

Politeja

Nr 1(88/3), 2024, s. 75-88

<https://doi.org/10.12797/Politeja.21.2024.88.3.05>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Maciej STĘPKA 

Uniwersytet Jagielloński

maciek.stepka@uj.edu.pl

EMANCYPACJA I (DE)SEKURYTYZACJA MIGRACJI W DYSKURSIE KONFERENCJI W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY

ABSTRACT

Emancipation and (De)Securitisation of Migration in the Discourse of the Conference on the Future of Europe

The article focuses on analysing the phenomenon of (de)securitisation of migration in the context of the European Union, with a particular focus on the discourse of the Conference on the Future of Europe (2021-2022). The “refugee crisis” in 2015-2016 highlighted weaknesses in EU migration policies, leading to an increased and continuous securitisation of migration at the EU level. The article argues that the Conference, serving as a platform for citizen dialogue with EU institutions, deviates from this trend by introducing elements of an emancipatory approach to security in its discourse on migration, asylum, and border protection. The study is based on the frame-narrative approach, which allows for the analysis of (de)securitising moves regarding migration and identifying specific emancipatory threads within the discourse of the Conference on the Future of Europe.

Keywords: securitisation, desecuritisation, migration, emancipation, European Union

Słowa kluczowe: sekurytyzacja, desekurytyzacja, migracja, emacypcja, Unia Europejska

WSTĘP

Migracja stanowi jeden z najważniejszych i najbardziej kontrowersyjnych tematów politycznych w Unii Europejskiej (UE) i jej państwach członkowskich. Kwestie związane z ochroną granic zewnętrznych, stabilnością strefy Schengen, azyłem i pomocą uchodźcom nie schodzą z agend politycznych najważniejszych instytucji UE, które starają się adaptować polityki wspólnotowe do coraz to nowych wyzwań migracyjnych. „Kryzys uchodźczy” 2015-2016 roku unaoczniał słabości unijnych i krajowych polityk migracyjnych, jedynie umacniając europejskich decydentów w przekonaniu, że najlepsza droga do efektywnego zarządzania migracją wiedzie przez politykę bezpieczeństwa i sekurytyzację mobilności zarówno obywateli UE, jak i migrantów z państw trzecich¹.

W ogólnym rozumieniu sekurytyzacja migracji polega na dyskursywnym i instytucjonalnym podporządkowaniu mobilności ludzkiej politykom i instrumentom bezpieczeństwa nakierowanym na restrykcyjną kontrolę, odstraszanie, usuwanie „ryzykownych” i/lub „niechcianych” migrantów i ograniczanie migracji, w tym o charakterze uchodźczym². Z kolei desekurytyzacja migracji ma stanowić wyprowadzenie tematyki migracji z dyskursywnych i praktycznych ram bezpieczeństwa, dystansując debatę nad nią od retoryki i polityki strachu oraz zagrożeń³. W powszechnym dyskursie (de)sekurytyzacyjnym najczęściej mamy do czynienia z tzw. ruchami (de)sekurytyzacyjnymi, czyli propozycjami pewnych skojarzeń, których celem jest umiejscowienie lub silniejsze zagnieżdżenie jakiegoś zjawiska w domenie bezpieczeństwa⁴. Dlatego debaty, w których migracja zestawiana jest tylko z wątkami bezpieczeństwa, niejednokrotnie lokują migrację w koleinie interpretacyjnej, gdzie w obliczu wcześniej zdefiniowanych przez elity polityczne i społeczne „zagrożeń migracyjnych” państwo reaguje siłą⁵.

W Unii Europejskiej sekurytyzacja migracji nie jest zjawiskiem nowym. Jej początki sięgają wczesnych dyskusji nad utworzeniem strefy Schengen i formowania europejskiej współpracy w zakresie ochrony granic i bezpieczeństwa wewnętrznego UE⁶. Wraz z utworzeniem i późniejszym włączeniem strefy Schengen do UE wprowadzono pojęcie „deficytu bezpieczeństwa”, które miało w pewnej części usprawiedliwiać coraz intensywniejszą sekurytyzację migracji⁷. O ile działania wobec obywateli UE mają charakter inwigilacyjny i elektronicznego „nadzoru z dystansu”, to podejście do obywateli państw trzecich, uchodźców i nieregularnych migrantów zyskuje coraz bardziej

¹ S. Léonard, Ch. Kaunert, *Refugees, Security and the European Union*, London–New York 2019.

² H. Stritzel, *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*, „European Journal of International Relations” 2007, vol. 13, no. 3, s. 36.

³ O. Wæver, *Securitization and Desecuritization*, [w:] *On Security*, red. R.D. Lipschutz, New York 1995.

⁴ M. Stęпка, *Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse: The Migration Crisis and the EU*, Cham 2022, s. 25-26.

⁵ M. Bhatia, Canning V. (red.), *Stealing Time: Migration, Temporalities and State Violence*, Cham 2021.

⁶ R. van Munster, *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Houndmills 2009, s. 22.

⁷ *Tamże*.

restrykcyjne cechy⁸. Przykładem tego może być niedawna propozycja nowego Paktu dla Migracji i Azylu, która wzmacnia model zarządzania granicami w oparciu na ich szczelności i odporności oraz jak najbardziej efektywnym schwytaniu, unieruchomieniu i wydaleniu migrantów, którzy zostali skategoryzowani jako „nieregularni”, i/lub nie uzyskali żadnej formy ochrony międzynarodowej⁹.

Nie zmienia to faktu, że sekurytyzacja jako już stała cecha polityki migracyjnej, ochrony granic UE oraz jej państw członkowskich jest silnie kontestowana. Literatura naukowa wskazuje, iż sprzeciw wobec sekurytyzacji migracji często związany jest ze środowiskami pozarządowymi, społeczeństwem obywatelskim czy krytycznymi studiami nad bezpieczeństwem i migracją, które niejednokrotnie promują desekurytyzację¹⁰. Liczne badania zwracają uwagę na zagrożenia płynące z sekurytyzacji migracji oraz wąskiego sposobu postrzegania mobilności ludzkiej jako procesu, który musi być kontrolowany, oraz ograniczany w imię bezpieczeństwa narodowego czy europejskiego¹¹. W tym punkcie bardzo ciekawym wątkiem w dyskusji nad przyszłymi kierunkami zmian w unijnym podejściu do migracji jest Konferencja w sprawie przyszłości Europy.

Konferencja odbyła się pomiędzy kwietniem 2021 i majem 2022. Została ujęta przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej jako *wspólna platforma dialogu politycznego dla instytucji UE oraz jej obywateli, ze szczególną rolą młodzieży i szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego*¹². Głównym zadaniem Konferencji było wypracowanie rekomendacji politycznych, odnosząc się do czterech szerokich obszarów tematycznych: 1) silniejsza gospodarka, sprawiedliwość społeczna / zatrudnienie, edukacja, kultura, młodzież i sport / transformacja cyfrowa; 2) demokracja europejska / wartości i prawa, praworządność, bezpieczeństwo; 3) zmiana klimatu i środowisko / zdrowie; 4) Unia w świecie / migracja¹³. Struktura Konferencji opierała się na serii debat w ramach wielojęzycznej platformy cyfrowej, europejskich i krajowych paneli obywatelskich oraz sesji plenarnych. O ile platforma cyfrowa miała służyć jako przestrzeń dla szerokiej dyskusji pomiędzy wszystkimi obywatelami UE, to panele obywatelskie oraz sesje plenarne skupione były na określonych wyzwaniach i stanowiły punkt centralny Konferencji.

W maju 2022 roku Konferencja przyjęła sprawozdanie końcowe, składające się z 49 propozycji, które następnie przedstawiono Parlamentowi Europejskiemu, Radzie

⁸ J. Könönen, *Legal Geographies of Irregular Migration: An Outlook on Immigration Detention*, „Population, Space and Place” 2020, vol. 26, no. 5.

⁹ M. Stepka, *The New Pact on Migration and Asylum: Another Step in the EU Migration-Security Continuum or Preservation of the Status Quo?*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, vol. 28, no. 1.

¹⁰ I. Petereson, *Contesting Security: Multiple Modalities, NGOs, and the Security-Migration Nexus in Scotland*, „European Journal of International Security” 2023, vol. 8, no. 2.

¹¹ D. Skleparis, *A Europe Without Walls, Without Fences, Without Borders: A Desecuritisation of Migration Doomed to Fail*, „Political Studies” 2018, vol. 66, no. 4.

¹² U. von der Leyen, *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019-2024)*, s. 23, [online] <http://tinyurl.com/dt6xetad>, 9 I 2024.

¹³ *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, [online] <http://tinyurl.com/uux67ms6>, 9 I 2024.

Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej¹⁴. Raport końcowy miał służyć jako obywatelskie wezwanie do działania oraz mapa dla zmian i reform w Unii Europejskiej.

W ocenie wielu obserwatorów Konferencja powinna być rozpatrywana bardziej jako kampania PR-owa, aniżeli poważny projekt polityczny¹⁵. Niezależnie od opinii na ten temat Konferencja oraz jej propozycje zaczęły coraz wyraźniej funkcjonować w przestrzeni instytucjonalnej UE, stanowiąc jeden z punktów odniesienia w dyskusjach na temat przyszłości poszczególnych polityk UE¹⁶. Migracja nie jest tutaj wyjątkiem i istotne jest, aby zbadać wydźwięk dyskursu Konferencji na temat migracji i bezpieczeństwa w Unii Europejskiej, uwzględniając nowe i potencjalnie desekurytyzacyjne ruchy dyskursywne i propozycje reform.

Celem analizy jest weryfikacja następującej hipotezy: jeżeli ruchy desekurytyzujące migrację pochodzą głównie z ośrodków pozarządowych, Konferencja dla Przyszłości Europy będzie opowiadać się za rozwiązaniami wychodzącymi poza restrykcyjne polityki bezpieczeństwa i ochrony granic. W celu zweryfikowania hipotezy analiza skupi się na następujących pytaniach: w jaki sposób związek migracji i bezpieczeństwa jest interpretowany w dyskursie Konferencji? Jakie elementy tej interpretacji skupiają się na wątkach desekurytyzacyjnych?

Analiza oparta jest na metodzie ram narracyjnych, która pozwala na przebadanie, w jaki sposób określone pomysły i interpretacje problemów społecznych przenikają się i logicznie układają w formie splecionych ze sobą wątków i narracji¹⁷. W tym przypadku główną ramą odniesienia jest *desekurytyzacja jako emancypacja*, a identyfikacja zawartych w niej wątków pozwoli na analizę poszczególnych części składowych potencjalnego ruchu desekurytyzacyjnego zawartego w dyskursie Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Materiał dyskursywny został pozyskany z raportu końcowego Konferencji oraz rekomendacji panelu obywatelskiego poświęconemu migracji.

Struktura artykułu oparta jest na czterech częściach. Po wstępie przedstawiona jest dyskusja nad sekurytyzacją i desekurytyzacją w świetle podejścia emancypacyjnego. Następnie artykuł skupia się na analizie dyskursu Konferencji w sprawie przyszłości Europy w świetle wcześniej omówionych teorii. Ostatnią częścią artykułu są wnioski końcowe, uwzględniające odpowiedzi na pytania badawcze.

¹⁴ *Report on the Final Outcome*, Conference on the Future of Europe, Bruksela 2022.

¹⁵ V. Serdült, *The Future of Europe Is Not Only Written in Budapest and Warsaw*, Visegrad Insight, 2022, 18 V, [online] <http://tinyurl.com/39z55vwp>, 9 I 2024; S. Russack, *The Good, the Bad and the Ugly of the Conference on the Future of Europe*, CEPS, 2022, 12 V, [online] <http://tinyurl.com/z93sj4pb>, 9 I 2024.

¹⁶ S. Seubert, *The Conference on the Future of Europe as a Chance for Democratic Catching up? Towards a Citizen-Centred Perspective on Constitutional Renewal in the European Union*, „Global Constitutionalism” 2023.

¹⁷ D. Schön, M. Rein, *Frame Reflection: Toward Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York 1994.

1. (DE)SEKURYTYZACJA I PODEJŚCIE EMANCYPACYJNE

Na przestrzeni ostatnich lat sekurytyzacja stała się jedną z najpopularniejszych teorii w naukach o bezpieczeństwie i stosunkach międzynarodowych, uwzględniając w tym badania nad sekurytyzacją migracji¹⁸. Wprowadzona przez tzw. szkołę kopenhaską sekurytyzacja pomaga w wyjaśnieniu, w jaki sposób elity polityczne i społeczne intersubiektywnie konstruują definicje zagrożeń, najczęściej o charakterze egzystencjalnym, równocześnie nawołując do mobilizacji nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa w celu ich usunięcia¹⁹. Szkoła kopenhaska uznaje sekurytyzację jako przykład ekstremalnej polityzacji, stanowiącej moment zerwania z tzw. normalną polityką i standardowymi procedurami na rzecz stanu wyjątkowego, wprowadzającego radykalne instrumenty bezpieczeństwa²⁰.

Teoria skupia się na podejściu dyskursywnym, stawiając tzw. akty mowy w centrum analizy. Akt mowy jest dyskursywną wypowiedzią o charakterze performatywnym, gdzie dzięki pozycji aktora dyskursywnego, oraz mocy i charakterze wypowiedzianych lub zapisanych słów, dochodzi do ukonstytuowania się pewnego stanu²¹. Przykładem tego może być nadanie oficjalnego imienia przez rodzica czy ogłoszenie wyroku przez sędziego. W przypadku teorii sekurytyzacyjnej akty mowy stanowią ruch sekurytyzacyjny wypowiedziany przez wpływowego aktora (sekurytyzacyjnego), który po zdefiniowaniu zagrożeń, obiektów referencyjnych (tj. grup, wartości wymagających ochrony) oraz środków bezpieczeństwa oczekuje akceptacji swojej propozycji przez docelową widownię (np. społeczeństwo). Skuteczna sekurytyzacja ma miejsce tylko wtedy, gdy propozycje zagrożeń zostają zaakceptowane i wprowadzone do powszechnego użycia. W odwrotnym przypadku mamy do czynienia z ruchami sekurytyzacyjnymi, czyli propozycjami lub próbami zmiany dyskursu i/lub praktyk bezpieczeństwa wobec określonego problemu czy zjawiska (np. migracji)²². Niniejsza analiza skupia się właśnie na ruchu, a nie całościowym procesie (de)sekurytyzacyjnym.

Wraz ze wzrostem popularności teorii sekurytyzacyjnej nastąpiła fala konstruktywnej krytyki i propozycje zmian, które miały dostosować teorię do szerszej oraz bardziej praktycznej analizy²³. Na wyjątkową uwagę zasługuje tzw. szkoła paryska, która budując na kryminologii i antropologii społecznej, argumentowała, że obok dyskursu należy także uwzględnić praktyki bezpieczeństwa²⁴. Praktyki nie zawsze muszą mieć charakter

¹⁸ K. Jaskulowski, *The Securitisation of Migration: Its Limits and Consequences*, „International Political Science Review” 2019, vol. 40, no. 5.

¹⁹ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder–London 1998, s. 23–24.

²⁰ *Tamże*.

²¹ *Tamże*, s. 41.

²² *Tamże*.

²³ H. Stritzel, *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*, „European Journal of International Relations” 2017, vol. 13, no. 3.

²⁴ D. Bigo, *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, „Alternatives” 2002, vol. 27, no. 1.

nadzwyczajny, mogą być to działania zupełnie rutynowe, standardowo wykonywane przez służby bezpieczeństwa, np. na lotnisku czy podczas patroli. Tym samym szkoła paryska zapoczątkowała zmiany w analizie sekurytyzacyjnej, ułatwiając bazowanie na alternatywnych paradygmatach bezpieczeństwa i interpretacji obiektów referencyjnych i zagrożeń, takich jak humanitaryzm czy rezylencja²⁵. W rezultacie najnowsze studia nad sekurytyzacją często wykraczają poza jej tradycyjne ramy, poszukując nowych dyskursów i praktyk, które wyłaniają się w szeroko rozumianym konstruowaniu bezpieczeństwa i zagrożeń.

O ile sekurytyzacja kojarzona jest z wprowadzeniem określonego zjawiska lub obiektu w obszar dyskursów i praktyk bezpieczeństwa, desekurytyzacja jest czymś odwrotnym. Polega na powrocie danego tematu do „normalnej polityki” oraz procedur, które pozwalają na jego zarządzanie bez specjalnych czy nawet rutynowych środków bezpieczeństwa²⁶. Szkoła kopenhaska traktuje desekurytyzację jako zjawisko pozytywne, które ma uwolnić problem spod dominacji dyskursu bezpieczeństwa, i otworzyć go na alternatywne rozwiązania²⁷. Literatura poświęcona podejściu desekurytyzacyjnemu wskazuje, iż proces ten nie został w pełni przebadany i zoperacjonalizowany²⁸. Często zwraca się uwagę na potrzebę doważenia badań nad desekurytyzacją przy wykorzystaniu mniej tradycyjnych i państwo-centrycznych podejść do bezpieczeństwa²⁹. W tym kontekście jednym z ciekawszych i bardziej obiecujących wątków badań desekurytyzacji stanowi emancypacyjne podejście do bezpieczeństwa.

Emancypacja miała być krytyczną odpowiedzią na dominujący, realistyczny sposób postrzegania bezpieczeństwa. Koncepcja została wypromowana przez tzw. szkołę walijską, która nawoływała do oddzielenia pojęcia bezpieczeństwa od państwa³⁰. Jak zauważa Booth, *jednostki zwane „państwami” są oczywiście ważnymi elementami polityki światowej, ale są one zawodne, nielogiczne i zbyt zróżnicowane pod względem ich charakteru, by można było je traktować jako główne obiekty referencyjne w ramach wszechstronnej teorii bezpieczeństwa*³¹. Dlatego istnieje potrzeba wprowadzenia nowego sposobu postrzegania bezpieczeństwa, w tym definicji obiektów referencyjnych i źródeł bezpieczeństwa, które nie skupiałyby się jedynie na państwie i jego zasobach, ale na ludziach i ich wspólnotach³². Jak twierdzą Peoples i Vaughan-Williams *państwa są w gruncie rzeczy społecznościami ludzkimi; dlatego ostatecznymi odniesieniami bezpieczeństwa powinny być istoty ludzkie, które stanowią państwo, a nie samo państwo w jakimś abstrakcyjnym*

²⁵ M. Stępka, *Identifying Security...*, s. 38-47.

²⁶ O. Wæver, *Securitization...*

²⁷ C. Aradau, *Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation*, „Journal of International Relations and Development” 2004, vol. 7, no. 4.

²⁸ D. Skleparis, *A Europe without...*

²⁹ T. Balzacq (red.), *Contesting Security: Strategies and Logics*, London–New York 2015.

³⁰ C.S. Browning, M. McDonald, *The Future of Critical Security Studies: Ethics and the Politics of Security*, „European Journal of International Relations” 2013, vol. 19, no. 2.

³¹ K. Booth, *Security and Emancipation*, „Review of International Studies” 1991, vol. 17, no. 4, s. 320.

³² *Tamże*.

sensie³³. W podejściu emancypacyjnym interes narodowy, a w szczególnych przypadkach nawet suwerenność państwa, nie mogą być ważniejsze niż bezpieczeństwo ludzi, a tym bardziej nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla ich opresji³⁴.

Dla szkoły walijskiej bezpieczeństwo oznacza emancypację jednostki i jej wspólnoty od zagrożeń i ograniczeń w realizacji celów o charakterze egzystencjalnym oraz rozwojowym³⁵. W konsekwencji bezpieczeństwo dotyczy zarówno przetrwania i szans życiowych jednostki, jak i jej wolności do kształtowania własnego losu, polepszenia jakości życia, korzystania z zasobów społecznych i politycznych, które mają jej pomóc w osiągnięciu bezpieczeństwa poprzez emancypację³⁶. Emancypacja nie może zatem stanowić pełnego uzależnienia losu jednostki od decyzji państwa. Musi polegać na uzyskaniu przez człowieka praw i zasobów, które pozwolą mu na uzyskanie kontroli nad własnym życiem i tym samym większej podmiotowości względem państwa³⁷.

Jednym z największych postulatów emancypacyjnego podejścia do bezpieczeństwa jest nie tylko określenie, czym bezpieczeństwo jest i zapewnienie go samemu sobie, ale także domaganie się go dla tych, którzy z różnych względów są go pozbawieni³⁸. Dlatego działania na rzecz emancypacji najczęściej skupiają się na ciągłej walce z dyskryminacją, pracą na rzecz praw człowieka i ochroną mniejszości, krytyce opresyjnych polityk czy edukacji na rzecz równości, inkluzyjności lub bardziej zrównoważonego rozwoju. Tym samym, jak zauważa Wyn Jones, emancypacja jest pewnym nieosiągalnym stanem idealnym, jest to *proces raczej niż punkt końcowy, kierunek raczej niż cel podróży*³⁹.

Nietrudno się dziwić, że w kontekście analizy dyskursów i praktyk desekurytyzacyjnych emancypacja zajmuje dosyć wyjątkowe miejsce. Stanowi ona punkt odniesienia w myśleniu o ontologii bezpieczeństwa, ale także podstawowych relacji pomiędzy definicją zagrożeń, obiektem referencyjnym czy źródłem bezpieczeństwa. Antropocentryczny charakter emancypacji stawia człowieka i jego wspólnotę w centrum dyskursu i praktyki bezpieczeństwa, tym samym jasno definiując obiekt referencyjny. W przypadku krytycznych studiów nad bezpieczeństwem i migracją to właśnie migrant jest obiektem referencyjnym, wymagającym ochrony przed zagrożeniami płynącymi ze strony państw pochodzenia, zorganizowanych grup przestępczych czy nawet służb bezpieczeństwa państw tranzytu i państw docelowych. Co więcej podejście emancypacyjne stawia na aktywny, upodmiotowiony charakter obiektu referencyjnego. Innymi słowy człowiek i jego wspólnota w drodze nabywania bezpieczeństwa ma uzyskać sprawczość, kontrolę nad swym losem oraz instrumenty, które pozwolą mu tę kontrolę

³³ C. Peoples, N. Vaughan-Williams, *Critical Security Studies: An Introduction*, London–New York 2015, s. 35.

³⁴ K. Krause, M.C. Williams, *Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods*, „Mershon International Studies Review” 1996, vol. 40, no. 2, s. 233.

³⁵ K. Booth, *Security and Emancipation...*, s. 319.

³⁶ C. Peoples, N. Vaughan-Williams, *Critical Security...*, s. 37.

³⁷ *Tamże*.

³⁸ C. Aradau, *Security and the Democratic Scene...*, s. 397.

³⁹ R. Wyn Jones, *Security, Strategy, and Critical Theory*, London–New York 1999, s. 77.

utrzymać. W ten sposób część odpowiedzialności za bezpieczeństwo przenosi się na sam obiekt referencyjny, który dzięki stworzonym szansom ma być źródłem bezpieczeństwa dla samego siebie i otoczenia. Bardzo ważnym elementem w podejściu emancypacyjnym jest marginalizacja tradycyjnych aktorów bezpieczeństwa, którzy sprowadzeni są do zabezpieczenia przetrwania człowieka. W przeciwieństwie do tradycyjnego podejścia do bezpieczeństwa, służby nie mają kontroli nad życiem i losem człowieka, tylko dbają o jego egzystencjalne minimum⁴⁰.

2. KONFERENCJA W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY JAKO RUCH DESEKURYTYZACYJNY WOBEC MIGRACJI

Wśród czterech paneli tematycznych wpisanych w prace Konferencji w sprawie przyszłości Europy szeroko rozumiana migracja została rozbita na tradycyjne aspekty związane z granicami i azylem, ale także edukację, integrację oraz rozwój gospodarczy. Takie zestawienie tematyki ukazuje bardziej holistyczne podejście do migracji, uwzględniające wprowadzić wątki np. ochrony granic, ale bez ich wyraźnej dominacji nad innymi aspektami mobilności. W celu bardziej systematycznej analizy interpretacji migracji i bezpieczeństwa w dyskursie Konferencji skupię się na poszczególnych wątkach narracyjnych, omawiając ich cechy sekurytyzujące oraz desekurytyzujące, szczególnie te mające charakter emancypacyjny.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że wątki sekurytyzacyjne rekomendujące silniejszą rolę instrumentów bezpieczeństwa w zarządzaniu migracją są marginalne w dyskursie Konferencji. Jedynym wyraźnym postulatem na rzecz polityki bezpieczeństwa jest wzmocnienie roli Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), w tym jej uprawnień i niezależności w działaniach interwencyjnych na granicach zewnętrznych UE, przede wszystkim tam, gdzie łamane są prawa człowieka⁴¹. Równocześnie Konferencja zaznacza, że Frontex musi zostać zreformowany, tak aby jego działania były bardziej transparentne, a operacje nadzorowane przez odpowiednie instytucje i agendy UE odpowiedzialne za prawa podstawowe⁴².

Próby desekurytyzacji migracji wyraźnie dominują dyskurs Konferencji i odzwierciedlone są w czterech głównych wątkach narracyjnych: 1) antropocentryczna perspektywa na migrację; 2) legalna migracja zarobkowa; 3) integracja oraz edukacja migrantów; 4) odpowiedzialność i solidarność w sprawach azylowych. O ile pierwsze cztery postulaty zawierają cechy emancypacyjne, ostatni z nich ma charakter bardziej operacyjny, związany z humanitarnymi i politycznymi wyzwaniami związanymi z realizacją polityki azylowej w UE.

Antropocentryczna perspektywa na migrację stanowi główny punkt odniesienia dla dyskursu desekurytyzacyjnego Konferencji. W postulatach paneli obywatelskich

⁴⁰ *Tamże*.

⁴¹ *Report on the Final Outcome, Conference...*, s. 175.

⁴² *Tamże*.

człowiek oraz jego prawa podstawowe mają być w sercu polityk migracyjnych, azylowych i ochrony granic. Unia Europejska powinna inwestować nie tylko w bezpieczeństwo własnych granic i granic swoich sąsiadów, ale także stymulować rozwój gospodarczy i społeczny państw pochodzenia nieregularnych migrantów, tak by były to miejsca bezpieczne i z potencjałem rozwojowym⁴³. Szczególny nacisk powinien być położony na współpracę z samorządami, organizacjami pozarządowymi i humanitarnymi w państwach trzecich. W ten sposób silne relacje gospodarcze, silne wspólnoty lokalne oraz godne warunki życia w państwach pochodzenia mają zmniejszyć impuls do nieregularnej migracji i poszukiwania zatrudnienia w państwach UE⁴⁴.

Antropocentryczny i humanitarny wymiar migracji ma być także wiodący w polityce ochrony granic zewnętrznych UE. Dotyczy to przede wszystkim punktów granicznych i ośrodków recepcyjnych czy detencyjnych, gdzie niektórzy nieregularni migranci i uchodźcy są przetrzymywani na potrzeby realizacji procedur azylowych i deportacyjnych⁴⁵. Wyraźnie podkreślany jest wymóg zapewnienia godnych warunków bytowych oraz opieki zdrowotnej nad grupami wrażliwymi (np. dziećmi, seniorami, kobietami w ciąży)⁴⁶. Dlatego minimalne standardy recepcyjne dla migrantów i uchodźców powinny być wprowadzone pod postacią rozporządzenia (w przeciwieństwie do aktualnie obowiązującej dyrektywy), które będzie uwzględniać mechanizm monitorujący stan prawny i bytowy w szeroko rozumianych ośrodkach dla migrantów⁴⁷.

Wątek legalnej migracji zarobkowej także pełni jedną z kluczowych ról w dyskursie desekurytyzacyjnym Konferencji. Rozwiązanie to jest ujmowane jako służące zarówno gospodarkom Unii Europejskiej i państwom członkowskim, jak i samym imigrantom oraz azylantom⁴⁸. Główny postulat skupia się na wypracowaniu wspólnych standardów i systemu pośrednictwa pracy dla obywateli państw trzecich na poziomie UE. Miałoby się to wiązać z możliwością wcześniejszej elektronicznej weryfikacji kandydatów, biorąc pod uwagę ich kwalifikacje zawodowe oraz potrzeby gospodarcze i specyfikę rynku państw członkowskich UE⁴⁹. System miałby być koordynowany przez nowo powstałą Europejską Agencję na rzecz Migracji⁵⁰. Kontynuując wątek migracji zarobkowej, raport końcowy Konferencji nawołuje do wprowadzenia wspólnych ram prawnych i standardów pracy, włączając w to minimum socjalne, regulacje czasu pracy, dostęp do opieki zdrowotnej itp.⁵¹ Tego typu rozwiązania są bezpośrednim odniesieniem się

⁴³ *Tamże*.

⁴⁴ *Tamże*, s. 182-183.

⁴⁵ *Tamże*, s. 175.

⁴⁶ *Tamże*.

⁴⁷ *Tamże*, s. 184.

⁴⁸ *Tamże*, s. 182.

⁴⁹ System miałby powstać na bazie Portalu Imigracyjnego UE oraz Unijnego narzędzia do tworzenia profilu umiejętności obywateli państw trzecich (*Tamże*, s. 174).

⁵⁰ *Tamże*, s. 175.

⁵¹ *Tamże*, s. 182.

do istniejących już postulatów związanych z wzmocnieniem instrumentów na rzecz legalnej migracji zarobkowej, stworzenie migrantom legalnej możliwości pracy, dostępu do usług publicznych, opieki społecznej i tym samym wzmocnienia gospodarek państw UE tam, gdzie tego najbardziej potrzebują⁵².

Równolegle z utworzeniem szerokich możliwości dla legalnej migracji Konferencja rozwija wątek związany z wypracowaniem kompleksowej polityki na rzecz edukacji oraz integracji imigrantów zarobkowych oraz azylantów. Należy zauważyć, że kwestia edukacji nie dotyczy tylko migrantów, ale także obywatele państw członkowskich UE, którzy powinni mieć zapewniony dostęp do wiarygodnej wiedzy oraz debat naukowych na temat migracji⁵³. Edukacja o migracji powinna być rozpoczęta na najwcześniejszym etapie kształcenia oraz powinna być sprzężona z działalnością organizacji pozarządowych oraz młodzieżowych, nakierowanych na edukację i integrację migrantów⁵⁴. Według rekomendacji zawartych w raporcie końcowym edukacja ma sprzyjać konstruktywnej debacie publicznej w sprawach dotyczących migracji oraz ułatwić walkę z przejawami ksenofobii i dyskryminacji na tle etnicznym czy narodowościowym⁵⁵. Oferta edukacyjna skierowana do migrantów ma mieć charakter przede wszystkim integracyjny. Autorzy raportu końcowego Konferencji postulują uwzględnienie obowiązkowych oraz darmowych kursów językowych oraz integracyjnych dla wszystkich uchodźców i azylantów⁵⁶. Brak uczestnictwa w kursach wiązałby się z sankcją, jednak tekst raportu nie wskazuje, jaki miałaby mieć ona charakter.

Ostatnim, bynajmniej nie najmniej istotnym wątkiem, jest odpowiedzialność i solidarność w sprawach azylowych. Narracja skupia się wokół reformy systemu dublińskiego i potrzebie wprowadzenia bardziej sprawiedliwego, solidarnego modelu współdzielenia się odpowiedzialnością za sprawy azylowe⁵⁷. Według raportu Unia jako wspólnota wartości powinna przyjąć, że wszystkie państwa członkowskie pomagają sobie nawzajem w sytuacjach wzmożonego napływu uchodźców⁵⁸. Szybkie i efektywne rozpatrzenie wniosków azylantów jest nie tylko kwestią administracyjną, ale także humanitarną. Uchodźcy nie powinni być trzymani w niepewności i stanie zawieszenia, a ich ewentualna relokacja do innego państwa członkowskiego w ramach systemu solidarnościowego powinna odbyć się bez zbędnej zwłoki⁵⁹. W celu zapewnienia odpowiedniej bazy noclegowej Unia powinna dofinansować nowe centra i schroniska dla uchodźców, w szczególności przynależących do grup wrażliwych (np. dzieci bez opieki dorosłych)⁶⁰. Grupy wrażliwe powinny być objęte odpowiednią opieką specjalistyczną,

⁵² *Tamże*, s. 175.

⁵³ *Tamże*, s. 183.

⁵⁴ *Tamże*.

⁵⁵ *Tamże*, s. 161-162.

⁵⁶ *Tamże*, s. 184.

⁵⁷ *Tamże*.

⁵⁸ *Tamże*.

⁵⁹ *Tamże*, s. 185.

⁶⁰ *Tamże*, s. 186.

przede wszystkim psychologiczną, na jak najwcześniejszym etapie procedowania ich pobytu w kraju członkowskim UE⁶¹.

Praktyczne kwestie związane z rozłożeniem obciążeń pomiędzy państwami członkowskimi stanowią ważny element dyskusji nad przyszłością unijnej polityki azylowej. Mechanizmem podziału obowiązków oraz relokacji uchodźców powinna zająć się Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu jako ciało neutralne i niezależne od wpływów państw członkowskich⁶². Relokacja powinna odbywać się z uwzględnieniem ograniczeń ekonomicznych i demograficznych państw członkowskich. Równocześnie Konferencja zwraca uwagę na potrzebę dofinansowania państw, które są najbardziej obciążone wzmocnionymi napływami uchodźców. System rozpatrywania wniosków azylowych powinien być w pełni przejrzysty oraz silnie ugruntowany we wspólnych unijnych standardach humanitarnych i procedurach azylowych. Równocześnie raport wskazuje na potrzebę otwarcia rynku pracy dla azylantów najwcześniej, jak to jest możliwe. Ma to pozwolić na rozwijanie samowystarczalności wśród azylantów oraz ich wkład do gospodarki i społeczeństwa europejskiego już na wczesnym etapie procedowania ich pobytu w UE⁶³.

WNIOSKI KOŃCOWE

Konferencja w sprawie przyszłości Europy może być przykładem ruchu desekurtyzacyjnego, czyli propozycji pewnych zmian, które oczekują na powszechną akceptację oraz instytucjonalizację. Raport końcowy Konferencji zawiera elementy dyskursu emancypacyjnego i tym samym desekurtyzacyjnego, w tym także postulaty praktycznych rozwiązań o takim charakterze. Tym samym można stwierdzić, że hipoteza została zweryfikowana pozytywnie, co zostało podparte analizą ramy desekurtyzacyjnej i zawartych w niej czterech głównych wątków narracyjnych: antropocentrycznego podejścia do migracji; legalnej migracji zarobkowej; edukacji i integracji oraz odpowiedzialności i solidarności w sprawach azylowych.

Antropocentryczny charakter postrzegania migracji i migrantów silnie wpisuje się w emancypacyjne podejście do bezpieczeństwa. Sam fakt ukazania migrantów nie jako pasywnych obiektów bezpieczeństwa, ale osób, które powinny nabyć podmiotowość i dostęp do pracy, środków do życia oraz rozwoju, może potencjalnie stanowić ważny punkt w dyskusji nad desekurtyzacją unijnego podejścia do migracji. Ma to duży związek ze sposobem narracji migracji zarobkowej. W dyskursie Konferencji migrant jest obiektem referencyjnym, ale także zasobem, który może sprzyjać rozwojowi gospodarki UE, przede wszystkim w tych sektorach, gdzie brakuje kandydatów do pracy. Antropocentryczna perspektywa i wątek legalnej migracji zarobkowej wyraźnie odwracają sposób myślenia o migrantach, ujmując ich jako ekonomiczną wartość dodaną, a nie

⁶¹ *Tamże.*

⁶² *Tamże.*

⁶³ *Tamże*, s. 187.

koszt związany z opieką socjalną czy utrzymaniem rozbudowanych służb bezpieczeństwa i technologii ochrony granic.

Edukacja i integracja wpisują się w ten typ interpretacyjny, skupiając się nie tylko na obowiązkowej edukacji na rzecz integracji wśród społeczności migracyjnych, ale także na potrzebie propagowania wiarygodnej wiedzy związanej z badaniami nad mobilnością ludzką. Tym samym w dyskursie Konferencji można dostrzec pewną autorefleksję na temat braków wiedzy wśród obywateli UE i pogarszającej się jakości debaty politycznej na temat migracji i jej społeczno-ekonomicznych konsekwencji. W tym przypadku wiedza ma pozytywnie wpływać na budowanie pokojowych relacji społecznych wewnątrz państw przyjmujących oraz emancypować zarówno migrantów, jak i obywateli państw członkowskich UE.

Ostatnim wątkiem zawartym w dyskursie Konferencji są kwestie azylowe. Silne odniesienie się do potrzeby solidarności i wspólnej odpowiedzialności za uchodźców ma być centralnym punktem unijnego podejścia. W dyskursie Konferencji można zauważyć mocne detencje centralistyczne, związane z tworzeniem nowych agencji lub zwiększeniem kompetencji agencji już istniejących. Dla Konferencji Unia ma kształtować politykę azylową głównie jako koordynator i uczciwy broker. Równocześnie ma gwarantować wypracowanie i zachowanie wspólnych oraz wiążących standardów humanitarnych, administracyjnych we wszelkich procedurach azylowych. Na uwagę zasługuje tutaj potrzeba szczególnego traktowania grup wrażliwych, która wzmacnia antropocentryczny i emancypacyjny wydźwięk dyskursu.

Dyskurs Konferencji w sprawie przyszłości Europy na temat migracji i bezpieczeństwa nie postuluje nowych rozwiązań związanych z desekurytyzacją migracji w UE, lecz je wzmacnia, nadając obywatelską i polityczną legitymizację. Desekurytyzacja migracji na poziomie UE wiązałaby się z gruntowną reformą nie tylko polityki unijnej, ale całego dyskursu związanego ze wspólnotowym podejściem do migracji zarobkowej, uchodźstwa i azylu. Dlatego rekomendacje zawarte w raporcie końcowym niekoniecznie muszą być wprowadzone w życie, lecz z całą pewnością mogą posłużyć jako silny argument podczas prób sprowadzenia unijnego podejścia do migracji na tory prowadzące do bardziej humanitarnej, gospodarczej i politycznie konstruktywnej debaty.

BIBLIOGRAFIA

- Aradau C., *Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation*, „Journal of International Relations and Development” 2004, vol. 7, no. 4, <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800030>.
- Balzacq T. (red.), *Contesting Security: Strategies and Logics*, London–New York 2015, <https://doi.org/10.4324/9780203079850>.
- Bhatia M., Canning V. (red.), *Stealing Time: Migration, Temporalities and State Violence*, Cham 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-69897-3>.
- Bigo D., *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, „Alter-natives” 2002, vol. 27, no. 1, <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>.

- Booth K., *Security and Emancipation*, „Review of International Studies” 1991, vol. 17, no. 4, <https://doi.org/10.1017/S0260210500112033>.
- Browning C.S., McDonald M., *The Future of Critical Security Studies: Ethics and the Politics of Security*, „European Journal of International Relations” 2013, vol. 19, no. 2, <https://doi.org/10.1177/1354066111419538>.
- Buzan B., Wæver O., de Wilde J., *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder–London 1998, <https://doi.org/10.1515/9781685853808>.
- Jaskulowski K., *The Securitisation of Migration: Its Limits and Consequences*, „International Political Science Review” 2019, vol. 40, no 5, <https://doi.org/10.1177/0192512118799755>.
- Konferencja w sprawie przyszłości Europy, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, [online] <http://tinyurl.com/uux67ms6>.
- Könönen J., *Legal Geographies of Irregular Migration: An Outlook on Immigration Detention*, „Population, Space and Place” 2020, vol. 26, no. 5, <https://doi.org/10.1002/psp.2340>.
- Krause K., Williams M.C., *Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods*, „Mershon International Studies Review” 1996, vol. 40, no. 2, <https://doi.org/10.2307/222776>.
- Léonard S., Kaunert Ch., *Refugees, Security and the European Union*, London–New York 2019, <https://doi.org/10.4324/9780429025976>.
- Peoples C., Vaughan-Williams N., *Critical Security Studies: An Introduction*, London–New York 2015.
- Petereson I., *Contesting Security: Multiple Modalities, NGOs, and the Security-Migration Nexus in Scotland*, „European Journal of International Security” 2023, vol. 8 no. 2, <https://doi.org/10.1017/eis.2022.22>.
- Russack S., *The Good, the Bad and the Ugly of the Conference on the Future of Europe*, CEPS, 12 V 2022, [online] <http://tinyurl.com/z93sj4pb>.
- Scheel S., *Reconfiguring Desecuritization: Contesting Expert Knowledge in the Securitization of Migration*, „Geopolitics” 2022, vol. 27, no. 4, <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1774749>.
- Schön D., Rein M., *Frame Reflection: Towards Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York 1994.
- Serdült V., *The Future of Europe Is Not Only Written in Budapest and Warsaw*, Visegrad Insight, 18 V 2022, [online] <http://tinyurl.com/39z55vwp>.
- Seubert S., *The Conference on the Future of Europe as a Chance for Democratic Catching up? Towards a Citizen-Centred Perspective on Constitutional Renewal in the European Union*, „Global Constitutionalism” 2023, <https://doi.org/10.1017/S2045381723000199>.
- Skleparis D., *A Europe Without Walls, Without Fences, Without Borders: A Desecuritisation of Migration Doomed to Fail*, „Political Studies” 2018, vol. 66, no. 4, <https://doi.org/10.1177/0032321717729631>.
- Stępka M., *Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse: The „Migration Crisis” and the EU*, Cham 2022, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-93035-6>.
- Stępka M., *The New Pact on Migration and Asylum: Another Step in the EU Migration-Security Continuum or Preservation of the Status Quo?*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, vol. 28, no. 1, <https://doi.org/10.15290/bsp.2023.28.01.02>.

- Stritzel H., *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*, „European Journal of International Relations” 2007, vol. 13, no. 3, <https://doi.org/10.1177/1354066107080128>.
- Wæver O., *Securitization and Desecuritization*, [w:] *On Security*, red. R.D. Lipschutz, New York 1995.
- Wyn Jones R., *Security, Strategy, and Critical Theory*, London–New York 1999, <https://doi.org/10.1515/9781685857110>.
- Van Munster R., *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Houndmills–New York 2009, <https://doi.org/10.1057/9780230244955>.
- von der Leyen U., *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytoczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019-2024)*, [online] <http://tinyurl.com/dt6xetad>.

Maciej STĘPKA – europeista i politolog, adiunkt w Instytucie Studiów Europejskich Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wykształcenie uzyskał na Uniwersytecie Jagiellońskim (magisterium), Uniwersytecie Amsterdamskim (magisterium) oraz Uniwersytecie Warszawskim (doktorat). Specjalizuje się w nowych i krytycznych studiach nad bezpieczeństwem, skupiając się głównie na związku migracji i bezpieczeństwa, studiach nad kryzysami, sekurytyzacją oraz rezyliencją. Jego najnowsze publikacje uwzględniają monografię pt. *Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse. The “Migration Crisis” and the EU* opublikowaną przez wydawnictwo Springer.