

# Legal and institutional basis of the information policy of the European Union

## Abstract

The aim of this article is to present the legal regulations that have determined the framework of the European Union's information policy at the end of the 20<sup>th</sup> century and at the beginning of the 21<sup>st</sup> century. The article will also present the entities which implement this policy. The analysis intends to *find answers to the following questions: how can we define information policy, and further, the information policy of the European Union?* which legal regulations determine the framework of the EU information policy and how did the policy develop? which entities stand behind the policy? what methods and tools were deemed useful for implementing the policy? Finding the answers to these questions will allow us to validate the hypothesis that the realisation of the European Union's information policy in the last decade of the 20<sup>th</sup> century and at the beginning of the 21<sup>st</sup> century is based on a strategy defined in legal acts and that the number of objectives, methods and tools, and the entities authorised to implement the policy has been growing in the succeeding regulations. In order to answer the questions defined in such way and for the sake of the hypothesis, the following methodologies were applied: historical method, legal and institutional analysis, and document analysis.

**Key words:** *information policy, information strategy, legal regulations, European Union*

## Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie regulacji prawnych wyznaczających ramy polityki informacyjnej UE pod koniec XX i na początku XXI w., a także określenie podmiotów ją realizujących. Analiza ma za zadanie uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: jak definiowana jest polityka informacyjna, w tym polityka informacyjna UE? jakie regulacje prawne wyznaczają ramy polityki informacyjnej UE i jak się ona rozwijała? które z podmiotów są odpowiedzialne za kreację tej polityki?; jakie kanały i narzędzia uznano za odpowiednie dla jej realizacji? Udzielenie odpowiedzi na te pytania umożliwi weryfikację hipotezy zakładającej, że polityka informacyjna UE w ostatnim dziesięcioleciu XX w. i na początku XXI w. prowadzona jest w oparciu o strategię określoną w aktach prawnych, a w kolejnych regulacjach zwiększyła się liczba wskazywanych celów, katalog uprawnionych do realizacji polityki podmiotów, a także wykorzystywanych kanałów i narzędzi. Na potrzeby tak zdefiniowanych pytań i hipotezy posłużono się jako metodami badań: metodą historyczną, analizą instytucjonalno-prawną i analizą dokumentów.

**Słowa kluczowe:** *polityka informacyjna, strategia informacyjna, regulacje prawne, Unia Europejska*

*Marta Jas-Koziarkiewicz*

*Instytut Europeistyki, WDiNP, Uniwersytet Warszawski*

## **Prawne i instytucjonalne podstawy polityki informacyjnej Unii Europejskiej<sup>1</sup>**

Do obowiązków organizacji i instytucji publicznych na poziomie państwowym, a także tych działających na poziomie regionalnym czy międzynarodowym, należy prowadzenie polityki informacyjnej. Instytucje publiczne nie ograniczają się jedynie do przekazywania informacji na temat podejmowanych działań czy składania sprawozdań. Prowadzoną przez nie politykę informacyjną należy interpretować szerzej i dostrzec jej inne funkcje związane m.in. z budowaniem i utrzymywaniem pozytywnego wizerunku instytucji, poszerzaniem świadomości przynależności do wspólnot lub grup, zapewnianiem partnerskich relacji w kontaktach pomiędzy obywatelem a instytucjami, w tym umożliwienie wyrażania przez niego opinii i uwzględnianie ich w decyzjach, towarzyszenie przeobrażeniom w strukturach społecznych i zachowaniach obywateli (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: s. 21).

Oceniając znaczenie i rolę polityki informacyjnej, nie można abstrahować od przeobrażeń, jakie obserwujemy w zakresie pozyskiwania i przekazywania informacji przez obywateli. Rozwój technologiczny, w tym internetu, spowodował że problematyczne nie jest już dostarczenie im informacji, ale zdobycie ich zainteresowania. Odbiorcy mogą bowiem wybierać spośród konkurencyjnych ofert zróżnicowanych pod względem treści, formy czy sposobu odbioru. Nowe warunki działalności informacyjnej organizacji i instytucji publicznych wpisują się więc w teorię użytkowania i korzyści (gratyfikacji), zakładającą aktywny, celowy udział odbiorców w procesie korzystania z mediów (McQuail 2007: s. 416–418). Prowadzenie polityki informacyjnej, a szerzej

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/H5/01077.

– komunikacyjnej, nie jest więc tylko obowiązkiem organizacji i instytucji publicznych, lecz stało się dla nich koniecznością.

Powyższe konstatacje dotyczą także działań informacyjnych Unii Europejskiej. Zainteresowanie tym tematem wynika z faktu, iż specyfika tej organizacji międzynarodowej, jej „złożoność instytucjonalna, wielość podmiotów podejmujących decyzje, a także zróżnicowanie i duża liczba obszarów jej aktywności sprawiają, że zapewnienie dostępu do informacji obywatelom jest zadaniem niezwykle trudnym” (Jas-Koziarkiewicz 2013: s. 55).

Celem artykułu jest przedstawienie regulacji prawnych wyznaczających ramy polityki informacyjnej UE po 1990 r., a także określenie podmiotów ją realizujących. Analiza ma za zadanie uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- jak definiowana jest polityka informacyjna, w tym polityka informacyjna UE?
- jakie regulacje prawne wyznaczają ramy polityki informacyjnej UE i jak się ona rozwijała?
- które z podmiotów są odpowiedzialne za kreację tej polityki?
- jakie kanały i narzędzia uznano za odpowiednie dla jej realizacji?

Udzielenie odpowiedzi na te pytania umożliwi weryfikację hipotezy zakładającej, że polityka informacyjna UE od lat 90. XX w. prowadzona jest w oparciu o strategię określoną w aktach prawnych, a w kolejnych regulacjach zwiększyła się liczba wskazywanych celów, katalog uprawnionych do realizacji polityki podmiotów, a także wykorzystywanych kanałów i narzędzi. Na potrzeby tak zdefiniowanych pytań i hipotezy posłużono się jako metodami badań: metodą historyczną, analizą instytucjonalno-prawną i analizą dokumentów.

## **Polityka informacyjna czy komunikacyjna UE?**

Pojęcie „polityka informacyjna” nie jest łatwe do wyjaśnienia. Wynika to przede wszystkim z braku zgodności w stanowisku badaczy co do tego, jaki jest jej zakres i stosunek wobec pojęcia „polityka komunikacyjna”. Jak zauważają Bogusława Dobek-Ostrowska i Robert Wiszniowski, „w literaturze naukowej i publicystycznej często używa się zamiennie węższego terminu »polityka informacyjna« (...). Jest on nieprecyzyjny, gdyż nie oddaje istoty zagadnienia. Przymiotnik »informacyjna« może sugerować, że działania instytucji publicznych ograniczają się jedynie do komunikowania informacyjnego” (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: s. 49). W ocenie tych au-

torów, to ujęcie nie jest właściwe, ponieważ znaczna część procesu przekazywania informacji przez podmioty publiczne ma charakter perswazyjny. W związku z tym postulują, by posługiwać się pojęciem „polityka komunikacyjna”, ją samą definiując jako „zespół działań komunikacyjnych, podejmowanych świadomie i planowo przez instytucje publiczne, służebnych wobec polityki tych instytucji” (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: s. 49).

Warto zaznaczyć, że rozróżnienie pojęć ze względu na różnice znaczeniowe pomiędzy terminami „komunikacja” i „informacja” nie zawsze jest akceptowane. Jak zastrzega Jacques-René Rabier, w kontekście działań podejmowanych przez wspólnoty europejskie – „bądźmy szczerzy – informacje instytucjonalne nie są neutralne i nie mogą być neutralne: jest to przekazywanie wiadomości i przyczynia się do powstawania legitymacji” (za: Baisnée 2007: s. 6). Ewa Stasiak-Jazukiewicz zwróciła uwagę na to, że termin „polityka komunikacyjna” oznacza „celowe działania władzy politycznej zmierzające do regulowania całego procesu komunikacji społecznej” (Stasiak-Jazukiewicz 2005: s. 17). W ujęciu tym polityka komunikacyjna jest terminem szerszym i nadrzędnym wobec polityk: medialnej i informacyjnej. Ta sama autorka politykę informacyjną definiuje jako „zasady i sposoby upowszechniania informacji” (Stasiak-Jazukiewicz 2005: s. 17).

Niektórzy z polskich autorów tworzą własne definicje polityki informacyjnej, których kształt i zakres przedmiotowy zazwyczaj związany jest z tematyką, jaką podejmują w badaniach. Przywołać można choćby definicję Roberta Polkowskiego, który uznaje, że politykę informacyjną UE należy traktować raczej jako zespół „zasad i działań realizowanych przez poszczególne instytucje Unii Europejskiej w związku z ich statutowymi obowiązkami niż jako zbiór dokumentów” (Polkowski 2003: s. 6). Definicja ta nie uwzględnia jednak złożoności działań informacyjnych UE, ukierunkowania ich na media jako jeden z podstawowych kanałów przekazywania informacji, a także konieczności ciągłej modernizacji strategii informacyjnej, wymuszonej zarówno czynnikami zewnętrznymi – globalizacją, postępem technologicznym, jak i czynnikami wewnętrznymi – np. zmianami w UE. Zgodzić się jednak należy z tym autorem, że ograniczenie pojęcia „polityka informacyjna” do „zbioru dokumentów” jest błędem.

Inną definicją jest ta akcentująca, że polityka informacyjna to „zespół praw (prawo publiczne), rozporządzeń, polityk zachęcających, zniechęcających lub regulujących tworzenie, wykorzystywanie, gromadzenie i przekazywanie informacji” (Ogonowska 2001: s. 63). W tej definicji mamy do czynienia z wyeksponowaniem roli prawnych instrumentów w kształtowaniu polityki informacyjnej. Ujęcie to w mniejszym zakresie

koncentruje się na pozostałych elementach tworzących każdą politykę, w tym politykę informacyjną, a mianowicie – podmiotach ją tworzących i narzędziach, które, poza prawem, nie są *explicite* wskazane.

Dyskusja dotycząca obu wskazanych pojęć nie ogranicza się jedynie do polskiej literatury przedmiotu. Obecna jest także w opracowaniach autorów zagranicznych. Wielu z nich zamiennie lub równocześnie posługuje się terminami „polityka informacyjna” i „polityka komunikacyjna”, bez określenia zakresu ich znaczeń (zob. np. Nesti 2010). Inni autorzy starają się dokonać ostrego rozgraniczenia między tymi terminami. Jak argumentują, informacja zakłada jednostronny przepływ wiadomości o wydarzeniach i osobach (często odgórny), komunikacja natomiast zakłada dwukierunkowość (od instytucji do obywateli i od obywateli do instytucji), jak również przedstawianie najważniejszych informacji w sposób dostosowany do potrzeb odbiorców. W ich ocenie, w przypadku UE mamy do czynienia właśnie z tym drugim podejściem – odbieraniem i przekazywaniem informacji (Fraize 2006: s. 5). Niektórzy autorzy, zgadzając się z tym podziałem, zastrzegają, że instytucje UE adresują do europejskich odbiorców zazwyczaj działania informacyjne – działania komunikacyjne odgrywają mniej istotną rolę, a sama polityka komunikacyjna jest najczęściej wykorzystywana w celu poszukiwania pozytywnych „ram wsparcia” dla decyzji politycznych (Valentini, Laursen 2012: s. 133).

Niekiedy eksponowane jest to, że w przypadku instytucji publicznych komunikacja wiąże się działaniami z obszaru *public relations* (PR). I tak Michael Brüggemann politykę informacyjną definiuje jako zbiór politycznych decyzji, które determinują cele i środki działań informacyjnych instytucji publicznych. Rezultatem tych politycznych decyzji są formalne i nieformalne reguły dostępu obywateli do informacji i strategię PR (Brüggemann 2008: s. 264). Ten sam autor, we wcześniejszym opracowaniu, działania informacyjne UE sprowadza do trzech obszarów: prawnych gwarancji dostępu do informacji i dokumentów, profesjonalnych działań PR oraz aktywności komunikacyjnej podmiotów politycznych (Brüggemann 2005: s. 8).

Probleatów terminologicznych nie rozwiązuje nawet odwołanie do dokumentów UE. „Pojęcie »polityka informacyjna« wykorzystywane jest przez samą Komisję Europejską w oficjalnych dokumentach, jednak nie jest bezpośrednio zdefiniowane” (Brüggemann 2005: s. 8). Co więcej, instytucje UE, w tym Komisja, terminami „polityka informacyjna” i „komunikacyjna” posługiwały się zamiennie (zob. np.: Komisja Europejska 2006a). Dostrzec jednakże można, że wraz ze zmianą strategii informacyjnej po 2002 r. „określenie »informacja« jest zastępowane wyrazem »komunikacja« i adaptu-

je wykorzystane słownictwo do teorii sfery publicznej i demokracji (deliberatywnej)” (Heikkilä 2007: s. 435). Zastanović się jednak należy, czy sama zmiana terminologii jest wystarczającą przesłanką do posługiwania się w kontekście działań informacyjnych UE terminem „polityka komunikacyjna”, zamiast „informacyjna”? Czy decydujące nie powinno być to, jak w praktyce proces ten jest realizowany?

Proces komunikacji wymaga dwukierunkowego przepływu informacji, zmiany ról pomiędzy nadawcą i odbiorcą. W przypadku UE zmiana ról jest ograniczona m.in. poprzez fragmentaryzację audytorium czy małe zainteresowanie tematyką europejską. W rezultacie mówienie o polityce komunikacyjnej UE jest wątpliwe (zob. np. Brüggemann 2005, Nissen 2010: s. 459). Nawet komunikacja organów władz i obywateli w państwach jest mało prawdopodobna, tym bardziej, gdy mamy do czynienia z transnarodowymi strukturami zarządzania i komunikacji, a tak właśnie jest w przypadku UE (Brüggemann 2010: s. 87). Pogląd ten podziela Karol Jakubowski, oceniając, że „pojęcie polityki komunikowania rodzi pytanie o możliwość uczestnictwa w dialogu obywateli i innych zainteresowanych stron. Jakkolwiek Komisja Europejska często podkreśla, że elementem jej strategii jest »słuchanie« tego, co mówią obywatele, w istocie właściwszy byłby termin »polityka informacyjna«” (Jakubowski 2010: s. 101).

Na potrzeby analizy dokonano konceptualizacji pojęcia „polityka informacyjna UE”, uznając za nią zbiór świadomych i celowych decyzji politycznych pomiotów ją realizujących, które określają cele, dzielą kompetencje, wskazują narzędzia i kanały wykorzystywane w procesie informowania i komunikacji instytucji UE z obywatelami państw członkowskich, innymi podmiotami, a także w ramach tej organizacji. W niniejszej analizie skoncentrowano się na perspektywie obywateli UE, a więc działaniach związanych z zagwarantowaniem i formami zapewnienia obywatelom dostępu do informacji.

## **Polityka informacyjna Unii Europejskiej**

Podstawy prowadzenia przez UE polityki informacyjnej wywodzone są z prawa pierwotnego. To w nim zagwarantowano prawo dostępu do dokumentów UE, nie zawarto jednak bezpośredniego zobowiązania instytucji UE do prowadzenia polityki informacyjnej. Obowiązek ten wywodzony jest z przepisów dotyczących otwartości i przejrzystości działań. Brak bezpośredniego odwołania jest niewątpliwie sygnałem, w jaki sposób polityka informacyjna jest postrzegana przez UE. Jest ona pomocnicza

wobec polityk UE, a jej głównym celem po 1992 r. jest informowanie o sensie, treści i formie integracji europejskiej oraz przygotowanie przychylnego nastawienia obywateli wobec tego procesu.

## **Polityka informacyjna po 1990 r.**

### **Trudne lata 90.**

Przełomem w sposobie myślenia o polityce informacyjnej UE było odrzucenie w Danii traktatu z Maastricht, w referendum w 1992 r. Po dacie tej aktywność informacyjna przestała być jedynie uzupełnieniem działań Wspólnoty, a stała się polityką informacyjną, mającą poprzedzać proces integracji europejskiej (Jurga-Wosik 2012: s. 155). Instytucje UE sprzeciw Duńczyków zinterpretowały jako wyraz niedostatecznego poinformowania obywateli o projekcie europejskim. „Problem w procesie ratyfikacji (...) zaowocował fundamentalną, ponowną oceną istniejącej polityki informacyjnej i komunikacyjnej” (Spanier 2012: s. 29). W kolejnych dokumentach przedstawiano zróżnicowane jej koncepcje, akceptując lub odrzucając pomysł prowadzenia przez UE działań PR. Wspólnym mianownikiem przyjmowanych regulacji było dążenie do stworzenia proaktywnej polityki informacyjnej, w przeciwieństwie do tej prowadzonej od lat 60.

Jednym z pierwszych aktów prawnych wskazujących na konieczność zmiany sposobu prowadzenia polityki informacyjnej był raport komitetu ekspertów, pod przewodnictwem Willy’ego DeClercq’a (DeClercq 1993). Postulowano w nim, by UE skoncentrowała się na przekazywaniu informacji o pozytywnych skutkach integracji w życiu obywateli. Komunikacja miała być dostosowana do potrzeb i kompetencji odbiorców. Powinna być skoordynowana, ujednoczona i spójna (m.in. pod względem stosowanej symboliki czy szaty graficznej publikowanych komunikatów), realizowana na poziomie unijnym i państw członkowskich. W raporcie podkreślono konieczność pogłębienia współpracy z dziennikarzami i wydawcami, w szczególności mediów elektronicznych. Wskazywano, iż wobec nich podejmować należy nie tylko działania informacyjne, ale i perswazyjne. Najbardziej kontrowersyjną koncepcją była ta zakładająca, że UE i same instytucje prezentowane będą jak produkt i promowane z wykorzystaniem narzędzi marketingowych. No-



wością było także uznanie specjalistów od PR za odpowiedzialnych za kształtowanie polityki informacyjnej UE.

Propozycja potraktowania UE jak produktu, który musi być „sprzedawany” (DeClercq 1993: s. 28), wywołała wiele kontrowersji. Odmienną koncepcję prowadzenia polityki informacyjnej zawarto w raporcie przygotowanym przez Komisję Kultury, Młodzieży, Edukacji i Mediów PE. Uznano w nim, że polityka informacyjna jest ważniejsza niż polityka sprzedaży, postulowano więc rezygnację z propagandy i manipulacji (Oostlander 1993: s. 13). Za podstawę działań informacyjnych uznano decentralizację i współpracę instytucji UE i państw członkowskich. Podkreślano, iż treść komunikatów powinna być dostosowana do lokalnych uwarunkowań i potrzeb odbiorców. Za istotny uznano dialog z obywatelami, których należy traktować jak partnerów, a nie klientów. Wskazywano, iż UE powinna być prezentowana nie tylko jako podmiot polityczny, że należy ukazywać jej „ludzką twarz”, promować ideę europejskiego obywatelstwa, akcentować wpływ UE na życie obywateli i możliwość ich oddziaływania na UE. W dokumencie zwrócono uwagę na znaczenie współpracy z mediami dla prawidłowego procesu komunikacji, a także konieczność wykorzystywania w tym procesie nowych technologii.

„Nowe podejście” do polityki informacyjnej i komunikacyjnej zaproponowała również KE. W raporcie komisarza João de Deus Pinheiro wśród utrudnień procesu komunikacji wskazano czynniki zewnętrzne (np. zróżnicowane audytorium) i wewnętrzne (np. skomplikowana struktura UE). Określono w nim cechy dobrych komunikatów (m.in. szybkość, dokładność, pełność, prosty język, dostosowanie do odbiorców), a także zwrócono uwagę na konieczność koordynacji działań informacyjnych (wiodąca rola KE). Informacje powinny dotyczyć aktywności politycznych UE i aktualnych wydarzeń, należy w nich akcentować wpływ działań UE na życie Europejczyków. Mocno podkreślono konieczność zapewnienia ciągłego dialogu i debaty z obywatelami. Wskazano też, że UE nie powinna uprawiać propagandy. Zadania te zrealizowane miały być dzięki ustanowieniu nowych podmiotów odpowiedzialnych za przekazywanie informacji (np. Rada Doradcza Użytkowników), ale też wzmocnieniu lub reorganizacji dotychczasowych (DG X, przedstawicielstwa KE). Warto zaznaczyć, że w raporcie deficyt demokracji utożsamiany jest z deficytem komunikacji (European Commission 1993a).

Ostatnim w XX w. dokumentem kompleksowo traktującym o polityce informacyjnej UE był raport przygotowany przez Komisję PE, pod przewodnictwem Petera Pexa w 1998 r. Politykę informacyjną uznano w nim za element innych polityk. Zwrócono uwagę na konieczność unikania propagandy, a dodatkowo postulowano, by posługi-



wać się terminem „polityka komunikacyjna”, a nie „informacyjna”. Polityka ta powinna bowiem zapewniać stały, bezpośredni i systematyczny kontakt z obywatelami. Działania informacyjne powinny być zdecentralizowane i koordynowane przez DG X, a komunikaty dostosowane do potrzeb odbiorców (prosty język) i specyfiki mediów (w szczególności elektronicznych) – traktowanych jako odbiorców, ale i pośredników w przekazywaniu informacji (Pex 1998).

**Tabela nr 1**

**Priorytety polityki informacyjnej UE w regulacjach prawnych w latach 90.**

| Dokument                              | Priorytety   |
|---------------------------------------|--|
| Raport DeClercq, 1993                 | Informacje na temat pozytywnego wpływu integracji na życie obywateli;<br>Wykorzystanie narzędzi marketingowych w działaniach informacyjnych;<br>Promocja UE jako produktu.   |
| Raport Oostlandera, 1993              | Informowanie o działalności UE;<br>Przybliżenie UE obywatelom;<br>Dialog z obywatelami;<br>Nadanie UE „ludzkiej twarzy”;<br>Ukazanie wpływu obywateli na UE i UE na obywateli;<br>Unikanie propagandy;<br>UE jako koncepcja, idea.               |
| European Commission (Pinheiro), 1993a | Informowanie o aktywności i wydarzeniach w UE;<br>Ukazywanie wpływu UE na życie obywateli;<br>Dialog i „wysłuchanie” obywateli;<br>Unikanie propagandy;<br>Utożsamianie deficytu demokracji z deficytem komunikacji;<br>UE jako koncepcja, idea. |
| Raport Petera Pexa; 1998              | Stały, systematyczny i bezpośredni kontakt z obywatelami;<br>Unikanie propagandy;<br>Służebna rola polityki informacyjnej wobec pozostałych;<br>UE jako koncepcja, idea;   |

Źródło: opracowanie własne.

### Nowe millenium i te same wyzwania

Zagadnienie polityki informacyjnej UE po raz kolejny podjęte zostało w pierwszej dekadzie XXI w. Intensyfikacja działań wynikała z sytuacji w UE, wymuszona została także przez postęp technologiczny i możliwości, jakie oferowały m.in. media społecznościowe. Impulsami do ponownej analizy prowadzonej polityki informacyjnej i jej modyfikacji były dymisja komisji Jacques'a Santera w 1999 r., a także negatywny wynik referendum na temat przyjęcia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, we Francji i Holandii w 2005 r. Właśnie na lata bezpośrednio po tych wydarzeniach przypada intensyfikacja działań regulacyjnych UE w zakresie polityki informacyjnej.

W 2001 r. KE, w dokumencie określającym zasady współpracy pomiędzy instytucjami w zakresie polityk: informacyjnej i komunikacyjnej, uznała, iż mogą one zapewnić zbliżenie obywateli i UE (European Commission 2001a). By się tak stało, należy dążyć do stworzenia polityki proaktywnej, uwzględniającej potrzeby zróżnicowanych grup odbiorców, w tym mediów i odbiorców politycznych. Podobnie jak w latach 90., wskazano na konieczność zdecentralizowania i koordynacji działań informacyjnych oraz zapewnienie, by były one dwukierunkowe (wysłuchanie obywateli)<sup>2</sup>. Działania informacyjne nadać miały UE „ludzką twarz”, a także określić tematy podejmowane w dyskusji (Konstytucja UE, rola UE na świecie). Oceniono, że nowa komunikacja wymaga ukierunkowanie działań na media – a to wymusza zapewnienie aktualnych i szybko przekazywanych informacji. Najważniejszą rolę w procesie komunikowania przypisano KE, wskazano także PE i RUE oraz Międzyinstytucjonalną Grupę ds. Informacji (*Inter-institutional Group on Information*, IGI). W dokumencie określono zadania poszczególnych podmiotów, za priorytetowe narzędzia polityki informacyjnej uznano: strony internetowe – Europa, Europarl – oraz Europe by Satellite (EbS)<sup>3</sup>, a także wskazano inne inicjatywy, m.in.: Eurobarometr, Euronews, biura PE, przedstawicielstwa KE, sieci i ośrodki informacyjne, np. Info-Points, Rural Informations Carrefors, Europe Direct.

Kompleksowo wizja prowadzenia działań przedstawiona została w komunikacji KE określającej informacyjną i komunikacyjną strategię UE (European Commission 2002). Zgodnie z przedstawionymi tam założeniami, polityka informacyjna nie powinna ograniczać się do przekazywania informacji, lecz musi wyjaśniać, ułatwiać zrozumienie i prowadzenie dialogu. Rozpowszechniane powinny być informacje na temat

<sup>2</sup> Jednym ze sposobów uzyskania opinii obywateli miało być wykorzystanie Internetu, np. Your Voice in Europe, Interactive Policy Making (European Commission 2001c).

<sup>3</sup> Telewizyjna agencja informacyjna powstała w 1995 r.

aktualnych działań UE, zasad i celów jej funkcjonowania, a komunikaty dostosowywane m.in. do lokalnych uwarunkowań, języka, specyficznych zainteresowań, także zróżnicowanych grup – zarówno decydentów i liderów opinii (politycy, osobistości społeczeństwa obywatelskiego, media, przedsiębiorcy), jak i szerokich grup odbiorców, m.in. młodzieży, kobiet. UE, ze względu na specyfikę audytorium, powinna podejmować dwa typy działań informacyjnych: adresowane do tych, którzy już coś o UE wiedzą, i do tych, którzy takiej wiedzy nie mają. W tych dwóch przypadkach wykorzystywać należy inne kanały i narzędzia komunikacji. Polityka komunikacyjna powinna być polityką proaktywną, realizowaną we współpracy z państwami członkowskimi, zdecentralizowaną i zaplanowaną w dłuższej perspektywie czasu<sup>4</sup>.

Po negatywnym referendum we Francji i Holandii w 2005 r. rozpoczyna się kolejny okres refleksji nad polityką informacyjną UE. W przyjętych później dokumentach podkreślano jej słabości, m.in. fragmentaryzację, brak ukierunkowania na potrzeby i zainteresowania odbiorców, koncentrację na treściach politycznych, a nie tych interesujących obywateli, brak koordynacji działań i długookresowej strategii. Postulowano jej modernizację, m.in. poprzez większe zaangażowanie państw członkowskich, informowanie z wykorzystaniem mediów narodowych.

Pierwszym z dokumentów przyjętych w tym okresie był plan działań (European Commission 2005), który KE uznała za „pierwszy krok ku nowej polityce komunikacyjnej UE, zaprojektowanej tak, by przyjąć konkretne środki w celu poprawy komunikacji Komisji z obywatelami” (Spanier 2012: s. 35). Uznano w nim, że polityka komunikacyjna powinna być proaktywna, planowana w ujęciu długookresowym, a sam proces powinien być skuteczny, nowoczesny i profesjonalny. Miało to zostać osiągnięte poprzez poprawę kompetencji osób realizujących politykę informacyjną (szkolenia, zatrudnianie ekspertów), jak i w skutek podejmowania określonych działań, np. poprzez ujednoczenie symboliki w komunikacji wizualnej czy szybsze reagowanie na treści pojawiające się w internecie. Trzema podstawowymi zasadami działań komunikacyjnych były: dwukierunkowość (słuchanie, a nie jedynie informowanie), komunikatywność (prostszy język) oraz dopasowanie do potrzeb i oczekiwań lokalnych odbiorców (np. języka). Szczególne miejsce w dokumencie poświęcono mediom – od-

<sup>4</sup> Szczegółowa analiza działań podjętych w ramach wdrażania tej strategii, a także charakterystyka wykorzystywanych kanałów komunikacji zawarta została w komunikacie KE z 2004 r. Warto zwrócić uwagę na fragment tego dokumentu poświęcony wykorzystywaniu zróżnicowanych kanałów dystrybucji informacji ze względu na specyfikę audytorium, np. EbS – adresowane do dziennikarzy, Euronews – do decydentów politycznych i liderów opinii, programy w stacjach krajowych nadawców – do ogółu społeczeństwa (European Commission 2004c, s. 17).

biorcom komunikatów i partnerom w procesie komunikowania się UE z obywatelami (European Commission 2005: s. 25). W związku z tym przewidziano m.in.: zmniejszenie liczby komunikatów prasowych, zapewnienie ich wersji w językach narodowych, dostosowanie treści do specyfiki mediów i kanałów komunikacji, wspieranie wymiany programów między nadawcami, spotkania z komisarzami i szkolenia dla dziennikarzy.

Konieczność wypracowania długookresowej strategii komunikacyjnej wskazana została także w Planie D dla demokracji, dialogu i debaty (Komisja Europejska 2005). Miał on zapoczątkować proces konsultacji na temat polityki informacyjnej i komunikacyjnej UE. Komunikacja definiowana jest w nim jako działania uzupełniające wobec prowadzonych polityk. Wśród celów działań wskazano m.in.: zapewnienie debaty i dyskusji pomiędzy obywatelami i instytucjami, „wysłuchanie” obywateli, zachęcanie do aktywności politycznej, akcentowanie korzyści związanych z integracją oraz poprawa jakości informacji. Komunikaty powinny być dostosowane do zróżnicowanych odbiorców i ich grup, np. obywateli, partii politycznych, organizacji pozarządowych, parlamentów krajowych oraz młodzieży, mniejszości czy mediów.

Konkretne wskazówki dotyczące polityki komunikacyjnej UE zawarto w Białej księdze w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej (Komisja Europejska 2006). Uznano w niej, że komunikacja ma być samodzielną polityką w służbie obywateli i powinna być realizowana z uwzględnieniem trzech zasad: dwukierunkowości, zorientowania na obywateli oraz zdecentralizowania. Wśród sposobów realizacji tych celów wskazano m.in. bezpośrednie spotkania komisarzy z obywatelami, określenie i stosowanie wspólnych zasad, opracowanie programów zapewniających partycypację obywateli w tworzeniu polityki UE (np. Obywatele dla Europy). Również i w tym dokumencie podjęto kwestię wykorzystania mediów i współpracy z nimi. Komisja dostrzegła konieczność podjęcia działań mających zwiększyć atrakcyjność informacji o UE (np. nadanie Europie „ludzkiej twarzy”, dostarczanie bezpłatnych i wysokiej jakości treści dla mediów, wspieranie współpracy sieci nadawców, dostosowanie materiałów do zróżnicowanych grup odbiorców z różnych państw). Ważnym elementem polityki komunikacyjnej wskazanym w księdze jest budowa europejskiej sfery publicznej.

Odpowiedzią PE na trzy kluczowe dokumenty przygotowane przez KE były opracowane przez Komisję Kultury i Edukacji PE tzw. raporty Herrero (Parlament Europejski 2005, 2006). Postulowano w nich poprawę i dostosowanie polityki informacyjnej, choć zastrzeżono, że „lepsza komunikacja nie może zrekomensować braków w zakresie polityki, może jednak poprawić rozumienie prowadzonej polityki” (Parlament Europejski

2006: s. 5). Polityka informacyjna ma służyć rzetelnemu informowaniu o instytucjach UE i podejmowanych przez nie działaniach, a prowadzona ma być „w celu poszerzenia wiedzy, zainteresowania i zaangażowania obywateli w sprawy unijne oraz przybliżenia im Unii” (Parlament Europejski 2005: s. 4). Powinna być ona spójna i mieć charakter aktywny – to instytucje muszą starać się dotrzeć z informacjami do obywateli, np. poprzez unikanie żargonu. Podobnie jak w dokumentach KE, wskazano na konieczność zapewnienia dwukierunkowości i decentralizacji komunikacji (Parlament Europejski 2006: s. 6) oraz skoncentrowania się na tematyce bliskiej obywatelom. Prezentowanie informacji w kontekście lokalnym miały umożliwić sieci informacyjne, tj. Europe Direct i Info Point. Ważnym elementem obu raportów jest kwestia wykorzystania nowych technologii (np. transmisje na żywo, strony internetowe w językach narodowych)<sup>5</sup> oraz współpracy z mediami w procesie przekazywania informacji o UE (Euronews, prasa prestiżowa, media elektroniczne, media publiczne, media lokalne). Współpraca ta miała być realizowana także na podstawie umów z producentami telewizyjnymi na przygotowanie programów lub filmów, seriali fabularnych dostosowanych do gustów krajowych odbiorców, a zawierających i promujących tematykę europejską i unijną (Parlament Europejski 2005: s. 4). Interesująca jest propozycja wykorzystania do informowania o UE już realizowanych programów i inicjatyw (np. Nauka przez całe życie, Media, Parlament Europejski 2006: s. 11). Pomimo zgodności w głównych założeniach ze stanowiskiem KE, w obydwu raportach krytycznie oceniono niektóre z elementów jej strategii informacyjnej, np. brak wskazania konkretnych narzędzi mających zapewnić realizację celów, brak dostosowania działania centrów informacyjnych i sieci do potrzeb obywateli czy brak ewaluacji działań.

Ostatni z programowych dokumentów KE przyjęty w 2007 r. był komunikat zatytułowany Partnerski proces komunikowania na temat Europy. Jest on zbiorczym zestawieniem dotychczasowych propozycji zmian w polityce informacyjnej UE, także tych uzyskanych w trakcie konsultacji społecznych i konferencji. Za proces informowania o UE odpowiedzialnymi uznano zarówno UE, jak i państwa członkowskie. Stwierdzono, iż proces ten powinien być właściwie zaprojektowany i realizowany z wykorzystaniem środków adekwatnych do celów, zgodnie z zasadami przyjętymi we wcześniejszych inicjatywach KE (słuchanie, dwukierunkowość, lokalność). Zaznaczono,

<sup>5</sup> Zagadnieniu wykorzystania Internetu poświęcony jest komunikat KE z 2007 r. Zwrócono w nim uwagę na konieczność dostosowania formy komunikowania i tematyki do specyfiki tego medium oraz wykorzystania możliwości nowych technologii w szczególności w zakresie pozyskiwania opinii od obywateli (European Commission 2007).

że w procesie komunikowania na temat Europy należy uwypuklić działania mające wpływ na życie obywatela, wskazywać przydatność polityk UE, informować o konkretnych inicjatywach. Zwiększyć także należy wpływ obywateli na proces integracji poprzez debaty oraz zaangażować w nie reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorców. Podobnie jak we wcześniejszych dokumentach, odniesiono się do współpracy z mediami. Uznano, że „media audiowizualne nadal są preferowanym źródłem informacji o sprawach europejskich. Telewizja i radio przedstawiają sprawy europejskie w formie wiadomości i debat w momentach, gdy zapadają ważne decyzje dotyczące polityki europejskiej” (Komisja Europejska 2007: s. 12). Dotychczasową współpracę, ze względu na małą liczbę informacji, uznano za niesatysfakcjonującą. Zaproponowano wdrożenie w życie programów, w ramach których współfinansowane będą audycje radiowe i telewizyjne. Pozytywnie oceniono współpracę z Euronews, wskazano także inne narzędzia wykorzystywane w procesie przekazywania informacji, np. EbS, stronę Europa czy publikacje. Na kwestię możliwości, jakie oferują media audiowizualne, zwrócono uwagę również w późniejszym komunikacie KE (European Commission 2008) i rezolucji PE (Parlament Europejski 2010). W obu dokumentach zaakcentowano konieczność podjęcia działań na rzecz zwiększenia obecności tematyki europejskiej w mediach audiowizualnych. Ma być to osiągnięte poprzez oferowanie dziennikarzom bezpłatnych materiałów i szkoleń, poszerzeni oferty EbS, a także wsparcie sieci współpracy nadawców telewizyjnych i radiowych.

## **Prawo dostępu do dokumentów**

Prawo dostępu do dokumentów uznawane jest za część polityki otwartości instytucji, co wymusza traktowanie go jako elementu polityki informacyjnej UE (Komisja Europejska 2007b: s. 3). Podstawą prawną gwarantującą dostęp do dokumentów są przepisy zawarte w traktatach. Pojawiły się one po raz pierwszy w traktacie z Maastricht, a ich wprowadzenie związane było z odrzuceniem przez Duńczyków w referendum w 1992 r. traktatu. Nie oznacza to, oczywiście, że wcześniej nie wprowadzono rozwiązań prawnych zapewniających dostęp do dokumentów, nie było to jednak prawo pierwotne (zob. np. Resolution 1981, Resolution 1983, Resolution 1987, Resolution 1989).

Zmiana sposobu traktowania prawa dostępu do dokumentów po 1992 r. była tak znacząca, że datę tę uznać należy za przełomową. W kolejnych traktatach dostrzec można zwiększanie zakresu przedmiotowego regulacji. Największą ze zmian wprowadzono w traktacie

z Lizbony. Poza, pojawiającą się we wcześniejszych wersjach traktatów, gwarancją dostępu do dokumentów i zobowiązaniem do otwartości UE, w traktacie z Lizbony – wśród przesłanek gwarancji dostępu do dokumentów – wyszczególniono m.in. zapewnienie udziału społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo poszerzono w nim katalog podmiotów, wobec których stosowane są przepisy. W traktacie z Amsterdamu wszystkie instytucje UE zobowiązano do opracowania wewnętrznych regulaminów określających zasady dostępu do dokumentów, *explicite* wymienione zostały KE, PE i Rada. W traktacie z Lizbony katalog ten się poszerza, a do opracowania regulaminów zobowiązano instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE, zwiększa się też liczba bezpośrednio wskazanych w traktatach instytucji. Szczegółowe informacje zostały zaprezentowane w tabeli nr 2.

**Tabela nr 2**

**Gwarancje prawa dostępu do informacji w prawie pierwotnym UE**

| Akt prawny   | Cel  | Podmiot uprawniony  | Ograniczenia  | Podmioty zobowiązany                  |
|--|--|---|---|---------------------------------------|
| Traktat z Maastricht (1992: Deklaracja nr 17 w sprawie dostępu do informacji)      | Zapewnienie przejrzystości procesu decyzyjnego;<br>Wzmocnienie demokratycznego charakteru instytucji;<br>Zapewnienie lepszego dostępu do informacji. |   |   |                                       |
| Traktat amsterdamski (Traktat 1997b: art. 255 ust. 1 i 2), (Traktat 1997a: art. 1) | Gwarancja dostępu;<br>Zagwarantowanie otwartości;<br>Podejmowanie decyzji „bliżej obywateli”.  | Obywatel UE;<br>Osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim. | Interes publiczny lub prywatny;<br>Wyjątki określone przez RUE.   | PE, KE i RUE;<br>Każda instytucja UE. |
| Deklaracja 35  |  |   | Możliwe ograniczenie dostępu do dokumentów pochodzących z danego państwa członkowskiego, na jego wniosek. |                                       |



|   |  |   |  |   |
|---|--|---|--|---|
| Traktat z Nicei (2001)  | Powtórzenie rozwiązań z traktatu amsterdamskiego.  |   |  |   |
| Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (TUE: art. 1)                  | Zagwarantowanie otwartości;<br>Podejmowanie decyzji „bliżej obywateli”.  |   |  |   |
| Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE: art. 15) | Zagwarantowanie otwartości;<br>Wspieranie dobrych rządów;<br>Zapewnienie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego;<br>Gwarancja przejrzystości prac instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych UE. | Obywatel UE;<br>Osoba fizyczna lub prawna, mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim.                  | Interes publiczny lub prywatny;<br>Ograniczenia określone w rozporządzeniu PE i RUE. | PE, RUE i KE;<br>Instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE<br>PE i RUE zapewniają publikację dokumentów dotyczących procedur ustawodawczych;<br>Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny i Europejski Bank Inwestycyjny w zakresie realizacji funkcji administracyjnych;<br>Jawności obrad PE i RUE nad projektem aktu ustawodawczego. |
| Karta Praw Podstawowych, art. 11 i art. 42  | Gwarancja wolności wypowiedzi.   | „Każdy”;<br>Każdy obywatel UE;<br>Osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim. |  | PE, RUE i KE.   |

Źródło: opracowanie własne.

Prawo dostępu do informacji zagwarantowane jest również w prawie wtórnym. Wiążące akty prawne dają się podzielić na dwie kategorie: dotyczące wyłącznie dostę-

pu do dokumentów oraz dotyczące dostępu do dokumentów w kontekście informacji o środowisku naturalnym (tabela nr 2).

Wśród pierwszych są te określające zasady dostępu do dokumentów konkretnych instytucji UE oraz kompleksowo regulujące zasady dostępu do dokumentów – Rozporządzenie 1049/2001/WE.

W decyzji Rady i decyzji Komisji (Council Decision 93/731/EC i Commission Decision 94/90/ECSC) określono zasady dostępu do dokumentów. Wdrożono w nich zalecenia (np. zapewnienie jak największego możliwego dostępu) zawarte w przyjętym rok wcześniej kodeksie postępowania w sprawie publicznego dostępu (**Code of conduct 1993**). Regulacje określały zasady upowszechniania i przekazywania dokumentów, a także powody odmowy dostępu do nich<sup>6</sup>.

Najważniejszą regulacją, w całości poświęconą prawu dostępu do dokumentów, było Rozporządzenie 1049/2001/WE<sup>7</sup>. Określono w nim zasady dostępu, wskazano zobowiązania instytucji UE, kategorie dokumentów publikowanych w dzienniku urzędowym, a także wymieniono przyczyny odmowy dostępu (np. ochrona dóbr osobistych, tajemnica państwowa, ochrona interesu publicznego, ochrona prywatności). W rozporządzeniu poszerzono, w stosunku do zapisów traktatowych, katalog osób uprawnionych do uzyskania dostępu. Prawo to zagwarantowano obywatelom UE, każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę w państwie członkowskim. Dodatkowo instytucje UE mogą zapewnić taką możliwość „osobom fizycznym lub prawnym, niezamieszkałym i niemającym siedziby w państwie członkowskim” (Rozporządzenie 1049/2001/WE, art. 2 ust. 2).

Drugą kategorię aktów prawa wtórnego, w których podjęto zagadnienie dostępu do informacji, są te odnoszące się do informacji o środowisku. W grupie tej znajdują się trzy akty prawne: Dyrektywa Rady 90/313/EWG, zastępująca ją Dyrektywa 2003/4/WE i Rozporządzenie nr 1367/2006/WE. Zagwarantowano w nich dostęp do informacji o środowisku, będących w posiadaniu władz, wskazano możliwość ograniczenia tego prawa w określonych, uzasadnionych przypadkach (np. bezpieczeństwo publiczne, poufność, tajemnica handlowa, ochrona danych osobowych, prawo własności in-

<sup>6</sup> W 1993 r. KE wydała również dwa komunikaty odnoszące się do otwartości w UE i publicznego dostępu do dokumentów. Wskazywano w nich m.in. wskazano podstawowe zasady, jakie powinny być spełnione w realizacji prawa do informacji i obowiązku przekazywania informacji (European Commission 1993b, 1993c).

<sup>7</sup> KE przyjęła także dwie białe księgi poświęcone zagadnieniom: otwartości instytucji, wykorzystaniu nowych technologii i zagwarantowanie udziału obywateli w dyskusji (European Commission 2000, European Commission 2001b).

telektualnej itd. – np. Dyrektywa 2003/4/WE, art. 4), a także prawo odwołania się od negatywnej decyzji (art. 6). Warto zwrócić uwagę na zobowiązanie państw członkowskich do upowszechniania informacji na temat środowiska w sposób zapewniający jak najszerszy dostęp – realizację tego celu umożliwić ma m.in. wykorzystanie nowych technologii, w tym internetu (Dyrektywa 2003/4/WE, w przypadku UE zobowiązanie to zawarto w Rozporządzeniu 1367/2006/WE). Gromadzone i rozpowszechniane dokumenty powinny być: aktualne, dokładne i porównywalne.

**Tabela nr 3**

**Gwarancje prawa dostępu do dokumentów w prawie wtórnym.**

|                          | Gwarancja dostępu do dokumentów  | Gwarancja dostępu do dokumentów dotyczących środowiska  |
|--------------------------|--|---|
| A k t y<br>prawne        | Council Decision 93/731/EC<br>Commission Decision 4/90/ECSC<br>Rozporządzenie 1049/2001/WE   | Dyrektywa 90/313/EWG<br>Dyrektywa 2003/4/WE<br>Rozporządzenie 1367/2006/WE  |
| Z a k r e s<br>regulacji | – gwarancja prawa dostępu do dokumentów;<br>– zasady wnioskowania o dostęp;<br>– określenie wyjątków ograniczających prawo dostępu;<br>określenie procedury odwoławczej. | – gwarancja prawa dostępu do informacji o środowisku;<br>– określenie warunków odmowy dostępu;<br>– prawo do odwołania. |
|                          | W regulacjach przyjętych po 2000 r. wskazuje się na formę przekazywania informacji (kanały komunikacji, warunek powszechnego dostępu).                                   |   |

Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że duże znaczenie dla dookreślenia zakresu regulacji gwarantujących prawo dostępu do dokumentów odegrały orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE i Sądu Generalnego. Najbardziej znane jest orzeczenie w sprawie: Królestwo Szwecji i Turko przeciwko Radzie (Wyrok Trybunału 2008) oraz inne wyroki (Wyrok Trybunału, np. 2010a; 2010b; 2013). W orzeczeniach doprecyzowano m.in. wykładnię przepisów w zakresie wyjątków od prawa dostępu do dokumentów, ochrony – na wniosek państw członkowskich – dokumentów przez nie przygotowanych, ochrony tajemnicy służbowej i handlowej (Komisja Europejska 2007b: s. 7).

## Podmioty i kanały polityki informacyjnej UE po 1990 r.

Wskazany w regulacjach prawnych katalog podmiotów, kanałów i narzędzi realizujących politykę informacyjną UE ewoluował wraz ze zmianą wizji jak powinna ona wyglądać. „Jeżeli spojrzymy na politykę informacyjną i komunikacyjną UE z perspektywy instytucjonalnej, możemy interpretować ją jako proces ściśle związany z instytucjonalizacją UE, a w szczególności z instytucjonalizacją jej najważniejszej instytucji, Komisji Europejskiej” (Nesti 2010: s. 26).

W latach 60., 70. i 80. działania informacyjne były podejmowane przede wszystkim przez Komisję Europejską – początkowo przez Wspólną Służbę ds. Prasy i Informacji, a po 1967 r. – przez X Dyрекcyję Generalną (DG, w tym krajowe i zagraniczne biura informacyjne). Komunikacja nie znajdowała się jednakże w wyłącznej kompetencji tej DG, a działania w tym zakresie podejmowały także inne. Dodatkowo aktywność informacyjną wspierały m.in. ośrodki dokumentacji, biblioteki i fonoteki, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Archiwum Historyczne Wspólnot Europejskich we Florencji, a także ośrodki informacyjne, m.in.: adresowane do środowisk wiejskich (Carrefours), małych i średnich przedsiębiorstw (Euro-Info), do ogółu obywateli (Info-Point Europe), oraz grupy mówców promujących ideę europejską – Mobile Team<sup>8</sup> (Ogonowska 2008: s. 13–18). Wykorzystywane były także zróżnicowane kanały przekazywania informacji, np. oficjalne publikacje Wspólnot (np. dziennik urzędowy, raporty itp.) czy realizowane od połowy lat 70., a zintensyfikowane w latach 80., kampanie informacyjne. Już w tym okresie dostrzegano możliwości, jakie oferują media. Z tego względu część inicjatyw adresowana była do dziennikarzy – dla nich organizowano konferencje prasowe w Brukseli czy wydawano newslettery. Dodatkowo zapoczątkowano współpracę z krajowymi stacjami radiowymi i telewizyjnymi. Pomimo poszerzenia arsenału środków wykorzystywanych w działaniach informacyjnych, polityka informacyjna była traktowana wówczas jedynie jako uzupełnienie polityk Wspólnoty. Do lat 90. „nie było specjalnego organu odpowiedzialnego za koordynację działań [informacyjnych – uzup. wł.], a to prowadziło do ich powielania i utraty zasobów” (Terra 2010: s. 62).

Wraz ze zmianą koncepcji prowadzenia polityki informacyjnej w latach 90. obserwujemy poszerzenie się katalogu podmiotów ją realizujących. Najważniejszym jej kreatorem i koordynatorem pozostała KE, a w jej ramach X DG i jej wyspecjalizowane agendy. Powoływane lub reorganizowane były także nowe struktury mające zapew-

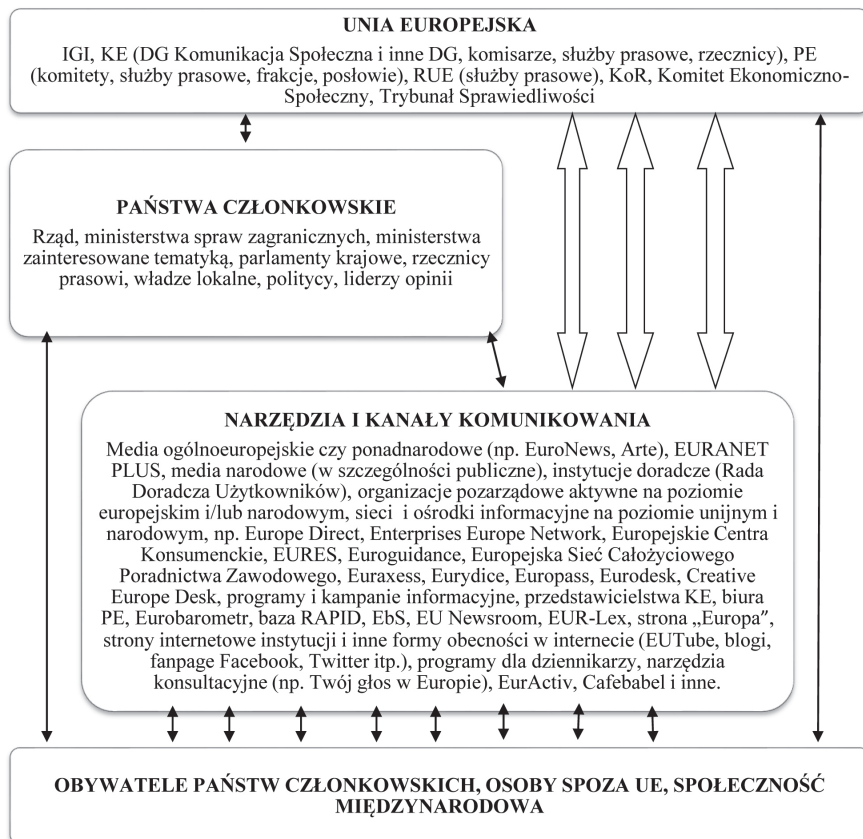
<sup>8</sup> Przekształcone w Team Europe.

nić lepszą komunikację z obywatelami – m.in. Rada Doradcza Użytkowników (Users' Advisory Council, później – Information Users' Council), która dokonywała oceny polityki informacyjnej UE – intensywnie rozwijały się ośrodki i sieci informacyjne (m.in. europejskie ośrodki informacji konsumenckiej, miejskie fora, ośrodki informacji o Europie). Poszerzeniu uległ również katalog wykorzystywanych kanałów w procesie komunikacji. Z jednej strony były to kanały własne, jak np. EbS, strona Europa, serwis EUR-Lex, ale także kanały niezależne, jak np. stacja informacyjna Euronews, stacja Arte, magazyn „The European”. Innymi narzędziami wykorzystywanymi w procesie informowania w latach 90. były kampanie informacyjne realizowane m.in. w ramach programu PRINCE (PRogramme d'INformation du Citoyen Européen, od 1996 r. (szerz.: Ogonowska 2010: s. 140 i nast.). Nie zapomniano wówczas także o dziennikarzach. To do nich był adresowany wskazany już EbS, ale także konferencje prasowe KE i PE oraz bazy danych i biblioteki audiowizualne.

Na koniec lat 90. przypada swego rodzaju „degradacja” znaczenia polityki informacyjnej. Po dymisji KE pod przewodnictwem J. Santera w 1999 r. i powołaniu nowej przez Romano Prodiego zdecydowano o zdegradowaniu X DG do Służby Prasy i Komunikacji. Zmiana ta nie miała jednak charakteru trwałego i już w 2002 r. powołano DG ds. Prasy i Komunikacji (Ogonowska 2009: s. 125)<sup>9</sup>.

Rok 2002 był przełomowy ze względu na początek przeobrażeń polityki informacyjnej UE. Zmiany te dotyczyły zarówno jej założeń i celów, jak i podmiotów i narzędzi (schemat nr 1). Wśród podmiotów realizujących politykę informacyjną UE nadal wiodącą rolę odgrywa KE – DG Komunikacja Społeczna, a w jej ramach – serwis prasowy, który „jest prawdopodobnie najbardziej profesjonalnym ciałem ekspertów w zakresie komunikowania politycznego” (Spanier 2012: s. 99). Zadaniem KE jest określenie agendy działań informacyjnych, wybór narzędzi i kanałów przekazywania informacji. Są one realizowane nie tylko przez rzeczników prasowych, ale również przedstawicielstwa KE czy poszczególnych komisarzy. W działania informacyjne zaangażowane są także pozostałe instytucje i organy UE: PE (służby prasowe i biura PE w państwach członkowskich), RUE, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów i Trybunał Sprawiedliwości UE (Committee of the Regions 2014).

<sup>9</sup> Jednym z przejawów zmiany sposobu myślenia o polityce informacyjnej było powołanie Margot Wallström na stanowisko wiceprzewodniczącej i Komisarz ds. Instytucji i Strategii Komunikacyjnej KE w latach 2004–2009.

**Schemat nr 1****Najważniejsze podmioty, kanały i narzędzia polityki informacyjnej UE po 2002 r.**

Źródło: opracowanie własne.

Po 2002 r. do tego grona dołączyła również Międzyinstytucjonalna Grupa ds. Informacji, której współprzewodniczą KE, PE i RUE (European Commission 2002). Podstawowym jej zadaniem jest koordynacja instytucji w zakresie działań informacyjnych, a także określanie strategii komunikacyjnej UE. Grupa wybiera przewodnie tematy, które powinny być traktowane jako priorytetowe przez instytucje UE oraz państwa członkowskie, wskazuje narzędzia realizacji działań oraz dokonuje ich ewaluacji (European Commission 2001). KE, oceniając rolę IGI, zaznaczyła, że należy „wzmocnić i poszerzyć jej status polityczny i legitymację tak, by grupa mogła skutecznie tworzyć

wytyczne dotyczące priorytetów UE w dziedzinie komunikowania. (...) Decyzje IGI muszą pociągać za sobą kompleksowe i konsekwentne działania” (Komisja Europejska 2007: s. 16). „”

Warto także zwrócić uwagę na aktywność dwóch, nieformalnych, podmiotów, które mają, choć nie bezpośredni, to jednak istotny, wpływ na politykę informacyjną UE. Są to *Club of Venice* oraz *EuroPCom* (*European Conferences of Public Communications*). Pierwszy z podmiotów zrzesza dyrektorów służb informacyjnych i komunikacyjnych w państwach członkowskich i przedstawicieli instytucji UE (PE, KE, RUE). Jego zadania to dyskusja nad sposobami realizacji polityki informacyjnej i komunikacyjnej oraz wymiana dobrych praktyk (Factsheet on the „Club of Venice” 2013). Drugi – EuroPCom – to cykliczne konferencje dla ekspertów w zakresie komunikacji publicznej, organizowane przez Komitet Regionów UE, we współpracy z PE, RUE, KE i Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

W strategii informacyjnej UE znaczącą rolę mają sieci i ośrodki informacyjne. W ich przypadku dostrzegalna jest tendencja do specjalizacji w zakresie przekazywanych informacji, co znajduje odzwierciedlenie w podziale na sieci ogólne i specjalistyczne. Wśród tych adresowanych do szerokiej rzeszy odbiorców wskazać należy Europe Direct, która jest siecią działającą na poziomie ogólnoeuropejskim (Centrum Kontaktowe Europe Direct) i lokalnym (punkty informacyjne Europe Direct, Centra Dokumentacji Europejskiej, Team Europe (szerzej zob.: Jas-Koziarkiewicz 2013). Podmioty w ramach tej struktury zapewnić mają dwukierunkową komunikację – od instytucji do obywateli i od obywateli do instytucji (Bee 2010: s. 92). Do sieci specjalistycznych zaliczyć można te adresowane m.in.: do konsumentów i przedsiębiorstw – Enterprise Europe Network, Europejskie Centra Konsumentckie; pracowników i pracodawców – EURES, Euroguidance, Europejska Sieć Całozyciowego Poradnictwa Zawodowego, Euraxess; na tematy edukacyjne – Eurydice, Europass; adresowane do młodzieży (Eurodesk) czy podmiotów kultury i mediów (Creative Europe Desk).

Doniosłe znaczenie dla planowania i organizacji działań informacyjnych zyskały również badania opinii publicznej. Eurobarometr dostarcza informacji na temat oczekiwań wobec polityk UE, jest pomocny „w ocenie ich skutków, jak też rozpoznaniu związanych z nimi obaw i sposobu ich postrzegania w społeczeństwie, co pozwala udoskonalać zarówno kształtowanie polityki, jak i proces komunikowania” (Komisja Europejska 2007: s. 13). Poznanie opinii Europejczyków nie wystarcza, „Komisja Europejska jako nadawca informacji na temat UE musi wychodzić do opinii publicznej jako odbiorcy swojej wiadomości i próbuje dotrzeć do niej głównie za pośrednictwem



mediów masowych“ (Nissen: s. 459). Możliwość skutecznego rozpowszechniania informacji zapewnia współpraca z mediami, które przez UE traktowane są zarówno jako odbiorca, jak i kanał przekazywania informacji. „UE stworzyła swój własny audiowizualny serwis, w którym filmy, zdjęcia i inne materiały na temat instytucji UE, osób i wydarzeń interesujących media, są dostępne dla akredytowanych dziennikarzy” (Valentini, Laursen 2012: s. 134) – serwisem tym jest, oczywiście, EbS, a także serwisy audiowizualne KE, PE, RUE. Dziennikarze korzystają z specjalnych baz i serwisów informacyjnych, jak: RAPID<sup>10</sup>, EU Newsroom. Do ich dyspozycji pozostają profesjonalne studia radiowe i telewizyjne, im też dedykowany był program – Erasmus dla dziennikarzy, umożliwiający wizyty studyjne w instytucjach UE (2010–2011).

UE jako pośredników w przekazywaniu informacji traktuje również instytucje medialne. Jedną z najbardziej znanych form tej współpracy jest ta z Euronews. Stacja ta, powołana w 1993 r. przez konsorcjum telewizyjnych nadawców publicznych, na podstawie zawartych z KE umów zobowiązała się do przygotowywania i nadawania audycji na temat UE i integracji europejskiej. W ramach umowy do 2003 r. stacja otrzymała 34 mln euro (Vitorino 2003), a tylko w 2014 było to 18 mln euro (European Commission 2014: s. 3). W ramach zawartych przez KE umów, od 2009 r. finansowana była również sieć European Radio Network (EURANET), zrzeszająca 15 publicznych i prywatnych nadawców radiowych z 13 państw członkowskich (5,8 mln euro rocznie w okresie 2007–2012, European Commission 2008: s. 8). Nadawcy przygotowywali i emitowali głównie programy informacyjne i wiadomości na temat UE i Europy. Po 2012 r. jej zadania przejął EURANET PLUS, zrzeszający nadawców z 14 państw, a działający na podstawie umowy na lata 2013–2017. Przewidziano w niej środki w wysokości 24,4 mln na okres 4 lat (Gallego 2015)<sup>11</sup>. Ważnym elementem polityki informacyjnej UE jest zapewnienie obecności tematyki europejskiej w programach nadawców telewizyjnych w państwach członkowskich – zadanie to realizowane jest na podstawie umów zawieranych pomiędzy KE i nadawcami wyłanianymi w drodze konkursu.

Instytucje i podmioty UE w działaniach informacyjnych wykorzystują również możliwości nowych technologii. W latach 90. były to dobrodziejstwa związane z rozwojem telewizji (np. współpraca z Euronews), a od początku XXI w. jednym z ważniejszych kanałów przekazywania informacji stał się internet. „Ogólnie rzecz biorąc, polityka in-

<sup>10</sup> Baza działa od 1985 r. Do września 2014 r. przekazywała komunikaty wszystkich instytucji UE, po tej dacie – tylko KE.

<sup>11</sup> KE dążyła do stworzenia podobnej formy współpracy nadawców telewizyjnych (European Commission 2008).

formacyjna od przełomu XX i XXI w. zwróciła się w kierunku większej przejrzystości i dialogowych form komunikacji”, ku mediom i kanałom, które mogą to zapewnić w najlepszym zakresie, tak jak np. wielokrotnie modernizowana strona Europa, która była „z pewnością kamieniem milowym na tej drodze” (Brüggemann 2010: s. 85). Obok niej istotną rolę odgrywały strony internetowe instytucji, powstające jako jeden ze sposobów zapewnienia obywatelom prawa dostępu do informacji oraz realizacji zasady przejrzystości i otwartości instytucji, podobnie jak telewizja internetowa PE (europarl.tv, od 2012 r.). Rozwój obejmował wykorzystanie w działaniach komunikacyjnych mediów społecznościowych: fanpage’ów na Facebooku i kont na Tweeterze (zakładane i prowadzone przez instytucje, komisarzy i polityków unijnych), kanałów na YouTube (kanał EUTube) czy blogów (pierwszy w 2004 r.)<sup>12</sup>. Internet wykorzystywany był także w konsultacjach społecznych (np. Twój głos w Europie). Warto wskazać również inicjatywy w internecie współfinansowane przez UE (np. Presseurop<sup>13</sup>, Cafebabel), wspierane w ramach projektów (sieć EurActiv<sup>14</sup>), jak i te niezależne („EUobserver”).

Aktywność informacyjna UE jest uzupełniana także przez administrację państw członkowskich (m.in. ministerstwa spraw zagranicznych). Ich działania powinny zmierzać do zwiększenia wiedzy obywateli na temat UE i informowania o jej polityce, a państwa członkowskie powinny być parterami w procesie komunikowania (Komisja Europejska 2007a). W politykę informacyjną zaangażowane być powinny również władze regionalne, partie polityczne, parlamenty krajowe i regionalne. Aktywność państw członkowskich stanowi uzupełnienie dla przedstawicielstw KE i biura KE oraz sieci i ośrodków informacyjnych.

## Zakończenie

Większość aktów prawnych przyjętych w latach 90. traktowała politykę informacyjną jako uzupełnienie polityk UE. Działania miały mieć charakter służebny, a celem

<sup>12</sup> Zagadnienie obecności instytucji UE w nowym środowisku komunikacyjnym, analizowano m.in. do listopada 2014 r. na blogu *Waltzing Matilda*, a później – na blogu *EU Digital*. Warto także podkreślić, że UE stara się stworzyć udogodnienia dla odbiorców korzystających z tego rodzaju kanałów, np. na stronie Europa dostępna jest wyszukiwarka pozwalająca na odnalezienie profili, blogów itd. Zob.: [http://europa.eu/contact/social-networks/index\\_en.htm](http://europa.eu/contact/social-networks/index_en.htm) (20.12.2014).

<sup>13</sup> Network of Press Publishers był serwisem internetowym prezentującym przegląd prasy europejskiej z ok. 200 pism, w 10 językach. Działał na podstawie umowy z UE w latach 2009–2013. Kontrakt ten nie został przedłużony, od 2013 r. zastąpił go serwis internetowy VoxEurop, który nie jest finansowany przez UE.

<sup>14</sup> Portal informacyjny publikujący teksty o UE w 12 językach.

ich podejmowania było przekonanie, że dobre poinformowanie obywateli zapewni akceptację dla działań UE i procesu integracji. W aktach prawnych, z wyjątkiem tzw. raportu DeClercqa, odżegnywano się od traktowania działań informacyjnych w ujęciu marketingowym, podkreślano konieczność unikania propagandy. Polityka informacyjna miała wykorzystywać nowe technologie, być organizowana bliżej obywatela, co znajdowało wyraz w szerokim i zróżnicowanym katalogu odbiorców, do których adresowane były komunikaty, mieć charakter zdecentralizowany i być realizowana przy zaangażowaniu różnych podmiotów UE, a także państw członkowskich.

Po 2002 r. polityka informacyjna UE nadal była modyfikowana. W proces komunikowania włączono więcej podmiotów. Istotną rolę przypisano państwom członkowskim i organizacjom pozarządowym. Starano się zapoczątkować dyskusję na temat tego, jak powinna wyglądać komunikacja z obywatelami – o czym świadczy liczba dokumentów. Działania wówczas podejmowane miały „wymiar symbolicznego rytuału, przez który komisja reaguje na problemy, kształtuje debaty na temat możliwych rozwiązań, a przez to wzmacnia swój wizerunek wśród funkcjonariuszy, pozostałych instytucji UE, państw członkowskich i obywateli” (Nesti 2010: s. 44). W okresie tym nie zmieniono większości ze wskazanych w latach 90. priorytetów, inaczej stawiano jednak akcenty, wybierano inne główne cele. Polityka informacyjna miała być nadal realizowana skutecznie, planowana w długiej perspektywie, zdecentralizowana i zorientowana na obywateli, których należało wysłuchać i zachęcić do dialogu. „Komisja chciała nawet wyjść poza rozpowszechnianie informacji i rozpocząć dialog z obywatelami w celu ożywienia europejskiej sfery publicznej” (Brüggemann 2010: s. 78). Stąd ukierunkowanie na odbiorcę, przemawianie do niego w zrozumiałym języku na tematy, które go interesują, a także adresowanie komunikatów do konkretnych grup. Zwiększono również możliwości oddziaływania obywateli na UE, choćby poprzez zapewnienie możliwości przeprowadzania konsultacji społecznych.

Radykalna zmiana nastąpiła w zakresie prawa dostępu do dokumentów. Mając na uwadze liczbę regulacji, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy, należałoby uznać, że gwarancje dostępu do informacji w UE są wzorcowe. Jak ocenia Michael Brüggemann, „uwzględniając jedynie zasady zapewnienia przejrzystości, możemy uznać, że UE jest jedną z najbardziej przejrzystych instytucji publicznych na świecie” (Brüggemann 2010: s. 78). Ocena ta jednak nie jest pełną, ponieważ „współistnienie silnych zasad dostępu do informacji i tradycji kultury biurokratycznej ograniczają realizację tych pierwszych” (Brüggemann 2010: s. 78). Ocenę tę podzielają instytucje UE. I tak na przykład Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych PE w sprawozdaniu

dotyczącym dostępu do dokumentów zaznaczyła, że zgodnie z danymi „zarówno w Komisji (z 12% w 2011 r. do 17% w 2012 r.), jak i w Radzie (z 12% w 2011 r. do 21% w 2012 r.) wzrosła liczba przypadków całkowitej odmowy dostępu, natomiast w Parlamencie dane liczbowe dotyczące przypadków odmowy dostępu pozostają na stałym poziomie (5% zarówno w 2011 r., jak i w 2012 r.)” (Parlament Europejski 2014: s. 6). Na wzrost liczby odmów dostępu do dokumentów zwrócił również uwagę Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Spośród spraw przez niego zamkniętych w 2013 r. 25,7% stanowiły te odnoszące się do wniosków o informacje i dostęp do dokumentów. „Najczęstsze problemy związane z przejrzystością dotyczą odmowy udzielenia dostępu do dokumentów lub informacji, spotkań odbywających się za zamkniętymi drzwiami oraz nieprzejrzystej procedury, w wyniku której powoływani są członkowie grupy ekspertów UE” (Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich 2014: s. 15).

Liczba podmiotów uczestniczących w określaniu strategii informacyjnej UE i ją realizujących jest znacząca, a one same – zróżnicowane. Podmioty różnią się zakresem kompetencji, możliwościami samodzielnej realizacji polityki informacyjnej, charakterem przekazywanych przez nie informacji, wykorzystywanymi kanałami komunikacji. Stosowane narzędzia są natomiast zróżnicowane pod względem: kanałów komunikacji, tematyki, zakładanych grup docelowych, zakresu sprawowania nad nimi kontroli przez UE czy też państwa członkowskie, sposobu ich finansowania. Różnorodność ta – z jednej strony – przynosi korzyści (m.in. możliwość dotarcia do różnych grup odbiorców, pozyskiwania mediów do przekazywania informacji), z drugiej natomiast – utrudnia koordynację działań, prowadzi do nieefektywnego wykorzystania funduszy i niepotrzebnej konkurencji. Trudno również z tego powodu dokonywać ewaluacji całości działań informacyjnych UE. Niektórzy krytycy uznają nawet, że „UE funkcjonuje w chaosie komunikacyjnym, który sama stworzyła, jest ofiarą swojej własnej liberalnej polityki wobec nadawców publicznych, swojej własnej rozczłonkowanej polityki komunikacyjnej” (Harrison 2010: s. 99).

Podjęmowane działania są kosztowne – „Unia Europejska wydaje miliardy euro rocznie na promowanie siebie i swojego głównego założenia »coraz ściślejszej unii«. Tylko w 2008 roku wydano co najmniej 2,4 mld [euro – uzup. wł.] – więcej niż Coca-Cola wydaje każdego roku na reklamę na całym świecie” (Rotherham, Mullally 2008: s. 1). Analizując aktywność informacyjną UE, nie można jednak zapominać, że adresowana jest ona do blisko 507 mln obywateli państw członkowskich (EUROSTAT 2014) i nie są to jedyni adresaci jej komunikatów.

**Bibliografia:**

- BAISNÉE Olivier (2007), *The European Public Sphere Does Not Exist (At Least It's Worth Wondering...)*, „European Journal of Communication”, vol. 22.
- BEE Cristiano (2010), *Understanding the EU's Institutional Communication. Principles and Structure of a Contested Policy*, w: Cristiano Bee, Emanuela Bozzini (red.), *Mapping the European public sphere: institutions, media and civil society*, Farnham.
- BRÜGGEMANN Michael (2005), *How the EU Constructs the European Public Sphere: Seven Strategies of Information Policy*, „TranState Working Papers”, nr 19, <http://core.ac.uk/download/pdf/6385987.pdf> (20.11.2014).
- BRÜGGEMANN Michael (2008), *Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission*, Wiesbaden.
- BRÜGGEMANN Michael (2010), *Public Relations between propaganda and the public sphere: the information policy of the European Commission*, w: Giorgia Nesti, Chiara Valentini (red.), *Public Communication in the European Union: History, Perspectives and Challenges*, Cambridge.
- CODE OF CONDUCT concerning public access to Council and Commission documents 1993, Dz. Urz. UE L 340 z 31.12.1993.
- COMMISSION DECISION 94/90/ECSC, EC, Euratom of 8 February 1994 on public access to Commission documents, Dz. Urz. UE L 46 z 18.02.1994.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (2014), <http://cor.europa.eu/en/events/europcom/Pages/european-conference-on-public-communication.aspx> (20.12.2014).
- COUNCIL DECISION 93/731/EC of 20 December 1993 on public access to Council documents, Dz. Urz. UE L 340 z 31.12.1993.
- DeCLERCQ Willy (1993), *Reflection on Information and Communication Policy of the European Community*, Report by the group of experts R.P./1051 March.
- DOBEK-OSTROWSKA Bogusława, WISZNIOWSKI Robert (2007), *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Wrocław.
- DYREKTYWA 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz. Urz. UE L 41 z 14.2.2003.
- DYREKTYWA RADY 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku, Dz. Urz. UE L 158 z 23.06.1990.
- EUROPEAN COMMISSION (1993a), *The Commission's information and communi-*

- cation policy. A new approach*, Communication from Commissioner Joao de Deus Pinheiro SEC(93) 916/9.
- EUROPEAN COMMISSION (1993b), *Communication to the Council, the Parliament and the Economic and Social Committee Public access to the institutions' documents*, COM (93) 191 final.
- EUROPEAN COMMISSION (1993c), *Communication to the council, the Parliament and the Economic and Social Committee: Openness in the Community*, COM (93) 258 final\*/., Dz. Urz. UE C 166 z 17.06.1993.
- EUROPEAN COMMISSION (2000), *Reforming the Commission – A White Paper*, COM (2000) 200, część I i II.
- EUROPEAN COMMISSION (2001a), *Communication from the Commission to the Council, European Parliament, Economic and Social Committee, the Committee of the Regions on a new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy of the European Union*, COM (2001) 354.
- EUROPEAN COMMISSION (2001b), *European Governance – a white paper*, COM (2001) 428.
- EUROPEAN COMMISSION (2001c), *Communication on Interactive Policy-Making*, IPM – C (2001) 1014.
- EUROPEAN COMMISSION (2002), *An Information and Communication Strategy for the European Union*, COM (2002) 350 final/2.
- EUROPEAN COMMISSION (2004), *Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on implementing the information and communication strategy for the European Union*, COM (2004) 196 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *Action Plan to Improve Communicating Europe by Commission*, SEC (2005) 985 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2007), *Communication to the Commission Communicating about Europe via the Internet Engaging the citizens*, SEC (2007) 1742.
- EUROPEAN COMMISSION (2008), *Communication to the Commission Communicating Europe through audiovisual media*, SEC (2008) 506/2.
- EUROPEAN COMMISSION (2014), *Annex 1 to the Commission Decision modifying Commission Decision C(2013)8459 concerning the adoption of the 2014 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision*, C(2014) 5856 final.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2013), *Openness, transparency and access to documents and information in the European Union*, Brussels.



- EUROPEJSKI RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH (2014), *Sprawozdanie roczne za 2013 r.*, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> (12.12.2014).
- EUROSTAT (2014), *The number of persons having their usual residence in a country on 1 January of the respective year*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001> (12.12.2014).
- FACTSHEET on the „Club of Venice” (2013), pdf.
- FRAIZE Petra Leppee (2006), *Communicating Europe: The Challenge of europeanisation of communication*, w: Katerina Ott (red.), *Croatian accession to the European Union. The challenges of participation*, Zagrzeb.
- GALLEGO Ignacio J. (2015), *The communication policy of the European Commission: radio broadcasting since the 90s, from Radio E to Euranet Plus*, „Communication&Society”, no. 1.
- HARRISON Jackie (2010), *European Social Purpose and Public Service Communication*, w: Cristiano Bee, Emanuela Bozzini (red.), *Mapping the European public sphere: institutions, media and civil society*, Farnham.
- HEIKKILÄ Heikki (2007), *Beyond ‘In so far as’ Questions: Contingent Social Imaginaries of the European Public Sphere*, „European Journal of Communication”, vol. 22.
- Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity*, Dz. Urz. UE C 329 z 17.11.1993.
- JAKUBOWSKI Karol (2010), *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa.
- JAS-KOZIARKIEWICZ Marta (2013), *Europe Direct jako narzędzie strategii informacyjnej Unii Europejskiej*, w: Janusz W. Adamowski, Alicja Jaskiernia, *Komunikowanie masowe i polityka medialna w epoce globalizacji i cyfryzacji – aspekty międzynarodowe*, Warszawa.
- JURGA-WOSIK Ewa (2012), *Polityka informacyjna i dostęp do dokumentów w instytucjach Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2005), *Komunikat komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty*, KOM (2005) 494 wersja ostateczna.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2006), *Biała Księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, COM (2006) 35.



- KOMISJA EUROPEJSKA (2007a), *Komunikat Komisji Europejskiej Parlamentu Europejskiego, do Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Partnerski Proces Komunikowania na temat Europy*, COM (2007) 568.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2007b), *Zielona księga: Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, KOM (2007) 185 wersja ostateczna.
- MORGANTI Luciano, BEKEMANS Léonce (2012, red.), *The European Public Sphere: from critical thinking to responsible action*, Bern, Brussels, New York.
- MORGANTI Luciano, VAN AUDENHOVE Leo (2012), *Communication and Information Strategies and Policies for the European Public Sphere – Between Rhetoric and Facts*, w: Luciano Morganti, Léonce Bekemans (red.), *The European Public Sphere: from critical thinking to responsible action*, Bern, Brussels, New York.
- NESTI Giorgia (2010), *The information and communication policy of the European Union between institutionalisation and legitimation*, w: Giorgia Nesti, Chiara Valentini (red.), *Public Communication in the European Union: History, Perspectives and Challenges*, Cambridge.
- NISSEN Sylke (2010), *Kommunikation in der Krise. Entwicklung und Erfolgsbedingungen der EU-Informationspolitik*, „Zeitschrift für Politik“, nr 4.
- OGONOWSKA Anna (2001), *Polityka informacyjna Unii Europejskiej u progu XXI wieku*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- OGONOWSKA Anna (2008), *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007, część 1: Lata 1958–1992*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- OGONOWSKA Anna (2009), *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007, część 2: Lata 1993–2007*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- OGONOWSKA Anna (2010), *Kampanie informacyjne programu PRINCE Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- OOSTLANDER Arie (1993), *Report of the Committee on Culture, Youth, Education and the Media on the information policy of the European Community*, European Parliament 203.960/fin.
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2005), *Sprawozdanie w sprawie wdrożenia strategii informacyjnej i komunikacyjnej Unii Europejskiej (2004/2238(INI))*, Komisja Kultury i Edukacji, sprawozdawca: Luis Francisco Herrero-Tejedor, A6-0111/2005.

- PARLAMENT EUROPEJSKI (2006), *Sprawozdanie w sprawie Białej Księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej (2006/2087(INI))*, Komisja Kultury i Edukacji, sprawozdawca: Luis Herrero-Tejedor, A6-0365/2006.
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2010), *Dziennikarstwo i nowe środki przekazu – tworzenie sfery publicznej w Europie Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 września 2010 r. w sprawie dziennikarstwa i nowych mediów – tworzenie sfery publicznej w Europie (2010/2015(INI))*, Dz. Urz. UE 2011 C 308E z 20.10.2011.
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2014), *Sprawozdanie w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (art. 104 ust. 7 Regulaminu) w latach 2011–2013 (2013/2155(INI))*.
- PEX Peter (1998), *Report on the information and communication policy in the European Union*. Committee on Culture, Youth, Education and the Media, European Parliament 225.022/fin.
- POLKOWSKI Robert (2003), *Źródła informacji na temat Unii Europejskiej*, Warszawa.
- RESOLUTION (1981) on the information policy of the European Community, of the Commission of the European Communities and of the European Parliament, Dz. Urz. UE C 28 z 9.02.1981.
- RESOLUTION (1983) on the information policy of the European Communities for the 1984 direct elections, Dz. Urz. UE C 68, 14.03.1983.
- RESOLUTION (1987) on the European Community's information policy, Dz. Urz. UE C 7 z 12.01.1987.
- RESOLUTION (1989) on controlling the use of the appropriations earmarked for the information policy of the institutions, Dz. Urz. UE C 47 z 27.02.1989.
- ROTHERHAM Lee, MULLALLY Lorraine (2008), *The Hard Sell: EU communication policy and the campaign for hearts and minds*, London.
- ROZPORZĄDZENIE 1049/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Dz. Urz. UE L 145 z 31.5.2001.
- ROZPORZĄDZENIE 1367/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz. Urz. UE L 264 z 25.9.2006.
- SPANIER Bernd (2012), *Europe, anyone? The „Communication Deficit” of the European Union Revisited*, Baden-Baden.
- STASIAK-JAZUKIEWICZ Ewa (2005), *Polityka medialna Unii Europejskiej*, Warszawa.

- TERRA Ana Lúcia (2010), *From Information Policy to Communication Policy: First Steps towards Reaching European Citizens in the 1970s and 1980s*, w: Giorgia Nesti, Chiara Valentini (red.), *Public Communication in the European Union: History, Perspectives and Challenges*, Cambridge.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TRAKTAT (1992) o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 191 z 29.7.1992.
- TRAKTAT (1997a) o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 1997), *Dz. Urz. UE C 340 z 10.11. 1997*.
- TRAKTAT (1997b) ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 1997), *Dz. Urz. UE C 340 z 10.11.1997*.
- TRAKTAT (2002) ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 2002), *Dz. Urz. UE C 325 z 24.12.2002*.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- VALENTINI Chiara, LAURSEN Bo (2012), *The Mass Media: A Privileged Channel for the EU's Political Communication*, w: Morganti Luciano, Bekemans Léonce (red.), *The European Public Sphere: from critical thinking to responsible action*, Bern, Brussels, New York.
- VITORINO António (2003), *Memorandum to the Commission from the President in agreement with Mr Vitorino on Difficulties in implementing the information and communication strategy for the European Union*, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2003/EN/2-2003-1267-EN-3-0.Pdf> (12.12.2014).
- WYROK TRYBUNAŁU (2013) (pierwsza izba) z dnia 17 października 2013 r. w sprawie Rada Unii Europejskiej przeciwko Access Info Europe. Sprawa C-280/11 P.
- WYROK TRYBUNAŁU (2010a) (wielka izba) z dnia 29 czerwca 2010 r. – Komisja Europejska przeciwko The Bavarian Lager Co. Ltd, Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych (EIOD), Sprawa C-28/08 P.
- WYROK TRYBUNAŁU (2010b) (wielka izba) z dnia 21 września 2010 r. – Królestwo Szwecji/Association de la presse internationale ASBL (API) i Komisja Europejska (C-514/07), Association de la presse internationale ASBL (API) przeciwko Komisji Europejskiej (C-528/07), Komisja Europejska przeciwko Association de la presse internationale ASBL (API) (C-532/07), Sprawy połączone C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P.
- WYROK TRYBUNAŁU (2008) (wielka izba), z dnia 1 lipca 2008 r. – Królestwo Szwecji, Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Królestwu Danii, Republice Finlandii, Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Komisji Wspólnot Europejskich, Sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P.