

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej

COM(2006) 35 końcowy

(2006/C 309/24)

Dnia 1 lutego 2006 r., Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*

Na 424. sesji plenarnej w dniach 15 — 16 lutego 2006 r., zgodnie z art. 19 ust. 1 regulaminu wewnętrznego, Komitet postanowił utworzyć podkomitet w celu prowadzenia prac w tej sprawie.

Podkomitet ds. europejskiej polityki komunikacyjnej, któremu powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię 22 czerwca 2006 r. Sprawozdawcą była Jillian VAN TURNHOUT.

Na 428. sesji plenarnej w dniach 5 — 6 lipca 2006 r. (posiedzenie z 6 lipca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 108 głosami — 4 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

Poniżej przedstawiono szczegółowe stanowisko Komitetu w pięciu kwestiach omówionych w białej księdze Komisji Europejskiej. Można je podsumować w ten sposób, że Komitet nie popiera koncepcji opracowania dodatkowej karty czy kodeksu postępowania, lecz ponownie zwraca się do Komisji, by zajęła się problemem braku podstaw prawnych dla prowadzenia polityki komunikacyjnej. Komitet zwraca uwagę na dwojaki problem w zakresie finansowania: brak środków oraz skomplikowane procedury biurokratyczne związane z ich wydatkowaniem. Komitet uznaje jednak za użyteczne praktyczne propozycje dotyczące takich kwestii jak edukacja obywatelska, zaznacza, że w przypadku wielu z nich główna odpowiedzialność spoczywa na państwach członkowskich oraz wzywa m.in. ministrów edukacji do podjęcia rozmów na temat wspólnego podejścia do historii Unii Europejskiej. Aby dotrzeć do obywateli, potrzeba z jednej strony jasnego i atrakcyjnego przekazu, jasnej wizji, którą mogą przyjąć jako własną, a z drugiej strony — odpowiedniego kształtu i instrumentów komunikacji. EKES wyraża wolę i gotowość do współpracy z innymi instytucjami, a ponadto zwraca uwagę na liczne przykłady nowych rozwiązań międzyinstytucjonalnych na szczeblu centralnym. Równocześnie jednak Komitet, który zdecydowanie opowiada się za podejściem zdecentralizowanym, zaleca Komisji dalszą analizę możliwych metod wspierania rzeczywistej synergii i współpracy międzyinstytucjonalnej na szczeblu zdecentralizowanym. Komitet proponuje, by obiecany po opublikowaniu białej księgi załącznik do *Protokołu współpracy pomiędzy Komisją Europejską i Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym* koncentrował się właśnie na tej konkretnej kwestii.

2. Uzasadnienie

2.1 Biała księga Komisji Europejskiej w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej (COM(2006) 35 końcowy) została przyjęta w dniu 1 lutego 2006 r. Był to trzeci dokument poświęcony kwestiom komunikacji przyjęty przez Komisję Europejską na przestrzeni siedmiu miesięcy. Dwa pozostałe to: wewnętrzny plan działania (SEC(2005) 985 wersja ostateczna),

przyjęty w dniu 20 lipca 2005 r. oraz komunikat „Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty” (COM(2005) 494 końcowy), przyjęty w dniu 13 października 2005 r. W białej księdze instytucje i organy Unii Europejskiej zostały zaproszone do przedstawiania uwag na temat zagadnień zawartych w tym dokumencie „w drodze zwykłej procedury instytucjonalnej”. Ustalono również, że okres przeznaczony na konsultacje wyniesie sześć miesięcy, po czym proponuje się podsumowanie wyników, „by na ich podstawie zaproponować plany działania dla każdej z opracowywanych dziedzin”.

2.2 Komitet Ekonomiczno-Społeczny ze swej strony przyjął niedawno dwie opinie w dziedzinie komunikacji: pierwsza z nich to opinia w sprawie: „Okres refleksji: struktura, zagadnienia i ramy oceny debaty nad Unią Europejską” (CESE 1249/2005⁽¹⁾), przyjęta w dniu 26 października 2005 r. i skierowana do Parlamentu Europejskiego, natomiast druga to opinia dotycząca komunikatu Komisji w sprawie „planu D” (CESE 1499/2005⁽²⁾), przyjęta w dniu 14 grudnia 2005 r. W obu tych opiniach przedstawiono szereg zaleceń operacyjnych. Na posiedzeniu w dniu 6 kwietnia 2006 r. Zespół ds. Komunikacji EKES-u rozpoczął procedurę systematycznego przeglądu stanu realizacji tych zaleceń.

2.3 W związku z powyższym niniejsza opinia w sprawie białej księgi nie powinna obejmować kwestii, które były już i nadal są przedmiotem prac Komitetu. Powinna ona raczej stanowić próbę przedstawienia odpowiedzi na pięć następujących podstawowych pytań zawartych w białej księdze:

- określanie wspólnych zasad: w jaki sposób?
- jak dotrzeć do obywatela?
- jak skuteczniej zaangażować media w dostarczanie informacji na tematy europejskie?
- co jeszcze można zrobić dla oceny oczekiwań opinii publicznej?
- jak funkcjonować będzie partnerstwo?

⁽¹⁾ DzU C 28 z 3.2.2006, s. 42 — 46

⁽²⁾ DzU C 65 z 17.3.2006, s. 92 — 93

2.4 Oprócz dwóch opinii Komitetu przywołanych powyżej oraz białej księgi Komisji podkomitet i jego sprawozdawca opierają się na szeregu dodatkowych źródeł:

- podsumowanie wyników debat przeprowadzonych podczas sesji plenarnych EKES-u w okresie od czerwca 2005 r., włączając debatę z dnia 20 kwietnia 2006 r., poświęconą w szczególności wyżej wyszczególnionym kwestiom podniesionym w białej księdze;
- zalecenia będące owocem prac grup roboczych podczas forum zainteresowanych zatytułowanego „Pokonywanie barier”, zorganizowanego przez EKES w Brukseli w dniach 7 — 8 listopada 2005 r.;
- podsumowanie rezultatów różnych dyskusji przeprowadzonych w ramach Zespołu ds. Komunikacji;
- opinia Komitetu z inicjatywy własnej, skierowana do Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r., przyjęta w dniu 17 maja 2006 r.;
- zalecenia wynikające z prac grup roboczych podczas forum zainteresowanych stron zatytułowanego „Pokonywanie barier”, zorganizowanego przez EKES w dniach 9 — 10 maja 2006 r. w Budapeszcie.

2.5 Niniejsza opinia w sprawie białej księgi została podzielona na pięć części odpowiadających pięciu zagadnieniom zdefiniowanym w dokumencie Komisji, a zakres każdej sekcji ogranicza się do jednej lub zaledwie kilku kluczowych kwestii.

3. Uwagi ogólne

3.1 Określanie wspólnych zasad: w jaki sposób?

3.1.1 W specyficznej dziedzinie, jaką jest informowanie o Europie zasadniczą rolę odgrywają państwa członkowskie. W wielu innych obszarach funkcję taką spełniają przedsiębiorstwa, partnerzy społeczni bądź organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Mówiąc w skrócie, decydującą rolę skutecznie odgrywa samo dynamiczne społeczeństwo. Nie jest tak jednak w przypadku informowania społeczeństwa o Europie.

3.1.2 Podstawowe pytanie, jakie należałoby tutaj postawić, dotyczy tego, czy Komitet może zgodzić się z sugestią Komisji, która stwierdziła, że „wspólne zasady i normy, które miałyby kierować działalnością informacyjną i komunikacyjną w kwestiach europejskich, mogłyby zostać zawarte w dokumencie ramowym — na przykład europejskiej karcie lub kodeksie postępowania w zakresie komunikacji. Jego zadaniem byłoby zaangażowanie wszystkich uczestników (instytucji UE, władz krajowych, regionalnych i lokalnych, organizacji pozarządowych) we wspólne przestrzeganie tych zasad i zapewnienie, że takiej polityki komunikacyjnej, która UE służyłaby interesom obywateli.”

3.1.3 Komitet rozumie, że powyższa propozycja wynika z chęci wypełnienia przez Komisję Europejską luki w zakresie rzeczywistej podstawy prawnej, na której mogłyby się opierać unijne działania w dziedzinie informacji i komunikacji. Komitet już wcześniej przedstawił wyraźne stanowisko w tej kwestii. W szczególności, w opinii w sprawie okresu refleksji⁽³⁾ z 26 października 2005 r., skierowanej do Parlamentu Europejskiego, Komitet wezwał Komisję, aby „rozważyła przedstawienie wniosku legislacyjnego dotyczącego prawdziwej polityki komunikacyjnej i tym samym stawiała czoła »ukrytemu« problemowi braku podstawy prawnej, który jest przyczyną istnienia tak wielu nieformalnych mechanizmów i niejednolitego podejścia. Zdaniem Komitetu samo przedłożenie takiego wniosku zachęciłoby do rozpoczęcia debaty”.

3.1.4 W białej księdze stwierdzono, że „pod koniec okresu konsultacji Komisja zaprezentuje jej wyniki i rozważy formę, w jakiej dokument ma zostać przedłożony: jako karta, kodeks postępowania czy inny instrument prawny”. Komitet jest zaniepokojony takim postawieniem sprawy i dostrzega zagrożenia związane z przyjęciem strategii w kształcie, jaki daje się wyczytać z propozycji Komisji.

3.1.5 Komisja odwołuje się do „wspólnych zasad i norm” przyjmując za podstawę praktyki obowiązujące w niektórych państwach członkowskich, jednakże wspomniane zasady i normy nie ograniczają się do dziedziny komunikacji i informacji. Zwykła deklaracja przyjętych zasad, możliwa do zaakceptowania przez wszystkie strony, które przecież już zasady te zaakceptowały, nie będzie stanowić żadnej wartości dodanej. Z drugiej strony, przyjęcie kodeksu lub karty może zostać uznane za działanie zbyt rygorystyczne. Ponadto zasady te zostały już zawarte w wielu podstawowych dokumentach. Jeżeli natomiast celem Komisji jest opracowanie kodeksu postępowania dla przedstawicieli mediów oraz innych zainteresowanych podmiotów w sektorze komunikacji, krok ten może być postrzegany jako próba manipulowania przebiegiem debaty lub wyciszenia głosów krytycznych wobec UE. Poza tym plany zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron wydają się nierealistyczne — jedna z lekcji, które wszystkie instytucje powinny wyciągnąć w związku z referendum we Francji czy Holandii, dotyczy tego, że w przypadku coraz większej liczby podmiotów nie można liczyć na automatyczne poparcie dla procesu integracji europejskiej. Wreszcie, jeżeli wszystkie zainteresowane strony wymienione w białej księdze miałyby podpisać się pod takim kodeksem, sugerowałoby to, że wszystkie one ponoszą jednakową odpowiedzialność za sprostanie wyzwaniom stojącym przed Unią Europejską w dziedzinie komunikacji. Zdaniem Komitetu doszłoby w ten sposób do stworzenia mylnego wrażenia, ponieważ podstawowa odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na rządach państwach członkowskich i tak też kwestia ta powinna być nadal postrzegana.

3.1.6 Komitet wyraża zaniepokojenie w związku z uruchamianiem przez Komisję specjalnego internetowego forum służącego gromadzeniu opinii na temat celowości opracowania takiego ramowego dokumentu. Nie wszyscy europejscy obywatele mają dostęp do takich internetowych środków przekazu. Należałoby zatem koniecznie wesprzeć proces konsultacji za pośrednictwem innych, bardziej tradycyjnych mediów.

⁽³⁾ „Okres refleksji: struktura, zagadnienia i ramy oceny debaty nad Unią Europejską” — DzU C 28 z 3.2.2006, s. 42 — 46

3.2 Jak dotrzeć do obywatela?

3.2.1 Komitet odnotowuje, że dostępne środki finansowe są niezwykle ograniczone. Ponadto procedury mające zastosowanie do wydatkowania owych środków, w następstwie przyjęcia nowego rozporządzenia finansowego, niewątpliwie utrudniają wiele działań prowadzonych w dobrej wierze przez społeczeństwo obywatelskie i zniechęcają do ich podejmowania.

3.2.2 Aby dotrzeć do obywateli, należy zająć się przyczynami ich sceptycyzmu: po pierwsze, niektóre sfery społeczeństwa w coraz większym krytycyzmem podchodzą do rezultatów i oddziaływania decyzji politycznych na ich warunki życia i pracy. Po drugie, zasadniczo brakuje politycznej debaty, stąd też istnieje potrzeba komunikowania, niemniej by było ono skuteczne, należy dokonać w nim wielu zmian.

3.2.3 Skuteczna komunikacja wymaga przede wszystkim jasnych i atrakcyjnych przesłań oraz wyraźnej wizji akceptowanej przez obywateli. Społeczeństwo pragnie, by Europa była projektem politycznym, obejmującym zagadnienia społeczno-gospodarcze, by była modelem europejskim strzegącym spójności społecznej i zwiększającym konkurencyjność. Niektóre kraje już pokazały, że jest to możliwe.

3.2.4 Komunikowanie ma charakter scentralizowany i skupia się na Europie. Zasadniczo odbywa się ono na szczeblu europejskim, pomiędzy podmiotami europejskimi oraz instytucjami i osobami, które i tak są już zaangażowane projekt budowania Europy. Ponadto w procesie komunikacji występuje tendencja do posługiwania się takimi instrumentami, jak np. konsultacje za pośrednictwem internetu, które docierają tylko do wybranych grup obywateli. By sięgać poza wspomniane grupy, należy opracować działania komunikacyjne angażujące inne podmioty, a nie tylko instytucje Unii Europejskiej oraz osoby z jej kręgów, a także należy prowadzić prawdziwie zdecentralizowaną debatę, tj. taką, która toczyłaby się na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, z udziałem decydentów politycznych i mediów działających na danym poziomie (w niektórych przypadkach przekonać trzeba przede wszystkim ich samych).

3.2.5 W tym kontekście biała księga przedstawia szereg praktycznych propozycji, poczynając od edukacji obywatelskiej, a kończąc na wspólnych, otwartych debatach. Komitet podziela zwłaszcza argumenty na rzecz edukacji obywatelskiej. Jednakże, jak też przyznano w białej księdze, art. 149 TWE przewiduje dosyć jednoznacznie, że same państwa członkowskie zachowują odpowiedzialność za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych. Dlatego także w tym przypadku ewentualne działania europejskich instytucji na rzecz rozszerzenia edukacji obywatelskiej wiązałyby się z podwójnym ryzykiem. Po pierwsze, instytucje narażałyby się na zarzut ingerencji w suwerenne sprawy rządów państw członkowskich, a po drugie oznaczałoby to przejście w sposób dorozumiany odpowiedzialności za kwestie, za które instytucje te w rzeczywistości żadnej odpowiedzialności nie ponoszą.

3.2.6 Niemniej jednak Unia Europejska potrzebuje, by obywatele zaakceptowali wspólne losy. W tym celu należałoby, w ramach programów edukacji w poszczególnych państwach członkowskich, przedstawiać Unię Europejską i wyjaśniać ją — zarówno w kontekście historycznym, jak i aktualnym — jako

wspólny projekt polityczny wszystkich państw członkowskich i ich obywateli. Problem ten wymaga otwartej dyskusji na posiedzeniu rady ministrów edukacji.

3.2.7 Nie oznacza to, że unijne instytucje powinny pozostać bierne. Wręcz przeciwnie, powinny bardziej skoncentrować się na informowaniu obywateli europejskich o tym, w jaki sposób Unia Europejska zapewnia wartość dodaną. Należy określić docelowe grupy odbiorców i szerzyć informacje na temat udanych działań UE.

3.2.8 Mówiąc ogólniej, należy sprawić, iż obywatele poczują się częścią w pełni przejrzystego procesu regulacji i podejmowania decyzji.

3.3 Jak skuteczniej zaangażować media w dostarczanie informacji na tematy europejskie?

3.3.1 W tej sekcji Komisja zaleca, by instytucje unijne były lepiej wyposażone w narzędzia i zasoby komunikacyjne oraz analizuje metody zapobiegania różnicom w dostępie do technologii cyfrowych. Komitet żąda, że w ostatecznej wersji projektu białej księgi Komisja pominęła swoje plany dotyczące powołania europejskiej agencji prasowej, jako że wstępne reakcje wskazywały, iż taka propozycja wywołałaby szeroko zakrojoną debatę na temat charakteru relacji pomiędzy mediami działającymi w Brukseli a instytucjami UE.

3.3.2 Komitet popiera środki przedstawione w tej sekcji. Równocześnie jednak zwraca się do Komisji o uwzględnienie podziału na media specjalistyczne i powszechne. Te pierwsze dysponują zasadniczo dokładnymi informacjami i przekazują bogate relacje. Komitet pragnie również podkreślić, że dla większości europejskich obywateli podstawowym źródłem informacji jest w dalszym ciągu telewizja. Komitet wzywa Komisję, aby przy opracowywaniu wszelkich ogólnych strategii wzięła ten fakt pod uwagę, a także uwzględniła szybką ewolucję telewizji cyfrowej. W tym kontekście Komitet podkreśla zasadnicze znaczenie, jakie ma komunikowanie się z obywatelami w ich języku ojczystym.

3.3.3 Komitet ze swej strony kontynuuje proces aktualizacji i realizacji własnego strategicznego planu komunikacji. Obejmuje to poddawanie stałemu przeglądowi posiadanych narzędzi komunikacyjnych i ich stosowania oraz badanie możliwości wykorzystania w tym zakresie metod innowacyjnych (znaczącym przykładem jest wykorzystanie metody *open space* podczas forów zainteresowanych stron zorganizowanych w dniach 7 — 8 listopada 2005 r. w Brukseli oraz w dniach 9 — 10 maja 2006 r. w Budapeszcie, które poświęcone były „pokonywaniu barier” między Europą a jej obywatelami).

3.4 Co jeszcze można zrobić dla oceny oczekiwań opinii publicznej?

3.4.1 Komisja proponuje ustanowienie sieci ekspertów krajowych oraz obserwatorium europejskiej opinii publicznej. Komitet popiera podstawowe założenia białej księgi w tej dziedzinie. W szczególności zgadza się z opinią, że Unia Europejska dysponuje sprawnym narzędziem w postaci Eurobarometru, choć uważa, że Komisja powinna dążyć również do wzmocnienia stosunków i synergii z krajowymi instytucjami badania opinii publicznej.

3.4.2 Komitet uważa także, że Komisja przede wszystkim nie wykorzystuje w dostatecznym zakresie istniejących mechanizmów badania opinii publicznej, takich jak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjął obietnice Komisji zawarte w nowym *Protokole współpracy pomiędzy Komisją Europejską i Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym* (podpisanym w dniu 7 listopada 2005 r.). Zapisy o bardziej systematycznym wykorzystywaniu Komitetu w charakterze gremium doradczego mogą zostać wprowadzone w dodatkowych postanowieniach do protokołu współpracy, których przyjęcie po opublikowaniu białej księgi zapowiedział przewodniczący Jose Manuel Barroso w dniu 7 listopada 2005 r.

3.5 Jak funkcjonować będzie partnerstwo?

3.5.1 W tej sekcji Komisja wyszczególniła szereg nowych, zorganizowanych form współpracy. Komisja zwróciła uwagę na rolę, jaką odgrywa Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, oraz odnosi się do nowego protokołu współpracy

między obiema instytucjami z dnia 7 listopada 2005 r. Współpraca ta układa się dobrze na szczeblu centralnym. Jednakże zdaniem Komitetu istnieje spore pole do działania w zakresie zapewnienia synergii między zasobami Komisji i Komitetu na szczeblu zdecentralizowanym. Również ta kwestia powinna zostać uregulowana w uzupełnieniu do załącznika do protokołu z 7 listopada 2006 r., który ma zostać przyjęty po opublikowaniu białej księgi.

4. Przypomnienie uprzednich zaleceń Komitetu

4.1 Komitet przypomina o swoich wcześniejszych zaleceniach dla Komisji w dziedzinie komunikacji, w szczególności o zaleceniach zawartych w załączniku do opinii w sprawie „Okres refleksji: struktura, zagadnienia i ramy oceny debaty nad Unią Europejską” (CESE 1249/2005⁽⁴⁾) oraz majowej opinii skierowanej do Rady Europejskiej obradującej w dniach 15 — 16 czerwca 2006 r.

Bruksela, 6 lipca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ DzU C 28 z 3.2.2006, s. 42 — 46