

EUROPA OBYWATELI? PROCES KOMUNIKOWANIA POLITYCZNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

MAŁGORZATA WINIARSKA-BRODOWSKA

# EUROPA OBYWATELI?

PROCES  
KOMUNIKOWANIA  
POLITYCZNEGO  
W UNII EUROPEJSKIEJ

MAŁGORZATA  
WINIARSKA-BRODOWSKA



## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	13
<b>Rozdział I</b> .....	21
<b>Unia Europejska jako organizacja o specyficznym charakterze</b> .....	21
1. Charakterystyka Unii Europejskiej .....	21
1.1. Unia a państwa członkowskie .....	23
1.2. UE w wybranych koncepcjach integracji europejskiej .....	26
2. Perspektywa teoretyczna .....	27
3. Główne etapy budowy Unii Europejskiej .....	29
4. System polityczny Unii Europejskiej .....	32
5. Legitymizacja władzy w UE a problemy Unii Europejskiej .....	35
5.1. Modele legitymizacji władzy w UE .....	36
5.2. Deficyt legitymizacji władzy w UE .....	38
5.3. Bezpośrednie zaangażowanie obywateli .....	39
6. Konkluzje .....	40
<b>Rozdział II</b> .....	43
<b>O obywatelach Unii Europejskiej</b> .....	43
1. Obywatel w Europie .....	44
1.1. Współczesny obywatel .....	46
1.2. Społeczeństwo medialne .....	48
1.3. Prawa i wolności obywatela .....	49
2. Obywatelstwo europejskie .....	50
2.1. Prawa i wolności obywatela Unii Europejskiej .....	53
2.1.1. Współczesne koncepcje obywatelstwa europejskiego .....	57

2.1.2. Obywatelskość, szanse życiowe i wolność .....	58
2.1.3. Racjonalność komunikacyjna i sfera publiczna.....	59
3. Społeczeństwo obywatelskie a Unia Europejska .....	61
4. Konkluzje.....	62
<b>Rozdział III .....</b>	<b>65</b>
<b>Polityka informacyjna i polityka komunikacyjna w UE .....</b>	<b>65</b>
1. Etapy komunikowania politycznego w UE .....	66
2. Problem jawności i przejrzystości w UE .....	67
3. Od polityki za zamkniętymi drzwiami do polityki informacyjnej .....	69
4. Dialog z obywatelami.....	72
5. Polityka informowania i komunikowania.....	74
5.1. Strategie komunikacyjne .....	76
5.1.1. Portal <i>Europa</i> .....	79
5.1.2. Strona internetowa Komisji Europejskiej i DG ds. Komunikacji.....	82
6. Europejska polityka komunikacyjna .....	83
7. Partnerski proces komunikowania .....	85
8. Budując Europę Obywateli.....	86
9. Konkluzje.....	88
<b>Rozdział IV.....</b>	<b>91</b>
<b>Formy aktywności obywateli UE.....</b>	<b>91</b>
1. Formy aktywności w ramach obywatelstwa europejskiego .....	92
1.1. <i>Europejski Rok Obywateli</i> .....	92
1.2. <i>Europa dla Obywateli</i> .....	94
1.3. <i>Prawa Podstawowe i Obywatelstwo</i> .....	96
1.4. <i>Europejska Inicjatywa Obywatelska</i> .....	97
1.5. Wybory do Parlamentu Europejskiego .....	102
2. Inne formy aktywności obywateli Unii Europejskiej.....	104
2.1. <i>Wolontariat Europejski</i> .....	104
2.2. <i>Erasmus dla Wszystkich</i> .....	106
2.3. Europejska opinia publiczna.....	107
2.4. Lobbying a organizacje pozarządowe i ruchy społeczne w UE.....	109
2.5. Współczesny dialog obywatelski.....	110
3. Debaty.....	113
3.1. <i>Przyszłość Europy: Działania na Rzecz Obywateli</i> .....	113
3.2. <i>Debata nad przyszłością Europy</i> .....	115
3.3. Media a Unia Europejska – europejska sfera publiczna? .....	117
4. Konkluzje.....	119
<b>Rozdział V .....</b>	<b>121</b>
<b>Forum Debate Europe: Demokracja – Dialog – Debata .....</b>	<b>121</b>
1. Dostęp do Internetu w UE .....	123
2. Podstawowe dane dotyczące forum .....	126

---

2.1. Charakter debaty .....	127
2.2. Uczestnicy debaty.....	129
3. Zaangażowanie instytucji – rola moderatorów i urzędników UE .....	130
3.1. Kontakt z administracją unijną .....	132
3.2. Debaty inicjowane przez moderatorów a debaty obywateli .....	132
4. Polska wersja językowa forum <i>Debate Europe</i> .....	135
4.1. Obserwatorzy.....	137
4.2. Tożsamość narodowa a identyfikacja z UE.....	138
4.3. Debata.....	139
5. Angielska wersja językowa forum <i>Debate Europe</i> .....	146
5.1. Kultura dyskusji i argumentacji.....	146
5.2. Kreatywność.....	149
5.3. Tożsamość narodowa a identyfikacje z UE.....	151
5.4. Debata.....	153
6. Konkluzje.....	164
<b>Zakończenie .....</b>	<b>167</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>175</b>
<b>Wykaz skrótów.....</b>	<b>205</b>
<b>Wykaz ilustracji, tabel, wykresów i obrazów stron internetowych .....</b>	<b>207</b>
<b>Indeks nazwisk.....</b>	<b>209</b>
<b>Obrazy stron internetowych .....</b>	<b>215</b>
<b>Summary .....</b>	<b>223</b>

## Wprowadzenie

Komunikowanie polityczne w Unii Europejskiej jest zagadnieniem niezwykle istotnym. W dobie kryzysu gospodarczego oraz politycznego – deficytu legitymizacji władzy, wciąż spadającego zaufania do instytucji publicznych, a także niskiego poziomu zaangażowania obywateli – podejmowane są próby wzmocnienia dialogu społecznego i obywatelskiego. Tworzone są strategie informacyjne i komunikacyjne. Promowane jest uczestnictwo obywateli w życiu Unii Europejskiej. Także prowadzone w ostatnich latach debaty nad europejską sferą publiczną i partycypacją obywatelską wskazują na dużą wagę omawianych kwestii. Dialog instytucji unijnych i obywateli UE, który w pracy analizowany był na przykładzie Komisji Europejskiej, jest ważną częścią procesu komunikowania politycznego w UE. Rozważania nad komunikowaniem i obywatelstwem europejskim są szczególnie ważne w kontekście doświadczeń Europejskiego Roku Obywatelstwa 2013 i zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego (maj 2014).

Komunikowanie w UE jest problemem złożonym, dlatego też nieodzownym dla tego typu studium wydaje się podejście interdyscyplinarne. W pracy zostały zawarte refleksje z zakresu nauk politycznych i stosunków międzynarodowych, wiedzy o komunikowaniu i mediach, studiów europejskich, socjologii oraz nauk prawnych.

Przedmiotem badań był proces komunikowania instytucji Unii Europejskiej i obywateli. Komunikowanie w UE zmieniało się wraz z kolejnymi etapami integracji. Przez szereg lat od momentu powstania Wspólnot Europejskich proces integracji europejskiej dotyczył głównie zagadnień gospodarczych (budowy strefy wolego handlu i unii celnej). Konsekwencją niepowodzeń na płaszczyźnie integracji politycznej (odrzućenie projektu utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej) było odsunięcie na dalszy plan kwestii związanych z obywatelstwem, ochroną praw i podstawowych wolności. Traktat Rzymski z 1957 roku, obok fundamentalnego prawa do swobodnego przemieszczania się osób na obszarze Wspólnoty, jedynie w niewielkim stopniu zawierał postanowienia dotyczące praw osobistych – zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz zakaz dyskryminacji ze względu na płeć<sup>1</sup>. Prawa te jednak

<sup>1</sup> *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, art. 48 oraz art. 119.

były ściśle związane z kwestią zatrudnienia. W prawodawstwie wspólnotowym przez wiele lat posługiwano się terminem „pracownicy” oraz „pracodawcy”, a nie „obywatele”<sup>2</sup>. Przełomowym momentem był rok 1992, kiedy to Traktatem z Maastricht ustanowiono obywatelstwo europejskie. Od tego czasu coraz częściej zaczynają pojawiać się w unijnych dokumentach pojęcia z zakresu informowania i komunikowania. Pod koniec lat 90. XX wieku nabiera znaczenia kwestia komunikowania z obywatelami. Wiąże się to głównie z planami rozszerzenia Unii Europejskiej oraz pogłębieniem integracji – m. in. wprowadzaniem wspólnej waluty i pracami nad Traktatem Konstytucyjnym. Dlatego też można przyjąć, że rok 2004 jest kolejną istotną datą dla procesu komunikowania politycznego w UE. Podobnie, istotny dla komunikowania w tym obszarze był rok 2009, kiedy to wszedł w życie Traktat Lizboński, wprowadzający zapisy o zasadach dotyczących komunikowania w UE oraz europejską inicjatywę obywatelską.

Przedmiotem analizy były także różne formy aktywności obywatelskiej w kontekście komunikowania politycznego – zaangażowanie obywateli UE w programy i projekty unijne. Rozważano kwestie partycypacji obywatelskiej w perspektywie porównawczej, szukając odpowiedzi na pytanie o różnice pomiędzy postawami obywatelskimi w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W pracy podjęto problematykę jawności i przejrzystości w UE, biurokratyzacji europejskich struktur oraz legitymizacji władzy w UE. Ponadto zbadano również zagadnienia związane z unijnymi strategiami informacyjnymi i komunikacyjnymi. W analizie etapów komunikowania szczególna uwaga została skierowana na kontekst sytuacyjny, uwarunkowania polityczno-społeczne oraz tradycje i doświadczenia z przeszłości, które wpływają na konkretne wydarzenia czy zjawiska. Zbadano zależności, wynikające z podjętych wcześniej decyzji. Przeanalizowano, jak wybrane wydarzenia wpływają na kierunek i kształt dalszych działań. Punkt ciężkości analiz został położony na proces tworzenia polityki (elity vs. obywatele, polityka uprawiana za zamkniętymi drzwiami vs. otwartość, przejrzystość i partycypacja). Istotną była tutaj rola mediów jako ram dla działań aktorów komunikowania politycznego, ograniczających lub umożliwiających pewne posunięcia. Każde medium w inny sposób przetwarza to, co polityczne. Proces ten zależy od wielu czynników związanych z danym środkiem komunikowania – od jego struktury, organizacji, profilu, zadań, uczestników, otoczenia czy też konkretnej sytuacji. Ważne jest to, co da się przedstawić w danym medium. Aktorzy komunikowania politycznego przed podjęciem decyzji rozważają, jak poruszana kwestia może być zaprezentowana w mediach<sup>3</sup>.

Analizie poddano rozmaite formy i środki komunikowania instytucji Unii Europejskiej i obywateli UE, ze szczególnym uwzględnieniem roli nowych mediów. Przedmiotem analizy komunikacji za pomocą Internetu były kwestie skuteczności komunikowania się Unii z obywatelami, dostępności informacji unijnych dla obywateli UE, a także stopień atrakcyjności (w formie i treści) przekazów płynących z instytucji wspólnotowych oraz poziom interaktywności w procesie komunikowania w Unii Europejskiej. W tym kontekście interesująca wydała się być również kwestia zaangażowania obywateli. Powyższe zagadnienia zbadano na płaszczyźnie ogólnoeuropejskiej i narodowej/lokalnej. Przykłady odnoszące się do ostatniego z wymienionych wymiarów związane są z Polską, gdyż problem unijnego komunikowania politycznego na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej jest zbadany w niewielkim stopniu.

<sup>2</sup> M. Magoska, *Obywatel w procesie zmian*, Kraków 2001, s. 173 oraz S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 67.

<sup>3</sup> Por. J. G. Blumler, D. Kavanagh, *The Third Age of Political Communication: Influences and Features*, “Political Communication” 1999, nr 16 / 3, s. 214 [za:] O. Jarren, P. Donges, *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung*, Wiesbaden 2006, s. 21.

Zarówno w literaturze polskiej, jak i obcojęzycznej znaleźć można wiele prac na temat marketingu politycznego (zwłaszcza marketingu wyborczego) oraz kwestii dotyczących szeroko rozumianych *public relations*. Tematyka ta pojawia się w coraz liczniejszych opracowaniach. Natomiast stosunkowo niewiele jest prac, w których omawiana jest problematyka komunikowania politycznego, zwłaszcza w ujęciu teoretycznym<sup>4</sup>.

W literaturze obcojęzycznej znaleźć można wiele publikacji związanych z tematyką komunikowania politycznego, jednak dotyczą one, podobnie jak publikacje w języku polskim, teorii komunikowania politycznego w kontekście państwa, a nie struktury ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska. Wyjątkiem są publikacje będące wynikiem projektów i konferencji dotyczących europejskiej sfery publicznej.

Ważnym wkładem w stosunkowo nową problematykę komunikowania politycznego w Unii Europejskiej są zrealizowane już unijne projekty badawcze (CIDEL, EUROPUB, IDNET, EURONAT, ConstEPS, EMEDIATE, CONNEX, CIVGOV oraz RECON)<sup>5</sup>. W przeważającej części dotyczą one jednak komunikowania politycznego w tzw. „starych” państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przykładem interesującej analizy na temat zaangażowania obywateli UE w unijne sprawy, komunikacji, sfery publicznej oraz mediów w kontekście europejskim jest projekt *The Transformation of Political Mobilization and Communication in European Public Spheres*, koncentrujący się na sferze publicznej jako kanale partycypacji obywatelskiej i ekspresji tożsamości obywateli, a także jako miejscu, gdzie polityka instytucji wspólnotowych może być rozliczana (legitymizacja Unii Europejskiej). Wyszedł on na przeciw wznrastającej europeizacji struktur zarządzania oraz nie nadążającemu rozwojowi aktywnej europejskiej formy obywatelstwa, tj. problemowi określanemu często jako „deficyt

<sup>4</sup> Do tej pory w polskiej literaturze naukowej ukazały się prace: B. McNaira *Wprowadzenie do komunikowania politycznego* z 1998 roku, w którym autor opisuje politykę w wieku mediatyzacji oraz polityczny PR i reklamę; B. Dobek-Ostrowskiej i R. Wiszniowskiego *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie* z 2001 roku, stanowiąca wprowadzenie w problematykę kampanii politycznych i wyborczych; redakcja B. Dobek-Ostrowskiej *Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne problemy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego* z 2003 roku, w której rozważane są relacje mediów masowych i demokracji; B. Dobek-Ostrowskiej *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym* z 2004 roku, gdzie obok podstawowych kwestii z zakresu z tej dziedziny podniesiony został problem profesjonalizacji komunikowania politycznego; S. Michalczyka *Komunikowanie polityczne. Teoretyczne aspekty procesu* z 2005 roku, gdzie opisane zostały funkcje polityczne mediów oraz rola aktorów i instytucji komunikowania politycznego; J. Fras *Komunikacja polityczna. Wybrane zagadnienia gatunków i języka wypowiedzi* z 2005 roku, w której autorka bada wypowiedzi polityczne; B. Dobek-Ostrowskiej *Porozumienie czy konflikt? Politycy, media i obywatele w komunikowaniu politycznym* z 2009 roku, gdzie wyjaśniane są mechanizmy funkcjonowania „złotego trójkąta komunikowania politycznego”; *Studia empiryczne nad komunikowaniem politycznym w Polsce* pod redakcją B. Dobek-Ostrowskiej i K. Majdeckiej; a także podręcznik akademicki do nauki o komunikowaniu *Komunikowanie polityczne i publiczne* z 2007 roku (wydany ponownie w 2011 roku) autorstwa B. Dobek-Ostrowskiej. W ostatnich latach ukazały się trzy tłumaczenia klasycznych dla tej dziedziny prac autorstwa J. Streeta (*Mass media, polityka, demokracja*, Kraków 2006), W. Schulza (*Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków 2006) oraz praca zbiorowa pod redakcją P. Dahlgrena i C. Sparksa (*Komunikowanie i obywatelskość. Mass media w społeczeństwie, czyli atak na system nadawców publicznych*, Wrocław 2007).

<sup>5</sup> CIDEL – *Citizenship and Democratic Legitimacy in Europe*; EUROPUB – *The European Public Space Observatory; Assembling Information that allows the Monitoring of European Democracy*; IDNET – *Europeanization, Collective Identities and Public Discourses*; EURONAT – *Representations of Europe and the Nation in Current and Prospective Member-States: Media, Elites and Civil Society*; ConstEPS – *Citizenship and Constitutionalisation in the New Europe: Transforming the Public Sphere*; EMEDIATE – *Media and Ethics of a European Public Sphere, from the Treaty of Rome to the ‘War on Terror’*; CONNEX – *Connecting Excellence on European Governance*; CIVGOV – *Organized Civil Society and European Governance* oraz RECON – *Reconstituting Democracy in Europe*.

demokratyczny UE". Badania w ramach tego projektu dotyczą ogólnie procesu integracji europejskiej w debatach politycznych na przestrzeni lat 1980-2002 i obejmują państwa Europy Zachodniej<sup>6</sup>. Godne uwagi w tym kontekście są teksty publikowane w *European Political Communication Working Paper Series* jednego z partnerów projektu<sup>7</sup>. Perspektywa krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, jest ukazana w ramach projektów prowadzonych w ostatnich latach<sup>8</sup>.

W literaturze polskiej badania nad Unią Europejską koncentrują się przede wszystkim na historii integracji europejskiej, systemie instytucjonalnym UE oraz zagadnieniach prawa wspólnotowego. Brak jest obszerniejszych polskich publikacji dotyczących komunikowania politycznego w Unii Europejskiej.

Coraz liczniejsze są natomiast w polskiej literaturze studia nad komunikowaniem za pomocą nowych mediów, zwłaszcza Internetu. Wśród nich można znaleźć opracowania dotyczące komunikowania politycznego i form partycypacji obywatelskiej w Internecie, jednak podawane tam przykłady pochodzą zazwyczaj z USA i Kanady, a w mniejszym stopniu dotyczą państw europejskich<sup>9</sup>.

Inspiracją teoretyczną do napisania tej pracy była publikacja *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung* autorstwa Otfrieda Jarrena i Patricka Dongesa<sup>10</sup>. Za tymi autorami przyjęto szerokie rozumienie komunikowania politycznego, tj. jako rezultat wpływu struktur i procesów na działania aktorów, które to jednocześnie wpływają na otoczenie<sup>11</sup>. W literaturze przedmiotu często spotyka się bardzo szerokie rozumienie pojęcia komunikowania politycznego, co wynika ze złożoności procesu komunikowania<sup>12</sup>. Zazwyczaj komunikowanie polityczne definiowane jest jako tworzenie, organizowanie i rozpowszechnianie informacji, mających w zamierzeniu lub w rzeczywistym oddziaływaniu wpływ na system władzy i jej użycie<sup>13</sup>. Komunikacja jest przedstawiana jako rodzaj transferu informacji od nadawcy do odbiorcy, który ma charakter dwukierunkowy. Przedmiotem badań jest komunikowanie od instytucji unijnych do obywateli i od obywateli do instytucji UE. W pracy zamiennie występuje

<sup>6</sup> <http://europub.wz-berlin.de/Default.htm> [25.05.2007]. Koordynator projektu: Dr. Ruud Koopmans, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Partnerzy: Dr. Paul Statham, University of Leeds, Prof. Dr. Hanspeter Kriesi, Université de Genève, Prof. Dr. Donatella della Porta, Università degli Studi di Firenze, Prof. Dr. Jos de Beus, Universiteit van Amsterdam, Dr. Virginie Guiraudon, CRAPS-Lille, Prof. Dr. Juan Diéz Medrano, ASEP-Barcelona oraz Prof. Dr. Barbara Pfetsch, Universität Hohenheim.

<sup>7</sup> [http://ics.leeds.ac.uk/eurpolcom/discussion\\_papers.cfm](http://ics.leeds.ac.uk/eurpolcom/discussion_papers.cfm) [25.05.2007].

<sup>8</sup> Rezultatem tych badań jest m. in. praca zbiorowa pod red. K. Romaniszyn *Portrety i autoportret. Polacy o sobie, innych narodach, Europie i Unii Europejskiej*, Kraków 2005; *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku* pod red. K. Wódcz z 2007 roku; a także *Democracy, State and Society: European Integration in Central and Eastern Europe* pod red. M. Góry i K. Zielińskiej z 2011 roku oraz *Collective Identity and Democracy in the Enlarging Europe* pod red. M. Góry, Z. Macha i K. Zielińskiej z 2012 roku.

<sup>9</sup> Por. np. M. Castells, *Władza komunikacji*, Warszawa 2013, s. 20.

<sup>10</sup> Wydana 2002 roku, przerwana w 2006 oraz w pełni ponownie opracowana i zaktualizowana w 2011 roku.

<sup>11</sup> Por. O. Jarren, P. Donges, *Politische Kommunikation...*, s. 30.

<sup>12</sup> Por. *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*, O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer (red.), Wiesbaden 1998, s. 22.

<sup>13</sup> Por. T. Goban-Klas, *Wstęp do wydania polskiego* [w:] B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Poznań 1998, s. 8 oraz T. Goban-Klas, *Wartki nurt mediów. Ku nowym formom społecznego życia informacji. Pisma z lat 2000-2011*, Kraków 2011, s. 249-262 (w tej definicji słowo informacja użyte jest w szerokim znaczeniu, jest synonimem terminu treści bądź idei). Por. również z definicją bazującą na formule Harolda D. Lasswella w raporcie D. Graber („What is political communication? It is the construction, sending, receiving, and processing of messages that are likely to have a significant impact on politics”) [cyt. za:] W. Schulz, *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków 2006, s. 22-23.



termin komunikowanie i komunikacja, gdyż pojęcia te zwykle używane są synonimicznie<sup>14</sup>. Jarren i Donges wskazując na niemożność oddzielenia polityki (procesu politycznego) od komunikowania politycznego (przedstawianie polityki) definiują politykę jako społeczne interakcje, które nakierowane są na selekcję, realizację i akceptację zbiorowo wiążących decyzji.

Tematem pracy jest proces komunikowania politycznego w Unii Europejskiej, dlatego też rozważając aktywność obywatelską w życiu publicznym starano się wybrać te formy partycypacji obywateli UE, które dotyczą sfery politycznej. Analizie poddano różne aspekty komunikowania politycznego na szerszym tle komunikowania publicznego w Unii Europejskiej. Rozumienie komunikowania politycznego jest zależne od historycznych warunków, w których jest formułowane. Zależy od społecznej i politycznej sytuacji, a także od kultury politycznej obywateli danego państwa. Na komunikowanie polityczne wpływają zarówno elementy normatywne, jak i konkretne interesy. W pracy badano wymogi stawiane zachowaniom komunikacyjnym poszczególnych aktorów (jak np. otwartość, przejrzystość) oraz organizację procesów komunikowania (np. partycypacja, w tym kwestie dostępu i kompetencji).

Analizowana była przede wszystkim płaszczyzna mezo, znajdująca się pomiędzy makro- i mikrostrukturami społecznymi. Do tego poziomu należą działania instytucji unijnych (np. Komisji Europejskiej) oraz grup obywateli UE zaangażowanych w życie polityczne, rozmaitych stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, członków partii politycznych lub ruchów społecznych (patrz tabela nr 1). W pewnym zakresie rozważania dotyczyły także pozostałych poziomów (mikro – np. działań poszczególnych jednostek nie należących do ugrupowań politycznych, stowarzyszeń czy fundacji oraz wypowiedzi obywateli UE na forum *Debate Europe* lub makro – np. komunikowania w ramach dużych systemów społecznych)<sup>15</sup>.

**Tabela 1.** Płaszczyzny analizy naukowej życia społecznego

Poziom makro	Płaszczyzna ogólnospołeczna
Poziom mezo	Działania organizacji i instytucji (zagadnienia związane ze społeczeństwem obywatelskim i kulturą polityczną)
Poziom mikro	Działania jednostek lub nieformalnych grup społecznych

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie literatury dotyczącej teorii w naukach społecznych (podobne ujęcia: O. Jarren, P. Donges, *Politische Kommunikation...*, s. 22 czy E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2008, s. 124).

Poziom pośredni jest dostępny empirycznie tylko poprzez obserwację lub dotarcie do przedstawicieli omawianych organizacji czy instytucji, w tym wypadku do urzędników unijnych – reprezentantów Komisji Europejskiej oraz zaangażowanych obywateli działających na rzecz europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Ważna dla pracy była refleksja o „podwójnej zależności” jednostek i instytucji, o układzie, w którym ludzie tworzą społeczeństwo, jednocześnie będąc przez nie stwarzanym<sup>16</sup>. Wiele inspiracji zaczerpnięto także z następujących prac: a) *Teorie i metody w naukach politycznych* pod redakcją D. Marsha i G. Stokera, gdzie przedstawiony został instytucjo-

<sup>14</sup> Zob. J. Fras, *Komunikacja polityczna. Wybrane zagadnienia gatunków i języka wypowiedzi*, Wrocław 2005, s. 16.

<sup>15</sup> Por. proponowane przez Chaffee i Bergera poziomy analizy komunikowania w: S. J. Baran, D. K. Davis, *Teorie komunikowania masowego*, Kraków 2007, s. 414.

<sup>16</sup> A. Giddens, *Nowe zasady metody socjologicznej*, Kraków 2001, s. 139 i nast. [za:] B. Krauz-Mozer, *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*, Warszawa 2007, s. 50-51.

nalizm (w rozdziałach autorstwa Vivien Lowndes oraz Marka Blytha); b) *Socjologia życia publicznego* Edmunda Wnuka-Lipińskiego, zwłaszcza fragmenty dotyczące podmiotowości społecznej i poczucia sprawstwa (*theory of agency*), które jest powiązane z poczuciem odpowiedzialności za czyny i ich konsekwencje, a także rozdział koncentrujący się na problematyce jakości demokracji (kultura obywatelska, kultura polityczna, przejrzystość procedur, sprawność instytucji demokratycznych, etc.)<sup>17</sup>; c) *Obywatel w procesie zmian* Marii Magoski, w którym autorka rozważa obywatelstwo i akcentuje jego kulturowy aspekt – teza o silnym zakorzenieniu w kulturze prawnej i politycznej danego państwa, co jest szczególnie ważne przy omawianiu obywatelstwa europejskiego; d) *Normy moralne* Marii Ossowskiej, dzieło będące próbą systematyzacji norm regulujących stosunki między ludźmi (niezwykle istotne dla badań były normy służące potrzebom zaufania oraz zagadnienia dotyczące życia społecznego, takie jak integracja, tolerancja czy solidarność).

Analizując problematykę komunikowania politycznego w obrębie Unii Europejskiej, skoncentrowano się na dwóch głównych aktorach tego procesu, tj. obywatelach UE i instytucjach unijnych, a szczególnie Komisji Europejskiej, jako organu zarządczo-wykonawczego, posiadającego zarazem inicjatywę prawodawczą. Łącząc perspektywę nadawcy i odbiorcy, proces komunikowania postrzega się jako całość. Sformułowane zostały następujące hipotezy: 1) proces komunikowania politycznego w Unii Europejskiej wiąże się z procesem integracji europejskiej – na zmiany w jakości komunikowania wpływają ważne wydarzenia z historii Wspólnot Europejskich; 2) proces komunikowania politycznego w UE wiąże się ściśle z rozwojem instytucji obywatelstwa europejskiego: do roku 1992 relacje struktury europejskie-obywatel można określić jako informowanie obywateli, dopiero po tej dacie można mówić o komunikowaniu.

W pracy badano, jak przebiega komunikowanie polityczne w Unii Europejskiej. Rozważane były kwestie związane z komunikowaniem się instytucji UE i obywateli w Internecie – skuteczność komunikowania<sup>18</sup>, dostępność informacji unijnych dla obywateli UE<sup>19</sup>, a także stopień atrakcyjności przekazów płynących z instytucji wspólnotowych<sup>20</sup>. Dokonano analizy strategii informacyjnych i komunikacyjnych UE oraz zaangażowania obywateli i form

<sup>17</sup> Wspominając o jakości demokracji należy również dodać prace takich klasyków, jak A. de Tocqueville'a, R. Dahla, B. Barbera, R. Putnama czy T. Skocpol.

<sup>18</sup> Jako wskaźniki skuteczności komunikowania – zakładając iż zainteresowany tematyką unijną obywatel UE posiada dostęp do Internetu – przyjęto liczbę informacji zamieszczanych na unijnym serwerze oraz sposób ich przedstawiania (np. ułatwiający dotarcie do szukanych informacji), a także liczbę użytkowników korzystających z tych informacji oraz opinie internautów na temat przydatności prezentowanych informacji. Istotnych wiadomości dostarczają dane o liczbie wejść na poszczególne strony internetowe Unii Europejskiej (np. portal *Europa*, który jest obecnie największym publicznym portalem na świecie), liczbie wpisów (postów) na forach internetowych (np. na forum *Debate Europe*), czy też liczbie zapytań wysłanych drogą elektroniczną (np. za pomocą serwisu *Europe Direct*). Analiza obejmuje porównanie treści przekazywanych przez instytucje wspólnotowe – zwłaszcza Komisję Europejską (informacje zamieszczane zarówno na stronach internetowych, jak i te przekazywane jako odpowiedzi na zapytania obywateli) i treści komunikowanych przez obywateli (np. na jakie tematy i w jaki sposób najczęściej się wypowiadają).

<sup>19</sup> Dostępność informacji unijnych z perspektywy obywatela badano, analizując zmiany w polityce informacyjnej UE, pokazując między innymi, jak zmieniał się dostęp do dokumentów unijnych poszczególnych instytucji wraz z upływem lat, zwracając uwagę na poszczególne etapy integracji europejskiej. Istotną kwestią są w tym kontekście zmiany w polityce jawności (*transparency policy*) instytucji Unii Europejskiej oraz działalność Rzecznika Praw Obywatelskich UE.

<sup>20</sup> Wskaźnikami atrakcyjności przekazów instytucji unijnych są: a) przejrzystość strony internetowej, b) czytelny podział tematyczny, c) interesujący sposób prezentowania informacji, d) dostępny język (unikanie eurożargonu, specjalistycznych określeń), e) eksponowanie najważniejszych informacji, f) urozmaicona szata graficzna oraz g) dostęp do bardziej szczegółowych danych (np. linki, wyszukiwarki, bazy danych).

partycypacji obywatelskiej. Zbadano, jak obywatele wykorzystują Internet, by komunikować swoje potrzeby i jak Internet modyfikuje aktywność obywateli UE w europejskim (unijnym) życiu politycznym. Rozważano zarówno zalety jak i wady komunikowania za pomocą Internetu. Medium to stwarza dziś coraz więcej możliwości dialogu instytucji wspólnotowych i obywateli. Różnorodność sposobów komunikacji daje szansę dotarcia do wielu odbiorców. Jednocześnie przynosi także pewne zagrożenia. Czy mamy bowiem do czynienia w Internecie z podnoszeniem jakości komunikowania politycznego w Unii Europejskiej? Problemy te zbadano, uwzględniając zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych, zwłaszcza tych umożliwiających interaktywność. Stąd zwrócenie uwagi na serwis audiowizualny Unii Europejskiej (np. bezpośrednie transmitowanie obrad Parlamentu Europejskiego i posiedzeń Komisji Europejskiej przez internetową telewizję EbS – *Europe by Satellite*) oraz na zaangażowanie instytucji wspólnotowych w komunikowanie z obywatelem kanałami umożliwiającymi odbieranie informacji z równoczesnym reagowaniem na nie (serwisy unijne *Europe Direct* i *Your Europe*, centrum konsultacyjne *Your Voice in Europe* czy zewnętrzne serwisy, takie jak *YouTube*, *Facebook* czy *Twitter*)<sup>21</sup>.

W pracy wyróżniono dwa poziomy komunikowania: komunikowanie wertykalne, które jest dwukierunkowym przekazem między instytucjami wspólnotowymi i obywatelami UE oraz komunikowanie horyzontalne, które jest wymianą informacji pomiędzy obywatelami (wraz z uwzględnieniem roli mediów w tej wymianie). W poszczególnych rozdziałach omówiono opisane w literaturze przedmiotu rodzaje komunikowania politycznego: komunikowanie elitarne (które występuje wtedy, gdy rządzący komunikują się między sobą; jaskrawym przykładem tego typu komunikowania jest uprawianie polityki za zamkniętymi drzwiami), komunikowanie hegemoniczne (które ma miejsce, gdy rządzący kierują swe idee, polecenia, zapytania, itp. do rządzonych; przykładem tutaj jest portal *Europa* oraz liczne unijne serwisy), komunikowanie petycyjne (z którym mamy do czynienia, gdy rządzi zwracają się do rządzących; ilustracją tego może być serwis *Europe Direct* czy też *Europejska Inicjatywa Obywatelska*) oraz komunikowanie asocjacyjne (które obejmuje wszelkie postaci komunikowania się rządzonych między sobą; w tym przypadku do analizy zostało wybrane internetowe forum dyskusyjne *Debate Europe*)<sup>22</sup>.

Badanie komunikowania politycznego w Unii Europejskiej dotyczyło różnych, nakładających się okresów. W odniesieniu do analizy dokumentów i aktów prawnych badania obejmowały czas od powstania Wspólnot Europejskich do momentu bezpośrednio poprzedzającego kampanię informacyjno-komunikacyjną związaną z wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku (rozdział III). W odniesieniu do badań dotyczących projektów i programów unijnych data wyznaczająca początek analizy wiązała się z tzw. „okresem refleksji”, do którego wezwano w przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2005 roku deklaracji w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy; datą zamykającą analizę było zakończenie *Europejskiego Roku Obywateli 2013* (rozdział IV). „Okres refleksji”, będący konsekwencją kryzysu integracji europejskiej, czego wyrazem były negatywne wyniki referendum we Francji i Holandii w kwestii przyjęcia unijnego Traktatu Konstytucyjnego, oceniany był jako bardzo istotny dla przyszłości Unii Europejskiej. Celem tej

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/avservices/home/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/avservices/home/index_en.cfm), [http://ec.europa.eu/europedirect/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europedirect/index_pl.htm), [http://ec.europa.eu/youreurope/nav/pl/citizens/services/advice/advice/index\\_pl](http://ec.europa.eu/youreurope/nav/pl/citizens/services/advice/advice/index_pl) oraz <http://ec.europa.eu/yourvoice/> [24.09.2012]; <http://ec.europa.eu/avservices/index.cfm?sitelang=en>, [http://europa.eu/newsroom/audiovisual/index\\_en.htm](http://europa.eu/newsroom/audiovisual/index_en.htm), [http://europa.eu/europedirect/index\\_pl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm), [http://europa.eu/youreurope/advice/index\\_en.htm](http://europa.eu/youreurope/advice/index_en.htm), <http://ec.europa.eu/yourvoice/> [02.10.2013].

<sup>22</sup> Por. T. Goban-Klas, *Wstęp...*, s. 9.

inicjatywy było jak największe zaangażowanie obywateli Unii we wspólne działania oraz zdefiniowanie roli i głównych zadań Unii Europejskiej, a także określenie kierunków jej rozwoju. Rezultatem „okresu refleksji” były liczne dokumenty unijne dotyczące komunikowania, a także m.in. zmiany w portalu *Europa* i uruchomienie forum dyskusyjnego *Debate Europe*, którego ostatnia wersja przypadła na lata 2008-2010. Ostatni wyróżniony okres, w którym analizie poddane zostały wpisy na forum internetowym, to 2009 – rok wyborów do Parlamentu Europejskiego (rozdział V).

Ze względu na interdyscyplinarny charakter pracy wykorzystano rozmaite źródła: akty prawne i dokumenty administracyjne instytucji Unii Europejskiej oraz oficjalne stanowiska, deklaracje i przemówienia najważniejszych przedstawicieli UE. Korzystano również z wyników sondaży opinii publicznej, zestawień statystycznych, sprawozdań, raportów i opracowań instytucji badawczych<sup>23</sup>. Główną techniką badawczą była analiza zawartości stron internetowych portalu *Europa*, ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego forum dyskusyjnego *Debate Europe* (analizie poddano ponad tysiąc czterysta wypowiedzi)<sup>24</sup>. W badaniach dotyczących projektów i programów unijnych zastosowano analizę porównawczą w odniesieniu do państw członkowskich Unii Europejskiej. Badanie dopełniły swobodne wywiady z ekspertami: pracownikami instytucji unijnej – Komisji Europejskiej, w tym z byłym pracownikiem Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji, polskim dziennikarzem zajmującym się tematyką unijną pracującym na stałe w Brukseli, a także przedstawicielami organizacji pozarządowych (fundacji i instytutu naukowo-badawczego).

Praca składa się z pięciu rozdziałów. Jej układ pomyślany jest w taki sposób, by przedmiot rozważań – proces komunikowania politycznego w Unii Europejskiej – ukazać na różnych poziomach. Ujęcie teoretyczne przedstawiono na początku pracy wraz z ogólną charakterystyką głównych aktorów komunikowania politycznego. W pierwszym rozdziale omówiona została specyfika Unii Europejskiej oraz jej instytucje, szczególnie rola Komisji Europejskiej w unijnym systemie politycznym. W rozdziale drugim dotyczącym obywateli Unii podjęto refleksję nad obywatelstwem europejskim i społeczeństwem obywatelskim w Europie. W kolejnych rozdziałach – trzecim, czwartym i piątym – zostały zawarte wyniki badań empirycznych. W rozdziale trzecim, przedstawiono na przykładzie działań Komisji Europejskiej, w jaki sposób kształtowało się komunikowanie polityczne w UE, poddając ocenie unijne dokumenty z dziedziny komunikowania – sprawozdania, programy i komunikaty instytucji UE, a także przemówienia i wywiady m.in. z przedstawicielami KE. Następnie, w rozdziale czwartym zbadano rozmaite formy aktywności obywatelskiej w ramach unijnych programów i projektów – na przykładzie inicjatyw, w których obywatele UE mogą partycypować, wymieniać doświadczenia oraz wpływać na podejmowane w Unii decyzje. W ostatnim rozdziale szczegółowej analizie poddano jeden z tych projektów, tj. dialog prowadzony w Internecie pomiędzy przedstawicielami KE i obywatelami na unijnym forum dyskusyjnym *Debate Europe*.

<sup>23</sup> M. in. takich instytucji jak: Eurobarometr, Eurostat, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Centre for European Policy Studies, European Policy Centre, Centre for European Studies, European Institute for Public Administration czy European University Institute.

<sup>24</sup> [www.europa.eu](http://www.europa.eu) oraz [www.europa.eu/debateeurope/](http://www.europa.eu/debateeurope/) [<http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index.htm> (adres zarchiwizowanej edycji forum)].