

Zbigniew Gniatkowski*

Komunikacja społeczna w Unii Europejskiej – refleksje po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego

I. Kryzys konstytucyjny

Geneza

Odrzucenie przez Francuzów i Holendrów Konstytucji dla Europy było bez wątpienia poważnym ciosem dla procesu integracji europejskiej. Wyniki obu referendum stanowiły prawdziwy wstrząs dla elit politycznych w krajach europejskich, a także poważne wyzwanie dla dalszej integracji Starego Kontynentu.

Wydaje się, że problem nie leży w sposobie ratyfikacji lub nieudolności polityków. Źródłem kryzysu są raczej systemowe trudności, jakie napotkała integrująca się Europa. Chodzi o sprzeczności nie tylko między interesami poszczególnych państw członkowskich, lecz szerzej – między poglądami na temat dalszej integracji. „*Nieskuteczność instytucji unijnych w rozwiązywaniu problemów gospodarczych i społecznych w połączeniu z bezradnością rządów narodowych odbijają się rykoszetem niezadowolenia społecznego wobec integracji europejskiej*” – pisał w czerwcu 2005 r. analityk Instytutu Spraw Publicznych Tomasz Grzegorz Grosse.¹

Przyczyny kryzysu omawiał na łamach „Tygodnika Powszechnego” brukselski korespondent TVP Marek Orzechowski. Jego zdaniem to nie tekst projektu, mało znany opinii publicznej, doprowa-

* Mgr **Zbigniew Gniatkowski** – rzecznik prasowy Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej w Brukseli. Artykuł odzwierciedla własne poglądy Autora.

¹ T.G.Grosse, *Kondycja integracji europejskiej po szczycie UE oraz referendach we Francji i Holandii*, „Analizy i opinie” nr 39/2005, Instytut Spraw Publicznych.

dził do fiaska obu referendów, lecz polityczny kontekst zafałszowanej debaty. „*Francuzi odrzucili eurokonstytucję, bo nie szła w obronie starej Europy dostatecznie daleko; Holendrzy odrzucili ją, bo poszła w swojej wizji właśnie zbyt daleko. Holendrzy straszili się wzajemnie utratą narodowej tożsamości i »napływem Hunów«; Francuzi z kolei obawiali się utraty swego państwa socjalnego i już widzieli się w roli ofiar liberalnej »europejskiej globalizacji«*”.²

W emocjonalnym oświadczeniu prezydenta Francji Jacques’a Chiraca, wygłoszonym tuż po opublikowaniu wyników referendum konstytucyjnego we Francji 29 maja 2005 r., pobrzmiwała bezsilność („głosując »nie« Francuzi wyrazili swoje obawy i oczekiwania”), ale przede wszystkim troska o przyszłość projektu europejskiego i pozycję Francji w Europie. O konsekwencjach francuski przywódca mówił już zresztą, spodziewając się na podstawie sondaży negatywnego wyniku, w przeddzień referendum Francuzów, w przemówieniu do rodaków 26 maja 2005 r.³

Kilka dni później w liście skierowanym do prezydenta RP A.Kwaśniewskiego (podobnie do innych przywódców europejskich) J.Chirac zachęcał do kontynuacji procesu ratyfikacji, wskazując jednocześnie potrzebę refleksji nad przyszłością integracji. Sytuację mieli przeanalizować szefowie państw i rządów obradujący w Brukseli w połowie czerwca 2005 r.

Okres refleksji

17 czerwca 2005 r. Rada Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu okresu refleksji i spowolnieniu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. W oświadczeniu złożonym przez głowy państw i szefów rządów zapowiedziano ogólnoeuropejską dyskusję o przyszłości Europy: „*Ten okres refleksji zostanie wykorzystany do przeprowadzenia w każdym z naszych państw szerokiej debaty obejmującej obywateli, społeczeństwo obywatelskie, partnerów społecznych, parlamenty krajowe oraz partie polityczne. Taka ożywcza debata, trwająca już w wielu państwach członkowskich, powinna zostać zintensyfikowana i poszerzo-*

² M.Orzechowski, *Chrystus albo chaos*, „Tygodnik Powszechny” nr 21, 21.05.2006.

³ „*Le rejet du traité serait vécu par les Européens comme un non à l’Europe. Il ouvrirait une période de divisions, de doutes, d’incertitudes. C’est une illusion de croire que l’Europe repartirait de plus belle avec un autre projet. Car il n’y a pas d’autre projet. L’Europe serait en panne, à la recherche d’un impossible consensus. Le monde, lui, continuerait d’avancer d’une manière accélérée. La France serait moins forte pour défendre ses intérêts*”, <http://www.elysee.fr/>

na. Instytucje europejskie będą musiały również wnieść swój wkład w tę debatę, a szczególna rola przypada w tym kontekście Komisji”.

Zdaniem Jacka Rostowskiego z Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego w Budapeszcie konferencja prasowa po posiedzeniu Rady Europejskiej z udziałem premiera Luksemburga J.C.Junckera, przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M.Barroso i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego J.Borrella „graniczyła z groteską”⁴: „*Borrell, z logiką godną »wielkiego brata« Orwella, tłumaczył, że »ludzie głosowali przeciwko obecnej Europie, nie przeciwko Europie, którą proponujemy w konstytucji. Wobec tego nie głosowali przeciwko konstytucji«. Juncker stwierdził, że »uparcie chce wierzyć, iż ani Francuzi, ani Holendrzy nie odrzucili traktatu konstytucyjnego«. (...) Ten mąż stanu świetnie rozumie wyższość konieczności historycznej nad wolą wulgarnej »większości arytmetycznej«. Aby nie zostać w tyle, przewodniczący Barroso powiadomił, że choć nie istnieje »plan B«, do którego można by teraz przejść - a to dlatego, że konstytucji nie można zmienić - to on ma »plan D«. A »plan D« to »dialog, debata i demokracja«, dzięki którym będzie można przekonać Europejczyków do konstytucji bez żadnej zmiany” – ironizował J.Rostowski, forsujący opinię, że przywódcy Unii Europejskiej lekceważą demokratyczny wybór dwóch europejskich narodów, ponieważ konstytucja upada.*

Mimo że Traktat Konstytucyjny prawdopodobnie nie wejdzie w życie w przewidywalnej przyszłości, ambitne cele w nim zawarte, czyli bardziej demokratyczna, przejrzysta i skuteczna Unia, nadal będą stanowić istotny punkt odniesienia – podkreślała w październiku 2005 r. unijna komisarz odpowiedzialna za komunikację Margot Wallstrom. Oczywiście jest także, że przyszłość Traktatu może zostać rozstrzygnięta jedynie w sposób demokratyczny.⁵

„*Część polityków chce kuć żelazo, póki gorące* – pisała w grudniu 2005 r. „Gazeta Wyborcza”. – *Uskrzydłone powodzeniem szczytu budżetowego co najmniej cztery rządy – belgijski, niemiecki, austriacki i francuski – wyszły z nowymi inicjatywami w sprawie konstytucji”*.⁶ Najdalej posunął się belgijski premier Guy Verhofstadt. W swojej książce zaproponował, żeby część państw Unii pragnących pogłębionej współpracy stworzyła Stany Zjednoczone Europy. Zasugerował, że w takiej pogłębionej Unii mogłyby się znaleźć państwa, które dziś

⁴ J.Rostowski, *Francuzi też mają prawa*, „Rzeczpospolita”, 24.06.2005.

⁵ M.Wallstrom, *Porozmawiajmy o Europie*, „Rzeczpospolita”, 12.10.2005.

⁶ K.Niklewicz, *Europejczycy odwracają się od Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 20.12.2005.

należą do strefy euro.⁷ Z podobnymi inicjatywami występował też wiosną 2006 r. Romano Prodi, późniejszy zwycięzca wyborów parlamentarnych we Włoszech.

Wszystkie propozycje dotyczące Europy różnych prędkości (pogłębionej współpracy, twardego jądra itp.) są obserwowane nad Wisłą ze szczególną uwagą.

1 stycznia 2007 r. Prezydencję w UE objął Berlin przychylny Traktatowi Konstytucyjnemu. Ożywienie Traktatu stało się jednym z głównych zadań niemieckiej Prezydencji.

Brak komunikacji

Referenda w sprawie konstytucji pokazały bezprecedensowo silne zapotrzebowanie na informację o Europie. Nie ulega wątpliwości, że na negatywny wynik wpłynął dotychczasowy brak zainteresowania projektem europejskim w państwach, które od dawna są członkami Wspólnoty. Można śmiało uznać, że referenda konstytucyjne we Francji i Holandii stały się swoistym testem poparcia obu społeczeństw dla idei integracji europejskiej, nie wyłączając wejścia do Unii dziesięciu nowych państw 1 maja 2004 r. Zaniedbania ze strony elit politycznych i brak uczciwej debaty w tych krajach przed „wielkim rozszerzeniem” znalazły ujście rok później w odrzuceniu projektu niezbędnej w dobie globalizacji reformy instytucjonalnej Unii. To właśnie brak zaufania osiągnął szczyt, punkt kulminacyjny 29 maja 2005 r. we Francji i kilka dni później w Holandii.

Jest wiele powodów, dla których sprawniejsza komunikacja w UE stała się prawdziwym wyzwaniem:

- Od pewnego czasu obserwujemy ogólny spadek zaufania do polityków i rządów we wszystkich współczesnych demokracjach zachodnich;⁸
- Unia Europejska jest oparta na jedynym i wyjątkowym systemie podejmowania decyzji, który trudno zrozumieć, co przekłada się na brak zainteresowania w krajowych programach edukacji;
- Brak zrozumienia i ograniczone zainteresowanie wynikające ze złożoności polityk unijnych potęgują bariery językowe;

⁷ Por.: wystąpienie premiera Guya Verhofstadta, w którym prezentował książkę pt. *The United States of Europe*, London School of Economics, 21.03.2006, <http://premier.fgov.be/fr/premier/speeches/2006/16284.html>

⁸ Por.: *Edelman 2006 Trust Barometer*, January 2006.

- Nadal nie ma wpływowych mediów o zasięgu europejskim, a media krajowe widzą Unię Europejską zazwyczaj w kontekście polityki wewnętrznej danego państwa;
- Przedstawiciele państw członkowskich mają tendencję obwiniania Brukseli, gdy są podejmowane niepopularne decyzje, a w całości przypisują sobie zasługi, gdy decyzje mogą im poprawić notowania;
- Nie ma prawdziwych paneuropejskich partii politycznych, dlatego jakiegokolwiek referenda lub wybory o wymiarze europejskim będą zawsze postrzegane przez pryzmat narodowy;
- Rola państw członkowskich w informowaniu o Europie i przybliżaniu do niej była zawsze niedoceniana;
- Unijne strategie informacji i komunikacji przyjmowały zawsze postać PR-owskich działań bardziej scentralizowanych i instytucjonalnych niż skierowanych do obywateli.

Sprawy europejskie są nadal w dużym stopniu udziałem wtajemniczonych, tymczasem bardziej staranne przybliżanie Unii Europejskiej szerokiej grupie odbiorców stało się niezwykle pilne. Dotychczasowe kampanie krótkoterminowe nie przynosiły większych rezultatów.⁹ Tylko zmasowane działania w zakresie informacji i komunikacji na wszystkich poziomach mogą sprawić, że Europa stanie się bliższa obywatelom.

II. Przybliżanie Europy obywatelom

Potrzeba poprawy komunikacji

Prawo do informacji i wolność wypowiedzi są podstawą europejskiej demokracji i fundamentem systemów politycznych zarówno na poziomie ogólnoeuropejskim, jak i krajowym.¹⁰ Powołując się na te zasady, Komisja Europejska podkreśla w rozmaitych dokumentach,

⁹ Jedynym wyjątkiem była kampania przed wprowadzeniem euro. Por.: EurActiv.com, *Success and failure of EU communications: the Euro vs. the EU Constitution*, 31.01.2006.

¹⁰ Zgodnie z postanowieniami art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej podstawową zasadą funkcjonowania Unii jest poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, natomiast art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że:

1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.
2. Szanuje się wolność i pluralizm mediów.

że wszyscy Europejczycy mają prawo do pełnej i rzetelnej informacji na temat UE we własnym języku, a także do wyrażania opinii. Obywatelom należy zapewnić wysłuchanie ich stanowiska, a także możliwość dyskusji z tymi, którzy podejmują decyzje polityczne. Sposób realizacji działań w zakresie informacji i komunikacji społecznej w sprawach UE powinien opierać się na zasadach integracji społecznej, różnorodności i uczestnictwa.

Tymczasem badania Eurobarometru¹¹ w 2005 r. potwierdzały negatywne opinie wygłaszane z obawą, a nieraz wręcz z niedowierzaniem, przez polityków i komentatorów, według których unijne instytucje mają najgorsze notowania w historii, a coraz mniejsza liczba Europejczyków uważa, że członkostwo we Wspólnocie jest korzystne. Inne badania opinii społecznej pokazały, że mieszkańcy krajów Wspólnoty wiedzą o Unii Europejskiej niewiele, a co gorsza czują, że ich zdanie nie liczy się przy podejmowaniu przez Unię decyzji.

Autorzy opublikowanego w październiku 2004 r. raportu pt. „Czy Unia mnie usłyszysz? Jak dotrzeć z przesłaniem europejskim”¹² ostrzegali, że jeśli Unia nie usprawni komunikacji, poważnie ucierpieć może na tym cały projekt europejski. Z badania, którym objęto ponad 3 tysiące polityków, urzędników i innych decydentów we wszystkich państwach Unii Europejskiej, jasno wynikało, że istnieje „potrzeba o wiele bardziej dramatycznych i intensywnych działań ekspertów odpowiedzialnych za komunikację w Europie”. Raport zawierający 30 praktycznych wskazówek na temat, jak usprawnić kontakt unijnych instytucji z obywatelami, został przekazany Komisji Europejskiej.

Na brak skuteczności dotychczasowych działań Komisji Europejskiej w obszarze komunikacji wskazywał Robert Graham z „Financial Times”: „Trzeba wiele zrobić, aby zdefiniować cele Unii Europejskiej, które współgrałyby z oczekiwaniami Europejczyków. Unijni przywódcy powinni udzielić przekonującej odpowiedzi na pytanie: czemu służy Unia?”¹³

Należy przypomnieć, że tylko w latach 2001–2004 Komisja Europejska przedstawiła trzy opracowania dotyczące informacji i komunikacji. Jednakże ich niewłaściwe wdrażanie oraz fragmentaryczne

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_en.pdf

¹² Raport został przygotowany przez niezależne ośrodki naukowo-badawcze Friends of Europe, Gallup Europe i EurActiv – jeden z wiodących portali internetowych o tematyce unijnej, http://www.gallup-europe.be/canEUhear/Can_EU_Hear_Me-FINAL-Report.pdf

¹³ R.Graham, *Europe's World: A European public opinion is just an EU pipe dream*, Autumn 2005.

działania nie wychodziły naprzeciw interesom i potrzebom obywateli, co sprawiło, że Komisja musiała ponownie przystąpić do pracy.

Komisarz ds. komunikacji

Obejmując w 2004 r. funkcję pierwszego w historii Unii Europejskiej komisarza odpowiedzialnego za komunikację, Margot Wallstrom (była szwedzka komisarz ds. środowiska) wiedziała, że próba sprzedania bardziej przyjaznej wersji Unii będzie wielkim wyzwaniem. Niska frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego odzwierciedlała niedostateczne zainteresowanie sprawami europejskimi w państwach Unii i zapowiadała nadchodzący kryzys konstytucyjny.

Poważnym problemem wydawała się od początku postawa wielu rządów państw członkowskich, które dla poprawy własnego wizerunku z upodobaniem krytykowały Brukselę. „[Ministrowie] wracają do swoich krajów i donoszą o zwycięstwie. Łatwiej wrócić do domu i winić Brukselę, biurokrację lub system” – żaliła się brukselskim korespondentom pod koniec 2004 r., dodając gdzie indziej, iż „najbardziej szkodliwe było to, że integracja europejska stała się polityczną piłką nożną w państwach członkowskich. Praca Rady Europejskiej oraz Rady Ministrów określana jest często jako obrona narodowych interesów lub odnoszenie zwycięstw w takich dziedzinach jak rolnictwo i budżet”.

Unijna komisarz apelowała, by Europa zaczęła mówić jednym głosem. Komunikację komplikuje jednak fakt, że nie istnieje wspólna tożsamość europejska, do której można by się odwoływać. Dlatego ta sama informacja niesie często zupełnie inne przesłanie w różnych krajach. Skuteczną komunikację na temat Unii Europejskiej ze strony instytucjonalnej dodatkowo komplikuje odmienna tradycja polityczna i sposób postrzegania struktur oficjalnych w Europie Środkowo-wschodniej. Agnieszka Chmielewska z Centrum Europejskiego UW pisze, że do chwili obecnej w tej części Europy działania intelektualistów, artystów i inteligencji wydają się bardziej skuteczne niż jakiegokolwiek działania instytucjonalne.¹⁴ Może to oznaczać, że unijna polityka informacyjna powinna być zróżnicowana w zależności od adresatów w poszczególnych krajach.

¹⁴ A.Chmielewska, *Nation – State – Identity. Differences in Understanding between the Old and the New Member States of the European Union*, „Yearbook of Polish European Studies” vol. 8/2004, s.38.

Margot Wallstrom nie była jednak zwolenniczką wysyłania zróżnicowanych komunikatów. W wywiadach prasowych podkreślała potrzebę szerokich konsultacji i wsłuchiwanie się w głos Europejczyków. Społeczeństwo obywatelskie musi być bardziej zaangażowane i więcej uwagi winno się zwracać na akty prawne wdrażane w państwach członkowskich.

Naprawy wymagał sposób prezentowania korzyści płynących z decyzji podejmowanych w Brukseli. *„Niezwykły postęp osiągnięty w ciągu ostatnich 20 lat miał swoją cenę. W miarę rozszerzania i pogłębiania integracji Europa zbladła w świadomości publicznej w państwach członkowskich. Coraz bardziej różnorodny program, więcej europejskiego żargonu i skrótów, więcej komitetów, coraz obszerniejsze prawodawstwo wydadają się w oczach społeczeństwa europejskiego systemem, z którym nie ma ono nic wspólnego i który pozostaje poza jego kontrolą czy wpływem”*.¹⁵ *„Jesteśmy bardzo słabi w opisywaniu tego, co robimy i co jest korzystne (...). Projekty są albo ośmieszane, albo przedstawiane jako sprawy wielkie, czyli niezrozumiałe i niebezpieczne. Bardzo rzadko mówi się o pragmatycznych rozwiązaniach (...)”*.¹⁶

Dysponująca stosunkowo skromnym budżetem (45 mln euro w 2005 r.), Komisja powinna – zdaniem komisarz Wallstrom – wesprzeć przede wszystkim państwa członkowskie, podejmując działania zmierzające do skupienia debaty na takich tematach i zagadnieniach, jak gospodarczy i społeczny rozwój Europy, swoboda poruszania się i bezpieczeństwo w całej Europie, granice i rola Europy w świecie, „wartość dodana” Unii Europejskiej. *„Ludzi bardziej obchodzi, czy możemy stworzyć miejsca pracy, poprawić bezpieczeństwo i lepiej chronić środowisko”* – mówiła w cytowanym wywiadzie dla „Euobserver”.

Mówimy więc najczęściej o Strategii Lizbońskiej, której realizacja – obok ratyfikacji konstytucji – jest racją bytu obecnej Komisji. Oczywiście z punktu widzenia marketingu brak wielkich projektów, takich jak rozszerzenie lub wprowadzenie euro, utrudnia osiągnięcie spektakularnych sukcesów w dziedzinie komunikacji. W opinii brukselskich korespondentów nie jest łatwo „sprzedawać” rodzimym redakcjom produkt pod nazwą Strategia Lizbońska.

Trzeba pamiętać, że media paneuropejskie właściwie nie istnieją, podobnie – europejska opinia publiczna. Pojawiły się co prawda

¹⁵ M.Wallstrom, op.cit.

¹⁶ H.Mahony, *Communications commissioner to battle to introduce change*, „Euobserver”, 20.12.2004.

zaczątki telewizji paneuropejskich, np. TV EuroNews czy francusko-niemiecka Telewizja Arte, lub ich atrapy w postaci EbS (Europe by Satellite – zamieszczane w Internecie transmisje i materiały audio-wizualne z posiedzeń Komisji Europejskiej i innych instytucji) czy Channel Europe (pomysł Parlamentu Europejskiego na etapie projektu), ale ich zasięg i oddziaływanie są ograniczone. Z wyjątkiem kilku gazet i tygodników („Financial Times”, „International Herald Tribune”, „The Economist”, „European Voice”) adresowanych do elitarnej grupy czytelników skupionych na sprawach międzynarodowych, media europejskie nigdy nie zrzuciły narodowego gorsetu.¹⁷

Cytowany już R.Graham pisze, że choć idea docierania z poważną informacją do szerszej publiczności jest szlachetna, szanse na jej realizację przez media wydają się ograniczone. Przekazanie pogłębionej informacji o kompleksowych zagadnieniach z dziedziny integracji europejskiej jest wręcz niemożliwe, zważywszy na ograniczenia czasu antenowego w telewizji i fakt, że gazetę czytamy przeciętnie tylko przez 20 minut dziennie. Jednocześnie media niezwykle rzadko wychodzą poza wąski krajowy kontekst, a wielu polityków nawet nie zdaje sobie sprawy z potrzeby mówienia o Europie w zrozumiałym sposób. Wszystko to sprawia, że o istnieniu europejskiej opinii publicznej trudno będzie mówić w przewidywalnej przyszłości.¹⁸

Udział KE w debacie konstytucyjnej przed okresem refleksji

W debacie konstytucyjnej M.Wallstrom opowiadała się przeciwko uprawianiu „propagandy”, deklarując techniczne wsparcie dla państw członkowskich ze strony Komisji (budżet wielkości 9 mln euro z linii PRINCE¹⁹ na „debatę o przyszłości Europy”). 2 marca 2005 r. na posiedzeniu Kolegium Komisji Europejskiej komisarz Wallstrom przedstawiła informację na temat konkretnych działań Komisji w celu stymulacji debaty o konstytucji.²⁰ Wśród dziesięciu inicjatyw, jakie miały podejmować przedstawicielstwa KE, wymie-

¹⁷ Por.: C.H. de Vreese, *Europe's World: How Europe's media report the EU through national prisms*, Autumn 2005.

¹⁸ R.Graham, *op.cit.*

¹⁹ PRINCE ustanowiono w 1995 r. w celu przegrupowania zagadnień informacyjnych w ramach budżetu UE. W 2006 r. finansowanych było pięć tematów: „Unia gospodarcza i walutowa”, „Przyszłość UE”, „Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo”, „Rola UE w świecie” oraz „Rozszerzenie”.

²⁰ http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/communicating_constitution_en.pdf

niano m.in.: nową stronę www na temat Traktatu Konstytucyjnego, seminaria szkoleniowe dla dziennikarzy, debaty otwarte z organizacjami pozarządowymi, programy radiowe i telewizyjne o przyszłości Europy, udzielanie informacji za pomocą darmowej linii telefonicznej Europe Direct, mobilizację sieci informacyjnych Wspólnot i Unii Europejskiej,²¹ szczegółowe badania opinii publicznej oraz usprawnienie przekazywania środków finansowych z linii budżetowej PRINCE do państw członkowskich.

Plan działań

Przyznając publicznie, że opóźnienia w sformułowaniu nowej strategii komunikacji są pochodną napięć wewnątrz Komisji Europejskiej, Margot Wallstrom rozpoczęła pracę od zmian w Komisji, w której kultura pracy oparta jest na modelu zamkniętej i introwertycznej administracji francuskiej. Postanowiła najpierw przekonać kolegów, że w ich obszerne portfolio powinna być również wpisana komunikacja w zakresie kompetencji, a ważne decyzje nie powinny być ogłaszane w tym samym czasie, aby nie umknęły mediom. Jako przykład popełnianych wcześniej błędów wymieniała dyrektywę usługową, której proces legislacyjny napotkał poważne problemy, ponieważ Komisja R.Prodiego nie przeprowadziła koniecznych konsultacji i nie potrafiła przekonać Europejczyków o zaletach tego ważnego projektu.

Przedstawiony 20 lipca 2005 r. dokument pod tytułem „Plan działań Komisji Europejskiej mający na celu poprawę jakości informacji na temat Europy” (dalej: „Plan działań”)²² stanowił pierwszą fazę planu zbliżenia instytucji do obywateli.²³ Zawierał szereg propozycji, które służby Komisji zamierzały przedsięwziąć w celu usprawnienia komunikacji.

Za podstawowe przyjęto trzy zasady:

- wsłuchiwanie się w głos obywateli;
- komunikacji w zrozumiały sposób;
- wymiaru lokalnego.

²¹ O istniejących w Polsce multiplikatorach informacji o integracji europejskiej pisze obszernie prof. Marta Grabowska z Centrum Europejskiego UW w opracowaniu *Sieci informacyjne w zakresie informacji europejskiej w Polsce*, „Studia Europejskie” nr 3/2004.

²² http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf

²³ Por.: EurActiv.com, *Wallström presents 50 actions to professionalise EU communication*, 22.07. 2005.

Plan przewidywał 50 działań, z których 18 miało być wprowadzonych w 2005 r., kolejnych 15 – w pierwszej połowie 2006 r., 8 – do końca 2006 r., a ostatnich 9 w latach 2007–2009. Celem większości z nich była poprawa umiejętności i profesjonalizacja w zakresie komunikacji w samej Komisji, np. do każdej nowej inicjatywy powinien od tej pory być dodany napisany w prostych słowach opis zmian i korzyści, jakie ona niesie społeczeństwu. Wiele proponowanych rozwiązań miało doprowadzić do lepszego wykorzystania już istniejących narzędzi: audiowizualnych, Internetu, ośrodków informacji, publikacji. Jednym z głównych zadań było wzmocnienie reprezentacji Komisji w państwach członkowskich. Zatrudniono 50 urzędników i oczekiwano, że placówki te umiejętniej będą przekazywać informacje Komisji, dostosowując je do lokalnego kontekstu i potrzeb obywateli.

Plan D

Po fiasku referendum we Francji i Holandii niektórzy brukselscy komentatorzy krytykowali Margot Wallstrom za brak szybkiej reakcji na ujawnioną przepaść między elitami politycznymi a obywatelami.²⁴ W odpowiedzi unijna komisarz wskazywała, że ważniejsze od pośpiechu jest dopracowanie strategii komunikacji adekwatnej do wyzwań.

Prezentując w październiku 2005 r. na łamach „Rzeczpospolitej” założenia „Wkładu Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty”,²⁵ wiceprzewodnicząca Komisji zwracała uwagę na decydującą rolę państw członkowskich w przybliżaniu Unii obywatelom:

„Sytuacja, z jaką mamy do czynienia, nie jest przypadkowa. Nie istnieje prosta analiza, diagnoza i lekarstwo. Jeśli jednak obywatele Europy nie będą przekonani, że UE istnieje dla nich i dzięki nim, projektowi europejskiemu grozi nie tylko stagnacja, ale może nawet krok wstecz. (...)

To, co nazywamy Planem D – jak demokracja, dialog i debata – będzie stanowić główny wątek konsultacji mający pozwolić Komisji pracować ramię w ramię z państwami członkowskimi w celu ustalenia, jakiego rodzaju „wartości dodanej” obywatele oczekują od UE. Plan D nie może być traktowany jak plan na czas określony lub dzia-

²⁴ Por.: EurActiv.com, *EU communication needs radical decentralisation, not „streamlining”*, 5.07.2005.

²⁵ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0494pl01.pdf

lanie public relations. Musi być trwały i niezależny od kadencji Komisji. (...) Musimy przyjąć do wiadomości, że ludzie postrzegają unijne instytucje i polityków jako oddalonych od obywateli i niereprezentatywnych. Z tego właśnie powodu Komisja pragnie podjąć inicjatywy mające dowieść, że słucha głosu obywateli.

Główna rola w Planie D musi być zarezerwowana dla państw członkowskich. To na nie spada ciężar odpowiedzialności, one także muszą uczynić wielki krok naprzód, aby wyjaśniać i propagować korzyści, jakie daje Unia. Jednocześnie Komisja otrzymała od Rady Europejskiej szczególne zadanie uczestniczenia w procesie refleksji. (...) Możemy w istotny sposób przyczynić się do funkcjonowania skutecznego systemu informacji zwrotnej umożliwiającego wyciąganie wniosków z tego, co mówią ludzie. Wnioski z tych działań powinny zostać przedstawione Radzie Europejskiej na szczycie w czerwcu 2006 r. Demokratyczna debata jest jedyną drogą do przezwyciężenia narastającego syndromu zmęczenia Europą”.²⁶

„Komisja uważa, że okres refleksji powinien zostać przede wszystkim wykorzystany dla przeprowadzenia zakrojonej na szeroką skalę i intensywnej dyskusji. Jakakolwiek wizja przyszłości Europy opierać się musi na wyraźnym zrozumieniu potrzeb i oczekiwań obywateli. To właśnie jest cel Planu D” – głosił dokument przyjęty przez Komisję 13 października 2005 r.

Główną ideą Planu D była zatem pomoc państwom członkowskim w organizacji debat narodowych o przyszłości Unii Europejskiej. Ze względu na przykłady Irlandii i Hiszpanii, gdzie w przeszłości organizowano ogólnonarodowe debaty o Europie, M. Wallstrom miała nadzieję, że szerokie dyskusje z parlamentami krajowymi, przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i mediami doprowadzą do powstania tzw. europejskiej sfery publicznej. „Unia Europejska była projektem wąskich elit politycznych. Dzisiaj ludzie są lepiej wykształceni i doinformowani” – mówiła komisarz Wallstrom, sugerując potrzebę większego zaangażowania Europejczyków w ideę integracji.

Plan D zakładał 13 szczegółowych inicjatyw mających na celu organizację i stymulację debat narodowych. Miały temu służyć:

- wizyty komisarzy w państwach członkowskich,
- dyspozycyjność komisarzy wobec parlamentów krajowych,
- otwarte dla społeczeństwa przedstawicielstwa KE,
- lepsze wykorzystanie sieci punktów informacyjnych Europe Direct,

²⁶ M. Wallstrom, op.cit.

- Europejski Okrągły Stół dla Demokracji,
- Europejscy ambasadorowie dobrej woli.

Wyrazem starań Komisji o zwiększanie udziału obywateli w procesie demokracji były kolejne cztery propozycje:

- działanie na rzecz efektywniejszych konsultacji,
- wsparcie paneli dyskusyjnych obywateli europejskich,
- większa otwartość i przejrzystość działań,
- zwiększanie udziału wyborców w życiu politycznym.

Wśród narzędzi stymulujących prawdziwy dialog na temat polityki europejskiej Plan D wymieniał:

- Eurobarometr,
- Internet,
- docelowe grupy dyskusyjne.

Warto podkreślić, że według Komisji Plan D dla demokracji, dialogu i debaty nie był sposobem na ratowanie konstytucji, lecz miał wywołać szerszą debatę między obywatelami i instytucjami demokratycznymi Unii Europejskiej. Miał on charakter uzupełniający w stosunku do już istniejących lub zaproponowanych inicjatyw i programów dotyczących np. edukacji, młodzieży, kultury oraz promujących aktywne obywatelstwo europejskie.

Plan D sprzężony był z „Planem działań” i z mającą się wkrótce po nim ukazać „Białą księgą” odnoszącą się do strategii komunikacji i demokracji.

„Biała księga”

Oczekiwana jesienią 2005 r. „Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacji społecznej”²⁷ została przedstawiona przez Komisję Europejską dopiero 1 lutego 2006 r. Dokument ten nawiązywał do „Planu działań” z lipca 2005 r., w którym określono zadania Komisji mające na celu poprawę jej działań w sferze komunikacji, zbliżenie się do obywateli i lepsze zrozumienie ich problemów oraz Planu D z października 2005 r., którego głównym celem było zainicjowanie w państwach członkowskich debaty o przyszłości Unii po fiasku referendum we Francji i Holandii.

„Biała księga” miała uruchomić proces konsultacyjny dotyczący zasad polityki informacji i komunikacji w Unii Europejskiej oraz obszarów współpracy z innymi instytucjami i organami europejskimi. Wszystkie te inicjatywy składają się na długofalowy plan ożywienia

²⁷ http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_pl.pdf

demokracji europejskiej i wsparcie dla wyłaniającej się europejskiej sfery publicznej, w której obywatelom udziela się informacji i zapewnia narzędzia umożliwiające aktywny udział w procesie podejmowania decyzji i pozwalające na zaangażowanie się w projekt europejski.

„Instytucje unijne w ostatnim czasie starały się lepiej informować, ale mniejszą wagę przywiązywały do słuchania obywateli” – przyznawała Komisja w dokumencie. Prezentując swoją nową strategię 1 lutego 2006 r. przed Kolegium Komisarzy i następnego dnia na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, wiceprzewodnicząca Wallstrom podkreślała, że Bruksela nie ma monopolu na komunikację w sprawach europejskich. „Komunikacja wynika w pierwszym rzędzie z zasad demokracji. Ludzie mają prawo wiedzieć, czym zajmuje się Unia i za czym się opowiada. Mają również prawo w pełni uczestniczyć w projekcie europejskim. Przekazywanie informacji o Europie nie jest wyłącznie zadaniem Brukseli. Nadszedł czas na połączenie w tym względzie wysiłków instytucji unijnych i państw członkowskich. Unia Europejska dojrzała jako projekt polityczny, ale nie trafiła do serc i umysłów swoich obywateli. >>Biała księga<< Komisji stanowi próbę zmiany tej sytuacji, a zarazem propozycję stworzenia podstaw polityki komunikacji społecznej Unii Europejskiej”.

„Biała księga” miała przede wszystkim za zadanie zachęcić do działania wszystkich uczestników życia politycznego UE, a więc instytucje i organy wspólnotowe, państwa członkowskie, władze lokalne, partie polityczne oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Dokument ten powinien być w istotny sposób podnieść ich świadomość i zwiększyć zaangażowanie.

Miała temu służyć koordynacja działań w pięciu dziedzinach:

- określenia wspólnych zasad komunikacji dotyczącej kwestii europejskich;
- zwiększenia roli obywateli;
- współpracy z mediami i korzystania z nowych technologii;
- zrozumienia opinii publicznej;
- wspólnych działań.

Traktując o wspólnych zasadach i normach, które miałyby kierować działalnością informacyjną i komunikacyjną w kwestiach europejskich, „Biała księga” proponowała opracowanie w przyszłości dokumentu ramowego, np. europejskiej karty lub kodeksu postępowania w zakresie komunikacji. Zobowiązanie do przestrzegania określonych w nim norm poszczególni aktorzy instytucjonalni i społeczni mieliby podejmować dobrowolnie.

Punkt drugi proponuje narzędzia i instrumenty, które polepszyłyby edukację obywatelską (sieć nauczycieli europejskich, połączone ze sobą biblioteki europejskie), ułatwiłyby kontakt między obywatelami (spotkania, fora dyskusyjne on-line) oraz umożliwiły kontakt obywateli z instytucjami (m.in. przez wdrożenie minimalnych standardów przeprowadzania konsultacji oraz europejskiej inicjatywy w zakresie przejrzystości).

W punkcie dotyczącym współpracy z mediami Komisja konstatuje, że mimo dotychczasowych wysiłków unijnych instytucji oraz zawodowych kompetencji korespondentów brukselskich „obsługa medialna zagadnień europejskich jest ciągle ograniczona i niekompletna”. Mimo szerokiego dostępu do informacji ciągle jeszcze pozostało dużo pracy. Dzięki pełnemu wykorzystaniu potencjału technologii informatycznych możliwe będzie zamknięcie luki między „tymi, którzy mają dostęp do Internetu, i tymi, którzy są go pozbawieni” (inicjatywa i2010).

Działania powinny skupiać się na następujących celach:

- nadanie Europie ludzkiej twarzy,
- wymiar krajowy, regionalny i lokalny,
- wykorzystanie potencjału nowych technologii.

Wśród rozwiązań, które miałyby zapewnić instytucjom UE lepsze wyposażenie w narzędzia i zasoby komunikacyjne, w „Białej księdze” wymienia się: 1) europejski program w zakresie szkolenia urzędników w dziedzinie komunikacji i technologii medialnych oraz 2) unowocześnienie Europe by Satellite i „*zbadać potrzebę posiadania służby międzyinstytucjonalnej, która funkcjonowałaby w oparciu o standardy zawodowe*”.²⁸

Lepsze rozumienie opinii publicznej powinno się stać możliwe dzięki sieci narodowych ekspertów ds. badań opinii publicznej oraz niezależnemu obserwatorium europejskiej opinii publicznej, które przygotowywałoby dogłębną analizę trendów opinii publicznej.

Wreszcie „Biała księga” podkreślała potrzebę współdziałania unijnych instytucji, państw członkowskich, organów lokalnych i regionalnych, partii politycznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Współpraca między szczeblami krajowym i europejskim mogłaby obejmować nowe inicjatywy podejmowane na poziomie krajowym, np. transmitowane w mediach dyskusje ministrów z komisa-

²⁸ Punkt drugi – mimo znaczących zmian wersji finalnej - wzbudzał największe kontrowersje wśród brukselskich korespondentów, którzy wyrażali się sceptycznie o zasadności tworzenia „europejskiej agencji prasowej”. Więcej na ten temat w rozdz. III.

rzami europejskimi. Ze szczególnym naciskiem potraktować by można dziedziny, w których UE i państwa członkowskie już prowadzą równoległe działania. Narzędzia współpracy mogłyby mieć charakter finansowy lub operacyjny i obejmować współpracę europejskich sieci oraz punktów informacyjnych, takich jak nowa sieć Europe Direct.

Ze względu na zawarty w niej szeroki wachlarz ogólnych propozycji należy stwierdzić, że „Biała księga” nie była kompletnym planem działania, lecz początkiem „wysłuchiwania się”, czyli konsultacji z udziałem wielu stron, „przechodzeniem od monologu do dialogu” – jak mówiła komisarz Wallstrom.²⁹

Okres konsultacji przewidziano na sześć miesięcy. Obywatele krajów UE mogli odtąd wyrażać swoje opinie na specjalnej stronie internetowej.³⁰ Pod koniec tego okresu Komisja zobowiązała się przedstawić swoje stanowisko wobec zebranych opinii i podjąć się wspólnego sporządzenia szczegółowych planów działania dla każdego obszaru.

III. Strategie komunikacji w opiniach niezależnych ośrodków i mediów

Czy plan Komisji się powiedzie?

W dniu prezentacji „Białej księgi” na zorganizowanej w Brukseli konferencji pod hasłem „Will it work?”³¹ przedstawiciele mediów, think-tanków i innych zaproszonych instytucji dość ostrożnie wypowiedzieli się na temat nowego dokumentu Komisji w sprawie komunikacji społecznej.

Redaktor naczelny EurActiv.com Willy de Backer wyraził swoje rozczarowanie faktem, że „Białej księdze” brak wymiaru politycznego, w którym mieściłaby się działalność partii politycznych. „*Niewiele mówi się tu o kierunku, w którym chcemy, aby zmierzał projekt europejski. Potrzeba większego powiązania między europejską sferą publiczną i polityką krajową*”.

²⁹ Por. EurActiv.com, Wallstrom: „Communication should not be a Brussels affair”, 1.02.2006.

³⁰ http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/index_en.htm

³¹ Konferencję z udziałem 500 uczestników zorganizowały 1 lutego 2006 w Brukseli Friends of Europe, European Citizen Action Service (ECAS), Journalists @ Your Service i EurActiv. Raport z przebiegu konferencji jest zamieszczony na stronie ECAS: http://www.ecas.org/file_uploads/1032.pdf

Prof. Claes de Vreese, dyrektor Amsterdamskiej Szkoły Badań nad Komunikacją (ASCoR), wezwał Brukselę, by zaprzestała stawiania się w roli ofiary, ponieważ *„zła prasa jest częścią gry, a euro-sceptycyzm nie jest taki zły dla wizerunku projektu europejskiego”*. De Vreese zwrócił uwagę Komisji, by przestała marzyć o tworzeniu europejskiej sfery publicznej. *„Możliwa jest jedynie europeizacja narodowych sfer publicznych”*.

Giles Merritt, dyrektor Friends of Europe, przestrzegał przed nadużywaniem frekwencji wyborczej jako testu poparcia dla projektu europejskiego. Przypomnił, że mimo licznego udziału obywateli w referendach we Francji i Holandii konstytucja poszła do kosza, a pozytywnym wynikiem głosowania w Hiszpanii towarzyszyła niska frekwencja.

Brytyjski poseł PE konserwatysta Timothy Kirkhope powiedział z kolei: *„Plan miał zbliżyć Unię do obywateli, ale obawiam się, że skończy się pogłębieniem przepaści. Ludzie przekazują zewsząd wiadomości do Brukseli i jest to przesłanie braku satysfakcji. Być może Komisja powinna mniej koncentrować się na komunikowaniu, a bardziej na słuchaniu”*.

Zamykając konferencję, Giles Merritt zapowiedział, że cztery niezależne ośrodki będą zajmować się organizacją równoległej debaty o unijnej polityce komunikacji. W tym kontekście fundacja EurActiv przedstawiła „Żółtą księgę” jako odpowiedź na pakiet Komisji.

„Żółta księga” fundacji EurActiv

1 lutego 2006 r., tuż przed formalnym przyjęciem „Białej księgi” przez Komisję Europejską, założyciel EurActiv Christophe Leclercq zapoznał komisarz M.Wallstrom z założeniami „Żółtej księgi w sprawie unijnej komunikacji” – dokumentu opracowanego przez analityków EurActiv.³²

Starając się od początku swojego istnienia poprawiać komunikację wewnątrz Unii, fundacja EurActiv – podobnie jak komisarz Wallstrom – stawia sobie za główny cel tworzenie europejskiej sfery publicznej.

„Żółta księga” zawierała 12 rekomendacji w trzech obszarach:

- 1) **Cele unijnej komunikacji (Urozmaicajcie! – Diversify!):**
 - Skupiajcie się nie na „obywatelach” czy „specjalistach od Unii”, ale na krajowych odbiorcach w poszczególnych sektorach;

³² http://www.euractiv.com/29/images/YellowPaperFinalDraft1Feb2005_tcm29-152121.pdf

- Włączajcie zakłady pracy, związki zawodowe i organizacje pozarządowe;
 - Koordynujcie działania instytucji i dyrekcji generalnych, zamiast centralizować lub „poprawiać skuteczność”.
- 2) Sposoby (Decentralizujcie i rozpowszechniajcie! – Decentralise and Disseminate!):
- Decentralizujcie przez debaty narodowe, wzmacniając reprezentację;
 - Włączcie komunikację do wszystkich programów i polityk unijnych;
 - Przeprowadzajcie szkolenia dla urzędników, dziennikarzy... i polityków;
 - Uzupełnijcie uprawianie polityki niezależnymi debatami;
 - Dostarczajcie za pośrednictwem Internetu materiały o tematyce unijnej wzbogacone o wymiar lokalny – prasa, telewizja i konferencje to nie wszystko;
 - Optymalizujcie i zwiększajcie zastosowanie różnych środków komunikacji.
- 3) Wdrażanie i czas (Decydujcie! – Decide!):
- Decentralizujcie debatę razem z trwającymi równoległe negocjacjami międzyinstytucjonalnymi;
 - Implementujcie pilnie niedawne decyzje Komisji, np. „Plan działań” z lipca 2005 r.;
 - Oceńcie wpływ podejmowanych działań przed wyborami 2009 r.

Dziesięć zaleceń CEPS

W maju 2006 r. Ośrodek Studiów nad Polityką Europejską (Centre for European Policy Studies – CEPS) opublikował analizę S.Kurpasa, M.Brüggemanna i C.Meyera, którzy dokonali oceny nowej strategii komunikacji KE i sformułowali zalecenia mające na celu tworzenie europejskiej sfery publicznej.³³ Zdaniem autorów „Biała księga” fundamentalnie różniła się od wcześniejszych inicjatyw mających za zadanie „nawiązanie łączności z obywatelami”. „Białej księdze” wyraźnie brakuje rewolucyjnych, konkretnych propozycji, a jednocześnie „cechuje ją poczucie realizmu i perspektywiczne ujęcie zagadnień”. Prawdziwą nowością jest apel do innych instytucji i szerokiej opinii

³³ CEPS: *The Commission's White Paper on Communication: Mapping a Way to a European Public Sphere*, May 2006, <http://www.ceps.be>

europiejskiej o propozycje ulepszenia komunikacji. CEPS przyznaje rację Komisji, która uznała potrzebę zasypania przepaści między politykami a obywatelami. Popierając apel Wallstrom o lepsze współdziałanie ze społeczeństwem i europeizację debat narodowych, autorzy stwierdzają jednak, że tworzenie wspólnej polityki komunikacji wymagałoby rewizji traktatu. Z formalnego punktu widzenia Unia posiada jedynie kompetencje do informowania obywateli o rezultatach działań w ramach istniejących polityk.

S.Kurpas, M.Brüggemann i C.Meyer wytykają kontrast między klarowną diagnozą problemów w dziedzinie unijnej komunikacji a niejasnym językiem użytym do opisu środków zaradczych. Ich zdaniem nadal nie sprecyzowano definicji europejskiej sfery publicznej. Ponadto wyrażają obawy, czy rozpoczęte w lutym 2006 r. konsultacje wyjdą szerzej poza brukselskie elity. Ryzykowne wydaje się również planowane przez Komisję podsumowanie debaty i wyciągnięcie własnych wniosków, co może przyczynić się do pominięcia w ewaluacji „niewygodnych elementów”.

Aby tego uniknąć, autorzy proponują działania, dzięki którym „Biała księga” może przynieść długoterminowy efekt – bardziej namacalny niż wcześniejsze strategie komunikacji. Postulaty zgrupowano wokół dwóch osi:

- zwiększenie odpowiedzialności wszystkich europejskich interesariuszy (stakeholders) w dziedzinie komunikacji, np. przez „wiążące zobowiązania” ze strony władz na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym oraz przez dobrowolne samoregulacje w sektorze niepublicznym (szczególnie w mediach);
- nawiązanie bardziej widocznego dialogu z obywatelami: uzupełnienie badań opinii społecznej wydarzeniami o cechach debat publicznych oraz rozwijanie form partnerstwa między obywatelami państw członkowskich w dziedzinie komunikacji na tematy europejskie.

Na zakończenie autorzy zaznaczają, że w pełni ukształtowana polityka komunikacji nie może pełnić funkcji „*substytutu ofiarowania obywatelom jasnego wyboru w procesie decyzyjnym*”, stąd końcowe „dziesiąte” zalecenie brzmi: „*kontynuujcie demokratyzację Unii Europejskiej*”.

Partnerstwo z organizacjami pozarządowymi

Ciekawym głosem w dyskusji o komunikacji społecznej jest również opracowanie ECAS nt. partnerstwa Komisji Europejskiej i or-

ganizacji pozarządowych.³⁴ Według autorów właściwie prowadzone konsultacje są czasochłonne i mogą być kosztowne. Prowadzone wspólnie z NGO-sami mogą być szczególnie skomplikowane i nieuporządkowane. Aby organizacje te mogły wykonać swoje zadanie, potrzebują lepiej wykształconych pracowników i funduszy, dzięki którym będą mogły wstąpić do opinii obywateli i analizować je. Bez tego ryzykuje się w przyszłości pogłębienie rozdziewu między obywatelami a instytucjami. „*Musimy wyciągnąć wnioski: należy działać. Kluczem jest wola polityczna*” – pisał A.Crook. Podkreślając wagę udziału organizacji pozarządowych w artikulacji oczekiwań Europejczyków, autor tekstu wyrażał jednak obawy o niedostateczny poziom finansowego wsparcia ze strony Komisji dla niezależnych pionierskich projektów, które później bywają często zaczątkiem zinstytucjonalizowanych działań.

Echa prasowe wokół Planu D i „Białej księgi”

Prasa europejska³⁵ szeroko odnotowała ogłoszenie Planu D i „Białej księgi”. Artykuły prasowe szczegółowo wymieniały cele nowych inicjatyw Komisji Europejskiej powstałych w obliczu kryzysu konstytucyjnego i niekorzystnych wyników badań opinii publicznej.

Przytaczając słowa M.Wallstrom: „*Myślę, że nie jest konieczne kochanie Europy, lecz szanowanie tego, co może ona przynieść*”, publicyści „Financial Times” zwracali uwagę na mniejszy, ich zdaniem, nacisk kładziony odtąd na „*wykuwanie jednolitej tożsamości europejskiej*”.³⁶

Niektórzy brukselscy komentatorzy przyznawali jednak, że – podobnie jak w przypadku Agendy Lizbońskiej, która zakładała, że do 2010 r. Unia Europejska stanie się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata budowaną przez społeczeństwo oparte na wiedzy – ogłaszając Plan D, Komisja postawiła sobie niezwykle ambitne zadanie. Na jego wykonanie ma niestety relatywnie niewielki wpływ, ponieważ i tutaj wszystko właściwie zależy od możliwości i chęci elit politycznych w państwach członkowskich. „*Brak oczekiwanej debaty z udziałem obywateli w czasie pracy Konwentu, który wypracował*

³⁴ A.Crook, *Listening to civil society. What relationship between the European Commission and NGOs?*, <http://www.ecas.org>

³⁵ M.in. „La Libre Belgique”, „Nouvel Observateur”, „The Guardian”, „Financial Times”, „International Herald Tribune”, TV EuroNews, „European Voice”, „Euobserver”.

³⁶ A.Bounds i G.Parker, *EU leaders urged to „engage” their citizens*, „Financial Times”, 12.10.2005.

Traktat Konstytucyjny, niezbyt dobrze wróży realizacji Planu D. Gdyby ten ambitny plan zakończył się niepowodzeniem, można się spodziewać, że Komisja Europejska stanie się kozłem ofiarnym nieudolnych polityków".³⁷

Znacznie więcej krytycznych komentarzy pojawiło się po ogłoszeniu „Białej księgi”. W artykule opublikowanym na portalu „Euobserver” Peter Sain ley Berry zarzucił strategii komunikacji chybione cele proponowanych działań, brak pogłębionej analizy i podejmowania tematów o charakterze zasadniczym.³⁸

Omawiając 1 lutego 2006 r. cele „Białej księgi” rozgłośnia BBC wymieniała elementy kontrowersyjne, które ostatecznie nie znalazły się w tekście. Początkowo Komisja planowała zwrócenie się do dziennikarzy o dobrowolne podpisanie swoistego kodeksu postępowania, którego jednym z celów było zapewnienie obywateli, że będą regularnie otrzymywać porcję informacji faktograficznej na tematy europejskie. Również propozycja powołania do życia szkoły dla nauczycieli została rozwodniona. Zastąpiła ją sugestia wzmocnienia kontaktów między nauczycielami zajmującymi się problematyką europejską w ramach wychowania obywatelskiego, dzięki czemu mogliby dzielić się doświadczeniami zawodowymi. Kolejnym pomysłem było utworzenie unijnej agencji informacyjnej, co spotkało się z żywą krytyką środowisk dziennikarskich zaniepokojonych o rzeczywistą niezależność takiej instytucji. Marc Gruber, dyrektor europejskiego oddziału Międzynarodowej Federacji Dziennikarzy, stwierdził wręcz, że nie jest rolą unijnych instytucji tworzenie agencji prasowych. Dodając, że nawet już w przypadku zmodyfikowanego serwisu EBS otwartą kwestią pozostaje jego obiektywizm i niezależność.³⁹

Jednocześnie pojawiały się obawy, że nowa agencja będzie konkurencyjna dla już istniejących. Argument ten komisarz Wallstrom odpierała w wywiadzie dla tygodnika „European Voice”: *„Kto chciałby z nami konkurować, podążając za komisarzami podróżującymi do państw członkowskich w celu obejrzenia konkretnego projektu lub przeprowadzenia serii rozmów na tematy instytucjonalne... Nikt nie będzie z nami konkurował, wypełniamy próżnię”*.⁴⁰

³⁷ EurActiv.com, „Plan D” in place but will member states deliver?, 14.10.2005.

³⁸ P.Sain ley Berry, *Communication strategy is missing the point*, „Euobserver”, 3.02.2006.

³⁹ Por.: L.Kubosova, *Launch of Brussels’ communication initiative struck by confusions*, „Euobserver”, 2.02.2006 oraz *Wallstrom caught in spinning maelstrom*, „Financial Times”, 2.02.2006.

⁴⁰ D.Spinant, *Wallström hits back at communication critics*, „European Voice”, 9.02.2006.

O konieczności unikania propagandy Margot Wallstrom mówiła, wskazując na potrzebę umiejętnej „sprzedaży wizerunku Unii”: „Projekt europejski może przetrwać jedynie wtedy, gdy obywatele poczują, że jest to ich projekt”.

Podobny pogląd wyraził unijny Ombudsman Nikiforos Diamandouros, zauważając: „Obywatele żalą się, że nikt ich nie słucha. Bardzo mnie cieszy, że Komisja uznała za priorytet rozwiązanie tego problemu”.

Na wieloletnie, lecz bezowocne starania Komisji mające na celu poprawę polityki komunikacji wskazywał na łamach cytowanego już numeru „European Voice” John Wyles.⁴¹ Zarzucając autorom „Białej księgi”, że nie rozróżniają informacji od komunikacji, a zamiast konkretnych metod opartych na doświadczeniu przedstawili zaledwie zbiór opcji, J.Wyles kończył swą analizę w pesymistycznym tonie, stwierdzając, że perspektywa zaangażowania obywateli i pozyskania ich wiary we wspólny projekt jest odległa. Stanie się to możliwe dopiero po pełniejszej demokratyzacji Unii, a zatem wzmocnieniu roli Parlamentu Europejskiego tworzonego przez prawdziwe partie europejskie i wyposażonego w kompetencje do wyboru egzekutywy. Do tego czasu należy się skupić na wybiórczym wdrażaniu idei przedstawianych przez Komisję Europejską w celu uzyskania większej akceptacji dla integracji europejskiej. „Mimo wszystko akceptacja jest nadal możliwa. Zaufanie może być nieosiągalne”.

IV. Okres refleksji a skuteczność podjętych działań

Rada Europejska z czerwca 2006 przedłuża debatę

Zgodnie z decyzją szefów państw i rządów podjęta w czerwcu 2005 r. we wszystkich państwach członkowskich z udziałem instytucji europejskich toczyła się szeroka debata obejmująca obywateli, społeczeństwo obywatelskie, partnerów społecznych, krajowe parlamenty oraz partie polityczne. Obok inicjatyw podjętych przez państwa członkowskie w ramach debat krajowych⁴² warto odnotować przedsięwzięcia Prezydencji, a w szczególności konferencję pod hasłem „Dźwięki Europy” zorganizowaną w Salzburgu 27–28 stycznia

⁴¹ J.Wyles, *Why well-meaning Wallström won't win*, „European Voice”, 9.02.2006.

⁴² W Polsce można wymienić m.in. Debaty Tischnerowskie, cykl wykładów w Szkole Głównej Handlowej, wizytę komisarz M.Wallstrom w Warszawie i Krakowie 8–9 czerwca 2006 r. Przebieg debaty w Polsce wymaga odrębnego opracowania.

2006 r., a także wspólne posiedzenie Parlamentu Europejskiego pod hasłem „Przyszłość Europy” 8–9 maja 2006 r.

Zebrani 15–16 czerwca 2006 r. w Brukseli przywódcy europejscy przeprowadzili pierwszą ocenę okresu refleksji. Oparto się na sprawozdaniu przygotowanym przez Prezydencję oraz Sekretariat Rady na podstawie dostarczonych przez państwa członkowskie informacji dotyczących debat krajowych (9701/1/06 REV 1),⁴³ inicjatywie pod hasłem „Plan D” oraz na „Białej księdze w sprawie europejskiej polityki komunikacji społecznej”.

W konkluzjach Rady Europejskiej zaznaczono, że *„choć podczas wszystkich debat publicznych wyrażano obawy, obywatele nadal popierają ideę integracji europejskiej. Bardziej intensywny dialog z nimi wymaga odpowiednich środków i zaangażowania. Obywatele oczekują, że Unia udowodni swoją wartość przez podejmowanie działań mających na celu wykorzystanie szans i sprostanie wyzwaniom, jakie przed nią stoją: zapewnienie pokoju, dobrobytu, solidarności, poprawa bezpieczeństwa, wspieranie trwałego rozwoju oraz propagowanie europejskich wartości w świecie podlegającym szybkiej globalizacji”*.

A zatem Rada Europejska ponownie potwierdziła swoje zaangażowanie na rzecz Unii, osiągającej konkretne, oczekiwane przez obywateli wyniki w zakresie zwiększenia wiarygodności. Uznano jednak, że zaangażowanie Unii w zapewnienie większej demokratyczności, przejrzystości i skuteczności jej struktur wykracza poza okres refleksji.

Rada Europejska zgodziła się na podejście dwutorowe. Jak stwierdzono w konkluzjach, z jednej strony, by osiągnąć konkretne wyniki, których oczekują obywatele, należy jak najlepiej wykorzystać możliwości stwarzane przez istniejące traktaty. Z drugiej strony, Prezydencja została zobowiązana przez Radę Europejską do przedstawienia sprawozdania zawierającego ocenę stanu dyskusji nad Traktatem Konstytucyjnym oraz analizę prawdopodobnego rozwoju wydarzeń.

⁴³ Warto zwrócić uwagę na wnioski tego opracowania. Autorzy (państwa członkowskie reprezentowane w grupie roboczej Rady UE ds. informacji, w której zasiada także autor niniejszego artykułu) wzywają m.in. do:

- uproszczenia procedur administracyjnych utrudniających wykorzystanie istniejących mechanizmów;
- poprawy koordynacji i współpracy w zastosowaniu instrumentów wspólnotowych dla propagowania i realizacji inicjatyw, w których uczestniczą przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, w celu uniknięcia rozproszenia zasobów;
- lepszego planowania i informowania na temat projektów.

Rada Europejska wezwała też przywódców UE do przyjęcia 25 marca 2007 r. w Berlinie deklaracji politycznej określającej europejskie wartości i ambicje oraz potwierdzającej wspólne zobowiązanie do ich przestrzegania dla upamiętnienia 50. rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich.⁴⁴

Jednocześnie szefowie państw i rządów z zadowoleniem przyjęli zamiar dalszego prowadzenia przez instytucje i państwa członkowskie działań mających na celu zaangażowanie obywateli w debatę na temat: czym powinna być Europa w XXI wieku.

Obywatelska agenda dla Europy

Wkładem Komisji Europejskiej w nowe inicjatywy był poparty przez Radę Europejską dokument „Obywatelska agenda dla Europy” z maja 2006 r. – swoisty program polityczny dla obywateli. Agenda stanowiła odpowiedź Komisji na apel kanclerza W.Schüssela z początku Prezydencji austriackiej, który prosił o przedstawienie nowych pomysłów.⁴⁵ Program, nawiązujący do Planu D oraz debat przeprowadzonych w państwach członkowskich, opierał się na strategicznych celach osiągnięcia dobrobytu, solidarności i bezpieczeństwa, kładąc nacisk na tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy. Komisja określiła 12 inicjatyw politycznych, których celem jest skuteczność Unii. Wśród konkretnych propozycji znalazły się m.in.:

- ukierunkowany na przyszłość przegląd Wspólnego Rynku;
- program na rzecz dostępności i solidarności, realizowany równoległe z przeglądem Wspólnego Rynku;
- zapewnienie obywatelom UE lepszego korzystania z przysługujących im praw i poprawa ich świadomości społecznej przez zaproponowanie obywatelom UE karty przysługujących praw;
- usprawnienie procesów decyzyjnych i odpowiedzialności w zakresie polityki dotyczącej wymiaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa przez wykorzystanie propozycji zawartych w Traktacie.

⁴⁴ Por. K.Niklewicz, *Komisja Europejska ma pomysł na reanimację eurokonstytucji*, „Gazeta Wyborcza”, 9.05.2006: „(...) deklaracja wzorowana na Deklaracji Messyńskiej z 1955 r., w której Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg i RFN zapowiedziały utworzenie europejskiej wspólnoty. W nowej deklaracji państwa UE przypomniłyby, jakie są podstawowe cele UE i zobowiązałyby się do jej reformy”.

⁴⁵ Por. EurActiv.com, Barroso: „Reflection period goes into extra time”, 11.05.2006.

Optymistyczne wyniki Eurobarometru

Tymczasem według badania Eurobarometru⁴⁶ przeprowadzonego wiosną 2006 r. nastąpił istotny wzrost poparcia obywateli dla Unii Europejskiej, poprawił się też jej wizerunek. Trzy główne wskaźniki tworzące ogólną postawę względem UE pokazały jednoznacznie pozytywną zmianę opinii publicznej. W zestawieniu z wynikami poprzedniego badania przeprowadzonego jesienią 2005 r. wsparcie dla członkostwa w UE wzrosło o 5 punktów procentowych (z 50% do 55%), wizerunek UE zyskał 6 punktów procentowych (z 44% do 50%), a dostrzeganie korzyści z członkostwa zwiększyło się o 2 punkty procentowe (z 52% do 54%).

Komentując wyniki badania, komisarz Margot Wallstrom powiedziała: *„Aby Unia Europejska mogła odzyskać zaufanie swoich obywateli, potrzebne są konkretne wyniki: w zakresie poprawy bezpieczeństwa, możliwości na rynku pracy i jakości życia”*.

Czyżby badania Eurobarometru potwierdzały słuszność obranej przez eurokratów drogi? Wydaje się, że hasło „Więcej działań, mniej słów” trafia na dobry grunt. Jednak na ostateczną odpowiedź trzeba będzie jeszcze poczekać.

Abstract

The EU Communication policy after the failure of the Constitutional Treaty

The fiasco of the ratification process of the Constitutional Treaty in 2005 was an evidence of a lack of information exchange and efficient communication on the EU issues in Europe. Since the European Commission realized the need of improvement, commissioner M.Wallstrom responsible for communication launched a series of documents with an aim to restructure the Commission's approach and capabilities in the field of information and communication (Action Plan), inciting a pan-European debate on the future of Europe in terms of necessary institutional reforms (Plan D) and, finally, consulting all the stakeholders to create a coherent communication policy (White paper).

The aim of the article is to discuss all the above-mentioned initiatives seen in the context of the idea of European public sphere – a fruit of revived European democracy. The author presents critical comments heard in Brussels after the publication of the Commission's strategies as well as

⁴⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.htm

other proposals coming from Brussels-based think tanks (Euractiv, CEPS, ECAS).

Although the period of reflection lasting two years concluded in June 2007, during German presidency, with a new EU treaty agreed at political level, the need to bring the EU policies closer to people persists. The author argues that the European project is doom to further uncertainty unless deeper involvement of all the actors (politicians, civil society organizations, media) in the area of communication is achieved. Stronger relationship between the EC and other partners seems indispensable. The article also refers to the Eurobarometer polls which confirm that communication policy focused on specific results can be successful.