Dynamika procesów integracyjnych na szczeblu europejskim wymaga silnego wsparcia w postaci działań informacyjnych. Podobnie jak liczba i zakres realizowanych i planowanych do realizacji projektów wspólnotowych – zarówno ze strony instytucji europejskich, jak i na poziomie państw członkowskich.

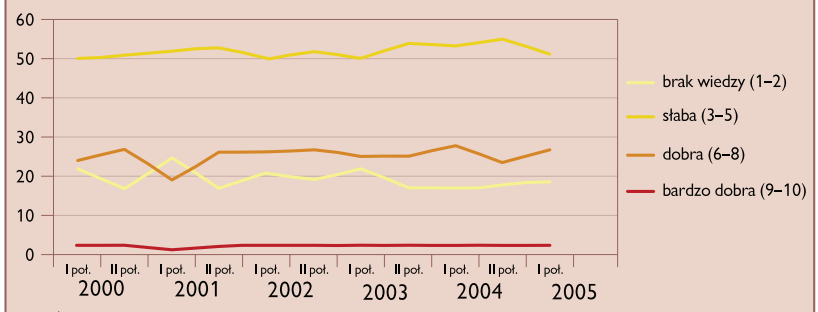
Europa bliżej Europejczyków

Działania podejmowane przez polityków na szczeblu wspólnotowym powinny być bowiem nie tylko zauważalne, ale także przede wszystkim zrozumiałe dla obywateli Unii Europejskiej. Tymczasem, jak wskazują wyniki badań opinii publicznej, działania te nie przynosiły dotychczas zadowalających rezultatów.
W ciągu ostatnich 5 lat tylko 2 proc. Europejczyków uważało, że dysponuje bardzo dobrą wiedzą na temat Unii Europejskiej, jej polityk i struktur instytucjonalnych. Około 20 proc. obywateli UE twierdziło natomiast, że nie posiada żadnej wiedzy w tej dziedzinie. Aż 50 proc. zadeklarowało wyłącznie bardzo słabą znajomość problematyki.

Brak informacji = brak akceptacji

Zrozumienie procesów zachodzących na szczeblu ponadnarodowym, ich wzajemnych powiązań, jak również wiedza na temat potencjalnych ich skutków dla obywateli Wspólnoty są istotnym czynnikiem dającym podstawy legitymizacji działań instytucji europejskich. O wadze tego czynnika świadczą choćby wyniki ubiegłorocznych referendów w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy we Francji i w Holandii.
Zarówno Francuzi, jak i Holendrzy głosowali przeciw traktatowi konstytucyjnemu nie ze względu na jego treść, lecz przede wszystkim wyrazili w głosowaniu swoje rozczarowanie działaniami na szczeblu unijnym oraz polityką rządów krajowych.
W Holandii 32 proc. głosujących „przeciw" konstytucji europejskiej przyznało, że nie posiadało wystarczających informacji na temat jej treści, aż 14 proc. wyraziło swoje niezadowolenie z polityki rządu krajowego, a 6 proc. głosowało w rzeczywistości przeciwko dalszemu rozszerzeniu Unii[1].
We Francji 31 proc. osób głosujących „przeciw" konstytucji obawiało się, że ratyfikacja traktatu konstytucyjnego może mieć negatywny wpływ na krajowy rynek pracy (delokacja przedsiębiorstw). Prawie 20 proc. głosów „przeciw" pochodziło od osób, które chciały wyrazić swoje niezadowolenie z rządów prezydenta i rządu krajowego, natomiast 6 proc. głosujących *de facto* oddało swój głos przeciw przystąpieniu Turcji do Unii Europejskiej[2].
We Francji ponad 30 proc., a w Holandii ponad 50 proc. głosujących przyznało, że przystępując do głosowania, nie posiadało wystarczających informacji na temat traktatu. Ponad połowa obywateli tych państw, którzy nie wzięli udziału w głosowaniu nie poszła do urn, czując się niedoinformowana. Jednocześnie ponad 50 proc. Holendrów i 40 proc. Francuzów twierdziło, że debata na temat traktatu konstytucyjnego w ich krajach zaczęła się zbyt późno.
Jak wskazują powyższe statystyki, obywatele Unii Europejskiej kierują się w swoich decyzjach licznymi przesłankami, niekoniecznie bezpośrednio związanymi z przedmiotem wyboru. Brak właściwej i obiektywnej informacji na temat przedmiotu wyboru zwiększa jednak dodatkowo ryzyko podjęcia nieracjonalnej decyzji. Stąd też rola działań informacyjnych i komunikacji z obywatelami w zapewnieniu sprawności funkcjonowania mechanizmów demokratycznych na szczeblu ponadnarodowym nie może zostać zignorowana przez decydentów.

Wiedza obywateli UE na temat Unii Europejskiej, jej instytucji i polityk



Źródło: Standard Eurobarometr No 63

Narodziny strategii

Potrzeba opracowania kompleksowej i efektywnej europejskiej polityki komunikacji i informacji (public relations), która zapewniłaby poprawę wizerunku Unii Europejskiej i zwiększenie legitymizacji polityk europejskich wśród obywateli Wspólnoty została dostrzeżona podczas szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 roku. Rada wezwała wszystkie instytucje europejskie do koordynacji podejmowanych działań informacyjnych o Unii Europejskiej, a tym samym do lepszego wykorzystania zasobów.

▷ Również w deklaracji podpisanej w Laeken w 2001 roku przywódcy państw członkowskich uznali, że procesy integracyjne w Unii Europejskiej nie mogą być kontynuowane bez wsparcia ze strony obywateli Wspólnoty.
W odpowiedzi na wezwania Rady i Parlamentu Europejskiego[3] Komisja Europejska przedstawiła propozycję nowych ram współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie formułowania i wdrożenia polityki informacyjnej Unii Europejskiej[4]. Propozycja Komisji dała podstawę do dalszej debaty międzyinstytucjonalnej oraz konsultacji z państwami członkowskimi.
Debata ta została zwieńczona przygotowaniem przez Komisję Europejską wytycznych dotyczących komunikacji z obywatelami Unii Europejskiej[5]. Zalecenia Komisji opublikowane zostały w komunikacie z dnia 2 października 2002 roku[6].
Podstawowym celem realizacji polityki Unii Europejskiej w zakresie public relations określonym w wyżej wymienionym dokumencie była poprawa wizerunku Unii Europejskiej oraz jej instytucji (Cel 1), a także zwiększenie poparcia obywateli Unii dla działań podejmowanych przez te instytucje (Cel 2). Cele te miały zostać osiągnięte przede wszystkim poprzez pogłębienie wiedzy obywateli Unii na temat zadań Wspólnoty, jej struktury oraz osiągnięć, a także poprzez dialog z obywatelami Wspólnoty.
Propozycja Komisji przewidywała oparcie wdrożenia europejskiej polityki public relations na dwóch filarach: na dobrowolnym i ustrukturyzowanym partnerstwie z państwami członkowskimi, wzmacniającym synergię pomiędzy ich strukturami narodowymi i lokalnymi oraz know-how a działaniami Unii Europejskiej oraz na wzmocnionej współpracy pomiędzy instytucjami europejskimi, szczególnie w zakresie formułowania i przekazywania wiadomości dotyczących tematów priorytetowych odpowiednim grupom odbiorców[7].
W latach 2001-2004 Komisja Europejska przyjęła w sumie trzy komunikaty dotyczące europejskiej polityki informacji i komunikacji (public relations). Rozwiązania przyjęte w tych dokumentach znacznie usprawniły współpracę pomiędzy instytucjami europejskimi w zakresie działań public relations. Dostosowały również finansowanie tych działań do nowego rozporządzenia finansowego Unii Europejskiej oraz wytyczyły szereg zasad, w oparciu o które funkcjonować powinna europejska polityka public relations.
Pomimo znacznego postępu, jaki dokonał się we wspomnianym okresie w strategicznym podejściu do europejskiej polityki PR, polityka ta wciąż wykazuje wiele słabości. Do najważniejszych z nich należą: utrzymujący się podział działań PR przy nieefektywnym systemie ich koordynacji i planowania; koncentracja działań PR na elitach politycznych i mediach; nieodpowiednie wdrożenie dotychczasowej strategii. (Strategie przyjmowane dotychczas przez Komisję Europejską koncentrowały się przede wszystkim na finansowaniu kampanii zamiast na dialogu i proaktywnej komunikacji.)
Zapowiedzią milowego kroku związanego z rozwojem europejskiej polityki public relations było utworzenie stanowiska Komisarza ds. Relacji Instytucjonalnych i Strategii Komunikacji w Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jose Manuela Barroso. W listopadzie 2004 roku funkcja ta została powierzona Margot Wallstrom, która została również jednym z pięciu zastępców Przewodniczącego Komisji.

„Nowe podejście"

Wyciągając wnioski z dotychczasowych działań, Komisja przygotowała projekt „nowego podejścia" do polityki informacji i komunikacji Unii Europejskiej. Polityka ta została oparta na trzech zasadach: słuchania, komunikowania się, łączenia poprzez działania na szczeblu lokalnym.
Polityka „nowego podejścia" zakłada, że komunikacja jest podstawą zdrowej demokracji. By ta mogła rozwijać się w wymiarze europejskim, obywatele muszą dysponować wiedzą na temat działań podejmowanych przez Unię Europejską, jak również muszą mieć możliwość włączenia się w procesy zachodzące we Wspólnocie. Takie podejście wymaga jednak symetrycznej komunikacji przebiegającej w dwóch kierunkach: obywatele Wspólnoty – Unia Europejska/Unia Europejska – obywatele Wspólnoty.
Polityka „nowego podejścia" zaowocowała przygotowaniem przez Komisję Europejską w lipcu 2005 roku „Planu Działania" (ang. „Action Plan") w zakresie usprawnienia polityki informacji i komunikacji Unii Europejskiej[8]. Dokument ten określał działania niezbędne do podjęcia przez Komisję Europejską w celu usprawnienia komunikacji z obywatelami UE oraz zwiększenia efektywności działań informacyjnych prowadzonych przez jej służby. Szczególną rolę przypisano w dokumencie wzmocnieniu działań przedstawicielstw Komisji w krajach członkowskich UE, usprawnieniu procesu koordynacji i planowania wewnątrz Komisji, uproszczeniu języka przekazywanych komunikatów i dostosowania go do oczekiwań poszczególnych grup odbiorców, a także zwiększeniu liczby „punktów kontaktowych" dla obywateli Wspólnoty. „Plan Działania" był jednocześnie zwiastunem dalszych działań Komisji.
W następstwie odrzucenia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez Francuzów i Holendrów w czerwcu 2005 roku przywódcy państw członkowskich dostrzegli potrzebę odłożenia dalszego procesu ratyfikacyjnego Traktatu. W październiku 2005 roku Komisja Europejska opublikowała tzw. Plan-D na rzecz demokracji, dialogu i debaty[9], który stanowił jej wkład w tzw. „okres refleksji". Głównym celem tego dokumentu była stymulacja debaty publicznej na temat przyszłości Europy. Komisja zwróciła się do państw członkowskich z prośbą o podjęcie debaty krajowej w najistotniejszych z punktu widzenia danego państwa obszarach. Wstępne wyniki takiej debaty zostaną zebrane i podsumowane przez Komisję w kwietniu 2006 roku oraz zaprezentowane podczas konferencji europejskiej organizowanej 9 maja z okazji „Dnia Europy".

Biała Księga

Jednocześnie w lutym 2006 roku, w ramach II etapu wdrażania polityki „nowego podejścia", opublikowana została biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacji[10], w której przedstawiono wizję dalszych działań zmierzających do zwiększenia efektywności komunikacji z obywatelami UE. Dokument wskazuje również głównych aktorów biorących udział w tym procesie. Obok instytucji europejskich, które zgodnie z zasadą subsydiarności powinny spełniać głównie funkcję wspomagającą w proce-

sie komunikacji z obywatelami Wspólnoty, szczególną rolę przypisuje się w nim państwom członkowskim, partiom politycznym, władzom na szczeblu krajowym i lokalnym, organizacjom pozarządowym i innym strukturom społeczeństwa obywatelskiego.

Biała księga identyfikuje również działania, które podlegać będą przez najbliższych 6 miesięcy konsultacjom z wyżej wymienionymi podmiotami oraz ze społecznością europejską. Są to: ustanowienie wspólnych zasad komunikowania się ze społeczeństwem na tematy europejskie, zwiększenie udziału obywateli w procesach decyzyjnych, wykorzystanie mediów i nowych technologii, zrozumienie europejskiej opinii publicznej oraz współpraca w zakresie komunikacji społecznej. Dopiero po zakończeniu konsultacji Komisja Europejska przedstawi szczegółowe propozycje planu działania w poszczególnych obszarach roboczych.

Konsultacje białej księgi z zainteresowanymi podmiotami odbywają się poprzez stronę internetową http:/europa.eu.int/comm/communication_white_paper, przygotowaną w językach wszystkich państw członkowskich UE lub drogą korespondencji pocztowej na adres: White Paper Consultation – European Commission – Directorate General Communication – B-1049 Brussels – Belgium.

Działania podejmowane przez Komisję Europejską są wyraźnym sygnałem, że Europa chce przybliżyć się do obywatela. Rodzi się jednak pytanie: czy społeczność europejska jest gotowa do podjęcia dialogu na temat działań Unii Europejskiej i wspólnej budowy jej przyszłości? Inicjatywy Komisji Europejskiej mają bowiem szansę powodzenia wyłącznie, jeśli spotkają się z pozytywną odpowiedzią i zaangażowaniem ze strony wszystkich kluczowych aktorów w tej grze. Do tego niezbędna jest jednak wola polityczna i istnienie silnego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, które obecnie jest wciąż we wczesnym stadium rozwoju.

Joanna Dopierała

1 The European Constitution: Post-Referendum Netherlands, Flash Eurobarometer 172, s. 15.
2 La Constitution européenne: Post-Référendum France, Flash Eurobarometer 171, s. 16.
3 Parliament's resolution of 14 March 2001 on the information and communication strategy of the European Union.
4 Communication on a new framework for cooperation on activities concerning the information and communication policy of the European Union [COM (2001) 354 final], 26.06.2001 r.
5 Ang. Frame of reference for communication to the general public.
6 Communication on an information and communication strategy for the European Union [COM (2002) 350/final 2], 2.10.2002, s. 11.
7 Tematy priorytetowe zostały dopasowane do programu Prince (Programme of Information for the Citizen of Europe).
8 Action plan to improve communicating Europe by the Commission [SEC (2005) 985 final] 20 lipca 2005.
9 *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate* [COM (2005) 494 final], 13.10.2005 r.
10 *White Paper on a European Communication Policy* [COM (2006) 35 final], 1.02.2006 r.

R E K L A M A