

**Свења Шолц\***  
<https://orcid.org/0000-0003-4002-2661>  
Студије за медије и комуникације  
Универзитет у Хелсинкију, Финска

УДК 316.774/.776(4-672EU)  
323.23:654.19(4-672EU)  
*Оригинални научни рад*  
Примљен: 24.06.2022.  
Прихваћен: 18.07.2022.

## **ЈАВНА ДЕЛИБЕРАЦИЈА ИЛИ ДЕЛИБЕРАТИВНО ПРОМОВИСАЊЕ? КОМУНИКАЦИЈА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА СА ГРАЂАНИМА НА ФЕЈСБУКУ\*\***

### **АПСТРАКТ**

У току последње деценије, значајно интересовање истраживача привукло је питање да ли друштвене мреже могу повезати обичне грађане и институције Европске уније и помоћи им у стварању дигиталне делиберативне европске јавне сфере. Док је неколико емпиријских студија испитивало дискурзивне размене које се одвијају на Фејсбук страници Европског парламента, само неколико њих је узело у обзир институционалну перспективу. Да ли комуникација заиста има за циљ да олакша политички плодотворан дијалог о европским интеграцијама са јавношћу? Или, пре покушава да обликује јавно мњење кроз традиционалну комуникацију одозго–надоле? У овој студији коришћени су подаци прикупљени посматрањем учесника, полуструктурисаним стручним интервјуима и дискурзивном анализом текста, како би се испитала суштина комуникације Парламента на Фејсбуку. Подаци показују да, на супрот уобичајеним претпоставкама, комуникација Парламента на Фејсбуку није вођена делиберативним идеалима. Уместо тога, централни циљеви су информисање и промовисање парламентарних и европских избора и неговање проевропских ставова. Иако високопрофесионализована кампања може да подигне свест о европским интеграцијама, она не користи интерактивне карактеристике друштвених медија да би олакшала дигитални делиберативни простор. Ово изнова потврђује

---

\* Имејл: [svenja.scholz@helsinki.fi](mailto:svenja.scholz@helsinki.fi)

\*\* Са енглеског превео Петар Ђурчић

претходне тврдње да се комуникација владиних установа на друштвеним медијима разликује од нормативне употребе на коју научници скрећу пажњу. Такође, оно поставља теоријска и регулаторна питања о све промотивнијем карактеру комуникације која се финансира јавним средствима.

**КЉУЧНЕ РЕЧИ:** европска јавна сфера, комуникацијски дефицит, демократски дефицит, владина комуникација, Фејсбук

## 1. Увод

Фактички искључујући грађанство из креирања европске политике, комуникацијски дефицит Европске уније (ЕУ) – за који се обично мисли да је неуспешан у укључивању јавности у процес политичког одлучивања (Meier, 1999) – више од две деценије повезиван је и са недостатком јавне дебате о европским интеграцијама и, уопште, са расправама о демократском дефициту ЕУ (Thiel, 2008; Spanier, 2010). Док се о концепту јединствене европске јавне сфере критички расправља, већина теоретичара се слаже да је нека врста дијалогске размене између нивоа одлучивања и јавности неопходна да би се повећао демократски легитимитет ЕУ. Може ли се она реализовати кроз медијске дебате на европском нивоу (Gerhards, 2000)? Или кроз тематске оријентисане делиберативне мреже (Niemiinen, 2008)? Или путем окупљања грађана уз подршку владе (нпр. Конференција о будућности Европе)? Европске институције играју одлучујућу улогу у обликовању развоја демократске европске јавне сфере, и то не само кроз медијске и ИКТ политике, већ и посредством сопствене јавне комуникацијске активности, дајући подстицај за јавне расправе о европским политикама. Такође, оне то раде и кроз процедуре усмеравања јавног мњења назад ка процесу доношења одлука (Vorucki & Jun, 2018).

Док су институције на почетку трпеле критике због свог нетранспарентног доношења одлука и одбијања да се прилагоде медијској логици (Meier, 1999), политизација и све веће оспоравање европских интеграција почетком двехиљадитих довели су до престројавања политике комуникација ЕУ (Laurson, 2012). У зависности од јавне подршке унапређивању пројекта интеграција, Европска комисија (ЕК) је први пут јавно признала демократски дефицит и лоцирала комуникацијски јаз између грађана и доносилаца одлука као један од битнијих проблема. У документима као што су План „Д“ за демократију, дијалог и дебату (ЕС, 2005) и Бела књига за европску комуникацијску политику (ЕС, 2006), Комисија је заговарала дијалогску размену о европским интеграцијама између грађана и политичких представника на свим нивоима. Залагала се за јачање и омогућавање јавне дебате, форума за политичке дискусије, консултација са грађанима и праћења јавног мњења.

Интернетски медији су, такође, посебно истакнути као средство за директно повезивање са грађанима и за „активну дебату и заговарање политика“ (ЕС, 2005: 10), посебно за европске институције којима недостаје традиционални приступ јавној сфери.

У стручним круговима, документи су тумачени као промена у приступу ЕУ према европској јавној сфери (Kurpas, Brüggemann & Meyer, 2006). Интерпретације ове промене кретале су се од оних заснованих на либерално-представничкој мисли по којој јавну дебату воде стручњаци, док грађани углавном изражавају своје мишљење путем гласања, до оних нормативно захтевнијих, где сви сегменти друштва активно учествују у јавној расправи о питањима од заједничког значаја, а политичке одлуке свој легитимитет црпе из друштвеног консензуса постигнутог у том процесу колективног учења (Ferree et. al., 2002). У наредном таласу емпиријских истраживања о институционалној комуникацији ЕУ идентификована су два индикатора за мерење имплементације делиберативних идеала прокламованих у њеној комуникацији. Први идеал јесте способност ЕУ да подстакне значајну јавну дебату о питањима европске политике међу грађанима, а други је олакшање вертикалне комуникативне размене између јавности и доносилаца одлука (Vesnić Alujević & Nacarino, 2012).

У многим студијама је, међутим, задржан скептичан став у погледу способности ЕУ да укључи грађане у креирање политике и решавање демократског дефицита, чак и поред касније реорганизације јавне комуникације ЕУ, чији је циљ био повећање људских и финансијских ресурса уз усвајање боље медијске логике и ширење на поље дигиталних канала комуникације (Meyer, 2009). На пример, радови указују да је кључни циљ Европског парламента да побољша имиџ у штампи и боље „пласира“ (Laurson & Valentini, 2015: 35) стриктним чувањем положаја и истицањем добрих, уз избегавање лоших вести. Ипак, све то новинари перципирају као подривање институционалне транспарентности и критичког извештавања (Martins, Lecheler & De Vreese, 2012). Друго, показало се да су консултације са грађанима које је организовала ЕУ у великој мери искључивале ширу јавност и нису имале видљив утицај на политику (Winkler, Kozeluh & Brandstetter, 2006; Tomkova, 2010). То је навело Хенена (Hennen, 2016) да закључи да би оне могле бити или фарса или само део кампање за подизање имиџа, пре неголи искрен покушај укључивања грађана у доношење одлука.

Недавно је све већу пажњу привукла и комуникација ЕУ на друштвеним мрежама. У почетку хваљене због свог делиберативног потенцијала, странице друштвених медија ЕУ су замишљене као двосмерни комуникациони канали који дају „јавности контекст за изражавање циљане критике и довођење управљачких структура у контакт са јавним мњењем“ (Tarta, 2017: 146). Полазећи од премисе да би могла да се олакша инклузивна дигитална дебата

о европским интеграцијама, у неколико радова анализирани су садржај и мреже за истраживање дискурзивних размена на Фејсбук, Твитер и Јутјуб профилима различитих институција ЕУ (нпр. Vesnić Alujević, 2012а, 2012б; Tarta, 2017; Kržižanovski, 2018). У исто време, критички теоретичари тврде да капиталистичка мрежна архитектура друштвених медија учвршћује, а не изједначава односе моћи (Allmer, 2015). Заиста, постаје све јасније да политички актери користе нерегулисану, јефтину и директну комуникацију са грађанима за политички маркетинг, а не у нормативне сврхе на које се позивају научници (Lovari & Valentini, 2019). Али, док су циљеви и амбиције одељења за штампу институција ЕУ темељно истражене (нпр. Anderson & Meklaud, 2004; Mejer, 2009; Martins, Lečeler & De Vris, 2012; Laursen, 2012; Laursen & Valentini, 2013), знање о погледу институција на комуникације на друштвеним мрежама још увек је недовољно.

Циљ овога рада јесте да докаже да за нормативно процењивање демократског потенцијала комуникације ЕУ на друштвеним мрежама није искључиво неопходно разумевање њених карактеристика манифестације, већ је потребно и да се укључе вредносне претпоставке којима се оне руководе. Конкретно, вреди испитати да ли је комуникација на друштвеним мрежама заиста заснована на делиберативним идеалима и има за циљ успостављање вертикалног двосмерног канала комуникације или више служи институционалној промоцији.

У форми студије случаја, кроз посматрање нормативних претпоставки учесника и полуструктурисане експертске интервјуе, у овом тексту биће узета у разматрање комуникација Европског парламента на Фејсбуку. Анализа дискурса, која је заснована на теорији позиционирања, биће коришћена како би се испитало на који начин учесници креирају индивидуалне праксе и њихову улогу у европској јавној сфери. Налази који су представљени и разматрани у позадини делиберативне теорије јавне сфере уз типологију четири сврхе институционалне комуникације ЕУ – информисање, промоција, дебата и делиберација – биће представљени у наставку текста.

## **2. Четири основне идеје комуникације ЕУ на друштвеним медијима**

Михаилидоу (Michailidou, 2010) дефинише три циља јавне комуникације ЕУ: 1) подизање свести, 2) обезбеђивање јавног одобравања и 3) подстицање дебате о европским интеграцијама. Ивић (2017), међутим, предлаже да се последњи циљ даље диференцира пошто се дебата нормативно разликује од делиберације: и док ово прво описује описује „аргументовану размину вођену правилима“ (стр. 83), што значи да се различити ставови учине

видљивим, делиберација подразумева заједничко разумевање рационалности и мора бити способна да „трансформише преференције које је учесник у расправи претходно имао“ (Ibid.). Као процес колективног учења, чији исход легитимише политичко доношење одлука, само делиберација садржи у себи нормативно имплициран политички утицај (Ibid.). На основу овог разматрања, академска дискусија о комуникацији ЕУ на друштвеним медијима може се структурирати у следеће четири сврхе.

(1) Информисање традиционално јесте примарни циљ комуникације сваке владе, јер ствара осећај транспарентности и пружа грађанима неопходна знања да процене институционалне перформансе и да, кроз учешће, изразе своје мишљење (Fredriksson & Pallas 2016). Због своје еманципаторске вредности, регулисане су нормама, укључујући транспарентност, чињеничност, објективност и политичку неутралност, што би требало да спречи злоупотребу утицаја на грађанство путем порезом финансираних канала комуникације, каква је, на пример, промоција партијско-политичких агенди (Ibid.). Док се информације које објављују владе традиционално преносе медијима, друштвене мреже по први пут омогућавају владама да допру до веће публике својом директном комуникацијом, која је раније била ограничена само на веб-странице (Bogucki, 2016).

Студије показују да изложеност информацијама о ЕУ подстиче већу спремност за учешће на европским изборима, али делује и на стабилније и повољније ставове према европским интеграцијама (Thiel, 2008; Markwart, Goldberg & De Vreese, 2020). Отуда се може претпоставити да су друштвени медији драгоцени канали европских институција за пружање информација и ширење њихових ставова и наратива, који често нису заступљени у критичком медијском извештавању о европским интеграцијама (Michailidou, 2010). Ово се посебно односи на ЕП, који се традиционално бори да привуче медијску пажњу, посебно због свог дугог, сложеног процеса доношења одлука и недостатка, како конзистентне политичке агенде, тако и кључних надлежности (Anderson & McLeod, 2004; Martins, Lecheler & De Vreese, 2012.). Штавише, његова комуникација мора представљати глас свих партијских група, што може објаснити зашто је установљено да прес службе информишу првенствено ретроспективно о институционалним активностима, додатно искључујући оне факторе извештавања као што су политички сукоби или моћ (Martins, Lecheler & De Vreese, 2012; Roginsky, 2014; Laursen & Valentini, 2015).

Показало се да је политичка неутралност такође линија уређивачке политике на друштвеним медијима ЕП, чије објаве углавном информишу о институционалној агенди, гласовима или европским изборима (Roginsky, 2014). У ствари, Фејсбук страница је основана са намером да мобилише бираче за изборе 2011. године (Vesnić-Alujević, 2012a). Са 3,3 милиона евра улагања од укупно 3,9 милиона, колико су издвојиле све институције ЕУ и партијске

групе заједно, ЕП је и 2019. године био највећи европски потрошач средстава за промовисање објава на Фејсбуку које су подизале свест о изборима (Feragi & Gjergji, 2019).

(2) Промовисање је постало све важније усмерење у владиној комуникацији, у циљу стварања и одржавања јавне подршке, поверења и политичког легитимитета (Fredriksson & Pallas, 2016). Она се може разумети и као „напор да се политика пласира кроз симболичне мере и позивање на емоције, а не на рационално објашњење“ (Brüggemann, 2005: 64). Стога јој се често пребацује да поткопава делиберативне идеале, који наглашавају чињеничност и рационалност, стварајући „главну грешку у демократској теорији [јер] информација на којој се заснива политичко понашање јесте, или може бити, произведена измишљотина, а не објективна истина“ (McNair, 2011: 23).

У ствари, тренд преоријентације ка пословној логици или промоцији владине комуникације идентификован је од касних осамдесетих година (Davis, 2013). Са све већим ослањањем на консултанте за односе с јавношћу, потрошња за владину комуникацију расте широм света (нпр. Russmann, Nametner & Posch, 2019). Истовремено, емпиријска истраживања показују да је комуникација која се финансира новцем пореских обвезника све више у супротности са нормама јавне комуникације као што су партијско-политичка неутралност, објективност и чињенично стање, све већим и активнијим промовисањем политичких агенди – посебно на владиним профилима друштвених медија, где нема критичких посредника (Vorucki, 2016).

Иако то наглашава неопходност праћења понашања владиних институција на друштвеним мрежама, већина студија данас се и даље фокусира на онлајн комуникацију изборних кандидата (Ibid.). Међутим, може се очекивати да ће владе користити неке од идентификованих стратегија. Један пример је оно што Михалска и Лилекер (2017: 1) називају „контролисано или лажном интерактивношћу“. Наиме, политички актери стратешки мобилишу кориснике друштвених медија да учествују у комуникацијским разменама под маском прикупљања политичких коментара или реакција. У стварности, међутим, стратегија се користи за управљање имиџом и ширење политичких порука кроз личне мреже коментатора, дајући грађанима „мало могућности за утицај [али захтева од њих] да раде за политичког актера или организацију уместо да раде са њима“ (Ibid.).

Валентини (2006: 80) дефинише промотивне кампање ЕУ као „активности (...) које имају за циљ информисање и промоцију мисије ЕУ међу грађанима и другом јавношћу“. Трендове промоције открили су Лаурсен и Валентини (2015) у прес-службама ЕП, чији је примарни циљ „продати институцију“ (Ibid: 35) побољшањем њене видљивости и имиџа у јавности. Иако владине комуникацијске нормe ограничавају употребу политичког маркетинга, стриктно „чување капија“ и усмеравање ресурса ка темама које се највише

објављују, користе се са намером заоблажења тих норми, што наводи ауторе на закључак да „говорити истину није исто што и давање целовите слике, нити подразумева пласирање одређене агенде“ (Ibid.).

Док су саопштења за јавност подвргнута новинарској контроли, нефилтрирана комуникација на друштвеним медијима нема критичног посредника. Иако истраживања још нису посебно испитала промотивне капацитете ЕУ за комуникацију на друштвеним мрежама, студије су показале да су емоционални апели у великој мери заступљени на Фејсбук страници ЕП. Посебно је неизбалансирана употреба забаве тумачена као покушај да се допадне млађој публици (Vesnić Alujević, 2012a).

(3) Дебата има важну демократску функцију јер чини видљивим постојећа мишљења, валидира изражене информације и даје оријентацију о друштвеном консензусу. Штавише, сматра се да транснационалне дебате унапређују осећај заједнице грађана ЕУ и доводе до повећаног политичког учешћа на европском нивоу (Vesnić Alujević & Nacarino, 2012).

Због национално фрагментираног медијског пејзажа Европе, друштвени медији су виђени као потенцијални фацилитатор транснационалне дебате. Нема налаза о томе да ли институције активно теже да укључе обичне грађане у дебате о европским интеграцијама. Међутим, брз поглед на Фејсбук странице ЕУ показује да се многе објаве завршавају питањем упућеним публици. Студије које анализирају Фејсбук страницу ЕП, међутим, откривају да само мали проценат пратилаца учествује у одељцима за коментаре. Коментари су обично кратки и афирмативни, а не аргументовани или конструктивни, и упућени су директно институцији а не другим коментаторима (Vesnić Alujević, 2012a; Tarta, 2017). Стога се чини да су смислене политичке дебате међу грађанима пре изузетак него правило.

(4) Делиберација, коју карактерише имплицитни утицај на политику, била је полазна тачка неколико студија у којима се странице друштвених медија ЕУ замишљају као двосмерни комуникациони канали, који дају „јавности контекст за изражавање циљане критике и доводе владајуће структуре у контакт са јавним мњењем“ (Tarta, 2017: 146). Остаје, међутим, нејасно како би се такве критике могле усмерити на процес доношења одлука, посебно у великим институцијама попут оних у ЕУ. У једној студији насталој на основу интервјуа са званичницима ЕУ задуженим за друштвене мреже, Ван Брисел (van Brussel, 2014) налази да ЕК нема образац да систематски управља великом количином надлазеће комуникације на друштвеним медијима. Иако не постоје слични налази за ЕП, чини се да његово ретроспективно извештавање о законодавним одлукама у великој мери искључује могућност да грађани остваре политички утицај путем коментара на Фејсбуку. Истраживања употребе друштвених медија од стране националних владиних институција показују да грађани могу утицати само на посебно организоване дигиталне

консултације, док се чак и оне сматрају прилично реторичким по природи јер нема доказа да њихови резултати имају било какав утицај на креирање политике (Lovari & Valentini, 2019).

Посматране заједно, четири потенцијалне сврхе комуникације ЕУ на друштвеним мрежама заснивају се, како на континууму комуникације одозго према доле, тако и на различитим степенима утицаја нормативне политике: (1) информисање које је једносмерни облик рационалне комуникације одозго надоле без утицаја политике; (2) промовисање као облик убедљиве комуникације одозго надоле без утицаја на политику; (3) дебата је облик вишесмерне или двосмерне комуникације без утицаја политике, и (4) делиберација је облик вишесмерне или двосмерне комуникације са нормативно имплицираном рационалношћу и утицајем политике.

Иако су ове категорије хеуристичке и не искључују се међусобно – мобилизација би се, на пример, могла постићи путем информисања или промовисања – и потенцијално све могу бити део исте стратегије на друштвеним медијима. Ипак је важно истражити да ли је комуникација ЕП на друштвеним медијима усмерена на дебате и делиберацију или информисање и промовисање. Први би указивао на посвећеност јачању делиберативних идеала јавне сфере путем Фејсбук странице, са друштвеним медијима који су вероватно један од најлакших алата за то. Потоњи би указивао на недостатак придржавања идеала о јавној сфери који су прокламовани у комуникацијској политици ЕУ (2005, 2006), што би представљао наставак некадашњег либералног приступа где је политички утицај грађана претежно уоквирен изборним терминима, док се њихова улога у јавним дебатама своди на пасивну публику. Док владина комуникација на друштвеним медијима досеже само до малог дела гласача (Borucki, 2016), рационално информисање посредством институционалне комуникације ЕУ као најдиректније везе између ЕУ и јавности има импликације на развој европске јавне сфере (Brüggenmann, 2005).

### 3. Методе

Овај рад је заснован на посматрању учесника и полуструктурираним интервјуима, при чему су оба приступа претходно коришћена за стицање дубљег разумевања институционалне логике прес-служби ЕУ (нпр. Laurson & Valentini, 2013). Подаци су прикупљени током истраживачке посете Јединици за веб-комуникацију ЕП од 19. до 28. фебруара 2018. Као део Дирекције за кампање у Генералној дирекцији за комуникације (DG COMM), јединица се састоји од веб-уредника, уредника друштвених медија и аудио-визуелних продуцената. Сваки уредник друштвених мрежа ради у једном или више тимова посвећених одређеној платформи. Прикупљање података обављено

је у „Фејсбук тиму“. Да би се избегао „ефекат изборне године“ (Larsson, 2016: 286), изабран је период пре почетка институционалне кампање за европске изборе 2019. Ово је важно не само зато што се већина студија о владиним комуникацијама до сада фокусира на изборне године (Bogucki, 2016), већ и зато што делиберативна демократска теорија захтева од владиних тела да омогуће јавну дебату током целог изборног циклуса.

Посматрање учесника укључивало је учешће истраживача на састанцима тима, преглед преписке електронске поште и суделовање на радним задацима као што је прављење објава на Фејсбуку или помагање у интервјуима уживо са посланицима Европског парламента. Забележена су сва релевантна запажања и она су коришћена за унапређивање водича за интервју. По завршетку, обављено је осам полуструктурираних детаљних интервјуа (укупно 292 минута). Док је учешће шефа одељења и председавајућег Фејсбук тима било унапред договорено, обични чланови уредничког тима (приближно 10 у то време, без аудио-визуелног особља и приправника) били су позвани путем мејла. Због изазова у регрутовању стручњака, као што су недостатак времена или воље, учесници су одабрани на основу доступности. Коначна величина узорка ( $n = 8$ ) је оцењена као довољна због тематске редундантности (Beitin, 2012). Интервјуи су снимљени, транскрибовани и послати испитаницима на потврђивање. Узимајући у обзир различите степене моћи одлучивања, следећи текст прави разлику између шефа јединице (НУ), председника Фејсбук тима (СТ) и шест обичних чланова тима (Т1-6).

Интерпретативно истраживање засновано је на конструктивистичком ставу са циљем да испита како званичници конструишу сопствену улогу у европској јавној сфери. Да би се истражило разумевање испитаника о њиховим професионалним нормама, правима и обавезама, подаци интервјуа се анализирају квалитативном анализом текста заснованој на теорији позиционирања. Приступ који потиче из социјалне психологије (Harré & Maghaddam, 2003) може разјаснити наративне процесе помоћу којих актери дискурзивно конструишу односе моћи у нормативном поретку („позиционирање“), како би разумели и легитимисали своје деловање, и коришћен је за анализу владиних комуникацијских стратегија у студијама међународних односа и ПР-а (нпр. James, 2011; van Langenhove & James, 2017). Резултати анализе су контрастирани у односу на теоријску основу студије и критички су дискутовани из перспективе делиберативне јавне сфере.

#### 4. Налази

Презентација осмишљавања радних пракси поменутих учесника биће структурисана према четири основне намене: (1) информисање, (2) промовисање,

(3) дебата и (4) делиберација. О њиховим нормативним импликацијама биће речи у закључку.

#### 4.1. Информације

Интервјуи показују да деценију касније првобитна намена Фејсбук странице ЕП, односно информисање и подизање свести о ЕП и европским изборима (Vesnić-Alujević, 2012a), остаје иста. Испитаници оправдавају фокус на информисаности на два начина.

Први наглашава улогу званичника као јавних службеника и њихову дужност да створе транспарентност институционалних активности. Друштвене мреже су омогућиле да се овај мандат ефикасније испуни јер оне омогућавају „да се буде тамо где су људи“ (ХУ; FT2). Следећи ову логику јавне службе, постови на Фејсбуку су стога дизајнирани тако да пруже нове, релевантне информације људима, доносећи „додатну вредност“ (ibid.) у њихове животе. На тај начин, постови обично информишу о свакодневном раду посланика Европског парламента, распореду рада Парламента или о коначним гласањима и легислативи, понављајући на тај начин претходне закључке о првенствено ретроспективној природи информисања у политичком одлучивању (Roginsky, 2014). У посебним приликама, они се могу дотаћи и актуелних ствари или кризних догађаја у државама чланицама. Сви ови постови су засновани на чланцима објављеним на веб-страници ЕП-а и пружају мали резиме и линк до оригиналног извора са више информација. Као једноставно проширење веб-странице, Фејсбук страница ЕП-а може се посматрати као канал јавног сервиса који дистрибуира институционалне информације.

Други начин, међутим, указује на другачију функцију комуникације на Фејсбуку. Почиње се са претпоставком да је ретко и углавном негативно медијско покривање ЕП-а изазвало „недостатак препознавања“ (FT4) институције у јавном дискурсу, до тачке „да многи људи чак и не знају да постоји“ (Ibid.) Према званичницима, мањак знања о улози ЕП-а као заступника интереса грађана и о његовом значају у процесу доношења одлука у ЕУ, онда би довео до ниске излазности на европским изборима, а потом и до пристрасног представљања грађанства на европском нивоу. Будући да су носиоци демократских промена, морална обавеза ове групе стога би била да подижу свест људи о ЕП-у и изборима, и оснаже их да остваре своја демократска права. Из овог наратива може се извући неколико закључака.

Прво, званичници сматрају да је ниско учешће на европским изборима примарни извор европског демократског дефицита. Оснаживање кроз владину комуникацију овде није назначено као допринос у политичкој дебатаи, већ као информисање о значају демократских институција и избора.

Ово, такође, постаје јасно у објашњењу зашто је Фејсбук „водећи“ (НУ) међу страницама ЕП-а на друштвеним мрежама. „Знамо да је већина гласача на Фејсбуку“ (Ibid.). Фокусирање на демократско учешће у смислу гласања указује на либерално-представнички појам европске демократије и јавне сфере (упоредити Ferree et al., 2000).

Друго, званичници ЕП-а су изгубили веру да медији испуњавају своју демократску функцију кроз подржавање европске јавне сфере – што, по њима, значи да обавештавају о важним политичким дешавањима на европском нивоу. Иако препознају ограничења институционалних служби за медије у мобилисању добронамерног извештавања о ЕП-у, друштвене мреже су означене као алат за заобилажење моћи медијског гејткипинга „како би се чули у јавној сфери на лакши начин“ (FT2). Комуникација „без посредника“ (FT6) би, такође, дала званичницима прилику „да дају другачији поглед јавности на неке чињенице [и] да изађу из [медијског] система жртвеног јарца“. (FT5) Прилично негативан став званичника према медијима – које такође неки испитаници описују као елитистички, ексклузивни и застарели – занимљив је јер медији традиционално играју важну улогу у демократској јавној сфери. Дискредитујући медије, званичници стварају легитимитет за сопствени рад, за који сматрају да надомешћује недостатак медијског фер извештавања. Можда тиме, ипак, занемарујући да њихов рад допире само до малог дела европских грађана (уп. Borucki, 2016).

Ово треће показује да професионална самоидентификација званичника превазилази аполитичну улогу државних службеника, а обухвата и улогу стратешких комуникатора који заступају институционалне интересе и такмиче се са евроскептичним наративима на тржишту идеја – дуалност улога коју су такође пронашли Лаурсен и Валентини (Laursen & Valentini, 2015) истражујући службенике за медије ЕП-а.

Иако би недостатак критичког посредника у друштвеним медијима могао дозволити да се чује маргинализовани глас ЕП-а, он подвлачи важност поштовања владиних комуникацијских норми. Како истраживања показују да владе често противрече овим нормама промовишући своје политичке циљеве, следећи одељак детаљније испитује употребу политичког маркетинга.

#### 4.2. Промовисање

Након што је неколико студија утврдило да је „пласирање“ институције главни циљ прес-служби ЕП-а (Martins, Lecheler & De Vreese, 2012; Laursen & Valentini, 2015), интервјуи показују да исто важи и за тим за Фејсбук. Надовезујући се на наратив о мањку препознатљивости, испитаници тврде да морају да се супротставе неоправданој негативној слици ЕП-а коју медији

стварају и како би подигли свест о томе које су користи од подстицања политичког учешћа.

Значај маркетиншког приступа институционалном Фејсбуку постаје очигледан у реторици званичника: док компанија има за циљ „повећање куповине роба или услуга (...), [ми] покушавамо да пређемо на проевропски начин размишљања“ (FT3). Насупрот томе: „Сви покушавамо нешто да продамо. Приватна компанија покушава да прода производ, ми покушавамо да продамо идеје“ (FT5). Председница тима елаборира:

„Не остварујемо никакав комерцијални профит. То је разлика између нас и приватних компанија. То је једина разлика, мислим, јер ми циљамо на мање-више исте мете. Трудимо се да своје производе прикажемо на најлакши и најзанимљивији начин. Они продају производе, а ми продајемо идеју ЕП-а и зато гласамо на изборима“ (CFT).

На институционалном нивоу, комуникација на Фејсбуку се стога доживљава као улагање у мобилизацију ресурса моћи, посебно у високу излазност бирача, што, према схватању званичника о либерално-представничкој демократији, генерише демократски легитимитет за пројекат европских интеграција. Важност аспекта мобилизације можда може објаснити високе трошкове ЕП-а на плаћене огласе на Фејсбуку пред претходних избора (Ferari & Gjergji, 2019).

Интересантно питање које произлази из овог налаза јесте да ли је мобилизација проевропских ставова у супротности са нормама објективности и партијско-политичке неутралности, јер слична питања обично не постоје на нивоу националне државе. Саговорници истичу да уређивачка линија представља институционални став и да је одлучено кроз гласање политичке већине у ЕП-у. Штавише, они инсистирају на доследном придржавању јавних комуникацијских норми, упркос повременим фрустрацијама: на пример, један саговорник је немогућност употребе хумора схватио као ограничавање креативности (FT3), сигнализирајући противречности између професионалних улога јавних службеника и стратешких комуникатора.

Што се тиче конкретних промотивних пракси, службеници наводе да користе широк спектар традиционалних ПР и маркетиншких техника, укључујући „рад на брендирању, репутацији [и] перцепцији“ (HU). Званичници прилагођавају своје поруке публици различитих платформи прикупљањем повратних информација публике. На пример, путем лајкова, дељења и коментара – да би одредили садржај и тоналитет који генеришу највећи могући ангажман. Пошто публика Фејсбук-а воли „забаван садржај“ (FT4), постоји се обично опремају духовитим или емотивним фотографијама, видео записима, анимацијама или анкетама како би „засладили пилулу“ (FT2). Теме

„којих никог није брига јер контекст није тачан“ (НУ) ређе се објављују на Фејсбуку. То показује да се забава не користи посебно за привлачење млађе публике (уп. Vesnić Alujević, 2012a), већ за конкретну публику уопште. Такође, то понавља резултате истраживања из прес-служби ЕП-а (Laurson & Valentini, 2015) да су гејткипинг и истицање популарног садржаја стратегије које се користе за обликовање институционалне слике у складу са преференцијама одређене публике – иако могућност мерења публике у реалном времену на друштвеним медијима омогућава бољи алат за то.

Службеници истичу да је неопходно да се у обзир узму подаци о публици како би њихова комуникација допрла до јавности, јер друштвени медији активно захтевају од аутора да дизајнирају комуникацију која привлачи пажњу ка платформи. Ниска интеракција негативно утиче на рангирање странице на вестима, што доводи до тога да је она мање видљива пратиоцима. Опет, реторика показује колико Фејсбук утиче на комуникацију. Алгоритми су „правила“ (FT5) у „игри“ (НУ; FT5) у којој се „толико великих компанија и људи такмичи“ (FT3) како би „остало на врху“ (FT2). Званичници се чак консултују код самих компанија. Према речима шефа одељења, „важно је остати у вези са платформама да бисмо знали шта препоручују, каква ће бити еволуција, како бисмо остали корак испред“. Дакле, када је Фејсбук почео да промовише видео записе на вестима, јединица је затражила више финансијских средстава за видео продукцију (FT1). Ово показује колико друштвене мреже утичу на савремену комуникацију влада које су, ослањајући се на ове платформе како би ојачале сопствене ресурсе моћи, принуђене да раде за приватне компаније.

Из перспективе делиберативне јавне сфере, ово је проблематично на неколико начина. Прво, притисак да се објави садржај који је способан да привуче највећи могући ангажман је у супротности са комуникацијом владе која се финансира из пореза, а која би требало да информише јавност без пристрасности о свим институционалним активностима. То је зато што селективност, претеривање, поједностављивање и емоционални апел стварају пристрасну слику политичке стварности, која не дозвољава рационално формирање мишљења коју захтева концепција делиберативне демократије (упореди McNair, 2011).

Друго, посвећеност обликовању јавног мњења и истовремени недостатак критичког професионалног посредника чини се проблематичним, јер резултати показују како се алгоритамски захтеви користе да би се оправдало интензивирање мерења и убеђивања онлајн публике. Иако се ЕП у целини придржава норми јавне комуникације, може се очекивати да ће се слична динамика наћи у владиним телима широм света, од којих нека показују мало посвећености, на пример, партијској политичкој неутралности (упореди Rusmann et al., 2019).

Коначно, морају се критички уважити контрадикторности у јавним институцијама које троше новац из пореза да би радиле за приватне компаније, које истовремено критикују због ометања јавног дискурса (нпр. критичко испитивање Марка Закерберга у Европском парламенту, 2018). Међутим, то је тема која превазилази оквири овог рада.

#### 4.3. Дебата

С обзиром на то да је олакшавање јавне дебате експлицитни циљ комуникацијске политике ЕУ, важно је питање да ли комуникације ЕП-а на Фејсбуку имају циљ да понуде простор за аргументовану размену мишљења о европским интеграцијама. Али, док званичници описују Фејсбук као лако доступан, инклузиван и равноправан простор, и који они експлицитно називају делом „европске јавне сфере“ (FT2), интервјуи показују да подстицање дебате игра само малу улогу у комуникацији.

Као један од разлога званичници наводе свој аполитични мандат, који им забрањује улазак у дискусију са грађанима: „Политичка питања су за посланике ЕП-а. Ми смо јавни службеници (...)“ (FT2). Стога они одговарају само на коментаре на које се може одговорити чињеницама и бројкама из званичних извештаја. Тако је, према речима начелника одељења, сврха комуникације „да информише, како би општа јавност расправљала барем међу собом“. Опет, уређивање странице као информативног канала јасно показује да значај транснационалних дискусија не карактерише појам европске јавне сфере код званичника. Уместо тога, дискусије су приказане као да се одвијају у затвореним круговима и заснивају на стручним информацијама које преносе званичници или медији.

Према речима званичника, такве дискусије се ретко дешавају на Фејсбук страници ЕП-а, што је запажање које је поткрепљено претходним налазима (Tarta, 2017; Vesnić Alujević, 2012a). Један чиновник чак описује коментаре као углавном „смеће које није повезано са ЕП-ом, његовим радом или објавом“ (FT4). Ова практична реалност може бити још једно објашњење зашто подстицање дискусија није централни циљ, с обзиром на то да неки испитаници тврде да би волели реалније дискусије на страници.

#### 4.4. Делиберација

Студије о комуникацији у оквирима ЕУ често користе појам двосмерне комуникације како би описале потенцијални утицај грађана на процес доношења одлука кроз коментарисање, испитивање и критику на друштвеним мрежама (нпр. Tarta, 2017). У ствари, многи постови садрже позиве на акцију, као што је „Реците нам своје мишљење!“ или „Коментаришите шта

мислите!“ Међутим, нејасно је да ли се одговори прате и прослеђују политичким властима.

Према резултатима Ван Брисела о Европској комисији (van Brussel, 2014), интервјуи показују да ни чиновници ЕП-а задужени за друштвене мреже немају схему за праћење учешћа грађана. „Не прослеђујемо сваки коментар. Ко ме, на пример? Свим комисијама? Не. Ово зависи од њих“ (FT5). Опет, званичници разликују своје аполитичне дужности као јавних службеника и политичке дужности изабраних представника.

Ово постаје посебно очигледно када чиновници тумаче постојање странице као „двосмерног канала“ којим би се „ослушкивало шта је важно у свакодневном животу људи“ (FT5) и захваљујући чему могу пружити „занимљивије“, „корисније“ и „употребљивије“ (FT6) информације. Ово показује да се институционална употреба друштвених мрежа разликује од нормативне употребе коју имплицирају научници (упореди Lovari & Valentini, 2019). „Промотивни посредници“ (Davis, 2013) који управљају страницама користе интерактивни потенцијал углавном у ПР сврхе.

Испитаници признају да стратегија привлачења интеракција управо почива на анкетирању грађана за мишљење. „Када оставе коментар (...) ми добијамо секундарну публику (...). Када је само лајк, тада није тако лако добити секундарну публику“ (FTС). Такозвана „лажна интерактивност“ (Kos-Michalska & Lilleker, 2017: 1), као стратегија се често користи за мобилизацију грађана као преносника политичке комуникације. Што се тиче грађана који желе да утичу, начелник Одељења каже: „Уместо да се обрате нама као институцији, треба да се обрате политичарима“. Проблематично је што грађани можда нису свесни промотивне природе странице. Истраживања која испитују перцепцију публике и медијску писменост су стога прекопотребна.

Иако страница не олакшава вертикалне токове комуникације између грађана и европског нивоа одлучивања *per se*, постоји један важан изузетак. „Facebook Lives“ су интервјуи са посланицима који се емитују уживо и које организују и модерирају службеници, током којих чланови публике могу постављати питања, која се селективно читају. Иако су интервјуи више сесије питања и одговора него стварне дебате, они имају демократску вредност јер подстичу мишљење да је политичка размена са европским доносиоцима одлука могућа. Све у свему, ови спорадични дијалози су очигледно најважнији елемент странице. И званичници су изразили жељу да се интервјуи организују чешће, али су указали на недоступност посланика. Због њихове оскудице, „Facebook Lives“ би се стога најбоље могли описати као ретки делиберативни моменти у, иначе, једносмерној промотивној кампањи.

## 5. Дискусија

Дефицит демократије у ЕУ се често представља као последица недостатка комуникације европских институција са јавношћу и, следствено, мањкавости европске јавне сфере, где се обични грађани искључују из процеса креирања политика. Недавно су, међутим, институције ЕУ, а пре свега ЕП, говориле о великом улагању у комуникацију на друштвеним мрежама. Недавно су, међутим, велика улагања институција ЕУ, а пре свега ЕП-а, у комуникације путем друштвених медија, била разматрана као потенцијална шанса за институције којима мањка традиционални приступ јавној сфери да дођу у додир са јавним мњењем и спроведу делиберативне идеале који су већ дати у њиховим комуникацијским политикама (нпр. Tarta, 2017). Али, док постаје све јасније да владе радије користе друштвене медије за промовисање политичких програма (нпр. Russmann et al., 2019), и даље је нејасно коју сврху странице ЕУ испуњавају са институционалне тачке гледишта – повезивање са грађанима у међусобним дијалозима или обликовање јавног мњења?

Овај чланак је истраживао логику комуникације ЕП-а на Фејсбуку, анализирајући како су званичници за друштвене медије перципирали своју улогу у европској јавној сфери. Тумачења њихових права и дужности у конструисаном нормативном поретку анализирана су кроз четири основне сврхе институционалне комуникације на друштвеним медијима: информисање, промовисање, дебата и делиберација.

Истражујући стање иза кулиса, студијом су пружени докази на које су упућивали претходни налази (упореди Hennen, 2020). Наиме, појам европске јавне сфере који утиче на комуникацијске праксе тих званичника није заснован на делиберативним већ на либерално-представничким вредностима. Студија уочава недостатак информација о ЕП-у у извештавању националних медија и, последично, низак одзив бирача на европским изборима као главни извор демократског дефицита ЕУ. Пошто је демократско учешће првенствено уоквирено у смислу гласања, званичници себе виде као аполитичне даваоце информација који имају за циљ да охрабре грађане подизањем свести о ЕП-у и европским изборима. Аполитичност њихових професионалних дужности се такође користи за објашњавање зашто јавни службеници не спроводе онлајн делиберацију или дебату. Значајан изузетак су спорадични интервјуи појединачних посланика уживо, којима корисници Фејсбука постављају питања.

Истовремено, званичници користе наратив о лошем учинку медија у пружању фер извештавања о ЕП-у да оправдају персуазивну комуникацију, наглашавајући важност и користи ЕП-а и европских интеграција. Ово све резултира високопрофесионализованом промотивном кампањом, која има

за циљ пласирање проевропских ставова и генерисање подршке јавности за пројекат европских интеграција.

Слично прес-службама ЕП-а (Laursen & Valentini, 2015), централни циљ комуникације ЕП-а на Фејсбуку је, стога, стварање легитимитета „рекламирањем“ институције и европских интеграција. Ово је важно имати на уму, посебно када се спроводе анализе садржаја институционалних страница на друштвеним медијима – само зато што институција поставља питања јавности, то не значи да јој је стало до мишљења публике. Уместо тога, она подстиче грађане да раде за институцију тако што стварају слику политички значајне интерактивности и тако што генеришу видљивост политичке кампање (уп. Кос-Michalska & Lilleker, 2017). Све у свему, ово изнова потврђује претходне налазе да се владина употреба друштвених медија разликује од нормативне употребе коју имплицирају научници (нпр. Borucki, 2016; Lovari & Valentini, 2019). Напротив, из делиберативне перспективе, промотивна комуникација је проблематична јер селективност и преувеличавање повољних чињеница не дозвољавају рационално доношење одлука (McNair, 2011). Ово се посебно узима у обзир имајући у виду одсуство професионалног новинарског посредника, који критички испитује и балансира владине тврдње. Стога, треба хитно испитати да ли грађани разумеју промотивни карактер владиних страница на друштвеним медијима – и да ли њихови коментари немају политички утицај.

Узети збирно, резултати подстичу два важна међусобно повезана питања о будућности владине комуникације. Прво се односи на утицај друштвених мрежа на комуникацију владе. Како политичка комуникација прелази у дигиталну сферу, све више је обликују алгоритми и доступности. Ово има неколико последица, о којима треба расправљати у научним круговима. На пример, ова студија је показала да, суочени са дилемом између опадајуће видљивости или испуњавања алгоритамских захтева, чиновници ЕП-а су под све већим притиском да направе компромис жртвујући норме јавне комуникације као што је објективност, чињеничност и транспарентност, у корист приступа који је више заснован на подацима и осећањима. Ово доводи до селективнијег, поједностављенијег и емотивнијег слања порука – заправо, до нижег квалитета владине комуникације.

Истовремено, показало се да званичници користе овај притисак као оправдање да интензивирају промоцију владине комуникације, било тиме што одржавају пословне односе са Фејсбукним консултантима, или тиме што мере и испуњавају преференције публике у своју корист. Стога, у недостатку критичности, владине институције користе друштвене медије да активно рекламирају политичке агенде и обликују јавно мњење – са својим основним механизмима и консултантским односима који су углавном скривени од погледа јавности.

Одржавајући пажњу велике публике на платформама, владине институције, у суштини, раде за компаније које јавно критикују због ометања европског јавног дискурса (нпр. критичко испитивање Марка Закерберга у ЕП, 2018, или Европски демократски акциони план, 2020) и индиректно им преусмеравају порески новац. Оно што је посебно опасно јесте и то да јавни званичници сарађују са њима примајући консултантске услуге. Отуда, како се владе све више ослањају на друштвене мреже као средство за заобилажење критичке медијске покривености и управљање јавним мњењем, однос између оба актера постаје све контрадикторнији. Мора се даље испитати како друштвене мреже покушавају да изграде добре односе са политичким институцијама захваљујући којима добијају приступ структурама моћи, и да ли то утиче на потенцијалне прописе о платформама.

Утицај друштвених мрежа на владину комуникацију на крају резултира другим питањем: наиме, да ли нам је потребно преиспитивање владиних норми и регулатива о комуникацији у дигиталном добу – питање које се такође појавило у литератури (нпр. Russmann et al., 2019). Како се чини да средства за владину комуникацију која се издвајају из буџета расту истовремено са употребом промотивних тактика које су у супротности са традиционалним професионалним нормама, морамо да разговарамо о томе да ли треба да регулишемо дигиталну комуникацију институција (нпр.: Да ли промотивне странице владе као што је Фејсбук страница ЕП-а треба да буду декларисане као такве? Да ли јавна средства за финансирање комуникације треба да буду ограничена? Да ли односи између званичника и консултаната на друштвеним мрежама треба да буду документовани?), или треба да се фокусирамо на подршку медијима или промоцију вештина медијске писмености међу становништвом – мере које је ЕК (ЕС, 2020) сама промовисала зарад јачања демократског дискурса.

Коначно, на теоријском нивоу, ова студија поставља питање да ли су делиберативни појмови који се често користе у истраживању европске јавне сфере превише идеалистички у све комерцијализованијем комуникацијском окружењу. Либерално-представничке норме које се често поштују у пракси показале су се као превише минималистичке, јер нису успеле да премосте комуникацијски јаз између ЕУ и грађана. Потребна је, стога, истовремено и обновљена дискусија о томе шта реално можемо очекивати од јавне комуникације ЕУ, а која би у разматрање узела све већи прелазак политичке комуникације на приватне платформе.

**Svenja Scholz\***

Media and Communication Studies

University of Helsinki, Finland

## **PUBLIC DELIBERATION OR DELIBERATE PROMOTION? THE EUROPEAN PARLIAMENT'S COMMUNICATION WITH CITIZENS ON FACEBOOK**

### **ABSTRACT**

During the last decade, the question of whether social media can connect ordinary citizens and European Union institutions and help create a digital deliberative European public sphere has attracted considerable research interest. While several empirical studies have explored discursive exchanges taking place on the European Parliament's Facebook page, only a few have taken into account the institutional perspective: Is the communication really aiming to facilitate politically impactful dialogue about European integration with the public? Or, does it instead attempt to shape public opinion through traditional top-down communication? This article uses data collected through participant observation and semi-structured expert interviews and discursive text analysis to investigate the rationale behind the Parliament's Facebook communication. The findings show that, contrary to common assumptions, the Parliament's Facebook communication is not driven by deliberative ideals. Rather, the central objectives are to inform about and promote the Parliament and European elections and foster pro-European attitudes. While the highly professionalised campaign can raise awareness about European integration, it does not utilise social media's interactive features to facilitate a digital deliberative space. This reiterates previous findings that governments' social media communication differs from the normative use scholars imply and raises theoretical and regulatory questions about the increasingly promotional character of publicly funded communication.

**KEYWORDS:** European public sphere, communication deficit, democratic deficit, government communication, Facebook

---

\* E-mail: [svenja.scholz@helsinki.fi](mailto:svenja.scholz@helsinki.fi)

## 1. Introduction

For more than two decades, the European Union's (EU) communication deficit, commonly understood as the failure to open up its political decision-making to public scrutiny (Meyer, 1999), has been linked to a lack of public debate on European integration and, factually excluding the citizenry from European policy-making, the EU's democratic deficit at large (Thiel, 2008; Spanier, 2010). While the concept of a unified European public sphere has been critically debated, most theorists agree that some sort of dialogic exchanges between the decision-making level and the public is necessary to increase the EU's democratic legitimacy – regardless of whether these are mediated through Europeanised media debates (Gerhards, 2000), topic-centred deliberative networks (Nieminen, 2008) or government-facilitated citizen assemblies (e.g. *Conference on the Future of Europe*). The European institutions play a decisive role in shaping the development of a democratic European public sphere; not only through media and ICT policies, but also their own public communication activities, providing input for public discussions of European policies, and procedures of channelling back public opinion into the decision-making process (Borucki & Jun, 2018).

While the institutions have initially been criticised for their opaque decision-making and refusal to adapt to the media logic (Meyer, 1999), the politicisation and increasing contestation of European integration in the early 2000s has led to a realignment of the EU's communication policy (Laursen, 2012): Dependent on public support to advance the integration project, the European Commission (EC) for the first time publicly acknowledged the democratic deficit and framed it as a communicative gap between the citizens and decision-makers. In the documents *Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate* (EC, 2005) and *White Paper for a European Communication Policy* (EC, 2006), it advocated dialogic exchanges about European integration between citizens and political representatives on all levels and expressed commitment to strengthening and facilitating public debate, political discussion forums, citizen consultations and public opinion monitoring. Online media, too, were specifically stressed as a means to directly connect with citizens and “actively debate and advocate policies” (EC, 2005: 10), especially for the European institutions lacking traditional access to the public sphere.

In the academic debate, the documents were widely perceived as a shift in the EU's approach to the European public sphere (Kurpas, Brüggemann & Meyer, 2006): from one based on a liberal-representative notion, where public debate is upheld by experts while citizens mainly assert their opinions through votes, to a normatively more demanding one, where all segments of society actively participate in a public deliberation of issues of common importance and political decisions derive their legitimacy from a societal consensus achieved in that collective learning process (Ferree et al., 2002). In the following wave of empirical

research on the EU's institutional communication, two indicators were identified to measure the implementation of the deliberative ideals proclaimed in the EU's communication: 1) its ability to incite meaningful public debate about European policy issues *amongst* citizens and, 2) to facilitate vertical communicative exchanges *between* the public and decision-makers (Vesnić-Alujević & Nacarino, 2012).

However, while the subsequent reform of the EU's public communication was marked by an increase of human and financial resources, better adaptation to the media logic and the expansion to digital communication channels (Meyer, 2009), studies remained sceptical about its ability to include citizens into the policy-making process and tackle the democratic deficit. For example, studies show that the EP's press work's central goal is to improve the image and "sell" (Laursen & Valentini, 2015: 35) the institution through strict gatekeeping and emphasising good news while de-emphasising bad news, all perceived by journalists as undermining institutional transparency and critical coverage (Martins, Lecheler & De Vreese, 2012). Secondly, it was shown that the EU-organised citizen consultations largely excluded the general public and demonstrated no policy impact (Winkler, Kozeluh & Brandstetter, 2006; Tomkova, 2010), prompting Hennen (2016), suggesting that they might be a farce or part of an image campaign rather than a sincere attempt to involve citizens in the decision-making.

Recently, the EU's social media communication also attracted increasing attention. Initially praised for their deliberative potential, the EU social media pages were conceived as two-way communication channels giving "publics a context to express targeted criticism and put governing structures in touch with public opinion" (Tarța, 2017: 146). Several studies have hence used content or network analysis to explore the discursive exchanges on different EU institutions' Facebook, Twitter and YouTube profiles, starting from the premise that they could facilitate inclusive digital debates about European integration (e.g. Vesnić-Alujević, 2012a, 2012b; Tarța, 2017; Krzyżanowski, 2018). At the same time, critical theorists argue that social media's capitalistic network architecture solidifies rather than equalises power relations (Allmer, 2015). Indeed, it has become increasingly clear that political actors use these unregulated, cheap and direct communication channels with citizens for political marketing rather than the normative purposes implied by scholars (Lovari & Valentini, 2019). But while the goals and ambitions behind the EU institutions' press work has been thoroughly explored (e.g. Anderson & McLeod, 2004; Meyer, 2009; Martins, Lecheler & De Vreese, 2012; Laursen, 2012; Laursen & Valentini, 2013, 2015), knowledge about the institutional view on social media communication is still scarce.

This article argues that, to normatively assess the democratic potential of the EU's social media communication, we do not only need to grasp its manifest characteristics but also the normative assumptions guiding it. Specifically, it is worthwhile to explore whether social media communication is indeed informed

by deliberative ideals and aimed at establishing a vertical two-way channel of communication or if it merely serves institutional promotion.

This article takes the European Parliament's (EP) Facebook communication as a case study and explores the underlying normative assumptions through participant observation and semi-structured expert interviews. A discourse analysis based on positioning theory is employed to elucidate how the practitioners make individual work practices and their role in the European public sphere. The findings are presented and discussed against the backdrop of deliberative public sphere theory, along with a typology of four purposes of institutional EU communication – information, promotion, debate and deliberation – which will be looked at in the next section.

## 2. Four purposes of EU social media communication

Michailidou (2010) defines three aims of the EU's public communication: 1) raising awareness, 2) gaining public approval and 3) inciting debate about European integration. Ivic (2017), however, suggests differentiating the last purpose because debate normatively differs from deliberation: while the former describes an "argumentative exchange governed by rules" (p. 83), i.e., makes different stances visible, *deliberation* requires a common understanding of rationality and must be able to "transform preferences that an agent previously held" (Ibid.). As a collective learning process, whose outcome legitimises political decision-making, only deliberation has a normatively implied policy impact (Ibid.). Based on this consideration, the academic discussion about the EU social media communication can be structured along the following four purposes:

(1) *Information*. Traditionally the primary goal of government communication, information creates transparency and provides citizens with the necessary knowledge to evaluate institutional performances and express their opinions through participation (Fredriksson & Pallas 2016). Due to its emancipatory value, it is regulated by norms, including transparency, factuality, objectivity and political neutrality, which is supposed to prevent the misuse of the tax-funded communication channels for influencing the citizenry, for example through promoting party-political agendas (Ibid.). While information released by governments has traditionally been mediated by the media, social media for the first time enables governments to reach larger audiences through direct communication, previously limited to websites (Borucki, 2016).

Studies show that exposure to information about the EU evokes a higher willingness to participate in the European elections and more stable and favourable attitudes towards European integration (Thiel, 2008; Marquart, Goldberg & De Vreese, 2020). Hence, social media can be assumed to be valuable information

channels for the European institutions to provide information and make their views and narratives heard, often not represented in the critical media coverage on European integration (Michailidou, 2010). This is especially true of the EP, which has traditionally struggled to attract news coverage due to its lengthy, complex decision-making process and its lack of a consistent political agenda and key competencies (Anderson & McLeod, 2004; Martins, Lecheler & De Vreese, 2012). Moreover, its communication must represent the voice of all party groups, which can explain why its press services have been found to inform primarily retrospectively about institutional activities, additionally excluding news factors such as conflict or power (Martins, Lecheler & De Vreese, 2012; Roginsky, 2014; Laursen & Valentini, 2015).

Political neutrality has also been shown to be the editorial line in the EP's social media services, whose posts mainly inform about the institutional agenda, votes or European elections (Roginsky, 2014). In fact, its Facebook page was specifically made to mobilise voters for the 2011 elections (Vesnić-Alujević, 2012a) and in 2019 the EP was still Europe's biggest spender on promoted Facebook posts raising awareness about the elections with 3.3 million Euro investment out of an overall 3.9 million by all EU institutions and party groups combined (Ferari and Gjergji, 2019).

(2) *Promotion* has become an increasingly important directive in government communication to generate and sustain public support, trust and political legitimacy (Fredriksson & Pallas, 2016). It can be understood as “efforts to sell politics through symbolic measures and appealing to emotions rather than rational explanation.” (Brüggemann, 2005: 64) It is, therefore, often criticised to undermine deliberative ideals, which emphasise factuality and rationality, creating “a major flaw in democratic theory [as] the information on which political behaviour is based is, or can be, manufactured artifice rather than objective truth.” (McNair, 2011: 23)

In fact, a trend towards an increasing orientation on business logic or the promotionalisation of government communication has been identified since the late 1980s (Davis, 2013). With the increasing reliance on PR and communication consultants, spending on government communication has been on the rise worldwide (e.g. Russmann, Hametner & Posch, 2019). At the same time, empirical studies show that tax-funded communication is increasingly at odds with public communication norms such as party-political neutrality, objectivity and factuality by actively promoting political agendas – especially on governmental social media profiles, where a critical intermediary is missing (Borucki, 2016).

While this emphasises the necessity to monitor governmental institutions' behaviour on social media, most studies today still focus on the online communication of electoral candidates (Ibid.). Some of the strategies identified, however, can be expected to be used by governments. One example is what Michalska and Lilleker (2017: 1) call “controlled or faux interactivity”: Here, political actors

strategically mobilise social media users to participate in communicative exchanges under the guise of acquiring political commentary or feedback. In reality, however, the strategy is used for image management and the dissemination of political messages through the commentators' personal networks, giving citizens "little opportunity for influence [but requires them] to work *for* the political actor or organization rather than work *with* them." (ibid.)

Valentini (2006: 80) defines EU promotional campaigns as "activities (...) which aim at informing and promoting the EU cause among citizens and other publics". Trends of promotionalisation have been found by Laursen and Valentini (2015) in the EP's press services, whose primary objective is "to sell the institution" (Ibid: 35) by improving its visibility and public image. Though government communication norms limit the usage of political marketing, strict gatekeeping and channelling resources into the most publicisable topics are used to work around such norms, prompting the authors to conclude that "telling the truth is not the same as giving the full picture, and not having specific agendas to push." (Ibid.)

While press releases undergo journalistic scrutiny, unfiltered social media communication has no critical intermediary. Though research has yet to specifically scrutinise the EU's social media communication's promotional capacities, studies have shown that emotional appeals feature heavily on the EP's Facebook page. Especially its extensive use of entertainment has been interpreted as an attempt to appeal to younger audiences (Vesnić-Alujević, 2012a).

(3) *Debate* has an important democratic function as it makes visible existing opinions, validates expressed information and gives orientation about the societal consensus. Transnational debates are, moreover, thought to enhance the EU citizens' sense of community and lead to increased political participation on the European level (Vesnić-Alujević & Nacarino, 2012).

Because of Europe's nationally fragmented media landscape, social media has been seen as a potential facilitator of transnational debate. There are no findings as to whether the institutions actively aim to engage ordinary citizens in debates about European integration. However, a quick look at the EU's Facebook pages shows that many posts end with a question directed at the audience. Studies analysing the EP Facebook page, however, find that only a small percentage of subscribers participate in the comment sections. Comments are typically short and affirmative rather than argumentative or constructive and addressed directly at the institution rather than other commentators (Vesnić-Alujević, 2012a; Tarța, 2017). Meaningful political debates amongst citizens hence seem to be an exception rather than the rule.

(4) *Deliberation*, characterised by its implied policy impact, has been the starting point of several studies conceiving the EU social media pages as two-way communication channels, which give "publics a context to express targeted criticism and put governing structures in touch with public opinion" (Tarța, 2017: 146). It

remains, however, unclear how such criticism could be channelled into the decision-making process, especially in large institutions such as the EU's. In one of the few interview studies with EU social media officials, van Brussel (2014) finds that the EC has no scheme to systematically handle the large amount of incoming social media communication. Though no similar findings exist for the EP, its retrospective reporting on legislative decisions seems to largely preclude the opportunity for citizens to assert political influence through Facebook commentary. Studies conducted on national government offices' use of social media show that citizens can only exert influence on specifically organised digital consultations, while even those are considered quite rhetoric in nature as there is no evidence that its outcomes have any impact on policy-making (Lovari & Valentini, 2019).

Taken together, the EU's social media communication's four potential purposes lie on a continuum from top-down to bottom-up communication and different degrees of normative policy impact with (1) information being a unidirectional form of rational top-down communication without policy impact; (2) promotion being a form of persuasive top-down communication without policy impact; (3) debate being a form of multidirectional or two-way communication without policy impact, and (4) deliberation being a form of multidirectional or two-way communication with normatively implied rationality and policy impact.

While these categories are heuristic and not mutually exclusive – mobilisation could, for example, be achieved through information or promotion – and can potentially all be part of the same social media strategy, it is nevertheless important to explore whether the EP's social media communication centres on debate and deliberation or information and promotion. The former would indicate a commitment to reinforce deliberative public sphere ideals through its Facebook page, with social media arguably one of the easiest tools to do so. The latter would indicate a lack of adherence to the public sphere ideals proclaimed in the EU's communication policy (2005, 2006) and a continuation of the former liberal approach where citizens' political influence is predominately framed in electoral terms, while their role in the public debate is reduced to passive audiences. While governmental social media communication reaches only a tiny fraction of voters (Borucki, 2016), as the most direct link between the EU and the public, the rationale informing the EU's institutional communication does have implications for the development of the European public sphere (Brüggemann, 2005).

### **3. Methods**

The study is based on participant observation and semi-structured interviews, both of which have previously been used to gain in-depth understanding of the institutional logic behind the EU's press services (e.g. Laursen & Valentini, 2013).

Data was collected during a research visit to the EP's Web Communication Unit from 19 to 28 February 2018. As part of the Directorate for Campaigns in the Directorate-General for Communication (DG COMM), the unit comprises web editors, social media editors and audio-visual producers. Each social media editor works in one or more teams dedicated to a specific platform. The data collection was conducted in the "Facebook Team". To avoid the "election year effect" (Larson, 2016: 286), a time period before the kick-off of institutional campaigning for the European elections 2019 was chosen. This is important not only because most government communication studies have thus far focussed on election years (Borucki, 2016), but also because deliberative democratic theory requires government bodies to facilitate public debate throughout the electoral cycle.

The participant observation included the researcher's participation in team meetings, internal email exchanges and work tasks such as drafting Facebook posts or assisting in live interviews with MEPs. Notes were taken of all relevant observations and used to advance the interview guide. Once completed, eight semi-structured in-depth interviews (292 minutes in total) were conducted. While the participation of the Head of Unit and Chair of the Facebook Team was agreed upon beforehand, the ordinary editorial team members (around 10 at the time, excluding audio-visual staff and trainees) were invited by email. Due to challenges in expert recruitment, such as lack of time or willingness, participants were selected based on availability. The final sample size (n=8) was deemed sufficient due to thematic redundancy (Beitin, 2012). The interviews were recorded, transcribed and sent to the interviewees for validation. Given the different degrees of decision-making power, the following text distinguishes between the Head of Unit (HU), Chair of Facebook Team (CT) and six ordinary team members (T1-6).

The interpretivist research is based on a constructivist stance aiming to explore how the officials construct their own role in the European public sphere. To explore the practitioners' sense-making of their professional norms, rights and duties, the interview data is analysed with a qualitative text analysis based on positioning theory. The approach originating from social psychology (Harré & Maghaddam, 2003) can illuminate narrative processes with which actors discursively construct power relations in a normative order ("positioning") to reason and legitimise their action and has been used to analyse governments' communication strategies in international relations and PR studies (e.g. James, 2011; van Langenhove & James, 2017). The analysis outcomes are reflected against the study's theoretical background and critically discussed from the perspective of the deliberative public sphere.

## 4. Findings

The presentation of the practitioners' sense-making of their work practices will be structured along four purposes: (1) information, (2) promotion, (3) debate and (4) deliberation. Their normative implications will be discussed in the conclusion.

### 4.1. Information

The interviews show that a decade later, the original purpose of the EP's Facebook page, namely to inform and raise awareness about the EP and the European elections (Vesnić-Alujević, 2012a), remains the same. The interviewees justify the focus on information with two narratives.

The first one emphasises the officials' role as civil servants and their duty to create transparency about institutional activities. Social media has made it possible to fulfil this mandate more effectively as it allows "being where the people are" (HU; FT2). Informed by this public service logic, the Facebook posts are hence designed to provide new, relevant information to the people, bringing "added value" (ibid.) to their lives. That way, posts usually inform about the day-to-day work of MEPs, the parliamentary schedule or finalised votes and legislation, reiterating previous findings about the primarily retrospect nature of the communication of political decision-making (Roginsky, 2014). On special occasions, they can also touch upon current affairs or crisis events in member states. All of these posts are based on articles published on the EP website and provide a small summary and a link to the original source with more information. As simply an extension of the webpage, the EP's Facebook page can be seen as a public service channel distributing institutional information.

The second narrative, however, indicates a second function of Facebook communication: It starts with the premise that the scarce and often negative news coverage about the EP has caused a "lack of recognition" (FT4) of the institution in the public discourse, up to the point "that many people do not even know it exists." (ibid.) According to the officials, the lack of knowledge about the EP's role as an advocate of citizens' interests and its importance in the EU decision-making process would then lead to low turnout at the European elections, leading to a biased representation of the citizenry on the European level. As democratic change agents, it would therefore be their moral obligation to raise the people's awareness about the EP and the elections and empower them to execute their democratic rights. Several conclusions can be drawn from this narrative:

First, the officials regard the low participation in the European elections as the primary source of the European democratic deficit. Empowerment through government communication is here framed not as providing input into the political debate but as informing about the importance of democratic institutions

and elections. This also becomes clear in the explanation of why Facebook is the “flagship” (HU) of EP’s social media pages: “We know that most of the voters are on Facebook.” (Ibid.) Framing democratic participation in terms of voting indicates a liberal-representative notion of European democracy and the public sphere (c.f. Ferree et al., 2000).

Secondly, the EP officials have lost faith in the media to fulfil its democratic function to uphold a European public sphere – which, according to them, means to inform about important political developments on the European level. While recognising the institutional press services’ limitations in mobilising benevolent coverage about the EP, social media is framed as a tool to work around the media’s gatekeeping power and “be heard in the public sphere in an easier way” (FT2). Communicating “without intermediaries” (FT6) would also give the officials a chance “to give a different angle to some facts to the public [and] get out of [the media’s] scapegoat system.” (FT5) The officials’ rather negative attitude towards the media – which are also described by some interviewees as elitist, exclusive and outdated – is interesting as the media traditionally play an important role in the democratic public sphere. By discrediting the media, the officials generate legitimacy for their own work, which they perceive as complementing the lack of fair media coverage, perhaps neglecting that their work reaches only a tiny fraction of European citizens (c.f. Borucki, 2016).

This, thirdly, shows that the officials’ professional self-identification exceeds the apolitical civil servant role but encompasses that of strategic communicators advocating institutional interests and competing against Eurosceptic narratives in the marketplace of ideas – a duality of roles also found by Laursen and Valentini (2015) among the EP’s press officers.

While social media’s lack of critical intermediary might let the EP’s marginalised voice get heard, it underlines the importance of compliance with government communication norms. As research shows that governments often contradict these norms by promoting their political agendas, the following section examines the use of political marketing more closely.

#### *4.2. Promotion*

After several studies found “selling” the institution to be the main objective of the EP press services (Martins, Lecheler & De Vreese, 2012; Laursen & Valentini, 2015), the interviews show that the same is true for the Facebook Team. Building on the “lack of recognition” narrative, the interviewees argue that they must counter the media’s unjustified negative framing of the EP and raise awareness of its benefits to encourage political participation.

The scope of the marketing-driven approach to the institutional Facebook becomes apparent in the officials’ rhetoric: Whereas a company aims for “an increase

in the purchase of goods or services (...), [we are] trying to shift to a pro-European mindset” (FT3). Or: “We all are trying to sell something. A private company is trying to sell a product, we are trying to sell ideas.” (FT5). The Team Chair elaborates:

“We are not making any commercial profit. That is the difference between us and private companies. That is the only difference, I think, because we aim at more or less the same targets. We try to display our products in the easiest and most engaging way. They are selling products and we are selling the idea of the EP and voting in the elections.” (CFT)

On an institutional level, Facebook communication is hence perceived as an investment in mobilising power resources, specifically a high voter turnout, which, according to the officials’ liberal-representative democracy notion, generates democratic legitimacy for the European integration project. The importance of the mobilisation aspect can perhaps explain the EP’s high spending on paid Facebook ads in the run-up to the previous elections (Ferari & Gjergji, 2019).

An interesting question arising from this finding is whether the mobilisation of pro-European attitudes contradicts objectivity and party-political neutrality norms, as similar questions typically do not exist on the nation-state level. The interviewees stress that the editorial line represents the institutional view and was decided on through a vote by the EP’s political majority. Moreover, they insist on consistently abiding by public communication norms, despite occasional frustrations: For example, one interviewee perceived the inability to use humour as a creative limitation (FT3), signalling contradictions between their professional roles as civil servants and strategic communicators.

As for concrete promotional practices, the officials report using a broad array of traditional PR and marketing techniques, including “work on branding, reputation [and] perception” (HU). The officials adapt their messaging to different platforms’ audiences by collecting audience feedback – for example, through likes, shares and comments – to determine content and tone generating the highest possible engagement. Because the Facebook audience likes “fun content” (FT4), posts are typically equipped with funny or emotive photos, videos, animations or polls to “sweeten the pill” (FT2). Topics “that nobody cares about because the context is not right” (HU) are less frequently covered on Facebook. This shows that entertainment is not used specifically to appeal to younger audiences (c.f. Vesnić-Alujević, 2012a), but rather to the specific audience in general. It also reiterates findings from the EP press services (Laursen & Valentini, 2015) that gatekeeping and emphasising popular content are strategies used to shape the institutional image according to the particular audience’s preferences – albeit the opportunity to measure audiences in real time on social media allows for a better tool to do so.

The officials point out that taking into account audience data is necessary for their communication to even reach the public, as social media actively requires authors to design communication that can capture attention on the platform: Low interaction negatively affects the page's news feed ranking, making it less visible to subscribers. Again, the rhetoric demonstrates how much Facebook impacts the communication: The algorithms are the "rules" (FT5) in a "game" (HU; FT5) where "so many big companies and people compete" (FT3) to "stay on top" (FT2). The officials even get consulted by the companies themselves: According to the Head of Unit, it is "important to stay connected with the platforms to know what they are recommending, what the evolutions are and then we stay ahead of the game". Hence, when Facebook started promoting videos in the news feed, the unit requested more financial resources for video production (FT1). This shows how much social media companies affect contemporary government communication and, by relying on these platforms to increase their own power resources, are forced to work for private companies.

From the perspective of the deliberative public sphere, this is problematic in several ways: First, the pressure to publish content capable of attracting maximum engagement is antithetical to tax-funded government communication, which should inform the public without bias about all institutional activities. This is because selectivity, exaggeration, simplification and emotional appeals generate a biased image of political reality, which does not allow for the formation of rational opinions that the deliberative democracy conception requires (c.f. McNair, 2011).

Secondly, the commitment to shaping public opinion and the simultaneous lack of a critical professional intermediary appears problematic, as the findings demonstrate how algorithmic demands are used to justify an intensification of measurement and persuasion of online audiences. Even though the EP overall abides to public communication norms, similar dynamics can be expected to be found in governmental bodies around the world, some of which show little commitment to, for example, party-political neutrality (c.f. Russmann et al., 2019).

Finally, one must critically acknowledge the contradictions in public institutions spending tax money to work for private companies, whilst simultaneously criticising them for disrupting the public discourse (e.g. the critical hearing of Mark Zuckerberg in the European Parliament, 2018) – a discussion of which, however, exceeds the scope of this paper.

### 4.3. *Debate*

With facilitating public debate being an explicit objective of the EU's communication policy, the question of whether the EP's Facebook communication aims to offer a space for argumentative exchanges about European integration is important. But while the officials describe Facebook as an easily accessible, inclusive and

equal space, which they explicitly name as part of the “European public sphere” (FT2), the interviews show that encouraging debate plays only a minor role in this communication.

As one of the reasons, the officials cite their apolitical mandate, which prohibits them from entering into discussions with citizens: “Political issues are for MEPs. We are civil servants (...).” (FT2) Therefore, they only reply to comments that can be answered with facts and figures from official reports. Hence, according to the Head of Unit, the communication’s purpose is “to inform, so that the general public debates at least amongst itself.” Again, framing the page as an information channel makes it clear that the importance of transnational discussions does not characterise the officials’ European public sphere notion. Rather, discussions are portrayed as occurring in private, based on expert information provided by the officials or the media.

According to the officials, such discussions rarely occur on the EP’s Facebook page – an observation supported by previous findings (Tarța, 2017; Vesnić-Alujević, 2012a). One official even describes comments as mostly “rubbish that is unrelated to the EP, its work or the post.” (FT4) This practical reality might be another explanation for why inciting discussions does not feature as a central objective, given that some interviewees assert that they would welcome more real discussions on the page.

#### *4.4. Deliberation*

Studies on EU communication often use the notion of two-way communication to describe the citizens’ potential impact on the decision-making process through commenting, questioning and criticising on social media (e.g. Tarța, 2017). In fact, many posts contain calls for action such as “Tell us your opinion!” or “Comment what you think!”. It is, however, unclear whether the replies are monitored and forwarded to political authorities.

Like the findings on the EC by van Brussel (2014), the interviews show that the EP social media officials have no scheme to monitor citizen input: “We are not forwarding every single comment. To whom for example? To all the committees? No. This is up to them.” (FT5) Again, the officials distinguish between their apolitical duties as civil servants and elected representatives’ political duties.

This becomes especially apparent in the officials’ interpretation of the page as a “two-way channel”: By “hearing what matters in the daily life of the people” (FT5), the officials can provide more “interesting”, “useful” and “helpful” (FT6) information. This shows that institutional social media use differs from the normative use implied by scholars (c.f. Lovari & Valentini, 2019). Managed by so-called “promotional intermediaries” (Davis, 2013), its interactive potential is used mainly for PR purposes.

The interviewees admit that asking citizens for opinions is a strategy to attract interaction: “When they leave a comment (...) we have the secondary audience that we gain (...). When it is a like, it is not so easy to get secondary audiences.” (FTC) Dubbed “faux interactivity” (Koc-Michalska & Lilleker, 2017: 1f.), this strategy is commonly used to mobilise citizens as disseminators of political communication. As to citizens who want to make an impact, the Head of Unit says that “rather than turning to us as an institution, they should turn to the politicians.” What is problematic here is that citizens might not be aware of the page’s promotional nature. Research exploring audience perception and media literacy is therefore much needed.

Though the page does not facilitate vertical communication flows between the citizenry and the European level of decision-making per se, there is one important exception: “Facebook Lives” are live interviews with MEPs organised and moderated by the officials, during which audience members can post questions, which are selectively read out. Though the interviews are Q&A sessions rather than actual debates, they have democratic value by fostering an understanding that political exchange with European decision-makers is possible. Altogether, these sporadic dialogues are clearly the page’s most deliberative element. The officials, too, expressed the wish to organise interviews more often but pointed to the MEPs’ lack of availability. Due to their scarcity, “Facebook Lives” could therefore best be described as rare deliberative moments in an otherwise unidirectional promotional campaign.

## 5. Discussion

The EU democratic deficit has often been framed as a consequence of the European institutions’ lack of communication with the general public and the consequent lack of the European public sphere, excluding ordinary citizens from the policy-making process. Recently, however, the EU institutions’, and most of all the EP’s, heavy investment in social media communication has been discussed as a potential chance for the institutions lacking traditional access to the public sphere to get in touch with public opinion and enforce the deliberative ideals set out in their communication policy (e.g. Tarța, 2017). But while it becomes increasingly clear that governments prefer to use social media to promote political agendas (e.g. Russmann et al., 2019), it is still unclear which purpose the EU pages fulfil from the institutional point of view: to connect with citizens in mutual dialogues or shape public opinion?

This article explored the rationale behind the EP’s Facebook communication by analysing the social media officials’ sense-making of their role in the European public sphere. The interpretations of their rights and duties in the constructed

normative order were analysed along four purposes of institutional social media communication: information, promotion, debate and deliberation.

By going behind the scenes, the study was able to provide evidence for what has been indicated by previous findings (c.f. Hennen, 2020), namely that the notion of the European public sphere informing the officials' communication practices is not based on deliberative but liberal-representative values. It sees the lack of information about the EP in the national media coverage and the consequently low voter turnout in the European elections as the main sources of the EU's democratic deficit. As democratic participation is primarily framed in terms of voting, the officials see themselves as apolitical information providers aiming to empower citizens by raising awareness about the EP and European elections. The apolitical nature of their professional duties is also used to explain why online deliberation or debate is not implemented by the civil servants. A notable exception is sporadic live interviews of individual MEPs, which are confronted with Facebook users' questions.

At the same time, the officials use the narrative of the media's poor performance in providing fair coverage about their institution to justify more persuasive communication emphasising the importance and benefits of the EP and European integration. This results in a highly professionalised promotional campaign aimed at selling pro-European attitudes and generating public support for the European integration project.

Similar to the EP's press services (Laursen & Valentini, 2015), the central objective of the EP's Facebook communication is to generate legitimacy by "selling" the institution and European integration. This is important to keep in mind, especially when conducting content-analytical studies of institutional social media pages: the fact that an institution asks the public questions does not necessarily mean it cares about the audience's opinions. Rather, it makes citizens work *for* the institution by creating an image of politically meaningful interactivity and generating visibility for the political campaign (c.f. Koc-Michalska & Lilleker, 2017). Overall, this reiterates previous findings that governmental social media use differentiates from the normative use implicated by scholars (e.g. Borucki, 2016; Lovari & Valentini, 2019). On the contrary, from a deliberative perspective, promotional communication is problematic as selectivity and exaggeration of benevolent facts does not allow for rational decision-making (McNair, 2011). This is especially important given the absence of a professional journalistic intermediary to critically examine and balance governmental claims. Therefore, whether citizens understand the promotional character of governmental social media pages – and that their comments have no political impact – should be urgently explored.

Taken together, these findings raise two important interrelated questions about the future of government communication: The first one concerns the influence of social media on government communication. As political communication moves

into the digital realm, it is increasingly shaped by algorithms and affordances. This has several consequences, which need to be discussed in an academic debate: For example, this study has shown that, facing the dilemma between dwindling visibility and compliance with algorithmic demands, institutional officials are increasingly pressured to compromise on public communication norms such as objectivity, factuality and transparency and in favour of a more data-driven and sentiment-oriented approach. This leads to more selective, simplified and emotive messaging – in short, a lower quality of government communication.

At the same time, it was shown that the officials use this pressure as justification to intensify the promotionalisation of government communication, whether by entertaining work relationships with Facebook consultants or measuring and catering to audience preferences for their benefit. Hence, in the absence of a critical intermediary, government institutions use social media to actively advertise political agendas and shape public opinion – with its underlying mechanisms and consultancy relations largely hidden from public view.

While, by keeping the attention of large audiences on the platforms, government institutions essentially work *for* and indirectly redirect tax money to the companies they publicly criticise for disrupting the European public discourse (e.g. the critical hearing of Mark Zuckerberg in the EP, 2018, or EC's *European Democracy Action Plan*, 2020). What is particularly precarious is that the public officials also actively work *with* them by receiving consultancy services. Hence, as governments increasingly rely on social media as a tool to bypass critical media coverage and manage public opinion, the relationship between both actors becomes more and more contradictory. How social media companies try to build good relationships with political institutions to gain access to power structures and whether this can have an impact on the potential regulation of those platforms must be further investigated.

The impact of social media on government communication ultimately leads us to the second question: namely, whether we need to reconsider government communication norms and regulations in the digital age – a notion that has also come up in literature (e.g. Russmann et al., 2019). As budgets spent on tax-funded government communication seem to be rising simultaneously with the use of promotional tactics contradicting traditional professional norms, we need to discuss whether we should regulate digital government communication (e.g.: Should governmental promotional pages such as the EP's Facebook page be required to be declared as such? Should publicly funded communication budgets be limited? Should the relationships between officials and social media consultants be documented?), or whether we should focus on supporting the media or promoting media literacy skills amongst the population – measures the EC (2020) itself promoted to strengthen the democratic discourse.

Finally, on a theoretical level, this study brings up the question of whether the deliberative notions often used in the European public sphere research are too idealistic in an increasingly commercialised communication environment. While, at the same time, the liberal-representative norms often followed in practice have proven too minimalistic and have not managed to close the communicative gap between the EU and the citizens, a renewed discussion of what we can realistically expect from the EU's public communication is needed, which would take into account the increasing shift of political communication onto private platforms.

## LITERATURA / LITERATURE

- Allmer, T. (2015). *Critical Theory and Social Media. Between emancipation and commodification*. New York: Routledge.
- Anderson, P. J. and McLeod, A. (2004). The great non communicator? The mass communication deficit of the EP and its press directorate, *Journal of Common Market Studies* 42(5): 897–917.
- Beitin, B. (2012). Interview and Sampling: How Many and Whom. In: Gubrium, J., Holstein, J., Marvasti, A. and McKinney, K. (eds.). *The SAGE Handbook of Interview Research: The Complexity of the Craft* (2nd ed). Thousand Oaks: SAGE (243–254).
- Borucki, I. (2016). Regierungen in Facebook: distributiv, dialogisch oder reaktiv? Eine Bestandsaufnahme. In: Hennen, L. and Frieß, D. (eds.). *Politische Online-Kommunikation. Voraussetzungen und Folgen des strukturellen Wandels der politischen Kommunikation*. Berlin: Freie Universität Berlin (49–75).
- Borucki, I. and Jun, U. (2018). Regierungskommunikation im Wandel – Politikwissenschaftliche Perspektiven. In: Raupp, J., Kocks, J. and Murphy, K. (eds.). *Regierungskommunikation*. Wiesbaden: Springer (25–46).
- Brüggemann, M. (2005). How the EU Constructs the European public Sphere. Seven Strategies of Information Policy, *Javnost - The Public* 12(2): 57–73.
- Davis, A. (2013). *Promotional Cultures. The Rise and Spread of Advertising, Public Relations, Marketing and Branding*. Cambridge: Polity Press.
- European Commission (2006). *White Paper on a European Communication Policy*, COM (2006) 35 final. Brussels, 1.2.2006.
- European Commission (2005). *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM (2005) 494 final. Brussels, 13.10.2005.
- European Commission (2020). *On the European democracy action plan*, COM (2020) 790 final. Brussels, 3.12.2020.
- Ferari, L. and Gjergji, O. (2019). How much did the European institutions and parties pay for ads on Facebook? *European Data Journalism Network*, 17 June 2019. Available at: <https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/How-much-did-the-European-institutions-and-parties-pay-for-ads-on-Facebook>. Accessed: 22 March 2022.

- Ferree, M., Gamson, W., Gerhards, J. and Rucht, D. (2002). Four models of the public sphere in modern democracies, *Theory and Society* 31(3): 289–324.
- Fredriksson, M. and Pallas, J. (2016). Diverging Principles for Strategic Communication in Government Agencies, *International Journal of Strategic Communication* 10(3): 153–164.
- Gerhards, J. (2000). Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. In: Bach, M. (ed.). *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (277–305).
- Harré, R. and Moghaddam, F. (2003). *The Self and Others. Positioning Individuals and Groups in Personal, Political, and Cultural Contexts*. Westport: Praeger.
- Hennen, L. (2016). The European public sphere and the internet. In: Lindner, R., Aichholzer, G. and Hennen, L. (eds.). *Electronic Democracy in Europe. Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting*. Wiesbaden: Springer (21–51).
- Ivic, S. (2017). The concept of a European public sphere within European public discourse, *Etikk i Praksis* 11(2): 79–94.
- James, M. (2011). A provisional conceptual framework for intentional positioning in public relations, *Journal of Public Relations Research* 23(1): 93–118.
- Koc-Michalska, K. and Lilleker, D. (2017). Digital Politics: Mobilization, Engagement, and Participation, *Political Communication* 34(1): 1–5.
- Kurpas, S., Brüggemann, M. and Meyer, C. (2006). The Commission White Paper on Communication. Mapping a Way to a European Public Sphere. *Policy Brief 101*. Centre for European Policy Studies.
- Krzyżanowski, M. (2018). Social media in/and the politics of the European Union Politico-organizational communication, institutional cultures and self-inflicted elitism, *Journal of Language and Politics* 17(2): 281–304.
- Larsson, A. (2016). Online, all the time? A quantitative assessment of the permanent campaign on Facebook, *New Media & Society* 18(2): 274–292.
- Laursen, B. (2012). Transparency in the Council of the European Union: Why journalists don't get the full picture, *Journalism: Theory, Practice & Criticism* 14(6): 771–789.
- Laursen, B. and Valentini, C. (2013). Media relations in the Council of the European Union: insights into the Council Press Officers' professional practices, *Journal of Public Affairs* 13(3): 230–238.
- Laursen, B. and Valentini, C. (2015). Mediatization and Government Communication. Press Work in the EP, *The International Journal of Press/Politics* 20(1): 1–19.
- Lovari, A. and Valentini, C. (2019). Public Sector Communication and Social Media: Opportunities and Limites of Current Policies, Activities and Practices. In: Luoma-aho, V. and José Canel, M. (eds.). *The Handbook of Public Sector Communication*. MA: Wiley Blackwell (315–328).
- Martins, A., Lecheler, S. and De Vreese, C. H. (2012). Information Flow and Communication Deficit: Perceptions of Brussels-Based Correspondents and EU Officials, *Journal of European Integration* 34(4): 305–322.
- Marquart, F., Goldberg, A. and de Vreese, C. H. (2020). 'This time I'm (not) voting': A comprehensive overview of campaign factors influencing turnout at European Parliament elections, *European Union Politics* 21(4): 680–705.

- Meyer, C. (1999). Political Legitimacy and the Invisibility of Politics. Exploring the European Union's Communication Deficit, *Journal of Common Market Studies* 37(4): 617–639.
- Meyer, C. (2009). Does European Union politics become mediatized? The case of the European Commission, *Journal of European Public Policy* 16(7): 1047–1064.
- Michailidou, A. (2010). Vertical Europeanisation of online public dialogue. EU public communication policy and online implementation. In: Bee, C. and Bozzini, E. (eds.). *Mapping the European Public Sphere. Institutions, Media and Civil Society*. Farnham: Ashgate (65–82).
- McNair, B. (2011). *An Introduction to Political Communication*. Fifth Edition. London and New York: Routledge.
- Nieminen, H. (2008). Europe of Networks or the European Public Sphere? Four plus One Approaches, *Sociologija. Mintis ir veiksmas* 3(23): 10–27.
- Roginsky, S. (2014). Social networking sites: An innovative communication on Europe? Analysis in the EP, the European Commission, and the European Council. In: Stepinska, A. (ed.). *Media and communication in Europe*. Berlin: Logos (91–112).
- Rusmann, U., Hametner, M. and Posch, E. (2019). Tax-funded digital government communication in Austria: Members of the government on Facebook, *European Journal of Communication* 0(0): 1–25.
- Spanier, B. (2010). *The Communication Deficit' of the European Union revisited. Structures, Key Players and the New Communication Policy* (PhD diss.). University of Zurich.
- Tarța, A.-G. (2017). A framework for evaluating European social media publics: the case of the EP's Facebook page. In: Barisione, M. and Michailidou, A. (eds.). *Social media and European politics: Rethinking Power and Legitimacy in the Digital Era*. London: Palgrave Macmillan (143–165).
- Thiel, M. (2008). European public spheres and the EU's communication strategy: From deficits to policy fit?, *Perspectives on European Politics and Society* 9(3): 342–356.
- Tomkova, J. (2010). Towards a “direct dialogue”? Evaluation of (e)public consultations in the EU context. In: Valentini, C. and Nesti, G. (eds.). *Public communication in the European Union. History, Perspectives and Challenges*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing (269–292).
- Trenz, H.-J. (2009). Uniting and Dividing. The European Public Sphere as an Unfinished Project. In: Salovaara-Moring, I. (ed.). *Manufacturing Europe. Spaces of Democracy, Diversity and Communication*. Gothenburg: Nordicom (35–52).
- Valentini, C. (2006). Manufacturing EU Consensus. The Reasons behind EU Promotional Campaigns, *Global Media Journal (Mediterranean Edition)* 1(2): 80–96.
- van Brussel, A. (2014). From Informing to Interacting? Exploring the European Commission's Communication Strategy 'to be all ears', *Journal of Contemporary European Research* 10(1): 90–104.
- van Langenhove, L. and James, M. (2017). The practice of Science Diplomacy studied from the Positioning Theory angle. Paper presented at 3rd International Conference on Public Policy, Singapore, June 28–30.
- Vesnić-Alujević, L. (2012a). Political Communication on Facebook. A Case Study of the EP Profile Page for the Elections 2009, *Communication and Media* 7(22): 35–53.

- Vesnić-Alujević, L. (2012b). European Parliament Online: Identifying the European Parliament's 2009 Online Communication Strategy, *International Journal of E-Politics* 3(4): 55–68.
- Vesnić-Alujević, L. and Nacarino, R. (2012). The EU and Its Democratic Deficit. Problems and (Possible) Solutions, *European View* 11(1): 63–70.
- Winkler, R., Kozeluh, U. and Brandstetter, H. (2006). Deliberation imeuropäischen Kontext. Online Debatten und Online Konsultationen auf der EU Plattform Your Voice in Europe. In: Langenbacher, W. and Latze, M. (eds.). *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel*. Wiesbaden: Springer (378–400).