Актуална потребност от изследване на информационната и комуникационната политика на Европейския съюз

Мими Корнажева, Ренета Шипкова

Topicality of research on EU information and communication policy: *The paper argues, that research on EU information and communication policy should be undertaken firstly in the context of the forthcoming parliamentary elections (scheduled for May 2014), and secondly, in response to the persistent crisis of confidence in EU and its future.*

Key words: *European Union, European information & communication policy, political communication*

ВЪВЕДЕНИЕ

Публичната комуникация изпълнява легитимираща функция за една организация или институция и осигурява най-важния ресурс за нейното развитие – трансмисия на общите ценности и интереси, свързващи я с нейните целеви групи и/или потребители, и изграждането на доверие. Това се отнася в пълна степен и до Европейския съюз – международна организация от пост-модерен тип, която възниква, за да гарантира сигурност и просперитет на европейските държави, на европейските граждани и техните общности, на европейския бизнес. Както сочи обаче всяко следващо проучване на Евробарометър, Европейския съюз изживява дълбока криза на доверие. Една от основните причини за това е закъснялата и проблемна европейска информационна и комуникационна политика (ЕИКП) и неглижирането от страна на европейските политици на потребността да бъде създавано европейско публично пространство.

Настоящият доклад ще представи релевантни данни, за да анализира актуалността от изследване на тази политика и да защити потребността от критичното й преосмисляне.

ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ЕИКП

Документите на Европейската комисия (ЕК) и на Европейския парламент (ЕП) разкриват, че европейската информационна и комуникационна политика (ЕИКП) е толкова стара, колкото и самия Съюз. Тя е в дневния ред на Европейския съюз още от най-ранните етапи на интеграционния процес и по своята същност е политика за осъществяване на политическа комуникация, т.е. за обмен на послания с политическо съдържание. Първите информационни инициативи при създаването на Европейската общност за въглища и стомана (1951г.) и на Европейската икономическа общност (1957г.) и ЕОАЕ (1957г.), са изцяло с елитарен характер. Както Georgia Nesti и Chiara Valentini посочват в своята книга *Public communication in the EU*, първите комуникационните кампании на територията на Европейската общност се осъществяват основно чрез така наречените "мултипликатори" - представители на академичния, културния, икономически и политически елит, избрани да разпространяват информация основно по аспекти на членството на отделните държави [9,с.390].

След първите преки избори за ЕП (1979г.) се налага разбирането, че информационната политика следва да се превърне в инструмент за създаването на европейска политическа идентичност, на общо европейско съзнание и че мисия на европейските институции е да повишават осведомеността на гражданите на държавите-членки за своята роля, дългосрочни и краткосрочни политики [6, с.77].

Още от този период европейските институции отчитат слабия медиен интерес към Общността като недостатък, дължащ се на липсата на координация в информационните им кампании, породена от отсъствието на специфични

разпоредби за информационната политика в Учредителните договори. Този правен вакуум дава автономност на всяка от институциите на Общността да провежда своя собствена ЕИКП [7,с.112].

Връзката между информационната и комуникационната политика се появява за първи път в парламентарен доклад от 11 декември 1986г., където се посочва, че информационна политика трябва да обхваща два еднакво важни аспекта - информация и комуникация и да служи на обществения интерес [8,с.118].

Неуспешната ратификация на Договора от Маастрихт (1992) след референдум в Дания представлява повратна точка в развитието на ЕИКП и се счита за най-сериозната **криза на политическата комуникация**, породена в резултат на скептично общественото мнение. До следваща криза се стига в контекста на колективната оставка на Европейската комисия на 15 март 1999 г., оглавявана от премиера на Люксембург Жак Сантер, след скандал за корупция, злоупотреба с власт и измами. Тези две кризи стават повод да се погледне сериозно на потребността от включване на европейските граждани във вземаните от Брюксел решения. Едва тогава европейският политически елит реално осъзнава задачата за спешни инвестиции на време, усилия и средства в работеща комуникационна политика.

Първият знак за промененото отношение е приетото през юни 2001г. от ЕК съобщение за нова рамка за сътрудничество в областта на ЕИКП, в което за първи път е призната важната роля на държавите-членки за разпространението на информация по въпросите на ЕС. В същия документ се предлага създаването на междуинституционална група за информация /IGI/, която да следи за сътрудничеството между институциите, като определя насоки за развитието на общите и специфичните информационни дейности [2, с.3-7].

През следващата година (2002г.) Комисията публикува информационна и комуникационна стратегия, насочена към засилване сътрудничеството с Европейския парламент и най-вече между държавите-членки, в комуникирането на политиките на ЕС. Една от основните цели, посочени в Стратегията, е "да се подобри възприемането на Европейския съюз, неговите институции и тяхната легитимност чрез засилване познанията за техните задачи, структура и постижения, както и установяване на диалог с широката общественост. Стратегията призовава за проактивен подход, защото "Европейският съюз вече не може да си позволи да бъде чисто реактивен, а трябва да насърчава по-информиран дебат" [3, с.8-11].

Следват нови резолюции и доклади, обявяващи се за разширяване на знанията и разбирането за ЕС. Институциите се обявяват за засилване на сътрудничество помежду си чрез съвместно дефиниране на ключови послания въз основа на резултатите от проучванията на общественото мнение на Евробарометър и данните от Евростат.

Като най-голям знак за желанието да направят ЕИКП още по-значима се приема назначаването на Margot Wallström за вицепрезидент на ЕК с портфейл "Междуинституционални отношения и администрация" (Комисар по комуникациите) по време на първия мандат на Комисията Barosso (ноември 2004 - октомври 2009). В края на 2007г. тя предлага политика под мотото "*Да общуваме на тема Европа в партньорство*" и успява да осигури политическо споразумение, подписано през октомври 2008г. [5,с.3].

Преди това да се случи това, обаче, ЕС е изживял поредната дълбока **криза на политическата комуникация**. Година след разширяването му с десет нови страни (2004г), на референдум във Франция (май 2005г.), 55 % от французите казват "не" на проекта за европейска конституция. Три дни по-късно, 61.8% от холандците също отхвърлят предложението.

Отрицателните референдуми срещу проекта за конституционен договор на ЕС в страните-основателки проправят пътя за "период на размисъл" за бъдещето на

ЕС, неговите институции, дейности и перспективи. Комисар Margot Wallström признава: "френското и холандското "не" ни припомни, че проектът за европейска интеграция не може да продължи без широка обществена подкрепа. Той трябва да бъде проект, който гражданите на Европа разбират и в който те участват активно. Хората трябва да поемат собствеността на проекта и да определят дневния му ред. Това може да стане, само ако е налице реална комуникация между хората и политиците и между гражданите на 27-те държави-членки на ЕС" [10].

От 2005г. насам Европейските институции предлагат нова поредица документи за ЕИКП, в които призовават за мониторинг на общественото мнение, гражданско участие, медийно отразяване, политически диалог, активно гражданство, междуинституционално сътрудничество; създаване на европейска публична сфера; децентрализация и т.н. Така например през юли 2005г. Европейската комисия одобрява "План за действие за подобряване на комуникацията за Европа", който определя комуникацията като "една от стратегическите цели" и я признава изцяло като "политика сама по себе си", както и като "съществена част от политическия процес". Документът предлага нов подход към комуникацията, която да бъде префокусирана от "информиране" на гражданите към "изслушване" и "вслушване в гражданите", с цел по-добре да бъдат разбрани и отразени техните очаквания. ЕК се обявява за връзка с гражданите основно чрез "работа на местно равнище" (прочутата "going local" strategy). В документа се отбелязва още, че ЕК трябва да общува "по-добре, по по-малко теми", а посланията и символите трябва да бъдат "по-прости и да се повтарят". По-нататък в Плана е записано, че "заинтересованите страни сред политиците и институциите на всички нива трябва да се борят за доверието на европейците чрез добри политики и добра комуникация за тези политики" [1, с.2- 5].

На 13 октомври 2005г., заместник-председателят на ЕК, Wallström представя План Д на ЕК, като Д означава Демокрация, Диалог и Дебат. Той е продължение на Плана за действие за подобряване на комуникацията за Европа. Следват го Бялата книга на Европейската комисия относно европейската комуникационна политика от 1 февруари 2006 г. На включването на гражданите е посветено съобщението на ЕК, публикувано през април 2008г. *Да дебатираме Европа - въз основа на натрупания опит от План Д за демокрация, диалог и дебат* [4].

Договорът от Лисабон, подписан на 13 декември 2007г. и в сила от 1 декември 2009, не съдържа конкретни разпоредби, отнасящи се до ЕИКП Тя произтича естествено от задължението на ЕС да разяснява на гражданите начина на функциониране и политиките си и се основава главно на Хартата на основните права на ЕС от 7 декември 2000г, която предоставя на гражданите правото да бъдат информирани и по-конкретно член 11(свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, както и свобода и плурализъм на медиите), член 41 (право на всяко лице да бъде изслушвано и право на достъп до документите, които се отнасят до него), член 42 (право на достъп до документите на европейските институции) и член 44 (право на петиции)[50].

Следващата и последна засега **криза на политическата комуникация** настъпва след **неуспешния референдум в Ирландия през юни 2008**, когато 53% от гражданите отхвърлят Лисабонския договор.След нея, ЕС за пореден път си поставя за цел да подобри комуникацията между институциите и гражданите на Съюза, тъй като става очевидно, че обществеността в някои държави-членки е по-скоро скептична към политиката на ЕС в различните области. От този момент нататък, във всеки следващ документ, посветен на ЕИКП, институциите подчертават, че от една страна тя трябва да бъде „двупосочна", а от друга, че по-

[50] Вж. Харта за основни права на ЕС в: http://eur-lex.europa.eu/bg/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303 BG. 01000101.htm

добре осведомените граждани следва да оказват по-голямо влияние върху политическите дебати на равнище ЕС. Сред най-големите постижения от този период е и Съвместната декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията, озаглавена *Да общуваме на тема Европа в партньорство*, подписана на 22 октомври 2008 г. в ЕП от Alejo Vidal-Quadras, Vice-President of the European Parliament, от Margot Wallstrom, Vice-President of Commission и от Jean-Pierre Jouyet representing the French Presidency[5, с.3]

По време на настоящия мандат на ЕК (2010—2014 г.) ЕИКП е групирана заедно с гражданството и включена в портфейла на Viviane Reding, комисар по правосъдие, основни права и гражданство.

Както става ясно от представените данни трансформацията в разбиранията за ролята и характера на ЕИКП настъпва постепенно и в резултат от преминаването на ЕС през поредица от политически кризи на обществено доверие, показващи спад в обществената подкрепа за европейския проект, включително и спад на избирателната активност, регистриран във всички избори за ЕП от 1979г. насам.

Тези кризи доказват, че Европейският съюз не е развил капацитет да води диалог с европейските граждани. Независимо от положените усилия, широката общественост остава слабо информирана за дейността на ЕС и нивото на подкрепа намалява с всяка изминала година. ЕС остава непопулярен, а посланията му не стигат до гражданите и бизнеса в държавите-членки. Съществува и липса на интерес към ЕС и неговите политики, а това е изключително тревожна тенденция с непредвидими за европейския интеграционен проект последици.

Анализирайки посочените данни и след проучване на обстойна литература по въпроса, имаме всички основания да твърдим, че липсва всестранно и задълбочено изследване, посветено на гореочертаната комуникационна празнота. Очевидно е необходимо да се систематизират всички данни за ЕИКП, да се анализират причините за провалите, да се синтезират изводи за нейните силни (постижения) и слаби страни (предизвикателства) и да се предложат алтернативи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Макар и никой днес да не поставя под въпрос взаимовръзката между публичната комуникация и демократичната легитимност на ЕС, едно всеобхватно изследване на ЕИКП:

- ще постави нейното развитие на научна основа;
- ще разкрие как тази политика трябва да еволюира с развитието на технологиите (онлайн консултациите и политическата блогосфера) не само от гледна точка на комуникационни канали, но и на съдържания;
- ще очертае характерните особености на транснационалната политическа комуникаця в ЕС;
- ще оцени огромното значение на обратната връзка с гражданите;
- ще представи в обобщен вид отговорността на лица и институции за успеха или неуспеха на европейския диалог за Европа - медиите, европейските институции и техните комуникатори, държавите членки и техните говорители;
- ще оцени ролята на културата за сътрудничество в комуникационния процес;
- ще генерира конкретни идеи и практики за нейното усъвършенстване;
- ще направи прогноза за бъдеща монолитна/хомогенна европейска публична сфера и/или за бъдещо европеизиране на националните публични сфери.

ЛИТЕРАТУРА

[1] *Action plan to improve communicating Europe by the Commission*, adopted on 20 July 2005 by the European Commission, p.2- 5

[2] 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 final, Brussels, 27.6.2001, p.3-7

[3] Communication from the Commission to the Council, European Parliament, Economic and Social Committee, the Committee of the Regions on *AN INFORMATION ANDCOMMUNICATION STRATEGY FOR THE EUROPEAN UNION***,** COM(2002) 350 final, Brussels, 2.7.2002 , p.8-11

[4]) 10) Communication from the Commission to the Council, European Parliament, Economic and Social Committee, the Committee of the Regions *on Debate Europe — building on the experience of Plan D for Democracy, Dialogue and Debate, COM(2008) 158 final, Brussels, 2.4.2008*

[5] *Communicating Europe in Partnership,* published in OJ C 13, 20.1.2009, p. 3

[6] *Resolution on the information policy of the European Community*, published in OJ C 28, 9.2.1981, p. 77

[7] *Resolution on the information policy of the European Communities for the 1984 direct elections,* published in OJ C 68, 14.3.1983, p. 112

[8] *Resolution on the European Community's information policy*, published in OJ C 7, 12.1.1987, p.118

[9]Valentini Chaira and Nesti Grigoria, *Public Communication in the European Union - History, Perspectives and Challenges*, Cambridge Scholars, 2010, p.390

[10] Wallström Margot, *From the blame game to day-to-day partnership: European Commission,* pronounced on Stakeholders' conference on the White Paper in Berlin, 18 January 2007, SPEECH/07/25

[11]*Харта за основни права на ЕС*, Официален вестник на Европейския съюз, C 83/389 , 30.3.2010 г.

За контакти:

Доц. д-р Мими Корнажева, катедра Европеистика, Русенски университет “Ангел Кънчев”; mkornazheva@uni-ruse.bg, тел. 082 888 656

Ренета Шипкова, магистър Европеистика, Русенски университет “Ангел Кънчев”; политически съветник на евродепутат;e-mail:reneta.shipkova@europarl.europa.eu

Докладът е рецензиран.