

SEKURITIZACIJA MIGRACIJA U EVROPSKOJ UNIJI

DOI: 10.7251/STES1609286S

*Nevena Šekarić
Fakultet bezbednosti
Univerzitet u Beogradu*

nevenasekaric@gmail.com

Sažetak

Migracije ka Evropskoj uniji ne predstavljaju novi fenomen; celu njenu istoriju obeležila su kretanja stanovništva različitog obima i inteziteta. Međutim, poslednjih nekoliko godina, migracije se sve više predstavljaju kao pretnja javnom redu, evropskom kulturnom identitetu i tržišnoj stabilnosti. Drugim rečima, one se sekuritizuju. U početku smatrane pozitivnim fenomenom, migracije sve više postaju predmet političke zabrinutosti evropskih država usled čega dolazi do usvajanja restriktivnijih migracionih politika. Sekuritizacija migracija – predavljanje migracija kao bezbednosnog pitanja – dešava se početkom 90-ih godina prošlog veka. Ovakvoj dinamici najviše je doprineo kraj Hladnog rata i jedno šire shvatanje bezbednosnih pretnji. U tom trenutku, sa intenziviranjem evropskog integracionog procesa, primetno je uključivanje migracionih politika u ustavne strukture EU. Problematika vezana za fenomen migracija naročito dobija na značaju nakon 11. septembra 2001. godine, terorističkih napada u Madridu i Londonu, dok je aktuelna migrantska kriza kao posledica „Arapskog proleća“ ponovo aktuelizovala ovaj problem. Za sve to vreme, primetna je postepena promena migracione politike EU iz popustljive u politiku restriktivne prirode i uspostavljanje odgovarajućih institucionalnih i administrativnih rešenja. Shodno tome, osnovni cilj ovog rada jeste ostvarivanje uvida u genezu procesa sekuritizacije migracija na nivou EU u političkom, tehničko-tehnološkom i institucionalnom smislu. Kako sekuritizacija migracija na prostoru EU predavlja predmet tematizovanja brojnih teorijskih radova i stručnih praksi, to se kao osnovni metodološki pristup ovog rada nameće pregled postojeće literature koja se bavi ovim fenomenom. Na taj način, želi se pokazati kako je jedan fenomen, u početku smatran isključivo socioekonomskom pojavom, postepeno procesom sekuritizacije postao jedno od bezbednosnih pitanja i tako rezultirao brojnim promenama na političkom, tehničko-tehnološkom i institucionalnom polju jedne nadnacionalne organizacije.

Ključne reči: migracije, sekuritizacija, Evropska Unija, migraciona politika

SECURITIZATION OF MIGRATION IN THE EUROPEAN UNION

*Nevena Šekarić
Faculty of Security Studies
University in Belgrade*

nevenasekaric@gmail.com

Abstract

Migration towards European Union does not represent a new phenomenon; its whole history was marked by population movements of different scale and intensity. However, in recent years, migration is increasingly presented as a threat to public order, the European cultural identity and market stability. In other words, it is securitized. Initially regarded as a positive phenomenon, migration has increasingly become subject of European countries' political concerns causing establishment of restrictive migration policies. Securitization of migration – process that represent migration as a security issue - happens at the beginning of the 90s of the last century. The end of the Cold War and a broader understanding of security threats have had the biggest contribution to such dynamics. At that point, with the intensification of the European integration process, the inclusion of migration policy in the EU constitutional structure was evident. Issues related to the phenomenon of migration particularly is gaining in importance after the 9/11, terrorist attacks in Madrid and London, while the current migrant crisis as a result of the "Arab Spring" actualized this problem one more time. During all this time, there is a noticeable gradual change of EU migration policy from permissive to restrictive policies and establishment of appropriate institutional and administrative solutions likewise. Consequently, the basic aim of this paper is to gain insight into the genesis of the process of securitization of migration at EU level in the political, technical, technological and institutional sense. Since the securitization of migration within the EU represents a subject of numerous theoretical studies and professional practices, basic methodological approach of this study refers to a review of the existing literature dealing with this phenomenon. In this way, one wants to show how one phenomenon, initially considered as a purely socio-economic phenomenon, has gradually become one of the security issues due to process of securitization and also resulted in a number of changes in the political, technical, technological and institutional field of a supranational organization.

Keywords: migration, securitization, European Union, migration policy

UVOD

Kako migracije na prostoru Evropske unije danas predstavljaju jedno od najznačajnijih političkih pitanja, primetno je njihovo smeštanje u kontekst bezbednosti i to kako u okviru političkog diskursa, tako i u okviru medija. Razvoj percepcije o migracijama kao bezbednosnom pitanju, odnosno, njihova sekuritizacija, može se pratiti kroz analizu evropske migracione politike koja, u odnosu na ovo pitanje, poslednjih godina dobija sve restriktivniji karakter.

S obzirom da cilj ovog rada predstavlja ostvarivanje uvida u genezu procesa sekuritizacije migracija na nivou Evropske unije u političkom, tehničko-tehnološkom i institucionalnom smislu, najpre je neophodno ukratko predstaviti sam koncept sekuritizacije, a potom i ključne događaje na prostoru evropske zajednice koji su uticali na intenziviranje ovog pitanja.

1. KONCEPT SEKURITIZACIJE

Koncept sekuritizacije razvijen je od strane Buzena, Vejvera i De Vildea okupljenih oko Kopenhaške škole studija bezbednosti. Njihov pristup, nastao i razvijan nakon Hladnog rata, poziva na proširivanje definicije bezbednosti tako da se u bezbednosne programe država uključi i niz neophodnih i do tada zanemarenih pitanja, kao što su promene u prirodnoj okolini, siromaštvo i ljudska prava (Mekdonald, M. prema: Vilijams P., 2012: 118). Tako, prema Vejveru, sekuritizacija podrazumeva diskurs kojim političke elite određene pojave označavaju kao bezbednosne pretnje i u borbi protiv njih traže legitimitet za usvajanje specijalnih mera koje odstupaju od uobičajenih političkih procedura (1995). Na taj način, sekuritizacija takve pojave postavlja izvan „ustanovljenih pravila igre“ (Buzan et al., 1998: 23).

Pet osnovnih elemenata koji definišu i čine zaokruženim proces sekuritizacije jesu jezički akt (govorni čin), sekuritizujući akter(i), funkcionalni akter(i), publika i specijalne mere. Jezičkim aktom se neko pitanje definiše kao bezbednosno naglašavanjem urgentnosti njegovog rešavanja i opasnosti koje ima po referentni objekat (Glušac i Vujinović prema: Lipovac i Živojinović, 2014: 33). Taj jezički akt preduzima sekuritizujući akter – politički subjekat, pri čemu to mogu biti i državni i nedržavni akteri. Dok je za jezički akt važno da prati gramatiku bezbednosti, sekuritizujući akteri moraju da imaju socijalni i politički kapital i priroda pretnje na koju oni ukazuju mora biti stvarna i ozbiljna (Glušac i Vujinović prema: Lipovac i Živojinović, 2014: 33). Treći element sekuritizacije predstavljaju funkcionalni akteri koji se definišu negativno – oni nisu sekuritizujući akteri, ali u velikoj meri utiču na donošenje odluka. Publika predstavlja četvrti element kojem se zaravo upućuje sekuritizujući zahtev koji ona odobrava ili ne i u zavisnosti od toga prihvata ili ne prihvata upotrebu specijalnih mera. Specijalne mere jesu peti, poslednji element sekuritizacije čijom se upotrebom zaokružuje taj proces (Buzan et al., 1998). Ukoliko, pak, izostane neki od pomenutih elemenata sekuritizacije, ne može se govoriti o uspešno izvršenom procesu. Kao „ekstremnija“ varijanta politizacije¹, sekuritizacija određeno pitanje podiže na nivo bezbednosne pretnje određenom referentnom objektu. U tom slučaju, pitanje predstavljeno kao egzistencijalna pretnja zahteva usvajanje i sprovođenje specijalnih mera (Buzan et al., 1998: 23f). Na taj način, sekuritizacija naglašava neophodnost oslobađanja političke zajednice od egzistencijalne pretnje (Huysmans, 2006). Kao što se može primetiti, predstavnici Kopenhaške škole gotovo isključivo najveći značaj pridaju uspešno izvršenom govornom činu političkih elita kada je reč o sekuritizovanju određenog pitanja. Određene nedostatke ovakovog poimanja procesa sekuritizacije, poput marginalizovanja svakodnevnih

¹Koncept politizacije se generalno može definisati kao „zahtev za prenošenjem ili akt prenošenja određenog pitanja u oblast politike – pretvarajući prethodno apolitična pitanja u politička“ (Zuern & De Wilde, 2012: 139).

praksi mnogih provajdera bezbednosti koje mogu imati snažan sekuritizujući efekat nezavisno od diskursa političkih elita, nastojao je da otkloni Džef Hjusmans, jedan od pripadnika Pariske škole studija bezbednosti.²

U okviru svog najznačajnijeg ostvarenja, *The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU* (2006), Hjusmans na jedan kritički način posmatra teoriju sekuritizacije razvijenu od strane Kopenhaške škole i nastoji da pruži širi uvid u razumevanje i preispitivanje načina na koji se nešto konstruiše kao bezbednosno pitanje. On, naime, govori o „bezbednosnom oblikovanju“ (*security framing*) koje zapravo podrazumeva da se određeno pitanje posmatra kroz bezbednosni okvir. Konkretnije, Hjusmans govori pre o nebezbednosti nego o bezbednosti kao takvoj i ističe kako je nebezbednost politički i sociološki konstruisana u odnosu na bezbednost (2006: 2). Izučavajući proces sekuritizacije migracija na prostoru Evropske unije, Hjusmans se prvenstveno bavi društvenim i institucionalnim procesima koji omogućavaju tu sekuritizaciju. Kao što je već pomenuto, on se kritički odnosi prema teoriji sekuritizacije Kopenhaške škole, nastojeći da pokaže kako njeno preusko fokusiranje isključivo na „govorni čin“ otežava razumevanje kako se sekuritizacija dešava u praksi. Drugim rečima, određeno pitanje može biti sekuritizovano ne samo kao rezultat konstruisanja pretnje kroz govorni čin, već i usled potrebe različitih provajdera bezbednosti da to pitanje okarakterišu kao bezbednosno. Na taj način, svakodnevna delatnost ovih provajdera igra značajnu ulogu u predstavljanju određenog pitanja kao bezbednosne pretnje.

Ključno u Hjusmansovom pristupu jeste proširenje koncepta sekuritizacije tako što se orjentiše ka praksama agencija i provajdera bezbednosti ili, kako ih on naziva, „profesionalcima bezbednosti“ (2006). Prema njegovom pristupu, sekuritizacija migracija ne proističe samo iz uspešno izvršenog govornog čina političkih elita, već i iz širokog spektra svakodnevnih bezbednosnih praksi, poput populacijskog profilisanja, procena rizika, statističkih proračuna, kreiranja kategorija, proaktivnih pristupa i mobilizacije i rada provajdera bezbednosti koji vrše presudan uticaj na konstruisanje domena nebezbednosti³ (Bigo, 2002; Huysmans, 2006). U tom smislu, proces sekuritizacije nije ograničen samo na delovanje političkih elita i njihove zahteve za specijalnim merama, već podrazumeva i uključenost birokratije koja svojim rutinama i praksama utiče na oblikovanje (ne)bezbednosti. Dakle, Hjusmans ne odbacuje važnost koju jezičko konstruisanje pretnje ima u stvaranju nebezbednosti, ali ističe kako su politički i društveni procesi kojima se nebezbednost konstituiše mnogo kompleksniji⁴.

Hjusmans navodi kako migranti, počev od 90-ih godina prošloga veka, sve više bivaju viđeni kao potencijalna pretnja unutrašnjoj bezbednosti i stabilnosti zapadnoevropskih društava (2000; 2006: 17). U tom kontekstu, migranti se percipiraju kao pojava koja preti da ugrozi tradicionalan zapadnoevropski način života, što rezultira restriktivnijim migracionim politikama ili čak napadima na migrante. U delu rada koji sledi, akcenat je stavljen upravo na Hjusmansovo poimanje koncepta sekuritizacije, gde su na viđenje migracija kao bezbednosnog pitanja veliki uticaj (pored govornog čina političkih elita) imale i institucionalne, administrativne i operativne prakse subjekata bezbednosti na prostoru Unije.

²Za razliku od Kopenhaške škole, Pariska škola je više orjentisana na unutrašnje aspekte bezbednosti. Težnja ka empirijskim istraživanjima bezbednosti jeste ono što karakteriše ovaj pristup, za razliku od konstruktivističke osnove koja dominira Kopenhaškom školom.

³Tako, na primer, uspostavljanje određenih specijalizovanih agencija za kontrolu prekograničnih kretanja (poput Frontex-a), rezultat je ne uspešno izvedenog govornog čina političkih elita, već potrebe institucionalnih faktora da određeno pitanje postave u domen (ne)bezbednosti.

⁴Tako, na primer, institucionalne prakse ne nastaju kao odgovor na konstituisanje pretnji, već često funkcionišu nezavisno od toga, čak i pre nego što se nešto proglašava kao bezbednosna pretnja (Huysmans, 2006: 8).

2. EVROPSKA MIGRACIONA POLITIKA I SEKURITIZACIJA MIGRACIJA

Ovaj deo rada posvećen je sagledavanju prirode migracija ka Evropi u periodu nakon Drugog svetskog rata, i to prvenstveno kroz razvoj evropske migracione politike u kontekstu evropskog integracionog procesa. Potom su skicirani ključni elementi koji su obeležili proces stvaranja restriktivnije evropske migracione politike u odnosu na njenu prvobitnu, popustljiviju prirodu.

Vreme nakon Drugog svetskog rata obeležila je popustljiva politika koju su evropske države negovale prema migracionim kretanjima; zemlje poput Francuske, Holandije i Nemačke usvojile su politike koje su svrshodno promovisale migrantska kretanja ka Evropi (Huysmans, 2006: 65). Glavni razlog ovakve prirode stvari bila je činjenica da je ratom razorenoj Evropi bila neophodna dodatna radna snaga kako bi se izvršila njena rekonstrukcija. Shodno tome, glavni prioritet migracione politike evropskih zemalja u to vreme bio je privući fleksibilnu radnu snagu koju Evropa nije mogla priuštiti usled ratnih razaranja. U tom kontekstu, pravni status migranata bio je od sekundarnog značaja. Svakako, to ne znači da evropske države nisu regulisale migracije u potpunosti; one (migracije) jednostavno nisu imale isti značaj i implikacije po društvo kao što je to bio slučaj tokom 80-ih godina prošloga veka (Marrie, C.-V. prema: Huysmans, 2006: 65)⁵.

Tokom 60-ih i 70-ih godina XX veka, migracije se sve više shvataju kao pitanje od javnog značaja na prostoru evropskih država. U tom kontekstu, restriktivnije migracione politike polako zamenjuju prethodne popustljivije, što se dešava paralelno sa procesom u kome evropske države izgrađuju pristupe utemeljene na kontroli priliva migrantske radne snage. Ovakav razvoj situacije opravdavan je argumentom prema kome je domaća radna snaga ta kojoj je neophodna zaštita (Blotevogel et al. prema: Huysmans, 2006: 65). To je ujedno bio i prvi trenutak u kome je politička retorika istakla imigraciju kao potencijalni destabilišući faktor po evropsko tržište i javni red, ali je, i pored toga, migrantska populacija u Evropi nastavila da se uvećava kao rezultat ujedinjenja porodica (*family reunion*).

Odgovor Evropske zajednice na novonastalu situaciju usledio je u vidu usvajanja Uredbe Saveta 1612/68 koju su mnogi autori okarakterisali kao kamen temeljac evropskih pokušaja da se migracije značajnije regulišu⁶. Ova uredba omogućila je veću pokretljivost radne snage između država članica Evropske zajednice i na taj način snabdela evropsko tržište domaćom radnom snagom, što je ujedno prouzrokovalo negativne implikacije po privremene radnike i druge migrante⁷. Prema Uguru (Ugur, 1995), ova uredba „postavila je temelje za razvoj „tvrđave Evrope“ u oblasti imigracione politike tokom 80-ih i 90-ih godina prošlog veka“ (Huysmans, 2006: 66).

Sve većoj politizaciji ovog pitanja doprineli su i društveni faktori, poput ekonomske recesije, neugodnih društvenih promena i drugih izvora nestabilnosti, na koje su se u velikoj meri odražavale sve učestalije imigracije (Heisler & Layton-Henry, 1993: 157), čime su u prvi plan istaknute socijalna, ekonomska i politička bezbednost. Uočen deficit bezbednosti nastao abolicijom unutrašnjih graničnih kontrola u EU rezultirao je jačanjem kontrole spoljašnjih granica Evropske unije.

Politizacija pitanja strane radne snage tokom 80-ih godina XX veka dešava se u kontekstu sve intenzivnije evropeizacije i institucionalizacije Evropske unije. Koordinacija politike je, pre svega, realizovana kroz

⁵Ovaj period se uzima za početak intenzivnijeg politizovanja pitanja migranata.

⁶Ova Uredba je uspostavila princip slobode kretanja za sve radnike državljanke zemalja članice Evropske zajednice i implementirana je kao akt nediskriminacije i jednakog tretmana svih članica Zajednice 1968. godine (Fuster, 1988: 127).

⁷Jedna od kritika odnosila se na činjenicu da je pomenuta uredba očigledno favorizovala slobodu kretanja državljanke zemalja članice Zajednice na uštrb državljanke zemalja „Trećeg sveta“ usled pogoršanja porodičnog ujedinjenja migranata (Verschuere prema: Huysmans, 2006: 66).

međudržavnu saradnju zemalja članica, dok su funkcionalne organizacije, poput policije, integrisane u vidu izvršnih snaga. Pored toga, uspostavljanje međudržavnih foruma (poput Trevi i Šengenske grupe) bilo je usmereno na izgradnju „migracione politike u okviru Evropske unije kroz razvoj transnacionalnih i međuvladinih političkih mreža koje su bile zainteresovane za kooperativno regulisanje imigracija, azila i/ili utočišta“ (Bigo, D. prema: Huysmans, 2006: 66). Međutim, kako je međuvladin pristup regulisanju migracija ubrzo osporen, došlo je do tzv. „komunitarizacije“ migracija koju je uveo Ugovor iz Amsterdama (1997). Ključni argument u korist komunitarizacije bio je da domaći donosioci političkih odluka ne mogu pravilno odgovoriti ili predvideti sve efekte i promene koje karakterišu migracije, izvan njihovih nacionalnih granica⁸.

Kada je reč o uticaju koji je teroristički napad 11. septembra 2001. godine (u daljem tekstu 11/9) imao na sekuritizaciju pitanja migracija, postoje oprečni stavovi. Tako su pojedini autori taj događaj označili kao događaj koji je imao dalekosežan uticaj na način na koji će EU oblikovati svoju migracionu politiku (Baldaccini, 2008: 31), odnosno, da je veza između migracija i politike azila, sa jedne, i bezbednosti, sa druge strane, postala izraženija (den Boer and Monar; Brouwer; Guild prema: Huysmans, 2006: 1). Sa druge strane, postoje i ona mišljenja prema kojima napad 11/9 nikako nije mogao stvoriti novu bezbednosnu agendu (Bigo, 2005: 72), kao i da taj napad nije rezultirao povećanom sekuritizacijom pitanja migracija i azila (Boswell, 2007). Međutim, bez obzira na polarizovanost stavova, svakako se ne može odreći značaj koji je ovaj događaj imao na jačanje antimigrantskog diskursa na evropskom prostoru.

Osim terorističkih napada u Njujorku, Madridu i Londonu tokom prvih godina XXI veka, gde je evropska zajednica evidentno povezivala migracije sa borbom protiv terorizma i drugih kriminalnih aktivnosti, aktuelna migrantska kriza ponovo je naglasila ovo pitanje. U tom kontekstu, u periodu od 2010. do 2016. godine, sa intenziviranjem migrantske krize nastale kao posledice „Arapskog proleća“, na polju sekuritizacije migracija na prostoru Evropske unije došlo je do značajnijih kvantitativnih i kvalitativnih promena. Suočena sa najmasovnijim prilivom migranata nakon Drugog svetskog rata⁹, evropska zajednica odlučnije je reagovala u korist očuvanja sopstvene unutrašnje stabilnosti i bezbednosti pri čemu je njeno zalaganje za princip humanitarizma nekoliko puta dovedeno u pitanje.

U cilju detaljnijeg prikaza sekuritizacije migracija na primerima prakse u EU, ključne tačke ovog procesa biće prikazane kroz tri kategorije promena koje su označile sekuritizaciju migracija na polju evropske migracione politike. Te tri kategorije jesu: 1) politika i legislativa, 2) tehnološka rešenja i 3) institucionalne, administrativne i operativne prakse, čiji prikaz sledi u daljem tekstu.

1) Politika i legislativa

Kada je reč o migracionoj politici EU XX veka, u periodu institucionalizacije Evropske unije, doneta su četiri akta od značaja u oblasti evropske migracione legislative. Jedan od njih, Jedinstveni evropski akt

⁸Francuski sociolog i ekspert za migracije, Viržini Girodon (Virginie Guiraudon), analizirao je ovu promenu sa horizontalnog kreiranja politike na nacionalnom nivou ka vertikalnom na federalnom nivou i došao do zaključka da „nacionalne političke odluke“ nose veće prednosti po migrante, nego što je to slučaj sa njihovim međunarodnom formom.

⁹Takođe, Institut za migracionu politiku je aktuelnu migrantsku krizu, u okviru koje najveći broj izbeglica potiče iz Avganistana, Sirije i Somalije, nazvao „najvećom humanitarnom krizom još od kraja Drugog svetskog rata“ (Esthimer, 2014; UNHCR, 2014).

¹⁰Jedinstveni evropski akt usvojen je od strane Evropske komisije 1986. godine, u cilju formiranja jedinstvenog evropskog tržišta predviđenog Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine kroz ukidanje svih kontrola između zemalja članica kako bi se omogućio slobodan protok ljudi, roba, usluga i kapitala. Na taj način, uspostavljen je prostor bez unutrašnjih granica. Međutim, iako je ovakav prostor imao direktan uticaj na pitanja imigracije i azila, SEA nije uključio nijednu odredbu koja bi se ticala izbeglica, azila, viza i statusa državljana zemalja „Trećeg sveta“. Shodno tome, saradnja povodom ulaska, kretanja i boravka državljana zemalja „Trećeg sveta“ ostala je u nadležnosti međuvladinih foruma (Geddes, 2008: 75).

(*Single European Act - SEA*), predvideo je formiranje jedinstvenog evropskog tržišta, odnosno stvaranje tržišnog prostora bez unutrašnjih granica, ali se nije dotakao ključnih pitanja u oblasti imigracije i azila¹⁰. Kao rezultat međuvladine saradnje, nastala su još tri relevantna dokumenta – Šengenski sporazum (1985), Konvencija o primeni Šengenskog sporazuma (1995), kao i Dablinska konvencija (1990).

Dok je Šengenski sporazum¹¹ bio fokusiran na pojačane spoljašnje granične kontrole i saradnju zemalja potpisnica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, Konvencija o primeni tog sporazuma direktno je povezala imigraciju i azil sa terorizmom, transnacionalnim kriminalom i graničnom kontrolom (Huysmans, 2000: 756) i detaljnije propisala odredbe o borbi protiv ilegalne imigracije, ulasku azilanata i raspodelu odgovornosti za njih (Guild 2006a: 636; Lavenex 2001: 95)¹². Dablinska konvencija dopunila je prethodnu Konvenciju o primeni Šengenskog sporazuma i ukazala na realnu prirodu međudržavne saradnje povodom ovih pitanja – cilj je bio smanjenje broja zahteva za azil, jačanje spoljašnjih granica i smanjene mogućnosti ulaska (Lavanex, 2001: 97). Navedeni akti samo ukazuju na to da se već na samom početku XX veka moglo svedočiti o počecima sekuritizacije migracija na tlu evropske zajednice. Ugovor iz Maastrichta (ili Ugovor o EU, kako se obično naziva) postavio je pitanja imigracije i azila u nadležnost novoosnovane Evropske unije. Kada je reč o sekuritizaciji migracija, dve stvari se ključne u vezi sa ovim Ugovorom. Najpre, on nije omogućio bilo kakvu značajniju supranacionalizaciju i sudsku kontrolu nad imigracijom i azilom. Drugo, ova pitanja povezao je sa ilegalnom imigracijom, organizovanim kriminalom, prevarom i policijskom saradnjom u borbi protiv terorizma, trgovine narkoticima i drugim oblicima prekograničnog kriminala.

U cilju otklanjanja institucionalne konfuzije uzrokovane stvaranjem zajedničkog evropskog tržišta i međuvladinog upravljanja migracijama i azilom, kasnije usvojeni Ugovor iz Amsterdama (1997) razdvojio je azil i migraciju od isključivo organizovanog kriminala (Bigo, D., 2005: 74) i premestio ta pitanja iz trećeg u prvi stub Unije, što je označilo početak usklađivanja nacionalnih propisa u oblasti prijema azilanata i obrade zahteva za azil, minimalnih standarda za kvalifikovanje lica kao izbeglica, privremenu zaštitu i sl. pitanja. Tako je Amsterdamski ugovor, uspostavljajući prostor slobode, bezbednosti i pravde, osigurao slobodni protok glavnih vrednosti jačanjem odgovarajućih mera u vezi sa spoljašnjom graničnom kontrolom, azilom, imigracijom i prevencijom kriminala.

Vanredni sastanak Evropskog saveta održan 1999. godine u Tampereu dao je veliku težinu uokvirenju pitanja imigracije i azila, naglašavajući nešto smanjenu sekuritizaciju ovih pitanja – naime, činilo se da su šefovi država prepoznali opasnost od nastajanja „tvrđave Evrope“ (Lavenex, 2001: 106). Stoga je, iako je pažnja i dalje bila usmerena na kontrolu i sprečavanje ilegalne imigracije, sveukupni pristup sada bio više izbalansiran, zasnivajući se na iskazivanju veće zabrinutosti za zaštitu izbeglica i azilanata i njihovih prava. Osim što je ponovo potvrdio zalaganje država članica za poštovanje prava da se traži azil, Savet je ohrabrio i razradu Povelje o osnovnim pravima EU (koja će kasnije, 2000. godine biti i usvojena od strane Saveta u Nici), čime je iskazao opredeljenost za fundamentalno ljudsko pravo zaštite od progona i tako postavio osnovu za nešto humanitarniji pristup prema migrantima. Jedini obavezujući akt za države članice EU u oblasti imigracije i azila u ovom periodu jeste bila Direktiva o privremenoj zaštiti (2001) koja je propisivala minimalne standarde u oblasti pružanja privremene zaštite masovno raseljenim licima i na taj način označila, uslovno rečeno, ravnotežu između krute kontrole i humanitarizma, odnosno, manji stepen sekuritizacije ovog pitanja.

¹⁰Šengenski sporazum prvobitno je potpisan od strane zemalja Beneluksa, Zapadne Nemačke i Francuske u cilju ukidanja unutrašnjih graničnih kontrola između potpisnica i predstavljao je tzv. „eksperiment“ u toj oblasti.

¹²Na taj način, ovaj akt predvideo je četiri odredbe u vezi sa migracijom i azilom: stroge vizne zahteve, saradnju u oblasti viziranja, proterivanje i readmisiju i nametanje kazni za prevoznike (Lavanex, 2001: 96, 100).

Migraciona politika EU XX veka, dakle, razvijala se negde između restriktivne prirode (unutar bezbednosnog okvira koji je najpre uspostavljen šengenskim aktima, gde je akcenat prvenstveno bio na borbi protiv ilegalne imigracije) i humanitarizma (počev od sastanka u Tampereu i zalaganja za redefinisavanje evropske politike tzv. „nulte imigracije“). Takođe, još jedna od odlika evropske migracione politike tog perioda jeste bila i pojačana saradnja zemalja članica za zemljama „Trećeg sveta“ koja je rezultirala velikim brojem zaključenih bilateralnih sporazuma o readmisiji¹³.

Nakon 11/9, primetno je odlučnije i asertivnije reagovanje EU – na vanrednom sastanku održanom septembra 2001. godine, Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove izdao je uputstva pod nazivom „Mere na granicama“ kako bi se hitno pojačale mere kontrole na svim spoljašnjim granicama Unije, ispitalo stanje u zemljama u regionu povodom potencijalnih masovnih kretanja ka EU i analizirao odnos između očuvanja unutrašnje bezbednosti i posvećenosti međunarodnim obavezama i mehanizmima zaštite, čime se indirektno uspostavila veza između imigracije i terorizma. Iako je Evropska unija u ovom periodu iskazala posvećenost humanitarnom principu koji ne dozvoljava da izbeglice postanu žrtva terorističkih događaja u smislu odricanja njihovog prava da pređu granice Unije, njihov ulazak u šengenski prostor podlegao je strožim kontrolnim mehanizmima. Tako je doneto nekoliko akata koji su povezali terorizam sa azilom, ističući kako će svi slučajevi zloupotrebe izbegličkog statusa ili zahteva za azil od strane terorista biti na odgovarajući način procesuirani¹⁴. Azil i imigracija su sada direktnije povezani sa terorizmom, a prioritetne političke oblasti postale su jačanje kontrole na spoljašnjim evropskim granicama, efikasnije upravljanje migracionim kretanjima, intenzivna borba protiv ilegalne imigracije, insistiranje na saradnji sa zemljama „Trećeg sveta“ koje predstavljaju zemlju porekla ili tranzitnu zemlju, naročito kroz zaključivanje ugovora o readmisiji, kao i urgentno usvajanje zajedničke migracione i politike azila¹⁵.

Na samom početku XXI veka, borba protiv ilegalne imigracije postala je apsolutni prioritet za EU – 2002. godine, Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove usvojio je Sveobuhvatni akcioni plan za borbu protiv ilegalne imigracije i trgovine ljudima u EU koji je apostrofirao potrebu za merama kontrole na svim nivoima u cilju zaustavljanja nezakonitih migracijama na prostoru Unije. Sastanak Evropskog saveta u Sevilji iste godine dodatno je naglasio značajan otklon od uravnoteženog pristupa predstavljenog u Tampereu¹⁶. Na sastanku u Sevilji, Evropski savet uredio je prioritete migracione politike u skladu sa četiri oblasti¹⁷. Dodatno, Haški program usvojen 2004. godine, potvrdio je problem ilegalne imigracije i institucionalizaciju bezbednosnog kontinuuma udruživanjem terorizma, kriminala i migracija. Teroristički napadi iz 2004. i 2005. godine u Madridu i Londonu samo su učvrstili takve stavove.

U obilju akata koji su kvalitativno uticali na restriktivniju prirodu evropske migracione i politike azila,

¹³Ovakvi sporazumi omogućavali su legalizovan povratak azilanata i pre no što bi zahtev za azil uopšte bio razmotren. Tako su, na primer, u iščekivanju masovnog priliva ljudi s početka 90-ih godina, sa nastankom novih centralnih i istočnih evropskih zemalja, pojačane spoljašnje granične kontrole postale nešto blaže tek kada su potpisani odgovarajući sporazumi o readmisiji sa zemljama „Trećeg sveta“ (Lavenex 2001: 114).

¹⁴Jedan od takvih akata jeste bio i akt izdat od strane Saveta EU 2001. godine pod nazivom „Zajednička pozicija u borbi protiv terorizma“.

¹⁵„Pojačanu“ sekuritizaciju migracija potvrdio je Pakt o imigraciji i azilu, donet od strane Francuske 2008. godine, naglašavajući neophodnost pojačanih spoljašnjih graničnih kontrola, politike povratka i upotrebe tehničkih mera.

¹⁶Ovaj sastanak naglasio je potrebu za merama kontrole i povratku i dobrovoljnih i prisiljenih migranata i pozvao na odlučnu akciju u borbi protiv ilegalne imigracije u skladu sa Sveobuhvatnim akcionim planom. Takođe, na sastanku je dogovoreno i da svaka buduća saradnja ili sporazum između EU i određene zemlje treba da sadrži i klauzulu o zajedničkom upravljanju migracijama i obaveznoj readmisiji u slučaju nezakonite migracije.

¹⁷Prva se odnosila na borbu protiv ilegalne imigracije, koja je uključila sporazume o readmisiji, regulisanje viza i trgovinu ljudima. Druga oblast ticala se jačanja spoljašnjih granica, u okviru koje su prioritetno mesto zauzeli čvrsta evropska policija, razvoj zajedničkog modela rizika i izgradnja mreže oficira za vezu zaduženih za migracije. Treća oblast akcenat je stavila na integraciju imigracione politike unutar šireg konteksta evropske spoljne politike sa zemljama „Trećeg sveta“. Jedan od glavnih elemenata ove oblasti jeste zajednička borba protiv ilegalne imigracije, dok sporazumi o readmisiji sa trećim zemljama igraju ključnu ulogu. Četvrta oblast fokusirana je na koherentnu politiku azila i imigracije (Huysmans, 2006: 67).

primat svakako pripada Globalnom pristupu migracijama i mobilnosti iz 2005. godine (revidiranom 2011. godine), nazvanim još i „Fundamentalni prioritet Evropske unije“. Negujući sveobuhvatan pristup pitanjima migracija, ovaj dokument postao je od strateške važnosti kada je reč o rešavanju pitanja imigracije i azila na nivou Unije. Imajući u vidu prikazano stanje postepeno jačajuće sekuritizacije migracija na prostoru evropske zajednice, uočljivo je da je ovo pitanje vremenom postalo jedan od konstitutivnih elemenata evropske spoljne politike.

Na pragu druge decenije XXI veka, povećanju neregularnih migracija ka evropskom prostoru usled aktuelne migrantske krize, EU je pristupila kao eskalirajućem bezbednosnom, političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom problemu koji treba držati dalje od evropskih granica (Župarić-Iljić, D., 2014: 91). Usled učestalih krijumčarenja migranata i velikog broja slučajeva utapanja migranata na moru, ovo pitanje postalo je jedno od najviše eksploatisanih u medijima. Teroristički napadi u Francuskoj, Belgiji i Nemačkoj tokom 2015. i 2016. godine dodatno su intenzivirali zabrinutost evropske zajednice za pitanje ilegalnih migracija. Tzv. politika straha koja odlikuje evropsku migracionu politiku u ovom periodu, u velikoj meri je dovela do kriminalizacije migranata i tražilaca azila u političkom diskursu. U tom kontekstu, jačanje evropskih spoljašnjih kopnenih i morskih granica, naročito na jugu i istoku, ponovo je naglašeno kao prioritetno pitanje evropske spoljnopolitičke agende.

Sledeći odredbe Lisabonskog ugovora iz 2007. godine u okviru koga je najveća pažnja evropske zajednice usmerena ka razvoju bezbednosne politike i suzbijanje ilegalnih migracija integrisanim upravljanjem granica, viznim politikama i sklapanjem sporazuma o readmisiji, Stokholmskim programom (usvojenim 2010. godine) dogovoreno je značajnije ulaganje u mere nadzora i kontrole usmerenih na sprečavanje i suzbijanje nezakonitih migracija. U tom kontekstu, primetno je ulaganje veće količine sredstava u fondove namenjene upravljanju spoljašnjim evropskim granicama u odnosu na fondove namenjene regulisanju izbegličkih statusa i integraciju onih koji neregularno borave na prostoru EU (Župarić-Iljić, D., 2014: 95). Takođe, osim u sprečavanje nezakonitog ulaska u države članice, veliki broj sredstava ulaže se i u dobrovoljni povratak i/ili prisilnu deportaciju državljanima zemalja „Trećeg sveta“ koji nezakonito borave na teritoriji EU. Ovo se može smatrati još jednim od indikatora pojačane sekuritizacije migracija u Evropskoj uniji.

Revizija Dablinske uredbe II usledila je 2013. godine u vidu Uredbe III, odnosno, pravila kojim se država na čiju teritoriju je prvu kročio tražilac azila, čini odgovornom za procesuiranje podnetog zahteva za azil¹⁸. Međutim, usled sve većeg priliva migranata i činjenice da periferne članice EU nemaju dovoljno kapaciteta za rešavanje tog problema, održivost Dablinskog sistema sa pravom je dovedena u pitanje¹⁹.

2015. godine, u vidu političkog odgovora jedne supranacionalne organizacije na aktuelnu migrantsku krizu, dolazi do usvajanja novog strateškog dokumenta Evropske unije na polju migracione politike – Evropske agende o migracijama²⁰, koja sada važi za novi evropski pristup migracijama. Osnovno načelo koje ova agenda proklamuje jeste zajedničko delovanje država u pružanju pomoći migrantima kojima je potrebna međunarodna zaštita i povratak onih migranata koji nemaju pravo boravka na području EU. Insistira se na preduzimanju hitnih mera za rešavanje krizne situacije na Sredozemlju i koracima koje je neophodno preduzeti tokom narednih godina radi boljeg upravljanja svim aspektima migracija. Od

¹⁸Takvo pravilo stavlja u nejednak položaj države na jugu i jugoistoku Evrope preko kojih i dolazi najveći broj tražilaca azila, gde ovakva neravnomerna raspodela tereta i odgovornosti slabi solidarnost između država članica o jednakim šansama za dobijanje zaštite.

¹⁹Umesto toga, Evropska komisija pokrenula je inicijativu za uvođenje kvota, najpre na dobrovoljnoj osnovi, o čemu između ministara unutrašnjih poslova EU nije postignut dogovor. S obzirom da se uvođenje kvota pokazalo neodrživim, projekat rešavanja izbegličkog pitanja u Evropskoj uniji u skorijoj budućnosti postalo je jedno od prioritetnih političkih pitanja.

²⁰Četiri oblasti na kojima se temelji ova strategija jesu: smanjivanje motivacije za nezakonitu migraciju; upravljanje granicama – spasavanje života i zaštita spoljašnjih granica; dužnost Evrope da pruži zaštitu – čvrsta zajednička politika azila i nova politika o legalnim migracijama.

značaja u oblasti političkih akata u vezi sa migrantskim pitanjem na tlu EU jeste i Evropska bezbednosna agenda usvojena za period 2015-2020. Ovaj dokument, s obzirom da migracije prepoznaje kao jedno od gorućih bezbednosnih pitanja, upućuje na pomenutu Evropsku agendu o migracijama i visok stepen povezanosti sa tim dokumentom.

Nova strategija EU iz oblasti bezbednosti koja stupa na mesto prethodne iz 2003. godine jeste Globalna evropska strategija (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe; A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, 2016). Ovaj strateški dokument, usvojen je 2016. godine u svetlu dinamičnih događaja poput istupanja Velike Britanije iz EU, aktuelne migrantske krize kao posledice „Arapskog proleća“ i sve značajnije regionalne dinamike. Ključno u ovoj strategiji jeste insistiranje na multilateralnom pristupu u rešavanju zajedničkih problema i čvršće povezivanje sa susedima i regionalnim okruženjem.

2) Tehnološka rešenja

Usvajanje šengenskih akata i Dablinske konvencije rezultiralo je izradom odgovarajućih tehnoloških rešenja na polju upravljanja migracijama, što je predstavljalo još jedan indikator sekuritizacije imigracije i azila na prostoru Evropske unije.

Šengenski informacioni sistem (ŠIS), predviđen šengenskim aktima s početka 90-ih godina, operativno je započeo sa radom 1995. godine i sadržao informacije o osobama sa poternicama ili zahtevom za ekstradiciju, nestalim osobama, ukradenim vozilima, oružju i drugim objektima, kao i o državljanima „Trećeg sveta“ kojima je odbijen zahtev za ulaz u šengenski prostor (Baldaccini, 2008: 37). Čineći instrument koji su policija, granična i imigraciona kontrola koristili u svom radu, ovaj sistem je sadržao bazu podataka koja je imigrante i potencijalne azilante povezivala isključivo sa kriminalnim aktivnostima.²¹ Pored ŠIS-a, osmišljena su još dva tehnološka rešenja u cilju podrške evropskoj migracionoj politici – Evropski sistem za skladištenje slika (FADO) (1998) i Sistem za rano upozoravanje (1999). Bez upuštanja u detaljnije objašnjavanje navedenih sistema, potrebno je istaći kako su ove mere ukazale na sve veće povezivanje bezbednosti i tehnologije, istovremeno naglašavajući povezanost azilanata sa terorističkim i drugim kriminalnim aktivnostima (Khan, 2008).

Odmah po 11/9, Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove promovisao je stav o proširenju mogućnosti pristupa ŠIS-u i drugim javnim službama (Boswell, 2007: 602). Shodno tome, u decembru 2001. godine započeto je sa razvojem ažuriranog sistema – ŠIS 2. Taj razvoj išao je u pravcu proširenja postojeće baze podataka o licima kojima je onemogućen ulaz u EU, kao i stavljanjem na raspolaganje baze i drugim organizacijama; tako je već 2005. godine, u kontekstu zajedničke borbe protiv terorizma, baza podataka stavljena na raspolaganje Evropolu, koji je postao jedna od ključnih organizacija u borbi protiv terorizma. Slične kvalitativne promene zadesile su i bazu podataka Eurodac (koja je postala operativna tokom 2003. godine), na osnovu kojih su policijske i snage za sprovođenje zakona dobile direktan pristup ovoj bazi. Kada je reč o Sistemu za rano upozoravanje, on je transformisan u ICONet (2005), postavši tako osigurana internet stranica koja olakšava razmenu informacija o ključnim događajima u vezi sa ilegalnim imigracijama i, uopšte, o migracionim kretanjima. Ovaj sistem, zajedno sa poboljšanim FADO-m, postao je još jedna od mera za borbu protiv terorizma, sa naglaskom na otkrivanju falsifikovanih dokumenata i

²¹Nakon nekoliko godina raspravi oko toga šta bi baza podataka ŠIS trebalo da sadrži, 2000. godine ustoličena je njegova konačna forma. Shodno tome, sistem je obradivao tri vrste biometrijskih podataka: 1) podatke o azilantima, 2) podatke o strancima uhapšenih usled ilegalnog prelaska spljašnjih evropskih granica i 3) podatke o strancima koji ilegalno borave u zemljama članicama EU. Rezultat toga jeste bilo stapanje osoba koje ilegalno prelaze evropske granice i azilanata u političkoj retorici (Guild, 2006: 66), tako da je s pravom proglašeno da EURODAC suštinski predstavlja bazu podataka o imigrantima koja podržava implementaciju evropske politike azila (Baldaccini, 2008: 42), usmerenu ka restrikcionizmu.

sprečavanju lažnih identiteta (Baldaccini, 2008: 33).

Osim kvalitativnih promena postojećih baza, period XXI veka obeležilo je i stvaranje novih. Jedna od njih jeste Vizni informacijski sistem – VIS, formiran 2004. godine u cilju uspostavljanja mreže za razmenu informacija u vezi sa vizama²², takođe je čineći dostupnom policijskim snagama usled povezanosti azila i imigracije sa borbom protiv terorizma kao jednim od ključnih strateških opredeljenja Evropske unije u ovom periodu.

S obzirom na asertivniji karakter evropske migracione politike u odnosu na aktuelnu migrantsku krizu, tehnološka rešenja u oblasti upravljanja migracijama išla su ukorak sa intenziviranjem restriktivnih političkih odluka. U tom kontekstu, značajno je umrežavanje svih nacionalnih službi zaduženih za migracije država članica i stvaranje jedinstvene komunikacijske platforme u obliku Sistema za kontrolu evropskih granica (Eurosur)²³. Zajedno sa Frontex-om, ovaj sistem treba da omogući infrastrukturu neophodnu za poboljšanje opcija informisanosti o mogućnostima za reagovanje na granicama EU u cilju otkrivanja, sprečavanja i suzbijanja nezakonitih migracija i kriminalnih aktivnosti.

Pored jačanja tehnoloških sistema, proširenja i ažuriranja postojećih baza podataka i formiranja posebnih timova za brzu intervenciju na kopnenim i morskim granicama EU, migrantsku krizu na prostoru evropske zajednice obeležilo je i podizanje graničnih ograda u cilju sprečavanja nelegalnog prelaska evropskih granica²⁴. I pored toga što ovakvi vidovi odbrane unutrašnje teritorije postoje širom sveta²⁵, sporno u vezi sa ovim pitanjem jeste povreda prava na azil, još jedan primer ogromne neravnoteže između nastojanja da se zaštiti unutrašnja stabilnost jedne države i principa humanitarizma.

3) Institucionalne, administrativne i operativne prakse

Kao što je istaknuto u predašnjem delu teksta, pre formalnog osnivanja Evropske unije (tačnije, pre Mاستrihtskog ugovora 1992. godine), saradnja između evropskih država po pitanju migracija i azila realizovana je u okviru međuvladinih foruma. Prva takva grupa bila je Trevi grupa, osnovana 1976. godine, prvenstveno kao odgovor na teroristički napad na Olimpijske igre u Minhenu i porast problema u vezi sa narkoticima u Evropi (Riekman, P., 2008: 19). Pored toga, ad hoc Radna grupa za azil i imigraciju izdvojila se iz postojeće Trevi grupe, uključivši mnoge njene zvaničnike, sa ciljem bavljenja zloupotrebom sistema azila u evropskim državama članicama i sve većim brojem zahteva za azil (Heisler & Layton-Henry 1993: 164). Ovakav razvoj situacije samo je dodatno potvrdio „prelazak“ pitanja azila i imigracije iz „niske“ u „visoku“ politiku bezbednosti, utemeljen na zabrinutosti zbog „kvalitativnog i kvantitativnog porasta problema u vezi sa azilom koji prete da ugroze unutrašnju stabilnost i bezbednost, kao i sam proces evropskih integracija usled ukidanja internih graničnih kontrola“ (Lavenex 2001: 100).

²²Inicijativa za formiranje VIS-a datira od septembra 2001. godine, sa vanrednog sastanka Saveta za pravosuđe i unutrašnje poslove, mada su njegova pravna osnova i finansijska sredstva dogovorena 2004. godine. Ključna stvar u vezi sa ovom bazom podataka jeste činjenica da ona sa ŠIS-om deli platformu, pri čemu obe baze sadrže biometrijske podatke, uključujući i fotografije i otiske papilarnih linija svih državljana „Trećeg sveta“ koji apliciraju za vizu (Geddes, 2008: 104), kao i podatke o prethodnim aplikacijama i odbijanjima, sprečavajući na taj način tzv. „kupovinu viza“ i čineći konačnim odbijanje zahteva za vizu od strane jednog konzulata (Baldaccini, 2008: 40).

²³Iako je inicijativa za formiranje ovog sistema započela još 2008. godine, on je postao operativan tek krajem 2013. godine. Iako ovaj sistem, između ostalog, nastoji da zaštiti živote migranata i doprinese njihovom spasavanju na moru, ovaj sistem nalazi se na meti mnogih kritika koje govore u prilog jačanju „tvrđave Evrope“ koja se na taj način brani od dolaska novih izbeglica, sada i uvođenjem bespilotnih letelica kao jednog od standarda u nadzoru granica.

²⁴Iako ovakve mere nisu u funkciji izgradnje međusobnog poverenja i razvoja dobrosusedskih odnosa, postoje stanovišta da one nisu suprotne odredbama međunarodnog prava. Naime, njihova funkcija je zaštita sopstvene teritorije i svaka država ima pravo da čuva svoju granicu od nelegalnog prelaska, sprovodeći čak i ovakve mere, sve dok legalan prelazak ljudi i robe nesmetano funkcioniše preko oficijelnih graničnih prelaza (Lipovac, M. i Đurić, S., 2015: 76).

²⁵Primeri takvih ograda jesu svakako najpoznatija oграда između SAD-a i Meksika, kao i ograde između Grčke i Turske, Bugarske i Turske, Mađarske i Srbije, na evropskom prostoru.

Kako navodi Hjusmans, ovo je označilo samo još jedan korak dalje ka uspostavljanju bezbednosnog kontinuuma kao institucionalizovanog načina donošenja političkih odluka koje povezuju graničnu kontrolu, terorizam, transnacionalni kriminal i migracije (Huysmans, 2006: 71).

Komitet K4 nastavio je rad Trevi i *ad hoc* Radne grupe u oblasti imigracije i azila, sastavljen od ministara spoljnih poslova država članica EU čiji je uticaj nad pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova sve više jačao. Pored ovih tela, u oblasti imigracije i azila delovale su i druge organizacije, mada je primat ministara spoljnih poslova i dalje ostao netaknut. Široka lepeza organizacija uključenih u pitanja imigracije i azila povećala se, pored prethodno predstavljene Radne grupe, i formiranjem Strateškog odbora za imigracije, granice i azil (SCIFA), sačinjenog uglavnom od zvaničnika u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Osim stvaranja rivalstva i konfuzije (Lavenex 2001: 128), veliki broj entiteta zaduženih za pitanja imigracije i azila ukazuje i na sekuritizaciju ovih pitanja na prostoru Evropske unije.

Na polju operativne saradnje, uspostavljena su dva tela – Centar za informisanje, diskusiju i razmenu o azilu (CIREA) i Centar za informisanje, diskusiju i razmenu o prelasku granica i imigraciji (CIREFI). Osim toga, 1995. godine formiran je Evropol u cilju uspostavljanja policijske saradnje između država članica, čime je pitanje imigracije i azila, još jednom, dovedeno u vezu sa borbom protiv organizovanog prekograničnog kriminala. Potreba za promovisanjem operativne saradnje između evropskih zemalja u kontrolisanju spoljašnjih granica Unije dodatno je učvršćena na sastanku Evropskog saveta u Nici 2000. godine, što dodatno ukazuje na nastojanje Evropske unije da se zaštita spoljašnjih evropskih granica sagleda iz perspektive bezbednosnog kontinuuma.

Potreba za operativnom saradnjom između zemalja članica rezultirala je i formiranjem već pomenutog Frontex-a 2004. godine (koji je operativno započeo sa radom 2005. godine), evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljašnjim granicama država članica Evropske unije koja, zapravo, ilustruje opredeljenost država članica za kooperaciju u oblasti imigracija i, naročito, borbe protiv ilegalne imigracije. Kao što se može primetiti, operativna saradnja između mnoštva entiteta u oblasti imigracije i azila u periodu XXI veka poprimila je apsolutni prioritet i nastavila da se razvija u okviru borbe protiv ilegalne imigracije.

ZAKLJUČAK

Generalno posmatrano, obim pitanja vezanih za razvoj prostora slobode, bezbednosti i pravde znatano se smanjio nakon 11/9 u korist borbe protiv terorizma (Bigo, 2008: 91) i ilegalne imigracije. Shodno tome, događaji koji su obeležili XXI vek, i, usled toga intenzivna zaštita evropskih granica, strogo ograničene zakonite opcije za ulazak u EU i borba protiv ilegalne imigracije, imali su za posledicu stvaranje de facto slike „ilegalnog imigranta“ (Morrison & Crosland, 2000 prema: Geddes, 2008: 131) i njegovu/njenu kriminalizaciju. Razvoj kontrolnih mehanizama usmerenih na upravljanje migracijama na evropskom tlu u vidu političkih odluka, tehničko-tehnoloških rešenja i drugih oblika saradnje između država članica vremenom su poprimili sekuritizujući efekat i rezultovali smeštanjem pitanja migracija u jedan bezbednosni okvir. Naravno, ovaj proces bio je potpomognut i relevantnim društveno-ekonomskim događajima koji su imali znatnog udela u sekuritizaciji ovog pitanja.

Prateći ključne događaje tokom XX i XXI veka na prostoru Evropske unije, ukazano je na koji način su migracije, u početku smatrane isključivo socioekonomskom fenomenom, postepeno procesom sekuritizacije postale jedno od bezbednosnih pitanja i tako rezultirale brojnim promenama na političkom, tehničko-tehnološkom i institucionalnom polju jedne nadnacionalne organizacije. Na koji način će aktuelna migrantska kriza uticati na produbljivanje ovog pitanja i u velikoj meri predstavljati izazov pred kojim se EU nalazi, ostaje da se vidi.

ЛИТЕРАТУРА

1. Baldwin, D. A. (1995). Security studies and the end of the Cold War. *World Politics*, 48(1), 117-141.
2. Baldaccini, A. (2008). Counter-terrorism and the EU strategy for border security: Framing suspects with biometric documents and databases. *European Journal of Migration and Law*, 10(1), 31-49.
3. Balzacq, T. (2006). Security and the two-level game: *The Treaty of Prüm, the EU and the management of threats* (No. 234). CEPS.
4. Bigo, D. (2006). Internal and external aspects of security. *European security*, 15(4), 385-404.
5. Boswell, C. (2003). The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. *International affairs*, 79(3), 619-638.
6. Boswell, C. (2007). Migration control in Europe after 9/11: Explaining the absence of securitization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(3), 589-610.
7. Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
8. Vilijams, P. (Ur.). (2012). Uvod u studije bezbednosti. Beograd: Službenik glasnik i Fakultet bezbednosti.
9. Geddes, A. (2000). Lobbying for migrant inclusion in the European Union: new opportunities for transnational advocacy?. *Journal of European public policy*, 7(4), 632-649.
10. Geddes, A. (2001). International migration and state sovereignty in an integrating Europe. *International Migration*, 39(6), 21-42.
11. Geddes, A. (2008). *Immigration and European integration: beyond fortress Europe?*. Manchester Univ Pr.
12. Guild, E. (2006). The Europeanisation of Europe's asylum policy. *International Journal of Refugee Law*, 18(3-4), 630-651.
13. Guiraudon, V. (2000). European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251-271.
14. Ejodus, F. (2012). *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*. Beograd: Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
15. Esthimer, M. (2014). Top 10 of 2014—Issue# 1: World Confronts Largest Humanitarian Crisis since WWII. *Migration Information Source*.
16. EU Commission (2011). The Global Approach to Migration and Mobility. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions
17. EU Commission (2015). The European Agenda on Security. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions
18. EU Commission (2015). The European Agenda on Migration. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions
19. EU Commission (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy
20. Župarić-Iljić, D. (2014). Irregular migration in the Mediterranean region: At the crossroads of politics of fear, exclusion and humanitarianism. In *Stranci pred vratima Europe: Iskustvo Lampeduse*.
21. Lavenex, S. (2001). The Europeanization of refugee policies: Normative challenges and institutional legacies. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39(5), 851-874.
22. Lazaridis, G. (2016). Security, insecurity and migration in Europe. Routledge.

23. Lazaridis, G., & Wadia, K. (Eds.). (2015). *The Securitisation of Migration in the EU: Debates Since 9/11*. Springer.
24. Lodge, J. (1993). Internal Security and judicial cooperation. *The European Community and the Challenge of the Future*, 2, 315-339.
25. Lipovac, M. & Živojinović, D. (Ur.), (2014). *Međunarodna bezbednost: teorijski pristupi*. Beograd: Inovacioni centar Fakulteta bezbednosti; Novi Sad: Akademska knjiga.
26. Lipovac, M., & Đurić, S. Migrantska kriza u EU i Zapadnobalkanska ruta. *Godišnjak fakulteta bezbednosti. Faculty of security studies annual*, 67.
27. Puntscher Riekmann, S. (2008) 'Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex' in Guild E. and Geyer F. (ed) *Security versus Justice?: police and judicial cooperation*, Ashgate Publishing Limited
28. Ugur, M. (1995). Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the Insider'- Outsider' Divide in the European Union. *International Migration Review*, 964-999.
29. Fuster, J. L. (1988). Council Regulation 1612/68: A Significant Step in Promoting the Right of Freedom of Movement within the EEC. *BC Int'l & Comp. L. Rev.*, 11, 127.
30. Heisler, M. O., & Layton-Henry, Z. (1993). Migration and the links between social and societal security. *Identity, migration and the new security agenda in Europe*, 148-66.
31. Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777.
32. Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*. Routledge.
33. Castles, S., Miller, M. J., & Ammendola, G. (2005). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*: New York: The Guilford Press.
34. Council, E. U. (2003). *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*.
35. Wæver, O., Buzan, B., Kelstrup, M., & Lemaitre, P. (1993). *Identity migration and the new security agenda in Europe*.