*Anna Ogonowska**

Polityka informacyjna państw członkowskich o Unii Europejskiej na przykładach okresów wzmożonej działalności informacyjnej

Mówiąc o polityce informacyjnej związanej z informowaniem o Unii Europejskiej, najczęściej ma się na myśli politykę prowadzoną przez Komisję Europejską. Jednak równie dużo do powiedzenia w tej sprawie mają państwa członkowskie, które podejmują działania w celu poinformowania swoich obywateli o różnych aspektach funkcjonowania tej organizacji. Jak niebagatelne znaczenie mają te działania, świadczy postępowanie Komisji Europejskiej, która w wielu dokumentach[1] dowodzi, że współpraca z państwami członkowskimi w zakresie działań informacyjnych jest kluczowa dla powodzenia jej akcji informacyjnych.

Nawet pobieżna obserwacja sytuacji w jednym państwie członkowskim, np. w Polsce, prowadzi do pierwszego spostrzeżenia, że władze oraz administracja publiczna państw członkowskich nie w każdym okresie z taką samą intensywnością prowadzą działania informacyjne o Unii Europejskiej. W Polsce bardzo intensywna kampania informacyjna odbyła się przed referendum (2003) w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej, później na-

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

[1] Por. np.: *Communication from the Commission to the Council, European Parliament, Economic and Social Committee, 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 2001, s. 12–13, 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 2002, s. 24, COM(2002) 350; *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Partnerski proces komunikowania na temat Europy*, Bruksela 2007, s. 14–15, KOM(2007) 568.

stąpił wyraźny spadek aktywności w tym zakresie. Aktualnie (rok 2011) daje się zauważyć kolejne duże nasilenie działań informacyjnych związanych z pierwszą polską prezydencją w Radzie Unii Europejskiej. W międzyczasie odbyły się publiczne dyskusje na temat ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego oraz Traktatu Lizbońskiego. Dwukrotnie także była prowadzona kampania informacyjna poprzedzająca wybory do Parlamentu Europejskiego. W porównaniu jednak z kampanią związaną z referendum akcesyjnym nie odbiły się one aż tak szerokim echem w polskim społeczeństwie. W przyszłości czeka Polskę co najmniej jeszcze jeden okres intensywnych działań informacyjnych. Będą miały związek z przygotowaniami do przyjęcia euro. Nawet niezbyt wnikliwa analiza założeń dotyczących intensywnych akcji informowania pozwala zauważyć, że informacyjna rola państwa członkowskiego w tych wydarzeniach nie zawsze jest taka sama. W każdym przypadku ma ono inne zadania do wykonania i inne cele do osiągnięcia, inaczej wyglądają także relacje z Komisją Europejską.

W niniejszym artykule dokonano przeglądu wydarzeń, które w państwach członkowskich powodują największą mobilizację informacyjną związaną z informowaniem o Unii Europejskiej. Można do nich zaliczyć kampanie informacyjne przed referendami w sprawach związanych z Unią Europejską, przed wprowadzeniem euro, przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, strategie informacyjne związane z przewodnictwem w Radzie Unii Europejskiej, a także z funduszami europejskimi. Nie są to wszystkie wydarzenia, które nakładają na kraje unijne obowiązki informacyjne, ale stanowią wystarczającą egzemplifikację sposobów reakcji państwa na problem informacyjny i pozwalają dokonać pierwszych podsumowań polityki informacyjnej państwa członkowskiego. W tak krótkim artykule trudno byłoby przeanalizować szczegółowo sytuację we wszystkich krajach unijnych, z konieczności więc posłużono się przykładami, które mają na celu zobrazowanie występujących problemów oraz sposobów postępowania.

Kampanie informacyjne przed referendami w sprawach europejskich

W historii integracji europejskiej zanotowano bardzo wiele referendów związanych z tematyką Wspólnot i Unii Europejskiej.[2] Najliczniejszą grupę

[2] Dokładna liczba zależy od przyjętej metodologii zaliczania referendum do grupy europejskich. Por.: S.B. Hobolt, *Europe in question: referendum on european integration*, Oxford 2009, s. 9; M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008, s. 280–282.

stanowią referenda akcesyjne (16)[3] związane z uzyskaniem członkostwa w tej organizacji. Większość zakończyła się wyrażeniem woli wstąpienia do struktur europejskich. Jedynie Norwegowie dwa razy (w 1972 i w 1994 r.) odrzucili plan zjednoczenia. Inną grupą referendów związanych ze sprawami europejskimi są te dotyczące ratyfikacji kolejnych wspólnotowych i unijnych traktatów. W Irlandii ratyfikacja traktatu powoduje konieczność wprowadzenia zmian w konstytucji, a to z kolei wiąże się z obowiązkiem przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum.[4] Natomiast w Danii w latach 90. XX w. partie polityczne uzgodniły, że kwestie europejskie będą poddawane pod głosowanie w referendum, chociaż nie zawsze prawo do tego zobowiązuje.[5] W innych państwach ratyfikacja odbywa się najczęściej na drodze parlamentarnej,[6] ale czasami rządy decydowały się odwołać do woli narodu (np. we Francji w 2005 r.[7]). W historii integracji europejskiej referendów tego typu odbyło się 16,[8] ale wyniki pięciu wzbudziły ogromne emocje, ponieważ oznaczały sprzeciw wobec procesu pogłębiania integracji europejskiej. Zalicza się do nich duńskie referendum w sprawie Traktatu

[3] W 1972 r.: Irlandia, Norwegia, Dania; w 1994 r.: Austria, Finlandia, Szwecja, Norwegia; w 2003 r.: Malta, Słowenia, Węgry, Litwa, Słowacja, Polska, Czechy, Estonia, Łotwa. W 2003 r. odbyło się też referendum w Rumunii w sprawie zmiany konstytucji, która w konsekwencji umożliwiła parlamentowi tego kraju ratyfikację traktatu akcesyjnego na drodze parlamentarnej, bez korzystania z instytucji referendum. Por.: M. Musiał-Karg, op.cit., s. 262–263.

[4] Stało się to na skutek wyroku irlandzkiego Sądu Najwyższego w sprawie wniesionej przez Raymonda Crotty'ego z 1987 r. Por.: M.L. Nash, *The EU confronts the Irish rejection of the Lizbon Treaty*, „Contemporary Review" 2009 Spring issue, s. 33.

[5] Wyjątkiem okazała się ratyfikacja Traktatu z Nicei, ale już w przypadku Traktatu Konstytucyjnego planowano referendum, którego ostatecznie nie przeprowadzono z powodu zawieszenia procedury ratyfikacyjnej. Także w przypadku Traktatu Lizbońskiego zrezygnowano z drogi referendalnej z obawy o wynik. Por.: R. Buch, K.M. Hansen, *The Danes and Europe: from EC 1972 to Euro 2000 – elections, referendums and attitudes*, „Scandinavian Political Studies" no. 1/2002, s. 7; F. Laursen, *Denmark and the ratification of the Lisbon Treaty: how a referendum was avoided*, „Dalhousie EUCE Occasional Paper" no. 7/2009, s. 1–29.

[6] Ciekawym przypadkiem są Włochy, w których konstytucja (art. 75) zabrania przeprowadzania referendum w sprawach związanych z ratyfikowaniem traktatów międzynarodowych. Por.: Konstytucja Republiki Włoskiej z 27.12.1947 r. (według stanu prawnego na 1.01.2004); http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html.

[7] Por.: L. Morel, *The rise of 'politically obligatory' referendum: the 2005 french referendum in comparative perspective*, „West European Politics" no. 5/2007, s. 1041 – 1061.

[8] Ratyfikacja: Jednolitego Aktu Europejskiego – Dania (1986), Irlandia (1987), Traktatu z Maastricht – Irlandia, Francja (1992) i Dania (1992 i 1993), Traktatu Amsterdamskiego – Irlandia i Dania (1998), Traktatu z Nicei – Irlandia (2001 i 2002), Traktatu Konstytucyjnego – Hiszpania, Francja, Holandia i Luksemburg (2005), Traktatu Lizbońskiego – Irlandia (2008 i 2009). Por.: S.B. Hobolt, op.cit., s. 9; M. Musiał-Karg, op.cit., s. 280–282.

z Maastricht (1992), irlandzkie w sprawie Traktatu z Nicei (2001), francuskie i holenderskie w sprawie Traktatu Konstytucyjnego (2005) oraz irlandzkie w sprawie Traktatu Lizbońskiego (2008). W większości przypadków kryzys wywołany odrzuceniem traktatu dało się zażegnać dzięki negocjacjom oraz ponownemu przeprowadzeniu głosowania. Jednak „nie" wyrażone przez obywateli francuskich i holenderskich oznaczało ostateczne fiasko jednego z pomysłów na reformę Unii Europejskiej.

Kolejną grupę stanowią referenda w sprawie przyjęcia lub nieprzyjęcia euro. Odbyły się tylko w dwóch państwach: Danii (2000) i Szwecji (2003), ale w obu przypadkach zakończyły się niewyrażeniem przez społeczeństwo woli przyjęcia europejskiego pieniądza. Ostatnią grupę stanowią inne referenda, do których możemy zaliczyć np.: francuskie – oznaczające zgodę na pierwsze rozszerzenie Wspólnot Europejskich (1972),[9] brytyjskie z 1975 r. o pozostaniu we Wspólnotach,[10] grenlandzkie z 1982 r. o wyłączeniu tego terytorium spod działania traktatów wspólnotowych.[11]

Dokonany przegląd pozwala zauważyć, że referenda w sprawach związanych z Unią Europejską przeprowadzano w większości państw członkowskich (19), ale nie we wszystkich. Nie było ich do tej pory w: Niemczech, Belgii, Włoszech, Grecji, Portugalii, na Cyprze, w Rumunii oraz Bułgarii. Wśród krajów z doświadczeniami na tym polu istnieją bardzo duże różnice, ponieważ w 15 odbyło się tylko jedno referendum europejskie (najczęściej związane z akcesją), natomiast w pozostałych czterech przeprowadzono ich znacznie więcej. Rekordzistkami są: Irlandia, w której do tej pory odbyło się osiem referendów europejskich, oraz Dania, która organizowała je sześć razy. Oprócz tego więcej niż jedno referendum europejskie miało miejsce we Francji (trzy) i w Szwecji (dwa).

Referendum europejskie z punktu widzenia informacyjnego stanowi ogromne wyzwanie. Doświadczeń krajów, które korzystają tylko z parlamentarnej drogi rozwiązywania problemów europejskich, nie da się porównać z doświadczeniami państw, które przynajmniej raz przeprowadziły gło-

[9] Przypadek wyrażenia zgody w referendum na rozszerzenie Wspólnot Europejskich najprawdopodobniej w niedalekiej przyszłości przestanie być wyjątkiem. Nowelizacja Konstytucji Republiki Francuskiej z 2005 r. spowodowała, że każde następne rozszerzenie UE będzie wymagało zgody społeczeństwa, wyrażonej w ogólnokrajowym referendum. Por.: M. Leigh, *Linkage politics: the french referendum and the Paris Summit of 1972*, „Journal of Common Market Studies" iss. 2/1975, s. 157; A. Bürgin, *Cosmopolitan entrapment: the failed strategies to reverse Turkey's EU membership eligibility*, „Perspectives on European Politics and Society" iss. 2/2010, s. 43.

[10] J. Black, *Britain since the Seventies*, Chicago 2004, s. 182–184.

[11] L.E. Johansen, *Greenland and the European Community*, „Etudes-Inuit-Studies" iss. 1/2/1992, s. 33–37.

sowanie. W tych pierwszych dyskusja najczęściej odbywa się w kręgach polityków, analityków i ekspertów oraz w środowiskach akademickich. Mogą jej towarzyszyć komentarze ze strony dziennikarzy, ale w zasadzie tylko wyjątkowo obejmuje bezpośrednio zwykłych obywateli. Angażuje ona niewielkie środki budżetowe i nie wiąże się z dodatkowymi zaawansowanymi działaniami informacyjnymi. Wyniki decyzji rządowych czy parlamentarnych ogłasza się za pomocą tradycyjnych środków komunikacji. Jedynie czasami podejmuje się pewne dodatkowe działania informacyjne (np. prezentuje tekst nowego traktatu).

Państwa, które zdecydowały się na drogę referendalną, stoją przed zupełnie innym zadaniem. Władze publiczne muszą nie tylko podjąć podstawowe działania informacyjne, konieczne do powiadomienia wszystkich uprawnionych o możliwości wzięcia udziału w referendum, lecz także zmobilizować ich do głosowania, ponieważ dość często znaczenie wyniku referendum i dalsze postępowanie zależy od referendalnej frekwencji. Najistotniejsze jednak jest dostarczenie wyborcom informacji potrzebnych do podjęcia właściwej decyzji.[12]

Referenda zwykle wywołują w społeczeństwie wiele emocji, dlatego najczęściej wiążą się z nimi intensywnie prowadzone kampanie mające na celu przekonanie wyborców do którejś z opcji. Analizy kampanii przed europejskimi referendami wyraźnie dowodzą, że potrafią one istotnie wpłynąć na wynik referendów.[13] A jeżeli tak, to należy bliżej przyjrzeć się niektórym organizatorom tych kampanii.

W przypadku bardzo wielu referendów europejskich rządy państw zdecydowanie opowiadały się za jedną z referendalnych opcji.[14] Na przykład w referendach akcesyjnych w Polsce[15] lub w Austrii władze z funduszy publicznych finansowały bardzo intensywną kampanię, by namówić do głoso-

[12] Dyskusja nad kompetencjami wyborcy w zakresie decydowania w referendum krajowym o sprawach europejskich trwa od wielu lat. Niektórzy autorzy kwestionują je, inni udowodniają, że wyborcy bardziej inteligentnie pozyskują potrzebne im informacje niż się powszechnie sądzi. Por.: S.B. Hobolt, op.cit., s. 248–249; M. Qvortrup, *Can we trust the people? Voter competence and european integration*, London 2007, s. 1–14; G. Majone, *The 'Referendum Threat', the rationally ignorant voter and the political culture of the EU*, „RECON Online Working Papers" no. 4/2009, s. 1–21.

[13] Por.: przegląd badań nad tym problemem u S.B. Hobolt, op.cit., s. 88–92.

[14] K. Sochacka, A. Żelazo, *Kampanie na rzecz integracji z Unią Europejską*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych" nr 42/2002, s. 459 – 461.

[15] W przypadku Polski należy jednak wspomnieć o tym, że ustawa referendalna dawała wszystkim zainteresowanym stronom (w tym przeciwnikom akcesji) możliwość przygotowania programów emitowanych bezpłatnie na antenie publicznej telewizji (por.: M. Grabowska, *Polska ustawa o referendum ogólnokrajowym*, „Studia Europejskie" nr 1/2003, s. 107–108).

wania za przystąpieniem do Unii Europejskiej.[16] Oczywiście rząd, rozumiany jako rządząca partia lub koalicja partii, na równi z innymi aktorami życia politycznego ma prawo agitować za wybranym przez siebie rozwiązaniem. Pozostaje jednak kwestią dyskusyjną, czy należy z pieniędzy publicznych subsydiować takie kampanie, nawet jeżeli jest się przekonanym, że tylko ten wybór jest właściwy.

Niektóre kraje do problemu informacyjnego związanego z referendum podeszły inaczej – nie popierały wyraźnie jednej z referendalnych opcji. Ciekawym przypadkiem jest w tej kwestii Irlandia, w której w 1995 r. Sąd Najwyższy w sprawie Patricii McKenna stwierdził, że rząd nie powinien promować tylko jednej opcji referendalnej. Sędziowie stali na stanowisku, że jeżeli kampania przed głosowaniem finansowana jest z funduszy publicznych, to należy w niej równo traktować zwolenników i przeciwników rozwiązania proponowanego w referendum. Konsekwencją tego orzeczenia było powoływanie do życia, przed każdym z licznych irlandzkich referendów, komisji referendalnej, która odpowiadała za dostarczanie wyborcom bezstronnych informacji. Komisja zbierała od wszystkich zainteresowanych stron argumenty, a następnie przedstawiała je we własnych materiałach promocyjnych, takich jak: ulotki, reklamy w gazetach, programy radiowe i telewizyjne, w sposób niebudzący obawy, że racje którejś ze stron nie są odpowiednio reprezentowane. Miało to stanowić impuls do debaty publicznej.[17] Tak też było w 2001 r., podczas kampanii referendalnej przed ratyfikacją Traktatu z Nicei. Niektórzy uważają, że dzięki temu obóz przeciwników pozyskał większą liczbę wyborców i doprowadził do odrzucenia traktatu.[18] Praktyka pokazała jednak, że rozwiązanie to nie jest idealne, bowiem w przypadku referendów, w których przeważająca większość wyborców zgadzała się na przedstawiony projekt, argumenty przeciwko niemu, na siłę wyszukiwane w celu zapewnienia zrównoważonego przekazu poglądów obu stron, nie były odbierane przez społeczeństwo pozytywnie. W 2001 r. zrezygnowano zatem z tego rozwiązania i obowiązkiem komisji referendalnych stało się jedynie informowanie o przebiegu głosowania.[19] Nowelizacja ustawy referendalnej w Irlandii odbyła się przed drugim referendum w sprawie Traktatu z Nicei, co ułatwiło zadanie jego zwolennikom w drugiej kampanii przedreferendalnej (2002).

[16] K. Sochacka, A. Żelazo, op.cit., s. 459–460; G. Szondi, *The eastern european referendum campaigns on the accession to the European Union – a critical analysis*, „Journal of Public Affairs" iss. 1/2007, s. 62.

[17] M. Gallagher, *Referendum campaigns in Ireland*, Paper presented at 8th international SISE conference on 'Le campagne elettorali', Venezia, 18–20.12.2003, s. 14.

[18] S.B. Hobolt, op.cit, s. 187–188.

[19] Ibidem, s. 187–191.

W brytyjskim ustawodawstwie i praktyce referendalnej można odnaleźć podobny do irlandzkiego sposób postrzegania zadań informacyjnych rządu w kampanii poprzedzającej głosowanie. Przed referendum z 1975 r., w sprawie pozostania we Wspólnotach, rząd brytyjski taką samą sumą pieniędzy wsparł przeciwników i zwolenników integracji europejskiej.[20] Nowa ustawa referendalna z 2000 r. (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) przewiduje, że komisja wyborcza wyznacza organizacje, które są odpowiedzialne za koordynację działań informacyjnych na rzecz wszystkich opcji referendalnych (przeciwników i zwolenników proponowanego rozwiązania). Każda z zaangażowanych organizacji otrzymuje taką samą sumę pieniędzy na działalność, ma możliwość bezpłatnego rozsyłania ulotek i materiałów informacyjnych, uzyskuje pomoc w emisji swoich programów w środkach masowego przekazu oraz w wynajmie lokali, w których organizowane są spotkania przedreferendalne.[21] Należy jednak pamiętać, że nawet w Wielkiej Brytanii neutralny sposób postępowania w kampaniach informacyjnych ma swoich zwolenników i przeciwników. Jako przykład można podać stanowisko Jacka Stawa, ministra spraw wewnętrznych Wielkiej Brytanii z 1998 r., który publicznie opowiadał się za aktywnym udziałem rządu w kampanii poprzedzającej głosowanie.[22]

Na koniec rozważań na temat problemów informacyjnych rządów państw członkowskich związanych z referendami warto poruszyć jeszcze jedno zagadnienie, a mianowicie stosunek państw członkowskich do działań informacyjnych Komisji Europejskiej. Unia Europejska co roku rezerwuje w swoim budżecie środki na działania informacyjne realizowane we współpracy z państwami członkowskimi. W niektórych przypadkach rządy poszczególnych krajów mogły wykorzystać otrzymane środki do wzmocnienia swoich działań informacyjnych związanych z referendami, ale musiały w tym celu uzyskać aprobatę Komisji Europejskiej. Z szansy tej skorzystało np. dziewięć państw, które w 2003 r. organizowały referenda akcesyjne. Fundusze na działania informacyjne w ich przypadku czerpano z programu PHARE lub funduszy strategii przedakcesyjnych.[23] Inne podejście do tego zagadnienia zaprezentował rząd duński. Nie podpisał z Komisją Europejską umowy zapewniającej mu skorzystanie z olbrzymich funduszy zarezerwowanych na kampanię informacyjną o euro przed referendum w tej sprawie

[20] M. Grabowska, op.cit., s. 101.

[21] P. Biskup, *Instytucja referendum w brytyjskiej praktyce konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy" nr 1/2007, s. 99–100.

[22] A. Travis, *Straw reject euro campaign ban* [online], „Guardian", 21.10.1998; http://www.guardian.co.uk/business/1998/oct/21/emu.theeuro [dostęp 2011-09-29].

[23] A. Ogonowska, *Kampanie informacyjne programu PRINCE Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie" nr 1/2010, s. 148.

(2000),[24] co w zasadzie uniemożliwiło prowadzenie bezpośrednich działań informacyjnych przez Komisję Europejską w tym kraju. Ze wspomnianych funduszy skorzystała natomiast Szwecja, która również organizowała u siebie referendum w sprawie euro (2003). Przypadek duński pokazuje, że w niektórych krajach przykłada się wyjątkową wagę do tego, żeby decyzja podjęta przez naród w referendum była wolna od wpływu sił zewnętrznych. Niewątpliwie postępowania Duńczyków nie można tłumaczyć ich tradycyjnym eurosceptycyzmem, bowiem rządzące elity polityczne w zdecydowanej większości opowiadały się za przyjęciem euro.[25]

Kampanie przed wprowadzeniem do obiegu euro

Kampania informacyjna związana z wymianą waluty narodowej na euro stanowi ogromne wyzwanie dla władz państwowych. Po podjęciu decyzji o wprowadzeniu euro do obiegu, czy to na drodze referendalnej, czy na mocy decyzji parlamentu, powstaje gigantyczny problem logistyczny nauczenia każdego obywatela posługiwania się nowym pieniądzem. Jest to zadanie jeszcze trudniejsze niż nakłonienie większości obywateli do udziału w referendum lub głosowaniu. Podstawowa różnica między tymi dwoma przypadkami polega na tym, że część mieszkańców z różnych powodów nie bierze udziału w głosowaniach, natomiast w przypadku wymiany waluty całe społeczeństwo, nawet jeżeli przez długi czas nie jest zainteresowane problem, w pewnym momencie potrzebuje odpowiednich informacji.

Operacja wymiany waluty wymaga wieloletnich przygotowań, w których strategia informacyjna stanowi bardzo ważny element. Każdy kraj, który zmierzył się z tym problemem, starannie zaplanował działania informacyjne oraz wyznaczył lub utworzył specjalne instytucje odpowiedzialne za koordynację działań na szczeblu centralnym. Należy z uznaniem przyznać, że pierwsza grupa państw, które dokonały u siebie operacji przejścia na euro, wywiązała się z tego zadania bardzo dobrze. Kolejne kraje przygotowujące się do zmiany waluty mogą czerpać z ich doświadczeń, co niewątpliwie stanowi istotne ułatwienie.

[24] *Written question P-805/00 by Othmar Karas (PPE-DE) to the Commission. 9 March 2000. Subject: Funds for the PRINCE Programme – information campaign about the euro*, O.J., C 303 E, 24.10.2000, s. 210.

[25] J. Mak, *The role of the European Commission in achieving public acceptance of the euro: an example of internal fragmentation and institutional interest-maximisation*, Paper prepared for the Workshop 'Political Logistics within the European Commission', ECPR Joint Sessions, Grenoble, 6 – 11.04.2001, s. 9.

Istnieje jednak zagadnienie, w przypadku którego nie zawsze można korzystać ze sprawdzonych rozwiązań sąsiadów. Jest to delikatny problem społecznego nastawienia do nowej waluty. Każdy kraj członkowski rozwija się we własnym tempie i inaczej traktuje swoje członkostwo w Unii Europejskiej. To powoduje, że społeczny odbiór problemów, jakie stwarza integracja europejska, też jest różny. Ta prawidłowość potwierdziła się także podczas przygotowań do przyjęcia euro. Przykładem jest grupa pierwszych 12 państw, które dokonały zamiany walut narodowych na euro 1 stycznia 2002 r. Społeczne obawy sprzed tego okresu były dużo większe, z powodu braku jakichkolwiek doświadczeń z nowym pieniądzem, niż kilka lat później. Te i inne kwestie spowodowały, że kampanie o euro miały często charakter „narodowy", bowiem odnosiły się do konkretnych społecznych obaw i wykorzystywały środki oddziaływania specyficzne dla danej społeczności.[26] Dobrym przykładem są tutaj Niemcy, z obawą żegnający się z marką, która była dla nich symbolem silnej i stabilnej gospodarki. Wykorzystanie w kampanii osobistości o niekwestionowanych autorytetach pozwoliło przekonać większość społeczeństwa do euro.[27] Inaczej do problemu podeszły władze fińskie. Wobec wyraźnej niechęci do przyjęcia euro, wyrażanej przez fińskie społeczeństwo pod koniec lat 90. XX w., zdecydowały się przeprowadzić kampanię w neutralnych barwach. Skupiły się w niej jedynie na technicznych informacjach koniecznych do bezbolesnego przejścia na nową walutę, nie starały się natomiast za wszelką cenę przekonać obywateli do euro.[28]

W budżecie Unii Europejskiej od końca lat 90. gwarantowane są środki finansowe (w ramach linii budżetowej określanej mianem programu PRINCE) na działania informacyjne związane z utworzeniem bądź rozszerzeniem strefy euro.[29] Największe kwoty zostały przeznaczone na ten cel w latach 1999–2001 (ponad 30 mln euro rocznie),[30] ale i w późniejszym okresie kraje przystępujące do strefy euro mogły liczyć na wsparcie finan-

[26] N. O'Leary, *The marketing the money*, „Adweek New England Edition" iss. 47/2001, s. 12 – 16; T. Risse, *The euro between national and european identity*, „Journal of European Public Policy" no. 4/2003, s. 492 – 495.

[27] F. Brettschneider, M. Maier, J. Maier, *From D-Mark to euro: the impact of mass media on public opinion in Germany*, „German Politics" no. 2/2003, s. 45 – 64.

[28] E. Liikanen, *Finland, the EMU and the introduction of the euro* [online], Speech at the Economic Forum of Hospodarske Noviny Club, Bratislava, 20.10.2006, s. 3; http://www.bis.org/review/r061023c.pdf [dostęp 2011-09-22].

[29] *Evaluation of the information programme for the European citizen „the euro – one currency for Europe"*, [b.m.] 2003, s. 22.

[30] Linia B3-306 w budżecie Unii Europejskiej na rok 2001, O.J., L 56, 26.02.2001, s. 827.

sowe ze wspomnianego programu. Pieniędzmi tymi dysponuje Komisja Europejska, która zawiera z chętnymi państwami umowy dotyczące wspólnych działań informacyjnych. W porozumieniach określa się, jakie działania informacyjne zostaną podjęte oraz jaką kwotą będą finansowane z budżetu UE i kraju członkowskiego (obowiązuje zasada, że udział państwa członkowskiego powinien wynosić 50%).[31] Do 2000 r. Komisja Europejska podpisała takie umowy z 13 krajami,[32] a później z kolejnymi pięcioma.[33] Sukcesy kampanii na temat euro najczęściej przypisuje się temu, że dysponujące środkami z UE państwa członkowskie mogły przygotować i rozpowszechniać informacje dostosowane do specyficznej sytuacji danego kraju. Istotne jest jednak także, w jakim stopniu poszczególne państwa prowadziły działania informacyjne wykraczające poza to, co zostało uzgodnione z Komisją Europejską. Z analizy całości wydatków poniesionych na kampanie o euro przez pierwszą dwunastkę przyjmującą euro wynika, że część krajów (Niemcy,[34] Grecja, Portugalia, Finlandia, Szwecja) ograniczyła się w zasadzie do działań wspólnych z Komisją Europejską, natomiast dla innych umowa z Komisją stanowiła ważny, ale niejedyny nurt działań informacyjnych. Skrajnymi przypadkami są tutaj Holandia i Irlandia, w których

[31] *Evaluation of the information programme...*, op.cit., s. 35–36.

[32] Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii i Wielkiej Brytanii, por.: *Written question P-805/00 by Othmar Karas (PPE-DE) to the Commission. 9 March 2000. Subject: Funds for the PRINCE Programme – information campaign about the euro*, O.J., C 303 E, 24.10.2000, s. 210.

[33] Ze Słowenią (*Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego. Czwarte sprawozdanie w sprawie praktycznych przygotowań do przyszłego rozszerzenia strefy euro*, Bruksela 2006, s. 6, COM(2006) 671), z Maltą i Cyprem (*Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego. Piąte sprawozdanie w sprawie praktycznych przygotowań do przyszłego rozszerzenia strefy euro*, Bruksela 2007, s. 7, COM(2007) 434), ze Słowacją (*Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego. Siódme sprawozdanie w sprawie praktycznych przygotowań do przyszłego rozszerzenia strefy euro*, Bruksela 2008, s. 11, COM(2008) 480), z Estonią (*Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wprowadzenie euro w Estonii*, Bruksela 2011, s. 11 – 12, KOM(2011) 140).

[34] Ciekawostką jest fakt, że Komisja Europejska usiłowała przekonać władze niemieckie do zwiększenia wspólnej puli pieniędzy przeznaczonych na ten cel, ale rząd niemiecki na to nie przystał. W pozostałych przypadkach to państwa członkowskie zabiegały o zwiększenie wspólnych środków na ten cel (por.: *Evaluation of the information programme...*, op.cit., s. 36).

udział finansowy Komisji Europejskiej w całej kampanii o euro wyniósł zaledwie odpowiednio 10 i 12%.[35]

Ciekawy na tym tle jest przypadek Wielkiej Brytanii, która wybrała własną drogę do euro. Podczas negocjowania Traktatu z Maastricht Brytyjczycy zagwarantowali sobie możliwość odłożenia w czasie decyzji o zamianie funta na euro, nie przesądzając ostatecznie, czy kiedykolwiek przyjmą wspólną walutę. Pod koniec lat 90., podczas przygotowań pierwszej grupy państw do utworzenia strefy euro, brytyjski Parlament debatował nad udziałem kraju w tym przedsięwzięciu. Rząd rekomendował nieprzystępowanie z pierwszą grupą do strefy euro i odłożenie decyzji do czasu polepszenia się sytuacji gospodarczej w kraju i w państwach uczestniczących w tym przedsięwzięciu. Jednocześnie zdecydował, że jeśli sytuacja gospodarcza się poprawi, poprosi Parlament o zgodę na przyjęcie wspólnej waluty, a w razie jej uzyskania zorganizuje referendum, które pozwoli wszystkim Brytyjczykom zadecydować w tej sprawie. Rząd uznał także wtedy za stosowne przygotowanie planu przejścia na euro.[36] W dyskusji w Parlamencie na temat decyzji rządu jeden z członków Izby Gmin zapytał ówczesnego ministra finansów Gordona Browna, czy rząd zamierza poprosić Unię Europejską o środki finansowe na kampanię informacyjną, a jeżeli tak, to czy planuje podzielić je równo dla zwolenników i przeciwników przystąpienia do euro. Gordon Brown w ferworze dyskusji nie odpowiedział, ale pytanie powtórzono następnego dnia debaty. Robin Cook, ówczesny minister spraw zagranicznych, wyjaśnił zatem, że Wielka Brytania nie zamierza skorzystać z funduszy programu PRINCE, co wielokrotnie było również potwierdzane przez Komisję Europejską.[37] Nie oznacza to jednak, że rząd nie prowadził żadnej kampanii informacyjnej. Latem 1997 r. przygotował dla przedsiębiorców broszurę zawierającą argumenty za i przeciw wstąpieniu do strefy euro.[38]

Decyzję rządu brytyjskiego o nieskorzystaniu z programu PRINCE da się zrozumieć ze względu na jego obawy o wynik ewentualnego referendum w tej sprawie i o wyraźne wzmocnienie jednej ze stron debaty publicznej.

---

[35] *Evaluation of the information programme...*, op.cit., s. 37.

[36] Na marginesie można dodać, że jak na kraj, który od kilkunastu lat waha się czy przyjąć euro, Wielka Brytania ma plany operacji przejścia na euro, w tym działań informacyjnych, opracowane imponująco. Por.: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218140707/euro.gov.uk/changeover.asp.

[37] *Written question P-805/00 by Othmar Karas (PPE-DE) to the Commission. 9 March 2000. Subject: Funds for the PRINCE Programme – information campaign about the euro*, O.J., C 303 E, 24.10.2000, s. 210.

[38] *Economic and Monetary Union*, „Hansard Commons" z 27.10.1997, c. 584–607; *Single currency*, „Hansard Commons" z 28.10.1997, c. 689–690.

Można się jednak zastanawiać, czy rząd nadal powinien odrzucać pomoc Komisji Europejskiej, gdyby w referendum społeczeństwo zgodziło się na wprowadzenie euro. Wydaje się, że po podjęciu decyzji obawy o stronnicze przekazywanie informacji powinny ustąpić przed koniecznością dobrego informacyjnego przygotowania społeczeństwa do tej operacji.

Dylematów pierwszej dwunastki w strefie euro oraz krajów, które zdecydowały się przeprowadzić referendum w sprawie przyjęcia wspólnej waluty, nie miały cztery państwa, które wprowadziły euro w dalszej kolejności: Słowenia (2007), Malta i Cypr (2008) oraz Słowacja (2009). Jak już wspomniano, w swoich kampaniach informacyjnych wykorzystały najlepsze doświadczenia poprzedników oraz środki programu PRINCE. Nie musiały również mocno przekonywać swoich obywateli do euro, bowiem sukces pierwszej dwunastki oraz dobra pozycja waluty na rynkach finansowych były sprzymierzeńcami w kampaniach informacyjnych.

W trochę innej sytuacji znalazła się Estonia, której kampania informacyjna przed wprowadzeniem euro 1 stycznia 2011 r. zbiegła się w czasie z kryzysem finansowym strefy euro (zagrożenie niewypłacalnością Grecji i Irlandii).[39] Takiego przebiegu wydarzeń nie uwzględniono w żadnym planie działań informacyjnych.[40] W realizacji kampanii na pewno nie pomagały artykuły prasowe i plakaty opisujące Estonię jako pasażera, który kupił ostatni bilet na Titanica, lub gościa zaproszonego na wesele, który po przybyciu na miejsce stwierdza, że bierze udział w pogrzebie.[41] Komisja Europejska, która bardzo ściśle kontrolowała realizację kampanii informacyjnej w tym kraju, 12 listopada 2010 r. zaleciła Estonii przygotowanie planu na wypadek wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności.[42] Wydaje się jednak, że na jakiekolwiek poważne zmiany w działaniach informacyjnych było już za późno.

Pogłębiający się kryzys w państwach strefy euro powoduje, że entuzjazm, z jakim kolejne kraje przyjmowały wspólną walutę, gwałtownie

[39] J. Tanner, G. Peach, *Estonia to enter new era with adoption of the euro* [online], „Times of Malta.com", 1.01.2011; http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110101/business/estonia-to-enter-new-era-with-adoption-of-the-euro.343378 [dostęp 2001-09-23].

[40] *Communication strategy for adoption of euro in Estonia* [online], [b.m.] 2010; http://euro.eesti.ee/EU/Prod/Euroveeb/Main_Page/left_menu/Documents_about_changeover/comm.pdf [dostęp 2011-09-23].

[41] M. Collie, *Estonia joins euro – safe haven or ticket for Titanic?* [online], [b.m.] 29.12.2010; http://www.monstersandcritics.com/news/business/features/article_1608316.php/Estonia-joins-euro-safe-haven-or-ticket-for-Titanic-Feature [dostęp 2011-09-23].

[42] *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Jedenaste sprawozdanie w sprawie praktycznych przygotowań do rozszerzenia strefy euro*, Bruksela 2010, s. 10 – 11, KOM(2010) 667.

osłabł.[43] Niepokojące jest jednak to, że sama Komisja w raporcie[44] oceniającym wdrożenie euro w Estonii nie podejmuje tematu informowania w sytuacji kryzysu, a tym samym nie daje wskazówek kolejnym państwom członkowskim, które chcą wprowadzić wspólną walutę (w pierwszej kolejności będą to prawdopodobnie Łotwa – w 2014[45] i Rumunia – w 2015).[46] Z przykładu Estonii można jednak wyciągnąć wniosek, że w strategiach informacyjnych należy powrócić do elementu przekonywania społeczeństwa do euro. Na tym tle dobrze wyglądają posunięcia polskiego Ministerstwa Finansów, które śledzi wpływ greckiego kryzysu na nastawienie naszego społeczeństwa do europejskiego pieniądza.[47]

Kampanie informacyjne związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego

Wybory do Parlamentu Europejskiego, odbywające się w każdym czwartym i dziewiątym roku dekady, stanowią jeszcze inny przykład zaangażowania państw członkowskich w działania informacyjne. W przeciwieństwie do omówionych wcześniej przykładów, w tym przypadku rządy w zasadzie ograniczają się do zapoznania obywateli z kwestiami organizacyjnymi. Dużo bardziej aktywne w tych momentach są partie polityczne (europejskie i krajowe) i sami kandydaci na posłów oraz Komisja Europejska i Parlament Europejski. O ile dwie pierwsze grupy walczą o miejsca w kolejnym parlamencie, o tyle działania Komisji i Parlamentu Europejskiego mają na celu zapewnienie wysokiej frekwencji podczas głosowania.

---

[43] Z sondaży Eurobarometru wynika, że w ciągu dwóch ostatnich lat (2009–2011) liczba osób z państw, które przygotowują się do wejścia do strefy euro, popierająca wymianę pieniędzy spadła o 11% (por.: *Support for replacing the national currency by the euro*, „Flash Eurobarometer" nr 329/2001, s. 37 – 38).

[44] *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wprowadzenie euro w Estonii*, Bruksela 2011, KOM(2011) 140.

[45] *Euro Changeover Target Date – January 1, 2014* [online], [b.m.] 2010; http://www.eiro.lv/eng/news/26532/ [dostęp 2011-09-27].

[46] *Press statements by PM Emil Boc at the end of the Executive meeting* [online], [b.m.] 2011; http://www.gov.ro/press-statements-by-pm-emil-boc-at-the-end-of-the-executive-meeting__l2a113215.html [dostęp 2011-09-28].

[47] A. Torój, J. Osińska, *Greek ricochet? What drove Poles' attitudes to euro in 2009–2010* [online], „MF Working Papers Series" no. 9/2011, s. 46; http://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2F_files_%2Feuro%2Fpublikacje_naukowe%2Fworking_papers%2Fmf_wp_9.pdf;h=repec:fpo:wpaper:9 [dostęp 2011-09-23].

Obowiązki państwa członkowskiego związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego regulują krajowe ordynacje. Dodatkowe zadania wynikają z udziału w tych głosowaniach obywateli innych krajów unijnych. Obowiązki informacyjne wobec tej grupy wyborców zostały zapisane w dyrektywie nr 93/109/WE ustanawiającej szczegółowe warunki realizacji prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Artykuł 12 tej dyrektywy stanowi, że *„Państwo członkowskie miejsca zamieszkania informuje, w odpowiedniej formie i we właściwym terminie, wyborców Wspólnoty uprawnionych do głosowania i wyborców Wspólnoty uprawnionych do kandydowania w wyborach o warunkach i szczegółowych zasadach wykonywania prawa głosowania i prawa kandydowania w wyborach w tym państwie"*.[48] Komisja Europejska w komunikacie na ten temat zaleca rządom podjęcie w tym zakresie działań wykraczających poza zwykły sposób informowania obywateli.[49]

Od pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego (1979) państwa członkowskie borykają się z problemem niskiej frekwencji. Po 30 latach doświadczeń wyborczych sięga ona 43% (w 2009 r.) i ma wyraźną tendencję spadkową. Na szczególną uwagę zasługuje frekwencja w ostatnich dwóch głosowaniach (2004 i 2009), która świadczyła także o udziale nowych krajów unijnych. Analitycy obliczyli, że średnia w dziesięciu nowych państwach członkowskich w 2004 r. wyniosła niecałe 27%, przy średniej unijnej 45,5%.[50] W ostatnich wyborach trend spadkowy został jednak zahamowany.[51] Ogólne wyniki frekwencji wyborczej z 2009 r. wskazują, że w „starych" krajach unijnych nadal utrzymuje się trend spadkowy, natomiast „nowi" członkowie odnotowali nieznaczny, ale jednak wzrost frekwencji, chociaż i u nich była niska.[52]

---

[48] *Dyrektywa Rady 93/109/WE z 6 grudnia 1993* r. *ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami*, O.J., L 329, 30.12.1993, s. 37.

[49] *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on measures to be taken by member states to ensure participation of all citizens of the Union to the 2004 elections to the European Parliament in an enlarged Union*, Brussels 2003, s. 5, COM(2003) 174.

[50] *Missed opportunity for the 10 new Member States*, „Flash Eurobarometer" no. 162/2004, s. 5.

[51] *European contrasts*, „Special Eurobarometer" no. 320/2009, s. 6.

[52] *Introduction*, „Special Eurobarometer" no. 320/2009, s. 2.

Żadne badania nie potwierdzają, że państwa członkowskie w specjalny sposób angażują się w działania mające na celu zwiększenie frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Niewątpliwie mogą wypływać na nią przez ustalenie kalendarza wyborczego, tj. wybranie dnia głosowania i ewentualnie zgranie terminu z wyborami do parlamentu krajowego. Nie zawsze jednak działania te przyczyniają się do liczniejszego uczestnictwa obywateli w głosowaniu. Nie zawsze też zwiększenie frekwencji jest rządowi na rękę, nie od dziś bowiem wiadomo, że wybory do Parlamentu Europejskiego, oceniane przez obywateli jako mniejszej rangi, są sondażem poparcia dla poszczególnych partii. W niedługim czasie po wygranych wyborach krajowych rządząca partia może się spodziewać korzystnego dla siebie wyniku w wyborach do Parlamentu Europejskiego, ale głosowanie dotyczące składu Parlamentu Europejskiego przed kolejnymi wyborami krajowymi może potwierdzić, że traci poparcie społeczne.[53]

Relacje rządu państwa członkowskiego z instytucjami Unii Europejskiej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego też wyglądają inaczej niż w zaprezentowanych sytuacjach. Przeciwnie niż w przypadku operacji wprowadzenia euro, Komisja Europejska ani Parlament Europejski nie proponują krajom unijnym specjalnych programów informacyjnych, lecz same prowadzą w tych państwach kampanie za pośrednictwem swoich delegacji i biur informacyjnych.[54]

Działania informacyjne związane z funduszami europejskimi

Instytucje unijne w zasadzie nie mogą zmusić państw członkowskich do prowadzenia ogólnokrajowych działań informacyjnych na temat spraw związanych z integracją europejską, bowiem w unijnych traktatach nie ma na ten temat mowy. Komisja Europejska i Parlament Europejski okresowo podpisują z rządami umowy dotyczące prowadzenia działań informacyjnych, trzeba jednak podkreślić, że ich zawarcie jest całkowicie dobrowolne i zależy od nastawienia państwa członkowskiego.

---

[53] S. Hix, M. Marsch, *Punishment or protest. Understanding European Parliament election*, „Journal of Politics" no. 2/2007, s. 495 – 510.

[54] A. Vidal-Quadras, *Introduction to the main principles of the EP communication strategy for the 2009 European elections* [online], Bruksela 2009; http://www.europaparlamentet.se/ressource/static/files/VQ-opening_address-17-03-09_Final.pdf [2011-09-29]; *Information and communication strategy of DG Communication for the 2009 European elections* [online], [b.m.] 2008; http://www.bpb.de/files/G3DVG5.pdf [2011-09-29].

Jednym z nielicznych wyjątków, w którym państwo członkowskie zobligowane jest prawnie do podejmowania działań informacyjnych na szeroką skalę, są rozporządzenia Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej regulujące wykorzystanie funduszy europejskich. W art. 69 rozporządzenia nr 1083/2006 określono wyraźnie, że kraj członkowski i instytucja zarządzająca programem finansowanym z funduszy europejskich są zobowiązane do jego promocji i informowania beneficjentów oraz obywateli danego kraju o działaniach prowadzonych dzięki uzyskanym funduszom.[55] Ten ogólny przepis został szczegółowo rozwinięty w rozporządzeniu wykonawczym Komisji Europejskiej nr 1828/2006,[56] w art. 2 – 10. Należy zaznaczyć, że forma aktu prawnego narzuca krajom korzystającym z funduszy europejskich sposób prowadzenia działalności informacyjnej. Komisja Europejska wymusza pewne standardy informowania i pilnie kontroluje, czy są przestrzegane.[57]

Do obowiązków informacyjnych państwa członkowskiego korzystającego z funduszy europejskich należy przygotowanie strategii komunikacyjnych dla poszczególnych programów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Każda strategia jest sprawdzana przez Komisję Europejską, w razie potrzeby korygowana oraz ostatecznie przez nią zatwierdzana. Celem działań informacyjnych realizowanych w ramach tych strategii jest przekazanie społeczeństwu danego kraju komunikatu o tym, że Unia Europejska poprzez swoje fundusze przyczynia się do rozwoju tego kraju. Strategie powinny zawierać informacje na temat: zakresu działań informacyjno-promocyjnych, grup, do których będą kierowane, instytucji odpowiedzialnych za realizację tych działań, metod oceny ich skuteczności oraz orientacyjnego budżetu.

W celu szerokiej dystrybucji informacji o funduszach Komisja Europejska wymaga, aby realizacja działań informacyjno-promocyjnych przebie-

[55] *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006* r. *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, Dz.Urz. UE, L 210, 31.07.2006, s. 58.

[56] *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006* r. *ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, Dz.Urz. UE, L 371, 27.12.2006, s. 11–16.

[57] *Review of EU Cohesion Policy Communication Plans: 2007–2013. Activities of national and regional managing authorities in the field of communication* [online], [b.m.] 2008; http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/2007-2013/review_2201 2009.pdf [dostęp 2011-09-29].

gała z udziałem: organizacji pozarządowych, stowarzyszeń handlowych i zawodowych, organizacji przedsiębiorców, ośrodków informacji Unii Europejskiej ulokowanych w danym kraju, instytucji edukacyjnych oraz władz krajowych, regionalnych lub lokalnych. Oczekuje się, że w ramach działań informacyjno-promocyjnych każdego programu zostanie przeprowadzona kampania informacyjna poświęcona jego założeniom, a w ciągu roku przynajmniej jedna kampania informująca o jego efektach. Wymaga się również, aby lista beneficjentów danego programu była jawna (najczęściej wybiera się formę publikacji w Internecie). Każdego roku w maju, w związku z Dniem Europy, przed siedzibą instytucji kierującej programem należy wywiesić flagę Unii Europejskiej. Wszystkie materiały promocyjne funduszy powinny zawierać emblemat Unii Europejskiej, nazwę funduszu i hasło reklamowe. Nagłaśnianie informacji o dostępnych funduszach europejskich ma się również przyczynić do zachęcenia potencjalnych beneficjentów do skorzystania z szansy, jaką oferują te fundusze. Beneficjenci zobowiązani są do wystawienia tablicy informacyjnej w celu powiadomienia opinii publicznej o przyznanej dotacji, a w przypadku pozyskania środków trwałych – tablice mają mieć charakter trwały.

Osoby odpowiedzialne za działania informacyjno-promocyjne mogą tworzyć sieci, w celu wymiany dobrych praktyk. Wdrożenie strategii komunikacyjnej jest stale nadzorowane przez instytucje monitorujące programy. Oczekuje się również, że sprawozdania z wykorzystania funduszy będą zawierały dane o jej realizacji.

Jak widać z powyższego opisu, Komisja Europejska pozostawia niewiele przestrzeni państwom członkowskim do dowolnego prowadzenia działań informacyjnych związanych z funduszami. Niewątpliwie tak duże wymagania przyczyniają się do dostrzegania roli funduszy w krajach, które z nich korzystają, ale także do podkreślenia różnicy między wysiłkami informacyjnymi instytucji unijnych i państw członkowskich w zakresie tematyki europejskiej.

Strategie informacyjne związane z przewodnictwem w Radzie Unii Europejskiej

Działania informacyjne podejmowane w związku z przejęciem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w całości zależą od pomysłu danego państwa członkowskiego. Ich intensywność wynika z obranej strategii, a także często z pozycji kraju w Unii Europejskiej i w Europie. Niektóre państwa traktują prezydencję jako kolejną okazję pod podniesienia wiedzy obywateli

o UE. Inne natomiast dużą wagę przykładają do promowania się w Europie i na świecie.

Niezależnie od kierunku, który został wskazany w przyjętej strategii informacyjnej, od państwa sprawującego prezydencję wymaga się sprawnego relacjonowania spotkań i wydarzeń z nią związanych. Oczekuje się zatem stałego kontaktu z dziennikarzami i mediami, nie tylko krajowymi, ale i zagranicznymi. Służy temu opracowywanie materiałów informacyjnych oraz organizowanie konferencji prasowych w Brukseli i stolicy danego kraju, a także seminariów, za których przygotowanie odpowiedzialne są jednostki rządowe. Dziennikarzom zagranicznym dość często oferuje się możliwość udziału w wycieczkach. Do tradycji weszło już tworzenie specjalnych serwerów internetowych informujących o przebiegu prezydencji danego kraju. Zamieszczane na nich komunikaty tłumaczone są zwykle na języki obce (angielski, francuski lub niemiecki), ale nie zdarzyło się, żeby liczba dostępnych wersji językowych przekraczała sześć.[58] Niektóre państwa do informowania o prezydencji wykorzystywały również najnowsze sposoby komunikacji z opinią publiczną, np. portale społecznościowe i moderowane fora dyskusyjne.[59]

Drugą ważną część działań informacyjnych związanych z prezydencją stanowią akcje adresowane do społeczeństwa własnego kraju. Niekoniecznie muszą dotyczyć wydarzeń związanych z samą prezydencją. Najczęściej mają na celu podkreślenie pozycji danego państwa w Unii Europejskiej oraz korzyści wypływających z członkostwa w tej organizacji. Praktyka pokazuje, że różne kraje z różną intensywnością podejmują takie działania. Ze zdziwieniem można stwierdzić, że duże państwa członkowskie, np. Francja i Wielka Brytania, mniejszą wagę przykładają do tego zakresu działań informacyjnych. W efekcie ich społeczeństwa miały mniejszą wiedzę o wydarzeniach w okresie sprawowania prezydencji przez te kraje niż mieszkańcy innych państw w takiej sytuacji. Do najbardziej sprawnych pod tym względem należała Słowenia, której udało się zwrócić uwagę 92% swojego społeczeństwa na fakt sprawowania prezydencji.[60]

Inaczej natomiast przedstawiają się wyniki sondaży opinii publicznej, jeżeli sprawdzamy, na ile prezydencja danego kraju była widoczna w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Daje się zauważyć, że małe kraje

[58] Por.: serwer prezydencji francuskiej z 2008 r.; http://ue2008.fr/.

[59] Por.: Sz. Ruman, *Doświadczenia wybranych państw w zakresie przygotowań do prezydencji w Radzie UE*, „Analizy BAS" nr 15/2009, s. 5.

[60] *Awareness and importance of the European Council Presidency*, „Standard Eurobarometer" no. 7/2009, s. 141.

z trudnością przebijają się do świadomości innych państw, natomiast duże zdecydowanie łatwiej uzyskują zainteresowanie swoją prezydencją, co jest niewątpliwie spowodowane tym, że zwykle skupiają na sobie większą uwagę na arenie międzynarodowej. Przykładem mogą być prezydencje Słowenii i Francji z 2008 r. Według Eurobarometru o słoweńskiej prezydencji wiedziało jedynie 20% obywateli Unii Europejskiej, natomiast o francuskiej – 50%.[61]

Odnotowania wymagają także wysiłki państw członkowskich mające na celu promocję swojego kraju poza granicami, tak pod względem kulturalnym, turystycznym, jak i gospodarczym. Szczególną wagę do takich działań przykładają małe kraje, chociaż i duże (np. Francja) potrafią intensywnie promować swoją kulturę.[62]

Zaangażowanie Komisji Europejskiej w działania informacyjne związane z prezydencją zależą od decyzji sprawującego ją państwa. Przykład Niemiec z 2007 r. pokazuje, że wspólne przedsięwzięcia bywają trzonem programu informacyjnego związanego z prezydencją. Działania informacyjne przewidziane na ten okres były częścią Aktion Europa – umowy o wspólnych akcjach w tym zakresie niemieckiego rządu, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.[63]

Wnioski

Politykę informacyjną państwa członkowskiego, związaną z przynależnością do UE, trudno ująć w jeden schemat, ponieważ w zależności od okoliczności jest prowadzona z różnym nastawieniem. Można ją rozpatrywać ze względu na poziom aktywności rządu, relacje z Komisją Europejską, zgodność interesów Unii Europejskiej i państwa członkowskiego oraz obiektywizm jej przekazów.

Przede wszystkim daje się wyróżnić sytuacje, w których zaangażowanie rządu państwa członkowskiego w działania informacyjne jest ogromne, a także takie, w których ogranicza się do niezbędnego minimum. Do tych pierwszych możemy zaliczyć zaangażowanie się państw w programy informacyjne przygotowujące do wprowadzenia euro oraz udział w większości

[61] Por.: *The Presidency of the Council of the European Union*, „Standard Eurobarometer" nr 69/2008, s. 72 i nr 70/2008, s. 184.

[62] Sz. Ruman, op.cit., s. 5 – 6.

[63] *Aktion Europa* [online], [b.m.] 2007; http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/Aktion_Europa/index.html [dostęp 2011-10-06].

kampanii związanych z referendami. W tych sytuacjach rządy uważają, że w interesie ich kraju leży intensyfikacja działań informacyjnych. Natomiast niewielkie zaangażowanie informacyjne rządu ma miejsce przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. W tym przypadku rządy podejmują najczęściej tylko niezbędne kroki, zostawiając szerokie pole do działania partiom politycznym i kandydatom oraz instytucjom unijnym.

W działaniach informacyjnych, zwłaszcza poprzedzających referenda decydujące o kwestiach europejskich, rząd może kierować się polityką obiektywnego informowania o przedmiocie referendum lub bardziej czy mniej wyraźnie przychylać się do stanowiska jednej z opcji referendalnych. Zachowa się neutralnie, jeżeli sam nie zaangażuje się w dyskusję merytoryczną i ograniczy do wyjaśnienia sprawy referendum. Może też organizować przestrzeń do dyskusji zwolenników i przeciwników rozwiązania proponowanego w referendum. Przykłady neutralnych zachowań rządu można spotkać w Wielkiej Brytanii i Irlandii.

W stosunkach z Komisją Europejską można zaobserwować trzy postawy państw członkowskich: niezależności (przedsięwzięcia prowadzone niezależne od Komisji Europejskiej), współpracy (działania prowadzone są wspólne z Komisją Europejską) oraz podporządkowania (działania wykonywane zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej). Przykładem tych ostatnich są działania promujące wykorzystanie funduszy europejskich w danym kraju. Natomiast niezależne działania informacyjne prowadziły np. Dania i Wielka Brytania, gdy nie skorzystały z funduszy Komisji Europejskiej na kampanie informacyjne w sprawie euro. W większości przypadków mamy jednak do czynienia ze współpracą, w której obie strony ustalają zakres działań i sposób ich finansowania.

Rozważania nad relacjami państwo członkowskie – Komisja Europejska prowokują do postawienia pytania, czy działania informacyjne tych dwóch podmiotów mogą mieć sprzeczne cele. Teoretycznie to niemożliwe, Unia Europejska ma bowiem prawo oczekiwać od krajowego rządu tylko tego, do czego się zobowiązał w umowie. W praktyce jednak zdarza się, że działania rządu nie odpowiadają polityce informacyjnej Komisji Europejskiej. Przykładem może być Irlandia z rządowymi kampaniami przed referendami w sprawie ratyfikacji traktatów z Nicei i Lizbońskiego oraz szwedzkie i duńskie kampanie rządowe w sprawie wejścia do strefy euro. W tych przypadkach działania rządów może nie tyle były sprzeczne z interesami Unii Europejskiej, ile raczej w niewystarczający sposób brały je pod uwagę.

Abstract

Member states' information policy on the European Union – a case study on periods of increased information activities

The article is a review of member states' information policy on the European Union. It analyses situations when information activities are conducted with increasing intensity. It examines information campaigns before the European Union referendums, awareness campaigns relating to euro changeover and to the European Parliament elections. It also analyses information strategies relating to the presidency of the Council of the European Union and information activities carried out according to the European Commission regulation on the structural funds. The findings of this research proves that member states' information policy cannot be described in one template. It depends on a level of government involvement and the objectivity of conveyed information, on relations with the European Commission and on conformity with European Union interests.