

Anna Ogonowska*

Polityka informacyjna Komisji Europejskiej w latach 2010–2014

Wstęp

Przedmiotem artykułu jest wewnętrzna polityka informacyjna Unii Europejskiej (UE) realizowana przez Komisję Europejską w latach 2010–2014, czyli w czasie trwania kryzysu finansowego w strefie euro oraz w okresie spadającego zaufania do Unii Europejskiej i do jej instytucji¹. Istnieje wiele różnych definicji pojęcia polityki informacyjnej², ponieważ pojęcie to jest wykorzystywane w wielu dyscyplinach naukowych. Trafnie jednak zwraca uwagę Ian Cornelius³, że w praktyce nigdy nie dochodzi do formułowania zasad ogólnej polityki informacyjnej czy strategii informacyjnej, czy nawet planu informacyjnego, które obejmowałyby całość zagadnień związanych z informacjami. Najczęściej mamy do czynienia z jakimś segmentem tej polityki, którego definicja może odbiegać od definicji całości tej problematyki, np. inaczej zdefiniujemy strategię jawności rządu niż jego ogólną politykę informowania opinii publicznej. W praktyce każdy badacz tego problemu albo wykonawca polityki informacyjnej definiuje to pojęcie trochę inaczej.

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

¹ J. Nancy, *Major changes in the European public opinion towards the EU since 1973*, European Parliament, 2015, s. 12–13, 18–22, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558350/EPRS_STU\(2015\)558350_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558350/EPRS_STU(2015)558350_EN.pdf) [dostęp 28.01.2016].

² I. Rowlands, *Understanding information policy: concepts, framework and research tools*, „Journal of Information Science”, nr 1/1996, s. 13–25; S. Braman, *Defining information policy*, „Journal of Information Policy”, nr 1/2011, s. 3; A. Gomis, *Integration, Interaction and Accessibility. Developments in Government Communication*, w: *Challenges in Communication. State of the Art and Future Trends*, red. E. Denig, A. Weising, International Public Relations Association, London 2000, s. 28–29.

³ I. Cornelius, *Information policies and strategies*, Facet Publishing, London 2010, s. 13.

Niestety, pojęcie polityki informacyjnej nigdy nie zostało oficjalnie przez Unię Europejską zdefiniowane. Komisja Europejska używa tego terminu zamiennie z pojęciem polityki informacyjno-komunikacyjnej lub strategii informacyjno-komunikacyjnej. Niezależnie od użytego terminu chodzi o zaplanowane działania informacyjno-komunikacyjne, które mają wzmacniać efekty działań UE. Ich zadaniem jest poinformowanie obywateli o działaniach UE oraz kształtowanie pozytywnego nastawienia do tej organizacji. Jest to przedmiot badań nauki o informacji i nauki o komunikowaniu. Nauka o informacji politykę informacyjną definiuje najczęściej jako zespół praw, rozporządzeń, polityk zachęcających, zniechęcających lub regulujących tworzenie, wykorzystywanie, gromadzenie i przekazywanie informacji⁴, natomiast nauka o komunikowaniu politykę komunikacyjną definiuje jako „zespół działań komunikacyjnych, podejmowanych świadomie i planowo przez instytucje publiczne, służebnych wobec polityki tych instytucji. Przez kontrolę i zarządzanie przepływem informacji ma za zadanie kreowanie wizerunku instytucji do wewnątrz i na zewnątrz oraz zwielokrotnienie skuteczności realizowanej przez nie polityki”⁵. Różnica między polityką informacyjną i komunikacyjną polega na tym, że w przypadku tej pierwszej najczęściej mamy do czynienia z informowaniem bez wyraźnej intencji wpływania na opinie odbiorców. Takim informowaniem jest np. publikacja Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. W niniejszym artykule będzie się używać pojęcia polityki informacyjnej na oznaczenie tego, co sama Unia Europejska określa najczęściej polityką/strategią informacyjno-komunikacyjną. Wewnętrzny charakter polityki informacyjnej jest w artykule rozumiany jako działania skierowane do obywateli państw członkowskich. Jej przeciwieństwem jest polityka zewnętrzna skierowana do państw trzecich.

Celem artykułu jest ukazanie zmiany, jaka nastąpiła w tej polityce w ostatnich latach oraz próba oceny tego okresu. Odmienny charakter działań informacyjnych okresu 2010–2014 zostanie przedstawiony przez porównanie z działaniami z okresu 1993–2009. Przedmiotem porównania będą dokumenty programowe, organizacja instytucji odpowiedzialnych za realizację tej polityki, główne inicjatywy informacyjne oraz zaangażowanie państw członkowskich w działania informacyjne.

⁴ I. Rowlands, *op.cit.*, s. 13–25.

⁵ B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław 2002, s. 49.

1. Polityka informacyjna UE w latach 1993–2009

1.1. Szok związany z ratyfikacją traktatu z Maastricht

Historię polityki informacyjnej UE można dzielić na wiele okresów. Wielu badaczy zgadza się jednak, że istotnym wydarzeniem, dzielącym historię polityki informacyjnej na dwie epoki, są problemy z ratyfikacją traktatu z Maastricht w latach 1992–1993⁶. Odrzucenie przez Duńczyków w referendum traktatu wywołało kryzys w całej organizacji. Nie było to pierwsze wydarzenie tego typu w historii integracji europejskiej, nie każde jednak w tak istotny sposób wpłynęło na kształt polityki informacyjnej. Specyfika wydarzeń z początku lat 90. XX w. polegała na tym, że po raz pierwszy problemem integracji europejskiej stała się społeczna akceptacja europejskiego projektu.

W literaturze przedmiotu opisuje się ten moment jako koniec „milczącej zgody” (*permissive consensus*)⁷ na proces integracji europejskiej. Projekt wspólnot europejskich był pomysłem europejskich elit, który wprowadzono w życie, zakładając, że społeczeństwa krajów członkowskich te poczynania akceptują. Odrzucenie traktatu z Maastricht było końcem okresu, w którym można było tego założenia nie kwestionować. Nagłośnienie problemu braku społecznej zgody na dalszy proces integracji wiązało się z deficytem demokracji w samej UE. Stopniowe rozszerzanie zakresu kompetencji tej organizacji było rekompensowane zwiększaniem uprawnień Parlamentu Europejskiego, jednak w ocenie ekspertów i opinii publicznej obywatele nadal w bezpośredni sposób nie mogli wpływać na kształt UE lub mogli to czynić bardzo rzadko.

Referendum w Danii w 1992 r. nie było pierwszym referendy, w którym obywatele państwa członkowskiego mogli wypowiedzieć się w kwestiach integracyjnych. Referenda związane z problematyką europejską odbywały się wcześniej w kilku krajach członkowskich (Irlandii, Francji, Wielkiej Brytanii) oraz krajach nieczłonkowskich (Szwajcarii, Norwegii), niektóre z nich zakończyły się odrzuceniem projektu europejskiego (np. Norwegii w 1972 r.)⁸. Nie

⁶ Ch. Meyer, *Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union Communication Deficit*, „Journal of Common Market Studies”, nr 4/1999, s. 624; M.R. Gramberger, *Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952–1996. PR zur Legitimation von Integration?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997, s. 216; B. Spanier, *Europe, anyone? The “Communication Deficit” of the European Union Revisited*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012, s. 28–29.

⁷ P. Norris, *Representation and the democratic deficit*, „European Journal of Political Research”, nr 2/1997, s. 276–277.

⁸ S. Binzer Boholt, *Europe in Question. Referendums on European Integration*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 9.

można więc powiedzieć, że wcześniej społeczeństwa nie miały możliwości wypowiedzenia się w sprawie integracji europejskiej. Wypowiadały się, ale zwykle zgadzały się na zaproponowane projekty, a te referenda, w których odrzucono europejskie pomysły, chociaż wpłynęły na kształt Wspólnot Europejskich, nie blokowały ich rozwoju. Odrzucenie przez Duńczyków unijnego traktatu powodowało, że nie można było zrealizować kolejnego ważnego etapu integracji europejskiej. Dla pełniejszego obrazu należy jednak przypomnieć, że nie wszyscy obywatele państw członkowskich mogli w referendach wypowiadać się w sprawie traktatów. Na przykład we Włoszech istnieje konstytucyjny zakaz organizowania referendów w celu ratyfikacji umów międzynarodowych⁹.

Niemożliwość wypowiedzenia się w referendach na tematy europejskie nie oznacza jeszcze, że obywatele państw członkowskich nie sygnalizowali swoich wątpliwości i obaw co do niektórych europejskich przedsięwzięć. Najlepszym dowodem stanu opinii publicznej są badania sondażowe Eurobarometru prowadzone od 1973 r. Dawały one Komisji Europejskiej możliwość bieżącego monitorowania nastrojów społecznych. Wiosną 1992 r., przed pierwszym duńskim referendum w sprawie traktatu z Maastricht, Komisja Europejska cieszyła się, że dla Europejczyków traktat ten jest ważny, trochę mniej eksponując fakt, że mniej niż połowa obywateli przyszłej Unii słyszała o tym traktacie¹⁰. Pytanie o poparcie dla traktatu lub o sprzeciw przeciwko niemu pojawiło się dopiero w jesiennej edycji „Standardowego Eurobarometru”, już po duńskim referendum¹¹.

Trudno jest wytłumaczyć szok, jaki wywołał wynik duńskiego referendum w instytucjach wspólnotowych. Komisja Europejska miała wszelkie narzędzia, żeby tę sytuację przewidzieć. Jednym z powodów zaistniałej sytuacji była ówczesna polityka informacyjna, która nie spełniła swoich zadań. Od lat 70., od czasu pierwszych sondaży Eurobarometru, zadaniem polityki informacyjnej Wspólnot Europejskich było nie tylko informowanie o działalności poszczególnych instytucji i prowadzonych politykach, lecz także kształtowanie pozytywnego nastawienia do tej organizacji i do jej działań. Problemy z ratyfikacją traktatu z Maastricht pokazały, że realizacja tych zadań napotyka na poważne trudności¹².

⁹ Por. art. 75 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 roku (według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2004 r.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> [dostęp 28.01.2016].

¹⁰ *Treaty of Maastricht*, „Standard Eurobarometer”, nr 37/1992, s. 45.

¹¹ *Maastricht: for or against?*, „Standard Eurobarometer”, nr 38/1992, s. 30.

¹² S.-S. Jo, *European Myths. Resolving the crisis in the European Community/European Union*, University Press of America, Lanham 2007, s. 140–141.

1.2. Podstawowe zmiany w polityce informacyjnej po Maastricht

Kryzys ratyfikacyjny z 1992 r. wykazał, że konieczne są gruntowne zmiany w polityce informacyjnej, a rok 1993 rozpoczyna erę jej reform. Do 2009 r. podjęto trzy znaczące próby, które zawsze wychodziły od diagnozy sytuacji, a następnie formułowały mniej lub bardziej wyraźne strategię działania. Reformy te były realizowane w latach: 1993–1999, 2000–2004, 2005–2009, i były kierowane odpowiednio przez João de Deus Pinheiro i Marcelino Oreję, Romano Prodiego, Margot Wallström. Cechą wspólną tych wysiłków było przekonanie, że działania informacyjno-komunikacyjne są ważnym elementem działalności instytucji wspólnotowych, a przyszłość i rozwój UE bez wsparcia informacyjnego i komunikacyjnego jest mocno niepewna. W ciągu tych lat wyraźnie widać wzrost znaczenia tej polityki. Można to zauważyć w sprawozdaniach z działalności UE przygotowywanych rokrocznie przez Komisję Europejską. Z ostatniego miejsca, z pozycji działań koniecznych, ale tylko uzupełniających w stosunku do głównej działalności UE, problemy polityki informacyjnej wysuwają się na czoło europejskich porządków obrad. Widocznym znakiem tych zmian było utworzenie po raz pierwszy w 2004 r. stanowiska wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i powierzenie mu kompetencji z zakresu komunikacji społecznej. Ukoronowaniem tego trendu była propozycja przekształcenia działań informacyjno-komunikacyjnych w samodzielną politykę, wyrażona w Białej księdze w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej¹³. Reformatorzy polityki mieli różne jej wizje, ale łączyło ich przekonanie, że bez efektywnej komunikacji z obywatelami UE nie będzie można pogłębiać i poszerzać współpracy europejskiej.

Trzy wymienione wyżej próby reform różniły się od siebie okolicznościami, w jakich je rozpoczęto. Pinheiro i Oreja reagowali bezpośrednio na wydarzenia związane z ratyfikacją traktatu z Maastricht. Prodi zmiany w polityce informacyjnej łączył z głęboką reformą zarządzania Komisją Europejską, wymuszoną przez odejście w niesławie swojego poprzednika – Jacques’a Santera, natomiast projekty Wallström były odpowiedzią na odrzucenie w holenderskim i francuskim referendum konstytucji dla Europy¹⁴.

1.2.1. Strategie informacyjne

W latach 1993–2009 sporządzono niezwykle dużą liczbę oficjalnych dokumentów poświęconych polityce informacyjnej i komunikacyjnej.

¹³ Komisja Wspólnot Europejskich, *Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, COM(2006) 35 końcowy, Bruksela 1.2.2006 r.

¹⁴ B. Spanier, *op.cit.*, s. 22–44.

Reformy zaczęły się od wydania przez Pinheirę pakietu opracowań¹⁵ stanowiących przegląd informacyjnych narzędzi oraz propozycję nowego podejścia do zadań informacyjnych. W ramach tego przedsięwzięcia analizowano następujące kwestie: strukturę X Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej odpowiedzialnej w tamtym czasie za działania informacyjne, informacyjne przygotowanie urzędników Komisji Europejskiej, narzędzia monitorowania opinii publicznej, sposób wykorzystania mediów audiowizualnych, unijne sieci informacyjne, sieć przedstawicielstw Komisji Europejskiej w państwach członkowskich, informacje skierowane do państw trzecich, program odwiedzin w siedzibie Komisji Europejskiej oraz zagadnienia otwartości Wspólnot, a w szczególności Komisji Europejskiej, i dostępu do dokumentów.

Na początku obecnego wieku Romano Prodi wydał dwa bardzo ważne dokumenty¹⁶ w sprawie strategii informacyjno-komunikacyjnej oraz jedno sprawozdanie z jej wdrażania¹⁷. Prodi przede wszystkim wskazał na dwa kluczowe czynniki, które decydują o powodzeniu lub porażce prowadzonych działań informacyjnych. Były i są nimi: współpraca między unijnymi instytucjami oraz zaangażowanie państw członkowskich w działania informacyjne. Poszczególne instytucje unijne cieszą się dużą autonomią, wszelkie wspólne działania muszą być planowane z dużym wyprzedzeniem i wymagają szczegółowych uzgodnień. To powoduje, że w praktyce każda z instytucji prowadzi swoją własną politykę informacyjną, propagując treści sobie najbliższe i tym samym przyczyniając się do rozbitcia na wiele wątków przekazu docierającego do obywateli. Prodi zaproponował większą koordynację działań informacyjnych na poziomie instytucjonalnym zarówno w zakresie planowania wspólnych działań przez rozszerze-

¹⁵ Dokumenty te publikowano osobno jako wewnętrzne dokumenty Komisji Europejskiej, następnie je zebrano i opublikowano w *Information, communication, openness*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1994.

¹⁶ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on a new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy for the European Union*, COM(2001) 354 final, Brussels 27.6.2001 r.; Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on an information and communication strategy for the European Union*, COM(2002) 350 final, Brussels 2.10.2002 r.

¹⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on implementing the information and communication strategy for the European Union*, COM(2004) 196 final, Brussels 20.4.2004 r.

nie zakresu kompetencji Międzyinstytucjonalnej Grupy ds. Informacji¹⁸ do wszystkich problemów polityki informacyjnej i komunikacyjnej, jak i współpracy oddziałów unijnych instytucji odpowiedzialnych za działania informacyjne, np. rzeczników prasowych lub reprezentacji Komisji Europejskiej i biur informacyjnych Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich.

Drugi czynnik wpływający na powodzenie polityki informacyjnej i komunikacyjnej to udział państw członkowskich w działaniach informacyjnych. Komisja Europejska, niestety, ma niewielkie możliwości wymuszania na rządach państw członkowskich większego zaangażowania w działania informacyjne. Zasługą Romano Prodiego było rozpoczęcie rozmów z rządami państw członkowskich w sprawie podpisania dobrowolnych umów na wspólne działania informacyjne. Komisja z Parlament Europejskim z jednej strony, a rząd państwa członkowskiego z drugiej strony miały uzgadniać tematy działań informacyjnych, które w większości przypadków były finansowane z budżetu Komisji Europejskiej, a realizowane na terenie danego państwa przez wyznaczoną rządową agendę.

Margot Wallström swoje reformy rozpoczęła od wydania wstępnego dokumentu¹⁹ nakreślającego konieczne modyfikacje w dotychczasowej polityce informacyjnej. Był to okres gorących dyskusji nad przyszłością UE po niepomyślnych dla Unii Europejskiej referendach we Francji i Holandii w sprawie konstytucji dla Europy. Temat odpowiedniej komunikacji z obywatelami UE stawał się kluczowy dla powodzenia dalszej integracji europejskiej, dlatego Wallström jednocześnie zapowiedziała przygotowanie Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej²⁰, która została zaprezentowana w 2006 r. Okazało się jednak, że nie jest to odpowiedni moment na rozważania o miejscu polityki informacyjnej i komunikacyjnej w działalności Unii Europejskiej. Unijne instytucje w tym czasie bardziej potrzebowały realnego planu poprawy relacji z obywatelami, a nie debaty o pozycji polityki informacyjnej wśród innych unijnych polityk, dlatego biała księga spotkała się z krytycznym przyjęciem. Ostatecznie po konsultacjach przyjęto jej okrojona wersję w postaci do-

¹⁸ Międzyinstytucjonalna Grupa ds. Informacji została powołana do życia w połowie lat 90. XX w. w celu ustalenia tematów priorytetowych kampanii informacyjnych realizowanych w ramach programu PRINCE. W jej skład wchodzi przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.

¹⁹ Commission of the European Communities, *Communication to the Commission action plan to improve communicating Europe by the Commission*, SEC(2005) 985, Brussels 20.7.2005 r.

²⁰ Komisja Wspólnot Europejskich, *Biała księga...*, op.cit.

kumentu pt. Partnerski proces komunikowania na temat Europy²¹, który w zasadzie wracał do polityki informacyjnej i komunikacyjnej Romano Prodiego, czyli skupiał się na współpracy międzyinstytucjonalnej i z państwami członkowskimi. Wallström zawsze bardzo mocno podkreślała w swoich wystąpieniach znaczenie dwukierunkowej komunikacji, dlatego wiele uwagi poświęcała inicjatywom dialogu z obywatelami. Przygotowała także opracowania dotyczące wykorzystania internetu i mediów audio-wizualnych w polityce informacyjnej²².

1.2.2. Kampanie informacyjne

Omawiając zmiany w polityce informacyjnej po 1992 r. nie sposób pominąć zagadnień wielkich kampanii informacyjnych, które były realizowane w UE od połowy lat 90. do połowy pierwszej dekady XXI w. Zanim zostaną one tutaj omówione, warto na początek przypomnieć raport grupy ekspertów pod przewodnictwem Willy'ego De Clercq²³ z 1993 r., który stanowi pierwszą krytyczną analizę ówczesnej polityki informacyjnej i komunikacyjnej²⁴. Ten zapomniany dokument zawiera projekt oryginalnej strategii komunikacyjnej. Grupa De Clercq proponowała użycie technik marketingowych i *public relations* do promowania Unii Europejskiej. Eksperti twierdzili, że należy promować UE tak, jak promuje się dobry produkt na rynku. Uważano także, że należy przekonywać nie do traktatów, a do korzyści, jakie one dają. Dla przykładu zaproponowano kilka haseł reklamowych, np. Razem dla rozwoju i dostatku. Propozycje De Clercq nie zostały oficjalnie zaakceptowane, głównie dlatego, że ich istota w zasadzie sprowadzała się do uprawiania propagandy. Niemniej jednak w kolejnych latach w działaniach informacyjnych wyraźnie widać nawiązania do rozwiązań zaproponowanych przez tę grupę.

Widocznym tego dowodem było wprowadzenie do budżetu UE od 1996 r. linii programu PRINCE (*PRogramme d'INformation du Citoyen*

²¹ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Partnerski proces komunikowania na temat Europy, COM(2007) 568 końcowy, Bruksela 3.10.2007 r.

²² Commission of the European Communities, *Communication to the Commission. Communicating about Europe via the Internet Engaging the citizens*, SEC(2007) 1742, Brussels 21.12.2007 r.; *Communication to the Commission. Communicating Europe through audiovisual media*, SEC(2008) 506/2, 24.4.2008 r.

²³ Polityk belgijski. W 1993 r. był posłem Parlamentu Europejskiego.

²⁴ *Reflection on Information and Communication Policy of the European Community*, March 1993.

Européen)²⁵, przeznaczonej do finansowania wieloletnich ogólnounijnych kampanii informacyjnych. Pomysłodawcą tego rozwiązania był Parlament Europejski, a wykonawcą miała być Komisja Europejska. Wybieraniem tematów realizowanych w kampanii miała zająć się powołana w tym celu, wspomniana już, Międzyinstytucjonalna Grupa ds. Informacji. Inicjatywa ta zakładała, że w tym samym czasie we wszystkich krajach członkowskich będą prowadzone działania promujące wybrane, najważniejsze zagadnienia związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Kampanie miały uświadomić obywatelom korzyści wynikające z istnienia UE. Pierwszymi zrealizowanymi kampaniami były: Citizen First (1996–1998), Building Europe Together (1996–1998), Euro, a currency for Europe (od 1996 r.)²⁶. Pierwsza z nich miała za zadanie rozpowszechnienie informacji o zasadach funkcjonowania jednolitego rynku, druga promowała Traktat z Amsterdamu, a trzecia przygotowywała społeczeństwa na wprowadzenie do obiegu euro. Wszystkie trzy kampanie zakończyły się sukcesem (podniesiono poziom wiedzy na temat jednolitego rynku oraz bez większych problemów ratyfikowano Traktat z Amsterdamu), a kampania dotycząca euro realizowana w latach 1996–2001 do dzisiaj jest uznawana za najlepiej zorganizowane przedsięwzięcie informacyjne UE i dlatego warto poświęcić jej trochę więcej uwagi. O sukcesie kampanii zdecydował jej temat oraz sposób organizacji. Decyzja o zamianie walut krajowych na euro spowodowała wzrost zapotrzebowania na informacje o tej operacji. Zwykle adresatami kampanii informacyjnych są wybrane grupy społeczne, na których oddziaływanie uważa się za kluczowe dla powodzenia całej operacji. W przypadku kampanii o euro adresatami kampanii informacyjnej byli bez wyjątku wszyscy obywatele państw przyjmujących euro. Wcześniej czy później każdy z nich musiał zapoznać się z podstawowymi informacjami o wymianie pieniędzy. Powodzenie kampanii związane było również z bardzo intensywnym zaangażowaniem się rządów państw członkowskich w przygotowanie informacyjne swojego kraju. Komisja Europejska zapewniła znaczące dofinansowanie działań z budżetu UE oraz koordynowała działania na poziomie europejskim, jednocześnie pozostawiając w rękach krajowych władz sposób realizacji kampanii. W konsekwencji

²⁵ M. Brüggemann, J. De Clerck-Sachsse, S. Kurpas, *Towards Communication? Evaluating the Activities of the European Commission in the field of Communication*, Centre for European Policy Studies, 2006, s. 4–14; A. Ogonowska, *Kampanie informacyjne programu PRINCE Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1/2010, s. 139–159.

²⁶ Główna część kampanii była prowadzona w latach 1996–2001 w 12 państwach, które przyjęły euro jako pierwsze. Następnie była prowadzona w krajach, które dołączyły do strefy euro, tzn. na Słowenii w 2006 r., Malcie i Cyprze w 2007 r., na Słowacji w 2008 r., w Estonii w 2010 r., na Łotwie w 2013 r. i na Litwie w 2014 r.

kampanie w poszczególnych krajach miały narodowy charakter. Miały wspólne elementy, ale różniły się w doborze najważniejszych narzędzi służących do rozwiania społecznych obaw związanych z wymianą waluty.

Inne doświadczenie pozostawiły po sobie kampania o rozszerzeniu UE (od 2000 r.) oraz debata nad przyszłością UE (2001–2005), również finansowane z programu PRINCE. W ich przypadku trudno powiedzieć o spektakularnym sukcesie. Ocena tych kampanii nastęrcza pewien problem, gdyż ich zbieżność w czasie w istotny sposób wpłynęła na ich wynik. Kampania o rozszerzeniu miała informować o wydarzeniu, które zostało wcześniej przesądzone przez europejskie elity. Jednocześnie debata nad przyszłością UE miała skłonić do pochylenia się nad kluczowymi problemami ustrojowymi UE, a ostatecznie doprowadzić do przyjęcia i ratyfikacji konstytucji dla Europy. W wielu krajach zdecydowano, że ratyfikację traktatu poprzedzi ogólnokrajowe referendum. W kampanii o rozszerzeniu nie przewidziano możliwości, że obywatele mogą chcieć wyrazić swój sprzeciw lub przynajmniej zaniepokojenie spodziewanym napływem migrantów z nowych krajów członkowskich, i że mogą znaleźć ku temu sposobność przy okazji drugiej kampanii i referendum w sprawie konstytucji dla Europy. Kampanię o rozszerzeniu uznaje się za zakończoną umiarkowanym sukcesem, ponieważ podniesiono w niej wiedzę o nowych członkach UE, jednak według danych Eurobarometru z 2003 r., w pięciu krajach: Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Austrii i Belgii, społeczny sprzeciw przeciwko rozszerzeniu UE był większy niż jego poparcie²⁷. Gdy ocenia się debatę nad przyszłością UE, należy skrytykować jej założenia, które nie przystawały do podstawowych założeń kampanii programu PRINCE. Kampania miała być skierowana do ogółu obywateli, natomiast dobór tematów poddanych pod dyskusję wyraźnie wskazywał na jej elitarny charakter, większość obywateli UE niewiele bowiem wiedziała lub nie wiedziała zgoła nic o statusie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zasadzie subsydiarności lub roli parlamentów krajowych w strukturach europejskich. Nic więc dziwnego, że pod nośnym hasłem debaty nad przyszłością UE dyskusje bardzo często schodziły na zupełnie inne problemy. Nie bez kozery we francuskiej debacie nad konstytucją dla Europy pojawił się temat polskiego hydraulika, a w holenderskiej kwestie migrantów²⁸. Temat ten, niechcący, przywołała sama Komisja Europejska w równoległej debacie o rozszerzeniu UE. Ostatecznie o porażce tej kampanii przesądziły niepomysłne dla UE referenda nad konstytucją dla Europy we Francji i Holandii w 2005 r.

²⁷ *Enlargement: for or against?*, „Standard Eurobarometer”, nr 60/2003, s. 76.

²⁸ B. Limonard, J. Pelkmans, *EPIN Briefing note: The Netherlands and the future of Europe Convention*, European Policy Institutes Network, The Hague 2003, s. 1.

Historia wielkich kampanii informacyjnych UE przynosi wiele cennych doświadczeń. Komisja Europejska miała przykłady bardzo dobrze zaplanowanych i przeprowadzonych kampanii oraz przykłady pomysłów, które się nie sprawdziły. Takie doświadczenia powinny stanowić cenne źródło informacji dla planowania i realizacji kolejnych kampanii. Niestety, niepowodzenia, zwłaszcza w debacie nad przyszłością UE, spowodowały, że pomysł ogólnounijnych kampanii informacyjnych zarzucono. Z formalnego punktu widzenia niezakończone są ciągle kampanie o rozszerzeniu i o przyjęciu euro, ponieważ jednak w najbliższym czasie nie jest planowane znaczące rozszerzenie UE, a kampanie o wprowadzeniu euro dotyczą głównie kraju dołączającego do strefy euro, więc ich wpływu na całą unijną społeczność trudno jest się dopatrzeć.

Kampanie informacyjne pozostawiły jednak w polityce informacyjnej wyraźny ślad. Jest nim nastawienie na dialog i debatę z obywatelami UE. Niezwykle ciekawym pomysłem było zaplanowanie kampanii informacyjnej w formie debat (nad przyszłością UE). Pomimo jej fiaska sama jej forma została oceniona pozytywnie, czego wyrazem była jej kontynuacja: zaplanowana w ramach Planu D debata o Europie przedłużona aż do 2009 r.²⁹ Można się spodziewać, że w przyszłości ta forma działań informacyjnych będzie nadal wykorzystywana.

1.2.3. Jawność i inne zmiany

Zmiany, jakie nastąpiły w polityce informacyjnej po Maastricht, dotyczyły także jawności działań informacyjnych. Duńskie zastrzeżenia dotyczące jawności procesu decyzyjnego UE przyczyniły się do przemyślenia zasad jawności działań tej organizacji, w konsekwencji doprowadzając do stopniowego jej otwarcia. Wymownym tego dowodem są regulacje dotyczące dostępu do dokumentów (rozporządzenie nr 1049/2001)³⁰, jawność posiedzeń, w tym także coraz większa jawność posiedzeń Rady Unii Euro-

²⁹ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów. Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty, COM(2005) 494 końcowy, Bruksela 13.10.2005 r.; Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów. Debata o Europie – wykorzystać doświadczenia planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty, COM(2008) 158 wersja ostateczna, Bruksela 2.4.2008 r.

³⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. L 145 z 31.5.2001 r., s. 43–48.

pejskiej, transmitowanie obrad instytucji w telewizji satelitarnej³¹ i w Internecie oraz publicznie dostępne bazy danych, które pozwalają śledzić i lepiej zrozumieć proces decyzyjny UE (tj. Obserwatorium Legislacyjne³² oraz dawna baza PreLex, obecnie element systemu EUR-Lex³³). Upowszechnianiu informacji o UE bardzo pomógł także rozwój Internetu. Wszystkie te działania znacząco powiększyły zakres informacji o UE dostępny zwykłemu obywatelowi.

Debaty publiczne i dialog z obywatelami są ważnym elementem nowej dwukierunkowej strategii komunikacyjnej. I chociaż nie doprowadzają one, jak na razie, do większego wpływu obywateli na proces decyzyjny UE³⁴, to stanowią formę kształtowania obywateli coraz lepiej zorientowanych w unijnych zagadnieniach. W ciągu ostatnich lat Internet stał się najważniejszym narzędziem informacyjnym UE³⁵. Niestety, próby jego wykorzystania do publicznych konsultacji, jak na razie, nie są imponujące. Być może w najbliższej przyszłości zmieni się to za sprawą europejskiej inicjatywy obywateli³⁶, która ma im umożliwić wpływanie na uchwalane w UE prawo.

W latach 1993–2009 instytucje UE były świadome, że głównym narzędziem dotarcia z przekazem do obywateli jest telewizja. Niestety, udział programów poświęconych UE był bardzo skromny i zwykle nie był większy niż czas antenowy poświęcony na relacjonowanie wydarzeń ze Stanów Zjednoczonych³⁷. Komisja Europejska i Parlament Europejski bardzo usilnie próbowały zmienić tę sytuację, tworząc wszystkie możliwe udogodnienia i narzędzia dla stacji telewizyjnych i dziennikarzy (np. Europe by Satellite, Europarl TV) lub finansując kanał Euronews. Nie wpłynęło

³¹ Europe by Satellite, <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm> [dostęp 28.01.2016].

³² Obserwatorium Legislacyjne, <http://www.europarl.europa.eu/oel/home/home.do> [dostęp 28.01.2016].

³³ EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [dostęp 28.01.2016].

³⁴ A. Michailidou, *Democracy and New Media in the European Union: Communication or Participation Deficit?*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 4/2008, s. 552; S. Boucher, *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*, „EPIN Working Papers”, nr 24/2009, s. 1–23.

³⁵ A. Ogonowska, *Internet w polityce komunikacyjnej Unii Europejskiej*, „Studia Medioznawcze”, nr 2/2012, s. 100–114.

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. L 65 z 11.03.2011 r., s. 1–22.

³⁷ *Communication to the Commission. Communicating Europe through audiovisual...*, op.cit., s. 4.

to jednak znacząco na zwiększenie zakresu tematyki europejskiej w krajowych programach telewizyjnych.

2. Polityka informacyjna UE po 2009 r.

W 2009 r. wybrano nowy Parlament Europejski, a następnie nową Komisję Europejską, na której czele ponownie stanął José Manuel Barroso. W jego drugiej kadencji wyraźnie od początku było widać nowe podejście do polityki informacyjnej. Przede wszystkim dało się to odczuć w konstrukcji nowej Komisji Europejskiej. Zniknęła z niej funkcja wiceprzewodniczącego Komisji odpowiedzialnego za komunikację społeczną. Na jej miejsce pojawiła się wiceprzewodnicząca Viviane Reding, której przydzielono zadania z zakresu sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa. Miała ona także nadzorować prace Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji Społecznej, do której dodatkowo przeniesiono z Dyrekcji Generalnej ds. Kultury i Edukacji dział odpowiedzialny za promocję obywatelstwa UE oraz za program wizyt w Komisji Europejskiej³⁸. Jeszcze większa zmiana miała miejsce pięć lat później, w 2014 r., po przejęciu przewodnictwa w Komisji Europejskiej przez Jeana-Claude'a Junckera. Odpowiedzialność za pracę Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji Społecznej przyjął on na siebie (nadzoruje także pracę rzeczników prasowych Komisji), ale w bardzo znaczący sposób okroił jej zakres działań. Odpowiedzialność za kontakty z mediami przeniósł do Dyrekcji Generalnej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii, a nadzór nad programem „Europa dla Obywateli” oraz działaniami „Nowa Narracja dla Europy” do Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury³⁹. W obu tych decyzjach wyraźnie widać rozczarowanie, jakie przyniosło ze sobą pięciolecie rządów Margot Wallström. W polityce informacyjnej pokładano wielkie nadzieje, sądząc, że przyczyni się ona do poprawy nastawienia obywateli UE do europejskich projektów. Niestety, kolejne perturbacje z ratyfikacją traktatu lizbońskiego uświadomiły, że nastrojów społecznych nie da się tak łatwo zmienić, a nadchodzący kryzys w strefie euro to przekonanie tylko pogłębił. Brak wiary w skuteczność oddziaływania na obywateli UE spowodował wyraźny odwrót w polityce informacyjnej i ograniczenie działań informacyjnych, a sama polityka znowu znalazła się na marginesie zainteresowań Komisji Europejskiej. Działania informacyjne nadal uznano za konieczne, ale nie oczekiwano, że wpłyną one znacząco na postrzeganie Unii Europejskiej.

³⁸ *Przewodniczący Barroso przedstawia skład nowej Komisji*, IP/09/1837, Bruksela 27.11.2009 r.

³⁹ European Commission, *The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change*, IP/14/984, Brussels 10.9.2014 r.

Dowodem na zmianę podejścia do polityki informacyjnej jest brak jakichkolwiek dokumentów strategicznych z nią związanych wydanych po 2007 r. Zadziwiający jest fakt, że Komisja Europejska nie przedstawiała żadnego planu działania związanego z kryzysem w strefie euro i ogromnego spadku zaufania dla Unii Europejskiej. Z wywiadów z wyższymi urzędnikami Komisji Europejskiej odpowiedzialnymi za sprawy komunikacji społecznej wynika, że w okresie rządów Viviane Reding mniejszy nacisk kładziono na tworzenie strategii i ich konsultowanie z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi, a bardziej skupiono się na działaniach⁴⁰.

W latach 90. XX w. i przez pierwszą dekadę XXI w. Komisja Europejska podjęła wiele wysiłków, aby zwiększyć obecność tematyki unijnej w krajowych mediach państw członkowskich. Świadczą o tym liczne działania w zakresie strategii audiowizualnej oraz pomysły wielkich kampanii informacyjnych realizowanych w ramach programu PRINCE. Kryzys w strefie euro spowodował, że temat Unii Europejskiej stał się gorącym tematem wielu programów telewizyjnych, radiowych i artykułów prasowych⁴¹. Często zajmował nagłówki gazet lub rozpoczynał telewizyjne programy informacyjne. Można powiedzieć, że kryzys wpłynął na medialną popularność Unii Europejskiej, ale na pewno nie o taką popularność Komisji Europejskiej chodziło. W tym samym czasie Komisja Europejska w ramach polityki informacyjnej i komunikacyjnej realizowała dwa główne projekty: kontynuowała program „Europa dla Obywateli”⁴², którego celem jest podnoszenie wiedzy o UE oraz zachęcanie do obywatelskiego zaangażowania w sprawy europejskie, a także projekt „Nowa narracja dla Europy”, będący międzynarodową debatą o poszukiwaniu w kulturze nowej narracji dla Europy, nowej myśli prze-

⁴⁰ A. Van Brussel, *From Informing to Interacting? Exploring the European Commission's Communication Strategy "to be all ears"*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 1/2014, s. 100–101.

⁴¹ Temat był na tyle popularny, że stał się przedmiotem badań w wielu krajach, np.: *The euro crisis in the media. Journalistic coverage of economic crisis and European institutions*, red. R.C. Picard, I.B. Tauris, London–New York 2015; H. Bickes, T. Otten, L.Ch. Weymann, *The financial crisis in the German and English press: Metaphorical structures in the media coverage on Greece, Spain and Italy*, „Discourse & Society”, nr 4/2014, s. 424–445; Á. Arrese, *Euro crisis metaphors in the Spanish press*, „Comunicación y Sociedad”, nr 2/2015, s. 19–38; K. Rafter, *Voices in the crisis: The role of media elites in interpreting Ireland's banking collapse*, „European Journal of Communication”, nr 5/2014, s. 598–607; H.O. Vincze, *'The Crisis' as a journalistic frame in Romanian news media*, „European Journal of Communication”, nr 5/2014, s. 567–582.

⁴² Program prowadzono w dwóch edycjach: 2004–2006, 2007–2013, a jego najnowsza edycja będzie realizowana w latach 2014–2020.

wodniej dla UE⁴³. Działania te można uznać za informacyjny program minimum. Trudno się w nich też doszukać odniesień do kryzysu w strefie euro.

Rąbka tajemnicy w sprawie nastawienia do komunikacji z obywatelami UE w czasach kryzysu uchyła debata z 2012 r. w sprawie przyszłości strefy euro. Komisja Europejska stała w niej na stanowisku, że problemy tej strefy należy tak długo, jak się da, rozwiązywać instrumentami prawa wtórnego, odsuwając zmiany traktatowe na czas jak najodleglejszy. Ekonomisci i prawnicy mogą oczywiście zastanawiać się, czy takie rozwiązanie jest właściwe, ale z punktu widzenia komunikacji społecznej oznacza to, że Komisja Europejska zamierza konfrontację z opiniami obywateli, która miałyby miejsce podczas referendum ratyfikacyjnych proponowanych zmian traktatowych, odsunąć na jak najdalszy plan. Brak pomysłu na rozwianie obywatelskich obaw co do euro, a tym samym do całej UE, widać także w działaniach informacyjnych związanych z wejściem do strefy euro takich państw, jak: Estonia, Łotwa i Litwa. Działania informacyjne były prowadzone tam zgodnie ze scenariuszem sprzed okresu kryzysu finansowego⁴⁴, co doprowadziło do sytuacji, w której te dwa ostatnie państwa wprowadziły u siebie euro wbrew opinii publicznej⁴⁵.

Jak już zostało wspomniane, w zasadzie wielkie kampanie programu PRINCE zakończyły się w roku 2005. Pozostało jednak z nich doświadczenie współpracy informacyjnej z państwami członkowskimi. Komisja Europejska w celu przeprowadzenia zaplanowanych kampanii podpisywała z chętnymi rządami państw członkowskich umowy w ich sprawie. Państwa członkowskie realizowały te kampanie według własnych krajowych pomysłów. Zważywszy na równoległe trwanie kilku kampanii i na liczbę państw członkowskich, stanowiło to ogromne wyzwania logistyczne, dlatego jednym z postulatów Romano Prodiego było doprowadzenie do podpisania okresowych umów z państwami członkowskimi na wspólne działania informacyjne, które obejmowałyby różne tematy działań. W ich ramach Komisja Europejska oferowała państwom członkowskim zestaw priorytetowych tematów⁴⁶

⁴³ European Commission, *Commission decision on adopting the 2013 annual work program on contracts for the pilot project "New Narrative on Europe" serving as financing decision*, C(2013) 289, Brussels 25.1.2013 r.

⁴⁴ W sprawozdaniach Komisji Europejskiej nie istnieje problem obaw o konstrukcję strefy euro, tylko obawa przed wzrostem cen po wymianie pieniędzy.

⁴⁵ *Introduction of the euro in the more recently acceded member states*, „Flash Eurobarometer”, nr 377/2013, s. 65; *Introduction of the euro in Lithuania*, „Flash Eurobarometer”, nr 402/2014, s. 44.

⁴⁶ Tymi tematami były m.in.: ożywienie gospodarcze (2010), środowisko, klimat, poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, rozwój jednolitego rynku

kampanii krajowych oraz określoną sumę pieniędzy. Zadaniem danego państwa było wybranie najodpowiedniejszych tematów i dostosowanie działań informacyjnych do lokalnych warunków i potrzeb oraz ich przeprowadzenie. W latach 2006–2012 umowy z Komisją Europejską podpisała większość państw członkowskich⁴⁷. Różnica między wielkimi kampaniami informacyjnymi i kampaniami krajowymi polegała na tym, że zniknęła ogólnounijna narracja kampanii lat 1996–2005. I chociaż często w tym samym czasie w sąsiednich krajach informowano o tym samym, tym razem kampanie miały charakter krajowy, a nie ogólnounijny. Od 2014 r., z powodu cięć w budżecie UE, zrezygnowano z kontynuowania tej współpracy, przerzucając na barki państw członkowskich obowiązki i ciężar finansowy prowadzenia działań informacyjnych⁴⁸. Komisja Europejska jedynie doraźnie udziela pomocy w niektórych działaniach informacyjnych państw członkowskich. Tym samym zakończyły się prawie 20-letnie wysiłki zaangażowania państw członkowskich w działania informacyjne o UE.

Nowym pomysłem w polityce informacyjnej Komisji Europejskiej na lata 2014–2020 jest wspólna komunikacja (*corporate communication*)⁴⁹. Nowość tego rozwiązania polega na tym, że Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej staje się głównym koordynatorem działań informacyjnych, których tematy i finanse są uzgadnianie z innymi dyrekcjami generalnymi i agendami Komisji Europejskiej. Każda z dyrekcji dysponuje środkami na działania informacyjne, a także w wielu programach i inicjatywach dostępne są na nie środki. Zadaniem Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji Społecznej jest połączenie działań różnych działów Komisji Europejskiej w realizacji wspólnych przedsięwzięć informacyjnych. Priorytetowe tematy informacyjne nadal wybiera Międzyinstytucjonalna Grupa ds. Informacji, a następnie poszczególne dyrekcje zgłaszają chęć udziału w działaniach informacyjnych na określony temat. Rok 2014 był rokiem pilotażowym tej nowej inicjatywy. Na wspólną kampanię pt. „UE

i konkurencyjności, bezpieczeństwo energetyczne, zarządzanie zasobami wodnymi, migracje, wybory do PE. Por. Council of the European Union, *EU common communication priorities for 2010*, 10531/10 INF 71, Brussels 2.6.2010 r., s. 1.

⁴⁷ Deloitte, *Horizontal evaluation of management partnerships*, Deloitte, Diegem 2014, s. 17–20.

⁴⁸ Council of the European Union, *Outcome of proceedings of the Working Party on Information on 13 September 2013*, 13832/13 API 81, INF 155, Brussels 20.9.2013 r., s. 4–5.

⁴⁹ European Commission, *Communication to the Commission from Vice-President Reding and Commissioner Lewandowski in agreement with President Barroso. Corporate communication under the Multiannual Financial Framework 2014–2020*, SEC(2013) 486, Brussels 23.9.2013 r.

działa dla ciebie” w sześciu krajach (w Hiszpanii, Niemczech, Polsce, Portugalii, Finlandii i na Łotwie) zdecydowały się dyrekcje generalne ds.: rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, klimatu, zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego, sprawiedliwości i konsumentów, gospodarki morskiej i rybołówstwa, polityki regionalnej i miejskiej, badań naukowych i innowacji oraz komunikacji społecznej, tworząc wspólnie budżet w wysokości prawie 13,5 mln euro. Celem pilotażu było dotarcie z przekazem do osób z neutralnym nastawieniem do Unii Europejskiej. W ocenie tego projektu stwierdzono, że kampania osiągnęła swoje cele. Z przekazem dotarło do 115 mln obywateli UE (koszt dotarcia do jednego obywatela oszacowano jako niski), a w badanych krajach podniosła się liczba osób z pozytywnym nastawieniem do UE⁵⁰.

Wnioski

Lata 2010–2014 stanowią nowy etap w polityce informacji Unii Europejskiej. Podstawowe determinanty tego okresu stanowią kryzys w strefie euro oraz znaczący spadek zaufania do Unii Europejskiej. Dodatkowo należałoby dodać, że cieniem na ten okres kładło się wspomnienie problemów ratyfikacyjnych konstytucji dla Europy oraz Traktatu z Lizbony. Problemy z ratyfikacją traktatu z Maastricht (1992), ustąpienie Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacques’a Santera (1999), niepowodzenia z ratyfikacją konstytucji dla Europy (2005) zawsze wiązały się z żywą reakcją Komisji Europejskiej i z nowymi planami w polityce informacyjnej. Tym razem trudno jest doszukać się jakiegokolwiek reakcji na tę kryzysową sytuację. Jako podstawa działań informacyjnych nadal wskazywane są ustalenia zawarte w Partnerskim procesie komunikowania na temat Europy z 2007 r., bez żadnej korekty biorącej pod uwagę niespotykany w historii integracji europejskiej spadek zaufania do UE i do jej instytucji. Co więcej, jeżeli przyjąć, że zawarte w tym dokumencie wskazówki są nadal aktualne, to należałoby oczekiwać od Komisji rozwijania współpracy międzyinstytucjonalnej i współpracy z państwami członkowskimi. W 2014 r. Komisja Europejska zakończyła regularną współpracę informacyjną z większością państw członkowskich, wypowiadając umowy partnerstwa w zarządzaniu. Tym samym pozbawiła się wpływu na działania informacyjne państw członkowskich. Prawdopodobnie w takich warunkach wiele państw nie będzie prowadzić działań informacyjnych o UE, jeżeli nie zmuszą ich do tego jakieś szczególne okoliczności (np. prezydencja w Radzie UE).

⁵⁰ Coffey, Deloitte, *Evaluation of the European Commission corporate communication campaign*, European Commission, 2015, s. 119.

Nie najlepiej wygląda też współpraca z innymi unijnymi instytucjami. Jeżeli Komisja Europejska nie poddaje pod ogólnounijną debatę swoich rozwiązań informacyjnych na czas kryzysu, instytucje nie mogą wypowiedzieć swojego zdania w tej sprawie. Wyznaczane co roku przez Międzyinstytucjonalną Grupę ds. Informacji priorytety informacyjne trudno uznać za głos w dyskusji nad całą polityką informacyjną. Także coroczne debaty Parlamentu Europejskiego nad budżetem UE stanowią mało odpowiedni moment do dyskusji nad podstawowymi kwestiami polityki informacyjnej. Nic więc dziwnego, że wobec braku namysłu nad sytuacją pojawiały się dość kuriozalne pomysły promowania w 2010 r. ożywienia gospodarczego w UE. Na szczęście na czas zrezygnowano z pomysłu hucznego obchodzenia 10-lecia wprowadzenia euro do obiegu w 2012 r.⁵¹

Także pozycja instytucji odpowiedzialnych za tę politykę, głównie Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji Społecznej, w strukturach Komisji Europejskiej dowodzi, że problem polityki informacyjnej przestał być priorytetem. Dotyczy to zarówno drugiej kadencji Komisji Europejskiej pod przewodnictwem José Manuela Barosso, jak i nowej Komisji Europejskiej Jeana-Claude'a Junckera.

Projekt „Nowa narracja dla Europy” był jednocześnie działaniem komunikacyjnym, jak i próbą poszukiwania nowych rozwiązań dla polityki komunikacyjnej Unii Europejskiej. W badanym okresie ze strony UE nie pojawiła się propozycja nowej narracji. Należy także pamiętać, że polityka informacyjna pełni służebną rolę wobec całej działalności Unii Europejskiej. Jej zadaniem jest wzmacnianie oddziaływania UE na społeczeństwa państw członkowskich, ale trudno oczekiwać, aby zastąpiła rozwiązywanie konkretnych problemów UE. Tym samym należy uznać, że w badanym okresie polityka informacyjna UE realizuje program minimum.

Bibliografia

- Arrese Á., *Euro crisis metaphors in the Spanish press*, „Comunicación y Sociedad”, nr 2/2015.
- Bickes H., Otten T., Weymann L.Ch., *The financial crisis in the German and English press: Metaphorical structures in the media coverage on Greece, Spain and Italy*, „Discourse & Society”, nr 4/2014.
- Binzer Boholt S., *Europe in Question. Referendums on European Integration*, Oxford University Press, Oxford 2009.

⁵¹ Por. Europejski Bank Centralny, *Raport roczny 2011*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2012, s. 161–162; Europejski Bank Centralny, *Raport roczny 2012*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2013, s. 162–164.

- Boucher S., *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*, „EPIN Working Papers”, nr 24/2009.
- Braman S., *Defining information policy*, „Journal of Information Policy”, nr 1/2011.
- Brüggemann M., De Clerck-Sachsse J., Kurpas S., *Towards Communication? Evaluating the Activities of the European Commission in the field of Communication*, Centre for European Policy Studies, 2006.
- Coffey, Deloitte, *Evaluation of the European Commission corporate communication campaign*, European Commission, 2015.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on a new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy for the European Union*, COM(2001) 354 final, Brussels 27.6.2001 r.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on an information and communication strategy for the European Union*, COM(2002) 350 final, Brussels 2.10.2002 r.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on implementing the information and communication strategy for the European Union*, COM(2004) 196 final, Brussels 20.4.2004 r.
- Commission of the European Communities, *Communication to the Commission action plan to improve communicating Europe by the Commission*, SEC(2005) 985, Brussels 20.7.2005 r.
- Commission of the European Communities, *Communication to the Commission. Communicating about Europe via the Internet Engaging the citizens*, SEC(2007) 1742, Brussels 21.12.2007 r.
- Communication to the Commission. Communicating Europe through audiovisual media*, SEC(2008) 506/2, 24.4.2008 r.
- Cornelius I., *Information policies and strategies*, Facet Publishing, London 2010.
- Council of the European Union, *EU common communication priorities for 2010*, 10531/10 INF 71, Brussels 2.6.2010 r.
- Council of the European Union, *Outcome of proceedings of the Working Party on Information on 13 September 2013*, 13832/13 API 81, INF 155, Brussels 20.9.2013 r.
- Deloitte, *Horizontal evaluation of management partnerships*, Deloitte, Diegem 2014.

- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R., *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław 2002.
- Enlargement: for or against?*, „Standard Eurobarometer”, nr 60/2003.
- EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [dostęp 28.01.2016].
- Europe by Satellite, <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm> [dostęp 28.01.2016].
- European Commission, *Commission decision on adopting the 2013 annual work program on contracts for the pilot project “New Narrative on Europe” serving as financing decision*, C(2013) 289, Brussels 25.1.2013 r.
- European Commission, *Communication to the Commission from Vice-President Reding and Commissioner Lewandowski in agreement with President Barroso. Corporate communication under the Multiannual Financial Framework 2014–2020*, SEC(2013) 486, Brussels 23.9.2013 r.
- European Commission, *The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change*, IP/14/984, Brussels 10.9.2014 r.
- Europejski Bank Centralny, *Raport roczny 2011*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2012.
- Europejski Bank Centralny, *Raport roczny 2012*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2013.
- Gomis A., *Integration, Interaction and Accessibility. Developments in Government Communication in: Challenges in Communication. State of the Art and Future Trends*, red. E. Denig, A. Weising, International Public Relations Association, London 2000.
- Gramberger M.R., *Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952–1996. PR zur Legitimation von Integration?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.
- Information, communication, openness*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1994.
- Introduction of the euro in Lithuania*, „Flash Eurobarometer”, nr 402/2014.
- Introduction of the euro in the more recently acceded member states*, „Flash Eurobarometer”, nr 377/2013.
- Jo S.-S., *European Myths. Resolving the crisis in the European Community/ European Union*, University Press of America, Lanham 2007.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, COM(2006) 35 końcowy, Bruksela 1.2.2006 r.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów. Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty*, COM(2005) 494 końcowy, Bruksela 13.10.2005 r.

- Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Partnerski proces komunikowania na temat Europy*, COM(2007) 568 końcowy, Bruksela 3.10.2007 r.
- Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 roku (według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2004 r.)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> [dostęp 28.01.2016].
- Limonard B., Pelkmans J., *EPIN Briefing note: The Netherlands and the future of Europe Convention*, European Policy Institutes Network, The Hague 2003.
- Maastricht: for or against?*, „Standard Eurobarometer”, nr 38/1992.
- Meyer Ch., *Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union Communication Deficit*, „Journal of Common Market Studies”, nr 4/1999.
- Michailidou A., *Democracy and New Media in the European Union: Communication or Participation Deficit?*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 4/2008.
- Nancy J., *Major changes in the European public opinion towards the EU since 1973*, European Parliament, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558350/EPRS_STU\(2015\)558350_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558350/EPRS_STU(2015)558350_EN.pdf) [dostęp 28.01.2016].
- Norris P., *Representation and the democratic deficit*, „European Journal of Political Research”, nr 2/1997.
- Obserwatorium Legislacyjne, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do> [dostęp 28.01.2016].
- Ogonowska A., *Internet w polityce komunikacyjnej Unii Europejskiej*, „Studia Medioznawcze”, nr 2/2012.
- Ogonowska A., *Kampanie informacyjne programu PRINCE Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1/2010.
- Przewodniczący Barroso przedstawia skład nowej Komisji*, IP/09/1837, Bruksela 27.11.2009 r.
- Rafter K., *Voices in the crisis: The role of media elites in interpreting Ireland's banking collapse*, „European Journal of Communication”, nr 5/2014.
- Reflection on Information and Communication Policy of the European Community*, March 1993.
- Rowlands I., *Understanding information policy: concepts, framework and research tools*, „Journal of Information Science”, nr 1/1996.
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. L 145 z 31.5.2001 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. L 65 z 11.3.2011 r.

Spanier B., *Europe, anyone? The "Communication Deficit" of the European Union Revisited*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012.

The euro crisis in the media. Journalistic coverage of economic crisis and European institutions, red. R.C. Picard, I.B. Tauris, London–New York 2015.

Treaty of Maastricht, „Standard Eurobarometer”, nr 37/1992, s. 45.

Van Brussel A., *From Informing to Interacting? Exploring the European Commission's Communication Strategy "to be all ears"*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 1/2014.

Vincze H.O., *'The Crisis' as a journalistic frame in Romanian news media*, „European Journal of Communication”, nr 5/2014.

Słowa kluczowe: Komisja Europejska, polityka informacyjna, spadek zaufania, kryzys w strefie euro

Key words: the European Commission, information policy, drop in trust, the Eurozone crisis

Abstract

The European Commission's Information Policy in 2010–2014

The article refers to the information policy conducting by the European Commission in 2010–2014. In examined period the European Union faced the Eurozone crisis and substantial drop in trust in itself and its institutions. The paper looks for answers a question „in which way the European Commission information policy has coped with these two problems”. In order to find the answer it was reminded the ways the European Commission in its information policy reacted to crisis situations in 1993–2009 and then it was compared to its response to the last crisis. The analysis has encompassed the structure of institutions responsible for the policy execution, the strategic documents, the main information initiatives and cooperation with the member states. In the results it was established that in examined period the European Commission did not present true plan of information activities which would be able to support the process of overcoming the crisis. The process of minimisation of the information activities was also noticed clearly what proves the unbelief in its effectiveness. This is demonstrated also by institutional solutions in the European Commission. The information policy from the priority position was put on the sidelines of the European Union interests.