

Jak komunikovat Evropu?

Komunikace a postoj veřejnosti k EU

Řada policy paperů
Evropská integrace a evropská veřejnost

Připravil:
Jan Karlas

Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3, 118 50 Praha 1
URL: www.iir.cz
E-mail: iir@iir.cz

Dne 21. října 2005 se v Olomouci uskutečnila konference nazvaná „Jak komunikovat Evropu? Komunikace a postoj veřejnosti k EU“. Jednalo se o třetí z cyklu čtyř konferencí nazvaného „Evropská integrace a evropská veřejnost“. Mezi hlavní otázky konference patřily význam komunikace vůči veřejnosti v otázkách týkajících se evropské integrace (dále jen jako komunikace) a také současné problémy a možné strategie této komunikace. V tomto shrnutí nabízíme přehled hlavních myšlenek, jež na této konferenci zazněly. Připojujeme rovněž konkrétní doporučení, která byla na konferenci navržena a která by měla vést ke zmírnění přetrvávajících nedostatků komunikace.

Tento přehled je rozdělen na čtyři části. V první části přehledu jsou nejprve přiblíženy snahy komunikovat, které se v Evropské unii (EU) objevují v posledních dvou desetiletích. Komunikace nebyla po většinu trvání integračního procesu výrazným tématem či aktivitou. Tato situace se začala měnit až na počátku 90. let, od kdy se objevují snahy komunikovat intenzivnějším způsobem. Navzdory těmto snahám nedosahuje komunikování v EU ani v současnosti optimální intenzity a efektivity a v důsledku toho je možné hovořit o komunikačním deficitu, tj. nedostatečné komunikaci vůči veřejnosti v otázkách týkajících se integrace. Vedle komunikačního deficitu navíc v EU existuje také informační deficit, představovaný nedostatečnými informacemi veřejnosti o EU.

Druhá a třetí část přehledu vysvětlují, že komunikace má vliv na informace veřejnosti o EU a dokonce i na její postoje vůči EU. Komunikace je navíc důležitá vzhledem k informacím, které má veřejnost v současnosti k dispozici, a vzhledem k aktuálním postojům veřejnosti. Kromě toho, že informace veřejnosti o EU jsou i v současnosti na poměrně nízké úrovni (výše zmíněný informační deficit), totiž existuje i značný počet obyvatel členských států EU (dále pouze členské státy), kteří mají k EU negativní postoje.

V poslední části přehledu jsou nastíněny a zhodnoceny možné strategie pro komunikaci a tímto způsobem zformulována východiska pro doporučení toho, jak by se mělo komunikovat. Podle základního doporučení, které je možné dát, by klíčové cíle (např. před referendy) spojené s evropskou integrací měly být komunikovány prostřednictvím informačních kampaní a komunikování ostatních otázek by se mělo odehrávat v rámci diskusí o evropské integraci. Dále lze doporučit to, aby se informace týkající se evropské integrace staly významnou náplní obecných vzdělávacích procesů. Aktivním aktérem komunikace by měla být celá řada aktérů počínaje institucemi EU a členskými státy a konče sdělovacími prostředky a dalšími subjekty občanské společnosti. Komunikování by se mělo mimo jiné zaměřovat na konkrétní cílové skupiny a na konkrétní otázky vyplývající z působení EU.

KOMUNIKAČNÍ A INFORMAČNÍ DEFICIT

Komunikace nebyla po většinu trvání integračního procesu výrazným tématem či aktivitou. Tato situace se začala měnit na počátku 90. let, kdy se objevují snahy komunikovat. Několik zasedání Evropské rady následujících po přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1992 zdůraznilo nutnost větší transparentnosti

institucí EU, která měla vést ke zmírnění nezájmu veřejnosti o EU. Další výrazné úsilí EU komunikovat následovalo po zasedání Evropské rady v Helsinkách v roce 1999, kdy Evropská rada opět vyzvala ke zvýšení aktivity v této oblasti.

V současnosti vyvíjí výraznou aktivitu v oblasti komunikace zejména Evropská komise. Ta v roce 2001 přijala sdělení (*communication*) vytvářející rámec pro spolupráci v oblasti aktivit týkajících se informační a komunikační politiky EU. O rok později Evropská komise přijala sdělení předkládající strategii pro informační a komunikační politiku EU. Tato strategie má dvě následující priority: komunikovat prioritní otázky spojené s působením EU a rozvíjet spolupráci jejích institucí s členskými státy v oblasti komunikování.

Ačkoliv je v posledních letech komunikaci v rámci EU věnována značná pozornost, **současné komunikování ze strany institucí EU, členských států a dalších aktérů stále nedosahuje žádoucí intenzity a efektivity. Je proto oprávněné hovořit o komunikačním deficitu EU**, tj. o nedostatečné snaze komunikovat vůči veřejnosti v otázkách evropské integrace. Vedle často zmiňovaného demokratického deficitu EU představovaného nedostatkem v politickém systému EU z hlediska demokracie tedy v rámci EU existuje ještě další, specifitější deficit týkající se komunikování.

Vedle komunikačního deficitu je dalším negativním jevem spojeným s komunikací také **komunikování, které záměrným nebo neúmyslným způsobem zkresluje informace**. Může se přitom jednat o komunikaci, v rámci které určití aktéři záměrně informace zkreslují v souladu s vlastními zájmy. Další typ zkreslující komunikace vzniká tehdy, když při komunikaci v důsledku nedostatečných informací o EU dochází ke zkreslování dalších informací o EU.

Navzdory tomu, že komunikace nyní představuje jedno z důležitých témat evropské integrace, **informace veřejnosti o EU rovněž zůstávají na poměrně nízké úrovni. Vedle komunikačního deficitu tedy v rámci EU zjevně existuje také informační deficit, který spočívá v tom, že veřejnost má o EU nedostatečné informace**. Pouze 2 procenta z obyvatel členských států EU se domnívají, že mají značné množství znalostí o EU a pouze 27 procent se domnívá, že má dostatek těchto znalostí (údaje uváděné na konferenci byly zkontrolovány nebo doplněny podle posledních výsledků Eurobarometru ze září 2005). Naproti tomu 51 procent považuje své znalosti o EU za značně omezené a 19 procent se domnívá, že neví o EU nic nebo téměř nic. Z toho vyplývá, že více než dvě třetiny obyvatel EU nemají podle svého subjektivního hodnocení žádné nebo mají značně omezené znalosti o EU.

Pokud se týká skutečných znalostí o EU, znalostní test, který byl součástí posledního průzkumu Eurobarometru, nedostatek informací o EU mezi veřejností potvrzuje. Výsledky testu navíc ukazují, že **vedle informačního deficitu existuje ještě další problém představovaný zkreslenými informacemi na straně veřejnosti**. Celých 31 procent obyvatel členských států EU považuje za správnou informaci, že EU má v současnosti 15 členů, 30 procent odmítá pravdivost tvrzení, že Evropský parlament je volen přímo veřejností. Nejpočetnější skupina dotazovaných (31 procent) si dále myslí, že nejnákladnější položkou v rozpočtu EU jsou administrativní náklady (které ve skutečnosti tvoří velmi malou část rozpočtu).

KOMUNIKACE A INFORMACE

To, že se institucím EU, členským státům i dalším relevantním aktérům nedaří intenzivně a efektivně komunikovat, lze zcela určitě považovat za jednu z příčin nedostatečných informací veřejnosti o EU. Jinými slovy, **komunikační deficit je jedním ze zřetelných zdrojů informačního deficitu. Komunikace totiž představuje nutný předpoklad pro to, aby veřejnost mohla mít dostatek informací o EU**, a to vzhledem ke specifickým rysům EU jako politického systému. Ve srovnání s národními politickými systémy představuje politický systém EU velmi komplexní a svébytnou strukturu. Z tohoto důvodu je pro veřejnost obtížnější získat informace o politickém systému EU než o politických systémech členských států. Komunikování je klíčové také proto, že na úrovni EU dochází ve srovnání s úrovní členských států k velmi slabé účasti veřejnosti na politickém procesu. Vzhledem k tomu neexistuje na úrovni EU jako celku přirozené politické prostředí, ve kterém by se informace o EU mohly šířit.

Dalším negativním jevem spojeným s vlivem komunikace na informace veřejnosti je záměrné nebo neúmyslné zkreslování informací v rámci komunikace. K záměrnému zkreslování informací využívají komunikaci často např. členské státy, které se tímto způsobem mimo jiné snaží zakrýt své skutečné postoje k otázkám řešeným v EU. Členské státy mohou komunikaci využívat tímto způsobem zejména díky omezené transparentnosti zákonodárného procesu EU dané především způsobem rozhodování na úrovni Rady EU, která představuje vedle Evropského parlamentu jeden ze dvou zákonodárných orgánů EU. Hlavní příčinou nízké transparentnosti tohoto rozhodování je to, že jednání Rady EU jsou uzavřená a informace o postojích jednotlivých vlád při hlasování nejsou zveřejňovány. Vláda členského státu tak může v Radě EU hlasovat pro rozhodnutí, které značná část obyvatel jejího státu nepodporuje, a přitom tvrdit, že rozhodnutí nepodporovala a svádět nutnost jeho přijetí na EU.

V souvislosti s komunikací dále dochází v řadě případů k neúmyslnému vytváření tzv. euromýtů, jejichž předmětem jsou většinou požadavky EU týkající se otázek každodenního fungování společnosti v členských státech. Euromýty vznikají především čtyřmi následujícími způsoby. Za prvé, euromýty jsou vytvářeny tím, že jsou nezávazné normy EU vydávány za normy závazné. Počet závazných norem vydávaných EU je ve skutečnosti poměrně malý. V praxi se však často tvrdí, že EU vyžaduje dodržování určitého požadavku, ačkoliv se přitom jedná pouze o doporučení. Za druhé, bývá přeceňován obsah směrnic přijatých na úrovni EU, jejichž obsah bývá ve skutečnosti velmi vágní a jeho konkrétní realizace do značné míry spočívá na rozhodnutí jednotlivých členských států. Za třetí, řada předpisů, které byly přijaty jinými mezinárodními organizacemi (často Radou Evropy), bývá připisována EU. A za čtvrté, některé euromýty vznikají tzv. legislativní zkratkou, kdy bývá zjednodušován obsah norem vysoce technického charakteru.

Ačkoliv má komunikace na informace veřejnosti nesporný vliv, je zároveň třeba připustit, že **nedostatek informací o EU na straně veřejnosti může být způsoben i dalšími faktory. Jeden z těchto faktorů je představován nedostatkem důvěry**. Důvěra představuje klíčový prvek komunikace. Pro jakékoliv přijímání informací je totiž nezbytná důvěra příjemců informací v jejich šířitele. Instituce EU a politické elity

reprezentující EU se však v současnosti netěší přílišné důvěře veřejnosti (EU důvěřuje 44 procent veřejnosti). Významným důvodem této nízké důvěry je skutečnost, že EU nenabízí viditelné výsledky v oblastech, které jsou veřejností považovány za prioritní (boj s nezaměstnaností, boj s chudobou a prohlubováním sociálních rozdílů, přiblížení EU občanům). V každém případě je jisté, že i kdyby EU byla schopna komunikovat maximálně obsažným a působivým způsobem, toto komunikování by mohlo vést k odstranění informačního deficitu pouze tehdy, pokud by bylo doprovázeno nárůstem důvěry veřejnosti v instituce a politické elity EU.

KOMUNIKACE A POSTOJE

Komunikace má další, ještě hlubší dopad na vztah veřejnosti k EU než pouze to, že podstatným způsobem ovlivňuje informace veřejnosti. **Komunikování má totiž navíc vliv i na vlastní postoje veřejnosti k EU.** Evropská integrace se přitom v současnosti těší nepříliš výrazné podpoře ze strany veřejnosti. Ačkoliv mírná většina obyvatel (54 procent) považuje členství svého členského státu v EU za pozitivní věc, téměř jedna třetina veřejnosti (27 procent) považuje členství v EU za věc negativní. **Za tímto poměrně vysokým počtem negativních názorů na EU lze vidět mimo jiné právě i komunikační deficit.** Jestliže totiž EU není schopna komunikovat efektivně, a veřejnost proto není o EU dostatečně informována, může nedostatek informací o EU vést k odmítavému postoji vůči EU.

Nedostatek informací mohl být i jednou z příčin odmítnutí Evropské ústavní smlouvy v referendech ve Francii a Nizozemsku. Příprava Evropské ústavní smlouvy byla ve srovnání s předchozími reformami základních smluv o EU na mezivládních konferencích relativně demokratická, neboť v tzv. Konventu, který smlouvu připravoval, nebyli zastoupeni pouze představitelé vlád členských států. Přesto přijímání Evropské ústavní smlouvy chyběla dobře zvládnutá závěrečná fáze, ve které mělo dojít k informování veřejnosti o změnách zaváděných touto smlouvou. **Jednou z příčin odmítnutí Evropské ústavní smlouvy ve Francii a v Nizozemsku ale pravděpodobně byla nejen nedostatečná komunikace o obsahu smlouvy jako takové, ale též nedostatečná komunikace v otázce tzv. východního rozšíření EU.** Politické elity totiž veřejnosti v členských státech odpovídajícím způsobem nevysvětlily výhody, kterým těmto státům a EU východní rozšíření přináší. Východní rozšíření bylo posléze značnou částí veřejnosti ve státech, které do EU patřily před rozšířením v roce 2004, považováno za značnou ztrátu.

Přes nesporný vliv komunikace na postoj veřejnosti k EU je třeba opět dodat, že **pro vysvětlení nepříliš výrazné podpory evropské integrace ze strany veřejnosti v současnosti bývá uváděna i celá řada dalších důvodů, které s komunikací přímo nesouvisejí.** Jedním z těchto vysvětlení je to, že společná evropská měna – euro nefunguje jako účinný ekonomický nástroj. Dalším důvodem může být existence deficitních sociálních systémů v jižní skupině členských států a jejich dotování z prostředků EU, na které doplácí severní skupina členských států. Příčinou negativního postoje veřejnosti vůči EU může být i celkový pokles blahobytu, ke kterému došlo ve starých členských státech v posledních desetiletích.

Odmítnutí Evropské ústavní smlouvy ve Francii a Nizozemsku nebylo také zcela jistě pouze důsledkem nedostatečné komunikace. V první řadě je třeba připomenout, že výsledky obou referend byly vysvětlovány i celou řadou

vnitropolitických důvodů i důvody spojenými s nesouhlasem veřejnosti týkajícím se současného působení EU. Dále je třeba vzít v úvahu také to, že ačkoliv ve Španělsku probíhala před schvalováním Evropské ústavní smlouvy relativně intenzivní informační kampaň a veřejnost v referendu smlouvu schválila, většina španělské veřejnosti se v průzkumech přesto vyjadřovala v tomto smyslu, že obsah smlouvy plně nezná. Naopak ve Francii probíhala také intenzivní komunikační kampaň, ale Evropská ústavní smlouva schválena nebyla.

MOŽNÉ KOMUNIKAČNÍ STRATEGIE

V obecné rovině se pro komunikaci v zásadě nabízejí dvě možnosti. První z nich je **informační kampaň** ze strany institucí EU, členských států a dalších aktérů. Druhou možností je **šíření informací v rámci národních diskusí o smyslu a směřování evropské integrace a také v rámci obdobné diskuse, která by probíhala v celoevropském měřítku.** Informační kampaň je důležitá především tehdy, když **existují klíčové cíle**, o kterých chtějí politické instituce veřejnost informovat (např. před referendy). Jinak by se **úsilí komunikovat mělo soustředit spíše na šíření informací v rámci diskusí o evropské integraci.** Komunikovat by se přitom mělo také o tom, před čím stojí EU v blízké budoucnosti. Snaha o větší informovanost veřejnosti o EU může být orientována i negativně, tj. např. na vyvracení euromýtů. Kromě aktivit, jejichž hlavním předmětem je informování o EU, by se **informace týkající se evropské integrace měly stát významnou náplní obecných vzdělávacích procesů** (na různých stupních vzdělávání).

Aktivním činitelem komunikace by měla být celá řada aktérů počínaje institucemi EU a členskými státy a konče sdělovacími prostředky a dalšími subjekty občanské společnosti. Pokud se týče institucí EU a institucí členských států, jejich odpovědnost za komunikování je nepochybná a tyto instituce by měly v každém případě aktivně komunikovat. Velmi důležité je ale také zapojení sdělovacích prostředků, zejména televizního vysílání, protože podle průzkumů veřejného mínění tento sdělovací prostředek představuje hlavní zdroj informací o EU vůbec.

Jaký by měl být vlastní obsah komunikace a na koho by se komunikace měla zaměřovat? Pokud se týče cílových skupin komunikování, existují dvě varianty. Zatímco první je představována plošnou komunikací zaměřenou na laickou veřejnost, druhou tvoří specifická komunikace zaměřená na konkrétní skupiny společnosti (na odbornou veřejnost). V souvislosti s obsahem komunikace je možné komunikovat buď základní informace o jednotlivých oblastech působnosti EU (např. sociální politika) nebo informace o konkrétních otázkách, které se ve spojitosti s působením EU objevují (v oblasti sociální politiky např. otázka důchodů). Komunikování by přitom mohlo být výrazně efektivní tehdy, pokud by docházelo ke komunikaci konkrétních otázek spojených s působením EU zaměřené na odbornou veřejnost. Komunikace by však neměla opomenout ani dlouhodobé přínosy evropské integrace (mír, prosperita).

Značnou roli by v komunikaci mohly hrát také dílčí kroky usnadňující přístup veřejnosti k informacím o EU. Jedním z příkladů je překládání co největšího počtu dokumentů EU do národních jazyků. V rámci jednotlivých cílů a politik EU by také měly být stanovovány priority, na základě kterých by pro veřejnost bylo snazší orientovat se v tom, o co v souvislosti s těmito cíli a politikami jde. K větší informovanosti veřejnosti by rovněž mohlo přispět používání jasnějšího a přesnějšího

jazyka na úrovni EU a vyhýbání se termínům, které nemusejí být srozumitelné (např. sociální koheze) nebo přesné (např. označení „ústava“ pro Evropskou ústavní smlouvu).

DOPORUČENÍ

Tato doporučení jsou směřována k aktérům, kteří mohou a měli by komunikovat. Jde především o instituce EU, instituce členských států, sdělovací prostředky a zainteresované subjekty občanské společnosti. Zatímco některá z těchto doporučení jsou určena všem těmto aktérům, u jiných doporučení jsou přímo vyjmenováni aktéři, kterým je dané doporučení určeno.

- Komunikace by měla být **jednou z priorit EU**, protože patří mezi faktory, které ovlivňují informace veřejnosti o EU a rovněž postoje veřejnosti vůči EU. Komunikování je o to významnější v současné situaci, kdy má většina veřejnosti o EU omezené informace a značná část veřejnosti zaujímá vůči EU negativní postoj.
- V případě potřeby informovat veřejnost o konkrétních klíčových cílech (např. před referendy) by pro komunikaci měly být využívány **informační kampaně**. Jinak by se mělo komunikovat spíše v rámci **diskusí o evropské integraci**, ke kterým by mělo docházet na národní i na celoevropské úrovni. Komunikování by se přitom mělo zaměřovat i na to, **před čím stojí EU v blízké budoucnosti**.
- V rámci komunikace by se příslušní aktéři měli současně s pozitivně formulovanou komunikací věnovat i **vyvracení nepravdivých informací** o EU. Mezi dílčí otázky, na které by se tento směr komunikování měl zaměřit, patří např. informování o skutečných postojích jednotlivých členských států v politickém procesu EU nebo vyvracení tzv. euromýtů.
- Informace týkající se evropské integrace by se měly stát významnou náplní **obecných vzdělávacích procesů** (na různých stupních vzdělávání).
- Komunikovat by měla celá řada aktérů. Na komunikaci by se měly podílet **jak instituce EU, tak členské státy**.
- **Sdělovací prostředky** by měly komunikaci věnovat zvýšený prostor. Měly by přitom rozlišovat důležitější informace od méně důležitých a tímto způsobem zvyšovat přehlednost o cílech a působení EU.
- Zvláštní pozornost by měla být věnována **komunikaci zaměřené na konkrétní skupiny veřejnosti věnované konkrétním otázkám** spojeným s působením EU. Komunikování by však nemělo vynechat ani zdůrazňování **dlouhodobých přínosů** evropské integrace (mír, prosperita).
- Instituce EU by měly usilovat o **překlad co největšího počtu dokumentů EU do národních jazyků**. V rámci jednotlivých cílů a politik EU by měly být stanovovány **priority**, které usnadní veřejnosti orientaci v tom, o co v souvislosti s těmito cíli a politikami jde. Instituce EU by měly používat **jasnější a přesnější jazyk** a vyhnout se termínům, které nemusejí být srozumitelné nebo přesné.

Poznámka

Autor tohoto textu by rád poděkoval Vítovi Stříteckému za spolupráci na vytváření zápisu z uvedené konference a Petru Drulákovi, Lucii Königové a opět Vítovi Stříteckému za připomínky k předběžné verzi textu.

Další informace na odkazech:

Euroskop

www.euroskop.cz

Stránka Úřadu vlády zaměřená na otázky spojené s členstvím ČR v EU. Stránka mj. podrobně informuje o změnách, které občanům ČR přineslo členství v EU (např. pracovní možnosti, cestování, strukturální fondy).

Zastoupení Evropské komise v ČR

www.evropska-unie.cz

Prostřednictvím této stránky Zastoupení zajišťuje informační servis Evropské komise v ČR. Stránka nabízí rozsáhlé informace o struktuře a působení EU a o vývoji vztahů mezi ČR a EU.

Europa – Evropská unie On-Line

<http://europa.eu.int>

Základní zastřešující server EU, který poskytuje informace ve všech oficiálních jazycích EU. Stránky umožňují získat informace o aktuálních tématech, o politikách a institucích EU a nabízejí i její oficiální dokumenty.

Europa – Evropská ústavní smlouva

<http://europa.eu.int/constitution>

Tato stránka, která je součástí serveru EU Europa, poskytuje informace o Evropské ústavní smlouvě. Kromě plného změni ústavní smlouvy stránka nabízí krátká shrnutí hlavních změn zaváděných ústavní smlouvou, která jsou tématicky členěna.

Aktuální informace o Evropské unii

www.euractiv.com

Komplexní server spolupracující s řadou prestižních vědeckých pracovišť a poskytující množství aktuálních informací o EU. Kromě oficiálních dokumentů a prohlášení EU se zde objevují četné komentáře i odkazy na výstupy významných analytických pracovišť.

Europa - Debata o budoucnosti Evropské unie

<http://europa.eu.int/constitution/futurum>

The Trans European Policy Studies Association (Tepsa)

www.tepsa.be

Centre for European Policy Studies (CEPS)

www.ceps.be

European Policy Centre (EPC)

www.theepc.be

Centre for European Reform (CER)

www.cer.org.uk

Policy paper z konference v Olomouci 21. října 2005
Jak komunikovat Evropu? Komunikace a postoj veřejnosti k EU
Z cyklu konferencí
Evropská integrace a evropská veřejnost