

SEKURITIZACE MIGRACE: OD JAZYKA PRÁV K JAZYKU BEZPEČNOSTNÍCH HROZEB

TOMÁŠ BLAŽEK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Abstract in original language

Príspevek se zaměřuje na narůstající provázanost mezi migrační a bezpečnostní problematikou, k níž v poslední době dochází v řadě evropských zemí. Představuje politologický koncept "sekuritizace migrace" jako vhodný analytický nástroj k porozumění uvedenému procesu a jeho možným negativním důsledkům. Argumentuje, že významnou roli při omezování těchto důsledků může sehrát justice.

Key words in original language

Sekuritizace migrace; kodaňská škola mezinárodních vztahů; vztah bezpečnost-svoboda; soudní aktivismus.

Abstract

The paper focuses on the process of increasing interconnectedness between migratory and security issues which is currently ongoing in many European countries. The concept of "securitization of migration" is introduced as a useful analytical tool for understanding this process and its possible negative consequences. It is argued that judiciary might play an important role in reducing such consequences.

Key words

Securitization of migration; Copenhagen school of international relations; security-liberty nexus; judicial activism.

1. ÚVOD

V roce 2008 Itálie přijala sérii zákonů a dalších opatření tvořících tzv. bezpečnostní balíček, z nichž mnohá výrazně zpřísňují režim zacházení s přistěhovalci. Zavedla např. trestný čin nezákonného vstupu a pobytu na území Itálie, trestný čin pronájmu bytových prostor nelegálním přistěhovalcům, výrazně prodloužila dobu, během níž mohou být přistěhovalci zadrženi v detenčních střediscích, podmínila přístup k některým službám předložením platného povolení k pobytu (zdravotní péče byla z tohoto omezení po protestech lékařů vyňata, ti však mají povinnost každého nelegálního přistěhovalce nahlásit policii ihned po té, co jej ošetří) atd.¹ Zřejmě nejkontroverznějším a mediálně nejvíce známým je

¹ MERLINO, Massimo. The Italian (In)Security Package. Security vs. Rule of Law and Fundamental Rights in the EU. *CHALLENGE Research Paper*. 2009. Dostupné z

zahájení úzké spolupráce s Libyí, v jejímž rámci Itálie veškeré přistěhovalce zadržené na moři bezodkladně navrací do této severoafrické země, aniž by jim umožnila požádat o udělení mezinárodní ochrany. A to v situaci, kdy Libye nemá vybudovaný vůbec žádný azylový systém a kdy touto cestou ve velkém množství přicházejí přistěhovalci z natolik problematických zemí, jako je Eritrea, Somálsko či Súdán. Ti jsou po návratu do Libye buď bez dalšího vraceni do svých zemí původu, nebo jsou zde vězněni. Itálie tak činí i navzdory protestům ze strany UNHCR a řady nevládních organizací, podle nichž tímto postupem flagrantně porušuje zásadu *non-refoulement*.²

Itálie přitom není zdaleka jedinou zemí, která v posledních letech zavádí vysoce restriktivní opatření vůči přistěhovalcům, imigrace se stává ožehavým politickým tématem i v mnoha jiných částech Evropy. Cílem předkládaného příspěvku však nebude podrobný rozbor takových opatření v jednotlivých zemích, jako spíše načrtnutí určitého většího "obrázku", kontextu, v kterém k jejich přijímání dochází. Za tímto účelem představím koncept "sekuritizace migrace", jakožto analytický nástroj sloužící k popsání procesu narůstající provázanosti mezi migrační a bezpečnostní problematikou a jeho možných negativních důsledků. Uvedený koncept má totiž v podání autorů, kteří s ním pracují, často zřetelně normativní podtón. Ti tak upozorňují na nebezpečí, která nastoupený trend nahlížení migrace především bezpečnostní optikou přináší.

V práci nejprve představím základní teorii sekuritizace migrace, s níž přišli představitelé tzv. Kodaňské školy. Poté popíší její optikou vývoj (postupné sekuritizace) francouzské imigrační politiky ve druhé polovině 20. století. Následně představím některé práce, které koncepty Kodaňské školy dále rozvíjejí. V závěru poukážu na některá rizika plynoucí z procesu sekuritizace migrace. Kromě zhoršení postavení přistěhovalců samých se lze setkat i s varováním před postupnou erozí liberálního státu založeného na vládě práva, která by se v budoucnu mohla dotknout standardu ochrany práv všech jeho občanů.

2. KONCEPT SEKURITIZACE MIGRACE

2.1 SEKURITIZACE V PODÁNÍ KODAŇSKÉ ŠKOLY

Koncept sekuritizace migrace je poměrně novým analytickým nástrojem, jehož vznik lze datovat do 90. let 20. století. Což úzce souvisí se

<<http://www.ceps.eu/book/italian-insecurity-package-security-vs-rule-law-and-fundamental-rights-eu>>.

² TONDINI, Matteo. Fishers of Men? The Interception of Migrants in the Mediterranean Sea and their Forced Return to Libya. *INEX Paper*. 2010. Dostupné z <http://www.inexproject.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=54&&Itemid=72>.

skutečností, že je zaměřen na fenomén, který bezpečnostní studia v předchozím období příliš nezařazovala do oblasti svého zájmu. V průběhu studené války zaměstnávala bezpečnostní analytiku především problematika bezpečnosti státu jako takového, která byla zároveň nahlížena zejména jako bezpečnost vůči hrozbám vojenského charakteru. K výrazné proměně bezpečnostních studií a k z ní plynoucímu rozšíření záběru uvedeného oboru dochází až po skončení bipolárního soupeření mezi Spojenými státy americkými a Sovětským svazem.³

V této době skupina autorů označovaných za představitele tzv. „Kodaňské školy“ (Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde a další) začíná pracovat s širším pojetím bezpečnosti, v němž lze za referenční považovat i jiné objekty než stát, typicky určité kolektivní identity (národ, etnikum atd.). V pojetí pojmu bezpečnosti, tedy v odpovědi na otázku „Co je to bezpečnost?“, však navazuje Kodaňská škola na její tradiční vojensko-politické chápání, pro něž byla bezpečnost vztažena k úsilí o přežití, o zachování existence. Tato povaha bezpečnostních hrozeb pak ospravedlňovala použití mimořádných prostředků, bez nichž by bylo jen velice obtížné, ne-li nemožné, se s těmito hrozbami vypořádat. Důležitými pojmy tedy byla „existenční hrozba“ a „mimořádná opatření“. Uvedené pojmy je přitom dle Kodaňské školy možné přenášet i do dalších, nevojenských sektorů. Výrazné přistěhovalecké toky mohou být a často také bývají považovány za zdroj ohrožení kmene, etnika, národa, náboženské komunity, někdy dokonce celého civilizačního okruhu. A to se všemi důsledky, které to má. Sekuritizaci lze totiž považovat za radikálnější verzi politizace, za krok, kterým se politika dostává mimo zavedená „pravidla hry“. Sekuritizace tématu, zavěšení Damoklova meče existenčních hrozeb, zpravidla ospravedlňuje konání vybočující ze standardních mantinelů politických či právních procedur.⁴

Pohyb lidí přinášejících odlišné identity však vždy do jisté míry narušuje stávající definující režimy „my“ a „oni“. Na tomto poznatku není nic objektivního. Ovšem pouze v některých případech dochází ke skutečné sekuritizaci migrace, k aktivaci oné bezpečnostní optiky vůči migrantům. Otázkou je, jak a proč se tak děje. Kodaňská škola na tuto otázku odpovídá z pozic sociálního-konstruktivismu. Koncept sekuritizace tedy nevyovídá příliš o tom, nakolik jsou dané hrozby „reálné“, či „objektivně existující“, ale o tom, že je určité téma takto prezentováno prostřednictvím patřičného diskurzu a že je taková prezentace přijata cílovým publikem. Při analýze sekuritizace migrace jsou tak často využívány rozbory řečových aktů

³ WAISOVÁ, Šárka. *Bezpečnost – vývoj a proměny konceptu*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, s. 25-28, 61-76.

⁴ BUZAN, B., WÆVER, O., DE WILDE, J. *Bezpečnost. Nový rámec pro analýzu*. Brno : Centrum strategických studií, 2005 [1998], s. 31-34.

sekuritizujících aktérů namířených na imigranty (politických lídrů, vlivných nátlakových skupin atd.), a reakcí publika (nejčastěji veřejnosti v dané společnosti).

Takové pojmání bezpečnosti odráží vývoj v oboru mezinárodní vztahy, v němž se počínaje 80. lety 20. století začínají proti dosavadnímu převážně pozitivisticky orientovanému akademickému "mainstreamu" prosazovat konstruktivisticky zaměřeni autoři (Alexander Wendt, Nicholas Onuf a další). Tento vývoj navazuje na obecný trend v sociálních vědách jako takových, označovaný pojmem lingvistický obrat. Podstata sociálního konstruktivismu spočívá ve zdůraznění sociální konstruovanosti jevů v mezinárodních vztazích, tedy jejich závislosti na percepci a interpretaci aktérů. Tím samozřejmě nemá být popřena reálná existence materiálních jevů – jak je někdy sociální konstruktivismus jeho kritiky vulgarizován –, pouze se akcentuje, že tyto jevy získávají pro aktéry sociálních vztahů nějaký význam až v kontextu sociálních pravidel.⁵ Ve vztahu k teorii sekuritizace právě uvedená znamená, že se tato snaží vyhnout definici bezpečnosti stavící jak čistě na jejím objektivním, tak na ryze subjektivním charakteru: „O zařazení určitého tématu do kategorie bezpečnostních problémů nerozhodují jednotky systému samy, izolovaně od ostatních. Jedná se o intersubjektivní a sociálně konstruovaný proces ... o úspěšnosti sekuritizace nerozhoduje její autor, nýbrž publikum, jemuž je tento řečový akt adresován ... podstatu bezpečnosti ... musíme tedy nakonec hledat nikoliv u objektů nebo subjektů, nýbrž *mezi* subjekty.“⁶

2.2 PŘÍPADOVÁ STUDIE: SEKURITIZACE MIGRACE VE FRANCII

Velice dobře lze výše popsání přístup, rozvinutý Kodaňskou školou, použít například k popisu sekuritizace migrace ve Francii. Vývoj, který prodělala francouzská imigrační politika v období od konce druhé světové války po současnost, lze v duchu terminologie Kodaňské školy charakterizovat jako pozvolný posun imigrační problematiky ze sféry politicky nezajímavých, přes oblast vysoce politizovaných, až do sféry sekuritizovaných témat.

Pro období od konce druhé světové války do přibližně poloviny 60. let je ve Francii charakteristická výrazná depolitizace imigrační problematiky. Krátce po válce se sice téma přistěhovalectví krátce dostává do centra politického zájmu, a to především v souvislosti s výrazným nedostatkem lidských zdrojů, kterým Francie trpí. Takto je také diskurzivně zarámováno v jednom z projevů Charles de Gaulla, který považuje imigraci za jeden z klíčových

⁵ WAISOVÁ, Šárka. *Bezpečnost – vývoj a proměny konceptu*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, s. 77-78.

⁶ BUZAN, B., WÆVER, O., DE WILDE, J. *Bezpečnost. Nový rámec pro analýzu*. Brno : Centrum strategických studií, 2005 [1998], s. 43.

nástrojů obnovy poválečné Francie.⁷ V následujících letech však ve vztahu k přistěhovalcům převládá politická lhostejnost. Imigrace je tak ovlivňována především ekonomickou logikou. Příliv přistěhovalců ovládá poptávka podniků po (převážně levné) pracovní síle. Stát na jakoukoli kontrolu a regulaci rezignuje, vítězí v podstatě *laissez-faire* přístup. Pokud se již téma imigrace dostane do politického diskurzu, pak převážně v ekonomickém kontextu, jako pozitivní ekonomický faktor („Přistěhovalství je prostředkem k uvolnění napětí na trhu práce“, Georges Pompidou, 1963⁸). S tím souvisí také skutečnost, že přistěhovalci jsou vnímáni především jako pracovní síla, která přichází dočasně, a až jich nebude potřeba, tak se navrátí do zemí svého původu - což se velice brzy ukáže jako nereálná představa. Uvedené vnímání přistěhovalců má přirozeně výrazné dopady v oblasti zanedbání snah státu o jejich integraci do francouzské společnosti.

Veřejná moc někdy od poloviny 60. let čím dál víc zjišťuje, že neregulované přistěhovalství představuje problém, který je třeba řešit. Lze tak hovořit o postupné politizaci imigrace. Na diskurzivní úrovni demonstruje na několika případech proměnu přístupu politických elit země C. Wihtol de Wenden.⁹ Zjevné je zaměření pozornosti na imigraci a snaha o její výraznější regulaci. Imigrace představuje také jedno z témat prezidentských voleb v roce 1974 a v dalších letech se stane předmětem pravidelného soupeření mezi pravíci a levíci. Konkrétním projevem tohoto nového zájmu je např. aktivní snaha o zastavení pracovní imigrace počínaje rokem 1974, v dalších letech pak projekty více či méně nuceného „navracení“ pracovníků do zemí jejich původu, které však končí vesměs neúspěšně. V debatě se objevují již také identitární témata (např. začíná diskuze o vhodné integrační politice Francie), nicméně převážně je celý migrační diskurz stále rámován ekonomicky (zastavit přistěhovalství je ekonomická nutnost apod.). Za spolehlivý indikátor lze v tomto směru považovat rétoriku Jean-Marie Le Pena (který jistě netrpí přehnanou politickou korektností, již by snad bylo možné vytýkat francouzskému politickému establishmentu). Ten ve svém čtyřstránkovém materiálu, se kterým se obracel na občany ve zmíněných prezidentských volbách, neučinil o přistěhovalství ani jednu zmínku.¹⁰

⁷ WEIL, Patrick. *La France et ses étrangers. L'Aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Paris : Gallimard, 2005, s. 68-69.

⁸ Citováno dle WIHTOL DE WENDEN, Catherine. Une tentative de politique de l'immigration, In LEQUIN, Yves (ed.). *Histoire des étrangers et de l'immigration en France*. Paris : Larousse, 2006, s. 451.

⁹ Tamtéž, s. 455-458.

¹⁰ WEIL, Patrick. *La France et ses étrangers. L'Aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Paris : Gallimard, 2005, s. 101-107.

Zejména od 80. let se pak začíná o imigraci hovořit čím dál více ve spojitosti s bezpečností. Politické straně Front National (FN), v jejímž čele stojí již zmiňovaný Le Pen, se daří resuscitovat dlouhou dobu živořící francouzskou krajní pravici (začíná pravidelně dosahovat dvouciferných volebních výsledků), přičemž přistěhovalectví představuje jedno z témat, na němž se profiluje. FN si v souvislosti s imigranty osvojuje otevřeně antisemitistickou a rasistickou rétoriku. Např. Le Pen hrozil v jednom televizním interview (v roce 1984): „Již brzy se přistěhovalci usadí ve vašem domě, budou jíst u vašeho stolu, spát s vaši ženou, dcerou a synem“¹¹. FN ve svých oficiálních dokumentech systematicky vytváří spojitost mezi imigrací, zločinem, nezaměstnaností, městským úpadkem a šířením AIDS. Často používá termíny jako „okupace“, či „rozplynutí francouzského národa“. Ve svých „50 návrzích k přistěhovalectví“ (oznámených v Marseille v roce 1991) požaduje zavedení „národní preference“ v práci a bydlení, masovou deportaci imigrantů (včetně těch již naturalizovaných), či návrat k principu *ius sanguinis* při nabývání občanství.¹² Za zásadní je pak třeba považovat skutečnost, že určité elementy tohoto diskurzu jsou přebírány i dalšími francouzskými politickými stranami, a to jak těmi pravicovými, tak do jisté míry i levicovými.¹³ Téma ohrožení národní identity bývá také zmiňováno, byť poněkud zastřenější a ne tak otevřeně xenofobní formou. Typičtější je spíše spojování imigrantů a kriminality, od devadesátých let asociace islámu (nikoli pouze islamistů) s nebezpečím terorismu apod.¹⁴ Podrobnou analýzu diskurzu relevantních politických aktérů (rozbory debat v parlamentu apod.) v souvislosti s přijímáním jednoho ze zákonů výrazně zpřísňujících režim přistěhovalců ve Francii (tzv. *loi Debré* z roku 1997) podala Charlotte Lessana¹⁵. Její práce výmluvně dokumentuje symbolickou konstrukci

¹¹ Citováno dle KNAPP, Andrew. *Parties and the Party System in France. A Disconnected Democracy?* Basingstoke : Palgrave, 2004, s. 298.

¹² Tamtéž, s. 289-299.

¹³ Zejména komunisté se dostávají do výrazně schizofrenní situace, kdy na jedné straně hlásají internacionalismus a mezinárodní solidaritu, na druhé musí čím dál více soupeřit o hlasy voličů v dělnických čtvrtích s FN. Komunisté toto dilema většinou vyřešili volbou antiimigrantských postojů, zejména pak na lokální úrovni. „Slavnými“ jsou dva případy z let 1980 a 1981, kdy komunističtí starostové Vitry a Montigny bránili na buldozerech skupinám afrických přistěhovalců v usazení v jejich čtvrtích. (WEIL, Patrick. *La France et ses étrangers. L'Aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Paris : Gallimard, 2005, s. 195-197).

¹⁴ KNAPP, Andrew. *Parties and the Party System in France. A Disconnected Democracy?* Basingstoke : Palgrave, 2004, s. 299-300. WIHTOL DE WENDEN, Catherine. Une logique de fermeture, doublé de la question de l'intégration, In LEQUIN, Yves (ed.). *Histoire des étrangers et de l'immigration en France*. Paris : Larousse, 2006.

¹⁵ LESSANA, Charlotte. *Loi Debré : la fabrique de l'immigré. Cultures & Conflits*. 1998, č. 29-30. Dostupné z <<http://www.conflits.org/index549.html>>.

přistěhovalců coby problematického elementu narušujícího národní kohezi Francie, na něž je možné svalit vinu za existenci celé řady neduhů trápících francouzskou společnost.

Dalším významným sekuritizačním aktérem, byť možná ne tak viditelným, jsou ve Francii bezpochyby vojenská elity. Pro účely této práce je z diskurzů rozvíjených v těchto kruzích zajímavý zejména diskurz týkající se „vnitřního nepřítele“, někdy se také hovoří o „doktríně revoluční války“. Uvedená doktrína původně strukturovala myšlení v době válek v Alžírsku a Indočíně, později byla vracujícími se vojenskými kádry přenesena do francouzských podmínek. Její podstatou je četné užívání medicínských metafor, kdy armáda je viděna jako lékař, který má za úkol imunizovat chátající národní tělo. Mimořádnost situace volá po výjimečných opatřeních, které spočívají např. v zásazích armády do sfér, které byly původně vyhrazeny civilním a policejním složkám.¹⁶ Mathieu Rigouste (2008) na základě analýzy hlavních francouzských vojenských tiskovin a archivů nejvýznamnější francouzské vojenské školy demonstroval výrazný vliv těchto konceptů v myšlení vojenských elit. Konstrukce přistěholectví jako výrazně bezpečnostní hrozby nabývá na intenzitě zejména od 70. let. Obraz „rudého teroristy“ je postupně nahrazován obrazem „muslimského teroristy“ (v souvislosti s přistěhovalci jsou běžně užívány pojmy jako „invaze“, „kolonizace naruby“ apod.). „Výjimečný stav“ (*état d'exception*), jako průvodní jev tohoto diskurzu, je transformován do obrazu „výjimečné populace“ (*population d'exception*), představované „pátou kolonou“, muslimy ve Francii. V souvislosti s nepokoji na předměstích francouzských velkoměst (největší v letech 1990 a 2005) se pak v rámci této komunity formuje vědomí o jakýchsi „výjimečných teritoriích“ (*territoires d'exceptions*). Vliv lidí z těchto sfér se pak neomezuje zdaleka pouze na vojenský sektor. Řada z nich nachází uplatnění v médiích, v politických stranách, či ve státní správě jako různí bezpečnostní experti apod., kde pak se sebou přinášejí uvedenou racionalitu.¹⁷

Za projev popsanych diskurzů v praxi lze považovat celou sérii legislativních a exekutivních opatření přijímaných postupně od 80. let, měnících režim zacházení s přistěhovalci, a to obecně dosti restriktivním způsobem.¹⁸ Za konkrétní příklad může posloužit způsob vyrovnávání se

¹⁶ PÉRIÈS, Gabriel. Du corps au cancer : la construction métaphorique de l'ennemi intérieur dans le discours militaire pendant la Guerre Froide. *Cultures & Conflits*. 2001, č. 43. Dostupné z <<http://www.conflits.org/index864.html>>.

¹⁷ RIGOUSTE, Mathieu. L'ennemi intérieur, de la guerre coloniale au contrôle sécuritaire. *Cultures & Conflits*. 2008, č. 67. Dostupné z <<http://www.conflits.org/index3128.html>>.

¹⁸ BARŠA, P., BARŠOVÁ, A. *Přistěholectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno : IIPS, 2005, s. 100-104. WIHTOL DE WENDEN, Catherine. Une logique de fermeture, doublé de la question de l'intégration, In

s již zmíněnými problémovými čtvrtěmi na předměstích. Za účelem zasahování na jejich území jsou formovány speciální policejní jednotky a speciální justiční struktury. Jak ukazují průzkumy z prostředí těchto jednotek, metody jejich činnosti a fungování, stejně jako způsob myšlení jejich příslušníků se výrazným způsobem militarizují. Jedná se tak o jeden z příkladů přijímání mimořádných opatření v reakci na pocíťovanou bezpečnostní hrozbu.¹⁹

2.3 SEKURITIZACE Z FOUCAULTOVSKÉ PERSPEKTIVY

Kodaňská škola se brzy po svém ustavení stala předmětem kritiky vycházející z různých pozic, v této práci se však budu zabývat především reakcemi autorů, jako je Didier Bigo, Elspeth Guild, či Jef Huysmans, kterým je společná návaznost na dědictví francouzského filosofa Michela Foucaulta.²⁰ Vztah uvedených autorů ke Kodaňské škole však není založen výhradně na negaci, v mnohém na ni naopak navazují (např. v chápání bezpečnosti jako fenoménu, který je sociálně konstruován). V zásadě se tak pokouší spíše o rekonceptualizaci a o doplnění jejích závěrů.

Předně polemizují s klasickým pojetím bezpečnosti, založeném na definici hrozbou. Podle Huysmanse je však taková definice příliš svazující. Jako příklad uvádí Strategický plán britského *Home Office* na roky 2004-2008.²¹ Ten byl prezentován jako krok směrem od výrazně liberálního konsensu

LEQUIN, Yves (ed.). *Histoire des étrangers et de l'immigration en France*. Paris : Larousse, 2006.

¹⁹ BONELLI, Laurent. The Control of the Enemy Within? Police Intelligence in the French Suburbs (banlieues) and its Relevance for Globalization. In BIGO, D., GUILD, E. (eds.). *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. Aldershot : Ashgate, 2005.

²⁰ Foucaultův vliv je u nich patrný zejména v tom, jakým způsobem nahlíží na fenomén moci. Jak uvádí Bigo, moc nelze studovat pouze skrze legitimní a stabilní formy, moc nepřichází shora a nejde přímočaře dolů, moc, řečeno s Foucaulem, „nemůže být analyzována ve svých záměrech; ale právě naopak tam, kde je v přímém vztahu se svými cíli, kde se pohybuje, kde, v extrémních případech, jde za právo, kde lze analyzovat techniky a taktiky dominance“ [FOUCAULT 1996, citováno dle BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, Special Issue (Special English-Language Issue of *Cultures & Conflicts*), February 2002, s. 68)]. Takové pojetí moci se konkrétně projevilo např. v tom, že Foucault k porozumění mocenských vztahů raději „analyzoval směrnice a administrativní oběžníky, než velké autory dané doby (...) jeho práce s vězni v GIP (Skupina pro informování o věznicích) byla založena na této schopnosti naslouchat a rozumět političnu v místech, kde spočívá, ve stížnostech na životní podmínky, nedostatek místa ke spánku, nedostatek jídla, urážky, a ne v rétorice o svobodě uvnitř vězení nebo o právech, která vězni mají“ [BIGO, D., GUILD, E. (eds.). *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. Aldershot : Ashgate, 2005. s. 2]

²¹ *Confident Communities in a Secure Britain. The Home Office Strategic Plan 2004-08*. Dostupné z <on-line: <http://www.statewatch.org/news/2004/jul/uk-strategicplan.pdf>>.

šedesátých let v oblasti „práva a pořádku“ (*law and order*) a obsahoval projekty na zavedení represivnějších politik v boji proti zločinu, asociálnímu chování či terorismu. Některé části plánu se pak výslovně věnovaly imigračním a azylovým politikám (zejména sekce 4 plánu). Jak by se s tímto plánem měla vypořádat teorie sekuritizace? Kdybychom se přidrželi schémat Kodaňské školy, pak bychom zřejmě museli dospět k závěru, že jeho relevance z hlediska bezpečnostních studií není vysoká. Azyl nikde v tomto dokumentu ani ve veřejném diskursu, který jeho přijetí provázal, nebyl výslovně prezentován jako hrozba pro stát či pro společnost. Jedná se toliko o položku na seznamu politických priorit vypracovaném *Home Office*. Podle Huysmans je však třeba daný plán nahlížet jako víc než pouhý seznam: „zahrnutí azylu do plánu, který je v zásadě bezpečnostní odpovědí na sociální problémy a zločinnost, rámuje azyl odlišně od plánu, který se zaměřuje na usnadnění reintegrace, s důrazem na svobodu a lidská práva“. Z toho vyvozuje závěr, že „azyl nemusí být explicitně definován jako významná hrozba pro společnost, aby se stal bezpečnostní otázkou. Jeho bezpečnostní modulace může vyplynout také z kontextu, v němž je začleněn ... azyl se může stát bezpečnostní otázkou už tím, že je institucionálně a diskursivně integrován do politických rámců (*policy frameworks*), které zdůrazňují dozor (*policing*) a ochranu (*defence*).“²²

Namísto definice hrozbou proto Huysmans navrhuje pracovat s konceptem „sfér nebezpečí“ (*domains of insecurity*), odkazujícím k určitému politickému a institucionálnímu zarámování politických otázek. Tento přístup jednak zdůrazňuje skutečnost, že k přenosu určité „bezpečnostní racionality“ může dojít již jen tím, že se azylová politika stane součástí stejných administrativních procedur, jako opatření v „boji proti terorismu“ či proti kriminalitě. Zároveň obohacuje důraz Kodaňské školy na „mimořádná opatření“ a „diskontinuitu“ v podobě existenčních hrozeb akcentem „kontinuity“ a „běžné praxe“ v podobě institucionální historie či administrativní rutiny. Teorie Kodaňské školy dokáží zdánlivě výborně vysvětlit např. události odehrávající se v reakci na 11. září 2001, kdy došlo k výrazné politizaci imigračních a azylových politik a k následnému přijímání „mimořádné“ legislativy zasahující tuto oblast. Jak ale upozorňuje Huysmans, zdaleka ne vše z toho, co lze pozorovat po „9/11“, je něčím naprosto novým. Určitý institucionální a administrativní „hardware“, v jehož rámci docházelo a dochází k propojení azylu a terorismu, fungoval už dávno předtím.²³

Právě uvedené úzce souvisí s dalším bodem, a to s významem profesionální a byrokratické rutiny. Huysmans tak činí krok od diskurzivní k více

²² HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity. Fear, migration and Asylum in the EU*. London, New York : Routledge, 2006, s. 3-4.

²³ Tamtéž, s. 4-6.

technokratické interpretaci bezpečnosti. Pro diskurzivní přístup je typická analýza řečových aktů sekuritizačních aktérů. Huysmansovo pojetí nepředstavuje jeho popření, Huysmans je autorem akceptujícím dopady lingvistického obratu v sociálních vědách. Pouze zdůrazňuje, že vedle něj je třeba věnovat pozornost také tomu, jak jsou „sféry nebezpečí“ ovlivňovány ze strany technologických a technokratických procesů, rozvoje a implementace různých technických nástrojů (počítačových sítí, databází, čipových karet atd.), bezpečnostních expertů apod. Tyto technické nástroje nejsou dle něj pouhou implementací politických rozhodnutí vycházejících z diskursivního zarámování nedávných událostí, naopak mohou existovat do značné míry nezávisle a dokonce mohou předcházet a ovlivňovat politizaci některých témat. Žijeme v natolik byrokratizované a profesionalizované společnosti, že nestačí analyzovat diskursy čelních politiků a dalších osobností, které se výrazně projevují ve veřejném prostoru, neméně důležitou roli hrají bezpečnostní experti (odborníci působící na ministerstvu vnitra, v rámci policie, v rozvědkách apod.). Relevantní střety se neodehrávají pouze v rámci medializovaných debat o nalezení vhodného kompromisu mezi bezpečností a lidskými právy, ale také během soutěžení o moc mezi různými státními institucemi, odborníky a dalšími obdobnými aktéry.²⁴

V tomto ohledu Huysmans výrazně navazuje na francouzské politology Didier Biga a Virginii Guiraudon, kteří ve svých pracích detailně analyzovali vliv těchto „byrokratických“ a v zásadě nepolitických aktérů na proces sekuritizace migrace, a to zejména na evropské úrovni. Bigo ve své studii *Polices en Réseaux*²⁵ zevrubně popsal fungování kvaziformálních či neformálních skupin a „klubů“ (např. Bernský klub, Vídeňský klub, skupina Trevi, klub Quantico a další), v jejichž rámci probíhá od 70. let minulého století setkávání policejních důstojníků, zástupců tajných služeb, představitelů celních správ a dalších bezpečnostních expertů z různých evropských zemí. Oficiálním cílem těchto schůzek bylo prohloubení mezinárodní spolupráce v boji proti zločinu, pašování drog, terorismu apod. Bigo si však zároveň všímá formování jistého modu nahlížení na otázky evropské vnitřní bezpečnosti, kdy v rámci těchto skupin postupně docházelo k úzkému provázání problematiky boje proti zločinu či terorismu s migrační problematikou a k vytvoření určitého „bezpečnostního kontinua“. To umožnilo přenos jazyka a racionality, stejně jako technických prostředků, vyvinutých za účelem potýkání se se zločinci do oblasti nakládání s přistěhovalci a uprchlíky. A to dávno před tím, než vůbec Evropská společenství zformovala byť i jen základy své migrační a azylové politiky. Tato institucionalizace spolupráce mezi policejními a dalšími

²⁴ Tamtéž, s. 6-9.

²⁵ BIGO, Didier. *Polices en Réseaux. L'expérience européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

bezpečnostními aktéry vedla k ustavení určité „sítě“ (*réseau*, na což odkazuje již název Bigovy knihy), fungující jako speciální semi-autonomní entita, představující mnohem víc než pouhou agregovanou sumu zájmů jednotlivých do ní zapojených aktérů. Tato síť dokázala zásadně předurčit pozdější podobu evropské migrační a azylové politiky.

V argumentaci, podle níž výše popsaná struktura bezpečnostních expertů a její aktivity měli výrazný vliv na proces formování evropské migrační a azylové politiky, později podpořili Biga další autoři, např. Guiraudon, či Huysmans. Podle nich lze vysledovat zřejmou kontinuitu mezi uvedenými aktivitami na úrovni „byrokratů“ a směrem, kterým se ubíral následný „politický“ vývoj ústící v uzavření Schengenské úmluvy v roce 1985 a Dublinské úmluvy v roce 1990 (odehrávající se formálně ještě mimo rámec ES), k ustavení tzv. „III. pilíře“ Evropské unie, tedy oblasti justice a vnitra (do něž byla včleněna rovněž přistěhovalecká problematika) a k intenzivnímu rozvoji migrační a (zejména) azylové politiky, k němuž dochází po zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999. Silně restriktivní charakter těchto politik (projevující se v převažující orientaci na boj proti nelegální migraci, v přijímání tzv. readmisních dohod apod.) je tak do značné míry důsledkem jejich „předstrukturace“ z dřívější doby. Obrazně řečeno, řešení byla nalezena ještě před definováním problému, řešením je přitom posilování policejní spolupráce a zintenzivňování kontrol přistěhovalců.²⁶

3. NAMÍSTO ZÁVĚRU: ROLE JUSTICE

V různé intenzitě probíhající proces sekuritizace migrace byl již popsán v řadě západoevropských zemích - ve Francii, Itálii, Německu, Nizozemí, či Velké Británii.²⁷ Otázkou je, zda se jedná o proces, který bychom měli vítat, či o trend, který by nás měl znepokojovat. Lze totiž očekávat, že s narůstajícím přílivem přistěhovalců se s ním v budoucnu setkáme také v České republice, pokud se tak již v určité míře neděje dnes. Jak jsem již naznačil v úvodu práce, hlásím se k těm pozorovatelům, kteří k němu přistupují spíše kriticky. A to z více důvodů.

Předně, vyjdeme-li z předpokladu, že je v zájmu každého liberálně-demokratického státu, aby se z přistěhovalců stali plnohodnotní občané, kteří budou co nejlépe integrováni do společnosti v daném státě (jazykově,

²⁶ GUIRAUDON, Virginie. The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach. *Journal of European Public Policy*, 2003, č. 2, s. 263-282. HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity. Fear, migration and Asylum in the EU*. London, New York : Routledge, 2006, s. 65-72.

²⁷ Kromě výše citovaných studií týkajících se zejména Itálie a Francie lze odkázat např. na práci BALDACCINI, A., GUILD, E (eds.). *Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

schopností uplatnit se na trhu práce, akceptací základního hodnotového rámce hostitelské země atd.), pak se nelze zbavit dojmu, že mnohá opatření přijímaná vůči přistěhovalcům v důsledku popsaných procesů působí spíše kontraproduktivně. Jinak řečeno, evropské země jako by spíše kladly překážky integraci přistěhovalců, než aby ji podporovaly, čímž však dále prohlubují problémy, které stojí u kořene těchto bezpečnostních opatření. Na příkladu výše popsaného vývoje přístupu k imigraci ve Francii lze ukázat, že za mnohé dnešní problémy s přistěhovalci si tato země může v zásadě sama. Stát zde na jednu stranu dlouho vycházel vstříc poptávce svých podniků po přílivu levné pracovní síly, na druhou stranu dlouho nedělal vůbec nic pro začlenění takových přistěhovalců do společnosti. Umožnil tak nárůst obrovských ghett na předměstích měst, která kombinují charakteristiky sociálně vyloučených oblastí s pocitem kulturního odcizení od většinové populace, což vytváří velice třaskavou směs (explozí této směsi jsme čas od času svědky i v českých médiích). Od ekonomistického stát plynule přešel k dosti represivnímu přístupu k přistěhovalcům, což konflikty mnohdy pouze eskaluje. Obdobně došlo k utvoření početné vrstvy přistěhovalců žijících dlouhodobě v určité "šedé zóně" v Itálii. Také zde lze vyslovit pochybnost, zde je rozumnou strategií vůči těmto lidem, kteří již zpravidla mají velmi slabé vazby ke svým zemím původu (jejich potomci narození v Itálii pak nemají vazby žádné), jejich kriminalizace, znemožňování přístupu do škol či k lékaři apod. Lze předpokládat, že to povede k jejich ještě hlubší separaci od majoritní společnosti, se všemi důsledky, které z toho plynou. Jak bude stát reagovat na tento vývoj? Dalším zintenzivněním represe?

Nicméně podle některých autorů je v tomto procesu ve hře více než, než "pouhá" podoba migrační politiky jednotlivých zemí; bezpečnostní opatření namířená původně proti přistěhovalcům mohou ovlivnit podobu politického systému jako takového. Jak například ukázal Huysmans, ve Velké Británii docházelo v období po 11. září 2001 k četným třenicím mezi exekutivou a justicí o přípustnou míru omezení práv přistěhovalců z bezpečnostních důvodů, kdy čelní politici zpochybňovali některá soudní rozhodnutí s tím, že podřívají národní bezpečnost. Podle Huysmanse se jednalo ze strany exekutivy o využití bezpečnostních argumentů v dlouhodobém institucionálním soupeření s justicí. Jazyk národní bezpečnosti má totiž potenciál k vychýlení rovnováhy v tomto soupeření na stranu exekutivy. Pokud dochází k jeho užití tímto způsobem opakovaně, pak již v daných sporech přestává jít pouze o práva přistěhovalců, ale "hraje se" o limity liberální demokracie založené na vládě práva.²⁸

Důležitou pointou sociálně-konstruktivistického náhledu na proces sekuritizace je, že to, zde se sekuritizační krok uskuteční, není žádnou

²⁸ HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity. Fear, migration and Asylum in the EU*. London, New York : Routledge, 2006, s. 10-13, 124-159.

historickou daností, jedná se naopak o výsledek interakce relevantních sociálních aktérů, který není predeterminovaný. Aktivita či naopak pasivita dotčených aktérů může tento výsledek do jisté míry ovlivnit. Jedním z takových aktérů je pak také justice. Podle Nicholase Sitaropoulose tak např. Evropský soud pro lidská práva v posledních letech dokázal, že dokáže být efektivním ochráncem lidských práv v sérii případů týkajících se antiteroristických opatření přijímaných v různých evropských zemích.²⁹ Přáním autora tohoto příspěvku je, aby takovou aktivitu byly schopny projevit v případě potřeby rovněž české soudy.

Literature:

- BALDACCINI, A., GUILD, E (eds.). *Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- BARŠA, P., BARŠOVÁ, A. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno : IIPS, 2005.
- BIGO, Didier. *Polices en Réseaux. L'expérience européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.
- BIGO, Didier. *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*. *Alternatives, Special Issue (Special English-Language Issue of Cultures & Conflits)*, February 2002, s. 21-40.
- BIGO, D., GUILD, E. (eds.). *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. Aldershot : Ashgate, 2005.
- BONELLI, Laurent. *The Control of the Enemy Within? Police Intelligence in the French Suburbs (banlieues) and its Relevance for Globalization*. In BIGO, D., GUILD, E. (eds.). *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. Aldershot : Ashgate, 2005.
- BUZAN, B., WÆVER, O., DE WILDE, J. *Bezpečnost. Nový rámec pro analýzu*. Brno : Centrum strategických studií, 2005 [1998].

²⁹ SITAROPOULOS, N. *The Role and the Limits of the European Court of Human Rights in Supervising State Security and Anti-terrorism Measures Affecting Aliens' Rights*. In BALDACCINI, A., GUILD, E (eds.). *Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2007, s. 87.

- GUIRAUDON, Virginie. The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach. *Journal of European Public Policy*, 2003, č. 2, s. 263-282.
- HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity. Fear, migration and Asylum in the EU*. London, New York : Routledge, 2006.
- KNAPP, Andrew. *Parties and the Party System in France. A Disconnected Democracy?* Basingstoke : Palgrave, 2004.
- LESSANA, Charlotte. Loi Debré : la fabrique de l'immigré. *Cultures & Conflits*. 1998, č. 29-30. Dostupné z <http://www.conflits.org/index549.html>.
- MERLINO, Massimo. The Italian (In)Security Package. Security vs. Rule of Law and Fundamental Rights in the EU. CHALLENGE Research Paper. 2009. Dostupné z <http://www.ceps.eu/book/italian-insecurity-package-security-vs-rule-law-and-fundamental-rights-eu> >.
- SITAROPOULOS, N. The Role and the Limits of the European Court of Human Rights in Supervising State Security and Anti-terrorism Measures Affecting Aliens' Rights. In BALDACCINI, A., GUILD, E (eds.). *Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2007, s. 85-120.
- TONDINI, Matteo. Fishers of Men? The Interception of Migrants in the Mediterranean Sea and their Forced Return to Libya. INEX Paper. 2010. Dostupné z http://www.inexproject.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=54&&Itemid=72.
- WAISOVÁ, Šárka. *Bezpečnost – vývoj a proměny konceptu*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2005.
- WEIL, Patrick. *La France et ses étrangers. L'Aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Paris : Gallimard, 2005.

- WIHTOL DE WENDEN, Catherine. Une tentative de politique de l'immigration, In LEQUIN, Yves (ed.). Histoire des étrangers et de l'immigration en France. Paris : Larousse, 2006, s. 449-459.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine. Une logique de fermeture, doublé de la question de l'intégration, In LEQUIN, Yves (ed.). Histoire des étrangers et de l'immigration en France. Paris : Larousse, 2006, s. 461-500.

Contact – email

tomas.blazek@gmail.com