.: Listening to Europe's citizens. An assessment of the first experiments in participation organised at EU level. Policy paper 27/10/2011. Notre Europe
http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/PolicyPaper44-Democracy-EN.pdf

Brüggemann, M.: Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der EU-Kommission. Wiesbaden: VS Verlag, 2008

Carbone, M.: From Paris to Dublin: Domestic Politics and the Treaty of Lisbon = Journal of Contemporary European Research 2009/1 pp 43-60

Carrubba C J.: The Electoral Connection in European Union Politics = Journal of Politics 2001/1, pp 141–158

Carta C.: The EEAS: One for All, or One Among Many?

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/ISN->

[Insights/Detail?lng=en&id=129522&contextid734=129522&contextid735=129521&tabid=129521](http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/ISN-Insights/Detail?lng=en&id=129522&contextid734=129522&contextid735=129521&tabid=129521)

Cini, M.: Malta Votes Twice for Europe: The Accession Referendum and General Election, March/April 2003 = South European Society and Politics 2003/3 pp 132-146

Corbett, R. Jacobs, F. Shackleton, M.: The European Parliament / London : Harper, 2011

Cull, N.J.: Public Diplomacy before Gullion : the Evolution of a Phrase. In: Routledge handbook of public diplomacy / ed. by Nancy Snow, Philip M. Taylor, New York, NY [etc.] : Routledge, 2009, pp. 19-23

Daccord, Y.: ICRC communication: Generating support. = International Review of the Red Cross, 2005/860 pp 693-705

Dahl, R.: Can international organisations be democratic? A sceptic's view. In: Democracy's edges / ed. Shapiro, I. Hacker-Cordon, C. Cambridge, Cambridge University Press, 1999. pp 19-36,

Dannreuther, R.: Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy = European Foreign Affairs Review 2006/2 pp. 181-201

de Beus, J.: The European Union and the public sphere: conceptual issues, political tensions, moral concerns, and empirical questions. In: The making of a European public sphere : media discourse and political contention / ed. Koopmans, R. Statham P. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2010 pp. 13-33

De Clercq, W: Reflection on information and communication policy of the European Community. Report by the Group of Experts chaired by Mr. Willy De Clercq, Member of the European Parliament. March 1993.

de Vreese, C. Boomgaarden, H. Banducci S. Semetko H.: Light at the End of the Tunnel: Towards a European Public Sphere? In: The legitimacy of the European Union after

enlargement / ed. Thomassen J. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2009 pp. 44-64

DeBardeleben, J., LeDuc, L.: New Members, Old Issues: The Problem of Voter Turnout in European Parliament Elections. In: Activating the citizen: Dilemmas of participation in Europe and Canada / ed. DeBardeleben, J., Pammett, J.H. New York ; Houndmills, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009. pp. 106-128

Decker F., Sonnicksen J: An alternative approach to European Union democratization : re-examining the direct election of the Commission President = Government and Opposition 2011/2 pp. 168-191

Dezső M. Tóth Z.: Választás és választási eljárás Budapest : Rejtjel, 2002 p 15-18.

Dezső, M., Vincze A.: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. Budapest : HVG-ORAC, 2006 p 21-25.

Dezső, M.: Népszavazás és népi kezdeményezés. In Alkotmánytan / ed. Kukorelli. Budapest : Osiris, 2007 pp 175-178 p. 177-180.

Dickinson, Q.: Communiquer l'Europe : mission impossible ? In: La communication sur l'Europe : regards croisés. Strasbourg : ENA, Centre des études européennes de Strasbourg, 2007. pp.: 45-51

Drinóczi T.: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában / Budapest : HVG-ORAC, 2010 p. 89-95.

Dumoulin, M.: What information policy? In: The European Commission, 1958-72 – History and memories / ed. Dumoulin, M. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2007. pp. 507-532

European Commission: Annual Management Report 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011

European Commission: Communication and Visibility Manual for EU External Actions. 2010

European Commission: Taking Europe to the world — 50 years of the European Commission's External Service. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004

- Fábián Gy. Fejes Zs. Kovács L. I.: Választások az Európai Parlamentbe, 1979-2009
Szeged : Pólay Elemér Alapítvány, 2010
- Fazekas J.: Az Európai Unió jogforrási rendszere és jogalkotási eljárásai a Lisszaboni Szerződés után = Miskolci Jogi Szemle 2011/különszám pp. 78-93
- Felföldi E.: Az EU-Szerződés 11. cikkének magyarázata. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. / ed. Osztovits A.
Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2011. pp. 100-111
- Ferrero-Waldner, B.: The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument = European Foreign Affairs Review, 2006/2 pp. 139-142
- Fowler B.: Hungary: Unpicking the Permissive Consensus. In: EU enlargement and referendums / ed. Szczerbiak A. Taggart P. London, Routledge, 2005 pp 68-95.
- Frusztrációk a parlamentek körül Európában : a parlamentek, a képviselők társadalmi és médiamegítélése : a 2008. április 25-ei nemzetközi konferencia jegyzőkönyve, tanulmányok, háttérelvezések / ed. Géczy J. A., Karsai J. Budapest : Országgyűlés Hivatala, 2010
- Gallagher, M: Ireland: the referendum as a conservative device? In: The referendum experience in Europe / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp 86-105
- Grád A. Weller M.: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve Budapest : HVG-ORAC, 2011.
- Gramberger, M. R.: Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996 : PR zur Legitimation von Integration? Baden-Baden : Nomos, 1997
- Gramberger, M R.; Lehmann, I.: UN und EU: Machtlos im Kreuzfeuer der Politik? Informationspolitik zweier internationaler Organisationen im Vergleich = Publizistik 1995/Juni. pp. 186-204.
- Guckelberger A.: Die Europäische Bürgerinitiative = Die Öffentliche Verwaltung 2010/18 pp. 745-754
- Habermas J.: Europe: the faltering project Cambridge ; Malden, MA : Polity Press, 2009
- Habermas J.: Time of transitions Cambridge : Polity Press, 2006.

- Halász Iván, Schweitzer Gábor: Szimbolika és közjog : az állami és nemzeti jelképek helye a magyar alkotmányos rendszerben Pozsony : Kalligram, 2010
- Haller, M.: European Integration as an elite process : The failure of dream? London ; New York : Routledge, 2008
- Hanley S.: A Nation of Sceptics? The Czech EU Accession Referendum of 13–14 June 2003 = West European Politics 2004/4 pp. 691 – 715
- Harkai A.: Az Európai Unió szimbólumai. In: Állami és nemzeti szimbólumok az Európai Unióban. Budapest : Europa Institut Budapest, 2005, pp 7-14.
- Harmsen, R.: Euroscepticism. In: Encyclopaedia of European elections / ed. Déloye Y. Bruter M. Basingstoke ; New York : Palgrave Macmillan, 2007. pp. 207-212.
- Henderson, K.: EU Accession and the New Slovak Consensus. In: EU enlargement and referendums / ed. Szczerbiak A. Taggart P. London, Routledge, 2005 pp. 96-114
- Hewstone, M.: Public opinion and public information campaigns: the value of Eurobarometer . In: Eurobarometer: the dynamics of European public opinion : essays in honour of Jacques-René Rabier / ed. Reif, K., Inglehart, R. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1991 pp 81-100
- Hierlemann D.: Du bist Brüssel: die Europäische Bürgerinitiative = Internationale Politik 2010/6 pp 70-73
- Hix S.: What's wrong with the European Union and how to fix it. Cambridge : Polity Press, 2008
- Hobolt, S.B.: Europe in question : referendums on European integration. Oxford, Oxford University Press, 2009
- Hollihan, J. P.: The Federal Election Campaign Act Amendments of 1974: The Constitutionality of Limiting Political Advertising by the Non-Candidate = Florida State University Law Review, 1975/ 2 pp. 266-289
- Hoppmann, T.K.: Citizen perceptions of the European Union : The impact of the EU web site. Amherst, New York : Cambria Press, 2010
- Horváth Z., Tar G.: Az Európai Parlament. Budapest : Magyar Országgyűlés, 2004
- Hummer W.: From 'Interinstitutional Agreements' to 'Interinstitutional Agencies/Offices'? = European Law Journal, 2007/1, pp. 47-74.

Hurrelmann, A.: European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution = *European Law Journal* 2007/3, May, pp 343–359

Information, communication, openness. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1994

Inglehart R., Rabier J-R., Reif K.: The evolution of public attitudes toward European integration : 1970-1986 = In: *Revue d'intégration européenne* 1987/2-3, pp. 135-155.

Inglehart, R., Reif, K.: Analyzing trends in West European opinion: the role of the Eurobarometer surveys. In: *Eurobarometer: the dynamics of European public opinion : essays in honour of Jacques-René Rabier* / ed. Reif, K., Inglehart, R. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1991 pp 1-26

Joana J., Smith A.: The politics of collegiality: the non-portfolio dimension In: *Politics and the European Commission : Actors, interdependence, legitimacy* / ed. Smith A. London ; New York : Routledge, 2004 pp 30-46

Junker, T.: Un instrument peu connu de communication internationale : le programme de visiteurs de la Communauté européenne (ECVP) = *Revue du marché commun et de l'union européenne* 1994/ Avril. pp. 267-272.

Kaid, L. L.: Introduction and Overview of the Field. In: *Handbook of political communication research* / ed. by Lynda Lee Kaid Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers, 2004 pp xiii-xviii

Kaiser, W.: Austria in the European Union = *Journal of Common Market Studies* 1995/3 pp. 411-425.

Kantner C.: *Kein modernes Babel. Kommunikative Voraussetzungen europäischer Öffentlichkeit.* VS, Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden. 2004

Kaufmann B., Pichler J.W.: The European Citizens' Initiative – a New Era of Transnational, Participative Democracy. In: *The European Citizens' Initiative - into new democratic territory* / ed. Kaufmann B., Pichler J.W. Wien, Graz, BWV, 2010. pp. 25-28

Kearney, M. G.: *The Prohibition of Propaganda for War in International Law.* Oxford, Oxford University Press, 2007

Kees, A., Wessels, B.: Electoral turnout. In: The European voter. A comparative study of modern democracies / ed. Thomassen, J. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2005. pp 64-83

Kentmen, C.: Why do People Abstain from the European Parliament Elections? An Empirical Test of Second Order Theory, 1979-1999. Saarbrücken VDM Verlag Dr. Müller, 2008.

Kille, K. J., Scully, R. M.: Executive Heads and the Role of Intergovernmental Organizations: Expansionist Leadership in the United Nations and the European Union = Political Psychology, 2003/1 pp. 175-198.

Koller B.: Az európai unió állampolgárok kötelességei = Acta humana: emberi jogi közlemények 2003/4 pp. 59-78.

Komanovics A.: Információszabadság az Európai Unióban Budapest ; Pécs : Dialóg Campus : PTE ÁJK, 2009

Kostakopoulou, D.: The evolution of European Union citizenship = European Political Science 2008/7 pp. 285– 295

Kosztolni I.: Az Európai Unió jelképei. In: Kultúra és az Európai Unió : tanulmánykötet / ed. Zongor A. Budapest : KultúrPont Iroda, 2005 pp. 172-187

Kozinski, A. Johnson, R.: Of Cameras and Courtrooms = Fordham Intellectual Property, Media & Entertainment Law Journal 2010/4 pp. 1107-1134

Krasovec A. Lajh, D.: The Slovenian EU Accession Referendum: A Cat-and-Mouse Game. In: EU enlargement and referendums / ed. Szczerbiak A. Taggart P. London, Routledge. pp. 47-67

Ladó M. Tóth F.: A konzultáció és intézményei az Európai Unióban, tagállamaiban és Magyarországon Budapest : OFA Foglalkoztatási Elősegítő Közhasznú Társaság, 2002

Leleu C.: The French referendum of April 23, 1972 = European Journal of Political Research 1976/1 pp 25-46

Lenaerts K, Van Nuffel P.: Constitutional law of the European Union. London : Sweet & Maxwell : Thomson Reuters, 2011

Levrat, N.: L'initiative citoyenne européenne : une réponse au déficit démocratique ? = Cahiers de droit européen 2011/1, pp. 53-101

- Lewis-Beck M. S. Morey D. S.: The French “Petit Oui”: The Maastricht Treaty and the French Voting Agenda = *Journal of Interdisciplinary History* 2007/1 pp 65–87
- Lindberg, L. N., Scheingold, S. A.: *Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall 1970
- Lynch, D: *Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU?* EPC Working Paper No. 21. November 2005
http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/16968/ipublicationdocument_singledocument/d3dab3a4-f702-40d2-a5d9-9995026d69fa/en/EPC_WP_21.pdf
- Majone, G: Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards = *European Law Journal* 1998/4 pp. 5–28
- Mazzoleni, G.: *Politikai kommunikáció*. Budapest : Osiris, 2006
- McLaren, L. M.: Public opinion and the EU. In: *European Union politics* / ed. Cini M, Borragán N. New York : Oxford University Press, 2010 pp. 390-404
- Meijers, C.C.: The Public Relations Story Behind the European Common Market = *Journalism & Mass Communication Quarterly* 1965/3 pp. 397-402
- Mendes J.: *Participation in EU rulemaking : a rights-based approach*. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2011
- Mény, Y.: Can Europe be democratic? Is it feasible? Is it necessary? Is the present situation sustainable? = *Fordham international law journal* 2011/5 pp. 1287-1303
- Merkovity, N.: *Politikai kommunikáció és politikai marketing*. Egy politológiai alrendszer továbbgondolása = *Politikatudományi Szemle* 2008/4. pp. 77–100.
- Mihályffy Zs.: *Politikai kampánykommunikáció elméletben és gyakorlatban*. Budapest : L'Harmattan K., 2009.
- Mikkel E., Pridham G.: Clinching the ‘Return to Europe’: The Referendums on EU Accession in Estonia and Latvia = *West European Politics* 2004/4 pp. 716 – 748
- Mission Letter from José Manuel Barroso to Viviane Reding. Brussels, 27 November 2009. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/reding_justice_en.pdf
- Mittag, J.: Im Zeichen der Negativspirale des Desinteresses? Die Europawahlen 2004 und 2009. In: *30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979-2009)* :

Europawahlen und EP in der Analyse / ed. Jürgen Mittag. Baden-Baden : Nomos, 2011. pp. 231-246

Mittag, J. Hülsken, C.: Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament = Integration 2009/2 pp. 105-122

Mohay Á.: Az EUM-Szerződés 223-234. cikkeinek magyarázata: Az Európai Parlament. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3. / ed. Osztovits A. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2011. pp. 2705-2792

Moravcsik, A.: In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing the Legitimacy of the European Union = Journal of Common Market Studies 2002/4 pp. 603–634

Morel L.: France: towards a less controversial use of the referendum? In: The referendum experience in Europe / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp. 66-85

Mross, O.: Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsprozess in der Europäischen Union: Ein Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation? Berlin : Duncker & Humblot GmbH, 2010 p. 147-148

Murray F.: The EU and member state territories : The special relationship under community law. London, Thomson, Sweet & Maxwell, 2004.

O' Brennan, J.: EU-Déjà vu - Ireland's No to Lisbon = Federalist Debate: Papers for Federalists 2008/3 pp. 5-11

Osztovits A.: Közös rendelkezések. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. / ed. Osztovits A. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2011. pp. 25-84.

Overy, P.: European information. A guide to official sources. Manchester : European Information Association, 2005.

Petrétei, J.: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest, Pécs : Dialóg Campus, 2009

Piris J-C.: The Lisbon Treaty : A legal and political analysis Cambridge : Cambridge University Press, 2010

Preuß, U. K.: Problems of a Concept of European Citizenship. European Law Journal, 1995/1 pp. 267–281

- Rabier, J-R.: L'information des Européens et l'intégration de l'Europe. Bruxelles : Université libre de Bruxelles, 1965
- Rambøll Management in association with Matrix and Euréval: Evaluation of the Plan D / Debate Europe citizen consultation projects Final Report Version 1.4 September 2009. Evaluation for the European Commission DG COMM
- Reif, K. Schmitt, H: Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results = European Journal of Political Research 1980/1 pp. 3-44 p
- Risse T.: A community of Europeans? transnational identities and public spheres. Ithaca: Cornell University Press, 2010
- Rogahn, M.. Chaban, N. Bain, J. Stats, K.: A Mediator on the World Stage? – How the EU's Commitment in Foreign Affairs is Portrayed in New Zealand and Australian Media = European Law Journal 2006/5 pp. 680-706
- Rogers, E. M.: Theoretical Diversity in Political Communication In: Handbook of political communication research / ed. by Lynda Lee Kaid Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers, 2004 pp. 3-16
- Rothstein, H.S.: Strategy and psychological operations. In: Information Strategy and Warfare: A Guide to Theory and Practice ed. by Arquilla, J; Borer D.A. New York, Routledge 2007 pp. 160-186
- Roy, S.: Europa kommunizieren. Saarbrücken: VDM Verlag, 2008.
- Ruln,O.: Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues In: The referendum experience in Europe / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp. 171-184
- Schiller, H. I.: Transnational Media and National Development In: National sovereignty and international communication / ed. by Kaarle Nordenstreng and Herbert I. Schiller. Norwood, N.J : Ablex, 1979 pp 30-41
- Schmitt, H.: Second-order elections to the European Parliament: is e-voting the solution? In: The European Union and e-voting : addressing the European Parliament's internet voting challenge / ed. Trechsel, Alexander H., Mendez, Fernando. London ; New York, N.Y. : Routledge, 2005. pp. 91-107

- Senden, L.: *Soft Law in European Community Law*. Hart: Oxford, 2004
- Shore, C.: *Whither European Citizenship?: Eros and Civilization Revisited* = *European Journal of Social Theory* 2004/7. pp 27-44
- Sieberson, S. C.: *The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit* = *Columbia Journal of European Law* 2008/3 pp 445-465
- Sloat A.: *Governance in the Making: The Future of the EU's (Thought) Experiment*. In: *Governance in Europe. The Role of Interest Groups*. / (eds.) Warntjen, A. Wonka, A. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2004
http://www.utwente.nl/mb/polmt/staff/Warntjen/warntjen_wonka_governance_in_e.pdf#page=62
- Sonntag, A.: *False expectations. The counter-productive side effects of the EU's uses of political symbols*, in: S. Lucarelli, F. Cerutti and V. Schmidt (eds.), *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*, London/New York: Routledge, 2011 pp. 115-130.
- Spanier, B.: *Europe, anyone? The "communication deficit" of the European Union revisited*. Nomos, Baden-Baden, 2012
- Statham P.: *What kind of europeanized public politics?* In: *The making of a European public sphere : media discourse and political contention* / ed. Koopmans, R. Statham P. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2010 pp. 277-306
- Steed, M.: *The European Parliament: the significance of a direct election*. In: *The new politics of European integration* / ed. Ionescu, G. London : Macmillan & Co. ; Basingstoke : Saint Martin's Press, 1972. pp 138-152
- Suksi, M.: *Finland: the referendum as a dormant feature* In: *The referendum experience in Europe* / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp. 52-65
- Svensson P.: *Denmark: the referendum as minority protection*. In: *The referendum experience in Europe* / ed. Gallagher M., Uleri P.V. London, Macmillan, 1996 pp. 33-51
- Szalayné Sándor E.: *A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság*. In: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2.* / ed. Osztovits A. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2011. pp. 989-1043.

Szalayné Sándor E.: Az Európai Unió közjogi alapjai. Budapest ; Pécs : Dialóg Campus, 2003.

Szczerbiak, A.: History trumps government unpopularity: The June 2003 Polish EU Accession In: EU enlargement and referendums / ed. Szczerbiak A. Taggart P. London, Routledge, 2005 pp 115-136

Szondi, Gy.: Communicating with the World: An Interdisciplinary Approach to European Union Public Diplomacy In: Public communication in the European Union : history, perspectives and challenges / ed. Valentini C. Nesti, G. Newcastle upon Tyne : Cambridge Scholars, 2010. pp 335-362

Szuly K.: Közvéleménykutatások az Európai Unióban. In: Média és integráció, a média szerepe az Európai Unió értékeinek közvetítésében / szerk. Szekeres Ildikó és Kruzsliz Péter. Szeged : Klebelsberg Kuno Egyetemi Kiadó, 2006 pp. 43-52

Taggart P., Szczerbiak A.: Opposing Europe? The politics of Euroscepticism in Europe. In: Opposing Europe? : the comparative party politics of Euroscepticism 1 / ed. Szczerbiak A. Taggart P., Oxford : Oxford University Press, 2008. pp. 1-15

Taggart P., Szczerbiak A.: Opposing Europe? Three patterns of party competition over Europe. In: Opposing Europe? : the comparative party politics of Euroscepticism 1. / edit ed. Szczerbiak A. Taggart P., Oxford : Oxford University Press, 2008. pp 348-363.

Tar G.: Útmutató az Európai Unió hivatalos dokumentumaihoz. Budapest : Országgyűlési Könyvtár, 2005.

Taylor, F.M.: Global communications, international affairs and the media since 1945 London [etc.] : Routledge, 1997

The European public sphere and the media : Europe in crisis / ed. Anna Triandafyllidou, Ruth Wodak, Michal Krzyzanowski. New York ; Houndmills, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009

Tomuschat C.: Guest Editorial. Calling Europe by Phone = Common Market Law Review 2010/1 pp. 3-7

Upton R.: Information for the European citizen. Brussels : ECAS, 2003 p. 19.
http://ec.europa.eu/governance/contrib_ecas_info_en.pdf

van der Eijk, C. Schmitt, H.: Legitimacy and Electoral Abstention in European Parliament Elections. In: The legitimacy of the European Union after enlargement / ed. Thomassen, J. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2009 pp. 208-224

van Gerven, W.: Some suppositions, propositions, tests and observations in light of the fate of the European Constitution . In: European constitutionalism beyond Lisbon / Jan Wouters, Luc Verhey, Philipp Kiiver (eds.). Antwerpen : Intersentia, 2009. pp 147-183

Wüstenhagen, A.: Die Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen. In: Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen / hrsg. von Helmut Volger. München : Oldenbourg, 2007. pp 331-361

Az Európai Bizottság közleményei és előkészítő dokumentumai

C(2003)4446

C(2004)1564

C(2004)1725

C(2004)2869

C(2004)4841

C(2006) 329

COM (1963) 242

COM (1977) 114

COM (1977) 452

COM (1977) 600

COM (1979) 64

COM (1979) 701

COM (1981) 116

COM (1982) 3

COM (1986) 227

COM (1988) 331

COM (1992) 297

COM (1993) 191
COM (1993) 258
COM (1997) 731
COM (1998) 39
COM (2000) 57
COM (2000) 200
COM (2000) 421
COM (2000) 827
COM (2001) 178
COM (2001) 428
COM (2001) 561
COM (2002) 277
COM (2006) 194
COM (2007) 568
COM (2007) 569
COM (2009) 200
COM (2009) 622
COM (2010) 119
COM (2010) 602
COM (2010) 603
COM (2010) 605
COM (2011) 162
COM (2011) 489
COM (2000) 843
COM (2001) 354
COM (2002) 350

COM (2002) 704

COM (2004) 196

COM (2005) 116

COM (2005) 494

COM (2006) 35

COM (2006) 194

COM (2006) 211

COM (2006) 212

COM (2006) 278

COM (2006) 689

COM (2006) 790

COM (2007) 846

COM (2008) 158

COM (2010) 605

D (2000) Communication by the President to the Commission in agreement with Vice-President Neil Kinnock and Mr. Erkki Liikanen: Towards the e-Commission. EUROPA 2nd generation http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/e2g_en.pdf

D (2010) 1036

<http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/D1036%20J%20M%20Barroso.pdf>

SEC (1968) 1394

SEC (1969) 2697

SEC (1970) 378, SEC (1970) 378/2

SEC (1971) 4483

SEC (1973) 4660

SEC (1975) 1084

SEC (1975) 200

SEC (1975) 4250

SEC (1976) 4293
SEC (1977) 4389
SEC (1978) 1681 1. rész
SEC (1978) 1681 1. rész
SEC (1978) 1681 2. rész
SEC (1988) 652
SEC (1989) 103
SEC (1989) 367
SEC (1989) 662
SEC (1989) 662
SEC (1990) 1552
SEC (1990) 1646
SEC (1990) 1646
SEC (1990) 418
SEC (1990) 649
SEC (1991) 1010
SEC (1991) 1969
SEC (1991) 320
SEC (1993) 1246
SEC (1993) 1248
SEC (1993) 1662
SEC (1993) 1913
SEC (1993) 916
SEC (1994) 114
SEC (1994) 415
SEC (1994) 488

SEC (1994) 551
SEC (1994) 80
SEC (1994) 82
SEC (2000) 737
SEC (2002) 744/3
SEC (2003) 109
SEC (2003) 1267
SEC (2003) 792
SEC (2004) 1580
SEC (2006) 1553
SEC (2007) 1265
SEC (2007)1742
SEC (2010) 370
SEC (2011) 996
SEC(1985) 872?
SEC(1994) 82
SEC(2005) 1521
SEC(2005) 985
SEC(2007)912/8
SEC(2008)506/2

Az Európai Bizottság intézményi kommunikációról szóló nyilatkozata (Corporate Communication Statement of the European Commission) Brüsszel, 2009. március 11.

Az Európai Parlament állásfoglalásai és jelentései

2005/2146(INI))
2006/2087(INI)
2008/2067(INI)

2008/2224(INI)

EP Dok. 103, 1962.

EP Dok. 106/74, 1974

EP Dok. 1-1013/81, 1982 és HL 1982 C 87 p 110-112.

EP Dok. 1-1058/82, 1983 és HL 1983 C 68 p 108-112.

EP Dok. 1-596/80, 1980

EP Dok. 1-773/82, 1977

EP Dok. 2-1264/84, 1985; EP Dok. 2-599/85, 1985; EP Dok. B 2-737/85, 1985; EP Dok. B 2-38/86, 1986

EP Dok. 246/71, 1972

EP Dok. 45/75, 1975

EP Dok. 526/76, 1977 és HL 1977 C 57 p 29-30.

EP Dok. 93/77, 1977 és HL 1977 C 133 p 35-36.

EP Dok. 99, 1960.

EP Dok. A 2-111/86, 1986

EP Dok. A2-0296/88, 1988

EP Dok. A3-0238/93, 1993

EP Dok. A4-0115/98, 1998

EP Dok. A5-0051/2002

EP Dok. A5-0053/2003

EP Dok. A6-0111/2005

HL 1957 p 104-105.

HL 1960 p 1510-1511.

HL 1962 p 2862.

HL 1972 C 19 p 31-33.

HL 1974 C 76 p 26-28.

HL 1975 C 128 p 12-13.

HL 1981 C 28 p 73-81.

HL 1987 C 7 p 111-114.

HL 1989 C 47 p 142-144.

HL 1993 C 268 p 192-196.

HL 1998 C 167 p 181-230.

HL 2003 CE 47 p 89-0400

HL 2004 CE 64 p. 393-591

HL 2006 CE 92 p. 302-403

Jelentéstervezet Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, 1976. szeptember 20-i okmány módosítására irányuló javaslatról (2009/2134(INI))

P7_TA(2010)0307

Más intézményi dokumentumok, jogszabályok

11th General Report on the Activities of the European Communities, 1977. 33.

14930/09 Az elnökség jelentése az Európai Tanácsnak az európai külügyi szolgálatról
Brüsszel, 2009. október 23.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/09/st14/st14930.hu09.pdf>

2010/427/EU A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról Hivatalos Lap L 201 , 03/08/2010 o. 30-40

2011/C 169/01 HL C 169., 2011.6.9., 1-5. o.

Az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről szóló, 1999. december 13-i 1999/93/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

A Tanács határozata (2007. április 19.) az "Alapvető jogok és jogérvényesülés" általános program keretében a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó "Alapvető jogok és polgárság" egyedi program létrehozásáról (2007/252/IB), HL L 110 , 27/04/2007 o. 0033- 0039

A Tanács határozata (2002. június 25., illetve szeptember 23.) a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról

Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage HL L 278., 1976. 5-11.

Az Európai Parlament és a Tanács 1904/2006/EK határozata (2006. december 12.) a 2007–2013-as időszakra az aktív európai polgárságot támogató Európa a polgárokért című program létrehozásáról HL L 378., 2006.12.27., 32-40. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 1904/2006/EK határozata (2006. december 12.) a 2007–2013-as időszakra az aktív európai polgárságot támogató Európa a polgárokért című program létrehozásáról HL L 378., 2006.12.27., 32-40. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete (2003. november 4.) az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól HL L 297., 2003.11.15., 1-4. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről HL 2011 L 65

Az Európai Parlament és a Tanács 733/2002/EK rendelete (2002. április 22.) az .eu felső szintű domain bevezetéséről HL L 113., 2002.4.30., 1-5. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 733/2002/EK rendelete (2002. április 22.) az a.eu felső szintű domain bevezetéséről HL L 113., 2002.4.30., 1-5. o.

Az Európai Tanács brüsszeli ülése 2006. június 15–16. Elnökségi következtetések

Decision No 1904/2006/EC establishing for the period 2007 to 2013 the programme Europe for Citizens to promote active European citizenship

Future steps in the period of reflection (European Council of 15-16 June 2006)

Opinion of the Committee of the Regions on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate and the White paper on a European communication policy 22.9.2006 HL C 229 p. 67

Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate’
17.3.2006 HL C 65 p. 92

Partnerség az Európáról szóló kommunikációért (2009/C 13/02) HL C 013 , 20/01/2009
p 3-4

SC/027 Brussels, 6 July 2006 Opinion of the European Economic and Social Committee on the White Paper on a European communication policy

Eurobarometer felmérések

Eurobarometer 73 Spring

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_en.pdf

Eurobarometer 75 Spring

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_en.htm

Eurobarometer 75. Spring

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_en.pdf

Flash Eurobarometer 189a EU Communication and the citizens. General Public Survey 2006

Flash Eurobarometer 189b EU Communication and the citizens. Decision Makers 2006

Honlapok

<http://blogs.ec.europa.eu/>

<http://bookshop.europa.eu/>

<http://business.timesonline.co.uk/tol/business/markets/europe/article5050240.ece>

http://ec.europa.eu/chat/index_en.htm

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

http://ec.europa.eu/communication_white_paper/charter_code/index_en.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/cash/symbol/index_en.htm

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

<http://ec.europa.eu/yourvoice/>

http://ec.europa.eu/yourvoice/index_hu.htm

http://europa.eu/abc/symbols/anthem/index_hu.htm

<http://europa.eu/debateeurope/>

http://europa.eu/documentation/order-publications/databases-subject/index_hu.htm

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/959&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=hu>

<http://grotius.hu/publ/displ.asp?id=MJWHVT>

<http://publications.europa.eu/>

<http://www.consilium.europa.eu/policies/foreign-policy/eu-special-representatives.aspx?lang=en>

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=221&lang=en&mode=g>

<http://www.eubusiness.com/news-eu/1238178722.13>

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/default_en.htm

http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?id=74&ftuId=FTU_4.17.7.html&language=en

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/nearYou/completeList.do?language=EN>

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=HU&id=49>

<http://www.europarl.europa.eu/visiting/en/parlamentarium.html>

http://www.kulturpont.hu/content.php?hle_id=9612&ref=lista

http://www.kulturpont.hu/content.php?hle_id=9617

<http://www.pepsico.com/PressRelease/PepsiCo-Announces-Strategic-Investments-to-Drive-Growth02092012.html>

<http://www.radio.cz/en/article/64232>

<http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epernbreflith.pdf> 2010.07.30.

http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epern-rb_netherlands_2005.pdf





























http://www.thefederalist.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=411%3Ail-primo-referendum-per-la-costituente-europea&Itemid=1&lang=en

<http://www.uni.lu/content/download/8356/135703/file/referendum.pdf>

<http://www.youtube.com/eutube>

Mellékletek

Részvételi arányok az Európai Parlamenti választásokon, 1979-2009, %

		1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009
	BE	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39
	DK	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54
	DE	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.3
	IE	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64
	FR	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63
	IT	85.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05
	LU	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.75
	NL	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75
	UK	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7
	EL		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61
	ES				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.9
	PT				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.78
	SE							41.63		38.84	37.85		45.53
	AT								67.73	49.4	42.43		45.97
	FI								57.6	30.14	39.43		40.3
	CZ										28.3		28.2
	EE										26.83		43.9
	CY										72.5		59.4
	LT										48.38		20.98
	LV										41.34		53.7
	HU										38.5		36.31
	MT										82.39		78.79
	PL										20.87		24.53
	SI										28.35		28.33
	SK										16.97		19.64
	BG											29.22	38.99
	RO											29.47	27.67
	EU teljes	61.99		58.98		58.41	56.67			49.51	45.47		43