

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tina Vidergar

VLADNI ODNOSI Z JAVNOSTMI

Primer: Komunikacijske aktivnosti britanskega vladnega komunikatorja pred napadom na Irak

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tina Vidergar
Mentor: doc. dr. Dejan Verčič

VLADNI ODNOSI Z JAVNOSTMI

Primer: Komunikacijske aktivnosti britanskega vladnega komunikatorja pred napadom na Irak

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

Hvala vsem za podporo in potrpežljivost.

Kazalo

UVOD	3
1. POLITIČNO KOMUNICIRANJE.....	6
1.1 Definicije političnega komuniciranja.....	7
1.2 Značilnosti političnega komuniciranja	8
1.3 Politični jezik.....	8
1.3.1 Vladni jezik	9
2. ODNOSI Z JAVNOSTMI	10
2.1 Definicije	10
2.2 Oblike odnosov z javnostmi	11
2.3 Odnosi z javnostmi in politično komuniciranje: podobnosti in razlike	13
3. VLADNI ODNOSI Z JAVNOSTMI	15
3.1 Vladni odnosi z javnostmi – odnosi z javnostmi v javnem sektorju	15
3.1.1 Javni sektor	16
3.1.2 Odnosi z javnostmi v javnem sektorju	16
3.2 Definicije vladnih odnosov z javnostmi	17
3.3 Cilji vladnih odnosov z javnostmi	18
3.3.1 Ovire za doseganje ciljev vladnih odnosov z javnostmi	19
3.4 Organiziranost vladnih odnosov z javnostmi.....	20
3.4.1 Organiziranost vladnih odnosov z javnostmi v nekaterih državah	21
3.5 Vloga, pristojnosti, odgovornosti in znanja praktika vladnih odnosov z javnostmi	23
3.6 Profesionalnost vladnih odnosov z javnostmi	24
3.6.1 Odnosi z javnostmi kot poklic ali profesija	24
3.6.2 Značilnosti odnosov z javnostmi kot profesije.....	25
3.6.3 Profesionalni (vladni) odnosi z javnostmi – dejstvo ali fikcija	26
3.7 Etika vladnih odnosov z javnostmi.....	27
3.7.1 Profesionalna etika	28
3.7.2 Zaupanje kot ločnica med poklicem in profesijo	29
3.8 Odličnost vladnih odnosov z javnostmi	30
4. POLITIČNI SISTEM IN ODNOSI Z JAVNOSTMI V VELIKI BRITANIJI	31
4.1 Politični sistem Velike Britanije	31
4.1.4 Javna uprava (nevoljeni predstavniki vlade)	33
4.1.4.1 Javna uprava	33
4.1.4.2 Posebni svetovalci.....	34
4.1.4.3 Meje med javnimi uslužbenci in posebnimi svetovalci	36

4.2 Odnosi z javnostmi v Veliki Britaniji	39
4.2.1 Profesionalizacija odnosov z javnostmi v Veliki Britaniji	39
4.2.2 Zgodovina in razvoj vladnega komuniciranja v Veliki Britaniji	40
5. VOJNA V IRAKU 2003 IN VLADNO KOMUNICIRANJE BRITANSKE VLADE	44
5.1 Komunikacijski načrt britanske vlade	44
5.1.1 Nastanek in razvoj enega ključnih komunikacijskih orodij britanske vlade	46
5.2 Reorganizacija britanskih vladnih komunikacij	50
5.2.1 Preiskovalne komisije	50
5.2.2 Phillisovo poročilo	52
5.2.2.1 Struktura vladnih komunikacij	54
5.2.2.2 Odgovornost vladnih komunikatorjev	56
5.2.3 Britanske vladne komunikacije danes	57
5.2.3.1 Organiziranost in vodenje vladnih komunikacij	57
6. SKLEP	61
7. LITERATURA IN VIRI	66

UVOD

Zadnja vojna v Iraku je, vsaj na področju komuniciranja, potrdila mnogo domnev in tez o razvoju in pomembnosti komunikacije v sodobnih vojnih razmerah. Recimo tezo, da bo komunikacija igrala ključno vlogo v sodobnih vojnah. Nekateri strokovnjaki s področja komuniciranja so namreč glede na oceno komuniciranja v Zalivski vojni v začetku devetdesetih let napovedovali večanje pomena komunikacij v vojnih razmerah in trdili celo, da bo »boj za javno mnenje enako pomemben kot boj za pridobivanje vojakov za vojaške akcije« (Hiebert, 2003). Ali pa teza, da je prva žrtev vojne resnica. V zadnji vojni z Irakom je bilo oblikovanih in hkrati odkritih mnogo laži in dezinformacij vseh vpletenih strani, kot največje med vsemi pa danes lahko označimo informacije zavezniških držav o nevarnostih iraškega orožja za množično uničevanja, ki sploh ni obstajalo.

Na komunikacijskem »bojišču« se je bojevalo mnogo akterjev, različnih vrst komunikacij, različnih sporočil in motivov, ki so se skrivali za posameznimi sporočili. Med najpomembnejšimi akterji so bile vladne administracije, in sicer administraciji Združenih držav Amerike in Velike Britanije kot goreči podpornici napada na Irak in administracije Francije, Nemčije in Rusije kot nasprotnice. Pomemben komunikator je bila svetovna javnost, ki se je prav tako razdelila na dva pola, na podpornike in nasprotnike napada. Slednji so svoje mnenje izražali zelo glasno in se zbirali na množičnih demonstracijah, pripravljali množične pohode, prižigali sveče, organizirali zbiranja v različnih evropskih in svetovnih prestolnicah ob istem času itd. Zelo pomembno vlogo so imeli mediji, ki so tekmovali, kdo bo prvi objavil določeno informacijo, pri tem pa vsi po vrsti pozabljali na temeljna načela novinarskega poročanja kot so preverjanje informacij, predstavljanje različnih mnenj, osvetljevanje konteksta.

Izmed množice informacij in sporočil, ki jih je posameznik dobil v tej komunikacijski vojni, sta bili najpomembnejši dve, tisto, da je napad na Irak nujen, če želimo ohraniti svobodo in demokracijo ter vzpostaviti svetovni mir, in tisto, da je napad na Irak neupravičen, ker ni dokazov o grožnji, ker je Irak suverena država in ker vojna nikoli ni brez žrtev. Boj med sporočili in privrženci enega ali drugega sporočila je bil oster, odpiral je mnoga vprašanja o vlogi in pomenu komuniciranja, o pristojnostih, odgovornostih in etičnosti komunikatorjev in pokazal, da v vojni vendarle ni vse dovoljeno, saj so bila nekatera dejanja posameznih komunikatorjev označena kot neprimerna, neetična in so kot taka imela tudi posledice.

Tudi sama sem spremljala dogajanje in polemike, povezane z vladnim komuniciranjem ter mediji, in njihovo medsebojno obtoževanje ter prelaganje krivde in se odločila, da se v svojem diplomskem delu posvetim tej problematiki. Predvsem me je zanimala vloga vladnih komunikatorjev, torej ljudi, ki so zaposleni v državnih institucijah, plačani iz državnega proračuna in katerih glavna naloga je komuniciranje. Na kakšnih profesionalnih in etičnih temeljih morajo

delovati? Ali je spoštovanje profesionalnih in etičnih temeljev odvisno od vsakega posameznika, od trenutne organiziranosti vladnih komunikacij? Kakšen je njihov odnos do vlade in kakšen do državljanov? Komu morajo s svojim delom služiti? Čigav interes zastopajo? So oni tisti, ki so dolžni državljanom povedati resnico? Ali so samo dodatna usta, ki politikom pomagajo dosegati en sam kratkoročni cilj, zmago na naslednjih volitvah? Odgovori na ta vprašanja bi mi pomagali analizirati primer britanskega vladnega komuniciranja, katerega sem si izbrala iz nepregledne množice podatkov in informacij, povezanih z vladnim komuniciranjem pred, med in po napadu na Irak. Vprašanje, na katerega želim odgovoriti v analizi primera, je torej ali je glavni britanski vladni komunikator pri pripravi enega izmed najpomembnejših komunikacijskih orodij britanske vlade v času pred napadom na Irak (gre za dosje, ki ocenjuje stanje iraškega orožja za množično uničevanje, t.i. septembrski dosje), deloval v skladu s profesionalnimi in etičnimi merili odnosov z javnostmi.

Predmet proučevanja moje diplomske naloge so torej vladni odnosi z javnostmi, namen oziroma **cilj** pa je zapis ugotovljenih dejstev in natančna ter jasna predstavitev ugotovljenih dejstev: vloga in značilnosti vladnih komunikacij, odnosi med oblastjo, vladnimi komunikatorji, mediji in splošno javnostjo, vpliv vladnih komunikacij na zaupanje splošne javnosti, profesionalnost in etičnost delovanja britanskega vladnega komunikatorja pred napadom na Irak in posledice le-tega.

Tezi, ki jih želim preveriti v svoji diplomski nalogi, sta:

- Vladni odnosi z javnostmi so del odnosov z javnostmi, zato za vladne odnose z javnostmi veljajo enaka profesionalna in etična merila kot za odnose z javnostmi nasploh.
- Profesionalnost in etičnost delovanja britanskih vladnih komunikatorjev in komunikacij pred in med vojno v Iraku sta vprašljivi.

Za dosego zastavljenega cilja diplomske naloge bom najprej pregledala razpoložljivo strokovno literaturo, na tej osnovi bo sledila analiza primera britanskega vladnega komuniciranja. V teoretičnem delu naloge bom opredelila politično komuniciranje, odnose z javnostmi in vladne odnose z javnostmi in s primerjalno metodo skušala pokazati na pomembne razlike, ki obstajajo med temi področji, a se pogosto zanemarjajo in zato prihaja do napačnega razumevanja. V teoretičnem delu bom uporabila tudi metodo analize sekundarnih virov in metodo klasifikacije pojma vladnih odnosov z javnostmi glede na pojme politično komuniciranje in odnosi z javnostmi. S tem skušam ugotoviti, kako teoretiki opredeljujejo vladne odnose z javnostmi, v katero izmed oblik komuniciranja, ki določajo tudi profesionalne in etične standarde, uvrščajo vladne odnose z javnostmi. Opredelitve političnega komuniciranja, odnosov z javnostmi in vladnih odnosov z javnostmi bodo služile kot teoretični okvir znotraj katerega bom v analizi primera skušala pokazati na razlikovanje med teorijo in prakso. Za primerjavo prakse in teorije sem se odločila zaradi

negativnega mnenja, ki ga ima splošna javnost o področju odnosov z javnostmi. Dejstvo je, da so temelji odnosov z javnostmi drugačni od splošno sprejetega mnenja, da gre za prikrivanje, laganje, služenje interesom kapitala in moči. Grunig je že pred desetletji zapisal, da bodo odnosi z javnostmi v širši družbi sprejeti kot nekaj pozitivnega, družbeno koristnega in etičnega šele takrat, ko bo velika večina praktikov odnosov z javnostmi delovala profesionalno in etično. Odmevni primeri izvajanja odnosov z javnostmi kot je primer britanskega vladnega komuniciranja, ki sem si ga izbrala, pa seveda kažejo veliko razliko med teorijo in prakso in na precejšnjo podobnost med splošno sprejetim mnenjem širše javnosti in dejanskim stanjem profesionalnosti in etičnosti odnosov z javnostmi.

V drugem delu naloge bom najprej opisala nekatere dejavnike, ki predstavljajo okvir tako razvoja kot trenutnega stanja vladnih odnosov z javnostmi v posamezni državi. Ker se osredotočam na primer britanskega vladnega komuniciranja, bom najprej opisala politični sistem Velike Britanije in področje odnosov z javnostmi v Veliki Britaniji, z zgodovinsko-analitično metodo pa kronološko predstavim področje vladnih odnosov z javnostmi v Veliki Britaniji.

S pomočjo sekundarnih virov sem skušala rekonstruirati potek razvoja septembrskega dosjeja oziroma ocene britanske vlade o iraškem orožju za množično uničevanje in najbolj sporne izjave, ki je del tega dosjeja, o možnosti iraškega napada v 45 minutah ter vlogo glavnega vladnega komunikatorja pri nastajanju tega dosjeja in prezentaciji dosjeja britanskim državljanom.

Sledi pregled nekaterih preiskav, ki so skušale preveriti obstoječi sistem tako vladne organiziranosti kot tudi vladnih komunikacij, in rezultatov oziroma priporočil teh raziskav, ki so vplivala na nadaljnji potek dogajanja povezanega z britanskimi vladnim komuniciranjem. Britanski premier je, verjetno predvsem zaradi izredno negativnega mnenja svojih državljanov, ki je bilo tudi jasno izraženo, zaznal pomanjkljivosti vladnega komuniciranja in je zato napovedal reorganizacijo vladnega komuniciranja. V nalogi bom predstavila priporočila skupine strokovnjakov, ki so oblikovali nov model vladnih komunikacij, katerih glavna naloga naj bi bila zagotavljanje transparentnosti in odprtosti britanske vlade, in s tem večanje zaupanja splošne javnosti v državne institucije in oblast. Diplomsko delo bom zaključila s potrditvijo oziroma zavrnitvijo zastavljenih hipotez in s kar največ odgovori na zastavljena vprašanja.

1. POLITIČNO KOMUNICIRANJE

»V današnjem času ni nič takega, kar bi se lahko izognilo politiki. Vse zadeve so politične. Politika sama pa je množica laži, izmikanja, norosti, sovraštva in shizofrenije,« je že pred več kot pol stoletja trdil Orwell v svojem spisu o jeziku in politiki¹.

Dejstvo je, da ima politika velik vpliv na življenje posameznikov, saj s sprejemanjem zakonov, pravil in državnega proračuna vpliva na življenjski stil in osebne finance državljanov. Gre torej za preplet, vpliv in medsebojno odvisnost dveh strani, ki morata, če želita uresničiti svoje cilje, komunicirati druga z drugo. Oblike in možnosti komuniciranja ter število komunikatorjev so odvisni od organiziranosti družbe in političnega sistema posamezne države.

V demokratičnih državah, kjer je svoboda izražanja mnenja ena izmed temeljnih pravic vsakega posameznika, je vlada dolžna komunicirati s svojimi državljani, državljani pa imajo pravico in možnost izraziti svoje nezadovoljstvo na različne načine, zadnja možnost so volitve. Demokratično vodenje torej pomeni interakcijo med vlado in vladanimi, ob predpostavki, da je tok komunikacije med obema akterjema dvosmeren (Vreg, 2000: 75). Povsem drugače je v totalitarnih državah, kjer svoboda izražanja lastnega mnenja ni dovoljena, prav tako državljani nimajo možnosti izraziti svoje volje na volitvah, vlada pa lahko, brez privolitve državljanov, politiko izvaja po lastni presoji.

»Največja sprememba v zgodovini političnega komuniciranja je preobrazba »kritične publicitete« v »manipulativno publiciteto«, ki je nastala kot posledica komercializacije medijev, koncentracije medijske industrije in pojava novih »nedialoških« medijev« (Splichal v Vreg, 2000: 40).

V »Novi javnosti« (Mayhew v Vreg, 2000: 40), ki se je začela razvijati s pojavom oglaševanja, utrdile pa so jo raziskave javnega mnenja, pojav strokovnjakov za odnose z javnostmi in dominacija političnih svetovalcev, ki začno obvladovati politično komuniciranje, se komunikacijski proces radikalno spreminja. Uveljavi se racionalizacija prepričevanja, ki izhaja iz psihologije prepričevanja, ta pa temelji na splošnih preddispozicijah oziroma stališčih² občinstva in ne na konverzaciji. S procesom prepričevanja želi komunikator vplivati na stališča in prepričanja posameznika, pri čemer ga lahko vodi povsem preprosto pravilo, ki so ga psihologi dokazali z raziskavami, in sicer, da je lažje okrepiti obstoječa stališča kot pa stališča spreminjati. Klasične oblike argumentiranega prepričevanja nadomesti »retorika predstavljanja« (Vreg, 2000: 40-41).

¹ <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/orwell46.htm>

² *»Stališča so preddispozicije posameznikov za pozitiven ali negativen odgovor na določeno dogajanje ali situacijo v socialnem svetu«* (Rosenberg in Hovland v Ule: 1996: 170) in so sestavljena iz treh duševnih funkcij: kognitivne, emotivne in dinamične. Vplivajo na mentalno pripravljenost za določen način reagiranja in delujejo na selektivnost percepcije, ker usmerjajo pozornost. Ljudje zato sprejemajo le tista stališča in mnenja, ki potrjujejo že obstoječa stališča posameznika, mnenja, ki so različna, pa preprosto ignorirajo oziroma zavrnejo kot neresnična (glej Ule, 1996). V vojni proti terorizmu so se državni voditelji opri na najosnovnejšo psihološko tezo in s poudarjanjem obstoja nevarnosti pri ljudeh, ki so se že počutili ogrožene, in še dodatno povečali občutek strahu, negotovosti, nevarnosti.

1.1 Definicije političnega komuniciranja

V primeru, ko zavzamemo stališče, da je bistvo politike vsak pogovor, tako formalni kot neformalni, javni kot zasebni, ki pa nas nujno vodi do neke dejavnosti, razmišljanja in ocenjevanja, potem lahko trdimo, da je komuniciranje pogoj in temelj človekove dejavnosti (Ferfila, 2002:113).

Pojem političnega komuniciranja široko opredeljuje Vreg, ki pravi, da je *»politično komuniciranje komunikacijska vez vseh družbenih procesov«* (Vreg, 2000: 11), zato kot temelj modela političnega komuniciranja postavi osebno komuniciranje med posamezniki, to osnovno interakcijsko raven pa vključuje v višje ravni, medijsko sfero in politično javnost (Vreg, 2000: 20).

Politično komuniciranje sta Denton in Woodward (v McNair, 1995: 3) definirala kot *»javno razpravo o alokaciji državnih sredstev, uradni avtoriteti in uradnih sankcijah.«* Avtorja politično komuniciranje razumeta tudi kot namensko vplivanje na politično okolje s strani pošiljateljev političnih sporočil in trdita, da *»ključni dejavnik, ki naredi komunikacijo politično, ni vir, ampak vsebina in namen sporočila«* (McNair, 1995: 3).

Lahko pa politično komuniciranje zožimo in ga opredelimo kot namensko komunikacijo o politiki, ki vključuje (McNair, 1995: 4):

- *vse oblike komuniciranja politikov in političnih akterjev, ki imajo namen doseči specifične cilje;*
- *komuniciranje nepolitikov, kot so volivci in novinarji, ki nagovarjajo politične akterje;*
- *komunikacijo o političnih akterjih in njihovih aktivnostih, ki je vključena v poročilih, uvodnikih urednikov in drugih oblikah razprave o politiki.*

Termin politično komuniciranje po McNairu vključuje vse oblike verbalnega in pisnega komuniciranja ter vizualne in simbolne elemente (stil oblačenja, frizura, geste, logotipi...), ki konstituirajo ugled oziroma identiteto posameznika ali institucije (McNair, 1995: 4).

Politično komuniciranje lahko opredelimo tudi v njegovi izkrivljeni obliki, kot ga pogosto razume in občuti večina državljanov. V praktični rabi namreč lahko politično komuniciranje postane izkrivljanje informacij in ne služi sporočanju, s tem ne vzbuja pozornosti državljanov, ampak zavaja in skriva.

1.2 Značilnosti političnega komuniciranja

Nemogoče je določiti vse vrste in oblike političnih sporočil, lahko pa najdemo nekaj skupnih značilnosti, ki jih Ferfila (Ferfila, 2002: 114, 115) deli na:

- *Usmerjenost na takojšnje učinke: zaradi hitro spreminjajočega javnega mnenja in hitrega upadanja pozornosti medijev, si politični akterji prizadevajo doseči praktične in takojšnje učinke.*
- *Ciljna usmerjenost: politična dejavnost je vedno usmerjena v določen cilj, pa če je to izboljšanje ugleda, opaženost politikov ali zagovarjanje določene ideje.*
- *Pomembnost množičnih medijev: večina politične komunikacije poteka prek medijev, ki veljajo za nadzornike politike, hkrati pa jih želijo politiki podrediti svojim interesom. Pomen množičnih medijev pa ni le posredovanje informacij širši javnosti, temveč tudi (in vedno bolj) vodijo politična dogajanja. Rezultati javnomnenjskih raziskav so vedno bolj pogosto osnova za politično odločanje.*
- *Usmerjenost k občinstvu: Ker je podpora javnosti pomemben cilj politikov in politične komunikacije, so sporočila usmerjena k točno določeni ciljni skupini.*

1.3 Politični jezik

Jezik kot sredstvo prenašanja kulturnih in političnih vrednot in sredstvo identifikacije z določeno kulturo igra pomembno vlogo pri socializaciji posameznika in skupin. Je dejavnik družbene integracije, ki stvarnost ustvarja prek smiselnih predstav posameznikov in prenaša kulturne in politične simbole. Ljudje znamo in zmoremo živeti v simbolnem svetu in prepoznavati ter razumeti pomen posameznih simbolov, ki so del naše realnosti oziroma jo predstavljajo (glej Ferfila: 2002).

Pomen simbolov je torej velik, saj so naša realnost. Simbolična interakcija je uspešna v primeru, ko imajo simboli v zavesti vseh vpletenih enak pomen. Komunikacija je torej uspešna, kadar se pomenski zalogi obeh partnerjev vsaj delno prekrivata (Vreg, 2000: 50).

Želja po manipulaciji, nadzoru simbolov in razlag le-teh je torej razumljiva, saj pomeni manipulacijo posameznikov in njihove realnosti. Tudi politika, vlada, oblast skušajo simbolne razlage obrniti sebi v prid in uporabljajo politično zmanipuliran jezik, s katerim utrjujejo in/ali rušijo obstoječi režim. Ferfila poudarja, da »*političnost jezika ne ustvarja posebni slovar ali jezikovna oblika, marveč vsebina informacij, ki jih jezik prenaša, okolje, v katerem prihaja do stikov, in eksplicitne in implicitne funkcije, ki jih jezik opravlja*« (Ferfila, 2002: 125).

Orwell trdi, da »*je politični jezik oblikovan tako, da se laži zdijo resnične, umor spoštovanja vreden, veter pa postane sinonim za trdnost*«¹.

Vreg (Vreg, 2000: 57-59) je različno uporabo jezika v politični sferi razdelil na:

- **Politični diskurz**, ki je komuniciranje političnih sporočil, ga uporabljajo politični akterji, zato je poln politične in strokovne argumentacije in se po tem tudi razlikuje od diskurza splošne javnosti.
- Podaljšek političnega diskurza je **državnoadministrativni diskurz**, ki se uporablja za »operativno normiranje in izvajanje sprejetih političnih odločitev« (Vreg, 2000: 58). V veliki meri poteka v pisni obliki ter uporablja vnaprej določene in široko uporabne jezikovne ter vsebinske šablone.
- Jezik pravne argumentacije uporabljata zakonodajna in sodna oblast. Je **pravni diskurz**, ki vsebuje specializirane termine, in zato zahteva posebno pravno izobrazbo.

1.3.1 Vladni jezik

Nekateri drugi avtorji jezik, ki ga uporabljajo voljeni in nevoljeni predstavniki javne uprave, označujejo s terminom vladni jezik. Ta naj bi služil kot generator občutka vključenosti in sodelovanja med državljani in prikazoval državne usmeritve, politike, želje, probleme, potrebe in pomanjkljivosti (Ferfila, 2002: 128). Vladni jezik, tako kot politični ni posebna oblika jezika, ampak vladni jezik definirata vsebina in okolje, v katerem se uporablja.

Edelman (glej Ferfila, 2002: 128) razlikuje štiri sloge vladnega jezika, in sicer:

1. *Spodbujevalni slog: usmerjen je k množicam z namenom pridobitve podpore ali politiku ali vladnemu programu oziroma politiki.*
2. *Zakonski slog: je specializiran jezik, ki ga najdemo v ustavi, zakonih, amandmajih, pravilnikih, pogodbah in ga uporabljajo predvsem pravniki, sodišča, zakonodajalci. Širši javnosti je pogosto nerazumljiv.*
3. *Administrativni slog: To je jezik uradnikov. Povezan je z zakonskim slogom in je široki javnosti, kljub svoji razlagalni vlogi, nejasen.*
4. *Pogajalski slog: v tem primeru pa nekaj ponujamo in ne vzpodbujamo, zahtevamo, razlagamo.*

Uporaba posameznega sloga ima za posledico oblikovanje drugačne politične stvarnosti – lahko gre za občutenje kriznih razmer, zaupanja, domoljubja, pripravljenosti za akcijo. Glavni cilj uporabe določenega sloga pa je seveda doseganje političnega cilja.

2. ODNOSI Z JAVNOSTMI

Odnosi z javnostmi in politično komuniciranje sta dve obliki komuniciranja, ki ju opredeljujejo različne zahteve po profesionalnosti in etičnosti delovanja. V prejšnjem poglavju sem opisala politično komuniciranje, navedla nekatere definicije političnega komuniciranja, ki se med seboj sicer razlikujejo, opisala značilnosti tako političnega komuniciranja kot tudi političnega in vladnega jezika. V tem poglavju pa bom predstavila definicije in oblike odnosov z javnostmi in nekatere razlike, ki odnose z javnostmi ločijo od političnega komuniciranja.

2.1 Definicije

V zgodovini je bilo razvitih veliko definicij odnosov z javnostmi; Harlow jih je odkril kar 472 (glej Grunig, Hunt, 1984) in precej različnih terminov za opis komunikacijskih aktivnosti organizacij. Poleg odnosov z javnostmi se uporabljajo tudi drugi termini, in sicer poslovno komuniciranje in javne zadeve (public affairs). Grunig meni, da različni termini opisujejo enake komunikacijske aktivnosti in da je razlog za preimenovanje in uporabljanje drugih terminov negativna konotacija odnosov z javnostmi (Grunig, Hunt, 1992: 4-6).

Strokovnjaki odnosov z javnostmi pa se danes strinjajo, da gre v aktivnostih, ki jih vključujemo med odnose z javnostmi, za odnose (in ne enostransko informiranje ali prepričevanje) in da gre hkrati za odnose z več javnostmi.

Oče odnosov z javnostmi, **Edward Bernays**, je vso svojo kariero vztrajal pri opisu odnosov z javnostmi kot znanosti »kreiranja okoliščin«, nameščanja dogodkov, ki bodo izstopali kot objave vredni (»newsworthy«), a hkrati ne bodo vzbujali pomislekov, da so uprizorjeni. Ewen kot idealen primer takšnega dejanja izpostavi delovanje in komuniciranje ameriške vlade v mesecih pred zalivsko vojno leta 1991, in sicer zgodbo o krutem dejanju iraških vojakov, ki naj bi nedonošenčke vzeli iz inkubatorjev in jih pustili umreti na tleh. Zgodba, ki je bila eden glavnih vzrokov za začetek vojne v Iraku, se je kasneje izkazala za neresnično, celoten razvoj zgodbe pa je zrežirala ameriška agencija za odnose z javnostmi Hill&Knowlton (Ewen, 1996: 28).

Ivy Lee, tudi pionir odnosov z javnostmi, je ob odprtju svoje pisarne, v začetku 20. stoletja, sprejel moto *»točnost, avtentičnost in zanimivost«* in obljubil, da bo *»predstavljal samo teme, ki so resnično zanimive in to na način, ki bo pritegnil pozornost urednikov in bralcev«* (Ewen, 1996: 76). Zgodbe naj ne bi bile senzacionalne in žaljive, temveč točne, zaupanja vredne in berljive. Vendar pa je Lee svoje mnenje o odnosih z javnostmi spremenil in leta 1923 izjavil, da *»odnosi z javnostmi niso nič manj kot krmiljenje možganov... so skrivna umetnost vseh umetnosti, skrivna religija vseh religij«* (Ewen, 1996: 132).

Grunig in Hunt definirata odnose z javnostmi kot »upravljanje komunikacij med organizacijo in njenimi javnostmi« (Grunig, Hunt, 1984: 6). Pri tem razumeta komunikacijo kot vedenje posameznikov, skupin in organizacij, ki posredujejo sporočila drugim. Strokovnjaki za odnose z javnostmi ne komunicirajo samo zase, saj upravljajo, načrtujejo in izvajajo komunikacijo za celotno organizacijo. Odnosi z javnostmi so torej upravljavska funkcija, ki pripomore k dolgoročnemu, strateškemu upravljanju organizacije.

Definicija **slovenskih strokovnjakov za odnose z javnostmi** se glasi: »Odnosi z javnostmi so sestavina upravljanja, ki odgovarja za uspešnost, učinkovitost, utemeljenost, ustvarjalnost in upravičenost odnosov med organizacijo in njenim družbenim okoljem« (Gruban in drugi, 1997: 20).

Mednarodno združenje za odnose z javnostmi (**IPRA**) dejavnost opredeljuje kot: »veščina in družbena veda o analiziranju trendov, o napovedovanju njihovih posledic, o svetovanju organizacijskim voditeljem in o izvajanju načrtovanih programov dejanj v interesu organizacij in javnosti« (Gruban in drugi, 1997: 18).

2.2 Oblike odnosov z javnostmi

Prevladujoča teorija odnosov z javnostmi je ameriški model, ki sta ga razvila Grunig in Hunt. Avtorja sta odnose z javnostmi razvrstila v štiri različne kategorije, ki so hkrati zgodovinski pregled razvoja odnosov z javnostmi in tudi danes obstoječi modeli odnosov z javnostmi.

Modeli odnosov z javnostmi se razlikujejo predvsem na osnovi smeri in namena komunikacije (Grunig, Hunt, 1984: 21-24). Nekatere najpomembnejše razlike so:

1. Namen oziroma funkcija, ki jo odnosi z javnostmi opravljajo za organizacijo. Ta je lahko propaganda, razširjanje informacij, razumska razlaga ali obojestransko razumevanje.
2. Oblika komunikacije: enosmerna komunikacija, kjer resnica ni glavno vodilo; enosmerna komunikacija, katere temelj je resnica; dvosmerna komunikacija z neuravnoteženimi učinki; dvosmerna komunikacija z uravnoteženimi učinki.
3. Smer komunikacije: enosmerna (od vira sporočila k prejemniku); dvosmerna (od vira sporočila k prejemniku ter posredovanje povratnih informacij nazaj do vira sporočila).
4. Uporaba raziskovanja (javnega mnenja, ciljnih skupin, trga).

Zgodovinsko prvi model odnosov z javnostmi je **model tiskovnega predstavništva**, katerega glavne značilnosti so: prepričevanje javnosti tudi z uporabo neresničnih in zavajajočih informacij; komunikacija je enosmerna in poteka od vira sporočila k prejemniku; raziskovanja javnosti in učinkov komunikacije praktiki tega modela ne uporabljajo. Organizacija, ki komunicira na ta način,

želi nemoteno uveljaviti svoje interese, tudi na račun interesov drugih. Glavni cilj praktikov modela tiskovnega predstavništva je čimbolj pogosto pojavljanje v medijih, doseganje publicitete. Danes bi tak model komuniciranja označili kot neetičen, vendar se kljub temu še vedno uporablja, recimo pri pospeševanju prodaje določenega produkta.

Model javnega informiranja se je začel uveljavljati v začetku dvajsetega stoletja. Največja razlika s predhodnim modelom je zahteva po komuniciranju, ki temelji na resničnih informacijah in dejstvih. Začetnik modela, Ivy Lee, je poudaril, da mora javnost vedeti za vse dejavnosti organizacije. V primeru, da resnica o delovanju organizacije lahko organizaciji škodi, potem je nujno spremeniti delovanje, ne pa slabega delovanja prikrivati z zavajajočim informiranjem (Grunig, Hunt, 1984: 31). Komuniciranje še vedno poteka v eni smeri, od vira sporočila k prejemniku, in praktiki ne uporabljajo raziskav javnega mnenja. Ta model predvideva, da organizacije najbolje vedo kaj je prav in kaj narobe in zato o etičnosti lastnega delovanja lahko povsem samostojno sodijo. Grunig in Hunt sta menila, da v letu 1984 polovica vseh organizacij oziroma praktikov odnosov z javnostmi znotraj organizacij še vedno uporablja model javnega informiranja. V zadnjih dveh desetletjih je opazna sprememba načina komuniciranja organizacij, in sicer v smeri dvosmerne komunikacije. Vendar pa mnogi avtorji trdijo, da je tudi danes prevladujoča praksa odnosov z javnostmi enosmerna, prepričevalna komunikacija (glej Tobin, 2004). Najbolj se model javnega informiranja uporablja pri komuniciranju vlad in ostalih političnih akterjev.

Glavna značilnost **modela dvosmernih asimetričnih odnosov** je dvosmerna komunikacija, ki se začne z uporabo raziskav javnosti in javnega mnenja, s pomočjo katerih organizacije dobijo povratne informacije. Glavni predstavnik tega modela je Edvard Bernays, ki je prvi odnose z javnostmi videl kot profesijo, znanost, in zagovarjal trditev, da morajo pogledi in mnenja javnosti biti predstavljeni vodstvu podjetij. Hkrati je neprestano zagovarjal vlogo odnosov z javnostmi kot zaščito javnosti in družbene blaginje. Praktiki tega modela ugotavljajo razpoloženja javnosti in jih, v primeru, ko javnost ni naklonjena organizaciji, skušajo spremeniti v svoj prid. Asimetrija je, kljub dvosmerni komunikaciji, najbolj vidna v moči, ki jo imajo organizacije v primerjavi s posamezniki, ko s prepričevanjem javnosti želijo doseči spremembo prepričanja le-te, vendar pa se same pri tem ne spreminjajo ali prilagajajo.

Model dvosmernih simetričnih odnosov je idealni model komuniciranja, h kateremu naj bi težili vsi akterji, le redkokdo pa ga tudi dejansko uveljavlja. Pri tem modelu komunikacija poteka v obe smeri povsem simetrično. Ne moremo več govoriti o viru in prejemniku sporočila, ker se neprestano spreminjata. Med različnimi javnostmi poteka dialog, kar pomeni, da ima posamezna javnost enako možnost vpliva na vodstvo organizacije kot vodstvo na posamezno javnost. Problemi se rešujejo z doseganjem kompromisa. Model dvosmernih simetričnih odnosov je zaradi

dvosmernosti komunikacije in enake moči vplivanja najbolj etičen izmed naštetih modelov. Etika je namreč definirana kot »proces in ne rezultat odnosov z javnostmi« (Grunig, Grunig, 1992: 308).

2.3 Odnosi z javnostmi in politično komuniciranje: podobnosti in razlike

Tako odnosi z javnostmi kot politično komuniciranje sta obliki komunikacije, vendar med njima obstajajo pomembne razlike. Skupna značilnost je vsekakor precej negativno mnenje, ki ga obe obliki komuniciranja uživata v javnosti. Politikom nihče več ne verjame, saj so mnoge predvolilne obljube ostale zgolj obljube, državljani pa, ob spoznanju, da gre le za »mlatenje prazne slame«, ne vidijo nobene potrebe po izražanju svoje volje na volitvah ali kakšni drugačni obliki politične aktivnosti. Mnenje o odnosih z javnostmi je prav tako precej negativno, saj večina ljudi še vedno razume odnose z javnostmi kot model tiskovnega predstavništva, veliko pa je tudi takšnih, ki so prepričani, da praktiki odnosov z javnostmi za doseg cilja prikrivajo in lažejo. V pregledani literaturi se na to temo pokaže pomembna razlika. Teoretiki odnosov z javnostmi izrecno poudarjajo, da je temelj profesionalnih in etičnih odnosov z javnostmi, ki ga morajo vsi praktiki upoštevati, če želijo dobro sebi, profesiji in organizaciji, za katero delujejo, resnica; teoretiki političnega komuniciranja pa resnici ne namenjajo središčnega mesta. Politično komuniciranje je namreč usmerjeno na takojšnje učinke, resnica pa se ponavadi dolgo odkriva in po preteku določenega obdobja postane povsem brezpredmetna. Odnosi z javnostmi so usmerjeni v doseganje dolgoročnih učinkov, zato je sporočanje dejstev in resnice (ki prej ali slej vendarle pride na dan) še kako pomembno.

Hiebert (glej Hiebert, 2003) trdi, da je javno komuniciranje največkrat enosmerno podajanje informacij in da je povsem nerealno pričakovati, da so dialog, simetrija in transparentnost vedno namen javnega komuniciranja. Večino vladnega komuniciranja označuje kot propagando, torej brez najmanjše skrbi za dialog ali transparentnost, ki bi med samim komuniciranjem dovoljevala neodvisno oceno tretje osebe. Na drugi strani pa odnosi z javnostmi vključujejo gradnjo odnosov med vsemi vpletenimi, dvosmernost in enakovrednost komuniciranja, kar omogoča vzpostavitev dialoga. Poleg tega so odnosi z javnostmi transparentni in omogočajo neodvisno oceno tretjega, s tem pa povečujejo svojo kredibilnost, ki je osnova za moč odnosov z javnostmi.

Tako politično komuniciranje kot tudi odnosi z javnostmi sta ciljno usmerjeni obliki komunikacije in se osredotočita na določene ciljne skupine. Vendar pa odnosi z javnostmi ciljne skupine bolj natančno določijo in posameznim ciljnim skupinam prilagodijo tako sporočila kot kanal komuniciranja. Politično komuniciranje se v veliki večini poslužuje le medijev, prek katerih nagovarjajo veliko in raznoliko ciljno skupino, odnosi z javnostmi pa izbirajo širok spekter drugih komunikacijskih kanalov, s čimer lažje in hitreje dosegajo ciljno občinstvo, hkrati pa različni komunikacijski kanali dajejo občinstvu različne možnosti za odgovor.

Teoretiki političnega komuniciranja trdijo, da je političnost jezika odvisna od vsebine (glej Ferfila, 2002) in namena (glej McNair, 1995), ne pa od vira sporočila, kar pomeni, da političen jezik lahko uporablja vsak posameznik v trenutku, ko ima določen namen, vsebina sporočila pa je oblikovana tako, da pripomore pri uresničevanju tega namena. Tudi odnosi z javnostmi imajo opredeljen cilj in jezik prilagodijo okoliščinam in ciljni skupini, vendar pa je temelj profesionalnih in etičnih odnosov z javnostmi transparentnost vira sporočila, ki mora biti znan vsem vpletenim, saj je vir sporočila pomemben dejavnik odločanja posameznikov.

Tudi uporaba jezika igra ključno vlogo pri razumevanju podanega sporočila s strani prejemnika. Medtem ko odnosi z javnostmi težijo k uporabi preprostega, jasnega, razumljivega in konkretnega jezika, se politično komuniciranje pogosto poslužuje bolj zapletenega jezika, z mnogimi primerjavami, sodbami in simboli, izbira besed pa želi v prejemniku sporočila predvsem vzbuditi določeno mero čustev. Dejstvo je, da uporaba posameznega sloga političnega komuniciranja in izbira besed politikov lahko posledično oblikuje različne politične stvarnosti za vse prejemnike sporočil.

3. VLADNI ODNOSI Z JAVNOSTMI

Po pregledu dveh oblik komuniciranja – političnega komuniciranja in odnosov z javnostmi – se je postavilo vprašanje, kam sodi vladno komuniciranje, ki že v samem pojmovanju združuje tako politično sfero kot tudi komuniciranje. Ugotoviti torej želim, kaj teoretiki menijo o značilnostih vladnega komuniciranja in v katero izmed oblik komuniciranja ga uvrščajo. Kakšni so profesionalni in etični temelji vladnih odnosov z javnostmi, kakšni so kriteriji odločnosti, kakšno organiziranost vladnih odnosov z javnostmi predvidevajo teoretiki in kakšne naloge, pristojnosti in odgovornosti pripisujejo vladnim komunikatorjem. Določitev temeljev vladnega komuniciranja oziroma vladnih odnosov z javnostmi je namreč pogoj za ugotavljanje, ali je določen vladni komunikator deloval v skladu z določili njegovega profesionalnega delovanja, kar želim ugotoviti v analizi izbranega britanskega primera.

Tako Baker (Baker v Caywood (ur.), 1997: 456) trdi, da prakso vladnih odnosov z javnostmi v demokratični družbi opravičujejo tri osnovne predpostavke, in sicer:

- 1. Demokratična vlada najbolje služi svojemu namenu v primeru dvosmernega prostega pretoka idej in informacij, tako da se lahko državljani kompetentno odločajo.*
- 2. Demokratična vlada mora poročati in biti odgovorna državljanom, ki jim služi.*
- 3. Državljeni kot davkoplačevalci imajo pravico do vladnih informacij.*

Cutlip (Cutlip in drugi, 2000: 491) pa je naštel dve osnovni premisi na katerih temeljijo vladni odnosi z javnostmi:

- 1. demokratična vlada mora obveščati državljane o svojih aktivnostih;*
- 2. učinkovita vladna administracija potrebuje aktivno sodelovanje in podporo državljanov.*

V času množičnih komunikacij, razvitih komunikacijskih tehnologij in porasta strokovnjakov za odnose z javnostmi se »odpira možnost načina komunikacij, ki ni usmerjeno zgolj v informiranje, ampak si prizadeva za prirejanje informacij potrebam vlade« (Kos v Ferfila, 2002: 324).

Mnogi strokovnjaki vlade primerjajo z velikimi mednarodnimi organizacijami, ki imajo mnoga predstavništva v različnih državah sveta, zato naj bi tudi odnosi z javnostmi v organizacijah in vladi temeljili na enakih zakonitostih.

3.1 Vladni odnosi z javnostmi – odnosi z javnostmi v javnem sektorju

Medtem ko avtorji teorij o odnosih z javnostmi niso razvili posebne teorije vladnih odnosov z javnostmi, pa nekateri praktiki trdijo, da se odnosi z javnostmi v zasebnem in javnem sektorju močno razlikujejo. Nihče pa vladnih odnosov z javnostmi ne uvršča med politično komuniciranje, kar pomeni, da so vladni odnosi z javnostmi bolj »podobni« področju odnosov z javnostmi in

morajo zato slediti profesionalnim in etičnim smernicam odnosov z javnostmi, ki jih uresničujejo v drugačnih okoliščinah.

3.1.1 Javni sektor

Glavno razliko med javnim in zasebnim sektorjem označujeta pojma »javne dobrine« in »javni interes«. Dobrine so javne, ko plačilo za njihovo uporabo ne bi bilo pravično. Med javne dobrine uvrščamo pokojninsko, zdravstveno, socialno varstvo, različne javne institucije kot so policija, gasilci, javno izobraževanje, javni prevoz in telekomunikacije. *»Naloga javnega sektorja je zagotavljanje javnih dobrin s strani države, na čim bolj enak način in pod enakimi pogoji za vse državljane«* (Serajnik Sraka, 2001: 653). Za razliko od zasebnega sektorja, kjer gre za doseganje podjetniških interesov in profitabilnih ciljev. Pomembna razlika med javnim in zasebnim sektorjem je tudi vprašanje lastništva. V javnem sektorju je zaradi pomena javnih dobrin prenos lastniških pravic nemogoč, medtem ko je prenos lastništva v zasebnem sektorju povsem običajna in legitimna praksa. *»Javne dobrine so javna last, s katero upravlja država neprofitabilno, a gospodarno«* (Serajnik Sraka, 2001: 654).

3.1.2 Odnosi z javnostmi v javnem sektorju

Nekateri avtorji, med njimi tudi Baker (glej Baker v Caywood, 1997) trdijo, da so med prakso odnosov z javnostmi v zasebnem in javnem sektorju precejšnje razlike, in sicer:

- Deležniki vladnih odnosov z javnostmi so zelo raznolike skupine z zelo različnimi interesi in med drugim vključujejo: vodje in zaposlene v izvršni, zakonodajni in sodni veji oblasti, interesne skupine, strankarske veljake, poslovne veljake, profesionalne interesne skupine, medije, splošno javnost. Nekateri izmed teh skupin podrobno spremljajo in preverjajo vladne programe odnosov z javnostmi in imajo možnost vpliva ali na proračun ali na javno mnenje.
- Osebni stil vodenja in komuniciranja tistih, ki so na oblasti, je pomemben dejavnik vpliva na vladne odnose z javnostmi, kar je še posebej očitno ob zamenjavi ministra, premiera, oblasti.
- Vpliv kulturnih dejavnikov kot je npr. splošno negativno mnenje novinarjev (in javnosti) o vladi in politiki.
- Formalna in neformalna struktura političnega sistema. V demokratičnih državah je prost pretok informacij dolžnost vlade in pravica državljanov, v totalitarnih državah pa je pretok informacij strogo nadzorovan oziroma ga sploh ni. Tudi različni načini delitve oblasti (predsedniški, parlamentarni sistem) določajo način vladnega komuniciranja.

- Medtem ko javnost podpira oglaševanje in publiciteto zasebnih podjetij, pa so enake komunikacijske aktivnosti vlade pogosto videne kot nepotrebne, nekorektne in celo nelegalne.

Teoretiki odnosov z javnostmi pa niso razvili posebne teorije vladnih odnosov z javnostmi, saj menijo, da morajo odnosi z javnostmi v javnem sektorju slediti enakim principom kot odnosi z javnostmi v zasebnem sektorju. Raziskovalni projekt »Odličnost v odnosih z javnostmi in komunikacijskem managementu«, ki se je začel leta 1985 in je eden prvih ter hkrati najpomembnejših primerov primerjalnega raziskovanja odnosov z javnostmi, je pokazal prav na enakost temeljnih principov vladnih in zasebnih odnosov z javnostmi (glej Grunig, Jaatinen, 1998). To pomeni, da morajo izvajalci vladnih komunikacij upoštevati profesionalne zakonitosti in etična merila odnosov z javnostmi, ki veljajo v zasebnem sektorju. Vendar pa kljub splošno veljavnim načelom odnosov z javnostmi obstajajo različne aplikacije te teorije. Razlike pri izvajanju programov odnosov z javnostmi v javnem in zasebnem sektorju nastanejo zaradi nekaterih okoliščin, znotraj katerih mora delovati strokovnjak za vladne odnose z javnostmi. Dejavniki, ki vplivajo na odnose z javnostmi v javnem sektorju, so: število in raznolikost deležnikov, politični sistem, občutni zunanji vplivi (glej Kos v Ferfila, 2002; Grunig in Jaatinen, 1998).

3.2 Definicije vladnih odnosov z javnostmi

Termin vladni odnosi z javnostmi ima dva pomena, in sicer se uporablja pri opisovanju odnosov vlade s svojimi javnostmi ali pa odnosov organizacije z vladnimi javnostmi (Serajnik Sraka, 2001: 651). Le redki strokovnjaki, in še to samo v zadnjih letih, ločujejo vladne odnose z javnostmi kot odnos vlade do svojih javnosti. Veliko več je takšnih, ki pod terminom vladni odnosi razumejo vplivanje organizacij na vlado in ostale politične akterje.

Tudi v Sloveniji se je najprej pojavila definicija, ki je vladne odnose z javnostmi označevala kot vplivanje organizacij na vlado in politične odločevalce. Upravljanje vladnih in javnih odnosov z javnostmi je vplivanje na politiko oblikovanja organizacijskega okolja. Vladni odnosi z javnostmi se delijo na opazovanje političnega okolja, predstavljanje svojih stališč do spornih vprašanj, zagovarjanje svojih ter spodbujanje nasprotnih stališč in pritisk na odločevalce (Gruban in drugi, 1997: 107).

Cutlip pa vladne odnose z javnostmi razume drugače, saj meni, da se vlada s svojim delovanjem dotakne vseh vidikov življenja posameznika in ima torej pomemben vpliv na vsakdanje življenje državljanov. *»Inherentna želja vsake demokratično izvoljene vlade je ostati na oblasti tudi v naslednjem mandatu, prav zato uspešna demokratična vlada vzdržuje odziven odnos s svojimi*

»stvarniki«, torej državljani, kar pomeni, da gradi na medsebojnem razumevanju in dvosmerni komunikaciji» (Cutlip in drugi, 2000: 488).

Cutlip, ki za odnose vlade s svojimi javnostmi dosledno uporablja termin vladni odnosi z javnostmi (ang. government public relations), opozori tudi na druga poimenovanja enakega delovanja, in sicer: javne zadeve (ang. public affairs), javno informiranje (ang. public information), javno komuniciranje (ang. public communication). Različno poimenovanje in različni delovni nazivi, ki opisujejo aktivnosti vladnih odnosov z javnostmi, otežujejo natančno določitev števila zaposlenih v javni upravi, katerih glavna zadolžitev je komuniciranje (Cutlip in drugi, 2000: 490).

V svoji diplomski nalogi bom uporabila Cutlipovo definicijo vladnih odnosov z javnostmi in s terminom označevala komunikacijske aktivnosti vlade z vsemi pomembnimi javnostmi.

3.3 Cilji vladnih odnosov z javnostmi

Glavna naloga odgovornih za vladne odnose z javnostmi je informiranje. Praktiki vladnih odnosov z javnostmi so torej zadolženi za sporočanje odločitev vlade in ministrstev, posredovanje informacij o vladnih aktivnostih in spremembah, odgovarjanje medijem in državljanom na njihova vprašanja.

Pomembna, vendar pogosto prezrta odgovornost vladnih praktikov za odnose z javnostmi je tudi motiviranje državljanov za vključevanje v vladne aktivnosti, tudi v proces odločanja o politiki. Največja ovira za učinkovito izvajanje te naloge je interne narave. Mnogi izvoljeni politični predstavniki so namreč nenaklonjeni temu, da bi njihove skrbno pripravljene načrte spreminjali državljani s svojimi interesi in pogledi (Cutlip in drugi, 2000: 494).

Najpomembnejši cilji vladnih odnosov z javnostmi po **Cutlipu** (Cutlip in drugi, 2000: 491):

- *državljanе informirati o aktivnostih vladnih institucij;*
- *zagotavljati aktivno sodelovanje v vladnih programih in razumevanje zakonodajnih programov;*
- *zagotavljati podporo državljanov za uveljavitev politike in programov.*

Marta Kos (Kos v Ferfila, 2002: 337-338), pa je osnovne cilje vladnih odnosov z javnostmi opredelila kot:

- *Pridobivanje javne podpore in oblikovanje javnega mnenja: vlada komunicira z namenom potrditve obstoječih ali novih politik. Pri tem gre za širše komunikacijske strategije, ki se izvajajo v daljšem časovnem obdobju.*

- *Zagotovitev informacijskega servisa: vsakodnevni stiki odgovornih za odnose z javnostmi z mediji in državljani. Njihovo delovanje je aktivno in reaktivno.*
- *Skrb za razvoj in ohranitev ugleda vlade in njenih institucij: obveščanje državljanov o poslanstvu in nalogah institucije. Kratkoročne in dolgoročne komunikacijske aktivnosti, usmerjene v zagotavljanje pozitivnega imidža države.*
- *Skrb za povratno zvezo z državljani: zagotavlja, da se politiki s svojimi odločitvami ne oddaljijo preveč od državljanov. Pri tem ne gre le za izvajanje javnomnenjskih raziskav, ampak tudi za različne aktivnosti strokovnjakov za odnose z javnostmi, ki svojim nadrejenim poročajo o razpoloženju državljanov.*

3.3.1 Ovire za doseganje ciljev vladnih odnosov z javnostmi

Delo praktikov vladnih odnosov z javnostmi je posredovanje med izvoljenimi predstavniki države in državljani. Vendar izgradnjo in ohranjanje odnosa med vlado in državljani ovirata (vsaj) dva dejavnika: javna apatija in sovražna zakonodaja (Cutlip in drugi, 2000: 496).

Doseganje večjega dela splošne javnosti, kar je domena praktikov vladnih odnosov z javnostmi, je zelo zahtevna naloga, javna nezainteresiranost pa jo še dodatno otežuje. **Javna apatija** (ang. public apathy) je neizpodbitno dejstvo političnega življenja v vseh zahodnih demokratičnih državah, kar kaže zelo nizka udeležba na volitvah, ki z leti še dodatno upada. Razlog za apatijo javnosti naj bi bila frustracija državljanov, da v odnosu do mogočnega vladnega aparata kot posamezniki nimajo prave moči in ne morejo doseči kakršnekoli spremembe. Čeprav naj ne bi bilo tako, pa se je že velikokrat zgodilo, da je oblast povsem ignorirala mnenje ljudstva. Nedavni primer je odločno nasprotovanje britanske javnosti vojni v Iraku, ki naj bi se je Velika Britanija udeležila kot največja zaveznica Združenih držav Amerike. Kljub rezultatom javnomnenjskih raziskav, ki so kazali na nasprotovanje udeležbi v vojni, različnim množičnim demonstracijam, ki se jih je udeležilo več milijonov britanskih državljanov, in ostalim oblikam javnega izkazovanja nasprotovanja vladnim odločitvam, je britanska oblast ignorirala željo državljanov in v Irak poslala več tisoč svojih vojakov. Cutlip je poleg pomanjkanja zanimanja za politične zadeve izpostavil tudi pomanjkanje znanja: *»Poleg pomanjkanja interesa za politiko primanjkuje tudi znanja o politiki in poznavanja političnega sistema in političnih institucij. Vse to prispeva k percepciji vlade kot prostoru korupcije, nekompatibilnosti, uveljavljanje posebnih interesov in strankarske politike«* (Cutlip in drugi, 2000: 496-498).

Tako kot v ostalih organizacijskih strukturah so tudi v vladi odnosi z javnostmi legitimna upravljavska funkcija, ki pripomore k odgovornosti agencij, oddelkov in ostalih vladnih enot do državljanov. Vendar pa se praktiki vladnih odnosov z javnostmi soočajo z **večjo sovražnostjo** in

nezaupanjem kot praktiki odnosov z javnostmi v zasebnem sektorju. Cutlip (Cutlip in drugi, 2000: 499-500) trdi, da ta sovražnost izvira iz štirih temeljnih konfliktov, ki so del demokratične vlade:

- *Kontinuiran boj med mediji, ki se borijo za »človekovo pravico vedeti« in vladnimi uslužbenci, ki vztrajajo na zaupnosti določenih področij in informacij.*
- *Nepopustljiv boj za ravnotežje moči med zakonodajno in izvršno vejo oblasti, ki je prisoten na vseh ravneh.*
- *Nenehen boj za oblast med večjimi političnimi strankami.*
- *Protest industrije, institucij in ostali interesov, ko jim predlagana zakonodaja oziroma vladni predpisi ogrozijo delovanje, dobiček...*

Serajnik Sraka (Serajnik Sraka, 2001: 658) je v pri preverjanju uveljavljanja vladnih odnosov z javnostmi v praksi v Sloveniji ugotovila kar nekaj dodatnih tako vsebinskih kot sistemskih težav, ki vplivajo na (ne)učinkovitost vladnih odnosov z javnostmi:

- Kljub zakonski podlagi za organiziranost služb za odnose z javnostmi, pristojnosti in odgovornosti niso dokončno opredeljene in s tem tudi ne prenesene na praktike vladnih odnosov z javnostmi.
- Znanje, veščine in delovne izkušnje, ki naj bi bile osnova za zaposlovanje in napredovanje praktikov vladnih odnosov z javnostmi, niso opredeljeni.
- Različnost nazivov praktikov odnosov z javnostmi (svetovalec, tiskovni predstavnik, predstavnik za odnose z javnostmi, pomočnik ministra za področje odnosov z javnostmi).
- Nerazumevanje vloge komuniciranja s strani nadrejenih (izvoljeni in ostali politični akterji).
- Položaj in vloga praktika vladnih odnosov z javnostmi nista pravilno določena (zaradi odsotnosti organizacije funkcije in sistematizacije delovnega mesta, nerazumevanje vloge komuniciranja in odnosov z javnostmi).
- Pomanjkanje koordinacije aktivnosti med različnimi vladnimi oddelki.

3.4 Organiziranost vladnih odnosov z javnostmi

»Ustrezna organiziranost in pravilno vodenje odnosov z javnostmi lahko omogočita večjo povezanost vlade z javnostmi ter boljše razumevanje vladnih programov« (Serajnik Sraka, 2001: 664). Poleg tega organizacija in natančne opredelitve razmerij, pristojnosti in odgovornosti praktikov in služb za vladne odnose z javnostmi vplivajo na učinkovitost vladnih komunikacij.

Gruban, Verčič in Zavrl (glej Gruban in drugi, 1997: 23) trdijo, da je praksa pokazala, da je najboljša organiziranost funkcije odnosov z javnostmi v posamezni organizaciji tista, kjer lahko oddetek (ali posameznik), zadolžen za odnose z javnostmi, deluje samostojno in je neposredno

odgovoren najvišjemu vodstvu. V tem primeru lahko odnosi z javnostmi pomembno prispevajo pri doseganju zastavljenih organizacijskih ciljev in k učinkovitosti organizacije. Samostojnost oddelka ali praksa odnosov z javnostmi zagotavlja, da so komunikacijske aktivnosti izpeljane glede na profesionalna načela odnosov z javnostmi in se ne podrejajo posebnim interesom, ampak delujejo v korist vseh vpletenih. Neposredna podrejenost in s tem odgovornost najvišjemu vodstvu pa zagotavlja, da praksa odnosov z javnostmi vse informacije dobi hitro in neposredno od vodstva in da je udeležen pri oblikovanju rešitev ter sprejemanju odločitev, ki jih potem predstavi drugim ciljnim javnostim.

Tako kot na organizacijsko strukturo organizacij tudi na strukturo in organiziranost vladnih odnosov z javnostmi vplivajo mnogi zunanji in notranji dejavniki. Idealni model vladnih odnosov z javnostmi, ki bi ga lahko aplicirali v vseh situacijah, ne obstaja. Funkcijo vladnih odnosov z javnostmi je treba organizirati glede na dejavnike kot so: politični sistem, delitev oblasti, velikost vlade in državnega aparata, ciljne domače in tuje javnosti itd.

Pri določanju strukture vladnih odnosov z javnostmi je treba upoštevati osnovne cilje, ki naj bi jih vladni odnosi z javnostmi skušali doseči tudi s pomočjo pravilne organiziranosti. Ti cilji so (glej Serajnik Sraka, 2001, 664-665):

- *odgovornejša obravnava vloge informiranja in komuniciranja s strani odločevalcev (vlada, ministri);*
- *določitev in upoštevanje enotnih strokovnih standardov;*
- *izboljšanje koordinacije znotraj resorjev, z namenom, da bodo vsi znotraj resorja sodelovali pri oblikovanju odnosov z javnostmi;*
- *izboljšanje koordinacije med službami za odnose z javnostmi posameznih ministrstev, vlade;*
- *vzpostavitev sistema, ki bo zagotavljal neposredno obveščanje javnosti (domače in tujih).*

Pri zasledovanju teh ciljev je mogoče vzpostaviti mnoge različne oblike strukture vladnih odnosov z javnostmi, ki bodo, v primeru da bodo prilagojene posebnim pogojem določene države, lahko enako učinkovite.

3.4.1 Organiziranost vladnih odnosov z javnostmi v nekaterih državah

Organiziranost vladnih odnosov z javnostmi je tako glede na cilje, ki jih želi vlada doseči, v različnih državah zelo različna.

Nizozemska ima Službo vlade za informiranje, ki je centralna služba za informiranje javnosti in medijev in jo vodi direktor, ki je tudi predsednik Sveta za informiranje, katerega člani so vsi tiskovni predstavniki ministrstev. V vseh ministrstvih so organizirane službe za odnose z mediji in drugimi javnostmi, ki jih vodijo direktorji, ki so hkrati tiskovni predstavniki ministrstva. Služba za informiranje samostojno objavlja sporočila za javnosti, ki pa jih predhodno uskladi z ostalimi službami za vladne odnose z javnostmi, ministrstvi in vlado. Zaposleni v službah za informiranje so predstavniki za odnose z javnostmi, ki morajo izpolnjevati zahteve glede izobrazbe in veščin na področju komuniciranja. Vsi zaposleni, tako direktor kot osebje, zaprisežejo kot državni uradniki, kar pomeni, da ni nihče imenovan na podlagi politične pripadnosti (glej Serajnik Sraka, 2001: 660-661).

Nemška vlada ima zvezni urad za informiranje, ki ga vodi državni sekretar, ki je tudi tiskovni predstavnik premiera. Zvezna in deželna ministrstva imajo svoje službe za informiranje, ki jih vodijo direktorji, ki so hkrati tudi tiskovni predstavniki ministra. Kljub temu, da so direktorji služb za informiranje državni uradniki, pa morajo ob zamenjavi vlade odstopiti (glej Serajnik, Sraka, 2001: 661-662).

Vlada **Združenih držav Amerike** izvaja eno izmed največjih »operacij« odnosov z javnostmi na svetu. Ocene o številu vladnih komunikatorjev na lokalni, regionalni in državni ravni, se gibljejo okrog številke 40.000 (Cutlip in drugi, 2000: 490). Vladni odnosi z javnostmi so del vsakega vladnega resorja. Praktiki vladnih odnosov z javnostmi so neposredno odgovorni vodji posameznega resorja, katerega naziv je državni sekretar, običajno je politično nastavljen in odgovoren za več različnih funkcij, med katerimi je tudi vzpostavitev politike odnosov z javnostmi za resor in njeno implementacijo. Praktiki vladnih odnosov z javnostmi znotraj resorja oziroma oddelka so razdeljeni na tiste, ki skrbijo za splošno javnost, in tiste, ki skrbijo za komunikacijo s Kongresom (Baker, 1997: 458).

Slovenski predlog organiziranosti vladnih odnosov, ki so ga pripravili slovenski praktiki vladnih odnosov z javnostmi (Serajnik Sraka, 2001: 664) pa vsebuje naslednja priporočila:

- *Urad vlade za informiranje vodi in koordinira vladne odnose z javnostmi;*
- *direktor urada, ki je tudi tiskovni predstavnik vlade, je neposredno odgovoren generalnemu sekretarju vlade;*
- *službe za odnose z javnostmi, ki jih sestavljata oddelek za odnose z mediji in oddelek za odnose z javnostmi, so oblikovane na vseh ministrstvih in skrbijo za informiranje javnosti;*
- *vodje služb za odnose z javnostmi posameznega ministrstva, ki so neposredno odgovorni ministru, so tudi tiskovni predstavniki tega ministrstva;*

- *službe za odnose z javnostmi sestavljata oddelek za odnose z mediji in oddelek za odnose z drugimi javnostmi;*
- *ustanovitev Sveta tiskovnih predstavnikov, katerega člani so vsi tiskovni predstavniki vlade, vodja pa je tiskovni predstavnik vlade.*

3.5 Vloga, pristojnosti, odgovornosti in znanja praksa vladnih odnosov z javnostmi

Poleg različne organiziranosti se razlikujejo tudi vloge, pristojnosti, odgovornosti in nazivi praktikov vladnih odnosov z javnostmi v posameznih državah.

Baker (Baker, 1997: 460) pravi, da je v ZDA vodja oddelka odnosov z javnostmi neposredno odgovoren ministru in njegove naloge opisuje kot: svetovanje ministru, je uradni govorec ministrstva; koordinira politiko odnosov z javnostmi znotraj ministrstva in po potrebi tudi med ministrstvi; posreduje informacije posebnega pomena; nadzoruje koordinacijo odnosov z drugimi javnostmi. Baker tudi meni, da je vodja oddelka za odnose z javnostmi lahko politično imenovana oseba ali pa poklicni uslužbenec in med obema ne vidi nikakršne razlike.

Verčič trdi, da pomanjkanje jasne določitve kriterijev (politični ali strokovni) delovanja praktikov vladnih odnosov z javnostmi, vodi v »opravljanje dveh nezdružljivih poslov: promoviranje politikov ter politik in upravljanje odnosov z javnostmi za svoja ministrstva« (Verčič v Serajnik Sraka, 2001: 672) in zamegljuje mejo med političnim in profesionalnim delovanjem.

Slovenski predlog vladnih odnosov z javnostmi predvideva, da so tako direktor Urada za informiranje kot tudi vodje služb za odnose z javnostmi posameznih ministrstev **strokovne, nepolitično imenovane osebe** (glej Serajnik Sraka, 2001).

Za učinkovito izvajanje vladnih odnosov z javnostmi je **ključna tudi obveščenost in vpletenost** vodij služb za odnose z javnostmi v vsakdanje dogajanje na ministrstvih oziroma vladi. Tako naj bi direktor Urada za informiranje bil obveščen o vseh dnevnih aktivnostih vlade in seznanjen s pripravo vseh vladnih gradiv, udeleževati se mora kolegija predsednika vlade in vladnih sej. Ta vpletenost v dogajanje direktorju Urada omogoča dajanje uradnih izjav medijem in ostalim javnostim. Prav tako mora biti vodja službe za odnose z javnostmi na posameznem ministrstvu obveščen o dogajanju na ministrstvu ter vladi, še posebno v delu, ki pokriva problematiko ministrstva.

Nekatere **naloge** praktikov vladnih odnosov z javnostmi pa so: svetovanje; komuniciranje z javnostmi, oblikovanje komunikacijskih strategij; načrtovanje in izvajanje tehnik odnosov z

javnostmi; merjenje in analiziranje rezultatov dela odnosov z javnostmi (Serajnik Sraka, 2001: 668).

Slovenski predlog modela organiziranosti vladnih odnosov z javnostmi predvideva tudi posebno mesto **svetovalca predsednika vlade**, ki je zadolžen za pripravo, organizacijo in izvedbo komunikacijskih aktivnosti predsednika vlade, ki jih mora (vsaj v primeru večjih projektov) uskladiti z Uradom za informiranje. Svetovalec je uvrščen v Urad predsednika vlade in je neposredno odgovoren premieru (Serajnik Sraka, 2001: 669).

Slovenski strokovnjaki vladnih odnosov z javnostmi so opredelili naslednja **znanja in veščine**, ki jih mora izpolnjevati vsak, ki bi rad postal praktik vladnih odnosov z javnostmi so (glej Serajnik Sraka, 2001):

- formalna izobrazba: visokošolska izobrazba humanistične usmeritve, dodatno izobraževanje s področja odnosov z javnostmi in druga dopolnilna znanja;
- izkušnje: izkušnje na izvedbeni ravni in poznavanje političnega, poslovnega in socialnega okolja;
- jezikovne sposobnosti: pisno in ustno obvladovanje uradnega jezika, poznavanje terminologije, sposobnost prilagajanja sporočil različnim javnostim, obvladovanje tujega jezika in sposobnost javnega nastopanja;
- etika: poznavanje in delovanje skladno z zakoni in predpisi, upoštevanje slovenskega in poznavanje mednarodnih etičnih kodeksov s področja odnosov z javnostmi in komuniciranja;
- priporočljive osebnostne lastnosti: samoiniciativnost, privrženost, sposobnost hitre in objektivne presoje, sposobnost obvladovanja stresnih situacij.

3.6 Profesionalnost vladnih odnosov z javnostmi

Ker v svoji nalogi upoštevam Cutlipovo definicijo vladnih odnosov z javnostmi, s katero vladne odnose z javnostmi uvršča na področje odnosov z javnostmi, potem veljajo za vladne odnose z javnostmi enaka profesionalna in etična načela kot za odnose z javnostmi v zasebnem sektorju, ki jih bom predstavila v naslednjih podpoglavjih.

3.6.1 Odnosi z javnostmi kot poklic ali profesija

Grunig in Hunt sta kot glavi karakteristiki vsake profesije izpostavila identificirano telo znanja ter etični kodeks (Grunig, Hunt, 1984: 62). Ostali kriteriji pa so še: vrednote, različna profesionalna združenja in organizacije, formalno izobraževanje.

Delovne aktivnosti posameznikov delimo na profesije in poklice. Ker status profesije omogoča določenemu področju delovanja višjo prepoznavnost in višji ugled pri širši javnosti, si vsi poklici prizadevajo za pridobitev tega statusa. Pomembna razlika med poklicnim in strokovnim opravljanjem dela je tudi pomembnost lastnih interesov in interesov družbe. Profesionalec bo, če opravlja delo profesionalno in vestno, postavil družbene interese pred ali pa vsaj ob bok lastnim željam in potrebam. Tradicionalno naj bi obstajale samo tri profesije, in sicer: pravo, medicina in duhovščina. V zadnjem stoletju so bile tradicionalnim dodane nove profesije kot so arhitektura, farmacija, izobraževanje in druge.

Kam torej sodijo odnosi z javnostmi? Že od začetkov dejavnosti si praktiki odnosov z javnostmi prizadevajo, da bi področje pridobilo status profesije. Začetnika dejavnosti Ivy Lee in Edvard Bernays sta že na prelomu dvajsetega stoletja trdila, da mora področje odnosov z javnostmi postati profesija, saj bodo praktiki, ki bodo morali dosegati profesionalne standarde, imeli več samospoštovanja in spoštovanja do poklica, ki ga opravljajo. Poleg tega pa bo status profesije prinesel večjo prepoznavnost, boljše razumevanje in s tem tudi večji ugled pri širši javnosti (Grunig, Hunt, 1984: 63).

3.6.2 Značilnosti odnosov z javnostmi kot profesije

Cutlip meni, da se mora vsaka diskusija o profesionalnem statusu začeti z etiko oziroma še več, saj trdi, da je etični kodeks tisti, ki ločuje profesije od ostalih veščinskih poklicev (Cutlip in drugi, 2000: 143). Poleg etičnega temelja, ki je za profesijo nujen, so dodatni kazalniki profesije še (Cutlip in drugi, 2000: 149): specializirano izobraževanje, priznanje skupnosti, avtonomija pri delovanju in sprejetje osebne odgovornosti praktikov.

Grunig in Hunt (1984: 66) opredeljujeta pet značilnosti profesije:

1. **profesionalne vrednote** – *lastni interes je manj pomemben kot služenje širši družbi, hkrati pa mora biti zagotovljena avtonomnost dela.* Grunig je v svoji raziskavi ugotovil, da praktik odnosov z javnostmi ceni in upošteva tako profesionalne vrednote (želja po uporabi specializiranih veščin in znanja; želja po samostojnosti; skrb za služenje družbi; priznanje s strani ostalih praktikov odnosov z javnostmi) kot tudi karieristične vrednote (zaslužek, varnost, status in priznanje s strani nadrejenih). Za dosego profesionalnosti odnosov z javnosti bi bilo torej potrebno karieristične vrednote nadgraditi s profesionalnimi (Grunig in Hunt; 1984: 69).
2. **članstvo v strokovnih združenjih** – *omogoča stike z ostalimi strokovnjaki s področja in zagotavlja spoštovanje vrednot profesije, ki jih je združenje postavilo.* Grunig izpostavi nekatera združenja, ki igrajo ključno vlogo pri izobraževanju članov,

akreditirajo člane, podpirajo raziskave, izdajajo strokovne revije in določajo etične kodekse, in sicer Public relations Society of America (PRSA), International Association of Business Communicators (IABC) (Grunig, Hunt, 1984: 70) in se zavzema za večjo vključenost posameznih praktikov v tovrstnih združenjih.

3. ***vdanost profesionalnim normam – upoštevanje etičnih kodeksov.*** Grunig predlaga dva temelja etike odnosov z javnostmi. Kot prvo izpostavi, da ima etični praktik željo biti etičen in vedno skuša biti pošten ter zaupanja vreden; in drugo je, da etični praktik s svojimi dejanji nima namena škoditi drugim (Grunig, Hunt, 1984: 72).
4. ***znanje – teoretični temelj profesije.*** Največji problem, ki je dolgo pestil področje odnosov z javnostmi, je bilo pomanjkanje teoretičnega znanja. Odnosi z javnostmi so temeljili na osebnih izkušnjah in na analizah primerov, praktiki pa so se pri reševanju komunikacijskih problemov zanašali na svojo lastno presojo. Teorija odnosov z javnostmi se pospešeno razvija šele v zadnjih dveh desetletjih.
5. ***spretnosti in veščine – znanje, ki se ga pridobi med formalnim šolanjem.*** S predavanji na področju odnosov z javnostmi je leta 1923 začel Edward Bernays. Odnosi z javnostmi so se kot samostojni univerzitetni programi razvili iz novinarskih programov. Med teoretiki in praktiki odnosov z javnostmi obstaja konsenz, da mora program študija odnosov z javnostmi vključevati (Grunig, Hunt, 1984: 78-79): spoznavanje širokega spektra družbenih ved kot npr. politike, ekonomije, sociologije, psihologije; spoznavanje komunikacijskih veščin kot so pisanje, urejanje, oblikovanje; izobraževanje na področju upravljanja; spoznavanje različnih organizacijskih sistemov in organizacijskih kultur; praktične izkušnje. Samo polovica vsebin celotnega programa naj bi bila s področja odnosov z javnostmi, te pa naj bi vsebovale (Cutlip in drugi, 2000: 150-151): principe, prakso in teorijo odnosov z javnostmi; tehnike odnosov z javnostmi; raziskovanje odnosov z javnostmi in njegov pomen za načrtovanje in evaluacijo; strateško načrtovanje odnosov z javnostmi in njegovo implementacijo; praktične izkušnje.

3.6.3 Profesionalni (vladni) odnosi z javnostmi – dejstvo ali fikcija

Grunig je leta 1984 menil, da ima področje z javnostmi »vso potrebno infrastrukturo, da postane profesija« in dodal, da ta infrastruktura še ni povsem izkoriščena. Odgovornost za profesionalizacijo odnosov z javnostmi je predal praktikom, ki se morajo odločiti, ali bodo delovali v skladu s profesionalnimi normami. Šele, ko bo večina praktikov delovala profesionalno, bodo odnosi z javnostmi profesija (Grunig, Hunt, 1984: 82). Cutlip pa je dobrih 15 let po tem zapisal, da

kljub velikemu napredku v 90-ih letih 20. stoletja, javnost še vedno ne priznava odnosov z javnostmi kot profesije. Področju manjka standardizirano izobraževanje, obvezen certifikat, ki bi ga morali pridobiti vsi praktiki, vdanost delovanju, ki je v javnem interesu, javno priznanje družbene koristnosti in učinkovita samoregulacija (Cutlip in drugi, 2000: 173). Očitno praktiki odnosov z javnostmi še niso izkoristili vzpostavljene infrastrukture in se mnogi niso odločili za upoštevanje predpisanih profesionalnih norm in s tem odnosom z javnostmi onemogočili, da bi jih splošna javnost priznavala kot profesijo.

Še večji problem nastane pri (ne)profesionalnosti vladnih odnosih z javnostmi, predvsem zato, ker (še) ne obstaja teorija vladnih odnosov z javnostmi, ki bi določala načela profesionalnosti in etičnosti. Trenutno še ni konsenza, kaj termin vladni odnosi z javnostmi sploh pomeni – ali gre za odnose vlade s svojimi javnostmi, ali so to aktivnosti, ki jih načrtujejo in izvajajo podjetja v odnosu do vlade. Tudi če sprejmemo definicijo, da so vladni odnosi z javnostmi odnosi vlade do svojih javnosti, se pojavijo dileme kot: so to odnosi, ki jih izvajajo politiki, javni uslužbenci ali najete zunanje strokovne agencije; je to strokovna ali politična domena; komu služijo – splošni javnosti ali trenutni oblasti; katera pravila in načela veljajo za vladno komuniciranje – načela političnega komuniciranja, ki lahko pomeni vsako komuniciranje, ali načela profesionalnih odnosov z javnostmi; kakšno vlogo in moč ima komunikator v političnem procesu – je posredovalec mnenja splošne javnosti in zastopa želje splošne javnosti, ali zastopa mnenja trenutne oblasti, s katerimi želi javnost prepričati.

V svoji nalogi bom uporabila definicijo, da so vladni odnosi z javnostmi del odnosov z javnostmi, za katere veljajo enaka profesionalna načela kot za odnose z javnostmi v zasebnem sektorju. Vladni komunikator je torej dolžan: govoriti resnico in biti etičen, delovati tako, da ohranja zaupanje vseh vpletenih javnosti, služiti širši družbi, ne le trenutno nadrejenim, se neprestano izobraževati, biti član strokovnega združenja in izpolnjevati standarde, ki jih strokovno združenje določi. Vladni komunikatorji razvijajo in oblikujejo večino dialoga, ki je potreben, da demokracija sploh deluje (Cutlip in drugi, 2000: 495), zato je toliko bolj pomembno, da upoštevajo profesionalne in etične standarde, ki splošni javnosti zagotavljajo, da »njihov sogovornik« ne laže, ne prikriva in nima nobenih skritih namenov.

3.7 Etika vladnih odnosov z javnostmi

Pravilno in nepravilno delovanje, delovanje s pozitivnimi ali negativnimi posledicami, odkrit ali zakrit namen določenega delovanja so le nekatere vprašanja, s katerimi se ukvarja etika, disciplina, ki delovanje posameznika ocenjuje kot dobro ali slabo. Etična so vsa delovanja, ki so dobra ali imajo pozitivne posledice, vsi vpleteni pa poznajo namen oziroma cilj določenega delovanja. Neetično delovanje pa je ravno obratno.

Z etiko in etičnimi vprašanji se je v zgodovini ukvarjalo mnogo mislecev, ki so skušali dognati človeško delovanje. Ob tem so nastale mnoge teorije, ki jih lahko danes razdelimo na dve veliki področji, in sicer:

1. utilitaristično – delovanje sodimo po njegovih posledicah. Če so posledice pozitivne, potem je delovanje etično. Hkrati utilitarističen pristop zahteva največje možne pozitivne posledice za vse vpletene. Največji problem utilitarističnega pristopa je, da je relativen, kajti pogosto imajo dejanja tako pozitivne kot negativne posledice.
2. deontološko - poudarja formalne, univerzalne principe pravilnega delovanja. Končni cilj je manj pomemben in ne opravičuje sredstev.

3.7.1 Profesionalna etika

Mnogi poklici in profesije se morajo spopadati z upadom javnega zaupanja, ki je največkrat posledica neprimernega, neetičnega delovanja enega ali več pripadnikov profesije. Tako upade zaupanje v zdravstveni sistem ali sodstvo, če se pojavi informacija o podkupovanju zdravnikov in sodnikov.

Odnosi z javnostmi pa se spopadajo s problemom kredibilnosti in slabega imena od samega začetka, ko so praktiki odnosov z javnostmi za doseg cilja uporabljali tehnike zavajanja in prikrivanja resnice. Tako teoretiki kot praktiki odnosov z javnostmi si že dolgo prizadevajo otresti slabega imena in popraviti ugled. Predvsem z uvajanjem etičnih kodeksov in upoštevanjem le-teh ter dejanskemu in ne zgolj načelnemu izogibanju uporabe zavajajočih tehnik in laganja. Preverjanje in ocenjevanje prakse odnosov z javnostmi je v veliki meri naloga širše družbe. Mediji so tudi v tem primeru tisti, ki bi morali opravljati vlogo »psa čuvaja«, še posebno zato, ker so nenehno v kontaktu s praktiki odnosov z javnostmi. Veliko število medijev in pluralnost le-teh pa naj bi bilo zagotovilo za dobro opravljeno nalogo čuvanja javnih interesov. Kljub temu se je do danes ohranila praksa uporabe dezinformacij in prikrivanja dejstev, saj je resnica velikokrat velika ovira pri doseganju cilja podjetja ali države. Mediji, katerih lastništvo je vedno bolj skoncentrirano, pa se bolj kot s čuvanjem interesov javnosti ukvarjajo z lastnimi poslovnimi rezultati.

Kakšen je idealen model etičnih odnosov z javnostmi, h kateremu naj bi stremeli vsi praktiki in izvajanje katerega bi rezultiralo v javnem zaupanju? »*Pravilno delovanje je tisto, ki je skladno z moralnimi vrednotami, ki so v družbi oziroma kulturi splošno sprejete kot norme*« (Cutlip in drugi, 2000: 144). Temeljni princip profesionalne etike narekuje, da mora biti delovanje posameznika oblikovano tako, da ustvarja najboljši rezultat za stranko in za družbo kot celoto, in ni namenjeno ustvarjanju večje moči praktika odnosov z javnostmi ali organizacije (Cutlip in drugi, 2000: 145).

3.7.2 Zaupanje kot ločnica med poklicem in profesijo

Cutlip trdi, da je odnos med posameznikom in profesionalcem odnos popolnega zaupanja in odvisnosti (Cutlip in drugi, 2000: 145). **Brezpogojno zaupanje** je tisto, ki razlikuje odnos posameznika do profesionalca od ostalih odnosov, ki jih ima posameznik s praktiki drugih poklicev, ki ponujajo določene storitve. Zaupljivost odnosa pomeni, da je posameznik primoran profesionalcu zaupati ne samo svoje imetje, ampak pogosto tudi svoje življenje. Gre za veliko odvisnost, ki profesionalcu narekuje, da mora delovati v korist stranke. Prav slednje pa je tisto, ki ločuje profesionalce od ostalih poklicnih praktikov, ki niso dolžni skrbeti za interes stranke oziroma lahko svoje interese postavijo pred strankine. Če profesionallec prekrši zaupanje svoje stranke in na kakršenkoli način izrabi strankine zaupne informacije, ne ogrozi le stranke in njenega imetja, temveč tudi celotno profesijo, katere praktik je. In prav zaradi zagotavljanja pravilnega delovanja vseh profesionalcev mnoge profesije sprejmejo različne etične kodekse in pravila delovanja, ki omogočajo kaznovanje neetičnih in neprofesionalnih praktikov.

Profesija kot celota in posamezni praktiki pa morajo izpolniti tudi pričakovanja in moralne obveznosti, ki jih imajo do družbe kot celote (Cutlip in drugi, 2000: 146). Družbena odgovornost se kaže v pravilnem delovanju, ki nima negativnih posledic za družbo, v vzpostavitvi profesionalnih institucij, ki delujejo kot čuvaji družbenega interesa in v odgovornosti za izboljševanje lastne prakse in profesionalnega delovanja. Grunig in Hunt trdita, da je družbena odgovornost temelj odnosov z javnostmi, in nadaljujeta: *»Če odgovornost organizacije do javnosti ni zahtevana, potem organizacija ne potrebuje odnosov z javnostmi.«* (Grunig, Hunt, 1984: 52).

Odnose z javnostmi se zaradi velikega vpliva, ki ga imajo na širšo družbo, sodi in ocenjuje prav glede na posledice tega vpliva. Cutlip meni, da se družbena korist odnosov z javnostmi kaže, ko odnosi z javnostmi promovirajo svobodno tekmovanje med idejami, posamezniki in institucijami; odkrivajo vire in cilje določenega delovanja; določajo visoke standarde delovanja in zaključijo, da *»etična profesionalna praksa postavlja javno korist in družbeno odgovornost pred osebne interese profesionalca«* (Cutlip in drugi, 2000: 146).

Grunig trdi, da je kakovost odnosov odvisna od modela odnosov z javnostmi, ki je v uporabi. Kot najbolj etičen in s tem tudi družbeno odgovoren se izkaže model dvosmernih simetričnih odnosov, ki temelji na pogajanju in kompromisu. Odnosi z javnostmi morajo torej temeljiti na pogledu, ki vključuje etiko v sam proces delovanja, in ne pogledu, ki ocenjuje zgolj posledice delovanja odnosov z javnostmi (Grunig in White v Grunig, 1992: 57).

3.8 Odličnost vladnih odnosov z javnostmi

Grunig in Jaatinen (glej Grunig, Jaatinen, 1998) sta za doseganje odličnosti vladnih komunikacij predlagala upoštevanje načel družbenega korporativizma (ang. societal corporativism), ki je zmes dveh političnih paradig, pluralizma in korporativizma.

Pluralisti vidijo odnos med vlado in državljani kot tekmovalni, množica različnih skupin pa tekmuje za en sam cilj – vladni denar. Struktura moči je zelo razpršena, kar spodbuja velike pritiske različnih skupin, vendar pa vse poteka precej transparentno. Grunig in Jaatinenova trdita, da v pluralističnem sistemu ni potrebe po strateških vladnih komunikacijah. Različne interesne skupine se morajo boriti za pridobitev legitimnosti za prezentiranje določene teme, ki jim omogoča dostop do vlade, zato morajo delovati strateško. Vladi pa ni treba identificirati različnih ciljnih skupin, saj pričakuje, da bodo različne skupine same poiskale pot do vladnih služb (Grunig, Jaatinen, 1998: 72). Če bi vladne komunikacije temeljile zgolj na pluralističnih načelih, bi lahko vlada glede na lastno presojo privilegirano obravnavala nekatere javnosti, druge pa povsem ignorirala (Kos v Ferfila, 2002: 336).

Korporativizem temelji na sodelovanju. Monopol nad reprezentacijo interesov imajo velike in ekonomsko močne organizacije, s katerimi vlada sodeluje in nad katerimi ima nadzor. Interesnim skupinam tako ni treba iskati dostopa do vlade, saj so inkorporirane v politični proces, vlada pa tudi ne potrebuje strateškega upravljanja, saj lahko interesno skupino, s katero bo sodelovala, hitro identificira. Vladne komunikacije bi, na temelju korporativističnih načel, postale orodje izključno močnih in privilegiranih (Kos v Ferfila, 2002: 337).

V družbenem korporativizmu pa se različne javnosti borijo za pozornost vlade, vlada pa si prizadeva za dominacijo nad javnostmi (glej Kos v Ferfila, 2002). Različne interesne skupine so neodvisne in nobena nima popolnega monopola nad reprezentacijo določene teme, kar lahko pod vprašaj postavi legitimnost predstavljanja. Pojavi se potreba po simetričnem usklajevanju interesov med skupinami, kar lahko poveča zaznano legitimnost akcij in reprezentativnost določene skupine. K večanju zaznane legitimnosti lahko pripomore tudi različnost znotraj skupin in organizacij. Za predstavljanje svojih interesov in ciljev pa se v družbenem korporativizmu pojavi tudi potreba po medijskih odnosih. *»Na splošno se v družbenem korporativizmu poveča pomen etičnosti in družbene odgovornosti«* (Grunig in Jaatinen, 1998: 72). V čistih oblikah pluralizma in korporativizma pa za doseganje legitimnosti ni potrebe po vključevanju v tovrstne družbeno odgovorne akcije. Vlada na drugi strani mora neprestano preverjati okolje in izvajati ostale oblike strateških odnosov z javnostmi, če želi identificirati tiste skupine, s katerimi je dolžna sodelovati in je to sodelovanje tako v interesu vlade kot tudi interesih skupin ali organizacij in širše družbe (Grunig, Jaatinen, 1998: 72).

4. POLITIČNI SISTEM IN ODNOSI Z JAVNOSTMI V VELIKI BRITANiji

V prvem delu naloge sem predstavila teoretični okvir, znotraj katerega bom v drugem delu naloge ugotavljala, kako je z uveljavljanjem teoretičnih zapovedi v praksi. Ker bi bilo nemogoče analizirati vse komunikacijske aktivnosti britanske vlade, ki jih je izvajala pred vojno v Iraku, sem izbrala primer britanskega vladnega komunikatorja in njegovo vlogo pri nastajanju enega najbolj pomembnih komunikacijskih orodij britanske vlade v času priprav vlade in hkratnega nasprotovanja javnosti glede napada na Irak. Kot sem ugotovila v prejšnjem poglavju, so vladni odnosi z javnostmi odvisni od mnogih dejavnikov, predvsem pa od političnega sistema posamezne države. Zato v tem poglavju opisujem nekatere značilnosti britanskega političnega sistema, razvoj odnosov z javnostmi in vladnih odnosov z javnostmi v Veliki Britaniji, torej dejavnike, ki so vplivali na stanje britanskih vladnih odnosov z javnostmi v času priprav na napad na Irak, predvsem pa tudi na kasnejše dogodke in korenite spremembe britanskih vladnih odnosov z javnostmi, ki so časovno sovpadali s časom napada na Irak.

4.1 Politični sistem Velike Britanije

Velika Britanija je parlamentarna demokracija s konstitucionalno monarhijo³. Vrhovni vodja države je monarh, državo pa danes dejansko vodi dvodomni parlament, saj ima kraljevska družina le načelno oblast. Posebnost Velike Britanije je, da nima ustave zapisane v enem samem dokumentu, ampak jo sestavlja preplet zakonov in praks, ki so videne kot temelj za delovanje vlade. Ustavne spremembe so mogoče s potrditvijo določenega zakona v parlamentu, saj ni nikakršne tehnične razlike med »običajnim« in ustavnim zakonom.

Britanska **monarhija** ima tisočletno tradicijo, ki je bila v zgodovini prekinjena le enkrat, in sicer v času, ko je Britaniji vladala republika. Trenutno je na oblasti kraljica Elizabeta, ki je po zakonu vodja izvršne veje oblasti, integralni del zakonodajne oblasti, vodja sodne veje oblasti, vrhovni poveljnik vojske in vrhovni guverner Cerkve. Kljub zakonskim obveznostim pa je dejanska moč današnje monarhije precej majhna, saj kraljica ni vključena v dnevne aktivnosti vlade in ostalih političnih akterjev. Kraljica je hkrati nepristranska in deluje po nasvetih svojih ministrov. Veliko simbolno moč kraljica uživa kot državni simbol Velike Britanije tako med britanskimi državljani kot tudi po svetu.

Britanski **parlament**, ki pomeni zakonodajno vejo oblasti, sestavljajo Spodnji (House of Commons) in Zgornji dom (House of Lords) parlamenta ter kraljica v njeni konstitucionalni vlogi. Središčno vlogo v parlamentu ima Spodnji dom, vendar pa mora določen zakon za sprejetje skozi oba doma parlamenta. Poslanci Spodnjega doma parlamenta so izvoljeni na splošnih volitvah, »članstvo« v Zgornjem domu parlamenta pa je bilo tradicionalno dedno, imenovano tudi aristokratska zbornica. Posledica reforme Zgornjega doma parlamenta je, da ga danes, poleg

³ http://www.direct.gov.uk/DI1/Directories/AToZOfCentralGovernment/fs/en?CONTENT_ID=10013528&chk=8b2gQw

dednih naslednikov, sestavljajo tudi predstavniki Cerkve in ostali imenovani člani (ki pa svojega mesta v zbornici ne morejo dati svojim naslednikom). Glavna naloga Zgornjega doma je preverjanje zakonov, ki jih oblikuje Spodnji dom, ter možnost vložitve veta, ki odloži sprejemanje določenega zakona.

Za **izvršno oblast** se v Veliki Britaniji na periodičnih volitvah potegujejo različne politične stranke, vendar pa glavni boj za oblast poteka med dvema največjima, in sicer med konservativci in laburisti. Zmagovalna stranka oziroma stranka, ki ima večino v Spodnjem domu, oblikuje vlado. Kraljica imenuje premiera, ki nato določi svoje ministre. **Vlado** (ang. Cabinet) sestavlja približno dvajset ministrov, ki oblikujejo vladno politiko. Ko je ta dokončno oblikovana, se od ministrov pričakuje, da jo bodo podprli in delovali v skladu z dogovorjenim, v nasprotnem primeru pa se pričakuje, da minister odstopi. Za sprejeto vladno politiko so ministri kolektivno odgovorni, individualno pa prevzemajo odgovornost za delo svojih resorjev. Glavna naloga **predsednika vlade** je izvajanje izvršne veje oblasti, ki je načelno naloga monarha. Premier je za svoje delo in odločitve odgovoren neposredno parlamentu. V primeru, ko premier izgubi podporo parlamenta, je moralno obvezan k odstopu. V zadnjem desetletju se je odnos med premierom in parlamentom precej spremenil, saj je trenutni britanski premier Tony Blair, ki je na tem mestu že od leta 1997, zgodovinski vrstni red pretoka informacij, ki so potovale od premiera do parlamenta in nato do splošne javnosti, obrnil. Danes je večja pozornost namenjena medijem, ki informacije dobijo prvi. Ta način podajanja informacij je začrtal Sir Mountfield, ko je leta 1997 napisal »priročnik za vladne informatorje«, v katerem je zapisano, da morajo vladni informatorji »*zgrabiti agendo*« in »*zasledovati informacije o vladnih iniciativah*«. ⁴ To navodilo je narekovalo proces, ki je v nasprotju z ustavnim pravilom, da morajo biti nove politike in pomembni dokumenti, ki prikazujejo uradno politiko Velike Britanije, najprej predstavljeni britanskemu parlamentu, šele nato splošni javnosti. Glavna naloga **vladnih resorjev in ostalih vladnih agencij** ⁵ je implementacija vladne politike in svetovanje ministrom. Večino resorjev vodijo ministri, obstajajo pa tudi neresorna javna telesa, ki delujejo neodvisno od ministrov, vendar za svoja dejanja odgovarjajo prav njim. V resorjih delujejo politično nevtralni javni uslužbenci, ki so financirani iz državnega proračuna. Vladne agencije so bile ustanovljene za bolj učinkovito podajanje vladnih servisov državljanom znotraj omejenih finančnih virov. Vladne agencije o svojem delu neposredno poročajo ministrom, za dnevne aktivnosti posamezne vladne agencije pa je neposredno odgovoren izvršni vodja agencije.

V primeru zamenjave vlade lahko pride do večjih organizacijskih in funkcionalnih sprememb v vladnih resorjih, kar pa se ne zgodi pogosto, saj so v resorjih praviloma zaposleni javni uslužbenci, ki morajo delovati nepristransko in politično nevtralno.

⁴ <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/gcreview/evidence/nicholasjones.doc>

⁵ <http://www.direct.gov.uk>

4.1.4 Javna uprava (nevoljeni predstavniki vlade)

4.1.4.1 Javna uprava

Ustavni in praktični nalogi javne uprave (ang. Civil service)⁶ v Veliki Britaniji sta: pomoč vladi pri izvajanju sprejetih odločitev ter politik in upravljanje z javnimi servisi, za katere je odgovorna. Pri tem morajo javni uslužbenci delovati z **integriteto, poštenostjo, nepristranskostjo in objektivnostjo**.

Javni uslužbenci so v službi Krone, zato dolgujejo svojo lojalnost vladi (oziroma širši administraciji), ki ji služijo. Njihova prva in najpomembnejša naloga je pomoč ministru in oddelku, v katerem delujejo. Vendar pa zamenjava ministra ne pomeni tudi menjave uslužbencev znotraj resorja. Javni uslužbenci morajo delovati tako, da obdržijo zaupanje vseh vlad in da ob zamenjavi vlade vzpostavijo enak zaupanja vreden odnos. Slediti morajo omejitvam glede svoje politične aktivnosti.

Kodeks javne uprave⁷, ki je stopil v veljavo leta 1996, določa konstitucionalni okvir, znotraj katerega morajo delovati vsi javni uslužbenci, ter vrednote, ki jih morajo javni uslužbenci spoštovati.

Javni uslužbenci morajo državni administraciji služiti v skladu z naslednjimi **določili**:

- državni uslužbenci so odgovorni ministrom;
- njihova dolžnost je izvajati javne funkcije razumno in v skladu z zakonom;
- spoštovanje zakona, tudi mednarodnega in vseh pogodbenih obveznosti;
- priznavanje etičnih standardov posameznih poklicev.

Nekatere **naloge** javnih uslužbencev:

- pomoč vladi pri formuliranju politik;
- svetovanje ministrom;
- odločanje in vodenje javnih služb, za katere so odgovorni;
- neposredno delo z ljudmi (vodenje zavodov za zaposlovanje, izdajanje vozniških, gradbenih in drugih dovoljenj, skrb za socialna in pokojninska izplačila ...).

Odločitve o **zaposlovanju in napredovanju javnih uslužbencev** so od vlade povsem neodvisne in temeljijo na dveh osnovnih pravilih:

- zaposlitev ali napredovanje posameznika je odvisno od posameznikove delovne sposobnosti in izobrazbe;
- vsi imajo enake možnosti, da postanejo javni uslužbenci.

⁶ <http://www.civilservice.gov.uk>

⁷ http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/civil_service_code.asp

V poročilu o standardih v javnem življenju⁸ (ang. Committee on Standards in Public life – Ninth report) so preiskovalci zapisali, da so mnoge priče poudarile pomen reform, ki jih trenutna državna administracija Tonyja Blaira postopoma izvaja že od nastopa funkcije, z namenom izboljšanja izvajanja javnih služb. Pomislek mnogih je, da bo skupen učinek vseh teh reform spodkopal osnovne vrednote državne uprave, in sicer njene zmožnosti celovitega delovanja, odgovornosti in nepristranskosti ter izbiro pri zaposlovanju, ki temelji na znanju in delovnih izkušnjah.

4.1.4.1.1 Javni uslužbenci in komunikacija⁹

Osrednja značilnost vladnih komunikacij je **politična nevtralnost**, ki jo morajo spoštovati vsi javni uslužbenci, ki delujejo kot komunikatorji, pa tudi ostali državni uslužbenci. Večina vladnih komunikatorjev deluje v specializiranih oddelkih znotraj vladnih resorjev in agencij. Njihove naloge so: svetovanje, koordinacija, strateško načrtovanje in izvajanje celovite komunikacijske aktivnosti (odnosi z mediji, trženje, interna komunikacija, e-komunikacija, menedžment deležnikov) za svoj resor.

Za odnose z mediji skrbi tiskovni urad (ang. press office). Naloge tiskovnih predstavnikov so: oblikovanje načrtov za izvajanje odnosov z mediji, odgovarjanje medijem, priprava sporočil za medije in drugih javnih objav, organizacija brifingov in novinarskih konferenc, organizacija in komunikacijska podpora ministrovih obiskov. Tiskovni urad ne sme: zagovarjati in upravičevati politik glede na strankarsko pripadnost, promovirati politike kot »strankarske« lastnine, neposredno napadati politik in mnenj opozicijskih strank in skupin, ponavljati objave politik ali dosežkov in jih označevati kot nove ter kakorkoli drugače zavajati javnost. Potrebno je poudariti, da vladni komunikatorji ne smejo biti uporabljeni za ustvarjanje imidža določenega ministra ali vlade, saj je to v domeni strankarske komunikacijske »mašine«.

Vladni komunikatorji so povezani v mrežo, nekdanj GICS (ang. Government Information and Communication Service) danes pa GCN (ang. Government Communication Network). Osnovni namen povezovanja vladnih komunikatorjev in centralne vloge GCN-ja je določanje standardov, pravil in navodil za vse vladne komunikatorje in je hkrati profesionalna podpora, ki omogoča dodatno izobraževanja in pridobivanje izkušenj.

4.1.4.2 Posebni svetovalci

»Dodaten par rok, ušes, oči in um, ki je bolj politično motiviran in zavesten, kot so ministru (do takrat) dosegljivi politični nevtralneži v obstoječi javni službi,« *je posebne svetovalce*¹⁰ (ang.

⁸ http://www.public-standards.gov.uk/reports/9th_report/report/report.pdf

⁹ <http://www.comms.gov.uk/guidance/default.htm>

¹⁰ http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/index.asp

special advisers) opisal nekdanji britanski premier Harold Wilson⁸, ki je leta 1974 prvi izdal dovoljenje za njihovo zaposlovanje. Vladni svetovalci niso bili v političnem življenju nič novega, sprememba pa je v formalnosti dogovorov, ki so vladnim svetovalcem dali »natančno določeno vlogo v (političnih) zadevah«.

Naloga vladnih svetovalcev je pomoč ministrom pri zadevah, kjer se prekriva delo vlade in posamezne politične stranke, iz katere izhajajo člani vlade, in bi bila vključenost za javnega uslužbenca neprimerna. So dodaten vir nasvetov za ministre, in sicer vir, ki je bolj politično obarvan, kar je tudi njihova največja vrednost.

Hkrati so svetovalci specialisti na svojem področju, torej nudijo strokovne nasvete z določenega področja. V grobem bi lahko svetovalce razdelili v **dve kategoriji**. Prva kategorija vključuje tiste svetovalce, ki svetujejo na področju oblikovanja politik, na področju mednarodnih tem, medijev, v drugi kategoriji pa so strokovni svetovalci, ki skrbijo za določeno področje (npr. finance, okolje,...). Vendar pa se te vloge pogosto prepletajo – težko bi namreč rekli, da nekdo, ki sodeluje pri oblikovanju določenega zakona, tega ne zna predstaviti pred mediji in obratno.

Nekatere **naloge**, ki jih posebni svetovalci (na ministrovo željo) lahko opravljajo:

- pregledovanje dokumentov, ki so namenjeni ministru, in opozarjanje na stvari, za katere menijo, da imajo lahko strankarske posledice, in zagotavljajo, da so občutljive politične točke primerno obravnavane;
- preverjanje dejstev in raziskovalnih zaključkov s strankarskopoličnega vidika;
- pripravljanje teoretičnih političnih dokumentov, ki lahko generirajo dolgoročno politično razmišljanje znotraj resorja;
- pripomorejo pri pripravi politik znotraj resorja;
- pomagajo pri brifiranju strankarskih članov parlamenta glede vladne politike;
- priprava govorov z vključevanjem strankarskih pogledov (če jim minister dovoli);
- predstavljanje ministrovega pogleda medijem, skupaj s strankarskim mnenjem (če jim minister dovoli);
- nudijo strokoven nasvet kot specialisti posameznega področja;
- ohranjajo stike s člani stranke.

Posebni svetovalci imajo začasen **status** javnega uslužbenca, saj so imenovani pod določili tretjega člena Civil Service Order in Council. Kljub temu, da imajo status javnega uslužbenca, pa ne izpolnjujejo nekaterih karakteristik in zahtev javne službe. Svetovalce namreč osebno imenuje minister, glede na svoje želje in potrebe, medtem ko so javni uslužbenci na določeno mesto imenovani zaradi svojega znanja in delovnih zaslug. Posebni svetovalci so torej izvzeti iz splošnih zahtev, da morajo biti vsi javni uslužbenci imenovani glede na znanje, zasluge in delovne

izkušnje. Vendar pa morajo tudi posebni svetovalci upoštevati (nekatera) določila Kodeksa državne uprave. Vladnim svetovalcem ni potrebno skrbeti za politično nepristranskost in objektivnost, saj jim ni treba ohranjati zaupanja prihodnjih vlad, ker se njihovo imenovanje konča ob zamenjavi vlade.

Posebni svetovalci morajo upoštevati **pravila**, ki določajo njihovo delovanje, in jim slediti. Delovati morajo pošteno in ne smejo zavestno zavajati parlamenta in javnosti. Brez pooblastila ne smejo razkrivati uradnih informacij, o katerih zaupno razpravlja vlada ali so jih pridobili iz drugih zaupnih virov. Prav tako ne smejo izrabiti svojega uradnega položaja ali informacij, ki so jih pridobili med svojimi uradnimi nalogami, za pospeševanje lastnih ali strankarskih interesov. Uradnih virov ne smejo uporabljati za strankarske namene, saj so zaposleni v državni upravi in je njihova naloga služenje vladi in resorju. Njihovo delovanje mora podpirati politično nepristranskost javnih uslužbencev in mora biti skladno s kodeksom javne službe.

4.1.4.2.1 Posebni svetovalci in komunikacija

Posebni svetovalci lahko medijem predstavljajo ministrove poglede glede posamezne vladne politike z določeno stopnjo politične vpletenosti, ki ni mogoča za ostale javne uslužbence. Vse kontakte z mediji mora odobriti minister sam in morajo potekati v skladu s Splošnimi navodili za delovanje vladne informacijske službe (ang. Guidance on the work of Government Information Service¹¹). Resorni »vodje informacij« (ang. Departmental Head of Information), ki so odgovorni za obvladovanje medijskih in publicitetnih aktivnosti posameznega vladnega resorja, morajo biti obveščeni o svetovalčevih kontaktih z novinarji, ne le zaradi zagotavljanja konsistentnosti brifingov, ampak morajo poskrbeti tudi, da so vsi pogovori med svetovalci in novinarji uradno zabeleženi in posneti.

4.1.4.3 Meje med javnimi uslužbenci in posebnimi svetovalci

Preiskava meja oziroma nedoločenost le-teh med javnimi uslužbenci in posebnimi svetovalci je bil glavni predmet preiskave Komisije za standarde v javnem življenju (ang. Committee on Standards in public life) ki je svoja odkritja objavila v devetem poročilu⁸. Komisijo je leta 1994 ustanovil takratni britanski premier Major kot odgovor na izraženo javno skrb glede standardov v javnem življenju. Naloga komisije je preiskovanje skrbi javnosti glede standardov delovanja vseh, ki so zaposleni oziroma delajo v javni službi, in predlagati izboljšave. Komisija je svetovalno telo in nima posebnih vzvodov izvršne moči. Izvajanje priporočil, ki jih je komisija podala v predhodnih preiskavah, in vrsta neljubih dogodkov, povezanih z odnosom med ministri, javnimi uslužbenci in posebnimi svetovalci (kršenje ministrskega kodeksa, izjemno povečanje števila posebnih

svetovalcev, spori med javnimi uslužbenci in posebnimi svetovalci), so bili povod za novo, deveto preiskavo.

V marcu 2002 je komisija objavila glavna področja preiskave, med junijem in septembrom je izvajala zaslišanja prič (57 prič je odgovarjalo ustno, 65 prič je posredovalo pisne odgovore), končno poročilo pa je komisija izdala aprila 2003. Komisija je preiskovala meje med različnimi akterji izvršne oblasti, in sicer med ministri, posebnimi svetovalci in javnimi uslužbenci. Mnoge zaslišane priče so poudarile, da omejevanje glede na funkcije zmanjša kreativnost, delovno sposobnost in onemogoča pristne in dobre odnose. Drugi pogled, ki ga je povzela tudi komisija, pa je, da je potrebno poiskati ravnotežje med novimi načini podajanja nalog vlade in pritiski, ki jih povzroča zahteva po jasnosti, transparentnosti, nepristranskosti in odgovornosti.

4.1.4.3.1 Nekatera priporočila

- **Javna uprava**

Priče so poudarile, da mora javna uprava slediti ključnim vrednotam in ostati nepristranska ter politično povsem neodvisna. Hkrati pa mora ogromen sistem služiti svojemu namenu in izvajati naloge hitro, transparentno in državljanom prijazno.

Javno upravo je treba zakonsko urediti. Potrebno je okrepiti neodvisne preiskave vzdrževanja ključnih vrednot javne službe, kar bi dosegli s povečanjem pooblastil javnih komisarjev (ang. Civil Service Commissioners), ki bi spoštovanje vrednot lahko preiskovali na lastno pobudo.

V javni upravi je nujna ohranitev transparentnega sistema zaposlovanja in nagrajevanja, ki temelji na posameznikovem znanju in delovnih izkušnjah. Zaposlovanje posameznikov glede na politično pripadnost je za javno službo nedopustno.

- **Posebni svetovalci**

Ugotovitev komisije je, da imajo posebni svetovalci vlogo, ki je za nemoteno izvajanje politike in tudi nemoteno delovanje javne službe zelo pomembna. Problemi pa se pojavijo pri statusu, vlogi, odgovornosti in številu posebnih svetovalcev. Problemi statusa posebnih svetovalcev in priporočila komisije za rešitev problema:

- Svetovalce bi morali uvrščati v posebno kategorijo in ne med začasne javne uslužbence, saj svetovalcem ni treba upoštevati osnovnih načel javne službe, kot sta politična nepristranskost in objektivnost.
- Čeprav svetovalcem vsi priznavajo pomembno vlogo pri izvrševanju oblasti, pa bi morali biti njihov status, vloga in definicija natančneje določeni.

- Trenutno obstajata dve definiciji vloge svetovalcev. Eno je pripravil in leta 1995 sprejel Order in Council in pravi, da je vloga svetovalcev v »dajanju nasvetov«. V sprejetem Kodeksu ravnanja svetovalcev pa je njihova vloga precej razširjena.
- Razlika v definicijah postane še posebno velika pri odnosih z mediji. Ali je kontaktiranje z mediji res svetovalska funkcija?
- Ker pa je vlogo svetovalcev težko opisati oziroma jo strniti le v nekaj poklicnih nalog, je nujno določiti, česa svetovalci ne smejo početi, in to tudi uzakoniti. Priporočila komisije o tem, česa naj svetovalci ne bi počeli:
 1. svetovalci ne smejo prositi javnih uslužbencev, da izvedejo neprimerno ali ilegalno dejanje;
 2. ne smejo oslabiti politične nevtralnosti javnih uslužbencev;
 3. ne smejo igrati nobene vloge pri ocenjevanju, kaznovanju, nagrajevanju in napredovanju javnih uslužbencev.

Komisija tudi predlaga določitev zgornje meje števila posebnih svetovalcev. V to število vključuje tudi »neplačane« posebne svetovalce, ki jih definira kot vse, ki ministru svetujejo na kateremkoli področju ali pa predstavljajo ministrovo mnenje. Vlada pa naj bo tista, ki bo določila razporeditev posebnih svetovalcev med posamezne resorje.

• **Kabinet premiera**

Veliko prič je poudarilo, da je kabinet premiera vsekakor »poseben in drugačen«, saj je inherentno političen. Prav tako se že desetletja izvaja praksa, da je oseba, ki je v kabinetu zadolžena za odnose z mediji, politično blizu premieru in ima poseben status.

Komisija je zatrdila, da ne želi predsednika vlade kakorkoli omejevati pri izbiri osebja in ureditvi svojega kabineta na način, ki bo za premiera najbolj primeren. Vendar pa mora premier upoštevati, da morajo biti meje med posamezniki in njihovimi vlogami primerno določene in upoštevane. Zato komisija priporoča, da je obstoj dveh mest v kabinetu premiera, ki ju zasedata posebna svetovalca z izvršno avtoriteto (mesti sta bili ustanovljeni leta 1997, zasedata pa ju vodja kabineta in vodja komunikacij), stvar parlamentarne debate. Posebni svetovalec z izvršno avtoriteto lahko odloča o porabi vladnega denarja, igra vlogo pri upravljanju javnih uslužbencev tako v kabinetu kot tudi izven njega in nadzoruje oziroma usmerja delo GICS-ja, saj je izvzet iz splošnih določil, česa posebni svetovalec ne sme početi. Vloga svetovalcev, ki zasedata ti dve mesti, je torej precej drugačna in je iz »dajanja nasvetov« in posredovanja želja premiera prešla v usmerjanje različnih akcij, s katerimi se uresničujejo želje premiera.

4.2 Odnosi z javnostmi v Veliki Britaniji

Britanski odnosi z javnostmi so razvili svoje značilnosti, ki izhajajo iz britanskih političnih, gospodarskih, tehnoloških in kulturnih sprememb, ki so se zgodile v 20. stoletju (L'Etang, 2004: 228). Britanski odnosi z javnostmi niso bili »uvoženi« iz Združenih držav Amerike, ampak so se razvijali neodvisno od dogajanja v Ameriki.

Ena najpomembnejših značilnosti razvoja odnosov z javnostmi v Veliki Britaniji je velika vloga, ki jo je odigralo vladno komuniciranje. Slednje je bilo v prvi polovici 20. stoletja glavni motor razvoja odnosov z javnostmi, medtem ko je bil prispevek zasebnega sektorja zanemarljiv. Na razvoj področja odnosov z javnostmi v prvi polovici 20. stoletja sta pomembno vplivali tudi obe svetovni vojni, med katerima je britanska vlada razvila ter uporabljala različne propagandne tehnike tako za domačo kot tujo javnost.

Pomembnejši dogodki v drugi polovici 20. stoletja, ki so vplivali na specifičen razvoj britanskih odnosov z javnostmi:

- dekolonizacija – Velika Britanija je po vojni izgubila velik del svojega nekdanj svetovnega imperija, kar je pomembno vplivalo tako na vlado kot tudi na podjetja, ki so delovala v britanskih kolonijah.
- nacionalizacija – vlada je prevzela lastništvo nad industrijo, čemur je zasebni sektor nasprotoval. Posledica je pojav lobističnih organizacij.
- privatizacija – sledila je nacionalizaciji; njen glavni cilj je bil vrniti podržavljeno lastnino zasebnim lastnikom (povzeto po L'Etang, 2004: 223).

Tobinova trdi, da je prevladujoča strategija odnosov z javnostmi v veliki Britaniji tudi danes enosmerni, prepričevalni model – razširjanje informacij prek medijev, nato preverjanje objav in splošnega razumevanje le-teh pri ključnih javnostih (glej Tobin, 2004).

4.2.1 Profesionalizacija odnosov z javnostmi v Veliki Britaniji

Nacionalno profesionalno združenje praktikov odnosov z javnostmi je Institute of Public Relations (IPR), ki si je več kot 50 let prizadevalo za pridobitev statusa »Royal Charter«, ki v Veliki Britaniji daje legitimnost profesionalnosti in praksi določenega področja. Glavni razlog oziroma povod za prizadevanje praktikov odnosov z javnostmi za pridobitev naziva profesije je pokazati širši javnosti, da praktiki odnosov z javnostmi ne delajo zgolj za svoje interese, ampak je njihovo delovanje v skladu z interesi družbe (glej Tobin, 2004). V letu 2004 je IPR ponovno zaprosil za status profesije in ga v letu 2005 tudi prejel¹². Danes so odnosi z javnostmi v Veliki Britaniji priznani kot profesija.

¹² <http://www.cipr.co.uk/news/stories/221.htm>

IPR je bil ustanovljen leta 1948, njegov poglavitni namen je bil in ostaja večanje ugleda odnosov z javnostmi med splošno javnostjo in zagotavljanje standardov odličnosti, ki jih morajo člani spoštovati. Glavne dejavnosti so izobraževanje, postavljanje navodil in pravil delovanja in s tem višanje standardov.

Pomembno vlogo pri ustanovitvi IPR-ja so imeli državni uslužbenci, še posebno tisti iz lokalnih vlad. Prvi kodeks delovanja, ki je obsegal določila, ki so ščitila javni interes, hkrati pa promovirala profesionalizacijo, je IPR sprejel leta 1963 (L'Etang, 2004: 170).

Leta 2002 je bilo v IPR včlanjenih več kot 7000 praktikov s področja odnosov z javnosti, od tega so bili iz državne uprave 404, in sicer 44 iz nacionalne vlade, 326 iz lokalnih vlad in 44 iz vladnih komisij in ostalih vladnih teles¹³. Različnih izobraževanj in delavnic, ki jih je pripravil IPR, se je v letu 2002 udeležilo 2500 praktikov, od tega 55 iz nacionalne vlade, 60 iz lokalnih vlad in 135 iz vladnih komisij in ostalih vladnih teles. V IPR-ju so prepričani, da so številke zaskrbljujoče in da majhno število članov, ki prihajajo iz vladnih komunikacij, ter nizka udeležba le-teh na izobraževanjih, nima pozitivnega učinka na profesionalno izvajanje vladnega komuniciranja.

4.2.2 Zgodovina in razvoj vladnega komuniciranja v Veliki Britaniji

Velikost nekdanjega britanskega imperija je imela, tako kot na drugih področjih, velike prednosti in je pomenila velik izziv tudi na področju komuniciranja. Popolni nadzor britanske vlade nad novicami, ki ga je vlada dolgo in uspešno izvajala, so v poznem **19. stoletju** onemogočile mednarodne tiskovne agencije in mreže, povezane z električnim telegrafom. Da bi vlada vendarle ohranila vsaj del kontrole nad informacijami, je tiskovnim agencijam ponudila denarno pomoč pri izgradnji infrastrukture, vendar le, če so svoje kabelske mreže speljale prek angleškega ozemlja, kar pa je obveščevalnim službam dalo možnost spremljanja, cenzuriranja in zbiranja podatkov. Nadzor nad tehnologijo je torej pomenil nadzor nad pretokom informacij (L'Etang, 2004: 39).

Prvo enoto, ki je bila zadolžena za vladno publiciteto, je leta 1850 ustanovil takratni vladni oddelek – Post Office¹⁴. Vodja oddelka je namreč obžaloval javno nepoznavanje »njegove« organizacije, zato je naznanil nov način posredovanja informacij o njihovih aktivnostih, tako javnosti kot parlamentu. Prva večja komunikacijska kampanja je bila izvedena leta 1876, ko so razdelili milijon letakov, katerih namen je bil javnost opozoriti na pozitivne strani vladnih varčevalnih shem, življenjskega zavarovanja in letnega odplačevanja.

Na vladno informiranje so **v prvih letih dvajsetega stoletja** najbolj vplivali konflikti in spremembe v medijih. Pri slednjih sta še posebno pomembna povečana raznolikost medijev in nove tehnologije. Oba dejavnika sta se prvič pojavila **v prvi svetovni vojni**, ko so informacije s fronte

¹³ <http://archive.cabinet-office.gov.uk/gcreview/evidence/ipr.pdf>

¹⁴ <http://www.comms.gov.uk/about/history/default.htm>

prihajale z nepojmljivo hitrostjo. Hkrati so bili mediji idealen način vplivanja na javno mnenje, predvsem v nevtralnih državah. Britanska vlada je, z namenom privabiti Združene države Amerike v vojno, ustanovila skrivno informacijsko in obveščevalno enoto, ki je delovala pod okriljem zunanjega ministrstva, vendar zunanji javnosti vir informacij ni bil razkrit, temveč se je predstavljal kot nevtralen in neodvisen. Britansko propagandno geslo je bilo: »Britanija se bori v imenu civilizacije.« (Vreg, 2000: 127). Z vstopom Američanov v vojno je bil cilj dosežen, enota pa je izgubila svoj pomen, zato so Britanci ustanovili Oddelek za sovražno propagando, leta 1918 pa so se različne vladne enote združile v Ministrstvo za informiranje, ki je bilo po koncu vojne razpuščeno.

Leta 1919 se je prvič v zgodovini britanskih vladnih komunikacij zgodilo, da je bil, hkrati z ustanovitvijo vladnega oddelka, imenovan tudi tiskovni predstavnik tega oddelka¹⁴. Prvi izziv za vladno komunikacijo je predstavljala splošna stavka leta 1926. Razvijajoč se BBC se je uprl političnemu pritisku, da bi postal vladni glasnik. Kot odgovor na ta upor je takratni britanski premier Churchill ustanovil vladni časopis, British Gazette, prek katerega je splošni javnosti sporočal vladna mnenja.

V **30. in 40. letih dvajsetega stoletja** je vloga resornih tiskovnih predstavnikov prerasla s preprostega odgovarjanja na vprašanja medijev na bolj usmerjeno in proaktivno informacijsko politiko. Prvi tiskovni predstavnik premiera je bil imenovan leta 1932.

Začetek druge svetovne vojne in istočasna rast popularnega novinarstva, kina ter radijskega predvajanja, sta pomenila nov izziv za vladno komuniciranje, zato je britanska vlada leta 1939 ustanovila novo Ministrstvo za informiranje, katerega glavna naloga je bila mobilizirati javno mnenje, ki bo podprlo vojne načrte. Poleg te zahtevne naloge je ministrstvo pripravilo tudi veliko informacijsko akcijo, saj je bilo treba ljudem razložiti, kako naj se obvarujejo pred zračnimi napadi in kako naj najbolje izrabijo hrano ter gorivo. Čeprav se je Ministrstvo za informiranje ob začetku svojega delovanja spopadalo z velikimi težavami pri iskanju usposobljenega osebja, je do konca vojne v ministrstvu delovalo približno 7600 ljudi, dodatno osebje s podobnimi nalogami pa so zaposlili tudi v drugih vladnih resorjih. V začetku delovanja so Ministrstvo za informiranje kritizirali zaradi počasnega in nepopolnega podajanja informacij in mu očitali, da nima koncepta delovanja. Zaradi številnih kritik je leta 1941 prišlo do zamenjave vodstva na ministrstvu, s tem pa se je spremenil tudi način dela. Novo vodstvo je namreč ugotovilo, da je najboljši način za ohranjanje morale pri splošni javnosti posredovanje veliko resničnih informacij in golih dejstev (L'Etang, 2004: 43). Kljub tej načelni nameri pa je cenzura v Britaniji delovala pred samo publikacijo, torej še preden je informacija prispela do novinarja. Najbolj očiten primer tega je vloga BBC-ja v drugi svetovni vojni. Novice, posredovane na BBC-ju so pri javnosti vedno dajale vtis nepristranskosti in popolne odkritosti. Hkrati sta tako BBC kot vlada namensko poudarjala svobodno voljo

poslušalca, da odloči po lastni presoji, kar je še krepilo prepričanje javnosti, da so posredovane informacije resnične (glej L'Etang, 2004). Vendar pa so bile informacije cenzurirane in prirejene preden so bile posredovane medijem.

Propagando je britanska vlada torej izvajala z značilnostmi, ki so v primerjavi z največjim propagandistom tistega časa, Goebbelsom, delovale kot popolno nasprotje njegovih dejanj. In ker je bila Nemčija označena kot sovražna, agresorska in nesvobodna država, je vlada v Britaniji zaničevala njegove tehnike komuniciranja in odkritega cenzuriranja, sama pa izvajala prikrito cenzuro in hkrati načelno povečevala svobodno novinarsko poročanje britanskih medijev.

Po koncu druge svetovne vojne je Ministrstvo za informiranje postalo odvečno, zato ga vlada zamenja z leta 1946 ustanovljenim Uradom za informiranje (ang. Central Office of Information – COI), ki deluje še danes¹⁴. V naslednjih desetletjih je COI predstavljal središče znanja o vladnem komuniciranju, zato so se vladni oddelki obračali k zaposlenim v COI, ko so želeli izvesti javno kampanjo.

V osemdesetih letih 20. stoletja se odnos med COI in vladnimi oddelki spremeni, saj se spremeni način financiranja. Zdaj vsak vladni resor dobi svoj del finančnega kolača, COI pa postane podvržen tržni konkurenci. Večina večjih vladnih resorjev začne zaposlovati svoje marketinške in komunikacijske strokovnjake, kar pomeni, da so vse manj odvisni od pomoči COI. V osemdesetih posebna komisija odkrije pomanjkanje zahtev po kakršnihkoli formalnih kvalifikacijah, ki bi služile kot temelj zaposlovanja osebja, ki naj bi opravljajo komunikacijske naloge. Da bi rešila ta problem, vlada ustanovi posebno enoto (ang. Information Officer Management Unit), ki določi sistem in kriterije za zaposlovanje in ocenjevanje komunikacijskega osebja.

Leta 1997 je Sir Mountfield pripravil poročilo o vladnih komunikacijah, katerega glavni poudarki so bili: politična nepristranskost vladnega komuniciranja, izboljšanje koordinacije in konsistentnosti vladnih komunikacij in preimenovanje vladnega Informacijskega urada. Hkrati pa je vlogo vladnih komunikatorjev spremenil z navodilom, naj »zasledujejo agendo« oziroma dnevno dogajanje in informacije kar se da hitro sporočajo javnosti¹⁵. Mountfield je večji vpliv pri pretoku vladnih informacij omogočil posebnim svetovalcem, ki lahko sedaj brez večjih zadržkov komentirajo vse, tudi politično obarvane in spekulativne zgodbe, kar je za tiskovnega predstavnika, ki je javni uslužbenec, nesprejemljivo.

Spremembe v vladnem komuniciranju, njegovi organiziranosti in pristojnosti so se zgodile po objavi poročila o vladnem komuniciranju, ki ga je pripravila posebna komisija in je bilo objavljeno **leta 2004**. Povod za preiskavo je bilo zavajajoče informiranje javnosti s strani vlade in, po mnenju nekaterih, prevelike pristojnosti, ki jih je imel posebni svetovalec predsednika vlade Campbell.

¹⁵ <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpubadm/303/2022810.htm>

Nova preiskava vladnih komunikacij, tako imenovano Phillisovo poročilo, je bila izvedena leta 2003 in je poudarila redefinicijo vladnih komunikacij (organiziranost vladnih komunikacij, vsebina vladne komunikacije, pristojnost in odgovornosti vladnih komunikatorjev), ki se morajo bolj usmeriti na potrošnike ter na dvosmeren dialog z njimi in temeljiti na strateškem načrtovanju.

5. VOJNA V IRAKU 2003 IN VLADNO KOMUNICIRANJE BRITANSKE VLADE

V tem poglavju predstavljam konkreten primer britanskega vladnega komuniciranja v času priprav na napad na Irak. Za ta primer sem se odločila, ker je v britanski javnosti izzval polemiko in razprave tako o mejah in odgovornostih vladnega komuniciranja kot o mejah in odgovornostih novinarstva. Britanci so oblastem jasno povedali, da v vojni le ni vse dovoljeno in da od oblasti zahtevajo enako mero odgovornosti, odprtosti, poštenosti kot v »normalnih okoliščinah«. Dejanja odgovornih vladnih komunikatorjev pred napadom na Irak so imela precejšnje posledice tudi po uradnem zaključku bojnih operacij v Iraku, saj se je v Veliki Britaniji zgodila skoraj popolna reorganizacija vladnih komunikacij, ki jo opisujem v zadnjem delu.

5.1 Komunikacijski načrt britanske vlade

Zadnja vojna v Iraku je v svetovni javnosti izzvala veliko zanimanje in tudi precejšnje ogorčenje. Kljub strahu pred terorizmom se svetovna javnost ni dala prepričati, da je Irak tisti, ki v tretjem tisočletju pomeni največjo nevarnost človeštvu. In če je večina svetovnih držav vojno v Afganistanu podprla, se je podpora napadu na države »osi zla« močno zmanjšala. Kljub temu se je ameriški predsednik George Bush ob visoki podpori svojih državljanov odločil in napovedal vojno v Iraku (po mnenju mnogih najmanj nevaren izmed vseh držav, uvrščenih na os zla). Glavni razlog za napad naj bi bilo iraško orožje za množično uničevanje, ki naj bi predstavljalo grožnjo svobodnim in demokratičnim zahodnim državam.

Velika Britanija, najzvestejša zaveznica Združenih držav Amerike, je odločitev o napadu na Irak uradno podprla in napovedala vojaško pomoč. Kljub podpori britanske uradne politike pa je bilo mnenje britanske javnosti drugačno. Večina Britancev je vojni v Iraku nasprotovala, kar so izkazali z različnimi oblikami politične manifestacije: organizirali so množične demonstracije, ki se jih je udeležilo več milijonov ljudi, proteste, shode v različnih mestih hkrati, prižiganje svečk na oknih ...

Celotnega načrta britanskih vladnih komunikacij in vseh izvedenih aktivnosti ni mogoče preveriti, nekaj ključnih sestavin komunikacijskega načrta pa le lahko določimo.

Podpora ljudstva je tista, ki odločitvam uradne politike daje legitimnost, zato je razumljivo, da si je tudi britanska vlada prizadevala za pridobitev podpore Britancev za vojno v Iraku. **Cilj** komunikacijskih aktivnosti britanske vlade je bil torej pridobitev podpore državljanov načrtovanim aktivnostim britanske vlade glede vključenosti v napad na Irak.

Časovno in vsebino je britanska vlada sledila ameriški vladni komunikaciji, ki se je iz vojne proti terorizmu osredotočila na države osi zla in nato je ostal le še Irak. Ker so se nevarnosti hitro spreminjale, komunikacija pa je morala podpirati nove dejavnosti vlade, so se hitro spreminjale tudi vladne argumentacije. Tako hitre, ad hoc odločitve in sporočila nikakor ne morejo doseči cilja, torej podpore državljanov, saj slednje zahteva celovite komunikacijske strategije, ki se izvajajo v daljšem časovnem obdobju. Hitro spreminjajoča se sporočila lahko dosežejo ravno obraten učinek, saj prejemnik sporočila dobi občutek, da niti sporočevalec ne ve, kaj je res in kaj želi doseči.

Ključno **sporočilo** je bilo, da gre za boj proti terorizmu, ki ne spoštuje najsvetejših vrednot kot sta svoboda in demokracija, vse to pa dodatno ogroža barbarski Sadam, ki zaradi svojega orožja za množično uničevanje, predstavlja resno in takojšnjo grožnjo civiliziranemu zahodu.

Ključna **javnost**, ki so ji bila sporočila namenjena, so seveda britanski državljani. Ti so jasno izražali svoje mnenje, da nasprotujejo vojni v Iraku, vendar pa britanska vlada tega ni slišala ali pa ni hotela slišati. Glavni posredovalec med državljani in vlado, ki naj bi zagotavljal, da se mnenje javnosti sliši in upošteva pri sprejemanju vladnih odločitev, pa je vladni komunikator, ki v tem primeru svojega dela očitno ni opravil učinkovito. Zaradi izjemnega nasprotovanja državljanov se je britanska vlada vendarle odločila ukrepati. Vendar ukrepi niso bili izvedeni v smislu delovanja vlade, kar bi pomenilo, da bo vlada upoštevala želje državljanov in opustila svojo namero glede posredovanja v Iraku, ampak le v smeri komuniciranja. Državljanse so še dodatno prepričevali o nevarnostih, ki jih Irak predstavlja, pri tem uporabljali nove komunikacijske tehnike in nova orodja. Toda kot se je izkazalo pozneje, so bile nevarnosti le namišljene, britanski državljani pa so še v večji meri nasprotovali odločitvi vlade.

Britanski vladni odnosi z javnostmi so uporabljali širok nabor **komunikacijskih orodij**, najbolj pa so se posluževali odnosov z mediji. Pomembna razlika, ki jo je britanska vlada uporabila v komunikaciji pred vojno v Iraku, je v »razkritju«¹⁸ tajnih obveščevalnih podatkov. Tradicionalno so obveščevalni podatki in ocene britanskih obveščevalnih služb strogo varovane državne skrivnosti (v Veliki Britaniji je namreč »v veljavi pravilo skrivnostnosti«¹⁸ vladnih informacij, saj imajo mnoge oznako državna skrivnost), vendar so se v tem primeru odločili drugače. To odločitev je britanski premier pred parlamentom pojasnil z besedami: *»Dosje temelji na delu britanskih obveščevalnih služb. Njihovo delo je praviloma skrivnost. V tem primeru smo se odločili razkriti ocene obveščevalnih služb, ker je pomembno, da Britancem razložimo svojo zaskrbljenost glede Sadama,«* (glej Butler report¹⁸, 2004). Namen razkritja tajnih obveščevalnih podatkov je bil doseči večje zaupanje javnosti in njeno podporo uradni politiki. Splošna javnost argumentom in zagotovilom britanske vlade namreč ni verjela. Verjetnost, da bo javnost verjela oziroma zaupala podatkom obveščevalnih služb, pa je bila velika.

V septembru 2002 je britanska vlada tako izdala poročilo britanskih obveščevalnih služb o oceni stanja iraškega orožja za množično uničevanje (ang. Iraq's Weapons of Mass Destruction – The Assessment of the British Government¹⁶), ki je bilo **osrednji dokument**, s katerim je prepričevala državljane in utemeljevala napad in v katerem je ocenila samo iraške orožne zmogljivosti. Dober mesec pred napadom na Irak je britanska vlada izdala še en dosje, ki naj bi temeljil na obveščevalnih podatkih in ocenah, t. i. »dodgy«, dosje¹⁷, za katerega pa se je zelo hitro izvedelo, da je dejansko povzetek vsaj desetletje stare doktorske disertacije.

Ker bi bilo skoraj nemogoče pridobiti podatke o celovitem dogajanju na področju komuniciranja v času pred, med, po (uradnem) zaključku vojne v Iraku, se bom osredotočila na pripravo septembrskega dosjeja o iraškem orožju za množično uničevanje in izjavo, ki je bila vključena v poročilu in je izzvala precejšnje odzive, tako pri medijih, splošni javnosti, opoziciji in strokovnjakih za orožje. Gre za izjavo, da ima Sadam Husein pripravljene vojaške načrte za uporabo kemičnega in biološkega orožja, ki ga lahko aktivira v 45 minutah. Z rekonstrukcijo dogajanja in vpletenih v pripravo septembrskega dosjeja bom skušala ugotoviti, kakšno vlogo je pri nastajanju tega dosjeja imel direktor vladnih komunikacij in ali je pri tem upošteval profesionalna in etična načela, ki veljajo za stroko odnosov z javnostmi, kljub temu, da mu je takratna organiziranost britanskih vladnih komunikacij kot posebnemu svetovalcu omogočala bolj politično obarvano delovanje.

5.1.1 Nastanek in razvoj enega ključnih komunikacijskih orodij britanske vlade

V naslednjem poglavju so zbrane nekatere ključne odločitve o nastanku in predstavitvi poročila o obveščevalnih ocenah glede iraškega orožja za množično uničevanje splošni javnosti, kar se je zgodilo prvič. Objava tradicionalno tajnih obveščevalnih ocen naj bi bila posledica odločitve britanske vlade, da svojim državljanom predstavi resnost situacije v Iraku. Ta odločitev je bila vsekakor na mestu, ker bi tovrstne ocene predstavljale dodaten vir informacij, na osnovi katerih bi se Britanci odločali o podpori vladni politiki glede Iraka. Vendar pa je poročilo zaradi dogodkov, ki so sledili objavi poročila in njegovi predstavitvi splošni javnosti, doseglo ravno nasproten učinek. Namesto zaupanja javnosti so se začeli pojavljati dvomi o verodostojnosti poročila, predvsem zaradi odkritja vseh akterjev, ki so bili v pripravo poročila vključeni.

Glavni **akterji** pri izdelavi septembrskega dosjeja oziroma ocene o iraškem orožju so bili: urad premiera (premier T. Blair, A. Campbell, premierov svetovalec za komunikacije, Johnatan Powell, premierov šef kabineta in osebje tiskovnega urada premiera), ministrstvo za obrambo, ministrstvu za notranje in zunanje zadeve, britanske obveščevalne službe in John Scarlett, takrat predsednik najvišjega organa britanskih obveščevalnih služb (ang. Joint Intelligence Committee), ki je bil tudi

¹⁶ <http://www.number-10.gov.uk/output/Page271.asp>

¹⁷ <http://www.number-10.gov.uk/files/pdf/Iraq.pdf>

osebno odgovoren za pripravo dosjeja. Vsebinski del naj bi bil domena JIC-a in obveščevalnih strokovnjakov, za predstavitev pa naj bi poskrbel premierov direktor komunikacij.

Odločitvi o razkritju obveščevalnih ocen je sledilo vprašanje **avtorstva**. Vsi akterji so se odločili, da je najprimernejše, da je za oblikovanje dosjeja odgovoren JIC oziroma njegov predsednik Scarlett. To naj bi zagotavljalo, da bo vsebina dosjeja pravilno predstavila ocene obveščevalne skupnosti in ne bo prejudicirala nacionalne varnosti. Prevzem odgovornosti za dosje s strani JIC-a je bil za vlado velika prednost, saj je JIC-ovo avtorstvo zagotavljajo objektivnost, s tem pa se je povečala tudi kredibilnost dosjeja, ki bi v primeru, da bi bil ta dosje izdan kot vladno delo z obveščevalnimi podatki, užival precej manjše zaupanje splošne javnosti. Da bo dosje v primeru, da je avtor JIC viden kot bolj verodostojen pri splošni javnosti, je priznal tudi direktor komunikacij Campbell, ki je Scarlettu naročil: *»Najpomembnejše je, da je dosje tvoje delo oziroma, da je viden kot tvoje delo, saj je od tega odvisna njegova kredibilnost«* (glej Butler Report¹⁸, 2004: 78).

Različni akterji so **namen** dosjeja in njegovo vlogo videli različno. Vlada, ki se je odločila za objavo tajnih obveščevalnih ocen, je dokument videla kot sredstvo za podporo svoji politiki. Zunanji minister je namen dosjeja opisal kot: *»... doseči, da bo svet spoznal pomembnost zadeve in da bo spodbudil mednarodno skupnost k resnejši obravnavi problema.«* (glej Butler¹⁸, 2004: 79). Predsedujoči JIC-u in odgovoren za dosje, John Scarlett, pa je namen dosjeja videl kot informiranje javnosti in z razkritjem obveščevalnih podatkov spodbuditi javno debato, nikakor pa kot del izgradnje primera za karkoli, kar je poudaril z besedami: *»V nobenem primeru, niti po mojem niti po JIC-ovem mnenju, ni bil ta dokument pripravljen za podporo čemurkoli«* (glej Butler¹⁸, 2004: 79). Namen vlade je bil torej dobiti dokument, s katerim bi zagovarjala svojo politiko do Iraka in s katerim bi opravičevala svojo odločitev za napad. Najvišji organ varnostnih služb JIC pa je želel pripraviti objektivno oceno obveščevalnih in drugih podatkov glede iraškega jedrskega, biološkega in kemičnega orožja ter ostalih iraških orožnih zmogljivosti.

Pogovori o dosjeju in vsebini so potekali na različnih sestankih, tako na Downing Streetu pri premieru kot pri Campbellu, večina korespondence pa je potekala kar prek elektronske pošte. Čeprav je bil dosje domena JIC-a, je vsaj enega izmed skupnih sestankov vodil kar Campbell. Glavna tema tega sestanka naj bi bil predstavitveni vidik, vendar ker Campbell ni minister niti ni državni uslužbenec, njegova srečanja in sestanki niso podvrženi zahtevi po uradnem zapisniku, kar pomeni, da vsebina sestanka, ki ga je vodil Campbell, ni znana.

Vsebina dosjeja je bila naloga JIC in njegovega predsednika, pri ocenjevanju besedila je sodelovalo veliko strokovnjakov s področja obveščevalnih služb, obrambe, nacionalne varnosti, vladnih komunikatorjev in posebnih svetovalcev tako iz kabineta premiera, zunanjega in obrambnega ministrstva, pri oblikovanju besedila pa je tesno sodeloval direktor komunikacij

¹⁸ <http://www.butlerreview.org.uk/report/index.asp>

Campbell. Tesno sodelovanje med JIC-om kot neodvisnim telesom in vlado pa je vzbudilo mnoge sume v objektivnost septembrskega dosjeja. Pojavile so se celo obtožbe, da vlada izvaja politični pritisk na JIC, da bi ta pripravil dosje po vladnih željah. Te obtožbe so vsi vpleteni zanikali. Campbell je trdil, da je pripravljaj zgolj prezentacijske pripombe, za vsebino pa naj bi bil v celoti odgovoren Scarlett. Campbellov namen naj bi bil narediti dosje jasnejši in bolj razumljiv splošni javnosti, ki ji je bil namenjen, nikakor pa ni namenoma spreminjal informacij, da bi podprle politiko v Iraku. Campbell je preiskovalcem opisal tudi pomembnost profesionalnega odnosa med njim samim in Scarlettom – vsak je opravljal svoje delo, in sicer tisto, za kar je usposobljen. Scarlett priznava, da nima komunikacijskih veščin, zato je za pomoč prosil Campbella. Oba pa sta se zavedala dejstva, da so bila pričakovanja glede tega dokumenta velika in da se bodo tako mediji kot parlament ustavili ob vsaki besedi.

V nadaljevanju povzemam nekatere **(vsebinske) pripombe**, ki jih je Campbell posredoval Scarlettu in kako so bile upoštevane v dosjeju. Pripombe in odgovori nanje so del Campbellovega zaslišanja na Huttonovi preiskavi¹⁹:

- Campbell je opazil nekonsistentnost med glavnim tekstom in povzetkom v izjavi o prenosu pristojnosti za izstrelitev kemičnega in biološkega orožja. V povzetku je bilo napisano, da imata to pristojnost tako Sadam kot tudi njegov sin, glavni tekst pa piše o možnosti (ang. may have), da je Sadam prenesel to pristojnost na svojega sina. Campbell je zatrdil: *»Bil sem prisoten na diskusijah, zato sem bil prepričan, da je informacija o prenosu pristojnosti pravilna.«* JIC se je odločil drugače in je tudi v povzetku zapisal zgolj možnost prenosa.
- Glede aluminijastih cevi je Campbell menil, da je informacija primerna tudi za vključitev v povzetek, vendar se je JIC ponovno odločil drugače.
- Tudi v primeru izjave o možnosti napada v 45 minutah je Campbell opazil nekonsistentnost med povzetkom in glavnim tekstom, in sicer je opozoril, da je izjava v glavnem tekstu »šibkejša« kot v povzetku. V glavnem tekstu je bilo zapisano, da bi iraška vojska lahko bila (ang. may be able to) sposobna uporabiti orožje, v povzetku pa je bila, da lahko (ang. could) uporabi orožje. Scarlett je na to pripombo odgovoril: *»Zategnili smo jezik, v katerega si dvomil.«*
- Campbellova pripomba, da so zmožni uporabiti (ang. capable of being used) določene kapacitete tako v civilne kot v vojaške namene, in ne da bi lahko (ang. could be) uporabili kapacitete za civilne in vojaške namene, je bila v dosjeju upoštevana.

¹⁹ <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/index.htm>

Dosje se v nekaterih točkah razlikuje od obveščevalnih ocen, na katerih naj bi temeljil. Akterji pri pripravi dosjeja, med drugim tudi Campbell, trdijo, da je šlo le za prezentacijske popravke in da dejansko vsebinsko ni razlik, pa vendar je izjava o možnosti napada v 45 minutah, ki je vključena v dosje kar štirikrat, drugačna od ocene, kjer je omenjena le enkrat.

V JIC-ovi oceni se izjava glasi (glej Butler¹⁸, 2004: 85): Irak je verjetno razširil svoja posebna orožja, vključno s kemičnim in biološkim orožjem. Podatki tudi kažejo, da bi kemično in biološko strelivo (ang. munitions) lahko bilo pri vojaških enotah in pripravljeno za izstrelitev v 20 do 45 minutah.

V dosjeju pa se **izjava o možnosti napada v 45 minutah** pojavi kar štirikrat, in sicer: v premierovem predgovoru, v povzetku in dvakrat v besedilu. Premier v svojem predgovoru trdi: *»Dokument razkriva, da njegovo (Huseinovo, op.) vojaško načrtovanje dovoljuje, da je določeno orožje za množično uničevanje (tukaj je uporabljena kratica WMD – ang. weapons of mass destruction) pripravljeno v 45 minutah od ukaza.«* V povzetku je zapisano: *»Irak ima: /.../ vojaške načrte za uporabo kemičnega in biološkega orožja (ang. weapons), in sicer tudi proti lastnemu šiitskemu prebivalstvu. Določeno orožje je lahko uporabljeno v 45 minutah od ukaza.«* V besedilu dosjeja je izjava oblikovana: *»Iraške vojaške sile so sposobne (ang. are able to) uporabiti kemično in biološko orožje (ang. weapons); z že pripravljeno komandno, kontrolno in logistično ureditvijo. Iraška vojska je sposobna uporabiti ta orožja v 45 minutah od odločitve.«* Drugi del izjave v samem besedilu pa se glasi: *»... obveščevalni podatki kažejo, da je Sadam kot del iraškega vojaškega načrtovanja pripravljen uporabiti kemično in biološko orožje, tudi proti lastnemu šiitskemu prebivalstvu. Obveščevalni podatki kažejo, da je (ang. are able to) iraška vojska sposobna uporabiti kemično in biološko orožje v 45 minutah od ukaza.«*

Predstavitev dosjeja javnosti je po mnenju mnogih zahtevna naloga, saj splošna javnost nima dovolj izkušenj niti znanja, da bi lahko v celoti razumela obveščevalne podatke in ocene. Slednje namreč temeljijo na sodbah, ki izhajajo iz »surovih« obveščevalnih podatkov. Za pravilno razumevanje obveščevalnih podatkov in ocen in njihovih omejitev je potrebno precejšnje znanje, poznavanje konteksta in okoliščin. Pri predstavljanju tovrstnih podatkov splošni javnosti je za pravilo razumevanje nujen oris konteksta in podrobna razlaga. Po objavi dosjeja so nekateri mediji novico o dosjeju objavili z naslovi kot: »45 minut do napada« (Evening Standard), »Britanci 45 minut od pogube« (The Sun), »Nori Sadam pripravljen na napad: 45 minut do kemične vojne« (The Starr). Takšni naslovi so posledica dejstev, da je bila informacija o možnosti napada v 45 minutah po mnenju mnogih edina prava novica v dosjeju in da je bila v dosje vključena kar štirikrat, med drugim tudi v premierovo spremno besedo. Naslovov in objav ni nihče demantiral, nihče ni pojasnil konteksta, nihče ni opozoril na pomanjkljivosti obveščevalnih podatkov. Na

vprašanje, zakaj tega niso storili, če so vedeli, da je izjava napačno povzeta, je obrambni minister Hoon povedal: »Teško je bilo časopise pripraviti, da bi stvar popravili.«²⁰

Septembrski dosje bi lahko bil precedenčen primer nastajanja tovrstnih dokumentov v prihodnje. Zelo verjetno bo javnost vedno pogosteje zahtevala večjo transparentnost vlade, več in podrobnejša razkritja podatkov, ki so temelj določene vladne odločitve, zato je nujno, da je vlada pri pripravi tovrstnih dokumentov bolj previdna. Predvsem mora opredeliti pomanjkljivosti, ki izhajajo iz obveščevalnih podatkov, in natančno določiti mejo med obveščevalnimi podatki ter ocenami in zagovorom ter trditvami, ki so politične narave in ne izhajajo iz obveščevalnih podatkov (glej Butler¹⁸, 2004: 87)

Nastanek in razvoj izjave kot preprostega (in nepreverjenega) obveščevalnega podatka pa do najmočnejšega sredstva za prepričevanje ljudi za podporo vojni so različni mediji na osnovi pričevanj vpletenih rekonstruirali in objavili (celoten) potek dogajanja. Pri rekonstrukciji dogodkov sem si pomagala z BBC-jevim²⁰ in Guardianovim²¹ povzetkom najpomembnejših dogodkov med septembrom 2002 in oktobrom 2004.

5.2 Reorganizacija britanskih vladnih komunikacij

Dogodki, povezani s pripravami na napad na Irak, komunikacijske strategije in izvajanje komunikacijskih aktivnosti, mnoge odkrite laži britanskih vladnih komunikatorjev in ostalih predstavnikov vlade so zaupanje britanske javnosti v institucije države še dodatno omajale. Za povrnitev vsaj nekaj izgubljenega zaupanja so bile ustanovljene različne preiskovalne komisije, katerih naloga je bila na tak ali drugačen način osvetliti ozadje odločitve britanske vlade za napad na Irak. Ker so se mnoge dotaknile tudi vloge komunikacije in vladnih komunikatorjev, v nadaljevanju povzemam izsledke nekaterih.

5.2.1 Preiskovalne komisije

Dosje, še posebej pa izjava, sta izzvala veliko zanimanje in tudi precejšnje nezaupanje britanske javnosti. Prav zaradi sumov na nepravilnosti, zavajanje, celo laganje, so bile ustanovljene mnoge preiskovalne komisije, ki so dosje preverjale z različnimi nameni.

Različne preiskovalne komisije so preiskovale drugačen zorni kot istega dogajanja, to je vstop v vojno z Irakom. Rezultati oziroma poročila teh komisij so zelo različna – medtem ko eni menijo, da je bilo nekaj narobe, se drugim ista stvar ne zdi sporna. Prav nobena komisija pa se ni ukvarjala z vprašanjem, ali je obstajal dejanski razlog za vstop Velike Britanije v vojno z Irakom. To vprašanje ostaja nedogovorjeno. Glede na to, da so nekatere komisije v svojem poročilu

²⁰ http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3466005.stm

²¹ <http://politics.guardian.co.uk/kelly/story/0,13747,1021802,00.html>

oziroma ob izdaji svojega poročila zapisale, da »porota še zaseda«, bi lahko danes, skoraj tri leta po začetku napada na Irak, zapisali, da bi porota zaradi pomanjkanja dokazov verjetno že morala razsoditi, ampak verjetnost, da bo napad na Irak obsojen, je precej majhna.

Prva je dogajanje v povezavi z napadom na Irak preiskovala **komisija za zunanje zadeve** (ang. Foreign Affairs Committee – FAC), ki je skušala ugotoviti, ali je zunanje ministrstvo (ang. Foreign and Commonwealth Office) kot sestavni del vlade v času pred napadom na Irak predstavljalo točne in celovite informacije. Poseben poudarek je komisija namenila informacijam o orožju za množično uničevanje, ker je odstranitev tega orožja britanska vlada navajala kot glavni razlog oziroma cilj napada. Komisija je svoje poročilo²² izdala 3. julija 2003. Komisija je zaključila, da je bil jezik septembrskega dosjeja na določenih mestih bolj trdilen, kot je to značilno za obveščevalne ocene, da je bila izjava o možnosti napada v 45 minutah v dosjeju, glede na obveščevalne podatke, ki so prišli od enega vira, preveč poudarjena in da ni bilo prav, da je katerikoli sestanek vodil Campbell.

Sledila je preiskava **komisije za obveščevalna in varnostna vprašanja** (ang. Intelligence and Security Committee – ISC), katere namen je bilo ugotoviti, ali so bili dostopni obveščevalni podatki, ki so bili temelj odločitve za napad na Irak, pravilno ocenjeni in ali so bile te ocene pravilno oziroma primerno predstavljene v vladnih publikacijah. Kot je komisija poudarila, namen preiskave in poročila²³, izdano je bilo 9. septembra 2003, ni namen soditi o pravilnosti odločitve za napad na Irak. Sklep preiskave je, da je dosje nastal na takrat dostopnih obveščevalnih ocenah, da se je sicer veliko ljudi ukvarjalo z vsebino in tekstom, vendar pa je Scarlett vključil samo tisto, kar se mu je zdelo primerno in ni občutil nobenega političnega pritiska, niti ni imel navodila narediti dosje »bolj seksi«.

Tako imenovana **Huttonova preiskava**²⁴ je preiskava okoliščin, v katerih je umrl dr. Kelly, priznani znanstvenik in poznavalec razmer na področju orožja za množično uničevanje, ki je bil tudi BBC-jev vir v enem najbolj razvpitih medijskih prispevkov zadnjih nekaj let v Veliki Britaniji. Preiskava pokaže, kako so se obtožbe BBC-jevega novinarja, da je vlada vedela, da izjava o možnosti napada v 45 minutah ni resnična in da je obstajalo navodilo, da je treba dosje »narediti seksi« (ang. make it sexier), kar je trdil novinarjev vir, sprevrgle v oster boj med vlado in BBC-jem, ki mu je sledilo uradno razkritje imena dr. Kellyja in nenazadnje njegova smrt. Campbell, premierov direktor komunikacij, je vse obtožbe ostro zanikal in BBC obtožil, da izvaja protivojno propagando in nato zahteval opravičilo novinarja in direktorja BBC-ja. Slednji pa so bili prepričani, da se nimajo za kaj opravičevati. Britanska in svetovna javnost je bila tako priča enemu najbolj javnih spopadov med vladnim komunikatorjem in mediji in iz obtožb spoznavala pomanjkljivosti tako vladnih komunikacij kot medijskega prostora. Sklep Huttonove preiskave je bil, da je smrt dr. Kellyja splet nepredvidljivih okoliščin. Glede izjave o možnosti napada v 45 minutah pa zaključijo,

²² <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaaff/813/813.pdf>

²³ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/isc/iwmdia.pdf>

²⁴ <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/>

da je bila izjava, glede na takrat dostopne podatke, vredna objave, četudi se je kasneje izkazalo, da vir ni bil zanesljiv. Kljub temu Giliganova obtožba²⁵, da je vlada vedela, da gre za napačno informacijo in jo je vseeno vključila v dosje, ni osnovana.

Lord Butler je skušal ugotoviti pravilnost in točnost obveščevalnih podatkov, ki so bili temelj septembrskega dosjeja, in ustreznost prezentacije teh podatkov splošni javnosti. Butlerjeva skupina je delo začela 5. februarja 2004 in končno poročilo¹⁸ izdala 14. julija 2004. Eden izmed sklepov Butlerjeve preiskave je bil, da izjava o možnosti napada v 45 minutah, v obliki, v kateri je bila v dosjeju, ne bi smela biti vključena. Izpuščen je bil namreč najpomembnejši del, in sicer kontekst, ki je osvetljeval več stvari: da je izjava prišla od enega samega, nepreverjenega vira in da se je »orožje« dejansko nanašalo na bojiščno strelivo in ne na strateško orožje, ki bi lahko pomenilo nevarnost katerikoli evropski državi. Čeprav se je pojavilo mnogo zahtev po odstopu predsednika JIC-a zaradi netočnosti septembrskega dosjeja, pa Butler ni izrecno zahteval odstopa Johna Scarletta, vendar je slednji kljub temu po objavi poročila odstopil.

5.2.2 Phillisovo poročilo

Očitno se ljudje le učimo iz napak. Tudi britanski premier Blair je namreč opazil pomanjkljivosti vladnega komuniciranja, zato je v septembru 2003 napovedal temeljito reorganizacijo vladnega informacijskega in komunikacijskega sistema.

Mnogi so prepričani, da so dogodki in dejanja vladnih komunikatorjev v letu 2002 pokazali na mnoge pomanjkljivosti in sive cone britanske vladne komunikacije. Deveto poročilo Komisije za standarde v javnem življenju⁸ je pokazalo na pomanjkljivosti pri določanju mej, odgovornosti in vlog posebnih svetovalcev, vse preiskave o vojni v Iraku so imele nekaj pripomb glede vloge in pristojnosti premierovega direktorja komunikacij, Phillisovo poročilo²⁶ pa je podrobno pregledalo vladne komunikacije in pripravilo celo vrsto predlogov, kako izboljšati vladno komuniciranje, predvsem pa določilo, kdo je ciljna javnost oziroma komu so vladne komunikacije sploh namenjene. V nadaljevanju povzemam Phillisovo poročilo in tiste spremembe, ki so se v zadnjih dveh letih, torej po objavi poročila, tudi zgodile.

V januarju 2004 je bila zaključena in predstavljena neodvisna preiskava vladnih komunikacij, ki jo je vodil Bob Phillis. Povod za preiskavo je bila izguba zaupanja med vlado, mediji in splošno javnostjo, kar je vodilo v nezadovoljstvo določenih družbenih skupin in splošno nezanimanje za politični in demokratični proces. Podatki namreč kažejo, da danes le še 16 odstotkov Britancev verjame, da vlada postavlja nacionalno dobro pred lastne politične interese, medtem ko je bil ta odstotek pred tremi desetletji kar 39 (glej Phillis report²⁶, 2004: 6).

²⁵ <http://media.guardian.co.uk/radio/story/0,12636,994893,00.html>

²⁶ <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/1967/Phillis.pdf>

Namen temeljite analize vladnih komunikacij je bil poiskati takšen predlog organiziranosti in vloge vladnih komunikatorjev, ki bi ponovno vzpostavila zaupanje v vladne in ostale državne institucije. Phillis je skupaj z ostalimi 12 člani skupine preverjal različne modele organiziranja in upravljanja vladnih komunikacij, učinkovitost takrat obstoječega modela vladnih komunikacij, katerega središče je bila vladna informacijska in komunikacijska služba (ang. Government Information and Communication Service – GICS) in primernost vlog ostalih javnih uslužbencev, katerih glavna naloga je komuniciranje.

Phillisova skupina je poudarila, da so med najpomembnejšimi interesi, ki jih mora vlada zasledovati, interesi splošne javnosti, ki morajo biti vključeni v vse programe vladnih komunikacij. Na tej osnovi je skupina oblikovala sedem ključnih načel, na katerih naj bi temeljile sodobne vladne komunikacije, in sicer (glej Phillis report²⁶, 2004: 2):

1. *odprtost, ne prikrivanje informacij;*
2. *bolj neposredna komunikacija z javnostjo;*
3. *pristno vključevanje javnosti v proces oblikovanja politik in ne zgolj posredovanje informacij o že sprejeti politiki;*
4. *pozitivna predstavitev vladnih politik in dosežkov;*
5. *uporaba vseh pomembnih kanalov komunikacije in ne pretirano naslanjanje le na nacionalne medije;*
6. *koordinacija komunikacije pri zadevah, ki so v pristojnosti več vladnih resorjev, in izogibanje nasprotujočim ter podvojenim resornim sporočilom;*
7. *okrepitev politične nevtralnosti javne službe in jasna določitev mej med vladnimi in strankarskimi komunikacijami.*

Skupina je izrazila prepričanje, da je edini način za ponovno vzpostavitev javnega zaupanja dolgoročna zavezanost programu radikalnih sprememb v delovanju, procesu in stilu vladnih komunikacij. Predlagane spremembe pa bodo učinkovito implementirane le, če jih bodo vodili najvišji predstavniki vlade in državne uprave.

Ker je skupina odkrila precej ozko razumevanje komunikacije, pogosto omejeno zgolj na odnose z mediji, je kot prvo nalogo izpostavila nujnost **redefinicije vladnih komunikacij**. Slednje morajo predstavljati **neprestan dialog z vsemi zainteresiranimi javnostmi** in nikakor ne smejo biti omejene zgolj na enosmerno posredovanje informacij. To pomeni, da morajo vladni komunikatorji uporabljati več različnih komunikacijskih veščin in tehnik, in sicer: identificiranje posameznih skupin, njihovih potreb po informacijah in komunikacijskih kanalov, prek katerih se lahko sporočilo najbolj učinkovito prenese do določene skupine; vzpostavitev kanalov za povratne informacije, analiza in ocena povratnih informacij ter njihova vključitev v proces oblikovanja politike. Phillisova skupina je prepričana, da bodo bolj učinkovite komunikacije pomenile tudi bolj učinkovito vlado.

Phillisova preiskovalna skupina je podala 12 ključnih priporočil, ki jih lahko strnemo v štiri sklope. In sicer se priporočila nanašajo na strukturo, aktivnosti (najpomembnejši priporočili sta usmeritev vladnih komunikacij v večji meri na lokalne medije in pa prilagoditev spletne komunikacije uporabnikom spletnih strani), vsebino vladnih komunikacij (priporočajo sprejetje Zakona o svobodnem dostopu do informacij, ki bi zagotovil bolj odprto in transparentno kulturo vlade in pa nov pristop brifiranja medijev, ki mora biti uradni in javni) in odgovornost vladnih komunikatorjev. V nadaljevanju povzemam dva sklopa priporočil Phillisove skupine, in sicer priporočila glede organiziranosti vladnega komuniciranja in priporočila, ki se nanašajo na odgovornost vladnih komunikatorjev.

5.2.2.1 Struktura vladnih komunikacij

Glede organizacije vladnih komunikacij Phillisova skupina meni, da bi bile vladne komunikacije vodene in koordinirane iz enega središča, posamezni vladni resorji bi imeli svoje komunikacijske oddelke, katerih naloga je komunikacija za posamezni resor. Vsi vladni komunikatorji naj bi bili povezani v mrežo, katere naloga bi bila predvsem koordinacijska in pa izobraževalna, hkrati bi bilo potrebno poenotiti tudi nazive vseh zaposlenih, katerih glavna naloga je komuniciranje.

Phillisova skupina priporoča močno centralno strukturo vladnih komunikacij. Naloge »vrha« oziroma centra vladnih komunikacij naj bi bile: vodenje vladnih komunikacij, določitev meril za zaposlovanje, izobraževanje in napredovanje vladnih komunikatorjev, razvoj profesionalnih standardov ter širjenje odlične prakse, oblikovanje in implementacija dolgo- in srednjeročnih komunikacijskih strategij, koordinacija med različnimi vladnimi resorji, podpora premieru in komunikacijam Downing Streeta, koordinacija marketinških aktivnosti, itd. Vse te aktivnosti in naloge narekujejo učinkovit center, ki bi ga sestavljali **dve ločeni, a komplementarni skupini**. Prva komunikacijska enota bi bila skupina državne uprave s sedežem v vladnem uradu (ang. Cabinet Office) in bi predstavljala center odličnosti za komunikacijo v državni upravi. Drugo komunikacijsko skupino pa bi sestavljali tako državni uslužbenci kot politično imenovani svetovalci in bi podpirala premiera, zato bi bil njen sedež na Downing Streetu. Prvo skupino naj bi vodil Stalni sekretar vladnih komunikacij (ang. Permanent Secretary, Government Communications), katerega naloge so: strateško vodenje vladnih komunikacij, medresorna koordinacija, določitev meril za zaposlovanje in napredovanje vladnih komunikatorjev, merjenje dela in učinkovitosti komunikacijskih aktivnosti. V drugi skupini se odgovornost za implementacijo komunikacijske strategije razdeli med politično imenovanega svetovalca, katerega naziv je Direktor komunikacij, in javnega uslužbenca, ki je uradni premierov govorec in je neposredno odgovoren Stalnemu sekretarju. Phillisova skupina je prepričana, da je lahko le jasna opredelitev razlik med vlogami političnih svetovalcev in javnih uslužbencev temelj za oblikovanje smernic za odnose z mediji in drugimi javnostmi.

Vzpostavitev močnih, integriranih komunikacijskih oddelkov v vladnih resorjih je drugo priporočilo Phillisove skupine, ki se nanaša na organiziranost vladnih komunikacij. Resorni komunikacijski oddelki so se močno razlikovali glede velikosti oziroma števila zaposlenih v posameznem tovrstnem oddelku, komunikacijskih nalogah ter odgovornostih posameznih vladnih komunikatorjev in strukturi. Zaradi teh razlik Phillisova skupina ni oblikovala natančnih priporočil, kako naj bodo resorni oddelki strukturirani, temveč je podala ključne principe in vodila, s pomočjo katerih naj bi se povečala profesionalnost in učinkovitost komunikacij. Vsak oddelek mora imeti izdelano komunikacijsko strategijo, katere glavni cilj je podpora pri doseganju zastavljenih ciljev resorja in mora opredeljevati: ciljne javnosti, ključna sporočila, povratne komunikacijske kanale, merjenje in analiziranje povratnih informacij. Komunikacijsko strategijo mora potrditi vodstvo resorja, vključno z ministrom.

Phillisova skupina priporoča **poenotenje nazivov** vladnih komunikatorjev znotraj oddelka, ki komunikatorje ločijo predvsem glede na naloge, ki jih znotraj resorja opravljajo, in pa glede na njihovo formalno znanje in delovne izkušnje. In sicer predlaga naslednje nazive (Phillis report²⁶, 2004: 16):

- *Direktor komunikacij (ang. Director of communication): Imeti mora status, veščine in vpliv za oblikovanje resorne komunikacijske strategije in za nadzor nad njeno implementacijo. Hkrati je ministrov svetovalec in član najvišjega vodstva posameznega vladnega resorja.*
- *Vodja novic (ang. Head of news): Je uradni resorni oziroma ministrov govornik (ang. spokesman) in ima »tehnično« vlogo, kar pomeni, da skrbi za tehnične storitve kot so pisanje, lektoriranje, fotografiranje, odnosi z mediji ali priprava publikacij.*
- *Vodja tiskovnega urada (ang. Head of Press Office): Opravlja upravljavsko vlogo in skrbi za tiskovne predstavnike.*

Poseben poudarek je Phillisova skupina namenila tudi **zaposlovanju in izobraževanju**, saj meni, da bo to povečalo profesionalne standarde in ohranilo nepristranskost državne uprave. Stalni sekretar mora pripraviti standarde zaposlovanja komunikacijskega osebja, večino katerega bodo izbrali in zaposlili v resorjih. Stalni sekretar pa mora sodelovati pri zaposlovanju direktorjev komunikacij in tistih na višjih položajih, saj mora zagotoviti, da dosegajo zahtevane profesionalne in etične standarde. Ministri lahko zgolj zavrnejo nevšečne kandidate, ne morejo pa sami izbirati in določati višjega komunikacijskega osebja.

Phillisova skupina priporoča **ukinitev Vladne informacijske in komunikacijske službe** (ang. Government Information and Communication Service). Preiskava je pokazala na neučinkovitost trenutne oblike Vladne Informacijske in komunikacijske službe (GICS). Stalni sekretar mora

povezati trenutne člane GICS-ja ter ostalo vladno komunikacijsko osebje in vzpostaviti novo vladno komunikacijsko mrežo.

5.2.2.2 Odgovornost vladnih komunikatorjev

Phillisova skupina je povzela rezultate Poročila o standardih v javnem življenju⁸, saj priporoča **oblikovanje novih pravil delovanja** posebnih svetovalcev in jasno določitev meja, nalog in odgovornosti med vladnimi komunikatorji. Posebni svetovalci igrajo pomembno vlogo v vladnih komunikacijah, vendar je nujno to vlogo jasno določiti. Predvsem svetovalci ne smejo imeti nobenega vpliva na zaposlovanje, nagrajevanje in upravljanje državnih uslužbencev, ki delujejo kot vladni komunikatorji, saj s tem kršijo politično nevtralnost državnih uslužbencev. V primeru kršitev morajo javni uslužbenci te nemudoma sporočiti tako direktorju komunikacij v resorju kot tudi stalnemu sekretarju.

Phillisova skupina meni, da je **odnos med politiki in mediji** inherentno nasproten, celo sovražen. Vloga medijev je neprestan nadzor oblasti, vendar pa nimajo vloge uradne opozicije, zato skupina predlaga, naj je ne poskušajo zasesti in naj pustijo politične debate poziciji in opoziciji. Tako medije kot politike skupina poziva, naj premislijo o svojem vedenju in medsebojnem obtoževanju o nekorektno opravljenem delu, prikrivanju informacij in zavajanju javnosti in naj raje ocenijo ter prilagodijo svoje vedenje na način, ki bo pripomogel k ponovni vzpostavitvi zaupanja javnosti v zakonitost vladnih komunikacij.

5.2.3 Britanske vladne komunikacije danes

Kar nekaj priporočil Phillisove skupine je bilo že uvedenih, najpomembnejša pa je vsekakor vzpostavitev nove funkcije Stalnega sekretarja vladnih komunikacij (ang. Permanent Secretary, Government Communication), ki jo je kot prvi zasedel James Howell. Funkcija je nastala kot posledica reorganizacije mesta direktorja komunikacij, ki ga je zadnji zasedal A. Campbell. To mesto se je namreč razdelilo na dve delovni mesti, eno še vedno zaseda posebni svetovalec v kabinetu premiera, ki pa je izgubil vse izvršne moči in katerega glavna naloga je skrb za komunikacijsko strategijo premiera, drugo je zasedel državni uslužbenec, Stalni sekretar vladnih komunikacij, ki je odgovoren za vse vladne komunikatorje.

Kot je James Howell napovedal ob svojem imenovanju na mesto Stalnega sekretarja vladnih komunikacij, želi narediti dvoje: omogočiti, da postane glas javnosti slišan pri politični mizi, tako da bo vlada delovala na način, ki odseva pričakovanja in želje splošne javnosti; ter zgraditi profesionalno kapaciteto vladnih komunikacij, da bomo lahko povečali zavedanje in razumevanje splošne javnosti o politiki, političnih odločitvah in političnem delovanju.²⁷ S tem je novi »šef« britanskih vladnih komunikacij načrtoval smer dvosmernega komuniciranja, dialoga in določil ključno javnost, to je splošna javnost. Spremeniti želi način podajanja informacij, in sicer z zgolj posredovanja podatkov prek ustaljenih kanalov na uporabo novih, potrošniku primernih kanalov komuniciranja, in doseči povratne informacije. Iz »kulture objave« želi doseči »kulturo razlage«, kar pomeni, da bodo informacije o vladnih aktivnostih javnosti posredovane čez cel proces odločanja in sprejemanja nove politike, ne zgolj ob koncu, torej ob dokončnem sprejetju določene politike. Stalni sekretar vladnih komunikacij je torej zagotovil, da glas javnosti ne bo nikoli več preslišan, saj je splošna javnost glavna ciljna skupina vladnih komunikacij in vlade kot celote. Za učinkovite komunikacije je potrebno vzpostaviti profesionalne standarde, ki veljajo za vse vladne komunikatorje, in povečati koordinacijo med posameznimi komunikacijskih oddelki znotraj vladnih resorjev in agencij, hkrati pa mora v veljavi ostati tradicionalno nepristranska državna uprava. Ključno je tudi dobro sodelovanje s tiskovnim uradom premiera, ki samostojno izvaja dnevne komunikacijske aktivnosti za premiera, učinkovitost in profesionalnost izvajanja komunikacijskih aktivnosti Downing Streeta pa je prav tako odgovornost Stalnega sekretarja vladnih komunikacij.

5.2.3.1 Organiziranost in vodenje vladnih komunikacij

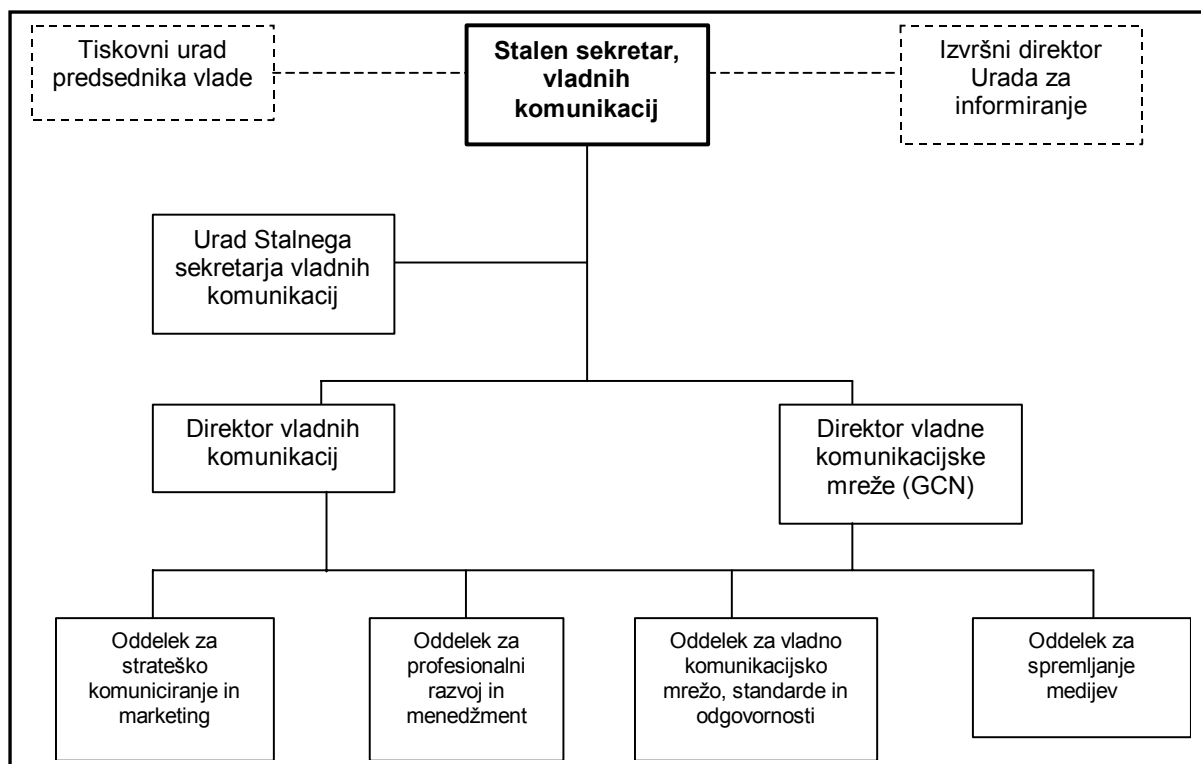
Vodja vladnega komuniciranja je Stalni sekretar vladnih komunikacij (ang. Permanent Secretary, Government Communication), ki tesno sodeluje s tiskovnim uradom predsednika vlade in z direktorjem urada za informiranje (ang. Central Office of Information). Hkrati vodi center odličnosti za vso vladno komunikacijo. Cilj je vzpostavitev bolj strateškega pristopa za boljše informiranje javnosti in za boljše izpolnjevanje zahtev javnosti ter vseh, ki delajo in uporabljajo

²⁷http://www.cabinetoffice.gov.uk/about_the_cabinet_office/speeches/james/html/index.asp

javne službe. Glavne naloge vodilnih v vladnih komunikacijah pa so: (ponovna) vzpostavitev zaupanja v vladna sporočila, povečanje razumevanja splošne javnosti glede delovanja vlade in javne službe, izboljšanje koordinacije med vladnimi resorji, povečanje zadovoljstva uporabnikov storitev vladnih in javnih služb. Neposredno podrejena sta direktor vladnih komunikacij in direktor Vladne komunikacijske mreže (ang. GCN), ki skrbita za: strateško komunikacijo in strateški marketing; profesionalni razvoj, za vladno komunikacijsko mrežo, standarde in pravila ter skupino, ki spremlja medije.

Tiskovni urad premiera britanske vlade deluje neodvisno, vendar v sodelovanju s Stalnim sekretarjem vladnih komunikacij. Trenutni direktor komunikacij v kabinetu premiera je David Hill. Mesto direktorja komunikacij je bilo pred reorganizacijo vladnih komunikacij dejansko najvišje mesto, ki ga je lahko zasedel vladni komunikator. To mesto je pogosto zasedal posebni svetovalec, torej politično imenovana oseba, ki je seveda imel drugačne cilje kot jih ima neodvisni javni uslužbenec. Cilj vladnih komunikacij ni bil odprt dialog z javnostjo, ampak izvajanje Grunigovega modela tiskovnega predstavnštva: enosmerno podajanje informacij predvsem prek množičnih medijev, prepričevanje javnosti s svojimi argumenti, neupoštevanje (nasprotnega) mnenja javnosti in skrb za pozitiven imidž premiera. Poleg tega je imel direktor komunikacij tudi izvršne moči, kar pomeni, da je lahko odločal npr. o proračunu in o zaposlovanju ter odpuščanju vladnih komunikatorjev in drugo. Z reorganizacijo direktor komunikacij v kabinetu premiera nima več nikakršnih izvršnih moči, njegova glavna naloga pa je skrbeti za komunikacijsko strategijo premiera. Ker je direktor komunikacij posebni svetovalec, je lahko vsebina komunikacijskih aktivnosti politično obarvana in podpira politiko premiera, ne sme pa skrbeti ali podpirati strankarskega mnenja in strankarskih aktivnosti. Za vsakodnevno komunikacijo premiera je odgovoren direktor komunikacij premiera, ob strateških, večjih temah pa se mora direktor komunikacij premiera posvetovati s Stalnim sekretarjem vladnih komunikacij in ne sme neodvisno delovati.

Slika 1: Organizacijska struktura britanske vladne komunikacijske skupine



vir: <http://www.comms.gov.uk/about/gcg/structure.htm>

Vladna komunikacijska mreža (ang. Government Communication Network – GCN) je integralni del vlade. S pomočjo mreže bo vzpostavljen kontinuiran dialog med vlado in javnostjo. Naloga članov mreže je predstavitev mnenja in želje javnosti v procesu oblikovanja politike in zakonov in zagotoviti, da so v procesu oblikovanja politike mnenja javnosti upoštevana. Politična nevtralnost ostaja temelj vladnih komunikacij in tudi GCN komunicira odprto in nepristransko. GCN povezuje vse, ki delujejo v vladnih komunikacijah, in zagotavlja standarde, pravila in navodila za vse vladne komunikatorje. Hkrati nudi profesionalno in praktično podporo in s tem omogoča vladnim komunikatorjem, da razvijajo in nadgrajujejo profesionalne veščine. Podporo nudi vsem specializiranim komunikacijskim aktivnostim: marketingu, plačani publiciteti, odnosom z mediji, elektronskim komunikacijam in interni komunikaciji. GCN je v začetku leta 2005 nadomestil prejšnjo vladno komunikacijsko mrežo (ang. Government Information and Communication Service – GICS). GICS je bila specializirana profesionalna enota Javne službe, ustanovljena leta 1949, katere glavna naloga je bila posredovanje informacij o delovanju vlade na način, ki vzdržuje zaupanje javnosti. Percepcija o pomanjkanju politične nevtralnosti je namreč veliko bolj škodljiva za vladno komuniciranje kot za katerokoli drugo vladno aktivnost. V letu 2003 je imel GICS približno 1000 članov, od tega je bilo kar 43 odstotkov tiskovnih predstavnikov, torej uslužbencev, ki delujejo kot vmesni člen med vlado in mediji. Delo članov GICS-ja je bilo definirano kot profesionalna in politično nevtralna pomoč vladi pri izpolnjevanju njene dolžnosti in izvajanje pravice vlade, da je slišana.

Vzpostavljeni so bili bolj močni in integrirani komunikacijski oddelki znotraj vladnih resorjev in vladnih agencij, kjer dela večina vladnih komunikatorjev. Njihove glavne naloge so: svetovanje, koordinacija in izvajanje celovitega spleta komunikacijskih aktivnosti za svoj resor oziroma agencijo. Struktura komunikacijskega oddelka znotraj posameznih resorjev se razlikuje glede na velikost in vlogo resorja, vsi komunikacijski oddelki pa pokrivajo: strategijo in načrtovanje, medijske odnose, interno komunikacijo, elektronsko komunikacijo in marketing. V večjih resorjih bodo različne aktivnosti odgovornost različnih, specializiranih skupin, v manjših resorjih pa lahko za vse komunikacijske aktivnosti skrbi en sam človek. Delo različnih, specializiranih skupin je povezano tako z delom drugih komunikatorjev znotraj oddelka kot tudi s celotnim resorjem. Cilj pa je zagotovitev, da bodo sporočila kar se da učinkovito posredovana vsem deležnikom, potrošnikom in javnosti in hkrati tudi v obratni smeri.

6. SKLEP

»Prihodnost vladnih komunikacij je po mojem mnenju zelo jasna – gre za komunikacijo, ki jo vodijo pogledi in potrebe javnosti. Vladno komuniciranje je uspešno, ko postavi javnost na prvo mesto. Če to razumeš, imaš učinkovito komunikacijo.« James Howell

Zadnjo vojno v Iraku je svetovna javnost lahko spremljala iz udobnih domačih naslonjačev kot nekakšno multimedijško akcijsko nadaljevanko, saj so se iz dneva v dan v vseh medijih pojavljale nove zgodbe, novi zapleti, novi spopadi med dobrim in zlim, med terorjem in svobodo. Vendar to ni bila nadaljevanka, saj so kljub dobri zrežiranosti predstavitve dogodkov posledice odločitve za napad na Irak precej negativne.

Da ni vse tako, kot se zdi, sem ugotovila tudi pri iskanju odgovorov na vprašanja, ki sem si jih zastavila na začetku te naloge. Pri pregledu literature sem namreč naletela na različne poglede in definicije iste stvari oziroma enako poimenovane stvari. Tako sem našla več definicij političnega komuniciranja, odnosov z javnostmi, še posebno nedorečene so definicije vladnega komuniciranja oziroma vladnih odnosov z javnostmi. Odločila sem se, da bom pri primerjavi prakse s teorijo uporabila in predstavila najbolj uveljavljeno definicijo posameznega področja, kar pomeni, da moja dognanja ne morejo biti univerzalno sprejemljiva in točna, saj bi bila dognanja pri upoštevanju druge definicije lahko povsem drugačna. Nekdo bi lahko sprejel (in ga tudi sprejema) pogled, da je Grunigova teorija le seznam želja, ki zamegljuje dejansko stanje na področju odnosov z javnostmi. Sama verjamem, da mora biti postavljen ideal, ki je lahko še tako daleč od trenutne resnice, a se bo vedno več praktikov trudilo dosegati zastavljeni cilj, kar bo posledično pomenilo tudi približevanje stanja na področju odnosov z javnostmi teoretičnim normam.

V prvih dveh poglavjih sem tako predstavila dve obliki komuniciranja, politično komuniciranje in odnose z javnostmi, saj se obe dotikata področja, ki je temelj moje naloge, torej vladnih odnosov z javnostmi. Zanimalo me je, kakšne so razlike in podobnosti obeh oblik in ali delujeta na enakih načelih. Izkazalo se je, da sta si politično komuniciranje in odnosi z javnostmi (ki jih opisujem z Grunigovim teoretičnim modelom simetričnih dvosmernih odnosov) v marsičem podobna, imata pa tudi kar nekaj očitnih razlik, med katerimi so dolgoročna usmerjenost, dvosmernost komunikacije in namen sporočila vsekakor najbolj očitne. Medtem ko je prvi dve značilnosti mogoče hitro zaznati, pa je razkritje pravega namena, ki se skriva za posameznim sporočilom, v praksi skoraj nemogoče.

Največji problem pri doseganju cilja, da bom natančno in jasno predstavila dejstva o vladnih odnosih z javnostmi, je pomanjkanje splošne definicije ter teorije le-teh in pomanjkanje konsenza o tem, kaj vladni odnosi z javnostmi sploh so. Odločila sem se, da bom predstavila Cutlipovo

opredelitev, ki jo sprejemajo tudi nekateri slovenski strokovnjaki s področja komuniciranja, in sicer da so vladni odnos z javnostmi odnosi vlade s ključnimi javnostmi, ki temeljijo na dveh dejstvih, da mora demokratična vlada obveščati državljane, ki jim služi, slednji pa so kot davkoplačevalci upravičeni do teh informacij, poleg tega pa učinkovite administracije za doseganje ciljev potrebujejo podporo državljanov. Vladni odnosi z javnostmi so tako odnosi z javnostmi v javnem sektorju, za katere veljajo enaka osnovna načela, ki pa se jih izvaja v drugačnih okoliščinah, značilnih za javni sektor. Izvajalci vladnih odnosov z javnostmi morajo tako biti strokovnjaki, in ne politično imenovane osebe. Glavna naloga odnosov z javnostmi je informiranje. Cilji, ki naj bi jih vladni odnosi z javnostmi zasledovali, so: informiranje državljanov o aktivnostih vlade, pridobivanje podpore državljanov za vladne aktivnosti, skrb za povratno zvezo z državljani in s tem zagotavljanje aktivnega sodelovanja državljanov v vladnih programih. Na vprašanje, kakšna mora biti organizacija vladnih komunikacij, da bodo kar najbolj dosegale zastavljene cilje, bi bil odgovor, da mora struktura kar najbolj odgovarjati političnemu sistemu, stopnji razvitosti demokracije, odnosu med vlado in vladanimi in še mnogo drugih dejavnikov. Univerzalnega modela organiziranosti, ki bi ga bilo mogoče kjerkoli in kadarkoli uporabiti, pa ni. Prav tako ni univerzalnih značilnosti, ki bi jih morali posamezniki izpolnjevati v primeru, da želijo postati praktiki vladnih odnosov z javnostmi. Strokovnjaki menijo, da je za učinkovito izvajanje vladnih odnosov z javnostmi nujno, da praktik izpolnjuje nekatere kriterije, kot so: formalna izobrazba, praktične izkušnje, poznavanje širšega konteksta (politično, gospodarsko, socialno okolje), pisno in ustno obvladovanje uradnega jezika in poznavanje terminologije, poznavanje in delovanje v skladu z zakoni posamezne države in etičnimi kodeksi s področja odnosov z javnostmi, zaželeno so tudi osebne lastnosti kot samoiniciativnost, sposobnost obvladovanja stresnih situacij, hitro odločanje, privrženost. Odličnost vladnih komunikacij pa je dosežena z upoštevanjem načel družbenega korporativizma, v katerem se različne skupine borijo za pozornost vlade, slednja pa mora strateško načrtovati in izvajati svoje komunikacije.

Prvo tezo lahko, glede na teorijo, predstavljeno v tej nalogi, potrdim. Čeprav se avtorji teorije odnosov z javnostmi prav posebej ne ukvarjajo z vladnimi odnosi z javnostmi, pa menijo da so ti izvajanje odnosov z javnostmi v javnem sektorju. Torej za vladne odnose z javnostmi veljajo enaka merila profesionalnosti, etičnosti in učinkovitosti kot za odnose z javnostmi v zasebnem sektorju. Vladne odnose z javnostmi bi morali načrtovati in izvajati neodvisni strokovnjaki s področja komuniciranja, ki bi morali ločevati med nezdružljivima nalogama kot sta promocija posameznega politika ter njegovih strankarskih prepričanj in politično neodvisno izvajanje vladnih komunikacij, katerih glavna javnost so vsi državljani. Profesionalnega vladnega komunikatorja določajo tudi kriteriji, kot so: lastni interes je manj pomemben kot interes družbe, je član strokovnega združenja, več mu pomeni priznanje stanovskih kolegov kot priznanje nadrejenega, upošteva etične kodekse, ima potrebno znanje in veščine. Kot menijo avtorji je profesionalnost izvajanja vladnih odnosov z javnostmi neločljivo povezana z etičnostjo

posameznika, saj je etično delovanje temelj profesionalnega delovanja. Grunig je tudi prepričan, da morajo odnosi z javnostmi etiko vključevati v sam proces delovanja in cilj nikakor ne opravičuje sredstev. Profesionalen in etičen praktik vladnih odnosov z javnostmi tako ne bo prekršil brezpogojnega zaupanja, ki se vzpostavi med profesionalcem in posameznikom, saj je slednji od prvega popolnoma odvisen.

Moje drugo vprašanje je bilo povezano s povsem konkretnim primerom britanskih vladnih komunikacij, in sicer ali je bilo delovanje vladnega komunikatorja pri pripravi enega najpomembnejših komunikacijskih orodij britanske vlade v času pred napadom na Irak v skladu s profesionalnimi in etičnimi načeli odnosov z javnostmi. Po pregledu različnih virov in informacij (seveda tistih, ki so na voljo, kar pa je verjetno le vrh ledene gore), povezanih z britansko vladno komunikacijo pred napadom na Irak, se je zdelo kot da gre za teorijo zarote, v kateri igrata vlada kot negativna stan in britanski državljani kot žrtve, ki so vlado sicer izvolili, vendar je vladni aparat postal neposlušen in samovoljen. Vendar pa vladni odnosi z javnostmi niso od politične, gospodarske in kulturno-zgodovinske sfere neodvisna disciplina. Britanski vladni odnosi z javnostmi, njihova organiziranost, vloge in pristojnosti vladnih komunikatorjev, njihov status, izobrazba in veščine, so bili odraz drugih družbenih dejavnikov, ki so dopuščali tovrstno obliko vladnih odnosov z javnostmi. Po pregledu britanskega političnega sistema sem namreč ugotovila, da glavni vladni komunikator ni deloval v nasprotju z zakoni in pravilniki, saj so ti omogočali, da je politično imenovana oseba s statusom posebnega svetovalca z izvršnimi močmi, poleg tega pa še nekdanji urednik rumenega časopisa z vzkipljivim temperamentom, vodja vladnih komunikacij.

Vloga vladnega komunikatorja Alastairja Campbella je bila tako natančno tista, ki je za vladnega komunikatorja teoretično gledano povsem nedopustna. Campbell je bil namreč politično imenovana oseba, katere glavna naloga je bila vladno komuniciranje. Deloval je v skladu s statusom in pooblastili, ki jih je imel kot posebni svetovalec in hkrati v nasprotju s profesionalnimi in etičnimi standardi odnosov z javnostmi. Glavna naloga vladnega komunikatorja oziroma kateregakoli prakтика odnosov z javnostmi je posredovanje med organizacijo in ključnimi javnostmi. Odnosi z javnostmi niso nikoli popolna uveljavitev interesov ene strani, ampak gre za iskanje kompromisne rešitve. V primeru britanskega vladnega komuniciranja pred vojno v Iraku ni bilo tako, saj se je vse vladne komunikacijske resurse porabilo za prepričevanje ljudi o upravičenosti napada. Cilj je bil podpora državljanov napadu na Irak in ne iskanje kompromisne rešitve. V primeru iskanja kompromisa bi bila splošna javnost in njene želje slišane in vsaj delno upoštevane pri odločanju za napad, v tem primeru pa se je splošna javnost, ki je jasno in glasno izražala svoje mnenje, izključilo tako iz procesa odločanja kot tudi procesa komuniciranja. Komunikacija je postala vladni monolog, komunikacijska sredstva, ki so bila uporabljena, pri tem gre za veliko izrabo množičnih medijev in pomanjkanje povratnih kanalov, pa niso podpirala osnovnih vrednot odnosov z javnostmi. Priprava in izvedba nekaterih komunikacijskih sredstev,

kot je bilo poročilo o iraškem orožju, nikakor niso opravičevale cilja, torej lahko trdimo da so bila tovrstna dejanja neetična.

V nalogi sem sprejela Cutlipovo definicijo vladnih odnosov z javnostmi in opisala dolžnosti vladnih komunikatorjev. Alastair Campbell kot politično imenovana oseba s posebnim statusom ni izpolnjeval kar nekaj kriterijev, ki naj bi bili domena vladnega komunikatorja, in je hkrati kršil kar nekaj profesionalnih zahtev, saj bi kot vladni komunikator moral predstaviti mnenje javnosti za politično mizo, delovati bi moral transparentno, predvsem pa ne bi smel izgubiti zaupanja javnosti, kar pa se je v primeru Velike Britanije, kjer le še peščica državljanov verjame vladi, zgodilo. To, da je lagal o grožnji iraškega orožja za množično uničevanje, je postalo jasno, ko v Iraku nihče ni našel nikakršnega orožja. Je Campbell lagal namerno ali pa je v trenutku, ko je britanski javnosti sporočal, da je iraška grožnja resnična in blizu, ne bomo nikoli izvedeli. Je pa namen komuniciranja ena ključnih značilnosti, ki posamezno sporočilo uvršča v eno ali drugo teoretično opredeljenih oblik komunikacij. Ker v tem primeru namena ne poznamo, ne tem mestu ne želim razvijati nove teorije zarote in pripisovati krivde komurkoli. Glede namena pustimo času čas.

Glede poročila o iraškem orožju in Campbellove vlogi pri pripravi pa so bile odkrite mnoge nepravilnosti. Njegovi vsebinski popravki poročila so povsem nedopustni. Tam, kjer so bile razlike med obveščevalnimi podatki in Campbellovimi popravki očitne, je ukrepal avtor poročila Scarlett, torej oseba, odgovorna za poročilo. Vendar je Scarlett odkrito priznaval, da so njegove komunikacijske sposobnosti zelo majhne, kar pomeni, da ne more opaziti razlik, ki jih v pomenu sporočila lahko naredi sprememba ene same, skoraj nepomembne besede. Prav tako ne more vedeti, kakšen bo odziv medijev in javnosti v primeru, če bo ista trditev v dosje vključena kar štirikrat, in jo potrdi tudi premier. Glede na to, da se je prvič zgodilo, da je vlada objavila obveščevalne ocene, bi morali vladni komunikatorji osvetliti tudi kontekst in javnost izobraziti za branje tovrstnih ocen, ki pogosto temeljijo na enem viru, govoricah in gre za sume, ne trditve. Vse to je naloga komunikacijskega strokovnjaka, ki mora s svojim znanjem, profesionalnostjo in etičnostjo zagotoviti, da bo javnost dobila prave informacije. V tem primeru pa se na trenutke zdi, da je Campbell svoje znanje ter status, neznanje drugih in kritičnost razmer izkoristil za promocijo parcialnih interesov. Njegovo netransparentno delovanje (ker je npr. izkoristil luknjo v pravilih, ki določajo, da morajo biti vsi ministrski sestanki zapisani in nato javno dostopni, kar pa ne velja za posebne svetovalce), neodzivnost na napačne informacije medijev, da so lahko Britanci tarča iraških napadov v 45 minutah, in spori z mediji, od katerih je zahteval opravičilo za njihovo poročanje, so še dodatni pokazatelji, seveda glede na teoretična načela, neprofesionalnega ravnanja vladnega komunikatorja.

Campbell je nato postal grešni kozel za vse, kar je šlo pri vladnem komuniciranju, povezanem z napadom na Irak, narobe. Vendar pa ena sama oseba nikakor ne more imeti toliko moči, kar pomeni, da je za neprofesionalnost in neetičnost vladnega komuniciranja pred napadom na Irak

potrebno poiskati tudi druge dejavnike. Campbell je recimo obtožil medije, da niso profesionalni, da niso etični, da zahtevajo preveč. Vendar mediji zahtevajo, ker je konkurenca na medijskem trgu ostra. Slednja pa je ostra, ker so ostre razmere na gospodarskem trgu, itd. Moj namen ni ugotavljati pozitivnih in negativnih vplivov globalizacije, glede na pregledano literaturo, pa lahko vsaj delno opišem razmere, ki so narekovale neprofesionalnost britanskih vladnih komunikatorjev. Večina britanskih vladnih komunikatorjev ni bila včlanjenja v profesionalno združenje odnosov z javnostmi IPR, kar je po Grunigu ena izmed zahtev profesionalnega delovanja, saj tovrstna združenja postavljajo tako profesionalne kot etične standarde delovanja. Je torej vladnim komunikatorjem bolj pomembno mnenje in ocena nadrejenih kot ocena ostalih praktikov in strokovnjakov s tega področja? Če to drži, potem so vladni komunikatorji bolj karieristi kot profesionalci. Prav tako se vladni komunikatorji niso udeleževali različnih izobraževanj, ki so nuja za strokovno delovanje; dolžnost vseh praktikov odnosov z javnostmi pa je vse življenjsko učenje.

Da so bile vladne komunikacije res v nasprotju s profesionalnimi in etičnimi zahtevami, kar je posledično pomenilo neverjeten padec zaupanja britanskih državljanov v javne institucije, so uvideli tudi v Veliki Britaniji. Zato so sklenili vladne komunikacije reorganizirati. Največje spremembe so vsekakor novo pojmovanje vladnih komunikacij, ki morajo predstavljati neprestan dialog z vsemi zainteresiranimi javnostmi, organiziranost vladnih komunikacij in pristojnosti vladnih komunikatorjev. Mesto, ki ga je zasedal Campbell, se je razdelilo na dva dela. Enega zaseda Stalni sekretar vladnih komunikacij, ki je javni uslužbenec in odgovoren za vladne komunikacije v celoti, drugo zaseda posebni svetovalec premiera, katerega naloga je komunikacijska strategija premiera, nima pa nikakršnih izvršnih moči ali vpliva na zaposlovanje, napredovanje vladnih komunikatorjev. Glavne naloge, ki si jih je zadal nov Stalni sekretar vladnih komunikacij, so: ponovna vzpostavitev zaupanja državljanov v vladna sporočila, sprememba dosedanje oblike komunikacij v »kulturo razlage«, vključitev glavne ključne javnosti, torej državljanov, že v sam proces oblikovanja politik, transparentno in profesionalno delovanje.

Ali je predlagana reorganizacija britanskih vladnih komunikacij ustrezna za Veliko Britanijo in kaj od napovedanih reform, ki se brez najvišjega vodstva seveda ne morejo izvesti, je bilo udejanjenih, pa je že vprašanje za kakšno drugo nalogo. Upam le, da se niso uresničile temne napovedi nekaterih britanskih komunikacijskih strokovnjakov, ki v centralističnem vodenju vladnih komunikacij in vdoru »profesionalnih vrednot odnosov z javnostmi«, vidijo privatizacijo vladnih odnosov z javnostmi, ki bodo delovali le še v interesu moči.

7. LITERATURA IN VIRI

1. Baker, Brent (1997): Public relations in government. V: Caywood, Clarke L., (ur.): The handbook of strategic public relations and integrated communications, 453-480. Boston, Dubuque, San Francisco: McGraw-Hill.
2. Cutlip, Scott M., Allen H. Center, Glen M. Broom (2000): Effective public relations. Upper Saddle River: Prentice Hall.
3. Elmer Paul (2000): Beyond professionalism: a government relations model. *Corporate communications* 5 (4), 190-196.
4. Esser, Frank, Barbara Pfetsch, ur. (2004): Comparing political communication: theories, cases and challenges. Cambridge, New York: Cambridge University press.
5. Ewen, Stuart (1996): PR! The social history of spin. ZDA: Basic Books.
6. Ferfila, Bogomil, Marta Kos (2002): Politično komuniciranje. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Fortner, Robert S. (1992): International communication: history, conflict and control of the global metropolis. Belmont: Wadsworth publishing company.
8. Gruban, Brane, Dejan Verčič, Franci Zavrl (1997): Pristop k odnosom z javnostmi. Ljubljana: Pristop.
9. Grunig, James E. (1993): Public relations and international affairs, effects, ethics and responsibility. *Journal of international affairs* 47 (1), 137-162.
10. Grunig, E. James, ur. (1992): Excellence in public relations and communication management. Hillsdale, New Jersey, Hove and London: Lawrence Erlbaum Associates.
11. Grunig, James E., Todd Hunt (1984): Managing public relations. Belmont: Wadsworth/Thomson Learning.
12. Grunig, James E., Mia Jaatinen (1998): Strategic symmetrical public relations in government: from pluralism to societal corporatism. V: Verčič Dejan, Jon White, Danny Moss, (ur.): Zbornik 5. mednarodnega simpozija o raziskovanju v odnosih z javnostmi, 65-75. Ljubljana: Pristop Communications.
13. Hiebert, Ray E. (2003): Public relations and propaganda in framing the Iraq war: a preliminary review. *Public relation Review* 29 (3), 243-255.
14. Hiebert, Ray E. (2005): Commentary: new technologies, public relations and democracy. *Public relations review* 31 (1), 1-9.
15. Hunt, Todd, James E. Grunig (1995): Tehnike odnosov z javnostmi. Ljubljana: DZS.
16. Kent, Michael L., Maureen Taylor (1999): When public relations become government relations. *Public relations quarterly* 44 (3), 18-22.
17. Knightley, Phillip (1981): Prva žrtev. Ljubljana: Založba Borec.
18. Koch, William J. (1993): Public affairs and government: New generation takes charge. *The public relations journal* 49 (1), 22.
19. L' Etang, Jacquie (2004): Public relations in Britain. London: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
20. Lewis, Chris, Shirley Harrison, Michael Morely, Alan Rawel, Lisa Finucane (2003): Professionalism. *Journal of communication management* 8 (2), 211-221.
21. Marshall, Tim (2002): Ehtics – who needs them? *Journal of communication management* 7 (2), 107-111.
22. McNair Brain (1995): An introduction to political communication. London, New York: Routledge.
23. Miller, David, ur. (2004): Tell me lies: Propaganda and media distortion in the Attack on Iraq. London: Pluto Press.
24. Rampton, Sheldon, John Stauber (2003): Weapons of mass deception. New York: Jeremy P. Tarcher/Penguin.
25. Ruler van, Betteke, Dejan Verčič, ur. (2004): Public relations and communication management in Europe. Berlin, New York: Mouton de Gruyter.
26. Serajnik Sraka, Nada, Branko Vidrih (2001): Vladni odnosi z javnostmi: Model organiziranosti vladnih odnosov z javnostmi v Sloveniji. *Teorija in praksa* 38 (4), 650-674.
27. Snow, Nancy (2003): Information war. New York: Seven stories press.

28. Solomon, Norman, Reese Erlich (2003): Target Iraq: What the news media didn't tell you. New York: Context books.
29. Tobin, Natasha (2004): Can the professionalism of the UK public relations industry make it more trustworthy?. *Journal of communication management* 9 (1), 56-65.
30. Ule, Mirjana, Kline Miro (1996): Psihologija tržnega komuniciranja. Ljubljana: FDV.
31. Vreg, France (2000): Politično komuniciranje in prepričevanje. Ljubljana: FDV.
32. Watts, Dunacan (1997): Political communication today. Manchester, New York: Manchester University press.
33. Woodward, Bob (2004): Plan of attack. London: Simon&Schustler UK Ltd.
34. White, Jon, Leslie de Chernatony (2002): New Labour: A study of the creation, development and demise of political brand. V: Newman, Bruce I., Dejan Verčič, (ur.): Communication of politics, 45-52. New York, London, Oxford: Haworth Political Press.

Viri z medmrežja in spletne strani:

- Orwell, George (1946): Politics and the English language. Dostopno na: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/orwell46.htm> (14. junij 2005).
- http://www.direct.gov.uk/DI1/Directories/AToZOfCentralGovernment/fs/en?CONTENT_ID=10013528&chk=8b2gQw (12. junij 2005).
- Jones, Nicholas (2002): Submission to the Government Communications Review Group. Dostopno na <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/gcreview/evidence/nicholasjones.doc> (8. julij 2005).
- <http://www.direct.gov.uk> (12. april 2005).
- <http://www.civilservice.gov.uk> (12. april 2005).
- Kodeks javne službe, sprejet 1. januarja 1996 in dopolnjen 13. maja 1999. Dostopno na http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/civil_service_code.asp (15. julij 2005).
- Komisija za standarde v javnem življenju (2003): Določanje meja med izvršno vejo oblasti: ministri, posebni svetovalci in javna služba. Deveto poročilo. Dostopno na http://www.public-standards.gov.uk/reports/9th_report/report/report.pdf (13. avgust 2005).
- <http://www.comms.gov.uk/guidance/default.htm> (14. maj 2005).
- http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/index.asp (15. maj 2005)
- http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/government_information_service/workgis.asp#top (15. maj 2005)
- IPR (2005): Odnosi z javnostmi so pridobili status »Charter«. Dostopno na <http://www.cipr.co.uk/news/stories/221.htm> (13. avgust 2005).
- Farrington, Colin (2003): Ocena področja odnosov z javnostmi. Dostopno na <http://archive.cabinet-office.gov.uk/gcreview/evidence/ipr.pdf> (13. maj 2005).
- <http://www.comms.gov.uk/about/history/default.htm> (14. maj 2005).
- Weir, Stuart (2002): Memorandum. Dostopno na <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpublicadm/303/2022810.htm> (7. julij 2005).
- Vlada Velike Britanije (2002): Iraško orožje za množično uničevanje – ocena britanske vlade. Dostopno na <http://www.number-10.gov.uk/output/Page271.asp> (6. januar 2005).
- Vlada Velike Britanije (2003): Irak – njegova infrastruktura prikrivanja, zavajanja in ustrahovanja. Dostopno na <http://www.number-10.gov.uk/files/pdf/Iraq.pdf> (7. januar 2005).
- Butler, L. (2004): Poročilo. Dostopno na <http://www.butlerreview.org.uk/report/index.asp> (14. julij 2005).
- Hutton, J. B. E. (2004): Poročilo. Dostopno na <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/index.htm> (25. junij 2005).
- BBC online (2004): Časovnica: izjava o napadu v 45 minutah http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3466005.stm
- Guardian online (2004): Časovnica: hiter pregled afere dosje. <http://politics.guardian.co.uk/kelly/story/0,13747,1021802,00.html>

- Britanska parlamentarna komisija za zunanje zadeve (2003): Odločitev za vojno v Iraku. Dostopno na <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaif/813/813.pdf> (20. april 2005)
- Britanska komisija za obveščevalne službe in varnost (2003): Iraško orožje za množično uničevanje – obveščevalni podatki in ocene. Dostopno na <http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/isc/iwmdia.pdf> (24. april 2005).
- <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/> (25. junij 2005)
- Guardian (2003): Prepis Gilligan-ovega prispevka, 9. julij. Dostopno na <http://media.guardian.co.uk/radio/story/0,12636,994893,00.html> (4. maj 2005).
- Phillis, Bob (2004): Neodvisna preiskava vladnih komunikacij. Dostopno na: <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/1967/Phillis.pdf> (22. junij 2005).
- Howell, James (2005): Kakšna je prihodnost vladnih komunikacij? Govor na CPPS seminarju, 20. januar 2005. Dostopno na http://www.cabinetoffice.gov.uk/about_the_cabinet_office/speeches/james/html/index.asp (20. avgust 2005).