

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

dr. Karoliny Eszter
Az Európai Unió információs és kommunikációs politikája

A doktori értekezés tézisei

Témavezető
dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet
habilitált egyetemi docens

Pécs, 2012

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. Számptalan 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 tárgyat. 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 az IKP hátterének, a nemzetközi szintű politikai kommunikációnak (propaganda, tájékoztatás) bemutatását, de itt vizsgálom meg az európai információs és kommunikációs politikára talán legnagyobb hatással levő jelenséget is: 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 információszoigáltató 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 EUt 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 euroszepticismus 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.

2. Politikai kommunikáció és PR a nemzetközi szervezetek és az állam szintjén

Az államok és a nemzetközi szervezetek hagyományos és újszerű kommunikációs és tájékoztatási tevékenységét leíró fejezet a későbbiekben készül el. A cél annak bemutatása, hogy milyen politikai kommunikációs eszközöket használnak a nemzetközi élet (elsősorban nem gazdasági) szereplői az európai integráció kezdetétől napjainkig: milyen minta volt az Európai Szén- és Acélközösség előtt megalakulásakor és milyen versenytársai vannak ma az Európai Uniónak.

3. Az EUs demokráciadeficit – európai identitás?

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 van¹). 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

¹ Haller, M.: European Integration as an elite process : The failure of dream? London ; New York : Routledge, 2008

Közösségek hallgatólagos elfogadását – nevezte el a szakirodalom megengedő konszenzusnak,² és a 80-as évekig ezt tartja a legitim működés egyik fő faktorának.³

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

Az észlelt demokráciadeficit – az információs és kommunikációs politikára vonatkozó tanulságok

A demokráciadeficittel kapcsolatos elméletek összefoglalásából kitűnik, hogy sem az intézményi, sem az identitásbeli deficittel kapcsolatban nincs a szakirodalomban egyetértés. Az 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 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 felmérés⁴ 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.

4. Az Európai Unió intézményeinek információszoigáltató tevékenysége

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, szövívőt 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.

Dokumentumok, joganyagok a politikával kapcsolatban

Az információs és kommunikációs politika a szerződésekben

² 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

³ Carrubba C J.: The Electoral Connection in European Union Politics = Journal of Politics 2001/1, pp 141–158 p. 141.

⁴ Eurobarometer 73 Spring http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_en.pdf

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 folytató. 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.

Tágabb értelemben véve az IKP-t ugyanakkor természetesen találunk a – módosított – alapító szerződésekben az információs és kommunikációs politika céljaival egybecsengő rendelkezéseket (Az Unió demokratikus működése, Az Európai Parlament, Az Európai Tanács elnöke, Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és az európai külügyi szolgálat, Transzparencia, Uniós polgárság, Az Alapjogi Charta – emberi és polgári jogok, Az Unió jelképei). Ezen a téren sok változást hozott a Lisszaboni Szerződés is.

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 érdekképviselőségéért 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 legtöbbször 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. Dolgozatomban ebben a fejezetében így főleg a Bizottsági és Parlamenti, az IKP-t érintő dokumentumok tárgyalására kerül sor.

Az információs és kommunikációs politika jelenlegi alapja – a 2009-ben elfogadott közös nyilatkozat (Bizottság – Parlament – Tanács)

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 „nemmél”) később elfogadott

végleges szöveg⁵ 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.

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.”

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 felelősséget a Bizottság kommunikációjáért az utóbbi kategóriába soroltan, a Bizottság elnökével megosztva viselve.⁶

⁵ Partnerség az Európáról szóló kommunikációért (2009/C 13/02) HL C 013 , 20/01/2009 p 0003 - 0004

⁶ 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

Akár a kommunikációért felelős biztos portfóliójának jelentősen nagyobb mérete, akár amiatt, hogy az előző Bizottság a kommunikációs politikát több politikai és végül egy jogi erejű 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.

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

A Maastrichti Szerződés elfogadását kísérő népszavazási kudarcokkal az IKP jelentősen megváltozott, és a mai napig tartó, második kommunikációs korszak szabályai szerint működött tovább. 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.

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 ismertett 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, 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 a cél elérésének reménytelenségét, legalábbis annyiban, hogy az üzenet továbbítására képes multiplikátorokat jelölni 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 kevéssé 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. Mindemellert 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 kibocsátott 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 bocsát 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 tartalmazzanak 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. Az állásfoglalás lehet jogalkotói, nem jogalkotói, saját kezdeményezésű vagy költségvetési.

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 megvitatott politikát. Célja tehát kettős: további párbeszédnek szolgálnak 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.

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, 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, 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: 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). 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 meglevő szövegből mindenesetre a politikai szándéknyilatkozat tételének és nem a jogi elkötelezettség megállapításának szándéka tűnik ki.

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.

5. Eszközök, módok, módszerek. Működésük, felhasználásuk

Költségvetési háttér

Az IKP költségvetési háttérét a dolgozat csak érintőlegesen vizsgálja, fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az uniós polgárok eléréséhez szükséges összeg nem áll a politika végrehajtóinak rendelkezésére – a felhasználható források pedig aránytalanul kicsik a feladathoz képest.

Klasszikus információs és kommunikációs eszközök

Az Európai Unió és előtte a Közösségek a politikai kommunikáció ismert eszközeit használták és használják a mindennapokban: médiakapcsolatok, információs hálózatok, a nyilvánossághoz eljuttatott kiadványok, az internet, beleértve a web 2.0-es eszközöket, valamint a közvélemény-kutatások (Eurobarometer) egyaránt szerepet kapnak az uniós polgárok tájékoztatásában.

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 – többkevesebb 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 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.

Népszavazások

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.⁷

Mindemellett a legtöbb európai állam alkotmánya vagy politikai hagyományai lehetőséget adnak arra, hogy egyes kérdéseket közvetlenül a választópolgárok és ne képviselők döntsenek el. A közvetlen demokrácia formái és céljai sokfélék: a helyi, állami és országos népszavazások mellett megtalálhatók a népi kezdeményezés, a 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.⁸

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

⁷ Petrétai, J.: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest, Pécs : Dialóg Campus, 2009 p. 206.

⁸ Dezső, M.: Népszavazás és népi kezdeményezés. In Alkotmánytan / ed. Kukorelli. Budapest : Osiris, 2007 pp 175-178 p. 177-180.

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 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).

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 (Horvátország, 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.⁹ Horvátország esetében politikai kérdésként merült fel a külföldön élő horvát állampolgárok szavazati joga.

Természetesen a csatlakozási szerződések ratifikációjával kapcsolatban a jelenlegi tagállamoknak is lehetőségük van azok népszavazáson történő megerősítésére: fentebb

⁹ <http://www.eubusiness.com/news-eu/1238178722.13> 2010.07.30.

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 unióval kapcsolatban is egyre erősödik a polgárság közömbös vagy negatív hozzáállása több tagállamban. 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.

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.¹⁰ 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,¹¹ de az EP-választásokon hatványozottan érvényesül: ez a választójoggal rendelkezők közül a valóban szavazók arányának folyamatos csökkenése az 1979-es, első választások óta.

¹⁰ Dezső, M., Vincze A.: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. Budapest : HVG-ORAC, 2006 p 21-25.

¹¹ lásd pl. Frusztrációk a parlamentek körül Európában : a parlamentek, a képviselők társadalmi és médiamegítélése : a 2008. április 25-ei nemzetközi konferencia jegyzőkönyve, tanulmányok, háttérelmzések / ed. Géczi J. A., Karsai J. Budapest : Országgyűlés Hivatala, 2010

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
2009 - EU27	43

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 nemzetiek, mint európaiak, a Parlamentről szóló média hírek pedig még mindig gyérek.”¹²

Az európai választójog sajátosságai

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.

Csökkenő részvétel, érdektelenség – másodrendű nemzeti választások?

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.¹³ 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”

¹² Jelentéstervezet Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, 1976. szeptember 20-i okmány módosítására irányuló javaslatról (2009/2134(INI))

¹³ 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

jellege minden más változás ellenére megmaradt az elmúlt 30 évben is,¹⁴ bár egyes kutatások kimutatják a nemzeti kérdésektől eltérő, európai szempontok megjelenését a választásokon.¹⁵

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” 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.¹⁶ 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.¹⁷

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 olyan, 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.¹⁸

Európai politikai pártok

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.¹⁹ 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

¹⁴ Mittag, J. Hülsken, C.: Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament = Integration 2009/2 pp. 105-122 p. 6.

¹⁵ 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

¹⁶ 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

¹⁷ 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

¹⁸ 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

¹⁹ Fábrián Gy. Fejes Zs. Kovács L. I.: Választások az Európai Parlamentbe, 1979-2009 Szeged : Pólay Elemér Alapítvány, 2010. p. 325.

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.

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.²⁰

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 állam²¹ 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 Konvent érdekesnek 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 Könyv²² 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

²⁰ COM(97) 731, COM(2000) 843, COM(2006)790, COM(2007) 846, COM(2010) 605

²¹ pl. Ausztria, Olaszország, Spanyolország, Lengyelország

²² COM (2009) 622

szervezőkkel szemben támasztott követelmények, a Bizottság kötelezettségei a benyújtott polgári kezdeményezéssel kapcsolatban, valamint az azonos témájú kezdeményezések megengedhetősége.

A konzultáció és a meghallgatás eredményei²³ alapján nyújtotta be a Bizottság 2010. március 31.-én javaslatát²⁴ az Európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletről, melyet az Európai Parlament és a Tanács majdnem egy évvel később, 2011. február 16.-án fogadott²⁵ 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 lehet európai polgári kezdeményezést indítani.

Az információs és kommunikációs politika szemüvegén keresztül vizsgálva az intézményt, szintén pozitív következtetéseket vonhatunk le. Az EU jogrendjében rendelkezésre álló új, világviszonylatban egyedülálló,²⁶ 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 megjelenítő²⁷ a polgári kezdeményezés. A legalább hét tagállamból legalább egymillió támogató megszerzésének kívánalma mindenképpen a 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.²⁸ Szintén előfordulhat, hogy az európai politikai pártok használják fel mozgósítási képességeiket a Bizottság munkájának befolyásolására: ez ugyanakkor segítheti a médiában is megjelenő nemzetközi vitát.²⁹

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.

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

²³ SEC (2010) 370

²⁴ COM (2010) 119

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről HL 2011 L 65

²⁶ 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

²⁷ Guckelberger A.: Die Europäische Bürgerinitiative = Die Öffentliche Verwaltung 2010/18 pp. 745-754 p. 746.

²⁸ 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.

²⁹ Hierlemann D.: Du bist Brüssel: die Europäische Bürgerinitiative = Internationale Politik 2010/6 pp 70-73 p 73.

adott arra, hogy azok a csoportok, akiknek érdekeit a megalkotandó uniós / közösségi jog érinti, az egyes javaslatokról is kifejtessék 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 (A *nemzeti parlamentek, az Európai Parlament, mint konzultatív intézmény, uniós konzultatív szervek: Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, érdekképviselők, szociális partnerek, közvetlen, szervezett konzultáció a polgárokkal*).

Ebből megállapítható, 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 Alkotmány szerződés bukását követően kiadott, a kommunikációs politika megújítását tervebe vevő Bizottsági dokumentumok azonban változtatni kívántak 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.³⁰ 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 Európában³¹ 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

³⁰ 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>

³¹ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_hu.htm

kezdeményezések inkább az egyszeri, mint a megismételhető és hosszú távon alkalmazható kategóriába tartoznak.³²

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 konzultációs kísérleteknek pont a hangsúlyozott meghallgatás része veszik el.³³ Ennek több oka is van: egyes projektek nem az Unió hatáskörébe tartozó témákat érintettek, az Unió intézményei 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.³⁴

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 intézményei 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. Elemzésre kerül az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga, a megkeresési jog, a petíciós jog, valamint a panaszjog az ombudsmannál.

6. Kapcsolódó kezdeményezések

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 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.

³² 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

³³ 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>

³⁴ 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

Uniós jelképek

A fejezet célja az európai zászló, himnusz, jelmondat, az Európa nap – május 9., a .eu Top Level Domain és az euró, mint jelkép történetének és jelentőségének bemutatása.

Az Uniót megtestesítő személyek: az Unió külső és belső képviselete

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.³⁵ Ez természetesen elsősorban az EU alkotmányos berendezkedéséből következik, ahol sem közvetlenül választott vezető nincsen (aki megfelelné 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 képviselet feladatai a Bizottság elnöke, az Európai Tanács elnöke és a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő között.³⁶ A következőkben e tisztségviselők bemutatása következik.

Az IKP céljait szolgáló más politikák

A transzparencia,³⁷ a jobb szabályozás,³⁸ az aktív állampolgárságra nevelés (Európa a polgárokért³⁹ 2007-2013, Alapvető jogok és polgárság 2007-2013) programjait, valamint a Youth in Action programot és az ERASMUS, Comenius, stb. oktatási csereprogramokat bemutató fejezet arra mutat rá, hogy az EU számtalan, az IKP-hoz látszólag nem kapcsolódó programot működtet, melyek annak céljait szolgálják, hatékonyságát erősítik.

Külső kommunikáció, közdiplomácia és az EU ismertsége a világban

Bár a 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.⁴⁰ 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 élő⁴¹ európai szomszédságpolitika terén).

³⁵ COM(2006) 35

³⁶ Blutman L.: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. Budapest : HVG-Orac, 2010 p. 107

³⁷ COM(2006) 194

³⁸ COM(2006) 689

³⁹ Decision No 1904/2006/EC establishing for the period 2007 to 2013 the programme Europe for Citizens to promote active European citizenship

⁴⁰ <http://grotius.hu/publ/displ.asp?id=MJWHVT>

⁴¹ 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

7. 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.

8. 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”, szükségképpen információs szolgáltatáson és a demokratikus elveknek megfelelni szándékozó 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 európajog 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 érintetteket 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 jogait 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 megkérdezések 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.

Az értekezés témakörével kapcsolatos publikációk jegyzéke

- Austria and the European Union. In: PhD tanulmányok 3. / ed. Ádám Antal. – Pécs : PTE ÁJK, 2005. 131-154. p.
- Establishing democracy in the EU: a D-plan and a White Paper = Collega 2006. 2-3. 256-259. p.
- Attitudes to integration = Collega 2007. 2-3. 288-292. p.
- A Communication policy for the European Union. In: PFAMEI 2007. Právni a finanční aspekty mezinárodní ekonomické integrace. [CD-ROM] Sborník abstraktů příspěvků 1. ročníku mezinárodní konference, 8.-9. 5. 2007 Brno, Česká republika. – Brno : Masarykova univerzita, 2007. CD-ROM
- The Responsibility of Member State governments for communicating European integration: roles of the state in the European Communication Policy = Pandectele Romäne 2007. Supliment 11-22. p.
- Intézményközi megállapodás az európai kommunikációs politikáról – vajúdtak a hegyek? In: Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára / ed. Csapó Zsuzsanna. – Pécs : PTE ÁJK, 2009. 165-185. p.
- Communicating (in) the Foreign Field: European Public Diplomacy and Communication Policy on External Action <http://www.ies.be/node/853>
- Communicating the EU to the world: A European Communication Policy for the external relations of the Union. In: Essays of Faculty of Law University of Pécs. Yearbook of 2010 / ed. Balogh Zsolt György. – Pécs : PTE ÁJK, 2010. 35-56. p.
- European Union-related referendums in Europe. In: Cross-border and EU legal issues: Hungary - Croatia / [ed.] Tímea Drinóczi, Tamara Takács. – Pécs : Faculty of Law University of Pécs ; Osijek : Faculty of Law J. J. Strossmayer University of Osijek, 2011 241-260. p.
- Referendumi europskih država koji se odnose na Europska uniju. In: Pravni aspekti prekogranične suradnje i EU integracija: Mađarska - Hrvatska / [ur.] Mirela Zupan. – Pecuh : Pravni fakultet Sveucilista u Pecuhu ; Osijek : Pravni fakultet J. J. Strossmayera u Osijeku, 2011. 227-244. p.
- Az Európai Unióval kapcsolatos tárgyú népszavazások Európa országaiban. In: Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország - Horvátország / [ed.] Drinóczi Tímea. – Pécs : Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar ; Eszék : Eszéki J. J. Strossmayer Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011. 231-248. p.

The information and communication policy of the European Union

1. Introduction

From the nineties of the twentieth century, the European Union is described with increasing frequency as an organisation in a state of constant crisis, with a dubious level of democracy but growing influence on its citizens' lives. One aspect of this complex problem is the chasm between the EU and the citizens, caused, amongst others, by a lack of information and contact. In other words, this means that people living in the EU Member States know little about the Union and, for various reasons, have very little influence on what happens in EU-level politics.

The European Union's institutions, especially the Commission and the European Parliament have, for a long time, been conducting an information policy (one-way provision of information); and, for several years, a communication policy (providing means of giving feedback). They agreed in several soft law documents that communication is a significant element in functioning democracy, be it direct or indirect. The information and communication policy (ICP) of the European Union operates in many fields, using many tools, targets many different groups of people, but its results are dubious at best: the EU is neither particularly well-known, nor too popular amongst its citizens; information and communication channels used are not very effective nor are they efficient.

This dissertation aims to present a complete picture of the reasons for an ICP, its legal and organisational background, the instruments it uses and its results – how and why this rather vaguely defined and accepted policy works.

The second chapter presents the double background of the ICP: international political communication (propaganda, information), and phenomenon that perhaps has the greatest effect on the topic: democratic deficit of the European Union, its institutional and identity aspects and the other (information, communication) deficits, which were detected in the functioning of the EU. The chapter introduces the concept of perceived democratic deficit, which in terms of the ICP is a sufficient answer to the question of the lack of real democracy in the EU.

The third chapter presents the information activities carried out by the European Union. Here, after a description of the institutional background I investigate the birth of information and communication policy documents, examine the sources of law: in the Treaties and provisions of the soft law documents issued by the Parliament and the Commission. These are analysed in both content and form. After the legal background, the description of information and communication tools follows: first, tools familiar from classical information policies such as publications, information networks, the Internet, public opinion polls (Eurobarometer), media relations. Next, tools developed in national constitutional traditions are presented: referendums, EP elections, consultations, citizens' initiatives, individual communication rights.

The fifth chapter introduces the activities of the EU that share goals or instruments with the ICP: the EU's external communication, institutions and activities for strengthening European identity, and other, related policies. After this, the results of the ICP are presented: popularity, visibility and acceptance of European integration, and the Euroscepticism phenomenon; also the two goals the White Paper on a European Communication Policy set: development of a European public sphere and the right to full and fair information about the EU. At the end of the paper sets out observations and recommendations for the future.

2. A background for the ICP

The information and communication policy of the EU can be examined in at least two contexts: it fits into the wider category of communication by states and international organizations, which is an age-old phenomenon known by many names and examined by

various sciences. What makes the EU's ICP special is the question of democratic legitimacy that permeates the topic since the 1980's. In the beginning of European integration, the 'permissive consensus', i.e. the majority's acceptance of the integration in return for its benefits, was the status quo, but this situation changed.

Democracy Deficit

Democracy deficit is a general term used to describe a fairly complex problem. The literature on European issues uses it in at least two different contexts: the functioning of the EU institutions, its decision-making system, which, in many ways, does not apply the principles of democratic functioning known from national tradition; as well as for the gap between the citizens of the Union and lack of European identity.

The perceived democracy deficit – the information and communication policy lessons

While a summary of theories connected to the democracy deficit shows that there is no consensus about the topic in the literature, this thesis does not set out to resolve these issues. As a matter of personal opinion I have comments in the topic: first, the democracy of a sui generis organisation like the European Union, may not be possible to judge by tools and levels developed for states. Second, the Lisbon Treaty, despite all its shortcomings, is a significant improvement to the existing institutional problems in the field.

In setting the stage for the Information and Communication Policy, however, it is critical to point out that to the ICP, the democratic deficit exists as long as the citizens feel so. In 2010, 35% of the Eurobarometer survey respondents said they are dissatisfied with the way democracy works in the Union, while 50% said they were happy with it. There is a clear indication that democratic deficit is observed in both the academic circles and among the citizens in general, and the ICP has to act correspondingly.

3. Information provision by the European Union's institutions

Institutional background

The institutions of the European Union – especially the Commission and the Parliament – are mainly responsible for communicating the European Union. The other EU institutions and bodies provide information about the EU and their own work in it: they have a Press Office or spokesperson, issue publications, have their own website etc. This chapter presents no detailed description of the total communication infrastructure, but focuses on the Commission and the Parliament, as well as that of the Council.

Documents, legal texts on the policy

The information and communication policy in the Treaties

This chapter addresses can be misleading: neither the European Union nor the Treaty on the Functioning of the European Union (or their predecessors) refer in any way to the European Union / European Community information and / or communication policy. There is also no Community or Union legislation in accordance with Art. 352 (ex 308 TEC): the ICP is always based on the operational documents of the institutions, especially the Commission and Parliament. These documents took different forms, from Commission communications and Parliament resolutions to a White Paper and policy statements, but none had binding legal status: in the narrowest definition, information and communication policy is clearly based on soft law documents.

Broadly speaking, we find in the founding treaties provisions that are consonant with the information and communication policy objectives (democratic functioning of the Union, the European Parliament, President of the European Council, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European External Action Service, Transparency, Citizenship, Charter of Fundamental Rights, symbols of the Union). In this area a lot of change has been brought about by the Lisbon Treaty.

Institutional provisions on ICP

In the institutional structure of the European Union / European Community's information and communication policy, first responsibility for action always fell on the Commission (or the ECSC High Authority). The Commission is the institution that develops, implements and controls the basic documents of ICP. Not surprisingly, next to the European Commission, the European Parliament issues most of the documents: as the institution closest to EU citizens, representing their interests, and by its nature a communicative body.

Both the Commission and the Parliament have conducted information activities and been issuing policy documents since the beginning of the integration. The thesis provides detailed description of all these documents (altogether, over a hundred in numbers), as well as some issued by other institutions later in the integration process. Here I only mention the most recent developments.

The current information and communication policy is based on a joint declaration adopted in 2009 (Commission - Parliament - Council) and presented an end to a long process that was started by the failed referendums on the Constitutional Treaty. The first tangible effects of the efforts to find a solution were presented to the public in October 2007, albeit in a provisional form, by the Commission. The several documents made public at this time were based on the results from the consultation process described in the White Paper on the European Communication Policy, and the findings of two Eurobarometer surveys conducted in 2006 on the communication policy preferences and habits of citizens and decision makers of the EU. The European Commission issued a document on Communicating Europe in Partnership, a proposal for an Inter-Institutional Agreement on the same topic, plus the impact assessment documents attached to these two on the 3rd of October 2007. In these the Commission outlined its new proposal for a Communication policy, which would be based on the Inter-Institutional Agreement (IIA) of the Commission, the European Parliament and the Council, instead of the Charter or Code of Conduct suggested in the White Paper. Turning to content from the form, the Communication emphasized the importance of the coherent and integrated approach to communication (mentioning, among others, communicating the EU in third countries); pointed out the necessity of empowering citizens so they would be able to participate in the EU discussions. It also put forward new ideas to aid the development of an European public sphere, such as involving politicians and journalists in internet discussions and meetings (Pilot Information Networks), re-designing the EUROPA portal, and placing more weight on public opinion surveys. Finally, the Communication, in addition to proposing the IIA (thus working together with other institutions), also mentions forms of cooperation (e.g. management partnerships) with Member State governments.

The Inter-Institutional Agreement proposed in 2007 was finally signed, in a somewhat amended form, in 2008, and published in early 2009. References in the proposal to the Charter of Fundamental Rights were cut, the language became softer, with fewer allusions to actual duties and obligations. The adopted form of inter-institutional agreement, although better than the Code of Conduct proposed in the White Paper, is rather far from ambitious civil society proposals to include the "communication" rights in the Treaties; the failed Iris referendum on the Lisbon Treaty obviously dampened any existing enthusiasm for the issue.

The institutional framework for cooperation in the statement follows:

"Whilst respecting the individual responsibility of each EU institution and Member State for its own communication strategy and priorities, the three Institutions will, in the framework of the IGI, identify yearly a limited number of common communication priorities.

These priorities will be based on communication priorities identified by the EU Institutions and bodies following their internal procedures and complementing, where appropriate, Member States' strategic views and efforts in this field, taking into account citizens' expectations.

The three Institutions and the Member States will endeavour to promote appropriate support for communication on the priorities identified.

The services responsible for communication in Member States and EU institutions should liaise with each other to ensure successful implementation of the common communication priorities, as well as other activities linked to EU communication, if need be on the basis of appropriate administrative arrangements.

The Institutions and Member States are invited to exchange information on other EU related communication activities, in particular on sectoral communication activities envisaged by the Institutions and bodies, when they result in information campaigns in Member States.

The Commission is invited to report back at the beginning of each year to the other EU Institutions on the main achievements of the implementation of the common communication priorities of the previous year.”

Activities of the second Barroso Commission

In September 2009, with the fate of the Lisbon Treaty still hanging in balance, José Manuel Barroso was elected for the second time as President of the European Commission. In the new framework, DG Communication did not have a Commissioner assigned to it specifically, but was treated as a part of the portfolio of Viviane Reding, European Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, but with shared responsibility for communication with the President of the Commission.

The change in the relative importance of the ICP in the portfolio or the fact that the previous Commission produced several ICP documents, or a combination of these factors meant that there have been significantly fewer such documents issued since 2009. Commissioner Reding has made it clear that communication is not a separate affair but a significant aspect of all her areas of responsibility.

Comparative analysis of the ICP documents

Content

Comparison of the content of the various documents may use many factors, but probably the most important and therefore first point to be examined is the extent to which the goals of each document include the legitimating function of ICP. Having some knowledge of the history of European integration it is not surprising that when we move chronologically from the sixties to today, this role is more and more important in the communication policy. A related phenomenon is the fact that over time the focus of ICP activities shifts from one-way provision of information to two-way dialogue.

The story of political process of integration can be observed also in how in the 1960-90 period, the ICP documents are generated during the normal operation of the institutions, while in the period after the Maastricht Treaty they are mostly adopted as reaction to the political events. The first, relatively relaxed decades of European integration have a series of annual information programs, in the nineties and afterwards, the Commission and Parliament react to referendums from the Treaty revisions, and ICP documents are inspired by the current crisis.

Most of the documents described point towards the need for decentralization, long before the principle of subsidiarity would be included in the Treaties. In this, maybe the only exception is from the early eighties, even that not based on theoretical principles, but a shortage of available resources.

Decentralization does not mean, however, that cooperation between the institutions is not mentioned as essential in each document. Almost without exception, the wish for the Commission and the Parliament to enhance co-operation is mentioned, extending the idea after the turn of the millenium to the Member States.

The target groups of the ICP, societal groups specifically addressed, is also an interesting area for study when the changes occurring over time are observed. Addressing all Europeans, the

entire public, is a wish primarily found in the initial documents, but even these communications or resolutions usually realize the hopelessness of this goal; at least to the extent that the message is addressed to multipliers capable of transmitting it to several others: teachers, political organizations, trade unions, representatives of the press. In addition to these groups, young people and consumers are “targeted” from the seventies, women join in the eighties as a priority target group; in the last decade, the disadvantaged were added to this list. These target groups, especially youth and women, are known for generally low political activity and reaching them is of a high importance. Finally it is worth noting that the participants of the education process (young people, teachers, higher education institutions), are mentioned almost without exception, in all the ICP documents.

The main themes of the information policy have changed with the development of integration: from the functioning of the institutions and structure of the Communities to promoting the values represented by the Union. The idea that information should be presented as it relates to the daily lives of the citizens is extant from the beginning.

The ICP documents usually mention using state of the art communication tools, which, considering the time elapsed between the first and the latest, cover a wide range of technologies. Awareness of the desirability of using such media, however does not equate to efficiency in their use.

Selection of form: the legal basis of ICP

It has already been established that there is no specific Treaty provision establishing an information and communication policy – there is also no EU secondary legislation on the topic. The ICP is almost completely defined by the institutions' soft law.

The latest of these is a political declaration adopted in an interinstitutional agreement by the Commission, Parliament and the Council. The form chosen makes the lack of binding force clear but it also points out the uncertainty of the position of the ICP. Ideally, this situation could be changed by the recognition in the Treaties of the right to full and fair information, with even the power of direct effect. Commitment to achieve this is distinctly lacking in the Council.

4. The tools of ICP

Budgetary background

The ICP financial background is not under detailed analysis in this thesis but it is necessary to point out that the available funds do not match the task which naturally has an impact on the effectiveness of the policy.

Classical information and communication tools

The European Union and the Communities before that, have used all known political communication: media relations, information networks and relays, publications distributed to the citizens, the Internet including Web 2.0 tools, and public opinion polls (Eurobarometer) all play a role informing citizens of the Union.

Constitutional law-based "communication" means

In addition to the tools borrowed from the public relations profession, it is also worth looking at the other aspect of EU-level communication. If we accept the objective of an European public sphere and the real need to establish two-way communication, it is worth examining the instruments known from Member States' constitutional traditions in operation at the European level. Such institutions are the referendum, popular initiative, parliamentary elections, but this might include political parties and some of the built-in mechanisms for consultation in legislation. Finally, on the individual level communication rights also should be considered: these include petitions, complaints to the Ombudsman and the right to address EU institutions.

Of course, not all constitutional "communication" tools are completely corresponding to their equivalent in the constitutional order of European integration. There is no EU-wide

referendum, and it is doubtful that the European Parliamentary elections are equivalent to any extent to the election of national Parliaments. Finally, it should be pointed out that in individual Member States the legal institutions or practices are not the same: in some countries the referendum is virtually unknown, in others it is often used.

This part of the thesis examines the instruments in the legal background and operation, after, in some cases, the presentation of their history – looking for answers to the question of to what extent certain legal institutions serve the goals of the ICP, how they complement, enhance or reduce the impact.

5. Related Initiatives

Citizenship

The EU citizenship established by the European Union has been mentioned already in the thesis. This chapter, therefore is not about the content of EU citizenship, but its message – the suitability of the institution to create a European identity. It is not surprising that stronger European identity usually corresponds to the ability to use the rights stemming from EU citizenship.

EU Symbols

The European flag, anthem, motto, the Europe Day (May 9), the .eu Top Level Domain and the Euro as a symbol are described in their history and significance.

Persons representing the Union: the Union's external and internal representation

In the history of European integration a question was raised several times: that the Communities / Union has no "face", that is a leading European politician who is personally tied to the EU, whom the EU could be identified with. The Treaty of Lisbon aésop established a system in which representation is one of the shared responsibilities of the Commission President, the President of the European Council and the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy.

Other policies aiding objectives of the ICP

There are several initiatives (transparency, better regulation, active citizenship education programs, as well as the Youth in Action program and the Erasmus, Comenius, etc.. educational exchange programs) that aid the efforts made by the ICP without being directly tied to them.

External communication, public diplomacy and the EU's visibility in the world

The purpose of an external information / communication policy has, obviously, several differences to the one of the internal. In the Member States, the communication policy is aimed at making the EU function more democratically, thus earning it more legitimacy. When informing the outer world about the Union and its actions, the EU seeks to promote its values and requirements to foreigners, to understand and develop their perceptions of Europe. In a more practical way, however, foreign information also fulfils similar purposes as the internal: to provide help in accessing and using the EU-related resources available in the country in question (although this type of information provision is always the duty of the third country's government as much as that of the EU). It is also worth mentioning that from the beginning of the existence of the Communities, information provision in non-member countries had to work with taking the possible accusations of propaganda and even interference in internal affairs into consideration.

6. The policy objectives and the "results"

One evaluation method for the European Union information and communication policy – like in so many other cases – would be to check whether and to what extent, this policy achieved its aims. In the ICP however, the results are not easily measurable things: a European public opinion poll result is not only influenced by the EU information, but, primarily, outside factors; the European public sphere's development cannot be laboratory tested, and finally the developments in citizens' rights is beyond the the scope of political communication. In this

chapter I still attempt to demonstrate what progress the ICP has achieved on the EU's popularity / acceptance, how far does the European public sphere go, and whether there is a right of access to EU information.

7. Suggestions for the future – Summary

Examining the EU information and communication policy we have gone through a long course of study. The political communication traditions and the democratic deficit is a complex issue starting from the fact that far from there is no set of democracy criteria universally accepted. All international organizations as well as modern states provide information and sometimes communication opportunities: these are a prerequisite of the democratic functioning. EU information and communication policy thus rests on a dual basis: "administrative" information provision and the high politics intent to comply with the principles of democratic functioning. We have seen that this duality in the ICP documents, where although existing in parallel, after Maastricht, the focus shifts toward the democracy aspect.

After the theoretical introduction, it was also made apparent that neither the European Union's founding treaties, nor secondary legislation, provide any mandatory explicit legal basis of the information and communication activities. Regardless of this, the need - at least on the administrative level - for the policy was unchallenged. Technology developed in parallel with the development of new information and communication tools, the changes in European law and also opened up new opportunities for nationals of EU citizens to the European political arenas to make their voices heard.

We saw also that the information and communication policy has rather dubious achievements: the relatively low support for integration, the European public sphere, which is weak, the citizens access to information is also hindered by several factors - not least because of their own indifference. Looking at the whole situation, one may question how realistic the ICP strategic goals really are, whether they should be re-evaluated. It is important to realize is that neither information provision nor communication is a single goal, but rather a process, which must meet certain criteria. Finally, when testing the efficiency of the information and communication process, we have to separate the political elite and the EU citizens.

There is no single information and communication policy either in law or in practice: it is a variety of different tools and made up of independent actions. This is probably a natural consequence of the fact that the ICP is necessarily a complementary activity, not an end in itself. Also the "scattered" approach might even work better as it affords more flexibility to be able to respond to changing social and technological situations. This can be done more effectively through special, targeted programs, than by a binding instrument adopted as a result of compromise after long negotiations.

It is very important to increase the budget allocated to the ICP, or at least to realize that this factor determines much of its effectiveness.

It would be essential to use the information and communication policy to get European citizens more familiar with European integration and their own rights thereunder; the more European they feel, the more they identify with the objectives of the Union. Information policy has therefore a key element in support of education, which also allows European citizens to exercise their rights of communication.

It is advisable to continue and develop a policy that the substantive policies take into account the communication aspects at an early stage.

Another initiative that has value is the process of consultation, especially those accessible on the Internet, but this also needs more widespread awareness of its existence. The European citizens' initiative could also play a significant part.

Overall, the information and communication needs to be continued, under the institutional framework significantly transformed by the Lisbon Treaty, acting as close as possible to citizens, and at all times supporting other policies of the EU.