

EU jako aktér: analýza „rámování“ jako součásti aktérství Evropské unie*

Abstrakt:

Tato stať se zabývá „rámováním“ jako dosud opomíjenou dimenzí aktérství EU. V první části proto analyzuje aktérství EU obecně a klade si otázku, jaké základní charakteristiky aktérství EU vykazuje. V druhé sekci se věnuje konceptu rámování a zasazuje jej do širšího rámce společenských věd. Ve třetím oddíle je potom rámování vztaženo konkrétně k aktérství EU a pozornost je věnována různým typům rámování (shora vs. zdola; rámování vnější vs. vnitřní). V poslední části je diskutován vztah mezi rámováním a evropeizací. V závěru stať shrnuje tuto diskusi a přináší definici rámování vhodnou pro operacionalizaci v dalším výzkumu.

Klíčová slova:

Rámování, aktérství, Evropská unie, vnější politika EU

Teoretické studium evropské integrace se od vzniku Evropských společenství v 50. letech rozvíjelo ve čtyřech základních etapách (srov. Kratochvíl 2008). Zatímco první dvě fáze se zaměřovaly především na otázku konfliktu a role konstitutivních jednotek integračního procesu (mluví se proto o střetu mezi nadnárodními a mezivládními přístupy), od 80. let nabývá na významu nová formulace základních výzkumných otázek evropských studií. Místo aby výzkumníci zvažovali, zda integrace skutečně pomáhá překonat konflikt nebo zda prohlubování integrace více ovlivňuje členské státy nebo unijní instituce, kladou si nově otázku, zda můžeme Evropská společenství chápat jako svébytný politický systém a jaké jsou jeho charakteristiky.

Tento obrat (v angličtině označovaný jako „governance turn“ (srov. Kohler-Koch a Rittberger 2006) s sebou přináší dvě hlavní nová výzkumná témata. Prvním z nich je vzájemný vztah jednotlivých rovin tohoto nového systému – takovou otázkou se zabývají např. zastánci modelu víceúrovňového vládnutí (multi-level governance). S otázkou jednotlivých rovin také souvisí výzkum evropeizace, který byl po celá devadesátá léta zcela jednoznačně klíčovým tématem evropských studií. Druhým tématem je příbuzná otázka, která zkoumá široce chápaný insti-

* Tento text, společně s dalšími teoretickými pracemi, které se zabývají jednotlivými aspekty aktérství EU, je součástí rozsáhlého projektu IGS VŠE č. IG212040 nazvaného Evropská unie jako aktér v mezinárodních vztazích: Analýza čtyř typů aktérství. Jeho úvodní část je proto velmi podobná úvodu některých dalších statí v rámci tohoto projektu, které se zabývají jinými dílčími aspekty aktérství EU. Empirické případové studie, které budou využívat takto získaného teoretického materiálu, budou součástí další fáze projektu a budou publikovány v průběhu let 2011–2012.

tucionální vývoj EU. Instituce v tomto smyslu ovšem nejsou chápány pouze jako politické instituce (Evropská komise, Evropský parlament atd.), ale jako komplexní soubory sestávající ze symbolů, idejí a politické praxe, které zásadním způsobem transformují identitu aktérů, již jsou institucionálním vlivům vystaveni. V tomto případě tedy již nejde o pouhou evropeizaci, ale o zrod Evropské unie jako zcela nového aktéra, jenž vykazuje specifické rysy chování jak v domácím (vnitrouijním) prostředí, tak i v prostředí mezinárodním (srov. Hall a Taylor 1996). Důsledkem posunu k chápání Evropské unie jako aktéra byl i nový důraz na otázku, v jakém vztahu se má tradičně pojmávané aktérství (zaměřené na vnější vztahy aktéra) k jeho vnitřním charakteristikám. Tuto otázku je přitom možno pojímat velmi různorodým způsobem. Zatímco někteří autoři k sobě vztahovali pouze jednu vnitřní a jednu vnější charakteristiku (např. domácí legitimitu a vnější akceschopnost), je možno pracovat i s komplexnějším rozpracováním různých dimenzí ujnijního aktérství. Nabízí se otázka, zda je za aktéra možno považovat entitu, která má např. dostatečnou vnější akceschopnost, ale přitom nedisponuje dostatečnou domácí legitimitou. My se domníváme, že za aktéra je možno považovat takovou jednotku či (široce pojímanou) instituci, která alespoň v minimální míře naplňuje čtyři základní kritéria aktérství.

Navazujeme zde na stať, kterou jsme zveřejnili v *Journal of Common Market Studies* (Kratochvíl et al. 2011) a která rozlišuje čtyři základní dimenze aktérství tak, jak je znázorňuje níže uvedená tabulka 1.

Tab. č. 1: Čtyři dimenze aktérství EU

Perspektiva Oblast	Z vnitřku EU	Z vnějšku EU
Vnitřní fungování EU	EU jako legitimní aktér	EU jako atraktivní aktér
Vnější politiky EU	EU jako rámuující aktér	EU jako uznávaný aktér

Dimenze v této tabulce jsou rozlišeny podle dvou kritérií. První z nich zkoumá, zda jde o oblast vnitřního nebo vnějšího fungování EU. Druhá se potom zabývá otázkou, zda je tato oblast nahlížena samotnou Unií (či jejími členskými státy), anebo z vnějšího prostředí. Takto je potom možné např. zkoumat, jaký vztah mají členské státy (to je vnitřní aktéři) ke společné zemědělské politice (tj. určitému vnitřnímu aspektu fungování EU).

Kombinací obou kritérií vznikají čtyři základní dimenze aktérství EU. Důležité přitom je, že každá z těchto dimenzí sice má dopad jak na vnitřní, tak i na vnější prostředí EU, ale přesto je primárně vnitřní nebo vnější. Například

legitimita je primárně zcela jednoznačně zaměřena na vztahy mezi členskými státy (pro jejichž obyvatelstvo EU je či není legitimní) a Evropskou unií, a je tedy z hlediska EU interní problematikou. Současně ale vyšší míra legitimacy zvyšuje i schopnost Unie rámovat vnější politiku členských států, a má tedy sekundárně značný dopad i na externí postavení EU.¹

Zatímco první tři z nich (legitimita, uznání a atraktivita) jsou v literatuře často diskutovány, čtvrtá dimenze aktérství byla obvykle opomíjena. Cílem této práce je poukázat právě na tento čtvrtý aspekt aktérství. Pro jeho označení jsme přejali termín, který se v anglické literatuře používá v poněkud odlišném kontextu, „framing“, tj. „rámování“. Zatímco jiným aspektům aktérství EU je tedy věnována značná, a zvyšující se pozornost, rámování nejenže je používáno spíše výjimečně, ale navíc se jeho interpretace natolik liší, že jsou východiska těch několika málo studií, které se rámováním zabývají, často dokonce protichůdná.

Cílem tohoto textu je po výše nastíněné analýze aktérství prozkoumat především tuto konkrétní charakteristiku – rámování, tj. schopnost aktéra specifickým způsobem ovlivňovat chování dalších aktérů. V našem případě půjde o schopnost EU ovlivnit vnější politiku svých členských států. Budeme přitom zkoumat dvě vzájemné propojené otázky. Jednou z nich je vůbec význam rámování pro studium evropské integrace. A druhou je předběžná otázka, zda je rámování důležitou součástí aktérství EU a zda je EU skutečně schopna rámovat zahraniční politiku svých členských států.

Struktura tohoto textu je poměrně prostá: V prvním kroku se zaměříme na roli, kterou hraje princip rámování obecně ve společenských vědách. Následně poukážeme na paralely tohoto pojetí a rámování coby součásti aktérství EU. Poté se budeme zabývat různými definicemi aktérství v souvislosti s rámováním a poukážeme na jejich slabiny, a budeme se také věnovat vztahu mezi rámováním a evropeizací. Na základě této diskuse nakonec vytvoříme takovou definici, která nejenom vyhovuje potřebám empirického výzkumu, ale navíc spoluutváří ucelený rámec pro analýzu všech základních aspektů aktérství, a to jak v oblasti vnitřních podmínek aktérství (např. legitimita), tak i v oblasti vnější (mezinárodní uznání EU či přitažlivost modelu EU pro zahraniční aktéry).

1. „Rámování“ v sociálních vědách

Rámování lze obecně chápat jako schopnost určitého aktéra ovlivnit chování dalších aktérů, a to nikoliv prostřednictvím síly nebo nabídky určitých ústupků, ale tím, že rámuje aktér celou debatu pojme způsobem, který zvyšuje pravděpodobnost, že jeho pozice bude posílena a jeho preference zohledněny. Příkla-

¹ Za tento komentář děkuji jednomu z anonymních oponentů časopisu *Současná Evropa*.

dem může být schopnost Evropské komise pomoci předběžných kroků (mediální vystoupení komisařů, publikace bílé knihy, neformální konzultace s představiteli členských států atd.) ovlivnit rozhodování Rady ministrů. Komise tak může vytvořit atmosféru („rámec“), v níž budou všichni zainteresovaní aktéři považovat reformu určité politiky za potřebnou.²

Teorie rámování má své počátky již v 70. letech 20. století a je nejčastěji spojována s interpretací různých skutečností v médiích. V tomto období se etablovalo rozlišení, že zatímco pojem „rámec“ znamená interpretační vzorec (Goffman 1974: 21), který řídí lidské vnímání reality, rámování je více méně „řízený proces, během něhož jsou tyto interpretační vzorce vytvářeny, vybírány, šířeny a přijímány“ (Helbling, Höglinger, Wüest 2008: 8). Odlišnou interpretaci nabízí R. Entman, pro něž je rámování „výběr určitých aspektů vnímané reality a jejich zdůraznění v komunikaci takovým způsobem, aby podporovaly konkrétní pohled na danou problematiku, kauzální interpretaci, morální hodnocení a/nebo doporučené řešení“ (Entman 1993: 52, cit. dle Helbling, Höglinger, Wüest 2008: 8). Důležité přitom je, že rámování „neurčuje jen to, co si o tématice myslet, ale i jak o ní myslet“ (Ibid.). To znamená, že rámování často neurčuje přímo obsah určitého sdělení, které může přijmout z vnějšího prostředí, ale spíše se zaměřuje na to, které prvky zvýrazní, které naopak potlačí, a jak bude vypadat celkový interpretační rámec dané události. A konečně podle Beate Kohler-Koch (2000) je rámování procesem selekce některých možností, „umožňuje na svět nahlížet různými způsoby, a tím vytváří rozmanitou společenskou realitu“ (Rein, Schön 1991: 264).

Tento typ definicí je kompatibilní i s nejčastěji v literatuře zmiňovaným typem rámování, jímž je rámování veřejného mínění skrze média. Dle Entmana a Mathese (2008) můžeme v procesu mediálního rámování odlišit čtyři fáze. Prvotní fází je vytvoření „rámce“, neboli interpretačního vzorce. Výše zmíněné „rámce“ ve většině případů zavádějí političtí aktéři, kteří se tímto způsobem snaží ovlivnit smýšlení občanů. Jedná se tedy o „strategické rámování“ (strategic framing). Následuje fáze „novinářského rámování“ (journalistic framing), kterým má Mathes na mysli výběr takových stanovisek politických aktérů (případně i jejich úprava), které odpovídají normám a požadavkům novinářské činnosti. Posledními dvěma fázemi je publikace konečného „rámce“ v médiích a jeho dopad na postoj jednotlivého člena společnosti a na veřejné mínění celkově.

Velké pozornosti se v sociálních vědách dostalo zejména první a poslední fázi, tj. strategickému rámování a dopadu rámování na společnost. Koncepce strategického rámování byla poprvé aplikována na studium sociálních hnutí (Benford, Snow 2000), přičemž základní otázkou bylo, zda mohou organizovaná

² Mluvíme-li o schopnosti Evropské unie rámovat určitou politiku, máme přitom obvykle na mysli vliv nadnárodních institucí (především Evropská komise a Evropský parlament, méně často též Soudní dvůr Evropské unie).

sociální hnutí strategicky rámovat témata tak, aby korespondovala s existujícími dominantními rámci prosazovanými rozličnými aktéry. Tito aktéři pak mají přirozeně větší sklon k přijetí nových rámců za své, protože odpovídají jejich existujícím dominantním rámcům. Ve spojitosti se sociálními hnutími se na rámování zaměřují také Meier a Lombardo (2008). Pro ně je politický rámeček „organizujícím principem, který transformuje dílčí či náhodné informace do strukturovaného a smysluplné problému, ve kterém je řešení implicitně či explicitně zahrnuto.“ Ve své analýze se pak zabývají tím, jak evropská politika rovnosti žen a mužů prostřednictvím svých politických dokumentů rámuje oblast rovnosti žen a mužů (Meier, Lombardo 2008: 485). Strategické rámování genderové politiky EU analyzuje také Pollack a Haffner-Burton (2000).

Jiní autoři (Rein, Schon 1991) chápou rámování jako „metodu výběru, organizování, interpretace a osmyslnění komplexní reality za účelem získání orientačních bodů pro pochopení, analyzování, přesvědčování a jednání“ (op. cit., str. 263). V další své studii se Rein a Schön zabývají „analýzou politiky s ohledem na rámce“ (frame-critical policy analysis). Zde definují rámeček jako „výrazné a generické vyprávění sloužící jako vodítko pro analýzu i opatření v praxi“ (Rein a Schön 1996). Toto vyprávění v sobě obsahuje naraci popisnou i preskriptivní zároveň, přičemž tento příběh nám v dané tematické oblasti sděluje, co a jak je třeba napravit. Podobně i Reese (2008) definuje rámování jako proces výběru a třídění, který utváří formu zkreslení a zahrnuje význačnost. Rámce jsou pak organizačními principy, které jsou sociálně sdílené a přetrvávají v čase, čímž symbolicky a smysluplně strukturují sociální svět.

Do ještě širšího kontextu rámování zasazuje Jürgen Habermas (1993), který rozlišuje tři typy „rámců“: Podle něj existují „rámce pragmatické“ (pragmatisch) obhajující danou politiku ve vztahu k očekávanému užítku, tj. dosažení vytyčeného cíle; dále pak „rámce založené na identitě“ (ethisch), které se vztahují k normám, hodnotám komunity/národa atd. a nakonec „rámce založené na všeobecně uznávaných normách“ (moralisch), které se odkazují na normy přijímané všemi bez ohledu na jejich zájmy či kulturní identitu (mír, rovné příležitosti, základní lidská práva atd.) (Habermas 1993). Příkladem právě popsaného rámování ve vztahu k EU, tj. rámování EU v národním diskurzu/médiích, jsou práce od Helblinga, Höglingera, Wüesta (2008); Medrana (2003) či Van Ose (2005).

Podobným způsobem postupuje i studie od Fabbriniho a Piattoniho (2008), kteří definují rámování jako „kognitivní typ expertízy“. Rámovat znamená mít schopnost definovat témata a možná řešení prostřednictvím argumentů spojených s EU; v jejich studii se přitom konkrétně jedná o rámování otázek ohledně italského členství v EU. Schopnost určitých aktérů (politiků, médií) rámovat politickou debatu v pojmech používaných v EU předpokládá hlubokou znalost institucí, procesů (formálních i neformálních) a základních principů evropských politik. Vzhledem k rozdílným procedurálním pravidlům v rozličných sektorech

tvorby politiky v systému EU pak schopnost rámování musí dostatečně reflektovat možnosti a omezení každého sektoru politiky (Fabbrini, Piattoni 2008: 17).

V české odborné literatuře se rámování vyskytuje výjimečně a objevuje se spíše v souvislosti s médií či sociálnímu hnutími, a nikoliv primárně ve vztahu k EU. Jako příklad lze uvést práce Anety Valterové (2009) či Paulíny Tabery (2009). Valterová používá rámování v souvislosti s empirickým výzkumem pluralismu a korporativismu k označení jedné z dimenzí kolektivní akce. Kognitivní rámování pro ni znamená budování relativně společného a převažujícího pohledu na určitou problematiku a vhodné prostředky pro její podporu/propagaci. Rámování pak může mít podobu politickou, která se vztahuje ke statutu a legitimitě zájmů; byrokratickou, která se koncentruje na konkrétní podoby a prostředky veřejné politiky, příp. může být zaměřené na veřejné mínění a tudíž na interakci mezi zájmy a rozhodovacím procesem.

Paulína Tabery ve svém článku zabývajícím se vlivem médií na veřejné mínění popisuje rámování jako koncept, který se zabývá „otázkou, zda je způsobem, jakým se informuje o různých věcech nebo lidech v médiích, ovlivněna veřejnost, jak tento proces probíhá a jaké jsou okolnosti potřebné k jeho úspěšnému završení“ (Tabery 2009). Rámování je tak založeno na tom, „že způsob, jakým je popisovaná událost nebo osoba prezentována v médiích, tedy jaké vlastnosti jsou zdůrazněny, v jakém kontextu jsou prezentovány, se může odrazit také v uvažování lidí, kteří se zaměří právě na vybrané vlastnosti a nahlíží na věc z nabídnutého úhlu pohledu“ (ibid.). Jiné studie analyzují rámování v souvislosti s plánovanou výstavbou protiraketového radaru na českém území a vůči němu vystupujícímu hnutí „NE Základnám“ (Hrubeš 2009), kde autor nejprve důkladně popisuje vývoj teorií rámování a analyzuje procesy přiřazování rámců, kdy sdružené organizace, často silně názorově odlišné, dokázaly díky společné myšlence odmítající výstavbu radarové základny spolupracovat a to díky „přemostování“ rámců, a analyzuje rámce kolektivního jednání, tj. diagnostické, prognostické a motivační rámování.

Pokusíme-li se srovnat pojmy rámování ve společenských vědách a rámování v aktérství EU a vytvořit mezi nimi paralelu, dojdeme k závěru, že ačkoli v prvním případě jsou média klíčovým prvkem přenosu vytvořených „rámců“, v druhém případě tomu tak není. Proces rámování v aktérství EU není na mediální podpoře tak závislý, „rámce“ ustanovené evropskými institucemi mohou být šířeny pouze institucionálně či v tzv. Bílých knihách. Komunikační kanály, jejichž prostřednictvím dochází k přenosu informací z EU do národního prostředí (např. do legislativního procesu nebo do byrokratického aparátu ministerstev zahraničí, apod.) se totiž často obejdou bez masmediálního prostředkování. Média nicméně šíření „rámců“ značně napomáhají, a to zejména jedná-li se doručení těchto „rámců“ k samotným občanům EU.

2. „Rámování“ jako součást aktérství

Ještě než se budeme věnovat srovnávání námi studovaného rámování s rámováním, které jsme právě podrobně popsali výše, připomeňme si, jak chápeme rámování v souvislosti s aktérstvím EU. Tento druh rámování se totiž zabývá otázkou, zda a jak je EU schopna utvářet a vést debatu o vnějších vztazích členských zemí (Kratochvíl et al. 2011). Proto také tabulka 1 zachycuje rámování pouze jako součást vnější dimenze aktérství. Vnitrouijní rámování naproti tomu úzce souvisí s legitimitou: schopnost rámovat vnitrouijní politické otázky zvyšuje legitimitu EU (jakožto další aspekt aktérství EU) (tak je také rámování zachyceno v tabulce 2), zatímco rámování v našem modelu se týká schopnosti EU a jejích ústředních institucí definovat zahraničněpolitickou agendu.

Zaměříme se ovšem nejprve na rámování obecně (tzn. na ty jeho prvky, které se dotýkají vnitrouijních i vnějších otázek). Na této rovině lze při debatě o aktérství EU rozlišit minimálně dva typy rámování. Prvním je tzv. „rámování zdola“ (bottom-up framing) a druhým pak „rámování shora“ (top-down framing). „Rámováním zdola“ rozumíme vliv v evropské hierarchii níže postavených politických činitelů či samotných obyvatel EU na nadnárodní, celounijní chápání jisté problematiky. Rámování zdola se týká spíše reflexe rámování evropských hodnot, politik a role EU členskými státy, médii, nevládními organizacemi či občany.

Tab. č. 2: Příklady rámování v EU

Typ rámování	Rámování zdola	Rámování shora
Rámování vnější politiky EU	Vliv odpůrců rozšiřování na členství Turecka v EU	Vliv Evropské komise na obchodní vztahy s Čínou
Rámování vnitrouijní politiky	Vliv euroskeptických hnutí na nepřijetí ústavní smlouvy	Vliv Evropského parlamentu na formulaci azylové politiky EU

Jako příklad rámování zdola lze uvést čtyři studie, které se zabývají politickými procesy uvnitř EU (Koopmans a Erbe 2003, Van de Steeg 2003, Orloff 2005, Van Os 2005). První z těchto studií se zabývá otázkou, jak občanská výchova přímo ovlivňuje proces utváření evropské identity (Orloff 2005). Takové rámování může přinést identifikaci jedinečných hodnot, které zatím nebyly explicitně označeny jako evropské, a může sloužit jako základ pro rozšířené pojetí evropského občanství. Evropské normativní rámce jsou významné hlavně z toho důvodu, že reflektují potenciál odhalit podobnosti v přesvědčení a hodnotách, které by byly potřebné pro fungování ještě komplexnějších sociálních struktur.

Druhým příkladem je Van Osova analýza vnímání EU francouzskými politickými stranami v souvislosti s volební kampaní do Evropského parlamentu. Rámce jsou zde definovány jako „interpretativní kontext, ve kterém jsou evropská témata a události chápány jako kvalitativní kritéria existence evropské veřejné sféry“ (Van Os 2005: 207). Rámování tedy může také znamenat „vzorce interpretace“, kterými jsou evropská témata filtrována při publikaci v masových médiích. Zkoumá se tak proměna politické komunikace pod vlivem EU a možný rozvoj evropské veřejné sféry.

Do třetice Van de Steeg (2003) ve své analýze mediálního rámování účasti Haiderovy extrémně pravicové FPÖ v rakouské vládě a sankcí ze strany EU tvrdí, že existence evropské veřejné debaty na úrovni EU je vázána na míru, do jaké se politické rozhodovací procesy odehrávají právě na úrovni EU. Jakmile je určité téma projednáváno na úrovni EU (monetární politika, Haiderova FPÖ v rakouském parlamentu) je vysoce pravděpodobné, že bude diskutována zásadně odlišným, transnacionálně evropským způsobem. Van de Steeg tak v EU nachází aktéra schopného rámovat veřejné diskuse v členských státech. Všimněme si ovšem, že takřka všechny studie, které se zabývají rámováním zdola, se zaměřují mnohem spíše na otázku vnitřního (vnitrounijního) rámování, a nikoliv na rámování zahraničněpolitických témat a vnějších aktivit EU.

Vnější politikou EU se mnohem častěji zabývá koncept „rámování shora“. Zde se jedná o otázku, zda a jakým způsobem instituce EU (především Evropská komise) chápou a interpretují určitou problematiku a jakým způsobem o ní komunikují směrem k členským státům. Rámování se zde může týkat nejen institucí samotných (či jejich role v integračním procesu), ale také konkrétních politik EU či společně sdílených normativních rámců na úrovni EU.

Zejména z teoretického hlediska nám jako příklad „rámování shora“ může posloužit studie zabývající se zahrnutím evropského „soft“ práva do domácí legislativy (Lopéz-Santana 2006). Autor v tomto textu poukazuje na rámujiící efekt nezávazných ustanovení (soft law) EU na členské státy. Tento efekt je nejvýznamnější v raných fázích procesu tvorby politiky, při formulaci politiky. Politici činitelé pod vlivem nezávazných ustanovení EU vytvářejí takové návrhy politiky, které jsou s nimi v souladu.

Tím, že unijní instituce „zarámují“ jistou problematiku do evropských směrnic, má pak EU „monopol“ na její řešení. Problematika je pak vnímána jako společné evropské téma, které tak (skrze vytvořené „rámce“) vnímají i političtí představitelé členských států. V návaznosti na to se EU daří přesvědčit politiky členských států k tomu, aby zahájili o problematice debatu na domácí půdě (i směrem k veřejnosti), a to rovnou ve spojení s tím, že daná problematika spadá pod rozhodovací pravomoci EU. Opakovaný a stále pokračující tlak EU na členské státy v podobě rámování určité politiky jako „dobré a/nebo nutné“ nakonec vede k zahrnutí problematiky do domácí agendy (op. cit.).

Rámování se ovšem nevztahuje pouze k aktérství EU, ale může být aplikováno při analýze jakéhokoliv mezinárodněpolitického aktéra. Například Bantimaroudis a Ban (2008) zkoumají aktérství OSN ve vztahu k humanitární operaci v Somálsku a, ovšem nikoli explicitně, docházejí k závěru, že OSN není příliš silným rámuujícím aktérem. Operaci totiž média zpočátku označovala v souladu s OSN jako humanitární, postupně se však od této rétoriky odkláněla k vojenskému rámci, který považovala za důležitější. Západní média zároveň v pokrytí této operace použila stejný rámovací mechanismus a všechna (bez přímého ovlivňování) vyprávěla prakticky ten samý příběh. Sami autoři aktérství OSN nerozpoznali, v závěru považují za vhodné identifikovat a změřit další „strukturální a ideologické vlivy, kterými žurnalisté rámuji témata právě tak, a nikoli jinak“ (Bantimaroudis a Ban 2008: 184).

3. Vztah „rámování“ a evropeizace

Dalším úskalím jednoznačného vymezení rámování jako součásti aktérství EU je dosud nejasně definovaná hranice mezi tímto konceptem a evropeizací. Například zahraniční a bezpečnostní politika členských zemí EU se může proměňovat jak pod vlivem rámování (tzn. formulování agendy Evropskou komisí), tak i pod vlivem evropeizace (např. v důsledku institucionálního isomorfismu). Podobně je otázkou, zda bychom měli spíše považovat evropeizaci (národních institucí) za důsledek úspěšného rámování, anebo zda je naopak rámování důsledkem již pokročilé evropeizace. Evropeizace je definována jako historický fenomén adaptace národního prostředí na podmínky EU, transnacionální šíření kultury, institucionální přizpůsobování či jako sjednocování politik a politických procesů (Featherstone, Radaelli 2003: 5). Souhrnně můžeme říci, že evropeizace zkoumá, do jaké míry EU jako taková (už pouhou svou existencí) ovlivňuje politiku členských (ale i nečlenských) zemí. V rámci evropeizace můžeme pozorovat změny ve více než jen jedné oblasti – dochází k institucionální reorganizaci, ke změnám v národní legislativě, socializaci („poevroštění“) politických elit (elite socialization) i k posunům ve veřejném mínění. V souvislosti s těmito změnami se zvyšuje pomyslná důležitost EU v rozhodovacích procesech na národní úrovni (někdy dokonce slouží jako omluva nepopulárních opatření), přijímání cílů společných politik a oslabování tradičních politických postojů v jednotlivých státech ve prospěch přizpůsobení se většině (goodness of fit) (Gross 2007).

Po dlouhou dobu se studium evropeizace zabývalo zejména dopady na hospodářskou a sociální politiku členských států. V posledních letech se však do popředí zájmu dostává i evropeizace zahraničních vztahů, třebaže její dopady na tuto oblast jsou mnohem menší než dopady na mnohé vnitřní politiky EU (Gross 2007). Kupříkladu Wong (2005), který se zabývá evropeizací francouzské zaha-

niční politiky v Asii, popisuje tři aspekty evropeizace. Prvním aspektem je promítání národních zájmů členských zemí do evropské politiky (bottom-up Europeanization). Následuje aspekt konvergence neboli sjednocování postojů členských zemí EU vůči jakékoli problematice (i v politice vůči třetím zemím), čímž má na mysli proces změn na domácí úrovni (ať už je to v rámci politik, národních priorit či institucí), který vychází ze stále probíhajícího integračního procesu (top-down Europeanization). Posledním aspektem je postupná změna národních identity a národních zájmů členských zemí, která vede k posilování evropské identity a společných evropských zájmů.

Evropeizace vnější politiky EU tak má mnoho styčných bodů s námi definovaným rámováním. Oba koncepty – evropeizace a rámování – především vedou, mluvíme-li o dopadech na vnější vztahy členských zemí, k postupné konvergenci zahraničních a bezpečnostních politik členských států EU, ale obecně i ke sblížení politických postojů i argumentačních strategií používaných těmito aktéry. Každý z nich však působí poněkud odlišným způsobem. Rámování probíhá spíše na úrovni politických diskurzů, zatímco k evropeizaci dochází institucionálními či legislativními změnami. Tohoto rozdílu si můžeme všimnout, zejména porovnáme-li „rámování shora“ (top-down framing) s konvergencí postojů členů EU (top-down Europeanization).

V současné literatuře se bohužel tyto dva pojmy neodlišují a většinou je rámování považováno za součást evropeizace. Rámování je možné nalézt také v některých definicích evropeizace – např. Bache a Jordan (2006) za evropeizaci označují mimo jiné také proměnou diskursivního referenčního rámce národních aktérů, pomocí kterého mohou tyto aktéři skrýt své opravdové intence. Rámování politiky je však od evropeizace i v tomto ohledu zásadně odlišné. I v případě, kdy tlak na přízpůsobení založený na národním a unijním isomorfismu chybí, zůstává rámování významným prvkem v integračním procesu. Je tomu tak zejména proto, že vliv EU na členské státy a ostatní aktéry uvnitř Unie není omezen na formální procedury a institucionální parametry, kterými se zabývá studium evropeizace. Celounijní ideje a hodnoty totiž do národního prostředí prosakují i nejrůznějšími neformálními cestami, zejména skrze média či prostřednictvím kontaktu národní politické elity s unijními institucemi a následnou proměnou jejich kognitivního rámce. Přestože tedy evropeizace a rámování vykazují některé společné rysy, je zároveň z empirického i konceptuálního hlediska vhodné je analyzovat jako dva příbuzné, avšak přesto autonomní fenomény.

Závěr: Definice rámování jako součásti aktérství EU

Na základě této diskuse již můžeme přesněji definovat rámování jako součást aktérství EU. Jedná se o vytváření a prosazování interpretačních vzorců

a návodů pro politické jednání, které se řízeně i samovolně šíří od ústředních institucí Evropské unie směrem k nižším úrovním (členské státy, regiony, nevládní organizace, občanská společnost atd.). Zároveň je třeba negativně vymezit, čím rámování není. Zaprvé není součástí debaty o aktérství EU rámování zdola, tj. interpretace EU národními elitami či médii. Ta se sice také dotýká obecně chápáného rámování, ovšem nesouvisí s aktérstvím EU. V případě rámování zdola totiž EU (a její instituce) není aktérem, ale pouze subjektem rámování, přičemž aktéry jsou jednotlivá média či politici.

Zadruhé je vedle odlišení rámování shora a zdola třeba také rozlišovat rámování vnitřní a vnější. Vnitřní rámování se týká vnitřních politik či institucionálního uspořádání Unie samé, zatímco vnější rámování vytváří interpretační vzorce pro vztahy EU s vnějším světem. Vnitřní rámování má proto úzkou souvislost s legitimitou EU. Úspěch určité vnitřní politiky EU tak závisí jak na míře, v níž se EU podařilo projednávanou otázkou vhodným způsobem zarámovat, tak i na tom, do jaké míry je již politika členských států v této oblasti europeizovaná. U vnějších politik je celý proces poněkud odlišný – legitimita Unie v očích jejích občanů zde nehraje takřka žádnou roli, ale úspěšné rámování je pro koherenci a efektivitu takové politiky zcela klíčové. Ústřední význam rámování ve vnější politice EU je také jedním z hlavních důvodů, proč by podle našeho názoru mělo být rámování vztaženo především k vnější politice, zatímco legitimita k politice vnitřní (jak jsme již učinili v tabulce 1).

A konečně zatřetí se rámování netýká materiálního přizpůsobení národní politiky politice EU (např. z hlediska institucionálního prostředí či prostředků určených na podporu určité politiky), ani formálních rozhodovacích procedur a byrokratického aparátu (institucionální isomorfismus). Takové přizpůsobování je – ve všech svých formách – součástí studia evropeizace. Rámování se místo toho dotýká ryze neformální schopnosti EU (např. Evropské komise) ovlivnit interpretační rámec ostatních úrovní vládnutí v EU. Přestože se dopad rámování může projevit i materiálně, klíčem k pochopení rámování je analýza diskurzivní praxe a diskurzivních strategií vedoucích k upřednostnění určitých ideových interpretačních rámců vůči jiným.

Literatura:

- 1) BACHE, I., JORDAN, A. The Europeanization of British politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- 2) BANTIMAROUDIS, P., BAN, H. Covering the Crisis in Somalia: Framing choices by The New York Times and The Manchester Guardian. In: Reese, S. D., Gandy, O. H., Grant, A. E. (eds.) Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2008.
- 3) BENFORD, D., SNOW, D. Framing Process and Social Movements: An Overview and Assessment. Annual Review of Sociology, Annual Reviews, 2000, vol. 26, p. 611–639.
- 4) BJÖRKDAHL, A. Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU. Journal of European Public Policy, January 2008, vol. 15, issue 1, p. 135–154.
- 5) DUDLEY, G., RICHARDSON, J., Competing Advocacy Coalitions and the Process of Frame Reflection: A Longitudinal Analysis of EU Steel Policy. Journal of European Public Policy, June 1999, vol. 6, issue 2, p. 225–248.
- 6) ENTMAN, R. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. Journal of Communication, 1993, vol. 43, no. 4, p. 51–58.
- 7) ENTMANN, R., MATTHES, J., PELLICANO, L. Nature, Sources, and Effects of News Framing. In: WAHL-JORGENSEN, K., HANITZSCH, T. The Handbook of Journalism Studies, Taylor and Francis 2008, p. 175–188.
- 8) FABBRINI, S., PIATTONI, S. Italy in the European Union: Redefining National Interest in a Compound Polity. Rowman and Littlefield Publishers, 2008.
- 9) FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C. The Politics of Europeanization. New York: Oxford University Press Inc., 2003.
- 10) GOFFMAN, E. Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience. New York: Harper and Row, 1974.
- 11) GROSS, E., Germany and European Security and Defence Cooperation: The Europeanization of National Crisis Management Policies?, In: Security Dialogue, 2007, vol. 38 Issue 4, p. 501–520.
- 12) HABERMAS, J. Justification and Application. Remarks on Discourse Ethics. Cambridge: Polity Press, 1993.
- 13) HALL, P., TAYLOR, R. Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Studies, 1996, vol. 44, p. 936–957.
- 14) HELBLING, M., HÖGLINGER, D., WÜEST, B. Country, Party or Issue Specific? In: Framing the European Integration Process. ECPR conference, 2008, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/graduateconference/barcelona/papers/684.pdf>.

- 15) HRUBEŠ, M. NE základnám: argumenty a jejich rámování. Brno: Masarykova univerzita. Faculty of Social Studies, 2009.
- 16) KOHLER-KOCH, B., Framing: the Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions. *Journal of European Public Policy*, Dec 2000, vol. 7 Issue 4, p. 513–531.
- 17) KOHLER-KOCH, B., RITTBERGER, B. The ‘Governance Turn’ in EU studies. In: *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, p. 27–49.
- 18) KOOPMANS, R., ERBE, J. Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication. Discussion Paper SP IV 2003–2402, Berlin: WZB, 2003.
- 19) KRATOCHVÍL, P. *Teorie evropské integrace*, Praha: Portál, 2008.
- 20) KRATOCHVÍL, P., CIBULKOVÁ, P., BENÍK, M. The EU as a Framing Actor: Reflections on the Media Debate about EU Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies* 49, č. 2, p. 391–412.
- 21) LARSEN, H. A Distinct FPA for Europe? Towards a Comprehensive Framework for Analysing the Foreign Policy of EU Member States. *European Journal of International Relations*, September 2009, vol. 15, no. 3, p. 551–552.
- 22) LÓPEZ-SANTANA, M. European Soft Law: Framing and Transmitting Change in Employment Policy. *Journal of European Public Policy*, June 2006, vol. 13, issue 4, p. 481–499.
- 23) MEDRANO, D. Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom. Princeton: Princeton University, 2003.
- 24) MEIER, P., LOMBARDO, E., Concepts of Citizenship Underlying EU Gender Equality Policies. In: *Citizenship Studies*, October 2008, vol. 12, issue 5, p. 481–493
- 25) ORLOFF, D. H., Becoming European: A Framing Analysis of Three Countries’ Civics Education Curricula. In: *European Education*, 2005, no. 37, vol. 4, p. 35–49
- 26) POLLACK, M., A., HAFNER-BURTON, E., Mainstreaming Gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, Sep 2000, vol. 7, issue 3, p. 432–456.
- 27) REESE, S. D., GANDY, O. H., GRANT, A. E. (eds.) *Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2008.
- 28) REIN, M., SCHÖN, D., Frame-Critical Policy Analysis and Frame Reflective Policy Practice. *Knowledge and Policy*, 1996, 9 (1), p. 88–90.
- 29) RISSE, T., VAN DE STEEG, M. An Emerging European Public Sphere? Empirical Evidence and Theoretical Clarifications. *Europeanisation of Public Spheres*, Berlin, June 2003.

- 30) STANISLAS, A. Electoral Rights Under the Review of the European Court of Justice: Judicial Trends and Constitutional Weaknesses. *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 2007, 2007, vol. 3, p. 415–442.
- 31) TABERY, P., Nastolování agendy a proces rámování. *Socioweb*, 2009, 03/2009, [cit.2010-11-18] URL: <<http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=385&lst=112>>.
- 32) VALTEROVÁ, A. Pluralismus a korporativismus: využitelnost klasických modelů zájmové politiky jako rámce pro empirický výzkum. *Středoevropské politické studie*, 2009, no. 4, vol. 9, [cit.2010-11-20] URL: <<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=383>>.
- 33) VAN DE STEEG, M., RAUER, V., RIVET, S., RISSE, T. The EU as a Political Community. A Media Analysis of the ‚Haider Debate‘ in the European Union. EUSA, Nashville, March 2003.
- 34) VAN OS, R., Framing Europe Online: French Political Parties and the European Election of 2004. *Information Policy: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 2005, vol. 10, issue 3/4, p. 205–218.
- 35) WONG, R. The Europeanization of French Foreign Policy: France and the EU in East Asia. Palgrave, 2006.
- 36) ZAHARIADIS, N. Adaptation without Pressure? European Legislation and British Merger Policy. In: *Policy Studies Journal*, Nov 2005, vol. 33, no. 4, p. 657–674.

Summary:

The EU as an Actor: Framing as a Dimension of the EU's Actorness

This article explores „framing“ as a so far neglected dimension of the EU's actorness. The first part analyses the EU's actorness in general and tries to define the basic features of the Union's actorness. The second section is dedicated to the notion of framing, as applied in the broad framework of social science. The third part links framing to the EU's actorness; some attention is also dedicated to various types of framing (bottom-up vs. top-down; external vs. internal). The last section discusses the relation between framing and Europeanisation. The concluding part summarises the discussion and puts forth a definition of framing that is suitable for operationalisation in further research.

Keywords:

Framing, actorness, European Union, EU external policy