

*Anna Ogonowska**

**Polityka informacyjna Wspólnot
i Unii Europejskiej
w sprawozdaniach za lata 1958–2007
Część 2. (Lata 1993–2007)**

W 1992 r. Wspólnoty Europejskie zmierzyły się z poważnym kryzysem spowodowanym problemami z ratyfikacją Traktatu z Maastricht. Nie był to pierwszy kryzys w historii integracji europejskiej, ale pierwszy wynikający z negatywnego nastawienia społeczeństwa jednego państwa członkowskiego do projektu Unii Europejskiej. Problemu tego nie dało się ograniczyć do lokalnego poziomu, ponieważ duńskie „nie” blokowało dalszy rozwój integracji. Powodami, dla których Duńczycy wyrazili swój sprzeciw, były m.in. brak dostatecznej wiedzy na temat Unii Europejskiej oraz zastrzeżenia do jawności jej procesu decyzyjnego. Fakty te ewidentnie świadczyły, że dotychczasowa polityka informacyjna nie spełniła swoich zadań.

Wspomniane wydarzenie miało ogromny wpływ na pozycję działań informacyjnych w polityce Wspólnot Europejskich. Ratyfikacja Traktatu o Unii Europejskiej rozdziela politykę informacyjną na dwie epoki: przed i po Maastricht. Zasadnicza różnica między nimi polega na tym, że w pierwszym okresie zadania informacyjne były traktowane jako uzupełnienie działalności Wspólnot, natomiast w drugim ich wypełnienie stało się niezbędne dla kontynuacji procesu integracji europejskiej. Pierwsze dziesięciolecie cechowało powolne tworzenie narzędzi informacyjnych, które wykorzystywano do relacjonowania wydarzeń. Działania informacyjne w tym czasie w większości przypadków szły śladem procesu integracji. Od roku

* Dr **Anna Ogonowska** – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

1993 miały wyprzedzać wydarzenia i przygotować społeczny grunt pod kolejne etapy integracji. W tym okresie instytucje wspólnotowe były już świadome, że sukcesy ich polityki zależą także od sposobu jej prezentowania.

Rok 1993 rozpoczyna również epokę nieustającej reformy polityki informacyjnej, nad którą debata okresowo przygasa, aby na nowo rozgorzeć wraz z kolejnymi problemami ratyfikacyjnymi. Trzy dalej wymienione okresy w polityce informacyjnej stanowią odrębne próby jej reformowania.

1993–1999. Szok Maastricht i pierwsze przyspieszenie

Komisja Europejska, jako główna instytucja odpowiedzialna za politykę informacyjną, została postawiona w bardzo trudnej sytuacji. Usiłowała jak najszybciej dokonać przeglądu dotychczasowej polityki informacyjnej w celu jej dostosowania do nowych oczekiwań.¹ W omawianym okresie przeważało stanowisko, że rozwiązaniem zaistniałego problemu jest zwiększenie ilości dostępnych informacji (np. Komisja Europejska postanowiła więcej dokumentów publikować w Dzienniku Urzędowym). W konsekwencji tego rozumowania rozbudowywano istniejące narzędzia informacyjne oraz tworzono nowe. Ciekawostką tego okresu było powołanie Doradczej Rady Użytkowników (Users' Advisory Council, później Information Users' Council), w której reprezentanci różnych środowisk wypowiedzieli się na temat prowadzenia polityki informacyjnej. Jako dodatkowe narzędzie wiedzy o nastawieniu obywateli do integracji europejskiej wprowadzono Flash Eurobarometer – szybkie telefoniczne sondaże opinii publicznej.

Po raz kolejny dyskutowano o priorytetach informacyjnych, ale tym razem zwrócono uwagę na priorytetowe cele, w przeciwieństwie do wcześniej określanych priorytetowych tematów i grup adresatów przekazu. Najważniejszym zadaniem stało się wyjaśnienie publicznej natury i skali wyzwań stojących przed społeczeństwem, podkreślenie korzyści z integracji europejskiej oraz wskazanie wpływu, jaki Wspólnota wywierają na codzienne życie obywateli. Działania informacyjne miały wyjaśniać, dlaczego Wspólnota wybrała takie, a nie inne rozwiązania, bez ukrywania problemów związanych

¹ *The Commission's information and communication policy. A new approach. Communication from Commissioner João de Deus Pinheiro, [b.m.], 22.06.1993, SEC(93)916/9.*

z tymi wyborami, zwłaszcza w konfrontacji z oczekiwaniami różnych grup interesu. Bardzo dużą wagę przywiązywano również do prostego i jasnego języka komunikacji (w tym celu przygotowano m.in. broszury o Unii Europejskiej oraz podjęto prace nad konsolidacją i uproszczeniem prawa wspólnotowego).

W toku negocjacji nad przezwycięzeniem kryzysu związanego z ratyfikacją Traktatu z Maastricht uzgodniono, że Unia powinna zbliżyć się do swoich obywateli. Dla polityki informacyjnej stanowiło to kontynuację kierunku zdecentralizowanych działań wykorzystujących przede wszystkim biura informacyjne Komisji Europejskiej i sieci ośrodków informacji. Działalność biur po raz kolejny została poddana analizie, wskutek czego na nowo zdefiniowano ich funkcje:

- wysłuchiwanie stanowisk i opinii, śledzenie komunikatów i debat o UE w mediach i parlamentach krajowych oraz reakcji i zmian w nastawieniu społeczeństwa do działalności UE,
- wspieranie mediów w docieraniu do oficjalnych komunikatów rzeczników,
- stymulowanie debaty o Europie,
- koordynowanie wszystkich działań UE na terenie danego państwa członkowskiego.²

Nacisk na działania zdecentralizowane spowodował również rozwój ośrodków informacji. Istniejące sieci rozszerzyły swój zasięg terytorialny, tworzono też nowe typy centrów: miejskie fora specjalizujące się w informacji o ochronie środowiska naturalnego, europejskie ośrodki informacji konsumenckiej oraz ośrodki informacji o Europie (w Paryżu i Lizbonie).

Równoległe z prowadzoną polityką informacyjną rozpoczęto prace nad zagadnieniem jawności i przejrzystości działań głównych instytucji unijnych. Początkowo uchwały one decyzje o udostępnieniu swoich dokumentów, a Rada dodatkowo upubliczniła niewielką część obrad. W końcu doszło do wpisania do Traktatu Amsterdamskiego artykułu o dostępie do dokumentów trzech głównych instytucji unijnych szczegółowo doprecyzowanego w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001.³ Nie bez znaczenia było także stworzenie baz

² *The Office in the Community – the next steps. Communication from Commissioner João de Deus Pinheiro*, [b.m.], 26.01.1994, SEC(94) 80/4.

³ A.Ogonowska, *Dostęp do dokumentów Unii Europejskiej w: Źródła informacji o Unii Europejskiej. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s.41–73, http://libr.sejm.gov.pl/oide/publikacje/zeszyty_OIDE_6x.pdf

danych obrazujących przebieg procesu legislacyjnego, takich jak PreLex i Obserwatorium Legislacyjne, oraz udostępnienie w przekazie satelitarnym, a później także internetowym, bezpośrednich relacji z posiedzeń Parlamentu Europejskiego i konferencji prasowych Komisji Europejskiej w nowo powstałym kanale telewizyjnym Europe by Satellite (EbS).

Ogromne znaczenie dla polityki informacyjnej miał i ma Internet, który w połowie lat 90. zaczęto wykorzystywać do rozpowszechniania informacji i który dość szybko stał się podstawowym medium komunikacji. W 1995 r. powstał serwer Europa. Początkowo zamieszczano na nim informacje o wszystkich instytucjach, organach i agencjach unijnych, ale wkrótce przekształcono go w główny serwer informacyjny zawierający odniesienia do dziesiątków innych będących w posiadaniu Unii Europejskiej. W Internecie zaczęto także udostępniać istniejące wcześniej bazy danych oraz tworzyć nowe. Dostosowywano je do potrzeb zwykłych użytkowników, czego przykładem może być portal EUR-Lex (wcześniej zwykle udostępniano bazy, które powstały jako narzędzie pracy którejś instytucji). Popularyzacja stron WWW spowodowała rewolucję w dziedzinie unijnych wydawnictw. Coraz więcej publikacji wydawano w formie tradycyjnej i elektronicznej, a z czasem ta druga zaczęła wypierać pierwszą. Pozwoliło to znacznie ograniczyć koszty produkcji i dystrybucji materiałów informacyjnych.

W 1993 r. zespół pod kierownictwem Willy'ego De Clercq⁴ przeprowadził krytyczną analizę dotychczasowej polityki informacyjnej.⁵ Grupa ekspertów postulowała zastosowanie technik marketingowych i *public relations* w celu wypromowania Unii Europejskiej jako „dobrego produktu” pod hasłami: „*European Union – Together to Promote Progress and Prosperity, Protection and Peace*”, „*Together for Europe to the Benefit of Us All*”. Prawdopodobnie pod wrażeniem tego raportu Komisja Europejska postanowiła poświęcić więcej uwagi swoim kampaniom informacyjnym, tworząc dla nich w 1995 r. program PRINCE (PRogramme d'INformation des Citoyens Européenes). Zrealizowano wtedy kampanie pod następującymi

⁴ Belgijski polityk, były komisarz Komisji Europejskiej i poseł Parlamentu Europejskiego.

⁵ *Reflection on Information and Communication Policy of the European Community. Report by the group of experts chaired by Mr Willy De Clercq Member of the European Parliament*, [b.m.] March 1993, s.52 [Tekst niepublikowany].

hasłami: „*Citizen First*” (kontynuowana jako „*Europe Direct*”), „*The Euro, a Currency for Europe*” i „*Building Europe Together*”. Pierwsza z nich miała na celu prezentację praw i przywilejów wynikających z utworzenia Jednolitego Rynku, druga przygotowywała wprowadzenie do obrotu nowej waluty – euro, trzecia natomiast dotyczyła problemów podejmowanych na konferencji międzyrządowej w 1996 r. oraz wyjaśniała postanowienia Traktatu Amsterdamskiego. Program PRINCE umocnił rolę kampanii informacyjnych jako jednego z podstawowych narzędzi komunikowania, zapewniając na te cele stałe środki z budżetu Unii Europejskiej.

Ważnym przedsięwzięciem w polityce informacyjnej tego okresu były również konsultacje społeczne. Komisja Europejska postanowiła uregulować stosunki z grupami interesu dzięki utworzeniu i upublicznieniu ich rejestru oraz zatwierdzeniu kodeksu postępowania z nimi. W Dzienniku Urzędowym zaczęto publikować program prac legislacyjnych oraz białe i zielone księgi Komisji Europejskiej, które miały być poddawane publicznej konsultacji.

W działaniach informacyjnych tego okresu skupiano się na społeczeństwach państw członkowskich, kierując przekaz głównie do młodzieży, kobiet, związków zawodowych, przedsiębiorców i dziennikarzy oraz środowisk akademickich. Mniejszą wagę przykładano do przekazywania informacji poza granice Unii, chociaż ta część działań doczekała się oddzielnego opracowania.⁶

W omawianym okresie rozwinięto działalność informacyjną na niespotykaną dotąd skalę i wyraźnie zwiększono liczbę rozpowszechnianych informacji. Wykorzystując dobrodziejstwa nowych technologii, Komisja Europejska uczyniła informację o UE powszechnie dostępną. Reforma polityki informacyjnej tego okresu polegała na intensyfikacji działań oraz sektorowej analizie wybranych jej kierunków.

2000–2004. Współpraca międzyinstytucjonalna oraz poszukiwanie partnerstwa z państwami członkowskimi

Reforma zapoczątkowana w poprzednim okresie została zatrzymana przez podanie się do dymisji Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacques’a Santera w konsekwencji ujawnionych przy-

⁶ *The Commission’s information and communication policy: external information. Communication to the Commission from Mr. Pinheiro*, Brussels, January 1994, SEC(94)82/4.

padków nepotyzmu i złego zarządzania funduszami unijnymi. Nowa Komisja Europejska zaczęła pełnić obowiązki 16 września 1999 r., a jej przewodniczącym został Romano Prodi. Dla polityki informacyjnej ta zmiana miała zdecydowanie negatywne konsekwencje, ponieważ w strukturze nowej Komisji nie znaleziono miejsca dla dyrekcji generalnej zajmującej się sprawami informacji i komunikacji. Istniejąca od lat 60. X Dyrekcja Generalna została zdegradowana do Służby Prasy i Komunikacji (Press and Communication Service). Zmianę tę połączono z decentralizacją odpowiedzialności za działania informacyjne. Każda dyrekcja generalna nowej Komisji Europejskiej miała odtąd być odpowiedzialna za wspomniane działania w swojej dziedzinie. Nie negując znaczenia decentralizacji w działaniach informacyjnych, należy jednak zawrócić uwagę, że likwidacja silnego centrum koordynującego pracę innych jednostek była poważnym błędem, który później został przez Komisję zauważony i naprawiony, bowiem już na przełomie 2002 i 2003 r. powołano do życia Dyrekcję Generalną ds. Prasy i Komunikacji.

Pięciolecie Komisji Europejskiej Romano Prodiego cechuje silna tendencja reformowania pracy Komisji, w tym także jej służb prasowych. Peter J. Anderson⁷ dowodzi, że powodem zmian była bardzo negatywna opinia o ich działalności w momencie ujawniania wspomnianych przypadków nepotyzmu i malwersacji. Rzecznicy prasowi przyjęli wtedy strategię zaprzeczania wszystkiemu lub podawania jak najmniejszej liczby informacji.⁸

Zmiany w służbach prasowych przeprowadzone przez Prodiego polegały na przyjęciu do pracy specjalistów od spraw mediów oraz na zerwaniu z tradycją zatrudniania przez komisarzy rzeczników prasowych pochodzących z tego samego co oni kraju. Miało to osłabić więzi komisarz – rzecznik i spowodować większe utożsamianie się rzeczników z pracami całej Komisji Europejskiej. Kolejna zmiana dotyczyła podjęcia dialogu z dziennikarzami sceptycznie lub nawet wrogo nastawionymi do działalności Unii Europejskiej oraz lepszej organizacji pracy. Każdego ranka rzecznicy brali udział w telekonferencji z udziałem pracowników reprezentacji Komisji Europejskiej w państwach członkowskich. W ten sposób przekazy-

⁷ P.J.Anderson, *An evaluation of the press and communication reforms of the Prodi Commission of 1999–2004 with particular reference to UK Eurohile and Eurosceptic journalists' perceptions of their impact*, „European Journal of Communication” no. 1/2008, s.29–46.

⁸ W bazie Rapid – serwisie prasowym UE – nie można doszukać się ani jednego komunikatu prasowego Komisji Europejskiej w tej sprawie.

wano informacje o najważniejszych wydarzeniach danego dnia oraz podawano tematy, o które mogą pytać dziennikarze. Pozwalało to lepiej się przygotować do codziennych konferencji prasowych.

Komisja Europejska Romano Prodiego podjęła także wyzwanie udoskonalenia polityki informacyjnej, która została poddana drobiazgowej analizie. W wyniku prac wydano dwa interesujące komunikaty,⁹ w których próbowano przedstawić zarys nowej strategii informacji i komunikacji.

W pierwszym ustosunkowano się przede wszystkim do udziału innych instytucji unijnych i państw członkowskich w działaniach informacyjnych. Komisja po raz pierwszy bardzo wyraźnie zwróciła uwagę, że bez działań pozostałych instytucji unijnych i bez współpracy z państwami członkowskimi polityka informacyjna UE skazana jest na niepowodzenie. Wychodząc z założenia, że celem tej polityki jest przybliżenie Unii obywatelom oraz że jawności i otwartości najbardziej oczekuje się od Rady UE, Parlamentu oraz Komisji, stwierdzono, iż współpraca tych trzech instytucji w zakresie działań informacyjnych ma decydujące znaczenie dla osiągnięcia pozytywnych rezultatów. W komunikacie podkreślono, że każda z tych instytucji prowadzi odrębną politykę informacyjną i celowe byłoby koordynowanie ich działań w tym zakresie. Powołano zatem zespół – Inter-Institutional Group on Information – składający się z przedstawicieli trzech głównych instytucji, zadaniem którego było m.in. czuwanie, aby wydatki budżetowe na działania informacyjne poszczególnych instytucji były planowane wspólnie, co gwarantowałoby ich większą efektywność.

Za bardzo ważny element uznano zapewnienie odpowiedniej obsługi reprezentantów mediów, stawiając tym samym na działalność rzeczników prasowych. W komunikacie poświęcono wiele uwagi współpracy służb prasowych¹⁰ Komisji i Parlamentu oraz współpra-

⁹ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy of the European Union*, Brussels, 27.6.2001, COM(2001)354; *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an information and communication strategy for the European Union*, Brussels, 2.10.2002, COM(2002)350/2.

¹⁰ W tym miejscu należy przypomnieć, że służby prasowe Komisji, Parlamentu i Rady są zorganizowane w odmienny sposób, np. konferencje prasowe Komisji

cy reprezentacji Komisji Europejskiej i biur informacyjnych Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich. Szczególny nacisk położono na to, aby reprezentacje i biura informacyjne nawiązywały kontakty z krajowymi mediami.

Odrębnego komentarza wymaga udział państw członkowskich w polityce informacyjnej UE. Komisja Europejska zachęcała w swoim komunikacie rządy państw członkowskich do bardziej aktywnego uczestniczenia w działaniach informacyjnych. Stwierdziła również, że powinny czuć się odpowiedzialne za politykę informacyjną UE, chociaż żaden dokument i przepis prawny ich formalnie do tego nie zobowiązuje. W komunikacie przedstawiono ciekawą analizę stanu współpracy z państwami członkowskimi, z której wynika, że bardzo trudno było ustalić stałą płaszczyznę wspólnych działań, co oznaczało, iż w praktyce dotychczasowa współpraca ograniczała się do podpisywania porozumień dotyczących konkretnych akcji informacyjnych. Przeszkodą było m.in. to, że w różnych państwach członkowskich publiczne służby informacyjne zorganizowane były różnie. Według Komisji Europejskiej stanem idealnym byłoby utworzenie w każdym państwie członkowskim ośrodka informacji o Europie na wzór funkcjonujących w Lizbonie, Paryżu i Rzymie.¹¹ Zadaniem tych ośrodków jest promowanie zagadnień integracji europejskiej oraz koordynacja działalności innych sieci w danym kraju.

Drugi z omawianych komunikatów przedstawia strategię Komisji Europejskiej w zakresie działań informacyjnych. Nie została w nim zaprezentowana żadna wizja nowej polityki informacyjnej, jedynie zaproponowano kilka zmian w dotychczas podejmowanych przedsięwzięciach. Jego największą wartością był plan działań na lata 2003–2004, który zawierał m.in.:

odbywają się kilka razy w tygodniu, Parlamentu najczęściej dwa razy w miesiącu, natomiast Rady – po każdym jej spotkaniu. Rzecznicy prasowi Komisji i Parlamentu mają prawo wypowiadać się oficjalnie w imieniu tych instytucji, natomiast rzecznicy Rady już nie. Głos zabiera najczęściej przewodniczący Rady lub przedstawiciele państw obecni na danym spotkaniu (por.: A.Ogonowska, *Rola służb prasowych i audiowizualnych instytucji unijnych w polityce informacyjnej Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 4/2007, s.9–30).

¹¹ Centre d'Information sur l'Europe (Sources d'Europe) w Paryżu (<http://www.touteurope.fr>), Centro de Informação Europeia Jacques Delors w Lizbonie (<http://www.euroid.pt>) oraz Centro nazionale di informazione e documentazione europea w Rzymie.

- analizę możliwości podpisania z każdym państwem członkowskim porozumienia w sprawie prowadzenia wspólnych działań informacyjnych,
- ocenę sieci ośrodków informacji oraz projekt ich ewentualnej reorganizacji i rozszerzenia na terytoria nowych państw członkowskich,¹²
- wybór nowych tematów dla priorytetowych działań informacyjnych (rozszerzenie, przyszłość Unii Europejskiej,¹³ Europa obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, euro, rola UE w świecie),
- debatę w Parlamencie Europejskim (z udziałem przedstawicieli Rady) w sprawie polityki informacyjnej.

Na baczniejszą uwagę zasługują działania podjęte w stosunku do państw członkowskich. W wyniku negocjacji większość¹⁴ krajów Unii podpisała wspomniane porozumienia. W idealnej sytuacji dokumenty miały podpisywać: rząd danego kraju, Komisja Europejska oraz Parlament Europejski, a wspólne działania – dotyczyć ogólnego programu informowania o UE oraz kampanii informacyjnych realizowanych w ramach programu PRINCE. Tym samym gwarantowano państwom członkowskim udział w wyborze tematów tych kampanii. Trzy strony porozumienia ustalały wspólny plan działań informacyjnych, którego poszczególne części miały być finansowane niezależnie przez stronę unijną albo władze centralne lub regionalne danego państwa. W praktyce współpraca z członkami UE ograniczała się często do partnerstwa w zarządzaniu (ang. *management partnership*), które oznaczało utworzenie w kraju członkowskim instytucji, której Komisja Europejska zleciłaby wykonywanie działań informacyjnych. W przypadku takiego rozwiązania państwo odpowiadało za prawidłowe wykonanie zadań. Inną formą współpracy było współfinansowanie przez Komisję Europejską działań informacyjnych podejmowanych przez rząd danego kraju, jed-

¹² Miało to doprowadzić do utworzenia sieci drugiej generacji (wielofunkcyjnych). Na przykład sieć Europe Direct powstała z połączenia wcześniej istniejących Info-Point Europe oraz centrów informacyjnych dla środowisk wiejskich – Carrefours (por.: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on implementation the information and communication strategy for the European Union*, Brussels, 20.4.2004, COM(2004)196, s.12–16).

¹³ W tym temacie uwzględniono także prace nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

¹⁴ Większość, tzn. 10 z 15 ówczesnych państw członkowskich.

nak wówczas powstawała kwestia formalnej odpowiedzialności za wydatkowane fundusze.¹⁵

Nowością tego okresu była próba odwrócenia kierunku przekazywanych informacji przez umożliwienie obywatelom wypowiedzenia się na tematy związane z działalnością UE w portalu internetowym „Your voice in Europe” oraz rozpoczęcie bardzo wielu debat publicznych o przyszłości Unii Europejskiej. Nie była to forma szumnie zapowiadanego dialogu z obywatelem, ale niewątpliwie ważny krok na tej drodze.¹⁶ Za inną cenną inicjatywę należy uznać uruchomienie bezpłatnej infolinii Europe Direct, która umożliwiała uzyskanie odpowiedzi (we wszystkich językach urzędowych) na pytania dotyczące działalności UE, prowadzonych przez nią polityk, prawa do przemieszczania się, podjęcia pracy, studiów itp.

Priorytetem w tym okresie stało się udostępnianie informacji przez Internet. Do ważnych osiągnięć należy też zaliczyć udostępnienie rejestrów dokumentów Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (Rada uczyniła to w 1999 r.), które wypełniły w ten sposób zobowiązania nałożone na nie przez rozporządzenie (WE) nr 1049/2001. W tym samym czasie miało miejsce udostępnienie telewizji satelitarnej Europe by Satellite w Internecie.

Podsumowując pięciolecie prac Komisji Romano Prodiego, należy zwrócić uwagę na zewnętrzne czynniki, które determinowały kierunki jej poczynań w zakresie działalności informacyjnej. Z jednej strony było to odejście w niesławie Komisji Jacques’a Santera, z czego wynikała konieczność radykalnego odcięcia się od stylu jej pracy (cel osiągnięto przez reformę zarządzania tą instytucją). Niestety ofiarą reorganizacji padła X Dyrekcja Generalna ds. Prasy i Informacji, co zwiększyło chaos w działaniach informacyjnych. Także wieloletnia reforma służb prasowych nie przyniosła spodziewanego efektu. Mimo słusznego założenia, że relacje z mediami są kluczowe dla zaistnienia Unii Europejskiej w świadomości społeczeństw państw członkowskich, Komisja Europejska nie potrafiła w tym okresie przedstawić bardziej aktywnej wizji polityki audio-wizualnej.

¹⁵ Por.: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on implementation the information and communication strategy for the European Union*, Brussels, 20.4.2004, COM(2004)196, s.9–12.

¹⁶ Inicjatywa ta była częścią programu stworzenia internetowego serwera „Europa drugiej generacji”.

Z drugiej strony polityka informacyjna została po raz kolejny boleśnie skonfrontowana z negatywnymi wynikami irlandzkiego referendum w sprawie akceptacji Traktatu z Nicei (7 czerwca 2001 r.). Nie wpłynęło to jednak znacząco na kierunek podjętych zmian. Nadal poszukiwano rozwiązań w sferze reformy instytucjonalnej. Kolejnym wyzwaniem było rozszerzenie UE na Wschód w maju 2004 r. Bez istotnych ilościowych zmian kadrowych Komisja Europejska musiała rozszerzyć zakres działań informacyjnych na dziesięć kolejnych państw.¹⁷

W swojej analizie Komisja wskazała dwa najsłabsze punkty polityki informacyjnej: brak współpracy między instytucjami i zaangażowania państw członkowskich. Ta skądinąd słuszna diagnoza może być również postrzegana jako próba przeniesienia ciężaru odpowiedzialności za politykę informacyjną na inne podmioty. Najważniejsze jednak w tych dwóch kwestiach jest to, że Komisja Europejska nie miała skutecznych narzędzi i znaczącego wpływu na to, w jaki sposób prowadziły swoje polityki informacyjne Parlament i Rada oraz państwa członkowskie. Sukcesem Komisji w tym okresie jest zinstytucjonalizowanie współpracy z innymi podmiotami w postaci prac Inter-Institutional Group on Information oraz podjęcie starań o podpisanie porozumień z członkami UE. Parlament Europejski, mówiąc o porozumieniach, wyraził jednak obawę, że na tak niepewnym gruncie współpracy trudno zagwarantować odpowiednie środki z budżetu UE na ich realizację.¹⁸

2005–2007. Fiasko Konstytucji dla Europy i nowe podejście do polityki informacyjnej

Pod koniec 2004 r. przewodniczącym Komisji Europejskiej został José Manuel Durão Barroso, który utworzył funkcję pierwszego wiceprzewodniczącego ds. stosunków z innymi instytucjami i komunikacji społecznej. Znamienne, że dokonano tego z myślą właśnie o rozwoju komunikacji społecznej, co dobitnie świadczy, że stała się ona strategicznym celem nowej Komisji. Nie bez znaczenia był również wybór osoby na to stanowisko, ponieważ Margot Wallström od

¹⁷ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on implementation the information and communication strategy for the European Union*, Brussels, 20.4.2004, COM(2004)196, s.4.

¹⁸ *European Parliament resolution on the information and communication strategy for the European Union*, O.J., C 64E, 12.03.2004, s.591–599.

początku bardzo ambitnie podchodziła do swoich obowiązków i stawiała sobie za cel zreformowanie polityki informacyjnej UE.

Rozpoczynając pracę, wiceprzewodnicząca odniosła się z szacunkiem do osiągnięć Komisji Europejskiej Romano Prodiego, ale wymieniła również wady zastanego systemu informacyjnego:

- fragmentacja działań informacyjnych,
- przekaz informacyjny dostosowany do polityków, a nie do oczekiwań obywateli,
- niewłaściwe wdrażanie strategii informacyjnej (skupiano się na sprawach budżetowych, zamiast na dialogu i aktywnej komunikacji).

Rozwiązaniem tych problemów miało być nowe podejście do działań informacyjnych, w którym kładziono nacisk na:

- wysłuchiwanie obywateli,
- formułowanie przekazów w zrozumiałym języku,
- dostosowanie sposobu przekazywania informacji do warunków lokalnych.

Zamierzeniem M.Wallström było także zwrócenie uwagi w lan-sowanych przekazach na wspólne wartości Europy. Zmierzyła się również z problemem dostosowania polityki informacyjnej do warunków rozszerzonej Unii.

W celu prowadzenia bieżących działań informacyjnych Komisja opracowała wewnętrzny plan,¹⁹ ale zapowiedziała także przygotowanie nowej strategii informacji i komunikacji. Do jej opracowania podchodzono z należytą uwagą, bowiem prace te miał poprzedzić proces konsultacji społecznych nad Białą Księgą w tej sprawie. Konsultowanie Białej Księgi wpisywało się jak najlepiej w podstawowy cel, jaki postawiła sobie wiceprzewodnicząca, czyli wysłuchiwanie opinii obywateli.

W międzyczasie toczył się proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który został odrzucony w dwóch referendach we Francji i w Holandii w maju i czerwcu 2005 r. Badania sondażowe Eurobarometru szczegółowo przeanalizowały powody, dla których nie wzięto udziału w tych referendach lub zagłosowano przeciw konstytucji.

¹⁹ *Action plan to improve communicating Europe by the Commission*, [b.m.], 20.07.2005, SEC(2005)985.

Tabela 1. Analiza referendów w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy

	Hiszpania	Francja	Holandia	Luksemburg
data referendum	20.02.2005 r.	29.05.2005 r.	1.06.2005 r.	10.07.2005 r.
frekwencja	42,32 proc.	69,34 proc.	62,8 proc.	96 proc.
najczęściej podawany powód niewzięcia udziału w referendum	nieposiadanie wystarczających informacji	coś przeszkodziło we wzięciu udziału	brak wystarczających informacji o konstytucji	(b.d.)
najczęściej podawany powód wzięcia udziału w referendum	pozytywne nastawienie do UE	(b.d.)	(b.d.)	(b.d.)
głosujących za	76,72 proc.	45,32 proc.	38,4 proc.	55 proc.
najczęściej wymieniany powód głosowania za	(b.d.)	zasadnicza zgoda na rozwój procesu integracji europejskiej	zasadnicza zgoda na rozwój procesu integracji europejskiej	zasadnicza zgoda na rozwój procesu integracji europejskiej
głosujących przeciw	17 proc.	54,68 proc.	61,6 proc.	42 proc.
najczęściej podawany powód głosowania przeciw	(b.d.)	traktat miałby negatywny wpływ na wskaźnik zatrudnienia w kraju	brak wystarczających informacji	traktat miałby negatywny wpływ na wskaźnik zatrudnienia w kraju

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *European Constitution. Post-referendum survey in Spain*, Flash Eurobarometer 168/2005; *European Constitution. Post-referendum survey in France*, Flash Eurobarometer 171/2005; *European Constitution. Post-referendum survey in Netherlands*, Flash Eurobarometer 172/2005; *European Constitution. Post-referendum survey in Luxembourg*, Flash Eurobarometer 173/2005.

Z przedstawionych w tabeli 1. rezultatów referendów wynika, że sytuacja w poszczególnych państwach mocno się od siebie różniła. We Francji, Holandii i Luksemburgu zainteresowanie sprawą traktatu było bardzo duże, o czym świadczy frekwencja referendalna. Hiszpanie, mimo pozytywnego nastawienia do procesu integracji europejskiej, w większości nie poszli do urn. Głównym powodem absencji podczas referendum był brak dostatecznej wiedzy o traktacie, jedynie Francuzi najczęściej podawali inny. Zastanawiające jest, że osoby głosujące za ratyfikacją kierowały się przede wszystkim zasadniczą akceptacją idei integracji europejskiej, a nie sto-

sunkiem do tego konkretnego dokumentu. Natomiast motywy decyzji przeciwników traktatu leżały zdecydowanie w samym dokumencie lub wynikały z jego nieznamości (Holendrzy). Efekty głosowania świadczą więc o tym, że w działaniach informacyjnych należy brać pod uwagę lokalne uwarunkowania oraz specyfikę danego kraju.

Wyniki referendum wpłynęły bardzo negatywnie na politykę informacyjną Unii Europejskiej z tego względu, że sama Komisja Europejska nie do końca wiedziała, czy ma nadal promować traktat, czy z niego zrezygnować. Dopiero w październiku 2005 r. przyjęto przejściowe rozwiązanie, czyli plan D²⁰ ustanawiający okres refleksji, w którym odstąpiono od bezpośredniego promowania traktatu, przenosząc ciężar działań informacyjnych na odbudowanie zaufania społecznego do instytucji unijnych. Komisja Europejska zaproponowała również kontynuację debat w państwach członkowskich.²¹ Okres ten przeciągnął się aż do roku 2007.

W takich warunkach doszło do ogłoszenia ważnej dla polityki informacyjnej UE Białej Księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacji.²²

W Białej Księdze proponowano:

- opracowanie europejskiej karty lub kodeksu postępowania dotyczącego komunikacji,
- pozyskanie zaangażowania społeczeństw w wyniku poprawy edukacji obywatelskiej, wzmocnienie więzi społecznych przez aranżowanie miejsc spotkań (także internetowych), ustanowienie minimalnych standardów konsultacji w relacjach instytucje – obywatel,
- zaangażowanie mediów w komunikację dotyczącą Europy (wykorzystanie nowych technologii, Internetu, modernizacja EbS, szkolenia w zakresie komunikacji dla urzędników krajowych i wspólnotowych),

²⁰ *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: plan D dla demokracji, dialogu i debaty*, Bruksela, 13.10.2005, KOM(2005)494.

²¹ Na marginesie można przypomnieć, że podpisanie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy było poprzedzone czteroletnimi debatami o przyszłości Unii Europejskiej (2001–2004). O ile tamte debaty były naprawdę spontaniczne i uruchomiły niespotykane do tej pory pokłady społecznej aktywności, o tyle przeprowadzone podczas planu D pozbawione były tej świeżości i w praktyce ograniczały się do politycznych dyskusji nad wyjściem z impasu.

²² *Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, Bruksela, 1.2.2006 KOM(2006)35.

- badanie opinii publicznej przez nową sieć krajowych ekspertów lub utworzenie niezależnego obserwatorium europejskiej opinii publicznej,
- podejmowanie wspólnych działań dzięki współpracy międzyinstytucjonalnej oraz partnerstwu z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i regionalnymi, partiami politycznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Biała Księga spotkała się z dużym odzewem.²³ Ciekawe stanowisko w jej sprawie zajął Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który odrzucił pomysł ustanowienia karty lub wspólnego kodeksu postępowania, twierdząc, że należy najpierw rozwiązać problem braku podstaw prawnych prowadzenia polityki komunikacji. Parlament Europejski natomiast poparł pomysł „przekształcenia polityki komunikacyjnej w samodzielną politykę o samodzielnej treści”.²⁴

Konsekwencją ogłoszenia Białej Księgi był komunikat „Partnerstwo komunikacyjne na temat Europy”,²⁵ w którym przekazano do realizacji wiele pomysłów wymienionych wcześniej: kontynuowano tradycję współpracy międzyinstytucjonalnej i z państwami członkowskimi oraz zlecono utworzenie europejskiej przestrzeni publicznej, czyli sieci takich miejsc, w których odbywałyby się debaty na tematy europejskie. Do tego celu postanowiono wykorzystywać wcześniej utworzone przez UE ośrodki informacji lub punkty kontaktowe, tak aby jak najbardziej przybliżyć się do obywateli. Miały również powstać nowe centra. Planowano przeanalizować,

²³ Nadesłano 313 indywidualnych stanowisk

(por.: <http://circa.europa.eu/Public/irc/press/whitepaper/library>), nie licząc opinii innych instytucji i organów UE (por.: *Draft Report of the Working Party on Information on the European Commission's White Paper on an European Communication Policy*, Brussels, 29.05.2006, 9008/1/06 INF 93; *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej COM(2006)35 końcowy*, Bruksela, 6.07.2006, EESC 972/2006; *Opinion of the Committee of the Regions of 15 June 2006 on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate COM(2005) 494 final and the White Paper on an European Communication Policy COM(2006)35 final*, Brussels, 27.06.2006, CoR 52/2006).

²⁴ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, Dz.Urz. UE, C 314E, 21.12.2006, s.369–375.

²⁵ *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Partnerstwo komunikacyjne na temat Europy*, Bruksela, 3.10.2007, KOM(2007)568.

czy UE nie mogłaby wspierać pewnych aspektów kształcenia obywatelskiego w państwach członkowskich. Nowością było wzbogacenie polityki audiowizualnej o dofinansowywanie programów radiowych i telewizyjnych o Europie realizowanych przez sieć krajowych nadawców.

Oprócz Białej Księgi wydano w tym okresie dwie Zielone Księgi, które dotyczyły bardziej polityki otwartości i jawności niż informacyjnej, ale w istotny sposób wpływały na system informacyjny UE. Jedną z nich była Zielona Księga: europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości,²⁶ w której Komisja zaproponowała:

- uporządkowanie relacji z grupami interesu przez dobrowolną rejestrację, przyjęcie wspólnego kodeksu postępowania lobbystów, system kontroli i sankcji za naruszanie przyjętych zasad,
- zgromadzenie opinii zwrotnych na temat sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych,
- obowiązkową publikację informacji o beneficjentach funduszy unijnych (także wtedy, gdy środkami tymi dysponowało państwo członkowskie).

Zielona Księga nie dotyczyła wprost zagadnień polityki informacyjnej, ale w istotny sposób mogła wpłynąć na zakres udostępnianych informacji oraz na najważniejszy element nowej strategii informacyjnej, czyli na sposób wysłuchiwanie opinii obywateli.

Druga Zielona Księga dotyczyła publicznego dostępu do dokumentów instytucji unijnych i wiązała się z rewizją rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.²⁷ W wyniku konsultacji zaproponowano nowelizację tego rozporządzenia.²⁸

Reformy polityki informacyjnej Margot Wallström przypadły na wyjątkowo trudny okres integracji europejskiej. Zmierzyła się ona zarówno z fiaskiem Konstytucji dla Europy, jak również z odrzuceniem przez Irlandczyków w czerwcu 2008 r. Traktatu Lizbońskiego.²⁹ Trzeba jednak pamiętać, że polityka informacyjna pełni rolę

²⁶ *Zielona księga. Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości*, Bruksela, 3.5.2006, KOM(2006)194.

²⁷ *Zielona księga. Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, Bruksela, 18.04.2007, KOM(2007)185.

²⁸ *Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego Rady i Komisji*, Bruksela, 30.04.2008, KOM(2008)229.

²⁹ Referendum odbyło się 12.06.2008 r. Frekwencja wyniosła 53 proc. 52 proc. głosujących opowiedziało się przeciw traktatowi.

służebną wobec innych polityk realizowanych przez UE i jej zadaniem jest również uporanie się z takimi sytuacjami. Do zasług M.Wallström należy niewątpliwie systematyczna realizacja założeń przyjętych na początku jej kadencji. Interesujące jest to, że reformy wiceprzewodniczącej stanowią kontynuację myślenia poprzedniej Komisji o polityce informacyjnej, a jednocześnie wnoszą do niej nową jakość. Na drobny komentarz zasługują jej starania o wsłuchanie się w głosy i opinie Europejczyków. Niestety strategia informacyjna M.Wallström nie odpowiada na pytanie, jak Unia Europejska powinna zareagować na te głosy, nie posiadamy również informacji, na ile wspomniane opinie wpływają na politykę UE.

Wnioski

Sprawozdania roczne są przykładem myślenia urzędników UE o wykonywanej pracy. Z tego punktu widzenia interesująca jest terminologia stosowana przez nich do określenia działań informacyjnych. Zawiera ona m.in. następujące sformułowania: polityka informacyjna, polityka informacji i komunikacji, strategia komunikacji, strategia informacji i komunikacji, działania informacyjne, informacje dla ogółu społeczeństw i wybranych grup, informacja i komunikacja, przejrzystość, stosunki ze społeczeństwem. Znamienne jest, że unikano określenia „polityka informacyjna”, co można tłumaczyć tym, że nie istnieją żadne podstawy prawne, aby traktować ją jako oddzielną politykę w rozumieniu innych polityk UE. Może to również oznaczać próbę poszukiwania tego, czym działania informacyjne być powinny, a przedstawiona wcześniej historia ewidentnie świadczy, że ich charakter zmieniał się podczas badanych 50 lat. Na próżno również szukać ogólnej definicji tych działań w dokumentach UE, choć bardzo często można spotkać szczegółowe opisy poszczególnych ich elementów lub realizowanych zadań.

Historia polityki informacyjnej Wspólnot i Unii Europejskiej jest ciekawym przykładem stopniowej ewolucji. Przyglądając się jej 50-letniej historii, z podziwem można myśleć o ludziach, którzy planowali działania informacyjne obejmujące coraz większy obszar, coraz więcej ludzi, kultur i języków. Zaczynając od zupełnie podstawowych kwestii ustanowienia instytucji zajmujących się tymi działaniami, powoli tworzono podstawowe kanały przekazywania informacji i gromadzono pierwsze doświadczenia. Ciekawy jest rok 1973, w którym Wspólnoty Europejskie zaczęły przeglądać się w oczach swoich obywateli. Doprowadziło to do istotnej zmiany

w zadaniach polityki informacyjnej, która od tego czasu stała się odpowiedzialna za kształtowanie pozytywnego nastawienia opinii publicznej do Wspólnot. Kolejnym krokiem milowym stało się wykorzystanie kampanii informacyjnych, które nie tylko przyczyniały się do pozyskania zwolenników integracji europejskiej, ale często były ukierunkowane na wywołanie pożądanych zachowań obywateli (np. by wzięli udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub głosowali zgodnie z oczekiwaniami Komisji w referendum). Największa jednak zmiana w prowadzeniu tej polityki nastąpiła po 1992 r., kiedy przestała być prostym uzupełnieniem pozostałych polityk i osiągnęła status działań, bez których kontynuowanie procesu integracji nie byłoby możliwe. W tym okresie zaczęły się także ujawniać problemy ewidentnie świadczące, że osiągnięcie postawionych przed nią celów nie jest proste i prawdopodobnie nigdy nie będzie. Już obecnie bowiem zadaniem tej polityki jest poinformowanie, zainteresowanie i uzyskanie akceptacji prawie pół miliarda ludzi mówiących kilkudziesięcioma językami, wychowanych w różnych tradycjach komunikowania, w zakresie zagadnień niezwykle skomplikowanych. Jest to również jeden z głównych powodów ciągłej rewizji tej polityki.

Problemem otwartym pozostaje, czy działania informacyjne uzyskają w przyszłości status samodzielnej polityki UE? Czy powstanie unijne ministerstwo propagandy? Pytania te nie są bezzasadne, ponieważ wobec piętrzących się problemów ze społeczną akceptacją UE i jej dalszego rozwoju rola tej polityki będzie raczej rosła niż malała.

Zaproponowana w artykule periodyzacja historii polityki informacyjnej może być oczywiście przedmiotem dyskusji. Można się spierać, czy od roku 2000 mieliśmy do czynienia z jednym czy z dwoma odrębnymi okresami tej polityki albo czy pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego były wystarczającym powodem, żeby mówić o kolejnym jej etapie. Niniejszy artykuł jest tylko jednym z wielu możliwych spojrzeń na politykę informacyjną UE.

Abstract

European Community and Union information policy in the light of the Commission's annual reports for the years 1958-2007. Part 2. (Between 1993-2007)

The article is a result of the Author's research on the European Community and Union information policy, carried out on the basis of 50 European Commission's annual reports on the EC and the EU activities. The paper analyses the parts of the reports dedicated to information activities, with the aim to outline the history of the Union's information policy divided into several periods. Part one of the research covers the years between 1958 and 1992, while part two analyses the period from 1993 to 2007. The article discusses the latter part, in which attitudes towards information activities underwent a thorough transformation. The change consisted in the assumption being adopted that information activities should precede other actions, preparing the ground for them. In the period in question three attempts at the reform were undertaken: in 1992-1999 to increase the amount of publicly available information; in 2000-2004 to establish inter-institutional cooperation and partnership with Member States; in 2005-2007 to bring Margot Wallström's reforms into effect.