



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 01.02.2006  
KOM(2006) 35 endelig

**HVIDBOG**

**OM EN EUROPÆISK KOMMUNIKATIONSPOLITIK**

**(forelagt af Kommissionen)**

## Aktiv debat med borgerne om Europa

### INDLEDNING: "TÆTTERE PÅ FOLKET"

I de sidste to årtier er Den Europæiske Union blevet forvandlet. Den har påtaget sig en bred vifte af opgaver, der har indflydelse på borgernes liv på mange forskellige områder. Men EU's kommunikation med borgerne er ikke fulgt med.

Afstanden mellem EU og borgerne er almindelig kendt. I forskellige opinionsmålinger, som Eurobarometer har udført i de seneste år, svarer mange af de adspurgte, at de kun ved lidt om EU, og at de ikke mener at have meget at skulle have sagt i beslutningsprocessen. Kommunikation er nødvendig for et sundt demokrati, og den skal være tovejs. Demokratiet kan kun fungere, hvis borgerne ved, hvad der foregår, og fuldt ud kan deltage i processen.

Kommunikationen kan ikke adskilles fra det emne, som kommunikeres. Borgerne forventer, at Europa kan tilbyde velstand, solidaritet og sikkerhed midt i globaliseringen. Derfor er det et nødvendigt led i enhver kommunikationspolitik, at EU kan levere et politisk program, der virker. Men at skaffe resultater er ikke nok i sig selv.

I fjor udarbejdede Kommissionen en handlingsplan med en detaljeret liste over specifikke initiativer, som den vil tage for at forbedre kommunikationen med borgerne<sup>1</sup>. Heri indgår bl.a. en styrkelse af Kommissionens repræsentationskontorer, bedre intern koordination og planlægning, arbejde med sprog og præsentation og flere adgangspunkter for borgerne.

Kommissionen lancerede også "Plan D for demokrati, dialog og debat"<sup>2</sup>, som skal inddrage borgerne i en vidtspændende debat om EU – hvad dets formål er, hvor det er på vej hen, og hvad det bør foretage sig.

Men disse initiativer fra Europa-Kommissionen kan kun blive til virkelighed, hvis der aktiveres mange flere deltagere. Det er nødvendigt at arbejde sammen om opgaven. Hvis projektet skal blive en succes, skal alle hovedaktørerne deltage: de øvrige EU-institutioner og organer, de nationale, regionale og lokale myndigheder i medlemsstaterne, de europæiske politiske partier og civilsamfundet.

Hovedformålet med denne hvidbog er at udstikke vejen frem og opfordre alle disse deltagere til at fremsætte deres tanker om, hvordan vi bedst kan arbejde sammen for at slå bro til borgerne. Resultatet bliver en fremadrettet dagsorden for bedre kommunikation med henblik på en rigere offentlig debat i Europa.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Handlingsplan: SEK(2005) 985 endelig af 20. juli 2005.

<sup>2</sup> Plan D: KOM(2005) 494 endelig af 13. oktober 2005.

<sup>3</sup> Ved udarbejdelsen af denne hvidbog har Kommissionen taget passende hensyn til henstillingerne i Europa-Parlamentets beslutning om gennemførelse af Den Europæiske Unions informations- og kommunikationsstrategi (Herrero-rapporten (2004/2238/INI)). Kommissionen har ligeledes modtaget værdifuldt input fra forskellige offentlige arrangementer og private bidrag fra eksperter og interesserede parter. Den 8. november 2005 afholdt Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg et interessentforum med titlen "At bygge bro mellem EU og borgerne" ([http://www.esc.eu.int/stakeholders\\_forum/index\\_en.asp](http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp)), og den 25. november afholdt Regionsudvalget en plenardiskussion om hovedbudskaberne i Kommissionens hvidbog. Når der følges op på høringsprocessen om denne hvidbog vil de detaljerede forslag, der blev modtaget under forberedelsesfasen, atter blive gennemgået.

Denne dagsorden er mere vidtgående end Kommissionens egen handlingsplan. Det er hensigten at inddrage administrationen og organisationerne på samtlige niveauer i medlemsstaterne, og tidshorisonten er langsigtet.

Hvidbogen er en opfordring til en livlig og åben diskussion. I del I skitseres Kommissionens tanker om, hvordan en kommunikationspolitik for EU bør se ud, og hvad den skal bestå af. I del II kortlægges de afgørende områder for høring og fremtidige initiativer.

### *Hvordan fungerer høringsfasen?*

*I hvidbogen er alle de områder, hvor Kommissionen ønsker feedback og fremsætter forslag, fremhævet i bokse.*

- Parlamentet, Rådet og de andre EU-institutioner og -organer opfordres til at reagere på denne hvidbog ad de sædvanlige institutionelle kanaler.
- Europas borgere og interesserede parter opfordres til at reagere ved at logge sig på et særligt flersproget websted [http://europa.eu.int/comm/communication\\_white\\_paper](http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper) eller ved skriftlig henvendelse til *Høring om hvidbog – Europa-Kommissionen – Generaldirektorat for Presse og Kommunikation – B-1049 Bruxelles*
- I samarbejde med de andre EU-institutioner vil Kommissionen også afholde en række "interessentkonferencer", hvor særlige interessegrupper (ngo'er, erhvervsorganisationer og andre interesserede parter) vil blive indbudt.
- I løbet af foråret 2006 vil der blive lanceret en række Eurobarometer-opinionsmålinger, så vi får de bedst mulige data til analyserne.

Høringsperioden løber over et halvt år. Ved udgangen af denne periode vil Kommissionen opsummere besvarelserne og træffe sine konklusioner med henblik på at stille forslag inden for hvert arbejdsområde.

## DEL I

### KOMMUNIKATION I BORGERNES TJENESTE

#### 1. KOMMUNIKATION SOM EN SELVSTÆNDIG POLITIK

"Kommunikationskløften" mellem EU og dets borgere er ikke noget nyt fænomen. Den har været debatteret i EU-kredse mindst siden folkeafstemningerne forud for Maastricht-traktaten i 1992.

I de seneste år er alle EU's institutioner begyndt at lægge vægt på informationsarbejde. Der er imidlertid en almindelig opfattelse af, at der skal udrettes mere. Kommunikationen er i for høj grad "blevet i Bruxelles". Der har været lagt for meget vægt på at fortælle, hvad EU laver, mens der er blevet fokuseret mindre på at lytte til folks synspunkter. Selv om det er blevet standard med høringsmekanismer, anvendes de kun ved specifikke politiske initiativer, og borgerne får ofte indtryk af, at mulighederne for at deltage i debatten er begrænsede eller utilgængelige. Hvor essentiel den institutionelle kommunikation end har været, og hvor støt den end har forbedret sig, har den tydeligvis ikke været tilstrækkelig til at lukke denne kløft.

Europa-Kommissionen foreslår derfor en grundlæggende ny metode – et afgørende skift fra envejskommunikation til en stærkere dialog, fra et fokus på institutionerne til et fokus på borgerne, fra en metode, der er forankret i Bruxelles, til en mere decentraliseret metode. Vi tror, at kommunikation bør være en selvstændig politik i EU, i borgernes tjeneste. Fundamentet bør være ægte dialog mellem folket og politikerne og en livlig politisk diskussion blandt borgerne selv. Folk fra alle samfundslag bør have adgang til reel og fuld information om Den Europæiske Union, og de skal vide, at EU's institutioner lytter og tager hensyn til de synspunkter og betænkeligheder, de giver udtryk for. Europa-Parlamentet og medlemsstaterne og de europæiske borgeres repræsentanter har en særlig rolle at spille, da det er i den fælles interesse, at borgerne støtter det europæiske projekt.

#### 2. BEDRE DEBAT OG DIALOG – ET OFFENGLIGT EUROPÆISK RUM

I dagens Europa udøver borgerne for det meste deres politiske rettigheder på nationalt og lokalt plan. Der er blevet indført politiske rettigheder med en europæisk dimension, f.eks. retten til at deltage i valg til Europa-Parlamentet. Imidlertid lærer folk overvejende om politik og politiske spørgsmål i deres nationale uddannelsessystemer. De læser programmer fra politiske partier, som beskæftiger sig med nationale, regionale og lokale spørgsmål, og de diskuterer for det meste disse spørgsmål i deres eget samfund.

Kort fortalt er det "offentlige rum", hvor det politiske liv i Europa udspiller sig, overvejende et nationalt rum. I det omfang europæiske spørgsmål overhovedet kommer på dagsordenen, ser de fleste borgere dem fra en national synsvinkel og gennem deres nationale medier. Medierne er stadig overvejende nationale, hvilket til dels skyldes sproglige barrierer; der er få mødesteder, hvor europæere fra forskellige medlemsstater kan lære hinanden at kende og tage stilling til spørgsmål af fælles interesse.

Imidlertid bliver mange politiske beslutninger, der påvirker dagligdagen for folk i EU, taget på europæisk niveau. Folk synes, de er langt væk fra disse beslutninger, selve beslutningsprocessen og EU's institutioner. Der er en følelse af fremmedgørelse i forhold til "Bruxelles", som til en vis grad afspejler skuffelsen over politik i almindelighed. En af

grundene hertil er, at der ikke i tilstrækkelig grad er udviklet et "offentligt europæisk rum", hvor den europæiske debat kan udfolde sig. Selv om de udøver deres ret til at vælge medlemmer af Europa-Parlamentet, oplever borgerne ofte, at de selv kun har ringe muligheder for at blive hørt i europæiske spørgsmål, og der er ikke noget oplagt forum, hvor de kan diskutere disse spørgsmål sammen. En fælleseuropæisk politisk kultur – med fælleseuropæiske partigrupperinger og grundlag – er stadig i sin vorden.

Europa skal også finde sin plads i de nuværende nationale, regionale og lokale "offentlige rum", og den offentlige debat i medlemsstaterne bør gøres dybere. Dette ansvar påhviler først og fremmest de offentlige myndigheder i medlemsstaterne. Regeringerne på nationalt, regionalt og lokalt plan er ansvarlige for at høre og informere deres borgere om politikken – herunder de europæiske politikker og deres konsekvenser for folks hverdag – og at skabe de fora, der kan puste liv i denne debat.

Der er også en reel interesse i at lade den europæiske dimension komme ind i den nationale debat. Borgerne kan mærke, at der mangler noget i den nationale debat, der inddrager visse aspekter af politikken, som har direkte relevans for dem. Det handler ikke om konkurrence, men en tydeligere anerkendelse af den europæiske dimension vil kun gøre den nationale politiske dialog mere troværdig.

Derfor må de nationale offentlige myndigheder, civilsamfundet og EU's institutioner arbejde sammen om at udvide Europas rolle i det offentlige rum.

## DEL II

### DET VIDERE ARBEJDE

#### *Handlingsplan*

Kommissionen har udpeget fem områder, hvor der skal gøres en indsats sammen med EU's øvrige institutioner, medlemsstaterne og civilsamfundet. Denne liste er ikke endelig; den vil vokse i takt med den samfundsmæssige og teknologiske udvikling.

For hvert af de fem områder er der mulige indsatspunkter, som kan drøftes under høringsprocessen.

#### 1. FÆLLES PRINCIPPER

**Retten til oplysning og ytringsfriheden** er grundpillerne i Europas demokrati. Der henvises til disse principper i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>4</sup>. Disse rettigheder må være udgangspunktet i en proces, der har til formål at definere fælles principper og en fælles vision for en kommunikationspolitik for EU.

Der er også andre væsentlige principper, der står centralt i kommunikationen:

---

<sup>4</sup> I artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder hedder det:

1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser.
2. Mediefrihed og mediernes pluralisme respekteres.

- **Ingen må holdes udenfor.** Alle borgere bør på deres eget sprog have adgang til oplysninger af offentlig interesse. Dette betyder, at oplysningerne bør stilles til rådighed gennem en bred vifte af kanaler, herunder massemedierne og ny teknologi som Internettet. Det betyder også, at folk fra alle samfundslag i samtlige EU-lande bør hjælpes med at udvikle de færdigheder, de behøver for at få adgang til og anvende disse oplysninger. Dette er særlig vigtigt, når der er tale om mindretal og andre grupper, der risikerer systematisk udelukkelse fra at deltage i det offentlige rum.
- **Vi er alle forskellige.** Europas borgere kommer fra en vidt forskellig social og kulturel baggrund og har særdeles forskellige politiske synspunkter. EU's kommunikationspolitik skal respektere alle meningsafskygninger i den offentlige debat.
- **Alle skal kunne deltage.** Borgerne bør have ret til at udtrykke deres synspunkter, blive hørt og få mulighed for at indgå i en dialog med beslutningstagerne. På EU-plan, hvor der er en yderligere risiko for, at institutionerne er langt væk fra borgerne, er dette princip særlig afgørende.

### *Fælles principper: hvad skal der gøres?*

De fælles principper, der bør ligge til grund for informations- og kommunikationsaktiviteterne i forbindelse med europæiske spørgsmål, kunne knæses i et rammedokument – f.eks. et *europæisk charter* eller en *adfærdskodeks om kommunikation*. Formålet skal være at involvere samtlige deltagere (EU's institutioner, nationale, regionale og lokale regeringer, ngo'er) i et fælles engagement, der handler om at respektere disse principper og sikre, at EU's kommunikationspolitik tjener borgernes interesser. Dette engagement skal indgås frivilligt.

Kommissionen agter at lancere et særligt *webbaseret borgerforum*, hvor den kan indhente synspunkter om ønskeligheden, formålet og indholdet af et sådant rammedokument. Dette forum vil være åbent i et halvt år og skal understøttes af møder med interesserede parter. Der vil også blive afholdt offentlige debatter, og EU's medlemsstater vil blive opfordret til at fremme debatter og høringer på nationalt plan. Webstedet vil blive opdateret jævnligt med rapporter om, hvad der sker på europæisk, nationalt og regionalt plan.

Ved udgangen af høringsperioden vil Kommissionen fremlægge resultatet af høringen og derefter overveje, om der skal stilles forslag om et charter, en adfærdskodeks eller et andet instrument.

## **2. BORGERNE SKAL RUSTES FOR AT KUNNE DELTAGE**

Hvis EU's kommunikationspolitik skal have succes, skal den fokusere på borgernes behov. Det bør derfor være en prioritet, at der stilles de nødvendige redskaber og muligheder til rådighed – debatfora og offentlige informationskanaler – der vil give flest mulige mennesker adgang til oplysninger og muligheden for at udtale sig.

På dette område kan man forestille sig, at der vil blive gjort en særlig indsats for at nå **tre hovedmål**:

- **Forbedret uddannelse til borgerne.** Borgeruddannelse – som er medlemsstaternes ansvar – er afgørende for, at folk kan udøve deres politiske rettigheder og borgerrettigheder

og deltage aktivt i det offentlige rum. Borgeruddannelsen bør handle om mere end at undervise skolebørn i EU's institutioner og politik. Den bør hjælpe folk i alle aldre med at anvende redskaber som Internettet til at få oplysninger om politik af interesse for offentligheden og til at deltage i debatten. Dette er særlig vigtigt for minoriteter, handicappede eller andre grupper, der kan føle sig udelukket fra den offentlige debat.

EU-programmer kan medvirke aktivt til at skabe en europæisk dimension. Programmer som Leonardo da Vinci, Socrates, Erasmus, Youth in Action m.v. giver uddannelses- og læringsmuligheder for tusindvis af studerende og unge mennesker i hele Europa. Informationsteknologiske programmer skal øge kendskabet til digital teknologi og løse problemet med udelukkelse.

- **Forbindelser mellem borgere.** Det er nødvendigt med nye offentlige diskussionsfora om europæiske spørgsmål, hvis der skal skabes gensidig tillid, respekt og en vilje til at arbejde sammen mod fælles mål. Mens kommunikationsteknologien naturligvis er meget vigtig, er det afgørende med personlige møder mellem mennesker. Nuværende initiativer som *Plan D*, *Youth in Action* og *Culture* har vist, hvordan EU kan hjælpe med at skabe nye mødesteder for debat borgerne imellem.
- Hvis det foreslåede program, *Borgere for Europa*, bliver vedtaget, vil det være en ny mulighed for at skabe forbindelse mellem borgerne og give dem en større rolle i den måde Europa styres på. Et andet formål med programmet er at hjælpe civilsamfundsorganisationer i hele Europa med at gennemføre projekter på tværs af grænserne, der fremmer aktivt borgerskab, og at afholde offentlige debatter om Europa.

Der kan også gøres mere for at udnytte potentialet i adskillige nuværende og fremtidige EU-programmer med henblik på at skabe forbindelser mellem og aktivere Europas borgere. Kommissionen kan tage de nuværende ordninger op til revision for at udpege og udbrede den bedste praksis. Der kan f.eks. læres meget af de Erasmus-studerendes succeshistorie. Med tiden har de spontant udviklet et netværk, der forbinder 150 000 studerende fra samtlige medlemsstater. Deres websteder fungerer som samlingspunkt for offentliggørelse af aktiviteter, organisering af møder og vidtrækkende debatter om europæiske spørgsmål.

- **Forbindelser mellem borgerne og offentlige institutioner.** God tovejskommunikation mellem borgerne og de offentlige institutioner er nødvendig i et sundt demokrati. Den nuværende indsats for at gøre EU's institutioner mere **ansvarlige, åbne og tilgængelige skal** fortsat styrkes. Men dette er også en opgave for nationale, regionale og lokale institutioner. Hvis der skal slås bro mellem Europa og dets borgere, skal der skabes og opretholdes forbindelser mellem borgerne og de offentlige myndigheder, fra lokalt til europæisk niveau.

EU's institutioner er ved at tage vigtige initiativer på dette område. Europa-Parlamentet har efterlyst åbenhed, og på Det Europæiske Råd i Sevilla var der enighed om, at Rådet skulle mødes offentligt, når der vedtages EU-lovgivning sammen med Europa-Parlamentet. Kommissionens handlingsplan fra 2005 *om bedre kommunikation om Europa*<sup>5</sup> understreger betydningen af at **lytte til borgerne**, og den opstiller Kommissionens planer om at "fejle for egen dør" i denne sammenhæng. Kommissionen har allerede gjort væsentlige fremskridt med,

---

<sup>5</sup> Handlingsplan: SEK(2005) 985 endelig af 20. juli 2005.

hvordan den foretager høringer om politiske initiativer, og der er indført **minimumsstandarder ved høringer**. Den har også indført sit eget direktiv om europæisk gennemsigtighed<sup>6</sup>. Der lægges også fornyet vægt på borgernes ret til at kommunikere med institutionerne på deres eget sprog. Flersprogethed er en uadskillelig del af det europæiske projekts legitimitet, gennemsigtighed og demokrati.

### *Hvordan nås borgerne?*

- Borgeruddannelse er et nationalt eller regionalt anliggende. EU kan imidlertid hjælpe med udveksling af den bedste praksis og lette udviklingen af fælles uddannelsesredskaber, så den europæiske dimension afspejles bedre. Man kan eventuelt opfordre medlemsstaterne til at udforske de bedste metoder til at bringe europæiske lærere inden for dette område sammen, f.eks. i et netværk, et særligt program inden for den bestående struktur som Europa-kollegiet, hvor de kan udveksle tanker om nyskabende metoder inden for borgeruddannelse og lære nye færdigheder.
- Et andet vigtigt projekt, som medlemsstaterne kan udvikle, er overgangen fra traditionelle biblioteker til *digitalt forbundne europæiske biblioteker*, der kan fungere som informations- og uddannelsescentre, hvorved alle medborgere sikres fri adgang til informationsteknologi og relevante oplysninger.
- Medlemsstaterne kan arbejde sammen om at skabe nye mødesteder for europæerne, der står åbne for alle borgere uanset alder eller baggrund, og hvor der arrangeres kulturelle og politiske begivenheder i forbindelse med Europa.
- EU's institutioner og organer kan arbejde sammen om at koordinere, forbedre og udvide deres besøgsprogrammer.
- EU's institutioner bør undersøge mulighederne for at supplere EU-websteder med onlinefora – "virtuelle mødesteder" – med links til eksterne informationskilder.
- EU's institutioner skal fortsætte deres bestræbelser på at skabe en bedre forbindelse med borgerne. Kommissionens *minimumsstandarder for høringer* kan eventuelt revideres for at sikre en mere afbalanceret repræsentation af interessegrupper og en opfølgning, der i højere grad modsvarer høringerne.
- De tre hovedinstitutioner kan også overveje at organisere fælles, åbne debatter som supplement til Parlamentets debatter, og hvor offentligheden eller journalister kan stille spørgsmål.

### **3. MEDIER OG NY TEKNOLOGI**

Medierne er afgørende medspillere i enhver europæisk kommunikationspolitik.

I de seneste år har samtlige EU-institutioner gjort en væsentlig indsats for at forbedre deres interaktion med medierne. Med mere end 1 000 akkrediterede journalister i Bruxelles er der blevet brugt stadig mere energi på at sikre, at pressen konstant holdes informeret om afgørende beslutninger. *Europe by Satellite* leverer videoer, lyd og billeder til medierne på

---

<sup>6</sup> Det europæiske direktiv om gennemsigtighed, SEK(2005) 1300/6 af 9. november 2005



EU's tre hovedinstitutioners vegne, og Europa-Parlamentet har planer om at åbne sig for offentligheden via web-TV. Europa er verdens største websted.

På trods af disse bestræbelser og Bruxelles-korrespondenternes faglige kompetence *er mediedækningen af europæiske emner stadig begrænset* og fragmenteret. Større, jævnlige begivenheder som møder i Det Europæiske Råd tiltrækker sig opmærksomhed i de nationale medier, men i mellemtiden er der ingen omfattende dækning af EU-emner. Regionale og lokale tidsskrifter når ud til et større publikum, men giver sjældent meget spalteplass til europæiske spørgsmål. I takt med at fjernsynet og radioen har ændret deres udsendelsesmønster, bliver der givet mindre tid til politiske programmer, og de europæiske emner bliver presset ud, mens konkurrencen om "sendetiden" bliver intensiveret.

Denne informationsrevolution har grundlæggende betydet mere adgang til information og har åbnet for "interaktive medier". Et hidtil uset antal mennesker kan nu let få forbindelse med hinanden og deltage i alle former for netværk. Det vil imidlertid stadig kræve meget arbejde at udnytte informationsteknologiens potentiale til at lukke informationskløften.

Der bør sættes ind for at nå følgende mål:

- **Europa skal have et menneskeligt ansigt.** Den Europæiske Union bliver ofte betragtes som "ansigtsløs": den har ikke nogen tydelig offentlig identitet. Borgerne skal hjælpes med at komme i kontakt med Europa, og den politiske information virker bedre, når den anbringes i en sammenhæng med "menneskelige interesser", der giver borgerne mulighed for at se, at det, der sker, er relevant for dem personligt. EU's institutioner og regeringer på alle niveauer kan gøre mere for at give de oplysninger, som de leverer, et mere menneskeligt ansigt.
- **Det nationale, regionale og lokale aspekt.** Europas borgere skal have adgang til en stabil strøm af fælles oplysninger, hvis de skal kunne se det europæiske aspekt i de fælles emner. På dette område kan de fælleseuropæiske medier og den specialiserede presse spille en vigtig rolle. Europæiske spørgsmål skal imidlertid også drøftes i en national og lokal sammenhæng. En del af denne proces sker automatisk, når nationale og lokale politikere samt institutioner i højere grad involveres, men EU's institutioner skal også være proaktive, ikke mindst med at sætte den europæiske politik ind i en lokal sammenhæng.
- **Muligheder i den nye teknologi.** Digital teknologi som Internettet kan tilbyde nye kommunikationskanaler for europæiske emner, nye borgerdebatfora og nye midler til at skabe grænseoverskridende demokrati. Der er imidlertid behov for politisk lederskab, hvis Europa fuldt ud skal kunne udnytte Internettets potentiale og sikre, at det ikke skaber nye splittelser i samfundet. Initiativet *i2010* findes allerede med det formål at sikre, at alle kan deltage i informations-samfundet – i projektet indgår emner som lige vilkår, it-færdigheder og ulighed mellem de europæiske regioner, hvad angår Internet-adgang.

### *Hvordan involveres medierne mere effektivt i at viderebringe det europæiske budskab?*

- Som led i den **europæiske kommunikationspolitik** bør de offentlige organer på både europæisk, nationalt og regionalt niveau opfordres til:
  - at levere nyheder og aktuelt materiale af høj kvalitet til medierne
  - at arbejde tættere sammen med fjernsyns- og radiostationer og medieoperatører
  - at skabe nye forbindelser med regionale og lokale kommunikationssystemer
  - at bruge ny teknologi proaktivt.
- **EU's institutioner skal have bedre kommunikationsværktøjer og -kapacitet.** Der er to mulige idéer, som kan anvendes til at udføre denne opgave:
  - at opgradere *Europe By Satellite*, så der fokuseres på at producere audiovisuelle programmer, som er af høj kvalitet, brugervenlige for medierne og relevante for borgerne, og at undersøge, om det er interessant at have en tværinstitutionel tjeneste, der arbejder efter en faglig standard
  - et europæisk program for oplæring i offentlig kommunikation, hvor tjenestemænd fra europæiske og nationale institutioner kan uddanne sig i kommunikations- og medieteknologi.
- **EU's institutioner bør undersøge en bred vifte af medieselskaber** med henblik på at give medierne (fælleseuropæiske, nationale og lokale) materiale, som er relevant for dem, og som kan tilpasses de forskellige landes og befolkningssegmenters behov.
- Sammen med de nuværende initiativer, der har til formål at **fjerne den digitale kløft**, kan man som foreslået i "Plan D" opfordre et *europæisk rundbordsforum for demokrati* til at udarbejde en rapport om informationsteknologi og demokrati i Europa.

#### 4. FORSTÅELSE FOR DEN OFFENTLIGE MENING I EUROPA

I moderne, demokratiske samfund lægger de politiske beslutningstagere meget vægt på at analysere den offentlige mening ved brug af redskaber som opinionsmålinger og medieovervågning. Disse redskaber er blevet stadig vigtigere i takt med, at borgerne trækker sig ud af konventionel politik (tilslutning til politiske partier, stemmeafgivning ved valg m.v.).

Den offentlige mening i Europa er kompleks og forskelligartet og afspejler flere nationale synsvinkler. At forstå den er derfor en særlig udfordring.

Europa-Kommissionen har været foregangsmand i udviklingen af moderne redskaber – som målingerne fra Eurobarometer – til analyse af den offentlige mening i Europa:

- Eurobarometer er med tiden blevet en væsentlig europæisk database med jævnlige målinger af den offentlige mening i samtlige EU's medlemsstater og i kandidatlandene. Ved hver undersøgelse interviewes tusindvis af mennesker. Alle undersøgelser kontrolleres uafhængigt og stilles til rådighed for offentligheden og til akademiske forskere.
- Uafhængig socialforskning i europæiske spørgsmål, der understøttes af EU's forskningsfonde, er blevet en succeshistorie. Siden 1994 er der gennemført mere end 350 multinationale projekter. Dette har givet stor indsigt i både mere og mindre vellykkede eksempler på interaktion mellem de europæiske beslutningstagere og borgerne på grundlag af uafhængige analyseredskaber.

- Der gøres til stadighed en indsats for at forbedre Eurobarometers kvalitet og øge dets betydning. Der arbejdes for tiden med en nyvurdering af metodologien med henblik på at opfylde det akutte behov for at få en bredere og dybere forståelse af tendenserne i den offentlige mening i Europa.

### *Hvad kan der i øvrigt gøres for at måle den offentlige mening i Europa?*

EU's institutioner kan arbejde tættere sammen ved udarbejdelse og planlægning af **Eurobarometers undersøgelser** og ved udbredelsen af resultaterne. Offentlige diskussioner mellem EU's institutioner og civilsamfundets organisationer kan tænkes i forbindelse med hver ny Eurobarometer-måling. Man kan forestille sig en første fase i foråret 2006 med en særlig række Eurobarometer-målinger og studier af EU's kommunikationspolitik.

For bedre at kunne forudse og forstå tendenser i den offentlige mening i forbindelse med spørgsmål, der har særlig betydning for Europas fremtid, kan man overveje at undersøge, om der skal åbnes nye samarbejdskanaler mellem de europæiske institutioner og medlemsstaterne. Der er f.eks. følgende to muligheder:

- Et nyt **netværk af nationale eksperter** inden for opinionsforskning, så der lettere kan udveksles bedste praksis og udvikles synergieffekter mellem forskere på alle niveauer.
- EU's institutioner og medlemsstaterne kan samle deres ressourcer og oprette et uafhængigt **overvågningscenter for den offentlige mening i Europa**, som kan kortlægge og foretage dybtgående analyser af den offentlige mening.

## 5. SAMARBEJDE

Et velfungerende europæisk "offentligt rum" kan ikke skabes i Bruxelles. Det kan kun opstå, hvis målsætningen nyder opbakning blandt alle hovedaktører, og der arbejdes med det på alle niveauer. Det nationale plan er udgangspunktet for enhver politisk debat, og medlemsstaternes regeringer og andre nationale aktører har ansvar for at anvende de nationale kanaler til at skabe en solid europæisk debat.

En metode baseret på samarbejde skal have deltagelse af alle hovedaktører:

- **Medlemsstaterne** har længe forpligtet sig til at samarbejde med EU's institutioner om at oplyse folk om Europa og skabe nationale forbindelser med Bruxelles. Visse medlemsstater har aktivt fremmet den offentlige debat – f.eks. om den foreslåede EU-forfatning – men der kan stadig gøres meget mere<sup>7</sup>.
- Der bør gøres en større indsats for at få **EU's institutioner** til at arbejde sammen om bedre kommunikation. EU's institutioners og organers deltagelse i den tværinstitutionelle informationsgruppe bør hjælpe med til at decentralisere EU-kommunikationen – "lokal indsats" – og opfordre medlemsstaterne til at være mere aktive med at oplyse borgerne om EU-anliggender.

---

<sup>7</sup> Muligvis i lighed med det irske nationale forum om EU-spørgsmål.

- Mange europæiske politikker og programmer gennemføres på **regionalt og lokalt plan**. De lokale og regionale myndigheder har derfor et godt udgangspunkt for at indgå i en dialog med borgerne og sørge for, at lokalsamfundene bliver aktivt engageret i EU-spørgsmål. Der er allerede succesrige eksempler på igangværende partnerskaber. For eksempel arbejder Kommissionen og den skotske regering sammen om et konkret projekt, der har til formål at "bringe beslutningerne tættere på folket" gennem en række gensidige initiativer mellem borgerne og institutionerne.
- **De politiske partier** er vigtige medspillere i den offentlige meningsdannelse inden for europæiske anliggender, og de kan også spille en stor rolle ved at stimulere debatten og bidrage til det offentlige rum i Europa.
- **Civilsamfundets organisationer**, herunder fag- og brancheorganisationer, kan også spille en væsentlig rolle ved at øge befolkningens bevidsthed om europæiske spørgsmål og politiske debatter og ved at opfordre folk til at deltage aktivt i disse debatter.

### *Hvordan skal partnerskabet fungere?*

- **I samarbejdet mellem de nationale og europæiske aktører** kan der f.eks. indgå nye initiativer, der tages på nationalt plan: offentlige og parlamentariske debatter om Kommissionens årlige strategiske prioriteter, direkte diskussioner mellem nationale ministre og EU-kommissærer, udsendelse i de nationale medier m.v.

Der kan lægges særlig vægt på områder, hvor EU og medlemsstaterne allerede arbejder parallelt. Samarbejdsformerne kan være **finansielle**, f.eks. *ledelsespartnerskaber* af den slags, der er indgået mellem Kommissionen og de tyske myndigheder, eller **operationelle** – med samarbejde mellem de europæiske netværk og relæer som det nye netværk *Europe Direct*.

- Der bør anvendes nye, strukturerede samarbejdsformer blandt de nationale myndigheder inden for offentlig kommunikation med henblik på at udveksle erfaringer om at kommunikere det europæiske budskab og udvikle fælles initiativer.
- Det er særlig vigtigt at finde tættere samarbejdsformer inden for forbindelserne udadtil. Kommunikation om EU's globale rolle er et effektivt middel til at involvere Europas egne borgere samt øge støtten til og forståelsen for EU i resten af verden. Der kan undersøges adskillige muligheder for yderligere samarbejde på dette område, herunder bestræbelser på at styrke det offentlige diplomati.
- **EU's institutioner** bør anvende en metode, der er bedre koordineret og har mere fokus på borgerne. Især kan samarbejdet mellem Kommissionen og **Europa-Parlamentet** udvides, og de nuværende arbejdsordninger i den tværinstitutionelle informationsgruppe ("Inter-institutional Group on Information" (IGI)) kan styrkes. Heri kan der indgå en revision af de nuværende initiativer på budgettet for PRINCE<sup>8</sup>.
- **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg** og **Regionsudvalget** opfordrer allerede til regional og lokal debat om europæiske spørgsmål, hvor civilsamfundet inddrages. De

---

<sup>8</sup> PRINCE blev skabt i 1995 for at omgruppere prioriterede informationsemner, der finansieres over EU's budget. I 2006 skal fem områder finansieres ("Økonomisk og Monetær Union", "EU's fremtid", "Retfærdighed, frihed og sikkerhed", "EU's globale rolle" og "Udvidelse").

nyligt vedtagne samarbejdsprotokoller mellem Kommissionen og de to udvalg baner vejen for større fælles bestræbelser på dette område.

- **De politiske partier** kan inddrage deres medlemmer mere i europæiske politiske spørgsmål og bidrage til debatten gennem fælleseuropæiske tænketanke. De bør opfordres til at indføre europæiske elementer i deres programmer.
- **Civilsamfundets organisationer** kan spille en væsentlig rolle i den europæiske debat. Denne rolle kan styrkes ved målrettede samarbejdsprojekter inden for offentlig kommunikation.

## 6. KONKLUSION

Den Europæiske Union er et fælles projekt, der deles af alle regeringsniveauer, alle organisationstyper og mennesker fra alle samfundslag. Borgerne har krav på oplysning om Europa og dets konkrete projekter, de har ret til at udtrykke deres synspunkter om Europa og ret til at blive hørt. Dette er udfordringen for kommunikationspolitikken - at lette denne udveksling, læringsprocessen og dialogen.

Hvis Europa skal kunne klare denne udfordring, må alle deltagere have klare målsætninger og fælles redskaber, som de kan anvende. De skal arbejde sammen på nye måder.

Denne hvidbog formulerer denne udfordring og ridser op, hvordan den kan tackles. Nu ønsker vi at høre fra EU-institutionerne, medlemsstaterne, lokale og regionale myndigheder, ngo'er, interesserede parter og Europas borgere om, hvordan vi bedst etablerer kontakt og kommunikerer.

## FINANSIERINGSOVERSIGT TIL FORSLAGET

### 1. FORSLAGETS BETEGNELSE

HVIDBOG OM EN "EUROPÆISK KOMMUNIKATIONSPOLITIK"

### 2. ABM/ABB-RAMME (AKTIVITETSBASERET BUDGETFORVALTNING OG BUDGETTERING)

#### Politikområde:

16 – PRESSE OG KOMMUNIKATION

#### Tilknyttede foranstaltninger:

- 16.03 – Analyse af tendenser i den offentlige opinion og udarbejdelse af generelt informationsmateriale til borgerne
- 16.04 – Integreret forvaltning af informationsmidler

### 3. BUDGETPOSTER

#### 3.1. Budgetposternes nummer og tekst (aktionsposter og dermed forbundne poster vedrørende teknisk og administrativ bistand (tidl. BA-poster)):

- 16 03 01 – Offentlige opinionsundersøgelser og aktioner i nærmiljøet
- 16 03 02 – Kommunikationsforanstaltninger
- 16 04 03 – Kommunikationsredskaber

#### 3.2. Foranstaltningens og de finansielle virkninger varighed:

Med offentliggørelsen af hvidbogen om en europæisk kommunikationspolitik lanceres en høringsproces, som er fastsat til seks måneder, fra februar til juni-juli 2006. De finansielle konsekvenser ved hvidbogen er derfor begrænset til de foranstaltninger, der kræves for, at denne høring kan forløbe tilfredsstillende.

#### 3.3. Budgetoplysninger:

Budgetpost	Udgifternes art		Nye	EFTA-bidrag	Bidrag fra kandidatlandene	Udgiftsområde i de finansielle overslag
16 03 01	IOU	OB	NEJ	NEJ	NEJ	Nr. 3
16 03 02	IOU	OB	NEJ	NEJ	NEJ	Nr. 3
16 04 03	IOU	OB	NEJ	NEJ	NEJ	Nr. 3

#### 4. SAMMENFATNING AF RESSOURCERNE

##### 4.1. Finansielle ressourcer

##### 4.1.1. Sammenfatning af forpligtelsesbevillinger (FB) og betalingsbevillinger (BB)

i mio. EUR (3 decimaler)

Udgiftstype	Punkt nr.		2006	Følgende år	I alt
<b>Driftsudgifter</b>					
Forpligtelsesbevillinger (FB)	8.1	a	0,875	---	0,875
Betalingsbevillinger (BB)		b	0,875	---	0,875
<b>SAMLET REFERENCEBELØB</b>					
<b>Forpligtelsesbevillinger</b>		<b>a</b>	<b>0,875</b>	<b>---</b>	<b>0,875</b>
<b>Betalingsbevillinger</b>		<b>b</b>	<b>0,875</b>	<b>---</b>	<b>0,875</b>
<b>Administrative udgifter, der <u>ikke</u> er medtaget i referencebeløbet</b>					
Personaleressourcer og dermed forbundne udgifter (IOB)	8.2.5	d	0,405	---	<b>0,405</b>

##### Samlede anslåede finansielle omkostninger ved foranstaltningen

<b>FB I ALT, inkl. udgifter til personaleressourcer</b>		a+d	1,280	---	<b>1,280</b>
<b>BB I ALT, inkl. udgifter til personaleressourcer</b>		b+d	1,280	---	<b>1,280</b>

##### 4.1.2. Forenelighed med den finansielle programmering

Forslagets finansielle konsekvenser er begrænset til 2006. For dette budget er forslaget foreneligt med den gældende finansielle programmering

Gennemførelsen af de planlagte foranstaltninger dækkes af omfordeling af gældende bevillinger inden for afsnit 16.

##### 4.2. Personaleressourcer (fuldtidsækvivalenter) (herunder tjenestemænd, midlertidigt ansatte og eksternt personale) – se nærmere under punkt 8.2.1.

Årlige behov	2006
Personaleressourcer i alt	5

## 5. SÆRLIGE FORHOLD

Hovedformålet med hvidbogen om en europæisk kommunikationspolitik er at igangsætte en omfattende høringsproces om den europæiske kommunikationspolitik i almindelighed og om forslagene i hvidbogen. For indeværende kan disse forslag ikke betragtes som reelle driftsforslag, og de indgår derfor heller ikke i denne finansieringsoversigt. Høringsprocessen er sat til at strække sig over seks måneder, fra februar til juni/juli 2006.

Først når høringsprocessen er tilendebragt, kan disse forslag eventuelt blive til formelle forslag fra Kommissionen med tilsvarende finansieringsoversigter.

### 5.1. Nødvendige foranstaltninger

Som led i denne høringsproces vil der blive oprettet to websteder: det ene til høringen om det europæiske charter for information og kommunikation, det andet til høringen om hvidbogens samlede indhold.

Ved omfordeling blandt Kommissionens generaldirektorater vil der blive etableret en taskforce, der får til opgave at overvåge og følge op på resultaterne af høringen.

Der vil tillige blive afholdt fem særlige konferencer i Bruxelles (om muligt i samarbejde med de andre institutioner) med de interesserede parter fra februar til juni/juli 2006.

I foråret 2006 vil der blive iværksat en særlig række "Eurobarometer-undersøgelser", så der kan indhentes de bedst mulige oplysninger til analyseformål.

### 5.2. Merværdien af Fællesskabets engagement og forslagets sammenhæng med andre finansielle instrumenter og eventuel synergi

Med udgangspunkt i Kommissionens lovgivningsinitiativ er det formålet med hvidbogen at skabe merværdi ved Fællesskabets engagement i spørgsmålet om at meddele det "europæiske budskab". Som Det Europæiske Råd igen understregede i konklusionerne fra juni 2005, ligger ansvaret for at udbrede det europæiske budskab hos institutionerne i fællesskab, især Kommissionen og de nationale myndigheder samt medlemsstaternes regionale og lokale myndigheder. Som Det Europæiske Råd understregede, har Kommissionen en særlig opgave med at udarbejde de overordnede rammer for foranstaltningen og samordne samtlige deltageres aktiviteter.

### 5.3. Forslagets mål, forventede resultater og øvrige indikatorer set i forbindelse med ABM-rammen

Målsætningen med hvidbogen er, at der skal udarbejdes specifikke forslag i forbindelse med fem indsatsområder. Med dette formål for øje vil der blive lanceret to websteder og anvendt "Eurobarometer-undersøgelser", og derudover vil der i forbindelse med høringsprocessen blive gennemført fem konferencer om kommunikation med alle Kommissionens samarbejdspartnere, både inden for og uden for EU's institutioner (civilsamfundets organisationer).



Af mulige indikatorer for, hvorvidt høringsprocessen er forløbet tilfredsstillende, kan være samarbejdspartnerne deltagelse i de nævnte konferencer samt antallet af bidrag til de to websteder.

Ved udgangen af denne høringsproces (juli 2006) vil der blive oprettet særlige, blandede (Kommissionen – samarbejdspartnerne) arbejdsgrupper for hvert indsatsområde med det formål at udarbejde konkrete driftsmæssige forslag.

#### **5.4. Gennemførelsesmetode**

Central styring, direkte af Kommissionen.

### **6. OVERVÅGNING OG EVALUERING**

#### **6.1. Overvågningssystem**

Ved afslutningen af høringsprocessen vil der blive oprettet et overvågningssystem til at fastslå, i hvilket omfang resultatet af høringen har medført enighed om gennemførelse af alle forslagene i hvidbogen.

#### **6.2. Evaluering**

##### *6.2.1. Forudgående evaluering*

Det skal bemærkes, at der på grund af forslagets karakter er udarbejdet en konsekvensanalyse. De foranstaltninger, der er planlagt som led i høringsproceduren, hører normalt ind under GD COMM.

##### *6.2.2. Forholdsregler efter en midtvejsevaluering/efterfølgende evaluering*

Der vil blive udarbejdet en rapport om resultatet af høringen.

##### *6.2.3. Vilklårene for fremtidige evalueringer og deres hyppighed*

De vil blive gennemført i forbindelse med driftsmæssige forslag, som følger af høringsprocessen afhængigt af antal og karakter.

### **7. FORHOLDSREGLER MOD SVIG**

Hvad angår de foranstaltninger, der er planlagt som led i høringsprocessen, vil de finansielle regler for budgetgennemførelse, især kontrolforanstaltninger, finde anvendelse.

### **8. RESSOURCER**

#### **8.1. Finansielle omkostninger i forbindelse med forslagets mål**

Udgifterne i tabellen nedenfor svarer til de beløb, der behøves for at gennemføre de foranstaltninger, der er beskrevet i punkt 5.1.

	Type resultater/output	Gennemsnitlige omkostninger	2006		I ALT	
			Antal	Samlede omkostninger	Antal	Samlede omkostninger
- Eurobarometer(16 03 01)	Undersøgelser	0,300	2	0,600	2	0,600
- Konferencer(16 03 02)	Afholdelse af konferencer	0,025	5	0,125	5	0,125
- Websteder(16 04 03)	Oprettelse og administration af websteder	0,075	2	0,150	2	0,150
<b>SAMLEDE OMKOSTNINGER</b>						0,875

## 8.2. Administrative udgifter

### 8.2.1. Personaleressourcer - antal og type

I tabellen ses de antal medarbejdere, der kræves til den midlertidige "taskforce", som skal overvåge høringsprocessen, analysere og følge op på bidragene med henblik på at udarbejde specifikke forslag som følge af idéer, der er fremsat i forbindelse med hvidbogen. Denne taskforce vil blive sammensat af medarbejdere fra GD COMM. To af disse poster vil blive besat ved en omfordeling efter aftale med GD COMM (ud over de poster, der allerede er omfordelt som led i den interne omstrukturering, og som fremgår af den nye organisationsplan), og tre andre poster vil blive besat ved at trække på de poster, der allerede er tildelt GD COMM i ressourcefordelingen for 2006, og som blev øremærket til styrkelse af repræsentationerne. De bliver omfordelt til foranstaltningerne i hvidbogen.

Stillingstyper		Personale til forvaltning af foranstaltningen ved brug af eksisterende ressourcer (antal stillinger/fuldtidsækvivalenter)
		<b>2006</b>
Tjenestemænd eller midlertidigt ansatte (16 01 01)	A*/AD	5
<b>I ALT</b>		<b>5</b>

### 8.2.2. Opgavebeskrivelse

Tjenestemændene i lønramme A\*, der er fundet inden for DG COMM, vil indgå i en taskforce, der får til opgave at styre høringsprocessen og gennemførelsen af

specifikke forslag som følge af forslag, der er indkommet i forbindelse med hvidbogen.

### 8.2.3. *Kilde til personaleressourcer (vedtægtsomfattede)*

- Stillinger, der i øjeblikket er afsat til forvaltningen af programmet, og som skal erstattes eller forlænges

Stillinger, der er forhåndsallokeret i forbindelse med APS/FBF-proceduren for året

- Stillinger, hvorom der skal ansøges i forbindelse med den næste APS/FBF-procedure

Stillinger, som skal omfordeles under anvendelse af eksisterende ressourcer inden for GD COMM (2 stillinger) + omfordeling af 3 stillinger fra ressourcerne for 2006.

- Stillinger, der er nødvendige i år n, men ikke forudset i APS/FBF-proceduren for det pågældende år.

### 8.2.4. *Andre administrative udgifter, der er medtaget i referencebeløbet (XX 01 04/05 – Udgifter til administrativ forvaltning)*

-

### 8.2.5. *Finansielle omkostninger ved personaleressourcer og dermed forbundne omkostninger, der ikke er medtaget i referencebeløbet*

*i mio. EUR (3 decimaler)*

Arten af personaleressourcer	2006
Tjenestemænd og midlertidigt ansatte (16 01 01)	0,405
<b>Samlede udgifter til personaleressourcer og dermed forbundne udgifter (IKKE medtaget i referencebeløbet)</b>	<b>0,405</b>

#### Beregning – Tjenestemænd og midlertidigt ansatte

For udvælgelsesperioden, 5 tjenestemænd fra april til december 2006:

5 tjenestemænd x 108 000 EUR årligt i 9 måneder = **405 000 EUR**.

8.2.6. Andre administrative udgifter, der ikke er medtaget i referencebeløbet

*i mio. EUR (3 decimaler)*

	<b>2006</b>	<b>I ALT</b>
16 01 02 11 05 - Informationssystemer	p.m.	p.m.
<b>2. Andre forvaltningsudgifter i alt (16 01 02 11)</b>	p.m.	p.m.
<b>3. Andre administrationsudgifter i alt</b>		
<b>Administrative udgifter i alt, undtagen udgifter til personaleressourcer og dermed forbundne udgifter (IKKE medtaget i referencebeløbet)</b>	p.m.	p.m.