



POLITYKA KOMUNIKACYJNA

Podstawę prawną przewidującą potrzebę skutecznej komunikacji stanowi Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, która gwarantuje wszystkim obywatelom prawo do otrzymywania informacji o sprawach europejskich. Instytucje UE opracowały szereg narzędzi i usług mających na celu stały kontakt ze społeczeństwem i informowanie opinii publicznej. Dzięki europejskiej inicjatywie obywatelskiej, zainaugurowanej oficjalnie w 2012 r., obywatele mogą wywierać bardziej bezpośredni wpływ na kształt nowego prawodawstwa i na kwestie europejskie.

PODSTAWA PRAWNA

Traktaty nie zawierają osobnego rozdziału ani artykułu poświęconego polityce komunikacji. Jednak Traktat z Lizbony nadał Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej moc wiążącą i ma ona taki sam status prawny jak traktaty UE. Stanowi ona wspólne ramy dla wszystkich instytucji UE, tak by w komunikacji z ogółem społeczeństwa podkreślały związek między osiągnięciami UE a wartościami leżącymi u jej podstaw^[1]. Odnośne artykuły w karcie to art. 11 (prawo do informacji i wolność wypowiedzi, a także wolność i pluralizm mediów), art. 41 (prawo do bycia wysłuchanym i prawo dostępu każdej osoby do dokumentów jej dotyczących), art. 42 (prawo dostępu do dokumentów instytucji UE) i art. 44 (prawo do składania petycji). Ponieważ w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nie istnieje odrębna podstawa prawna dla polityki komunikacji, wszelkie działania podejmowane na szczeblu UE muszą odwoływać się do art. 352 TFUE^[2].

CELE

UE jest odpowiedzialna za informowanie obywateli UE i innych zainteresowanych stron o swoich decyzjach i działaniach. Instytucje UE dysponują wyspecjalizowanym personelem i specjalnymi budżetami, dzięki którym dbają o to, by informacje na temat UE były łatwo dostępne w języku zrozumiałym dla obywateli. Do wykorzystywanych narzędzi komunikacji należą strony internetowe, konta w mediach społecznościowych, obiekty dla zwiedzających, biura kontaktowe i biura lokalne we wszystkich państwach UE, jak również specjalne usługi dla mediów. Jeżeli obywatele nie są w stanie znaleźć odpowiedzi na swoje pytania za pośrednictwem tych kanałów, istnieją również ośrodki

[1]Zob. [Dz.U. C 83 z 30.3.2010, s. 389](#).

[2]Zob. wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ([Dz.U. C 115 z 9.5.2008, s. 199](#)).



kontaktowe (takie jak [Europe Direct](#) i [Ask EP](#)), do których obywatele mogą się zwrócić, aby uzyskać potrzebne informacje.

Mając dostęp do jasnych informacji, obywatele UE mogą lepiej korzystać z przysługującego im prawa do uczestnictwa w demokratycznym życiu Unii, w którym decyzje mają być podejmowane w sposób jak najbardziej jawny, na szczeblu możliwie najbliższym obywatelom i zgodnie z zasadami pluralizmu, uczestnictwa, otwartości i przejrzystości.

Począwszy od 2005 r. Komisja przedstawiła szereg dokumentów dotyczących polityki komunikacji. Odzwierciedla to duże znaczenie nadane tej polityce, która opiera się na trzech zasadach:

- słuchanie opinii publicznej oraz uwzględnianie poglądów i obaw obywateli;
- wyjaśnianie wpływu, jaki polityka Unii Europejskiej w różnych dziedzinach wywiera na codzienne życie obywateli;
- nawiązywanie kontaktów z obywatelami na szczeblu lokalnym poprzez docieranie do nich w ich krajowym lub lokalnym otoczeniu za pośrednictwem najpopularniejszych wśród nich środków przekazu.

Podczas mandatu Komisji pod przewodnictwem J.-C. Junckera Dyrekcja Generalna Komisji ds. Komunikacji stała się służbą podlegającą bezpośrednio przewodniczącemu, która w swoich pracach dąży do osiągnięcia następującego nadrzędnego celu: „Obywatele dostrzegają, że UE działa na rzecz poprawy ich życia i współpracują z nią. Czują, że ich obawy są uwzględniane w europejskim procesie decyzyjnym, i znają swoje prawa w UE”.

W okresie poprzedzającym wybory do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. instytucje UE rozpoczęły specjalną kampanię informacyjną w celu informowania obywateli o wyborach i o tym, dlaczego zarówno wybory, jak i ich głosy są tak ważne.

OSIĄGNIĘCIA

A. Główne (wybrane) inicjatywy:

- [Program „Europa dla obywateli”](#) (zob. również poniżej);
- Partnerski proces komunikowania na temat Europy (zob. również poniżej);
- Komunikowanie o Europie drogą internetową – zaangażowanie obywateli;
- Debata o Europie – internetowe forum, na którym obywatele mogą przedstawiać swoje problemy decydentom;
- Uczynienie ze strony internetowej „Europa” portalu wspólnego dla wszystkich instytucji UE i zgromadzenie na niej wszystkich informacji;
- Informowanie o Europie za pośrednictwem audiowizualnych środków przekazu, np. europejskiej sieci radiowej (<http://www.euranet.eu>), a także lepsze informowanie o sprawach unijnych na nowych oraz istniejących już platformach audiowizualnych;



- Wypełnienie luki komunikacyjnej pomiędzy UE a jej obywatelami w drodze skutecznej współpracy i partnerstwa.

B. Program „Europa dla obywateli”

Podczas posiedzeń Rady Europejskiej w Tampere (1999 r.) i w Nicei (2000 r.) wezwano do bardziej otwartego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. W rezultacie Rada Europejska wprowadziła w styczniu 2004 r. pierwszy wspólnotowy program działań na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego (decyzja Rady 2004/100/WE). Po porażce projektu dotyczącego Konstytucji dla Europy program na rzecz aktywnego obywatelstwa europejskiego zastąpiono programem „Europa dla obywateli”, który został ustanowiony na mocy decyzji nr 1904/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady na lata 2007-2013 i na który przeznaczono łączną pulę środków finansowych wynoszącą 215 mln EUR^[3]. Na podstawie zalecenia przedstawionego po dokonaniu w 2010 r. śródkresowej oceny programu w grudniu 2011 r. Komisja formalnie zaleciła, by w okresie obowiązywania następnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020^[4] kontynuować realizację programu „Europa dla obywateli”, choć w nieco zmienionej formie. Główne cele zdefiniowano jako „wzmocnienie pamięci o przeszłości i większe zaangażowanie obywatelskie na szczeblu Unii”^[5], a nowy program został formalnie przyjęty przez Radę Unii Europejskiej dnia 14 kwietnia 2014 r. (rozporządzenie Rady (UE) nr 390/2014)^[6]. Przeznaczono na niego budżet w wysokości 185,5 mln EUR, co stanowi zmniejszenie środków zarówno w stosunku do poprzedniego programu, jak i w stosunku do pierwotnego wniosku Komisji. „Europa dla obywateli” na lata 2014-2020 przewiduje finansowanie w dwóch obszarach tematycznych: 1) „Pamięci o przeszłości Europy” – obszarze tematycznym skoncentrowanym na historycznym aspekcie tworzenia projektu europejskiego oraz 2) „Zaangażowanie demokratyczne i aktywność obywatelska” – obszarze służącym lepszemu zrozumieniu polityki UE przez obywateli, a w szczególności zapewnieniu aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego w europejskim procesie stanowienia prawa. Ocena śródkresowa programu „Europa dla Obywateli” na lata 2014-2020 skupia się na ogólnej pozytywnej roli, jaką odegrał on w zachęcaniu do aktywności obywatelskiej i zaangażowania demokratycznego^[7].

W dniu 30 maja 2018 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego program „Prawa i wartości” (2021-2027), którego komponent „Zaangażowanie i udział obywateli” zastępuje obecny program „Europa dla Obywateli”, a proponowany budżet wynosi 233 mln EUR. W dniu 6 marca 2019 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły [wstępne porozumienie](#) w sprawie programu, które teraz musi zostać formalnie zatwierdzone przez Parlament i Radę.

C. Partnerski proces komunikowania na temat Europy

W 2009 r. po raz pierwszy Parlament, Rada i Komisja uzgodniły międzyinstytucjonalne priorytety w dziedzinie komunikacji w postaci wspólnej deklaracji „Partnerski

[3]Zob. [Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 32.](#)

[4]Zob. [COM\(2011\)0884.](#)

[5]Tamże, s. 3.

[6]Zob. [Dz.U. L 115 z 17.4.2014, s. 3.](#)

[7]Zob. [COM\(2018\)0170.](#)



proces komunikowania na temat Europy”^[8] podpisanej w grudniu 2008 r. Cztery wybrane priorytety to wybory europejskie, energia i zmiana klimatu, 20. rocznica demokratycznych przemian w Europie Środkowej i Wschodniej oraz wspieranie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i solidarności, ze szczególnym uwzględnieniem związku z Europejskim Rokiem Kreatywności i Innowacji. Celem określonym w dokumencie jest „poprawa spójności i synergii między działaniami podejmowanymi przez różne instytucje UE i państwa członkowskie, tak by zapewnić obywatelom lepszy dostęp do informacji i lepsze zrozumienie skutków polityki UE na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym”^[9].

D. Europejska inicjatywa obywatelska

Wprowadzenie z dniem 1 kwietnia 2012 r. przewidzianej w Traktacie z Lizbony europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO) przyczynia się do większego zaangażowania obywateli UE, którzy odtąd mają prawo bezpośredniego zwracania się do Komisji o przedstawianie nowych inicjatyw politycznych. Celem jest uwzględnienie nowego wymiaru demokracji europejskiej, uzupełnienie zestawu praw związanych z obywatelstwem Unii oraz rozszerzenie debaty publicznej na temat polityki UE, w dążeniu do stworzenia prawdziwej europejskiej przestrzeni publicznej. Oczekuje się, że wdrożenie tej inicjatywy przyczyni się w dużej mierze do większego zaangażowania obywateli i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie różnych obszarów polityki UE. Zgodnie z wymogami Traktatu, na wniosek Komisji Europejskiej, Parlament Europejski i Rada przyjęły w 2011 r. rozporządzenie określające zasady funkcjonowania tego nowego instrumentu i procedurę zarządzania nim^[10]. Dzięki europejskiej inicjatywie obywatelskiej 1 milion obywateli z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich UE ma możliwość zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedstawienie wniosków dotyczących aktów prawnych w dziedzinach, w których Komisja jest uprawniona do przyjmowania takich aktów. Organizatorzy inicjatywy obywatelskiej tworzący komitet obywatelski, w którego skład wchodzi co najmniej siedmiu obywateli UE zamieszkałych w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich, mają rok na zebranie niezbędnych deklaracji poparcia, których liczba musi zostać potwierdzona przez właściwe organy w poszczególnych państwach członkowskich^[11].

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wejście w życie Traktatu z Lizbony wywarło duży wpływ na pracę instytucji UE, przy czym położono w nim większy nacisk na przedstawienie obywatelom UE wyników działań UE dzięki usprawnionemu i bardziej demokratycznemu procesowi podejmowania decyzji. Traktat reformujący umocnił w szczególności rolę Parlamentu w kształtowaniu Europy. Jako wyłoniony w wyborach bezpośrednich przedstawiciel obywateli UE Parlament ma wyraźny obowiązek informowania, czym jest Europa,

[8]Zob. [COM\(2007\)0569](#).

[9]Tamże, s. 4.

[10]Zob. [Dz.U. L 65 z 11.3.2011, s. 1](#).

[11]Więcej informacji na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz przegląd podjętych i zakończonych inicjatyw znajdują się na stronie: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>



a także ma za zadanie wyrażać interesy obywateli w Europie i działać zgodnie z tymi interesami.

Parlament Europejski jest zgromadzeniem reprezentującym obywateli w Europie. W swoich sprawozdaniach Parlament wielokrotnie przedstawiał szczegółowe propozycje poprawy stosunków między UE a jej obywatelami. Na przykład w rezolucji przyjętej we wrześniu 2010 r. Parlament zaproponował konkretne sposoby włączenia obywateli UE do debaty nad sprawami wagi europejskiej^[12]. W rezolucji Parlament analizował, w jaki sposób dzięki komunikacji można podjąć debatę w Europie, zachęcać do niej oraz dalej ją rozwijać. Podkreślił, że lepsza komunikacja między rządami, partiami politycznymi, uczelniami wyższymi, nadawcami publicznymi i samymi instytucjami UE ma kluczowe znaczenie dla debaty nad „europejską przestrzenią publiczną”.

Parlament udziela informacji i udostępnia dokumenty na swej stronie internetowej we wszystkich 24 językach urzędowych UE oraz jest bardzo aktywny na platformach mediów społecznościowych. Media należą do kluczowych podmiotów opiniotwórczych. Parlament wspiera media, udostępniając im informacje faktyczne, narzędzia i sprzęt, aby ułatwić im informowanie o jego działalności, przy czym przekaz medialny jest monitorowany, a fałszywe informacje na temat Parlamentu są korygowane sprostowaniami. Ponadto obywatele mogą także zwiedzać sale posiedzeń plenarnych (w Strasburgu i w Brukseli), [Parlamentarium](#) (Centrum dla Zwiedzających Parlamentu Europejskiego) oraz [Dom Historii Europejskiej](#) (obie instytucje mieszczą się w Brukseli). Parlament ma przynajmniej jedno biuro kontaktowe w każdym państwie członkowskim, a w niektórych z biur znajdują się również centra dla zwiedzających. Biura kontaktowe mają pomóc obywatelom w zrozumieniu, czym jest Parlament Europejski, jaki jest jego zakres działalności i jakich wartości broni. Dokonują tego, organizując strategiczne działania z udziałem obywateli, zainteresowanych podmiotów i mediów.

Obecnie obywatele unijni mają większe poczucie przynależności do UE, co napawa optymizmem po latach często jawnej wrogości wobec UE spowodowanej niedawnymi kryzysami finansowymi i politycznymi. Niemniej jednak takie poczucie przynależności do UE jest zmienne i wymaga odpowiednich strategii i polityki komunikacji na poziomie UE. Czynny udział w kształtowaniu takich strategii i polityki jest nie tylko jednym z obowiązków Parlamentu wobec obywateli UE przez niego reprezentowanych, ale leży również w jego własnym interesie.

Tak jak w poprzednich latach, Parlament informował obywateli o wyborach w 2019 r. i o ich znaczeniu dla przyszłości Europy. Działania w zakresie komunikacji instytucjonalnej były bezstronne i prowadzone w celu wsparcia poszczególnych kampanii partii politycznych i kandydatów. Ponieważ były one bezstronne, koncentrowały się na dotychczasowych osiągnięciach UE i Parlamentu, a nie na tym, co należy jeszcze osiągnąć. W ramach kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego przed wyborami w 2019 r. uruchomiono platformę thistimeimvoting.eu dostępną w 24 językach. Wspierała ona działalność ponad 150 000 wolontariuszy we wszystkich państwach członkowskich, którzy podjęli się przekonania większej liczby osób do udziału w wyborach europejskich i zachęcali do oddania jak największej

[12][Dz.U. C 308 E z 20.10.2011, s. 55.](#)



liczby głosów. Ponadto biura kontaktowe Parlamentu we wszystkich państwach członkowskich działają jako ośrodki informacji dostosowane do potrzeb lokalnych.

Katarzyna Anna Iskra
05/2019

