

Iván Gábor:
Magyar EU-elnökség 2011: a kihívás természete és a felkészüléshez kapcsolódó feladatok

2011. január 1. és június 30. között Magyarország tölti be az Európai Unió soros elnöki tisztét, az új tagállamok közül harmadikként: Szlovénia 2008, Csehország pedig 2009 első felében debütál. Az alábbiakban megkísérlem számba venni az EU-elnökség mibenlétét, szerepét, feladatait, valamint a felkészüléssel járó legfontosabb tennivalókat. Ez utóbbiak közül külön kitérek majd az elnökséggel kapcsolatos kommunikációs-közkapcsolati feladatokra.

Az elnökség fogalma, szerepe és főbb feladatai

Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSZ) és az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) egyaránt szükségzavúan és szűkmarkúan bánt az elnökséggel, azaz aránylag kevés rendelkezésben kevés hatáskörrel ruházta fel. Ezért elterjedt vélemény, hogy az elnökség inkább funkció, mint intézmény, amely tisztán eljárási hatáskörökből fejlődött a mai, részben politikai szerepkörre¹. A ma még hatályos EKSZ szerint „a tagállamok a Tanácsban az elnökséget hat hónapos időtartamon át, felváltva töltik be a Tanács által egyhangúlag meghatározott sorrendben².” Az EUSZ ezt két vonatkozásban bővítette, az Európai Tanács (EiT) működtetése, valamint a két új pillér, a közös kül- és biztonságpolitika és a bel- és igazságügyi együttműködés terén. Így az EiT üléseit az elnökséget adó tagország állam- és kormányfője elnököli. A közös kül- és biztonságpolitikában az Uniót az elnökség képviseli. Az elnökség felel az e területen hozott határozatok, intézkedések végrehajtásáért, képviseli az Unió álláspontját nemzetközi szervezetekben és konferenciákon. Emellett az elnökség konzultál az Európai Parlamenttel a közös kül- és biztonságpolitika kérdéseiben. A Bizottsággal együtt rendszeresen tájékoztatja az Európai Parlamentet a kül- és biztonságpolitika alakulásáról. A bel- és igazságügyi együttműködés terén – ugyancsak a Bizottsággal együtt – rendszeresen tájékoztatja az Európai Parlamentet a vonatkozó részpolitikákban folyó munkáról.

Az elnökség hatásköre és feladatai tekintetében eligazító jogforrás még a Tanács 2006 szeptemberében módosított eljárási szabályzata³. Ez lényeges újjátként bevezeti a csoportos elnökséget: előre meghatározott egymást követő három elnökség közös, 18 hónapra szóló munkaprogramot dolgoz ki és terjeszt a Tanács elé jóváhagyásra. A csoportos elnökséget eredetileg a hatályba nem lépett Alkotmányszerződés hozta volna létre. Innen mentette át az említett eljárási szabályzat, majd kodifikálta a 2007. december 13-án aláírt, a tervek szerint 2009. január 1-én hatályba lépő Lisszaboni Szerződés⁴. Ennek történeti és jogi elemzését ehelyütt mellőzöm, mert e tanulmány célja elsősorban az elnökséghez kapcsolódó gyakorlati feladatok bemutatása.

¹ Dienes-Oehm Egon, *Az Európai Unió elnökségének funkciója és feladatai a gyakorlatban*, Európai Tükör, 2007/9. A téma iránt mélyebben érdeklődő olvasó figyelmébe ajánlom a Külügyminisztérium által 2007 júniusában az elnökségi felkészülésről a folyóiratban indított rovatot.

² Az elnökség ellátásának 2007. és 2020. közötti sorrendjét a 2007/5/EK tanácsi határozat tartalmazza.

³ 2006/683/EK tanácsi határozat a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról.

⁴ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá.

Az elnökségi feladatok bemutatásakor szükséges utalni a Lisszaboni Szerződés erre vonatkozó szabályaira. Anélkül, hogy ennek részletes elemzésére itt kitérnék, azt mindenképpen indokolt megemlíteni, hogy a Lisszaboni Szerződés hozhat változásokat a soros elnökség politikai irányítása tekintetében: mind a miniszterelnök és az EiT elnökének szerepe, mind a külügyminiszter és az Unió főképviselője tekintetében, mind a soros elnökség intézménye vonatkozásában. Az elnökségre való felkészülés során azonban célszerű minden esetben a hatályos rend alapján eljárni. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a rendszernek nem kellene kellően rugalmasnak lennie ahhoz, hogy az esetleges változásokhoz is alkalmazkodni tudjon.

A soros elnökség legjelentősebb feladata a Tanács, azon keresztül pedig az *Európai Unió politikai irányítása*. Ennek legfontosabb eszköze az elnökségi trió három elnökségi időszakra, azaz tizennyolc hónapra összeállított, a Tanács által jóváhagyott munkaprogram. Emellett minden elnökség továbbra is elkészítheti saját, féléves programját is, amelynek illeszkednie kell a trió programjába és az Unió mindenkorai politikai napirendjébe egyaránt. A hathónapos program tervezése és bemutatása tehát csupán lehetőség. Az első csoportos elnökség, a jelenleg hivatalban lévő német-portugál-szlovén trió valamennyi tagja élt ezzel az eszközzel, és a közeljövőben sem várható, hogy a tagállamok lemondanak róla. A magyar kormány is tervezi saját elnökségi program készítését 2011 első félévére.

Az Unió politikai cselekvésének irányításában az elnökség önállósága viszonylagos. Egyes témák napirendre kerülését jogszabályban meghatározott, vagy a tagállamok által politikai kötelezettségként vállalt menetrend írja elő. Az előző elnökségek által napirendre tűzött, örökölt dossziékat is tovább kell vinni. A másik irányból korlátot képeznek az aktuális, előre nem látható fejlemények (ilyenek adódtak az utóbbi években a terrorizmus elleni küzdelem, természeti katasztrófák, vagy a 2006 januári orosz-ukrán gázvita miatt fellépő energiaellátási nehézségek kapcsán). Az elnökségnek is van azonban mozgástere, hogy egyes kérdésekre ráirányítsa a figyelmet; ennek a mozgástérnek az azonosítása és prioritásokkal, önálló kezdeményezésekkel történő megtöltése az egyik legnagyobb kihívás. Külön elemzés tárgya lehetne a determinált elemek és a saját prioritások, önálló kezdeményezések viszonya a legutóbbi elnökségi programokban. Azt viszont egyértelműen hangsúlyozni kell, hogy az elnökség prioritásai nem az Unió közös, minden tagállam által támogatott célkitűzéseitől eltérő elemeket jelentenek, hanem az Unió politikai programjához és az Unió napirendjén szereplő kérdésekhez illeszkednek. Minden elnökségnek olyan „saját” prioritást kell megfogalmaznia, ami egyúttal az Unió egészének a prioritását is jelenti, melyet minden tagállam elismer és támogat. Álljon itt néhány példa a német-portugál-szlovén elnökségi trió kapcsán.

Mindhárom – és a közös – program prioritásként kezeli az Unió intézményi válságának meghaladását és az intézményi reform sikerre vitelét. Ám ezt a prioritást a „történelem”, az Alkotmány szerződés kudarca szinte előre kijelölte számukra. A német elnökség a 2006 júniusi EiT-től kapott mandátumot arra, hogy kétoldalú konzultációkat folytasson a továbblépés lehetséges irányairól. Ezek eredményeként sikerült 2007 júniusában tető alá hozni a megállapodást az új szerződés tartalmáról és a kormányközi konferencia (IGC) mandátumáról az új szerződés kidolgozására. Így a következő, portugál félév programjába prioritásként már „csak” az IGC sikeres levezénylése került. Miután a tagállamok aláírták a Lisszaboni Szerződést, a szlovén elnökségre prioritásként a ratifikációs folyamat sikeréhez, a hatályba lépéshez szükséges lépések megtétele maradt. A hozzáadott érték tehát nem annyira a kitűzött prioritás eredetisége, hanem a végrehajtás következetessége és a választott taktika.

Hasonlóan értékelhető a német elnökség másik nagy sikere, az energiapolitikai cselekvési terv elfogadása a 2007. márciusi EiT-n. A közös európai energiapolitika létrehozása korábbi elhatározás volt, de az ambiciózus és kötelező célkitűzések – a három „húszas” – elfogadtatása, az energia- és klímapolitika ilyen szoros összekapcsolása nem lett volna elképzelhető a német elnökség és személy szerint Merkel kancellár asszony szerepvállalása nélkül. Kisebb jelentőségű, önálló kezdeményezésre példa a szlovén elnökség féléves programjában szereplő Euro-Mediterrán Egyetem. 2008 a Kultúrák Közötti Párbeszéd Európai Éve, amelyet Szlovénia saját elnökségi prioritásai közé is beemelt; a Piran-ban létrehozandó egyetem ennek egyik kézzelfogható eredménye lesz. Ebben az esetben is illeszkedik a konkrét szlovén prioritás egyébként az Unió összes tagállam által elfogadott és támogatott tematikus, kultúrák közötti párbeszéd évéhez.

Az EU politikáinak fejlődése és egyes középtávú feladatok ismeretében az Unió 2011 első félévi napirendjére várható témák közül néhányat már ma valószínűsíthetünk: a 2014. január 1-ét követő pénzügyi perspektívára vonatkozó bizottsági javaslat tárgyalása; a lisszaboni stratégia harmadik, az európai szociális modell ötéves felülvizsgálata; a bővítési folyamat továbbvitele: Horvátország csatlakozása vagy csatlakozásának konszolidálása, csatlakozási tárgyalások folytatása Törökországgal és talán más, nyugat-balkáni országokkal; a 2010-ben lejáró hágai programot folytató újabb program végrehajtása a szabadság, biztonság és jog térségében; az új közösségi politikák továbbfejlesztése: közös energia- és klímapolitika, a bevándorláspolitikai, a Spanyolország által szorgalmazott közösségi tengerészeti politika létrehozása; a fenntartható fejlődéssel összefüggő kérdések; a 2012-ben lejáró kyoto-i jegyzőkönyv utóélete; a Reflexiók Csoport által a spanyol elnökséget lezáró 2010 júniusi EiT-n ismerttetendő javaslatok gondozása, stb. Magyarországnak elnökségi prioritásai meghatározása során ezekhez a nagyon fontos feladatokhoz kell igazodnia, és ezekből választania. Meg kell látnia, melyik az a terület, ahol ambiciózusabb, az Unió általános folyamatainál lendületesebb és tartalmában hozzáadott-értékkel rendelkező programelemeket tud megfogalmazni és eredményesen végrehajtani. Itt érdemes azt is megjegyezni, hogy ezeknek a dossziéknak már csupán következetes és dinamikus kezelése is egyértelmű elnökségi sikerként lenne elkönnyvelhető.

Az Európai Unió soros elnöksége szűkebb értelemben a Tanács elnökségét jelenti. Az Unió politikai irányítása nem képzelhető el a *Tanács operatív működtetése* nélkül. Az elnökség szervezi, irányítja, képviselője pedig elnököli a Tanács és más, a Tanács döntéseit előkészítő bizottságok és munkacsoportok üléseit. A Tanács egységes intézmény, de többféle, jelenleg kilenc szakminiszteri formációban ülésezik. Ezeket 2011 első félévében magyar miniszterek fogják elnökölni, azaz lesznek felelősei az ülések menetrendjének és napirendjének tervezéséért, a napirenden szereplő dossziékban az előrehaladásért, kompromisszumos javaslatok megszövegezéséért és előterjesztéséért. Ez a dossziék beható ismeretét igényli már jóval a magyar elnökség megkezdése előtt. Folyamatos tárgyalást és kapcsolattartást feltételez mind a miniszter, mind az őt segítő apparátus részéről az üléseken kívül is a tagállami partnerekkel és az uniós intézményekkel, rendszeres szereplést a hazai és nemzetközi nyilvánosság előtt. Egy-egy tanácsi formáció félénként általában legalább kétszer hivatalos ülést tart, a Tanács összesen huszonöt-harmincat. Informális tanácsulésből nyolc-tíz rendez az elnökség, saját országában választott helyszíneken. Ezek az informális üléseken nem jogszabályt vagy más uniós intézkedést tárgyalnak meg vagy fogadnak el, hanem egy-egy részpolitikában fogalmazhatnak meg új irányokat, próbálnak elvi egyetértésre jutni valamely holtpontra jutott dossziében. Informális tanácsulések Magyarországon is lesznek: ezek a tetemes szervezési-logisztikai igények mellett jó promóciós lehetőséget kínálnak az ország és

az ülést vendéglátó régió számára. Egyúttal pedig lehetőséget jelentenek az uniós tagság megismertetésére, a polgárokkal való párbeszéd elősegítésében.

A Tanács döntéseit és határozatait előkészítő testületek vezetését is a soros elnök tagállam látja el. A brüsszeli állandó képviselő, ill. helyettese vezeti majd az Állandó Képviselők Bizottságának két alakzatát (Coreper II.-I.). Ezen felül a mintegy 250 tanácsi munkacsoportot, illetve előkészítő bizottságot kell majd a magyar közigazgatás kijelölt tagjainak elnökölniük (ezek összesen több mint ezer ülést tartanak félévente).

Az elnökség súlyához és láthatóságához nagyban hozzájárul, hogy az elnökséget adó tagállam állam- vagy kormányfője vezeti az Európai Tanács munkáját. Az első félévi elnökségek alatt jelenleg két Európai Tanács-ülésre kerül sor márciusban, ill. júniusban, mindkettőre Brüsszelben. A Lisszaboni Szerződés ebben lényeges változást hoz: az EiT-t két és fél évre választott politikus elnököli a jövőben. Az elnökséget adó tagállam miniszterelnökének szerepe várhatóan továbbra is kiemelkedő marad, de a kettejük közötti munkamegosztás ma még nem látható pontosan.

Az elnökség egyes témákban konferenciákat, szemináriumokat is rendez, általában a saját országában. Ezek teret adnak arra, hogy az elnökség megjelenítse saját hangsúlyait, erősítse profilját.

Az elnökség képviseli a Tanácsot az egyéb uniós intézményközi kapcsolatokban, különös tekintettel az Európai Parlamentre (EP). Az együttdöntési eljárás alá eső ügyekben a két intézmény közötti vita esetén a tanácsi álláspontot az elnökség képviseli, az egyeztetési eljárásban (conciliation) a tanácsi delegációt az elnökséget adó ország minisztere vezeti. Az elnökségi időszak elején az elnökség féléves programját az EP-nek bemutatja. A tanácsüléseket elnöklő miniszterek emellett részt vesznek a kiemelt ügyeket tárgyaló plenáris üléseken, parlamenti bizottsági üléseken, és a képviselők mint a Tanács képviselőihez kérdéseket intézhetnek hozzájuk.

A hatályos szerződések és az ezek alapján kialakult gyakorlat szerint az elnökség főszerepet játszik az *Európai Unió külső képviseletében*, azaz harmadik országokkal, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolataiban. Az elnökség – általában a Bizottsággal és a közös kül- és biztonságpolitika főképviselőjével együtt – képviseli az Európai Uniót harmadik országokban, ill. nemzetközi szervezetekben (ENSZ, Európa Tanács, EBESZ, Kereskedelmi Világszervezet, stb.), ahol egyeztetési és megjeleníti a tagállami közös álláspontot. A Tanács felhatalmazásával nemzetközi szerződésekről tárgyalhat. Ebben a félévben az elnökséget adó tagország az Unió hangja a külvilág felé. Közvetíti az Unió álláspontját külpolitikai kérdésekben, válsághelyzetek értékelésében, megoldásában. Az Unió nevében olyan térségekben, ügyekben is fellép, amelyekhez saját nemzeti érdekei közvetlenül nem fűződnek. Az elnökséget adó tagállam nagykövetsége irányítja a politikai párbeszédet az Unión kívüli állomáshelyeken a fogadó ország kormányával, és vezeti a tagállamok helyi misszióvezetőinek értekezleteit.

A Lisszaboni Szerződés azonban a kül- és biztonságpolitika területén módosítja a szereposztást. Míg a hatályos Szerződések szerint az elnökségnek általános képviseleti feladata van a kül- és biztonságpolitika tekintetében, az új Szerződés ilyen jogköröket az EiT elnökére, a kül- és biztonságpolitikai főképviselőre, az újonnan felállítandó európai külügyi szolgálatra ill. az Unió küldöttségeire ruház. A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor számos

kérdést nyitva hagy, amelyeket a Szerződés hatálybalépéséhez kapcsolódó intézkedések egyeztetésekor kell rendezni. Egyelőre bizonytalan, milyen mértékben lesz képes 2011-re az új uniós diplomáciai hálózat a feladatok tényleges átvételére a soros elnökségtől; így a magyar felkészülést e vonatkozásban is célszerű a jelenlegi, hatályos kereteknek megfelelően folytatni.

A felkészüléssel összefüggő hazai feladatok

Bár az elnökségben Magyarország első alkalommal méretik majd meg, a konkrét feladatok mégsem lesznek teljesen ismeretlenek, hiszen ezeken az uniós fórumokon ma is részt veszünk, a döntéshozatalnak fontos szereplői vagyunk. A kormányzati felkészülés vezérelve, hogy a tagállami működés során megszerzett tapasztalatokat és képességeket kell kihasználni és fejleszteni: tagállamból elnökségi üzemmódba kell kapcsolnunk. Ez a tagállamok egybehangzó tapasztalata is: az elnökséget a tagállami működés szerves folytatásának tekintik, és a meglévő struktúrákon csak minimális mértékben változtatnak.

A kormány 2007 májusában határozatot fogadott el a magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról⁵. Rendelkezett a felkészülés szervezeti kereteiről, koordinációs és felelősségi rendjéről, valamint főbb irányairól és ütemezéséről. Létrehozta az EU-elnökség Bizottságot a miniszterelnök vezetésével, a külügyminiszter, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, a pénzügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a szociális és munkaügyi miniszter, valamint a Miniszterelnöki Hivatal kormányzati személyügyért felelős államtitkára részvételével. A bizottság iránymutatást ad különösen az elnökség programjának és arculatának meghatározására, a szükséges társadalmi és politikai konszenzus, valamint az elnökségi feladatok ellátásához szükséges emberi és költségvetési erőforrások biztosítására. A felkészülés első helyi felelőse a külügyminiszter, a felkészülés horizontális jellege és igényei miatt a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterrel társfelelőségben. A tagállami működésben központi jelentőségű Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság feladatköre kibővült az elnökségi felkészüléssel kapcsolatos kormányzati döntések előkészítésének és végrehajtásának koordinációjával. Az elnökségi feladatokkal kapcsolatos koordinációs feladatokat a Külügyminisztérium látja el, szorosan együttműködve minden érintett – a Tanács munkájához kapcsolódó feladatokat ellátó – minisztériummal, országos hatáskörű szervvel.

Az elnökségi felkészülés feladatai rendkívül összetettek. A kormányzati felkészülés érinti az elnökségi feladatok pontos beazonosítását, az elnökségi feladatokat ellátó tisztviselők feladatainak meghatározását, kiválasztásukat, képzésüket, az elnökségi csoportos és féléves program összeállítását, az elnökségi feladatokhoz kapcsolódó költségvetési, logisztikai-szervezési kérdéseknek a felmérését és az ezekkel kapcsolatos döntéshozatalt. Arra a korábbiakban már utaltam, hogy az elnökségi feladatok tulajdonképpen a mai uniós tagsági feladatokhoz kapcsolódnak, arra épülnek. Ennek megfelelően az elnökségi feladatok esetében is elsősorban az uniós döntéshozatalban, a tagállami álláspont kialakításában és képviselésében már ma is részt vevő tisztviselőkre, kialakított koordinációs struktúrákra indokolt építeni.

A felkészülés külön fejezetét alkotja az Országgyűléssel való együttműködés. Az elnökség választási ciklusokon átívelő vállalkozás. Sikere konszenzust feltételez. Ennek előmozdítását a kormány a felkészülés egyik legfontosabb feladatává tette. Az elnökség előkészítésével

⁵ 2079/2007. (V. 11.) Korm. határozat a 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról

összefüggő feladatokról, a felkészülés előrehaladásáról folyamatosan tájékoztatja az Országgyűlést. Ennek fő fórumai az un. konzultációs („nagy”) bizottság, valamint az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága. Emellett a frakcióvezetők a külügyminiszter jelenlétében 2008. február 21-én új, ötpárti munkacsoport létrehozásában és ügyrendjében állapodtak meg, amelynek feladata a felkészüléssel összefüggő kérdésekkel kapcsolatos egyeztetés illetve együttműködés a parlamenti pártok és a kormány között.

Együttműködés a tagállamokkal és az uniós intézményekkel

A spanyol-belga-magyar csoport egymást jól kiegészítő hármas, amelynek tagjait hasonlóan erős integrációs elkötelezettség és európai jövőkép jellemez; ambiciózus, az integráció mélyítését szolgáló és egyúttal nyitott Európai Unió mellett elkötelezett csoportos elnökségre számítunk. A mi elnökségi csoportunk lesz az első, melynek hivatali ideje a Lisszaboni Szerződés tervezett hatályba lépése után kezdődik. Jelentős felelőssége lesz abban, hogy az említett új intézményi kereteket gyakorlattal töltsen meg.

A spanyol-belga-magyar trió programját 2009 decemberében kell jóváhagyásra bemutatni a Tanácsnak. A kormány 2008 első felére tervezi a tizennyolc hónapos munkaprogram stratégiai irányainak meghatározását. A stratégiai irány még nem jelenti magát a programot, csupán annak hangsúlyait, amely alapján megindulhatnak az egyeztetések a másik két tagországgal. A csoportos elnökség programját majd 2009 tavaszán kezdi el szövegezni a három ország, amelyet magas szintű politikai egyeztetések keretében 2009-ben kell véglegesíteni. A csoport tagjai közötti akár legmagasabb, akár szakértői szintű egyeztetéseknek már ma is állandó témája azonban a közös felkészülés. A trió-együttműködés – terveink szerint – nem csak az előkészületben, hanem a lebonyolításban is folytatódik. Az új Szerződés tovább tágitja az elnökségi csoporton belüli munkamegosztás lehetőségeit is, a három érintett tagország döntése szerint. (Ilyen lehet például: a tanácsi formációk elnöklésének átadása, egy-egy esemény kollektív, napirendi pontok szerint változó elnöklése, részben közös honlap, logisztikai segítségnyújtás, stb.)

A programalkotásban és sikeres végrehajtásában nem lehet eléggé hangsúlyozni az uniós intézményekkel való együttműködés fontosságát. Az elnökségi programnak igazodnia kell a Bizottság jogalkotási programjához⁶, valamint az Európai Parlament menetrendjéhez is. Az új Szerződés hatályba lépése miatt pedig figyelembe kell majd venni az EiT elnökének és a kül- és biztonságpolitikai főképviselőnek az elképzeléseit is. Ez nem könnyíti meg a felkészülést, hiszen ma még nemhogy motivációjukat, de pontos hatáskörüket és személyüket sem ismerjük. Más a helyzet a Tanács Főtitkárságával, amely a folyamatosság abszolút letéteményese. Egyik feladata éppen az elnökség kiszolgálása, ami jelenti az elnökségi program megszövegezésében való kiemelt szerepét. A tanácsuléseket elnöklő miniszterek számára a Főtitkárság egészen részletes felkészítőt, szövegszerű hozzászólás-tervezeteket készít. (Az önállóságukat féltő elnökségek e lehetőségekkel nem mindig élnek.)

Mitől sikeres az elnökség?

Az eddigiekből következik, hogy a siker fő záloga az ambiciózus, mégis átgondolt, reális, a partnerekkel egyeztetett elnökségi program, s az annak végrehajtására történő alapos felkészülés.

⁶ Ez is az ismeretlenek számát növeli, mert 2009-ben új Bizottságot választanak.

Az elnökség már maga kommunikációs eszköz, amely mind a tagállamok felé, mind az uniós intézmények irányába hosszú évekre meghatározza az elnökséget adó ország „imázsát”, és itt most nem a végeláthatatlan számú „családi fotó” élességére gondolunk. A számos szakmai, politikai és technikai szempont mellett a kommunikáció a „sikeres elnökség” minősítés elnyerésében fontos szerepet játszik.

Margot Wallström, a Bizottság intézményi kapcsolatokért és kommunikációs stratégiáért felelős alelnöke 2008. január 15-i strasbourgi európai parlamenti beszédében (*Communicating Europe: the people, the politicians, the Presidencies*) ezzel kapcsolatban négy „p”-ről beszélt: *priorities, partnership, participation, planning*.

Priorities: A sikeres elnökség elérésében természetesen elsődleges szempont a jól megválasztott tartalom, vagyis a kevés számú, de jól definiált prioritás megválasztása. *Partnership:* A második feltétel a jól kialakított partnerség, ami nemcsak a brüsszeli intézményekkel kiépített együttműködést jelenti, hanem a tagállamon belüli civil, önkormányzati, politikai és szakmai partnerséget is. A beleszólás lehetősége, a vélemények meghallgatása, ütköztetése a jó kompromisszum, és a konszenzus elérésének előfeltétele és az együttműködés alapja. *Participation:* A partnerség mellett a részvételnek is nagy jelentősége van: a lakosság részvétele elősegítésének célja ugyanis a támogatás elérése. A részvétel nem csak az önkéntes munkában való aktivitást jelenti, hanem a civil szervezetek bevonását, vagy az önálló, kezdeményező vélemény-nyilvánítást is. Az „aktív állampolgár” szemlélet irányában tett fontos lépés volt az elmúlt években Magyarországon a Külügyminisztériumban meghirdetett „Beszélgessünk Európáról” kezdeményezés, amelynek során fórumokon, kerekasztal beszélgetéseken, az elektronikus és a vizuális kommunikáció eszközeit is felhasználva valósultak meg projektek, köztük számos civil kezdeményezés. *Planning:* Végül ugyancsak fontos, hogy a tagállam kormánya az elnökségi feladatokat betervezze és beépítse a kormányzati cselekvési programjába.

PR tevékenység tervezése

A prioritások, a belpolitikai helyzet, az Európai Unió súlyponti kérdéseinek, valamint a hármas elnökség céljainak figyelembevételével az elnökségi feladatok kommunikálására célszerű kommunikációs stratégiát készíteni, amely 2-3 év távlatában tesz javaslatot az üzenetekre, eszközökre, célcsoportokra, stb. Ezt követően éves akciótervekben lehet meghatározni az adott évben megvalósítható feladatokat. Érdekes, hogy nem minden tagállam készít kommunikációs stratégiát az elnökségi kommunikációhoz. Nem volt például sem az osztrák, sem az ír elnökség idején ilyen kezdeményezés. Azonban a kommunikációs stratégia hiánya, vagy a kommunikációs akciók más elnevezése nem jelenti szükségképpen, hogy nincs, vagy nem minőségi a kommunikáció. Ausztria rendkívül kreatív, uniós témájú óriásplakát versennyel hívta fel magára a figyelmet és nagy sikerű imázsépítő akció volt a Mozart születésének évfordulója alkalmából kitalált „Sounds of Europe”. Készített viszont kommunikációs stratégiát Szlovénia már 2005-ben, vagyis két és fél évvel a 2008. január 1-én kezdődő elnökségét megelőzően. Ugyancsak kész van már a Cseh Köztársaság előzetes kommunikációs stratégiája. (2009 első félévében adják az elnökséget). Feltételezhető, hogy a második-harmadik elnökségi megbízatás már kevésbé jelent kommunikációs kihívást a tagállamoknak és ezért nem készítenek önálló elnökségi kommunikációs stratégiát. A többszakaszos és rugalmasan korrigálható kommunikációs stratégia a lakosság uniós ismereteinek növelését, uniós elkötelezettségének javítását célozza.

PR tevékenység célja:

- az elnökség ideje alatt a hazai és uniós közvélemény számára biztosítani az időszerű és átfogó információt az EU tevékenységéről és döntéseiről, valamint a tagállami helyzetről,
- biztosítani a megfelelő munkafeltételeket az elnökség idején a Brüsszelben és az elnökséget adó tagállamban dolgozó sajtó számára,
- időszerű információval ellátni a hazai és külföldi médiát a tagállami álláspontról aktuális EU-s és nemzetközi kérdésekben,
- megszerezni a tagállami közvélemény széleskörű támogatását az elnökség előkészítéséhez és feladatai ellátásához.

A kommunikációs stratégiát több szempontból kategorizálhatjuk.

Célcsoport szerint: lakossági, szakmai és politikai kommunikáció;

a kommunikáció iránya szerint: külföldi, belföldi és belső kommunikáció;

az időzítés szerint: többszakaszos és egyszakaszos kommunikáció;

a feladat jellege szerint pedig megkülönböztethetünk promóciós és tájékoztatási feladatokat.

Milyen kommunikációs feladatok vannak?

A. Promóciós feladatok

1. Imázs építés: Az EU és az elnökséget adó tagállam imázsának javítása

Az országimázs és EU-kép egyaránt alakul az elnökségi eseményeken keresztül az elnökség hat hónapja alatt. Kulturális rendezvények sokasága a tagállamban és Brüsszelben, és a médiakapcsolatok mozgósítása egyaránt alakítja az imázst. Az elnökséget adó tagállam felhasználhatja külhonban dolgozó (elsősorban diplomáciai, de kulturális és idegenforgalmi) misszióit is az intenzív országimázs-építésre. Ebben az esetben némileg elválik a tagállam és az EU imázsépítési folyamata. Az ilyen jellegű országpromóciót a tagállamok általában az elnökséget megelőző évben kezdik el. 2007-ben Németország például jól kitalált országpromócióval kötötte egybe az egyébként a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulóját is ünneplő elnökséget. Ugyanakkor a britek 2005 második felében nem használták fel elnökségüket országgép-építésre.

2. Logo, arculat kialakítása

A logónak több szempontnak kell megfelelnie:

- grafikus formában fejezze ki az elnökség elképzeléseit,
- üzenete harmonizáljon a tagállami prioritásokkal,
- utalást kell tartalmaznia a tagállamra és az EU-ra,
- könnyen kicsinyíthető legyen,
- különféle adathordozókon fekete-fehérben és színesben egyaránt használható legyen,
- használható legyen a különféle promóciós anyagokon.

A logo, valamint a kapcsolódó arculati kézikönyv tervezőjét közbeszerzési eljárás keretében kell kiválasztani. Célszerű a nyertes pályaművet 9-12 hónappal az elnökség megkezdése előtt kiválasztani, hogy az összes promóciós és tájékoztatási anyagon megjelenjen. Nincs még gyakorlat arra, hogy amennyiben a hármas elnökséget adó tagállamok közös arculatot terveznek, vajon mennyi idő szükséges a közbeszerzési eljárás lebonyolításához – beleértve a briefing elkészítését, az eljárás fajtájának kiválasztását és a zsűrizést is. Az új rendszerben, amikor három tagállam tizennyolc hónapon keresztül az eddiginél szorosabb

együttműködésben végzi a Tanács elnökségi feladatait, ezt vizuálisan is kifejezhetik azzal, hogy közös arculatot használnak. A jelenlegi trió nem készítettett közös arculatot. A következő triót alkotó Franciaország, Csehország és Svédország elképzelései még nem ismertek; igaz, ők legalább részben még a régi Szerződések hatálya alatt működnek. Újra hangsúlyozom: a közös logo csak lehetőség, amellyel az elnökségi triók tagjai még az új keretek között sem biztos, hogy élni kívánnak majd. Az arculati elemek hármójuk közötti egyeztetése, harmonizálása valószínűbb.

3. Promóciós anyagok

Valamennyi tagállam nagy körültekintéssel választja ki a megfelelő ajándékokat, amelyeket fél éven keresztül terjeszt. A promóciós anyagokon a logo szerepel. Kétféle ajándék lehetséges: az egyik a magas beosztású vezetőknek, a másik szóró ajándék jellegű; azonban bárkinek is készül, a kreatív, a tagállam hagyományaira és eredményeire utaló tárgyakat előnyben kell részesíteni. A jó minőség és a helyi sajátosságok figyelembevétele mindenképpen szempont a kiválasztásnál. (Az elnökségek előszeretettel választják a selyemsálakat és nyakkendőket, amelyek használati cikkek ugyan, ám korántsem tekinthetők újszerű ötletnek.) Az ajándékok összeállításánál célszerű az üzleti szféra szponzorációs ajánlatait feltérképezni és a szükséges ajándékok számát előre felmérni. Lehetséges promóciós anyagok:

- irodaszerek: füzetek, tollak, blokkok,
- tájékoztató anyagok: plakátok, meghívók, programfüzetek,
- emlékbélyeg, emlékérmé,
- dokumentumok: levélpapírok,
- dekoráció az események helyszínein, a tagállami és brüsszeli intézményekben,
- kulturális események alkalmával kiállítások felállítása.

4. Kiadványok, információs anyagok

A következő kiadványok, információs anyagok előkészítése lesz indokolt:

- médiakapcsolatokat érintő meghívók, háttéranyagok,
- elnökségi program 3 nyelven (angol, francia és elnökségi tagállami),
- útmutatók a delegációk és a média részére,
- útmutató a tanácsi munkacsoportok vezetői részére,
- tájékoztató az elnökségi weboldalról,
- kulturális és idegenforgalmi kiadványok a tagállami ajánlatról.

B. Tájékoztatási feladatok

1. Információs politika: a média munkájának elősegítése

Az információs politika célja a kiemelt fontosságú eseményekről szóló korrekt tájékoztatás, amely a média számára szervezett eseményeket, az állami szervek és intézmények számára szervezett programokat és a nemzetközi sajtójelenlét növeléséért tett lépéseket foglalja magába.

A média tájékoztatása kiterjed:

- az EU-val foglalkozó brüsszeli tudósítókra,
- tagállami, uniós témákkal foglalkozó újságírókra,
- a tagállamban dolgozó akkreditált újságírókra,

- az eseményekre érkező tudósítókra,
- az egyes, nem fővárosi helyszínen dolgozó regionális és helyi újságírókra,
- a nagykövetségek sajtóattaséin keresztül a fogadó országok újságíróira.

A média tájékoztatása a következő feladatok ellátását jelenti: sajtó akkreditáció, programok a sajtó számára, közvetítések (*coverage*) megszervezése: annak tisztázása, ki, milyen típusú eseményen vehet részt; a sajtó munkatársainak szállítása, szállás biztosítása, sajtóközpont(ok) felállítása és működtetése.

2. A lakosság tájékoztatása

A közvéleménynek tisztában kell lennie az elnökség intézményével. Tudatosítani kell az elnökség ellátásához kapcsolódó kihívást, valamint azt, hogy a sikeres elnökség hozzájárulhat az állampolgárok és az ország jobb megítéléséhez. A lakosság felé irányuló tájékoztatás a célcsoportok definiálásával és időzítést tekintve uniós kommunikációs projektek formájában jóval az elnökségi félév előtt kell, hogy megkezdődjön. Természetesen ez elsősorban az újonnan csatlakozott országokban releváns (itt is a tagállam döntésén áll), mivel a régebbi tagállamokban sokkal nagyobb az EU beágyazottsága és az eltelt évek, évtizedek alatt az EU „belenőtt” a közéletbe. Az állampolgárok tájékoztatása az előkészületekről, majd az eseményekről fontos feltétele támogatásuk elnyerésének.

3. Az elnökségi weboldal

Az elnökségi honlapon az összes releváns információt meg lehet találni. Az elnökségi honlap a média és a lakosság számára a fő információs forrás. A gyors hozzáférés az elnökségi hírekhez a honlapon keresztül történik.

Az elnökségek honlapjaikat általában három nyelven készítik és figyelmet fordítanak a különböző szolgáltatások összehangolt megjelenítésére, a tartalom frissítésére, a tárcák ágazati tematikájának megjelenítésére – mindezt a web adminisztráció, vagy szerkesztőségi csoport felel. Tartalmi felépítését tekintve 6-8 fejezetből áll, és különböző szintű érdeklődést elégít ki. Szokásos aloldalak: az aktualitások, a naptár, a ki-kicsoda, az Európai Unió és az elnökség (három elnökség) prioritásai, ország bemutatkozás, sajtószoba a média számára, vitafórum, valamint a kultúra, stb., mely utóbbiak a nagyközönség érdeklődését hivatottak kielégíteni. A web 2.0 alkalmazásával az elnökségi honlapok is egyre inkább lehetőséget adnak az interaktív párbeszédre és a lakossággal folytatott közvetlen kommunikációra. A francia kormány évek óta működteti „*touteurope*” elnevezésű honlapját, amely véleményeztetési uniós ügyekről a honlap látogatóit. A *touteurope* az elnökségi felkészülés és információáramlás legfontosabb eszköze lett fél évvel az elnökség előtt. Magyarországon hasonló feladatra képes az uniós kommunikáció zászlóshajója, az „Euvonal.” A belső (intranet) és külső (internet) hálózatok külön működnek. Az intranet, belső kommunikációs eszköz a szervezésben és tartalmi munkában résztvevők számára gyakorlati információkat tartalmaz szervezési és protokoll ügyekben egyaránt, de letölthető prezentációk, kiadványok kézikönyvek is rákerülhetnek. Mind az intranetnek, mind az internetnek összhangban kell lennie a korábban kialakított elnökségi arculattal.

Milyen szempontok alapján alakul a magyar elnökséghez kapcsolódó kommunikáció?

A hivatkozott 2007. májusi kormányhatározat szól a 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról. A határozat nem tartalmazza a kommunikációs

feladatokat, ezért erről külön stratégia készül. Így az alábbiakban megfogalmazott gondolatok is csupán szempontokat és elképzeléseket tartalmaznak.

Ahogy az ország Európai Unióhoz történő csatlakozását is a parlamenti pártok konszenzusa jellemezte, 2008. februári megállapodásuk elnökségi ötpárti munkacsoport létrehozásáról előrevetíti annak lehetőségét, hogy az elnökséget is hasonló együttműködés segítse. Az említett megállapodás napirendjén szereplő hat téma egyike a kommunikáció. Az elnökség ilyen módon nemcsak a pártok közötti konstruktív párbeszédre ad lehetőséget, hanem lehetővé teszi, hogy a lakosság együttműködve, közösen dolgozzon egy célért. Nem elhanyagolható szempont ez akkor, amikor a közvélemény-kutatások szerint a magyarok azt gondolják az EU-ról, hogy egy távoli, nem számon kérhető bürokráciát testesít meg, amely a fejük felett hoz döntéseket és nem veszi figyelembe a véleményüket. Hozzá kell tenni azonban, hogy mindezek ellenére a magyarok nagy többségének az intézmények közül az Európai Unióba vetett bizalma a legnagyobb, s ezzel vezeti a 27 tagállam listáját (a megkérdezett magyarok 60 %a helyezi az EU-t az első helyre, az EU27-ek átlagában ez a mutató 48%). A rossz közérzettel és előzetes csodavárással magyarázható uniós attitűdök közül a „másodrendű állampolgárok vagyunk” erősödő tendenciája is feltehetően oldható a lakosság aktivizálásával az elnökségi előkészületekhez kapcsolódóan. Hiszen látni, érzékelni fogják az emberek, hogy Magyarország beleszólhat az EU döntéseibe. Hasonló irányba hat, ha Budapest, vagy más hazai tárgyalási helyszín nevét viselő uniós szintű dokumentumok születnek.

A schengeni övezetbe való csatlakozás, a 2009-es európai parlamenti választások, az Európa Kulturális Fővárosa programsorozat majd a 2011-es magyar elnökség olyan események, melyek ugyancsak rávilágítanak annak fontosságára, hogy a polgárok ismét érdeklődőek és nyitottak legyenek az Európai Unió és az ahhoz kapcsolódó kérdések iránt. Magyarország európai uniós csatlakozása óta a hazai EU-kommunikáció célja az „Európa mi vagyunk” érzés és tudat erősítése volt. A kormányzati kommunikáció szlogenje azt a törekvést fejezte ki, hogy a magyarok ne kívülállóként, hanem tudatos európai polgárként vegyenek részt hazánk uniós mindennapjaiban. Kérdezzenek, mondjanak véleményt, legyenek aktívak.

A tudatosság elsősorban az informáltságon alapul. Csak akkor vagyunk képesek élni az Európai Unió adta jogokkal és lehetőségekkel, beleszólni az unió működésébe, vitatkozni róla és bizalmunkba fogadni azt, ha elegendő információval rendelkezünk.

A tudatos európai polgár nem passzív megélője, hanem – aktív állampolgárként – formálja az őt körülvevő folyamatoknak. Fontos, hogy a lakosság érezze, hogy van beleszólása Európa ügyeibe a kormányzaton, a magyar és az európai parlamenti képviselőknél, valamint azok megválasztásán, az európai uniós intézményeken, a civil szervezeteken, a cégeken és a lobbyszervezeteken keresztül. Lényeges az is, hogy a polgárok saját maguk is alakítsák az őket körülvevő környezetet, álljanak ki az őket közvetlenül érintő ügyekért.

Az Unióval kapcsolatban sokszor jogosan elhangzó kritikára, a demokratikus deficitre az aktív állampolgárság erősítése lehet a válasz. A civil kontroll, a döntéshozatal befolyásolása és ellenőrzése, az egyes szakpolitikai témákkal kapcsolatos társadalmi viták mind a demokratikus deficit ellen ható folyamatok. A fentieket figyelembe véve és azok alapján a hazai EU-kommunikáció alapjait – összefüggésben az elnökségre való felkészüléssel is – három célkitűzésben fogalmazzuk meg:

- növekedjen a lakosság objektív és szubjektív uniós tudása,
- erősödjön az Európai Unióval és annak értékeivel való közösségvállalás,

- a lakosság aktív állampolgárként szóljon bele Európa ügyeibe.

Az elnökségi kommunikációt Magyarországon érdemes több szakaszos lépéssorozatként megtervezni, amelynek első szakaszában (2008-2009) olyan projekteket célszerű megvalósítani, amelyek a fenti célkitűzéseket szolgálják. A TézEU-sz 2011 – tézisek az elnökségi prioritásokhoz, amely az egyetemi hallgatók számára rendezett verseny és konferenciasorozat volt, már ezt a feladatot tűzte ki maga elé. Elképzeléseink szerint 2011-ig minden évben megrendezésre kerül. Ugyancsak célcsoportja az első szakasznak a középiskolás korosztály, akiket a „Vissza az iskolába” programsorozat segítségével fogunk az elnökségi elképzelésekről tájékoztatni. (Parlamenti képviselők, köztisztviselők, bizottsági munkatársak mennek vissza középiskolájukba, hogy beszéljenek a munkájukról és az EU aktuális ügyeiről.) Külön figyelmet érdemel a civil szervezetekkel kialakítható együttműködés mind az elnökséget megelőző időszakban, mind az elnökség hat hónapja alatt.

A második szakaszban, 2010-ben a promóciós eszközök megvalósításán lesz a hangsúly, míg természetesen 2011-ben a maradéktalan „coverage” lesz a fő feladat.

Szükségesnek látszik az országimázs építés hangsúlyosabb kezelése. Az elnökség ugyanis jó lehetőség Magyarország pozitív bemutatkozására. A rólunk Európában kialakult kép markánsabbá válhat. Az országimázs-építés ismét csak több éven át húzódó projektek megvalósítását igényli az államigazgatási koordinációs lehetőségek messzemenő kihasználásával.

A felkészülés szinte minden eleme és területe hatalmas és összehangolt erőfeszítést kíván elsősorban a kormánytól. Az elnökségi feladatok költségvetési igényekkel is együtt járnak. Az elnökséggel kapcsolatos, a Tanács brüsszeli működésével összefüggő költségeket az Unió költségvetése állja. Az elnökség saját országában megrendezett események és az elnökséget kísérő rendezvények, promóciók, stb. költségeit azonban a tagállamnak magának kell állnia. Egy átlagos EU-elnökség költségei a legutóbbi bővítések után 80 millió euróra rúgnak. Mindez azonban befektetés a jövőbe. Az elnökség révén markánsabbá válik tagállami profilunk. Európa érdeklődésének középpontjába kerülve még többet mondhatunk el önmagunkról és elképzeléseinkről az európai integráció jövőjét illetően. Míg Európa hazánkra, addig Magyarország Európára figyel majd: a magyar közvéleményben újra, mélyebben tudatosulhat az uniós tagság és az európai építkezés jelentősége. Az elnökség hozzásegíthet végérvényesen beépülnünk az uniós mechanizmusok bonyolult rendszerébe: egyöntetű tapasztalat szerint minden tagállam az első elnökség során érti és érzi meg igazán az Unió működését. A sikeres elnökség esetén megszerezhető elismertség a további érdekérvényesítés fontos eszközévé válhat. A sikerhez szükséges nemzeti összefogás elérése, a politikai, gazdasági élet, a tudomány és művészet, valamint a civil társadalom bekapcsolódása az elnökségi projektbe akár egyfajta új együttműködés elősegítője is lehet.

2008. március 20.

Megjelent 2008. májusában, a Pécsi Tudományegyetem Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Karának szervezésében folyó „Közigazgatási Kommunikáció és társadalmi befogadás” kurzus tanulmánykötetében