

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Милена М. Манојловић

БИОПОЛИТИЧКИ ПРИСТУП УПРАВЉАЊУ
МЕШОВИТИМ МИГРАЦИЈАМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

докторска дисертација

Београд, 2025

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Milena M. Manojlovic

THE BIOPOLITICAL APPROACH TO THE GOVERNANCE OF MIXED MIGRATION IN THE EUROPEAN UNION

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2025

Ментор:

Проф. др Ђорђе Павићевић, редовни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Чланови комисије:

Датум одбране:

ИЗЈАВЕ ЗАХВАЛНОСТИ

Хвала Верици која је у мој живот унела књиге, Мишку који је инсистирао на поштењу, Марији и Стевану који су ме стрпљиво учили свему и давали најлепши пример и Марку, који успе да у све унесе смех, чак и у писање тезе. Велико хвала и Вилијаму, Мирјани, Милану, Анђелини, Миони и Кости – хвала вам на свој подршци и љубави.

Захваљујем се свом ментору, професору Ђорђу Павићевићу, на великој помоћи и труду.

Овај рад су инспирисали људи који из бројних разлога не могу да живе у селима, градовима и државама у којима су рођени. Наш је свет.

Биополитички приступ управљању мешовитим миграцијама у Европској унији

Сажетак

Европска унија и државе чланице, упркос декларативној посвећености људским правима, нису усмерене на заштиту тражилаца азила (нечланова које не штити статус грађана) и мешовитим миграцијама управљају кроз стварање комплексног система временских и просторних препрека и подстицаја које за циљ имају остварење што већег степена контроле броја и селекције избеглица/миграната који стижу до држава чланица и добијају дозволу за боравак на њиховој територији. Тај систем се у овом раду назива *контролисана мобилност*. Питање азила и заштите избеглица је у потпуности прекривено логиком управљања миграцијама, а пресудан утицај имају успостављени односи производње који, у либералним демократијама, неретко уживају статус *природног закона*.

Кретање избеглица и миграната ка Европској унији је последица ратова, сиромаштва и глобалне неједнакости. Истовремено, селективне и контролисане миграције каквима Унија тежи одржавају успостављен однос моћи и постају још један начин експлоатације *Спољашњости* од стране *Унутрињости*.

У својим настојањима да успостави што већи степен контроле и селекције, ЕУ и чланице су фокусиране на одвраћање и спречавање кретања тражилаца азила пре но што стигну до спољних граница Уније, у чему значајну улогу имају њена неједнака партнерства са трећим земљама које циљеве ЕУ постижу неретко угрожавајући безбедност избеглица и миграната. На спољним границама Уније насиље и колективна протеривања су нормализована, док се технолошке иновације непромишљено развијају и неселективно примењују.

Кључне речи: биополитика, производни односи, Европска унија, мешовите миграције, тражиоци азила, нечлан, периферија, тело, заштита избеглица, технологија, контролисана мобилност.

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: политичка теорија, политичка историја и методологија политичких наука

УДК:

The Biopolitical Approach to the Governance of Mixed Migration in the European Union

Abstract

Despite its declarative commitment to human rights, the European Union and its member states are not primarily focused on the protection of asylum seekers (non-members who lack the protection granted by citizenship). Instead, they manage mixed migration flows through the creation of a complex system of spatial and temporal obstacles and incentives designed to maximize control over the number and selection of refugees and migrants who reach member states and are granted residence permits. This system is referred to in this paper as *controlled mobility*. The issue of asylum and refugee protection is entirely subsumed under the logic of migration management, which is predominantly shaped by existing relations of production—relations that, within liberal democracies, often attain the status of natural law.

The movement of refugees and migrants toward the European Union is driven by war, poverty, and global inequality. At the same time, the selective and regulated migration policies pursued by the Union serve to reinforce established power dynamics and become yet another form of exploitation of the *Exterior* by the *Interior*.

In its efforts to exert the highest possible degree of control and selection, the EU and its member states focus on deterring and preventing the movement of asylum seekers before they reach the Union's external borders. Crucial to this strategy are the Union's asymmetrical partnerships with third countries, whose cooperation in achieving EU objectives often comes at the expense of refugee and migrant safety. At the Union's external borders, violence and collective expulsions have become normalized, while technological innovations are being developed without critical reflection and applied indiscriminately.

Keywords: biopolitics, relations of production, European Union, mixed migration, asylum seekers, non-member, periphery, body, refugee protection, technology, controlled mobility.

Scientific field: political science

Scientific subfield: political theory, political history and methodology of political science

UDC:

Увод	1
1. Теоријски оквир истраживања.....	6
1.1. Биополитички оквири европских демократија	8
1.2. Миграције и концепт неједнаке размене	18
1.3. Технологија као оруђе биополитике	25
1.4. Дефинисање контролисане мобилности	30
2. Положај нечланова: стварање голог живота	38
2.1. Нормативни оквир заштите избеглица и миграната.....	40
2.2. Економска аутономија и дигитални идентитет избеглица	50
2.3. Ко су економски мигранти?	57
2.4. Голи живот као нуспродукт климатских промена.....	63
3. Контролисана мобилност у трећим земљама	68
3.1. Одвраћање и обуздавање.....	70
3.2. Студија случаја: Нигер	73
3.3. Сигурне треће земље и уговори о реадмисији	78
3.4. Турска и заједничко управљање миграцијама	84
4. Контролисана мобилност на спољним границама Европске уније	90
4.1. Управљање спољним границама Европске уније	92
4.2. Бедеми „тврђаве Европа“	98
4.3. Mare nostrum	101
4.4. Интероперабилност и секуритизација миграција	105
5. Контролисана мобилност унутар Европске уније	109
5.1. Заједнички европски систем азила.....	111
5.2. Третман тражилаца азила унутар Европске уније	116
5.3. Пакт о миграцијама и азилу	120
5.4. Заштита у Европској унији	128
Закључна разматрања.....	133
Литература	135

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

BAMF – Федерална канцеларија за миграције и избеглице (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*)
BMS – Заједничка биометријска служба за упоређивање (*Shared Biometric Matching Service*)
CEAS – Заједнички европски систем азила (*Common European Asylum System*)
CIR – Заједнички регистар идентитета (*Common Identity Repository*)
CJEU – Суд правде Европске уније (*Court of Justice of the European Union*)
CRIS-TCN – Европски информациони систем кривичних евиденција за држављане трећих земаља (*European Criminal Records Information System for Third-Country Nationals*)
ECJ – Европски суд правде (*European Court of Justice*)
ECOWAS – Економска заједница држава западне Африке (*Economic Community of West African States*)
ECtHR – Европски суд за људска права (*European Court of Human Rights*)
EASO – Европска канцеларија за подршку азилу (*European Asylum Support Office*)
EDPS – Европски повереник за заштиту података (*European Data Protection Supervisor*)
EFCA – Европска агенција за контролу рибарства (*European Fisheries Control Agency*)
EES – Систем за улазак и излазак (*Entry/Exit System*)
EMSA – Европска агенција за безбедност на мору (*European Maritime Safety Agency*)
ESP – Европски портал за претрагу (*European search portal*)
ETIAS – Европски систем за информације о путовањима и њиховом одобрењу (*European Travel Information and Authorisation System*)
EUCAF Sahel Niger – Мисија ЕУ за подршку у области безбедности у Сахелу (*European Union Capacity Building Mission in Niger*)
EUROSUR – Европски систем граничног надзора (*European Border Surveillance System*)
EUTF – Фонд ЕУ за хитне случајеве у Африци (*EU Emergency Trust Fund for Africa*)
FRA – Агенција ЕУ за основна права (*European Union Agency for Fundamental Rights*)
IOM – Међународна организација за миграције (*International Organization for Migration*)
MID – Детектор вишеструких идентитета (*Multiple-Identity Detector*)
MPF – Оквир за партнерство у миграцијама (*Migration Partnership Framework*)
MSF – Лекари без граница (*Médecins Sans Frontières*)
OLAF – Европска служба за сузбијање превара (*Office européen de lutte antifraude*)
SIS – Шенгенски информациони систем (*Schengen Information System*)
UNHCR – Високи комесар УН за избеглице (*United Nations High Commissioner for Refugees*)
VIS – Визни информациони систем (*Visa Information System*)
WFP – Светски програм за храну (*The World Food Programme*)
Еуроџак – Европски дактилоскопски систем (*European Dactyloscopy – Eurodac*)
Фронтекс – Европска агенција за граничну и обалску стражу (*European Border and Coast Guard Agency*)

Увод

Проблем истраживања се односи на вишегодишњи неуспех Европске уније (ЕУ) да изгради функционални систем заштите тражилаца азила, који би био у складу са вредностима и правним оквиром на који су се Унија и државе чланице појединачно обавезале као либералне демократије утемељене на поштовању универзалних људских права. Основна истраживачка питања су стога *због чега* ЕУ и државе чланице одступају од ових начела, те *како* управљају мешовитим миграторним кретањима. Наведеном проблему се приступило уз коришћење спознаја биополитике, јер овај теоријски оквир пружа користан увид у динамику односа између ЕУ и држава чланица (организована моћ, суверен) и тражилаца азила (голи живот).

Прво поглавље рада је посвећено разумевању главних теоријских концепата који су неопходни за анализу којој су посвећена преостала четири поглавља рада. Мишел Фуко (*Michel Foucault*), који је творац концепта биополитике (биомоћи), од самих почетака указује на повезаност тенденције суверена да се усмери на нормирање и уређивање живота својих поданика са индустријском револуцијом. Човек више није могао остати кмет који богу даје божије а цару царско, док је у дому изложен ауторитету оца, а, у појединим случајевима у којима се огреши о успостављене норме и очекивања, бива изложен и јавном погубљењу. Јавила се потреба за великим бројем здравих тела која раде, ратују, троше и рађају се. Иако су чланице ЕУ представничке либералне демократије, дакле друштва која најоопштеније речено комбинују принципе демократије (попут слободних избора) и либералне вредности (на пример заштита људских права и слобода), Фуко указује да су производни односи (које је успоставила индустријска револуција) заузели место подразумевајућих природних закона који се најчешће више и не преиспитују. Истовремено, иако се декларације и уставни заснивају на *универзалним* људским правима сваког човека, у пракси их ове заједнице гарантују првенствено сопственим држављанима (члановима). Дакле *човек* има права у случајевима у којима се може утопити у *грађанина*, онда када постоји заједница спремна да та права поштује. Однос према нечлановима (какви су тражиоци азила) је отуда обликован овим околностима – потребама успостављених производних односа и другачијим третманом нечланова. Ђорџо Агамбен (*Giorgio Agamben*) инсистира да су стицањем статуса „суверених субјеката“ сви људи потенцијално постали изопштени, носиоци *голог живота*. Право суверена над животом поданика није нестало, трансформисало се у константно прочишћавање друштва, стварање и отписивање непријатељских група. Ванредно стање постаје начин владања кроз кризне мере које доноси егzekутивна грана власти, а претапања демократија у тоталитарна друштва и назад искуство Европе. Отуда је важно разумети да биополитичке тенденције нису резервисане искључиво на однос са нечлановима, оне су инхерентне либералним демократијама и део њихове скривеније природе, али је форма испољавања према онима који нису чланови другачија јер су они – попут миграната или тражилаца азила – најчешће априори лишени политичке субјективности и третирани као објекти биополитике. Ашил Мбембе (*Achille Mbembe*) указује да су, страхотама Другог светског рата, претходили периоди нормализованог убијања у колонијама, местима некрополитике где и сада популације бивају систематски сведене на голе животе. Ова подела на метрополе и колоније је у битној мери зачала и тренутну поделу на, како то назива Петер Слотердијк (*Peter Sloterdijk*), *Унутрашњост* и *Спољашњост*. Важно је превазићи географске одреднице, попут *глобалног Југа или Севера*, и фокусирати се на степен и начин интегрисаности неког подручја у производне односе. Пораст неједнакости је присутна је и у оквиру саме *Унутрашњости*, како то примећује Тома Пикети (*Thomas Piketty*), али највећи део неједнакости се репродукује и јавља у односу према сиромашним друштвима *Спољашњости*. Критичке теорије указују на различите форме експлоатације посредством којих *Унутрашњост* и даље обликује *Спољашњост* по својој вољи, црпећи све што јој је потребно, укључујући и радно способно и најчешће квалификовано становништво. Успон биополитике је неодвојив и од развоја технологије. Достигнуте и очекиване иновације постају кључ по којем се савремени проблеми реконструишу и постају доступни управљању. Идеја ауторки попут Клаудије Арадау (*Claudia Aradau*) и Мартине Тациоли (*Martina Tazzioli*), које су развиле концепт *вишеструке биополитике* (*biopolitics multiple*), показује да ЕУ и државе чланице превазилазе уобичајене биополитичке дихотомије искључења и укључења, подржавања живота и његовог уништавања, користећи различите моделе моћи и политичке технологије у управљању мешовитим миграционим кретањима. У овом раду се сазнања о незваничним праксама и технологијама које се непосредно користе у сврху контроле кретања тражилаца азила и граница – а која су ове две ауторке у значајној мери уочиле и објасниле – допуњују, систематизују и надограђују општим тенденцијама управљања у ЕУ и чланицама које су важне за управљање мешовитим миграцијама. Те одлике управљања укључују све чешће неспутано деловање извршне гране власти која користи наратив кризе и потребе за хитним деловањем као и већ помињану парадигму ванредног стања (које се некада и формално уводи), чиме се маргинализује утицај скупштина. У међународним оквирима ова тенденција

се препознаје као *егзекутивни мултилатерализам*, односно склоност да постигнути договори немају форму правно обавезујућих споразума, чиме се избегава надлежност и слаби утицај међународних и домаћих судова. Значајно је разумети и вишеструк и растући значај технолошких иновација. Постојећи степен технолошког развоја омогућује скоро па потпуну контролу чланова и нечланова. Али још је занимљивије то што се тренутни проблеми разумеју и представљају на начин којим се технолошка иновација (која се очекује и у коју се улаже) разуме као решење. Извршна власт у ЕУ и чланицама је склона *техно-био-политичком управљању*. *Премедијација* је још једна тенденција управљања у ЕУ која има значајну улогу у управљању мешовитим миграцијама. Поједностављено, може се разумети као пропагирање више различитих будућности (последица неког догађаја), како би се омогућило спровођење потребних активности у садашњости. Циљ није избегнути негативан сценарио, колико онемогућити сценарио који није понуђен као опција, јер активности које се спроводе у садашњости ограничавају поље онога шта се може очекивати у будућности. Оно што представља константу у поступању ЕУ и чланица је номинално инсистирање на поштовању људских права и достојанства које се налази у темељу онога што се назива *европским вредностима*. Паралелна са тим је и тежња да њихово систематско кршење, када је реч о тражиоцима азила, буде без јасне одговорности и починилаца и што мање видљиво. Бавећи се односом појединих европских држава према њиховој колонијалној прошлости, Славој Жижек користи термин *посипања пепелом* да означи околност да се покровитељски и патронизујући однос према бившим колонијама задржао. Он је само променио облик и од експлицитне динамике у време колонизације када су се популације цивилизовале добио је облик вечите кривице у којој се те исте популације и данас боре са неправдама нанетим у колонијалној прошлости. Оно што упорно изостаје је способност да се та друштва *Спољашњости* сагледају као равноправни субјекти, актери који су сада истоветни бившем господару. Ова Жижекова идеја се допуњује тиме да потлачујуће намере ЕУ према тим друштвима, неретко номинално партнерима, такође истрајавају, уз паралелно инсистирање на дистанцирању од погрешне прошлости. На основу ових теоријских запажања, могуће је мапирати различите карактеристике управљања унутар ЕУ и земаља чланица које су кључне за разумевање тога како се управља кретањем тражилаца азила, а које у овом раду групно називамо *контролисаном мобилношћу*. Овај концепт схватамо као *уређивање кретања тражилаца азила које се спроводи на нивоу ЕУ и држава чланица појединачно, а које се састоји из стварања комплексног система временских и просторних препрека и подстицаја које за циљ имају остварење што већег степена контроле броја и селекције избеглица/миграната који стижу до држава чланица и добијају дозволу за боравак на њиховој територији*.

Друго поглавље је посвећено бољем разумевању света *Спољашњости*, света одакле долазе тражиоци азила – избеглице и мигранти – који су се упутили ка Унији. Темељни проблем постојећег система заштите избеглица је недостатак било какве обавезе равноправне расподеле одговорности за пружање уточишта насилно расељеним људима. Европска „избегличка криза“ је једна од последица урушавања овог система који не пружа дугорочна решења људима који деценије проводе прогнани. Основе правног разликовања између избеглица и миграната у неким случајевима делују произвољно и неутемељено, док у самој пракси питање азила и заштите избеглица бива у потпуности прекривено политикама управљања миграцијама. Ни последњи легислативни искораци, попут необавезујућег *Глобалног компакта о избеглицама* и *Глобалног компакта о безбедним, уређеним и регуларним миграцијама*, не баве се овим питањима, већ служе промоцији деполитизујућих наратива који олакшавају управљање мешовитим миграцијама и контролисану мобилност. Чак је и хуманитарни рад све више изложене продору логика којима се руководи тржиште и корпоративни свет или сфера пружања помоћи у развоју. Тако се, кроз тежњу ка вишеструко корисним решењима и јачању економске аутономије избеглица – на чему инсистирају Пол Колијер (*Paul Collier*) и Александар Бетс (*Alexander Betts*) – фокус пребацује ка запослењу и укључивању избеглица у токове глобалне производње. Начин за спречавање неконтролисаног кретања избеглица је и организовање производње у близини кампова, у земљама које су далеко од Европе. Неселективна отвореност хуманитарних организација за све врсте технолошких иновација отвара бројне ризике, поготову када је реч о прикупљању биометријских података, стварајући основе за оно што се критички назива *хуманитаризмом надзора*. Када је реч о такозваним економским мигрантима, Бранко Милановић износи убедљиве аргументе да земља у којој човек живи и ради, а не класа којој припада, постају главни основ неједнакости у примањима. У последњих 150 година, *Унутрашњост* се развила и постала богатија, док су нека друштва *Спољашњости* остајала на маргинама глобалне производње. Економски мигранти долазе из таквих неуспелих земаља, земаља у сталним структуралним прилагођавањима и економским партнерствима са знатно развијенијим странама, попут ЕУ. Долазак економских миграната пред врата друштава *Унутрашњости* је последица таквог стања, али и још један начин одржавања експлоататорске динамике. Чини се да наративе о вишеструко корисним миграцијама које доносе добит и земљама порекла, дестинације и самим мигрантима, треба узети са резервом. Идеја која је најзаступљенија у политикама ЕУ, у водећим међународним организацијама али и у значајном делу научне литературе је да су миграције, у коначном, позитивне за глобално благостање. У овом раду се простор даје и аргументацији коју износи Ханес

Хофбауер (*Hanes Hofbauer*) који инсистира на томе да раст светске производње није исто што и раст глобалног благостања, те да миграције не само да су последица неједнакости, већ и доприносе њеном одржању. Биополитички оквир је омогућио да се спозна и деполитизујућа снага приступања овом питању као примарно хуманитарном, што неретко чине локалне и међународне организације које инсистирају на наративу жртве која се спасава или страда, али без јасне артикулације на који начин успостављени односи то омогућавају. У овом поглављу се анализира и развој наратива о *климатским избеглицима/еколошким мигрантима*, који илуструје како се све, кроз различите технологије, нечланови из *Спољашњости* посматрају: као деполитизоване жртве, уништитељи (расне) чистоте или храбри предузетници који самостално преузимају одговорност за своје животе и судбине. Оно што увек изостане је повезивање њиховог прекарног положаја са благостањем које се култивише у *Унутрашњости*.

Преостала три поглавља рада су посвећена исцрпном објашњавању испољавања контролисане мобилности у зависности од географског критеријума – најпре у трећим земљама – дакле ван ЕУ (треће поглавље), на њеним спољним границама (четврто поглавље) и унутар саме Уније (пето поглавље). Ангажман ЕУ и држава чланица у трећим земљама, познат и као *дипломатија управљања миграцијама*, одликују неједнако корисна партнерства до којих се долази спремношћу Уније да питање заједничког управљања миграцијама директно повеже са повољнијим финансијским аранжманима, трговином или визном либерализацијом. Основни циљ је смањивање броја људи који самостално одлуче и успеју да дођу до спољних граница Уније. Значајно је да се успостављена партнерства и аранжмани са трећим земљама померају од правне ка политичкој форми, чиме се избегавају и судска и парламентарна контрола. Такав су пример и безобзирне и често једностране активности ЕУ у Нигеру као и договор са Турском, који су анализирани у посебним одељцима. ЕУ намеће рестриктивне политике, гурајући тражиоце азила у све ризичније услове. Треће земље имају улогу и када је у питању враћање одбијених тражилаца азила и лица која немају основу боравка у некој од чланица. Наведено се са једне стране постиже кроз реадмисије, које су се показале као скуп и најмање ефикасан аспект управљања миграцијама у ЕУ. Отуда Брисел и државе чланице инсистирају на ефикаснијим концептима *сигурних земаља*, поготову *сигурне треће земље*, којима се одговорност за тражиоце азила пребацује на транзитне земље у непосредном суседству ЕУ.

Контролисана мобилност на спољним границама, која је тема четвртог поглавља, неодвојива је од разумевања улоге Фронтекса (*European Border and Coast Guard Agency – Frontex*), највеће агенције ЕУ која има важну улогу у додатном замагљивању одговорности када је у питању чување спољних граница. Наиме, чување спољних граница ЕУ је премрежено мултилатералним и билатералним споразумима који укључују и треће државе на које се често пребацују активности експлицитног кршења људских права (попут Либије, Марока или већ помињане Турске). Уз присуство Фронтекса и снага држава чланица, ситуација на самом терену се често чини конфузном. Али оно што истрајава је пракса такозваних пушбекова (*pushback*), односно незаконитог поступка у којем се, без икакве процедуре, индивидуалне процене или другог процеса, крши забрана колективног избацивања из земље и принцип забране протеривања. Оно што посебно забрињава и што је предмет анализе овог рада је тумачење Великог већа Европског суда за људска права из 2020. године, чија пресуда у случају Н. Д. и Н. Т. против Шпаније (*N.D. and N.T. v. Spain*) представља пример постепеног озакоњивања пракси које су раније означаване као јасно нелегалне. Поред класичног протеривања, у Средоземном мору су евидентиране и праксе игнорисања сигнала за помоћ који шаљу бродови који кријумчаре мигранте и избеглице, као и гурање тих бродова назад ка отвореном мору, уз инсистирање да се тиме не крши принцип *non-refoulement*, јер отворено море ипак није друга држава где неко може бити прогоњен због његове расе, националности, припадности некој друштвеној групи или политичког мишљења. Поред систематског излагања миграната и избеглица спором и континуираном насиљу, спољне границе ЕУ карактеришу повремени медијски спектакли у случајевима у којима се насиље разоткрије на упечатљив начин. Разумевање спољних граница је немогуће без технолошког аспекта који је предмет анализе овог рада, и чија је улога све важнија. Иновације се усмеравају ка моделу што аутоматизованијег и деперсонализованог уређења кретања, тако што се један тип кретања олакшава (*робе, чланова, одобрено и уређено кретање нечланова*) и поспешује а други (*неуређено, самостално кретање нечланова*) забрањује и потискује. Интероперабилност, која се представља као неутрални технички искорак који поспешује размену и прикупљање података избеглица и миграната као и проверу идентитета и након преласка границе, ствара дигиталну инфраструктуру која нечланове унапред сумњичи.

У петом поглављу се објашњава испољавање контролисане мобилности унутар Уније, која је усмерена ка постизању већег степена контроле над самосталним кретањем тражилаца азила између чланица, док је питање њихове заштите секундарно. Заједнички европски систем азила је од свог настанка заснован на логици управљања ирегуларним миграцијама. Дакле, теза да су недаће тражилаца азила у ЕУ последица неслагања самих чланица није у потпуности тачна. Већа међусобна сагласност би само водила већој ефикасности неког система

контролисане мобилности, али не и напуштању овог оквира. То најбоље потврђује Пакт о миграцијама и азилу који је, након дугих преговора, усвојен 2024. године. Пакт је један од најразрађенијих програма контролисане мобилности у којем се фокус ставља на задржавање на спољним границама и на потенцијално премештање тражилаца азила у треће државе током разматрања њиховог захтева или након што њихов захтев буде одбијен. Заправо, пактом се одлазак одбијених тражилаца азила по важности изједначава са пружањем заштите лицима чији се захтев сматра основаним. Тежи се већем степену екстернализације и што мањем ослањању на процес повратака лица која немају основу боравка у чланици у државу порекла, јер се овај сегмент контролисане мобилности показао најтеже спроводивим. У ишчекивању имплементације Пакта, важно је имати у виду да је Брисел у самој пракси толерисао и омогућавао бујање бројних незаконитих и насилних пракси којима је сузбијано такозвано секундарно кретање тражилаца азила (из једне чланице у другу), истовремено инсистирајући на важности борбе против кријумчарења. У петом поглављу се анализирају и последице тога да неке земље услове останка у земљи за одбијене тражиоце азила директно повезују са проналаском запослења, експлицитно свдећи систем азила на помоћни канал радних миграција.

Темом управљања мешовитим миграцијама у Европској унији се често баве друге научне дисциплине, или се користе други теоријски приступи, и та сазнања су била од изузетне важности за писање овог рада. Када се овој теми приступа из угла међународног права, фокус је често на разумевању нормативног оквира – посебно права која штите избеглице и регулишу поступак добијања азила. Такав тип истраживања често се бави праксом Европског суда за људска права као и уставних судова држава чланица. На праву заснован приступ значајан допринос даје и кроз означавање и препознавање различитих рањивости и незамењив је у формулисању стандарда и показатеља који указују на то како ствари *треба* да буду уређене. Ипак, он није подједнако ефикасан у разумевању *зашто* Европска унија и државе чланице често не препознају сопствени интерес у поштовању већ постојећих закона. Истраживачи који се примарно баве Европском унијом, њеним институцијама, политикама и политичким процесима значајно су допринели проучавању управљања миграцијама – нарочито зато што је управо ово питање показало лимите међусобне солидарности држава чланица. Њихов рад је од суштинског значаја за разумевање правила, процедура, структура и динамика које доприносе или узрокују рањивост миграната. Безбедносни теоријски приступи који су се показали посебно важним за ово истраживање укључују анализу секуритизације питања миграција у политикама донетим на нивоу ЕУ и појединачних чланица и коришћење парадигме људске безбедности. Из обимне литературе која управљање мешовитим миграцијама третира превасходно као економско питање и питање тржишта рада, посебно су значајна истраживања која се фокусирају на утицај миграција на земље порекла и њихов развој. Такође, велики допринос су дале и критичке теорије развоја и аутори попут Самира Амина (Samir Amin) који указују да се благостање у земљама *Унутрашњости* у значајној мери заснива на експлоататорским односима који су успостављени са друштвима *Спољашњости*.

Главни научни допринос овог рада произилази из коришћења биополитичких увида који су, у одређеној мери, омогућили реполитизацију саме теме и предмета истраживања, јер дозвољавају успостављање односа између институција у Бриселу и чланица и људи који се боре да стекну било какав статус и субјективитет у тим заједницама (најчешће онај тражиоца азила). Уколико се питање оголи на однос *суверена* (и суверености као такве) и *тела* чија се потенцијална корисност за сопствену заједницу тек утврђује, биополитичке тенденције и лимити либералних демократија постају видљивији. Отвара се простор за увиде о дometима људских права, о демократичности управљања извршне власти, успостављеном односу према технолошким иновацијама, неједнакости и недодирљивости успостављеног начина производње који могу бити значајни за боље разумевање савремених друштава. Уједно се отвара простор за стицање значајних увида у трагању на одговоре на питања због чега ЕУ није изградила систем азила који би пружио већи степен заштите нечлановима и како заправо Брисел и чланице управљају њиховим кретањем, шта их мотивише и којим се техникама служе. Ти увиди нису никакав коначан ни свеобухватан одговор и сама комплексност и актуелност истраживачких питања отвара простор и потребу за нова истраживања, допуну али и довођење у питање изнетих закључака. Отуда аутори који су фокусирани на стицање значајних увида о самој ЕУ и њеним унутрашњим структурама, динамикама и институцијама, што није била тема овог рада, могу имати другачије увиде у то како се политика азила или миграција креирала на нивоу ЕУ. Ово се питање може анализирати и кроз призму унутрашњег политичког живота конкретних чланица, поготову имајући у виду да је питање управљања миграцијама постало изузетно утицајно и важно за опредељивање гласача. Критичка политичка економија и критичка теорија развоја и постколонијална критика капитализма су добиле бројне и убедљиве одговоре. На сличан начин и теза да миграције (односно селективна мобилност) одржавају и продубљују глобалну неједнакост, односно одржавају неравноправне односе, далеко је од тога да буде општеприхваћена. Томе сведоче и бројни академски радови фокусирани на мерења економске добити од миграција, мерење утицаја на тржиште рада, продуктивност и различитих коефицијената. Овој теми је било могуће прићи и из потпуно другачијих углова. Тако је у раду скоро у потпуности занемарена

родна перспектива која би поуздано водила вредним увидима јер је, чак и површним погледом, лако уочити да контролисана мобилност води другачијим исходима за жене и мушкарце. Питање расе (у свом биолошком а не фукоовском значењу), културе и религије је само површно третирано, а опет се јасно да закључити да и овај фактор има своје место у разумевању која тела и у какве сврхе *Унутрашњост* настоји да селекује. Постоји простор за значајнију интеграцију увида социјалне и политичке психологије, посебно у анализама групне припадности и страха од другости, док су психолошки мотиви самих миграната у потпуности изостали у овом раду. Такође је важно нагласити да ЕУ и државе чланице појединачно нису изабране за предмет истраживања јер је њихов третман тражилаца азила на било који начин гори у односу на остала друштва *Унутрашњости*.

Када је реч о методолошком оквиру, главна метода прикупљања података била је анализа садржаја докумената, која је примењена на: постојећу научну литературу; истраживања и различите врсте публикација које објављују институти, невладине организације и остали релевантни актери; нормативна и програмска документа Европске уније, држава чланица и надлежних међународних организација; средства јавног информисања. Анализа дискурса је коришћена ради бољег разумевања начина на који Европска унија и други актери *Унутрашњости* приступају питању управљања миграцијама и заштити избеглица, као и другим важним аспектима – попут улоге технологије – који су кључни за разумевање природе управљања у савременим либералним демократијама. Метода студије случаја примењена је за детаљну анализу контролисане мобилности у трећим земљама, с фокусом на поступање ЕУ у Нигеру. Та земља је одабрана јер омогућава валидну анализу односа Европске уније са економски слабијим партнерима. Посебна пажња посвећена је и споразуму између ЕУ и Турске, како би се упоредила политика ЕУ у односу са економски и војно снажнијим трећим земљама.

1. Теоријски оквир истраживања

Наредна четири одељка посвећена су разматрању теоријских концепата који су суштински за разумевање овог рада. У првом ће бити објашњене биополитичке тенденције савремених либералних демократија, неопходне за разумевање односа између тражилаца азила и ЕУ. Разматрања Мишела Фукоа су важна за разумевање темељних концепата биополитике (биомоћи). Можда је најзначајнији допринос овог аутора константно инсистирање на повезаности биополитичких тенденција у управљању и капиталистичке производње. Од самог старта, промена фокуса суверена са смрти и убијања на живот и нормирање начина живота популација поданика (а потом грађана), подстакнута је индустријализацијом. Ипак, право суверена над смрћу не нестаје, само се трансформише, а биополитика постаје граница између оног што мора живети у односу на оно што мора умрети. Француски филозоф уочава да је либерализам, постављањем производних односа на место *природних закона*, постао општи оквир биополитике. Људи, као делови популација дисциплинованих и здравих тела која производе и купују, бивају изложени софистицираним облицима моћи који омогућавају неопазиво повезивање инстанце управљања и субјективности сваког појединца.

Ђорђо Агамбен инсистира на томе да је *свети* и *голи живот*, као облик неразлучивости и међусобног мешања биолошког и политичког живота, изворни политички елемент. Одувек је подручје суверености било оно у коме се свети живот поданика (а потом и грађанина) могао одузети, а да се не убије нити принесе на жртву. Модерна је само тренутак у којем тај голи живот напушта маргине поретка и почиње да се поклапа са политичким простором, а једна од последица је све интензивније мешање биолошког и политичког живота. Стицањем статуса грађана, суверених субјеката, модерна демократија ломи овај голи живот и поставља га у свако посебно тело. Свако од нас може постати свети човек, а демократије, које лако склизвају у биополитички сродна тоталитарна друштва (и обрнуто), постају склона неизбежном трагању за новим светим људима. Разматрајући идеје Карла Шмита (*Carl Schmitt*) Агамбен долази до закључка да је сувереност тачка неразлучивања насиља и права и да она увлачи у поредак природно стање, које није спољашње поретку већ му је иманентно, увек постоји у њему као могућност, а видљиво је у тренуцима распуштености државе и то у форми ванредног стања. Сâмо ванредно стање постаје парадигма данашњег управљања, правило и механизам који егzekутива користи за управљање кроз наратив кризе. Шмит, с друге стране, инсистира на томе да је ванредно стање међупростор између правног поретка и природног стања, стање у којем је неопходно донети одлуке усмерене на очување поретка. Уношење момента одлуке у поредак Шмиту није спорно, али му јесте проблематично упорно избегавање либералних поредака да се позабаве овим међупростором, односно да буду кадри да доносе захтевне моралне одлуке, да не потискују поље политичког.

Ашил Мбембе се, у својим напорима да разуме због чега има толико смрти у биополитичком управљању које отписује читаве популације, фокусира на такозване потиснуте топографије окрутности које претходе нацистичком логору, а то су плантаже са робовима и колоније. Аутор долази до закључка о и данас присутним местима *некрополитике*, односно локацијама *светова-смрти* у којима су популације систематски убијане и потчињаване статусу живих мртваца. Мбембе упозорава на постојање аморфних наоружаних групација које преузимају функције и одлике политичких организација и тржишних компанија и које управљају мноштвом, између осталог и кроз имобилизацију или протеривање читавих популација.

У другом одељку пажња ће бити посвећена успостављеним економским односима који пресудно утичу на креирање јавних политика, укључујући и оне посвећене заштити избеглица, азила и миграцијама. Када се отвори питање богатих и сиромашних појединаца и друштава, корисни су увиди Томе Пикетија који долази до закључка да су пораст неједнакости богатства и прихода инхерентне одлике капитализма. У својој убедљивој анализи кретања унутар развијених друштава, аутор је најпре фокусиран на довођење у питање неолибералних уверења и мантри, инсистирајући на социјалдемократским корективним мерама. Аутору измиче највећи део неједнакости, која се репродукује и јавља у поделама између богатих и сиромашних друштава, али и утицаји које тако успостављене динамике имају на економске параметре развијених држава које он анализира.

Критичке теорије политичке економије упозоравају да се благостање и раст примања радничке класе у земљама центра заснива на експлоататорским односима који су успостављени са друштвима периферије, чији су унутрашњи економски живот, положај радничке класе и процес акумулације капитала у трајном прилагођавању потребама центра. Нереципрочни односи неједнаких размена су, по окончању огољене експлоатације колонија, опстали кроз суптилнију форму структуралних прилагођавања и интеграција у глобално слободно тржиште.

Самир Амин који се фокусира на пренос вредности помоћу ценовне структуре у свом настојању да објасни разлике у глобалној дистрибуцији прихода, сматра да радна снага има само једну вредност широм глобалног производног система, али да цене радних снага варирају у различитим националним формацијама. Отуда је за капитализам кључно да миграције буду контролисане – потребно је обезбедити доступну радну снагу и по потреби снижити цену рада, али не и омогућити потпуно слободно кретање људи које би водило побољшању положаја радника. Петер Слотердијк развија концепте *Унутрашњости* и *Спољашњости*, описујући прво, унутрашњи простор капитала, као подручје крајње удобности и конформизма. Слобода служи самоостварењу потрошача.

Неопходно је разумети и вишезначну улогу која је дата технологији и иновацијама у савременом управљању, што је и предмет анализе у трећем одељку. Иако је успон биополитике неодвојив од константног развоја технологије, степен њене важности, оствареног и растућег утицаја у савременим друштвима је запањујућ. Отуда је исправно говорити о *техно-био-политици живота*. Савременост карактерише техноцентрични погледа на свет, односно уверење да се све може произвести и реконструисати н технолошки начин. У таквом свету, технологија има двојаку улогу у управљању. Она је најпре алатка која омогућава неслућени степен контроле и самодисциплиновања, постајући основ за економију у којој сам човек (његова пажња или подаци) постају предмет трговине. Развијена друштва су ограничена генераторима метакризе – непревазилажењем међусобног ривалства актера, ограниченим ресурсима и експоненцијалним развојем технологије. Отуда и сам развој нових технологија прати наратив страха о неизбежној самодеструкцији. Друга улога технологије подразумева начин на који иновације постају вид друштвене репродукције, централне за међусобну интеракцију и суочавање људи и технологије. Друштвени проблеми се конституишу тако да иновација постаје могуће решење, чиме и свет постаје доступан техно-био-политичком управљању.

У последњем, четвртом, одељку овог поглавља, мапираће се конкретне технологије и одлике управљања ЕУ, које ће се изнова препознавати кроз анализу самих пракси у третману избеглица и миграната. Кретање популација (радника) је отуда одувек било у фокусу биополитике. Штавише, биомоћ не само да се бави уређивањем постојећих кретања, већ тежи и да чини људе мобилним. Форма миграције којој се данас тежи унутар ЕУ је контролисана и, за већину, циркуларна и временски ограничена миграција, која се промовише као вишеструко корисно решење (за земљу порекла, земљу одредишта и саме мигранте). Тражиоци азила су само једна од категорија људи чије се кретање контролише и уређује на начин који тежи постизању наведеног идеала. У сврху постизања овог циља, тражиоци азила бивају изложени бројним – наизглед неповезаним а некада и супротстављеним – технологијама управљања миграцијама и границама. Оне варирају од одвраћања, обуздавања кретања, затварања, селектовања, отежавања кретања, преусмеравања, повлачења државе, спречавања стабилизације, приморавања на кретања, реадмисије, релокације, различитих услова за останак у земљи – не примењујући се свуда и за све категорије тражилаца азила на исти начин. Овом је потребно додати и карактеристике управљања унутар ЕУ и земаља чланица, које одликују праксе попут егзекутивног мултилатерализма, премедијације, премедијације кроз иновације и онога што Славој Жижек назива *посипање пепелом* (а што у овом раду допуњујемо инсистирањем на непромењеним обрасцима понашања). Ови аспекти чине *контролисану мобилност*, схваћену као *техно-био-политичко управљање кроз уређивање кретања тражилаца азила које се спроводи на нивоу ЕУ и држава чланица појединачно, а које се састоји из стварања комплексног система временских и просторних препрека и подстицаја које за циљ имају остварење што већег степена контроле броја и селекције избеглица/миграната који стижу до држава чланица и добијају дозволу за боравак на њиховој територији*.

1.1. Биополитички оквири европских демократија

Биополитика спада у ону групу термина који се у јавности користе неуједначено, уз забуне, односно, у одређеној мери, без сагласности око самог значења. Релативна популарност термина није помогла. Након сагласности да је сам појам сковао Фуко, степен разликовања значења и разноврсности приступа и тема које се третирају под овим појмом расте. Не помаже ни основно тумачење по којем биополитика представља тенденцију политике да се бави животом.¹ Зар се свака политика не бави животом? Зар власт није одузимала животе својих поданика? Колико су се пута, кроз историју, политичке амбиције завршавале сукобима који су односили животе? Просто речено, много је људи одувек умирало због политичких одлука, било донетих или пропуштених, сопствених или туђих. Крајњи улог учешћа у политичком животу, активног и пасивног, био је сам биолошки живот. Али, оно што привлачи Фукоову пажњу је питање – када се и на који начин суверен почиње бавити тиме како поданици живе, дакле не њиховим умирањем већ квалификањем, кодирањем и уређивањем њиховог свакодневног живота?

Отуда је и данас Фукоово разумевање овог појма валидно за доследније препознавање биополитичких тенденција у савременим друштвима. Важно је одмах нагласити да је и сам творац појму давао различита значења, некада га преплићући и наизменично користећи са појмом биомоћи.² Анализирајући историјске процесе, француски филозоф проналази тачку у којој се однос политике према животу – не појединца већ целе популације – интензивира. Живот у градовима је био праћен погубним епидемијама и потребом за решавањем санитарних и здравствених проблема. Наука и проналазак лекова и вакцина спасавају градско становништво од строгих карантина, контроле кретања и изолација болесних. На ову чињеницу се делимично калеми савремена вера у иновације, о којој ће бити више речи у наредним поглављима. Напредак природних наука и постепена индустријализација друштва отварају нове могућности за дефинисање норми, успостављање стандарда, одређивање просечних вредности и контролу. Категорије попут стопе наталитета и морталитета, старости и радне способности, просечног трајања живота, досељавања и одласака становника постају доступне и важне. „Као резултат тога, ‘живот’ је постао независан, објективан и мерљив фактор, као колективна стварност која се епистемолошки и практично може одвојити од конкретних живих бића и сингуларности индивидуалног искуства.“³ У периоду преласка из поданика у грађанина, људи, поред своје правне субјективности, бивају посматрани, третирани и неговани од стране суверена и као биолошка бића. Тако суверен, који је раније могао да одузме живот, богатство и да пороби поданика, постаје суверен који се бави контролом и управљањем над тиме како популација његових (сада) грађана живи. Наведено постиже кроз дисциплиновање индивидуалних тела и надзор и контролу популација. Међутим, право суверена над смрћу не нестаје, само се трансформише и подређује власти која сада настоји да управља животом:

„Као последица тога, моћ над смрћу је ослобођена свих постојећих граница, будући да се претпоставља да служи интересу живота. Оно што се доводи у питање више није правно постојање суверена већ биолошки опстанак популације. Парадокс биополитике је да онолико колико су безбедност и побољшање живота постајали питање за политичке власти, толико је живот постајао угрожен до сада незамисливим техничким и политичким средствима уништења.“⁴

У биополитици је *право* све чешће замењено *нормом*, у смислу стандардне или просечне вредности. А одступање од норме, која је исправна, истинита и пожељна, може се проблематизовати. По речима самог Фукоа:

„Више се не ради о довођењу смрти у игру на пољу суверенитета, већ о расподели живог у домену вредности и корисности. Таква моћ мора да квалификује, мери, процени и хијерархизује, пре него да се покаже у свом убиственом сјају; не мора повући линију која дели непријатеља суверена од његових лојалних поданика. Фокус је на дистрибуцијама у складу са нормом.“⁵

¹ Thomas Lemke, *Biopolitics: An Advanced Introduction*, Biopolitics, Medicine, Technoscience, and Health in the 21st Century (New York: New York University Press, 2011), 2.

² Исто, стр. 34.

³ Исто, стр. 5.

⁴ Исто, стр. 39.

⁵ Исто, стр. 39.

Важно је представити норме као неутралне и засноване на науци, па је такво и управљање суверена који испитује, надзире и контролише, како би се уочило и адекватно реаговало на свако одступање.

Други начин на који Фуко користи и разуме термин биополитике ослања се на њено повезивање са, можда не промишљено названим, *феноменом расизма*. „Према Фукоу, расизам је израз сваког раскола унутар друштва које је изазвано биополитичком идејом сталног и увек непотпуног чишћења друштвеног тела.“⁶ Дакле, непоштовање и одступање ствара скоро па биолошки опасног непријатеља. А држава више не служи за борбу једне расе (групе) против друге, већ за очување интегритета и супериорности праве расе.⁷ Јасно је да овакво перманентно *окретање ка унутра* и пропитивање исправности, спојено са технолошким развојем, отвара значајан простор за избијање тоталитаризма. До наведених закључака Фуко долази примећујући да биополитика није само последица и праг модерности, колико граница између оног што мора живети у односу на оно што мора умрети.⁸ Тако се и ранији војни и политички наративи замењују расним и биолошким наративима. У схватање политике улазе идеје перманентне борбе за опстанак. Управо је ова логика спречила јачање идеје о, на пример, биолошкој јединствености популације свих становника Земље, која би била спојива са идејом универзалних људских права.⁹ Насупрот њој, свет се схвата кроз идеју конкурентских група (раса), од којих неке морају да умру. И не само то. Логика коју успоставља Фукоов расизам, односно друго тумачење биополитике, јесте та да што више смрти једне расе значи више живота за другу. Дакле, не убијамо да бисмо опстали, убијамо да бисмо имали више и живели боље:

„Расизам олакшава, дакле, динамичан однос између живота једне особе и смрти друге. То не само да дозвољава хијерархизацију ‘оних који су достојни живота’ али и ситуира добробит једне особе у директан однос са нестанком друге. Пружа идеолошки основ за идентификацију, искључивање, борбу против, па чак и убијања других, а све у име побољшања живота.“¹⁰

Од великог је значаја и трећи начин на који Фуко користи појам биополитике, као особене уметности владавине која се историјски појављује са либералним облицима друштвене регулације и појединачном самоконтролом индивида.¹¹ Сам либерализам за Фукоа није ни економска теорија нити политичка идеологија, већ општи оквир биополитике, односно начин управљања људима у складу са *природним законима*. Створени економски односи и динамике се такође заснивају на идеји спонтаног и саморегулишућег тржишта, које такође функционише по природним принципима. Ти закони у либерализму више немају везе са неким спољним божанским поретком, већ је у питању природа која је заправо историјски резултат радикално трансформисаних односа живљења и производње.¹² Дакле, природа коју сам поредак вођен индустријском револуцијом и напретком технологије ствара. „Аутори попут Адама Смита, Дејвида Хјума и Адама Фергусона претпоставили су да постоји природа која је својствена праксама управљања и да владе морају да поштују ту природу у својим поступањима. Дакле, поступање власти треба да буде у складу са законима природе које је конституисало само поступање власти.“¹³ Једна од последица је да се фокус пребацује са испитивања тога да ли је поступање власти морално на то да ли оно оснажује и јача тај природан – а заправо индустријализацијом створен – поредак ствари, а управљање се оцењује и усмерава не по томе да ли је легитимно или легално, већ по томе да ли је успешно.¹⁴ Такође, логика управљања се мења, свако уплитање и интервенција у природно стање, односно стање које успостављају постојећи друштвени и производни односи, сада се мора оправдати.

Овакав увид у природу либерализма и свеприсутну тежњу да управљање служи очувању природног закона оставља простора да се постави питање ко *управља управљањем*? „Фуко је тврдио да не можемо схватити пријелаз из суверене државе *ancien régime* у модерну дисциплинарну државу, а да не узмемо у обзир како се биополитички контекст поступно стављао у службу капиталистичке акумулације.“¹⁵ Суверен почиње да сагледава поданике као биолошка бића у тренутку у којем се јавља потреба за дисциплинованим и здравим телима која производе и раде. Развој индустрије и науке је омогућио зачетак концепта популације, јер је створио и потребу за управљањем над

⁶ Исто, стр. 44.

⁷ Исто, стр. 43.

⁸ Исто, стр. 40.

⁹ Исто, стр. 41.

¹⁰ Исто, стр. 42.

¹¹ Исто, стр. 34.

¹² Исто, стр. 45.

¹³ Исто, стр. 45.

¹⁴ Исто, стр. 46.

¹⁵ Marijan Krivak, *Biopolitika: nova politička filozofija* (Zagreb: Izdanja Antibarbarus, 2008), 60.

њом. Развитак и тријумф капитализма не би био могућ без новонастале биомоћи.¹⁶ И Карл Шмит примећује ову тенденцију у делу „Политичка теологија“, примарно реагујући на избегавање доношења одлука.

„Данас владајући начин економско-техничког мишљења није више уопште кадар да перципира неку политичку идеју. Чини се да је модерна држава заиста постала оно што је у њој видео Макс Вебер: велики погон. Нека политичка идеја се, уопште узев, схвата тек онда када пође за руком да се покаже круг лица који има плаузибилан економски интерес да се њоме послужи у своју корист. Ако овде политичко ишчезава у економском или техничко-организационом, оно се, на другој страни, растапа у вечном разговору културно-филозофских и филозофскоповесних општости које естетским карактеризацијама неку епоху гутирају као класичну, романтичну или барокну. И у једном и у другом заобиђено је језгро политичке идеје, захтевна морална одлука.“¹⁷

Од велике је важности разумети овај утицај потреба и главних уверења и наратива капитализма на управљање у либералним државама. Биополитичке тенденције су у доброј мери резултат тог продора производног у политичко. Изабране власти не доносе захтевне одлуке којима би довеле у питање природне законе којима се управља либерализам, отуда и утисак повлачења политичког. Због тога власти често настоје да – у случајевима у којима би њихово деловање на темељне узроке или тражење одрживих решења нарушило природне законе либерализма – такве проблеме преформулишу тако да оставе простора за сопствено деловање. У ову сврху управљања, а не решавања криза, често се користе технолошке иновације, о чему ће бити више речи касније. Али власти јесу склоне биополитичком управљању у којем се различите популације, и грађани и људи који нису чланови политичких заједница, свде на чиниоце производње и конзументе производа. У складу са овим потребама се популације обликују и дисциплинују, а по потреби и концентришу и премештају из једне локације у другу.

Чак се и биологизација политике коју Фуко примећује може повезати са преузимањем носећих идеја индустријске производње и стварањем природних закона либерализма. Тако динамика међусобне конкуренције и сталног ривалства актера представља један од главних генератора метакризе, о чему ће бити више речи у трећем одељку овог поглавља (1.3.) посвећеном улози технологије у биополитичком управљању. Ипак ова идеја, која се у политичком пољу јавља као идеја перманентне борбе за опстанак, и даље носи позитивну конотацију, као пут за проналазак најефикаснијег решења. А ефикасност је још један свети грал капитализма. Политике су ту да ублаже превише грубе ефекте, али место за довођење у питање саме идеје тржишта и конкуренције у либерализму је скучено. Фукоове идеје су важне за разумевање односа који се успоставља између, на пример, радника у богатим земљама *Унутрашњости* и сиромашним друштвима *Спољашњости*, о чему ће бити више речи у наредном поглављу. Фуко примећује и да су либерални концепти аутономије и слободе уско повезани са биолошким представама о саморегулацији и самоодржању врста.¹⁸ Ово запажање о повезаности аутономије грађана и саморегулације је, уз Фукоово разумевање да моћ креира облике знања, важно за разумевање такозване говернменталности (*la gouvernementalité*), односно управљаштва. Уз поједностављивање, управљаштво се може разумети као облик моћи који настоји да повеже инстанцу управљања и субјективност сваког појединца.¹⁹ Дакле, моћ производи знање, уверења и дискурсе које појединци прихватају и интернализују, што омогућава ефикасну контролу популација кроз омогућавање појединцима да управљају сами собом. Појединци објективизују сопство и конституишу се као субјекти везујући се за спољашњу контролну моћ.²⁰ Управо на овај начин природни закони либерализма и постају саморазумљиви већини људи – већини радника и конзумента. Друштва су наизглед слободнија – мање је видљивог дисциплиновања, мање је надзора, аутономија појединаца делује очувано – али успостављена контрола над оним што људи прихватају као сопствено уверење и истину омогућава највиши степен хомогенизације и контроле над телима. „Из тога проистиче својеврсна анимализација човека путем најсофистициранијих политичких техника.“²¹

За тему овог истраживања је посебно значајано прихватање и индоктринација идејом о сопственој одговорности појединца (*технологија респонсабилизације*) за, на пример, своје здравље, запослење и материјални положај, уз изостанак одговорности државе, односно других актера. „Традиционална брига државе о телу

¹⁶ Dordo Agamben, *Homo Sacer: Suverena moć i goli život* (Loznica: Karpos, 2013), 14.

¹⁷ Carl Schmitt и Danilo N. Basta, *Norma i odluka: Karl Šmit i njegovi kritičari* (Beograd: Filip Višnjić, 2001), 122.

¹⁸ Lemke, *Biopolitics*, 48.

¹⁹ Milan Urošević, „Subject in the Work of Michel Foucault: The Reflexive Subject and Governmentality Theory“, *Socioloski Pregled* 54, изд. 1 (2020.): 68, <https://doi.org/10.5937/socpreg54-23067>.

²⁰ Agamben, *Homo Sacer: Suverena moć i goli život*, 173.

²¹ Исто, стр. 14.

индивидуа и здрављу популације у целини данас је апсорбована у облике бриге о себи (*self-care*).²² Ова неолиберална еманципација и оснаживање појединаца је често присутно у политикама ЕУ. Важно је приметити и да су нови облици технологије додатно оснажили капацитете управљаштва, односно стварања човека по мери природних закона либерализма.

Значајан допринос даљем разумевању биополитичког управљања пружио је Ђорђо Агамбен који, најпре, са правом констатује да се Фуко није бавио политиком тоталитарних држава 20. века – подручјем биополитике *par excellence*.²³ Своје разумевање биополитике започиње запажањем да стари Грци за појам живота нису имали јединствени термин – постојао је термин *zoe* који је означавао једноставну чињеницу живљења која је заједничка и људима и животињама (и боговима), дакле природан и прост живот, али и термин *bios*, који је означавао посебну форму и начин живљења који је својствен појединцу или групи, дакле политички квалификован живот.²⁴ Човек је отуда политичка животиња, за разлику од животиња способан и за *zoe* и за *bios*. И управо овде, у другом кораку, Агамбен износи неслагање са Фукоовом идејом да је голи живот, односно биолошки аспект живота (*zoe*), тек у модерни укључен у сферу политичког. Укључивање голог живота представља изворно и скривено језгро суверене моћи.

„Штавише, може се рећи да је стварање биополитичког тела изворни акт суверене моћи. Биополитика је, у том смислу, стара барем колико и суверени изузетак. Стављајући биолошки живот у центар своје рачунице, модерна држава не чини ништа друго до обелодањивања тајног споја између моћи и голог живота, преплићући тако модерну моћ (на основу постојане везе између модерног и архаичног која се може наћи у најразличитијим сферама) са најстаријим државним тајнама (*arcana imperii*).²⁵

То се постиже кроз искључивање голог живота, које је, самим тим, у истој мери и укључивање: „није изузетак тај који се одваја од правила, већ правило, суспендујући се, ствара изузетак и само тако бива конституисано као правило, остајући у односу са изузетком.“²⁶ Тако је и *zoe* одувек заточено у форми изузетка, односно дозвољености да тај живот буде некажњено одузет.

Како би објаснио на који начин је ово укључивање голог живота кроз његово искључивање функционисало, Агамбен се ослања на низ историјских фигура, од којих је најзначајнија опскурна фигура Светог човека (*Homo sacer*) из староримског права. Радило се о човеку који некажњено може бити убијен, али који не може бити жртвован, односно ритуално принет боговима. Дакле, убиство овог човека од стране било кога не може се квалификовати ни као убиство, ни као жртвовање, ни као извршење неке казне, ни као светогрђе и оглушавање о норми вере.²⁷ Ово двоструко изузимање из људског и божанског права ствара, по Агамбену, простор за изворно политичко деловање.

„Другим речима, политички простор суверености створен је захваљујући двоструком изузетку, оно је попут световне израслине унутар религијског и религијске израслине унутар световног, и представља простор неразлучивости између жртвовања и убиства. Суверено је оно подручје у коме се може убити, а да се не убије нити принесе на жртву, док се светим тј. изложеним убиству и забрањеним за жртвовање сматра онај живот који се унутар тог подручја нађе.“²⁸

То је *голи или свети живот* који постаје изворни политички елемент. Дакле ни *zoe* ни *bios*, већ свети живот као подручје неразлучивости и међусобног мешања ова два живота, сфера у којој се *zoe* и *bios* међусобно успостављају кроз укључивање и искључивање.²⁹

Правећи паралелу између разумевања положаја оца (који може некажњено убити свог сина, али га, опет, не може предати на погубљење – он лично мора да га убије – што је пандан забрани ритуалног жртвовања) и магистрата у старом Риму, Агамбен истиче да „*imperium* магистрата није ништа друго до *vitae necisque potestatem* оца проширена на све грађане (мушкарце, прим. аутора). Не може се јасније рећи да је први темељ политичке моћи живот који је апсолутно доступан за одузимање и који се кроз ту своју карактеристику и политизује.“³⁰ Агамбен

²² Lemke, *Biopolitics*, 91.

²³ Agamben, *Homo Sacer: Suverena moć i goli život*, 174.

²⁴ Исто, стр. 11.

²⁵ Исто, стр. 19.

²⁶ Исто, стр. 37.

²⁷ Исто, стр. 125.

²⁸ Исто, стр. 126.

²⁹ Исто, стр. 135.

³⁰ Исто, стр. 133.

тврди да су Римљани, свесни да мушкарци своје учешће у политичком животу плаћају овом покоравану *моћи над смрћу* која припада магистратима, уводили ограничења која су, на пример, забрањивала погубљења без претходног суђења. Чини се да се Агамбен суштински ипак сагласио са Фукоом који тек модерну означава као период у којем се фокус суверене моћи пребацује на биолошки живот поданика и потом грађана. Јер та Фукоова тврдња не значи да и пре овог периода суверена моћ није подразумевала и *моћ над смрћу*, попут оне коју, уз ограничења, имају магистрати. Ипак, значајно је Агамбеново инсистирање да је свети и голи живот, као облик неразликовања биолошког и политичког живота, изворни објекат суверене власти. „Постављене на две дијаметрално супротне стране поретка, *homo sacer* и суверен представљају симетричне фигуре које су повезане и имају исту структуру, у смислу да је суверен онај у односу на кога су сви људи потенцијално *homines sacri* док је *homo sacer* онај у односу на кога сви остали делају као суверени.“³¹

Шта је онда, по Агамбену, донела модерна? Наиме, док је простор намењен голом животу раније био смештен на маргинама поретка, он се од модерне почиње прогресивно преклапати са политичким простором, водећи последично до све интензивнијег мешања биолошког и политичког живота.³² Политика се у потпуности трансформише у биополитику, конституишући се у 20. веку као тоталитарна политика која нема историјски преседан.³³ И управо је та „биополитичка река“, која је константно текла испод површине, чинећи да биолошки живот свуда и без изузетака постане политички, једино ваљано објашњење за лакоћу са којом су парламентарне демократије постајале тоталитарне државе и обрнуто. „Ствар је у томе да једна иста потврда голог живота у грађанским демократијама доводи до примата приватног над јавним и примата слободе појединца над колективним обавезама, док у тоталитарним државама постаје одлучујући политички критеријум и тачка суверених одлука *par excellence*.“³⁴ Тако су и сви простори слободе и ограничења власти суверена, које су поданици па потом грађани извојевали, најчешће водили даљем уписивању њихових све светијих живота у поредак, „постављајући тако нове и још језивије темеље суверене моћи од које настоје да се ослободе“.³⁵ И управо је прелазак из поданика у грађанина обележило такво уписивање.

Habeas corpus је први документ у којем је голи живот забележен као политички субјекат – борба демократије са апсолутизмом се не води преко неког квалификованог политичког живота већ преко тела.

„Ту лежи снага, али истовремено и интимна контрадикторност модерне демократије: она не аболира свети живот, већ га ломи и поставља у свако посебно тело, чинећи од њега улог у политичкој игри. Управо ту наилазимо на корен њеног биополитичког карактера: онај ко ће се касније појавити као носилац права и, у облику чудног оксиморона, као нови суверени субјекат (*subiectus superaneus*, оно што је испод, али истовремено и изнад) може се конституисати као такво једино кроз понављање сувереног изузетка и изолацију *corpura* тј. голог живота, унутар себе самог.“³⁶

Агамбен се јасно одређује према декларацијама о правима човека и концепту грађана: то је заправо тренутак у којем голи живот постаје директни носилац суверености. „Овде се прећутно претварамо да рођење одмах постаје нација, тако да између два термина нема никаквог остатка. Права се човеку издају (или из њега произилазе) у оној мери у којој је он темељ који се моментално расплињава (и који, штавише, никада ни не треба да види светлост дана као такав) у држављанина.“³⁷ И америчка Декларација о независности и француска Декларација о правима човека и грађанина започињу општим терминима – носиоци права су људи као такви – али се убрзо партикуларистички свode на грађане, и то грађане конкретних земаља, Америке и Француске.³⁸ У овом светлу, Едмунд Берк (*Edmund Burke*) је одбраном наслеђених *права Енглеза* заправо препознавао да су се различите популације суверених субјеката, тргујући својим голим животима, избориле за различите аранжмане. Људска права су, дакле, неодвојива од ове нове биополитичке дефиниције суверености.

Држављанство, које је некада просто означавало подређеност одређеном суверену, сада добија улогу квалификовања и означавања статуса који конкретни голи живот има – да ли је тај живот уједно и (номинални) носилац суверености. Порекло и место рођења (крв и тло) уносе тежину у темељно политичко разликовање: да ли је неко *члан* моје заједнице или је *нечлан*, често уједно и туђин и странац, али не нужно. Ваља се присетити

³¹ Исто, стр. 127.

³² Исто, стр. 22.

³³ Исто, стр. 174.

³⁴ Исто, стр. 177.

³⁵ Исто, стр. 176.

³⁶ Исто, стр. 181.

³⁷ Исто, стр. 186.

³⁸ Milorad Stupar, „Људска права и питање njihovog оправдања“, *Filozofija i društvo* 17 (2001.): 93–113.

Фукоовог повезивања биополитике са феноменом расизма, односно потребе да се друштвено тело изнова и изнова чисти од, сада већ, биолошких непријатеља. „Једна од суштинских особина модерне биополитике (коју ће наш век довести до екстрема) јесте њена потреба да у животу константно изналази нове дефиниције прага који одваја оно што је унутра и оно што је изван.“³⁹ Агамбен инсистира да је, у околностима у којима је свако од нас суверен над сопственим постојањем, неизбежно трагање за новим светим људима, односно процењивање чији је живот политички важан а ко може бити некажњено убијен. Чини се да други део једначине, забрана жртвовања светих људи, у данашњем тренутку добија форму забране огољености намере и директне одговорности у том убијању, односно забрана одступања од идеје универзалних људских права који су, барем номинално, основа легитимитета савремених либералних демократија. Дакле, свети људи се могу некажњено убијати, али не и очигледно. Свако друштво само одлучује ко су актуални свети људи, а с обзиром на околност да голи живот више није на маргинама и да сада борави у биолошком телу сваког од нас, свако од нас се и може наћи на другој страни линије.⁴⁰ Ово перманентно повлачење линија разликовања – ко је члан а ко нечлан – у одређеној мери може се препознати и кроз локацијску компоненту и разликовање *Унутрашњости* (схваћене као унутрашњи простора капитала) и *Спољашњости*. О овим концептима, које развија Петер Слотердијк, биће више речи у наредном одељку (1.2.). Али важно је разумети и увек имати на уму повезаност биополитике и капитализма, те њихову тенденцију да не само у својој *Унутрашњости* стварају популације које искључују, већ и да становнике периферије и земаља Трећег света трансформишу у голе животе.⁴¹

Имајући у виду наведено, не чуди што је појам избеглице толико тешко сварљив за савремена биополитичка друштва. Ова фигура зјапи и вири у постојећем биополитичком поретку на више начина. Фигура избеглице најпре прекида континуитет између човека и држављанина, рођења и националности и тиме открива свети живот који се налази у темељу суверености.⁴² Тиме је знатно захтевнија од фигуре странца који је, да се послужимо Берком, наследио други сет права, односно припада другој заједници. Избеглице су искључене из захвата било ког суверена, односно из заједнице у којој би сами били препознати као држављани и суверени субјекти. А уколико нисте суверени субјекти, препуштени сте судбини објеката биополитике. Друга искљученост, она којом се забрањује жртвовање, јасна је када се сагледа да је питање избеглица *par excellence* хуманитарно питање. Агамбен посебно указује на тенденцију колективног посматрања избеглица, они се третирају на изворном биополитичком нивоу популације.

„Раздвајање хуманитарног и политичког, коме смо данас сведоци, представља последњи стадијум раскола између људских и права везаних за држављанство. Хуманитарне организације, које данас у све већој мери сарађују са међународним телима, у крајњој анализи, не могу да избегну укључивање људског живота у фигуру голог или светог живота, због чега, ма колико им се то не свиђало, одржавају тајну сарадњу са силама против којих би требало да се боре.“⁴³

Отуда су избеглице и мигранти добар кандидат за актуалне дупло искључене свете људе. Када брод пун голих живота који долазе из *Спољашњости* потоне у Средоземном мору, јер је прилика за упловљавање била упорно ускраћивана од стране снага граничара чланице ЕУ, Фронтекса или, најбоље, треће државе у чије је сигурносне капацитета Унија уложила новац, често нико неће бити кажњен. Истовремено, немогуће је замислити судски процес у било којој чланици ЕУ у којем би ти исти људи били осуђени на смрт, тешко је замислити војнике које пуцају на њих на спољним границама Уније. Забрана жртвовања прераста у забрану очигледности. Али ограде на којима се света тела сакате, попут оних у Шпанији и Мађарској, већ су прихватљивије. Агамбен у избеглици препознаје гранични концепт који изазова радикалну кризу основних категорија савремених либералних демократија, залажући се за јасно и хитно одвајање овог од феномена људских права.⁴⁴ Истовремено, италијански филозоф препознаје да је важно избећи и инсистирање на трансформацији избеглица и миграната у *раднике са документима* – такав циљ може бити прихватљив само као тактика, али не и као стратешко усмерење, што се већ десило.⁴⁵ Јер решење не може бити стицање идентитета (документовани радник) које приписује тело човека биополитичкој структури о којој говоримо. Таква трансформација ни на какав начин не изазива *status quo* и у сагласју је са логиком капитализма, који наставља да производи голи живот на периферији и по потреби га

³⁹ Agamben, *Homo Sacer: Suverena moć i goli život*, 190.

⁴⁰ Исто, стр. 202.

⁴¹ Исто, стр. 262.

⁴² Исто, стр. 190.

⁴³ Исто, стр. 193.

⁴⁴ Исто, стр. 194.

⁴⁵ Giorgio Agamben, „A philosophical portrait of Giorgio Agamben — Interviewed by Akis Gavrillidis“, прев. Lena Bloch, Medium, 2013., <https://lenabloch.medium.com/a-philosophical-portrait-of-georgio-agamben-interviewed-by-akis-gavrillidis-2ee97cd0bd05>.

премешта на нове локације. Упозоравајући на околност да су марксисте преузели водеће термине, концепте и структуре капитализма, Агамбен инсистира да је превазилажење постојећег биополитичког стања могуће само уколико се пронађу нове скоро метафизичке категорије које су лишене идентитета. Пролетеријат не може бити радничка класа, па ни избеглице и мигранти не могу бити документовани радници, јер таква идентитетска преузимања не ремете биополитички поредак.⁴⁶ Агамбен, у овом контексту, преферира исход у којем би сви – било избеглице и мигранти или држављани – постали „недокументовани“.⁴⁷

Важно је разумети и како се овакав узлет биополитичког у савременим демократијама заправо десио. Настављајући да испитује изузетак, кључни појам за Агамбена је ванредно стање, схваћено на начин на који то чини Карл Шмит када тврди да је суверен онај ко одлучује о увођењу ванредног стања. Агамбеново схватање суверености почиње анализом Пиндаровог фрагмента 169, односно првих осам стихова некадашње хорске песме у којој се констатује да је *nomos* краљ свих, који правда највеће насиље извршено најснажнијом руком, а што потврђују поступци полубога, хероја Херакла који је један од митских оснивача цивилизације.⁴⁸ Агамбен закључује да је Пиндарова сувереност *nomosa* она моћ која најснажнијом руком спаја наизглед неспојиве појмове правде (права) и насиља, остављајући овај проблем и енигму у аманет западној политичкој мисли:

„Суверени *nomos* представља принцип који, повезујући право и насиље, ризикује њихову неразлучивост. У том смислу Пиндаров фрагмент о *nomosu basileusu* садржи скривену парадигму која усмерава сваку будућу дефиницију суверености – суверен је тачка неразлучивања насиља и права, праг преко кога насиље прелази у право, а право у насиље.“⁴⁹

Тако сувереност увлачи природно стање у поредак, природно стање није спољашње поретку већ му је иманентно, увек постоји у њему као могућност и унутрашњи принцип, али постаје видљиво само у тренуцима у којима држава постаје „распуштена“. Оно тада узима форму ванредног стања.

„Природно стање и ванредно стање су само два лица тополошког процеса у коме, као код Мебијусове траке или лајденске боце, оно за шта се претпостављало да је спољашње (природно стање) се појављује у унутрашњости (као ванредно стање), а суверена моћ је управо та немогућност разликовања спољашњег и унутрашњег, правила и изузетка, *physis* и *nomos*. То значи да ванредно стање није толико просторно-временско суспендовање колико сложена тополошка фигура, унутар које не само изузетак и правило него и природно стање и право, унутрашњост и спољашњост прелазе једно у друго.“⁵⁰

Оно што се дешава, а посебно након Првог светског рата, јесте да се правно испражњен простор ванредног стања (где закон влада у функцији своје разградње) у све већој мери отима временским и просторним ограничењима, тежи да постане правило и да се прожме и сједини са нормалним поретком. Резултат тог процеса је логор, простор у којем се наспрам суверености директно налазе голи животи и који се отвара у тренутку у којем ванредно стање постаје правило.⁵¹

Уз инсистирање на околности да ово ванредно стање не мора бити званично проглашено, те да у савременим демократијама најчешће и није, управо овај образац Агамбен препознаје у Трећем рајху. Позивајући се на члан 48. Вајмарског устава који је, попут савремених устава, остављао простор за проглашавање ванредног стања, немачке власти су се овом клаузулом користиле у више наврата у периоду од 1919. до 1924. године.⁵² То се десило, на пример, приликом оснивања првих концентрационих логора у Немачкој, што је спровела социјалдемократска влада, дакле још пре успостављања нацистичког режима. Сами нацисти, приликом усвајања Уредбе о заштити народа и државе 1933. године, којом су у значајној мери суспендована права која је гарантовао претходни устав, то чине без проглашавања ванредног стања. Свесни специфичности настале ситуације, поједини правници су ову уредбу, која је важила све до пропасти нацистичке Немачке, називали *жељеним ванредним стањем*.⁵³ У овом исклизнућу – које је увек могуће у демократијама које не артикулишу одговор на проблем ванредног стања – наредни корак је био тај да је сама Фирерова реч носила снагу закона, али спојеног и са самим извршењем. Фирер

⁴⁶ Исто.

⁴⁷ Исто.

⁴⁸ Agamben, *Homo Sacer: Suverena moć i goli život*, 53.

⁴⁹ Исто, стр. 55.

⁵⁰ Исто, стр. 64.

⁵¹ Исто, стр. 247.

⁵² Исто, стр. 245.

⁵³ Исто, стр. 246.

је живи закон. И то је кључна Агамбенова порука, савремена друштва кроз прописивање доношења одлуке о ванредном стању уносе у своје правне поретке аномије, а само ванредно стање постаје парадигма данашњег управљања. *Ванредност* више није званично проглашена, оивичена и орочена краткотрајна и изненадна околност већ механизам који егzekутива користи – најчешће је називајући *кризом*.⁵⁴ Циљ није поновна успостава реда, већ управљање хаосом. Агамбен стога истиче да парадигма савремених држава више није поштовање закона (норме) већ доношење хитних мера и декрета. Савременим друштвима суштински влада извршна грана власти која се бави менаџментом кризе, иако је номинално суверен и даље народ а егzekутива само извршилац његове воље.⁵⁵

Чини се да су историјске околности, као и актуално стање у демократијама у којима извршна власт преузима примат, дале Агамбену и простор и потребу за наведени осврт на Шмитово разумевање суверености. Сам Шмит *nomos* није разумевао као закон већ као конститутивни, историјски догађај.⁵⁶ Херакле се, користећи се правом јачег и насиљем, упушта у оснивање поретка и стварање услова да закон уопште почне да важи. Немачки правник инсистира да поредак увек садржи два битна елемента: норму и одлуку. У уобичајеним условима, норма је доминантна и улога извршне власти се своди на спровођење правних прописа. Међутим, у случају угрожавајућег односно ванредног стања, открива се значај другог елемента правног поретка – одлуке. Онај ко одлучује да ли је на снази ванредно стање и доноси одлуке у таквом *екстремном случају нужде*, тај је суверен. Али, за разлику од Агамбена, за Шмита само ванредно стање није исто што и анархија или хаос, односно што и природно стање. Држава и даље постоји иако се право повлачи, поредак и даље постоји иако то више није правни поредак. Јер остала је одлука. Ванредно стање је међупростор између правног поретка и природног стања, односно стање у којем тек треба да настану услови за уобичајено аутоматско спровођење норми.⁵⁷ Отуда и одлука суверене о проглашавању ванредног стања и одлуке донете током отварања овог међупростора морају бити усмерене на очување поретка. Нема преклапања. Циљ је успоставити аутоматску примену норми, у супротном није реч о ванредном стању. И чини се да околност да нацистичке власти нису прогласиле ванредно стање, односно да су дванаест година одржавале жељено (а не, као код Шмита, околностима изнуђено) ванредно стање, иде у корист оваквом тумачењу. Јер намере нациста и нису биле да створе услове за функционисање претходног поретка, већ да створе нови. Наравно, ни да је таква процедура, на пример услед некаквих практично-политичких околности, и испуњена, јасно је да масовно убијање сопствених и туђих грађана и успостављање принципа вође (*Führerprinzip*) нису за циљ имали поновно функционисање Вајмарског устава. А чињеница да су сопствени грађани, пре убијања у логорима, лишавани тог статуса је само још једна потврда биополитичког карактера нацистичког режима. Суштински, и Агамбеново и Шмитово разумевање суверености и ванредног стања су оквири осетљиви на уочена исклизнућа и застрањивање либералних демократија. Али узроке, а вероватно и последице, двојица аутора посматрају другачије. Чини се да, за разлику од Агамбена, Шмит никако нема проблем са уношењем одлуке у поредак. Његове критике либералног поретка и либералних мислилаца су заправо усмерене на перманентну тежњу да се моменат одлуке потисне, поредак сведе на устав као врховну норму, односно да се избегава и не изучава тај међупростор који настаје у ванредним околностима. Проблем није у постојању одлуке, већ у њеном занемаривању и потискивању. Зато је и појам суверености стагнирао још од Бодена (*Jean Bodin*). Сувереност је деперсонализована односно лишена тела, јер то више није улога краља већ народа, а тиме је лишена и свог децизионистичког елемента. Либералне демократије постају неспособне да доносе захтевне политичке одлуке:

„Као што либерализам у свакој политичкој појединости дискутује и трансигнира, тако би он хтео и да метафизичку истину раствори у дискусију. Његова је суштина преговарање, половичност која ишчекује, с надом да би се дефинитивно разрачунавање, да би се крвава одлучна битка могла преобразити у парламентарну дебату и кроз вечну дискусију вечно суспендовати.“⁵⁸

Ашил Мбембе је још један теоретичар који разматра повезаност суверенитета, ванредног стања и биополитике, чији фокус, што је важно за овај рад, превазилази оквири европског искуства. Мбембе, полазећи од Фукоовог запажања о биополитици, закључује да је суверена моћ она која одлучује ко умире а ко остаје да живи: „Према томе, убити или оставити у животу конституише границе суверенитета, његове основне атрибуте. Спровојати суверенитет значи спроводити моћ над смртношћу и подразумева одређивање живота као употребу и

⁵⁴ Agamben, „A philosophical portrait of Giorgio Agamben — Interviewed by Akis Gavriliadis“.

⁵⁵ Исто.

⁵⁶ Agamben, *Homo Sacer: Suverena moć i goli život*, 56.

⁵⁷ Schmitt и Basta, *Norma i odluka*.

⁵⁸ Исто, стр. 121.

манифестацију моћи.“⁵⁹ Суштински, аутор настоји да испита како су ванредно стање и однос непријатељства постали нормативни основ права на убијање. Он најпре инсистира на томе да логори нису ни први ни усамљени као места која су водила генерализованој инструментализацији људи и деструкцији тела читавих популација.

„У историјској перспективи, неколико аналитичара и аналитичарки тврдило је да се материјалне премисе нацистичког истребљења могу пронаћи у, са једне стране, колонијалном империјализму и, са друге, у серијализацији техничких механизма усмрђивања људи – то су механизми који су били развијени у периоду између Индустијске револуције и Првог светског рата.“⁶⁰

Мбембе разматра бројне узроке за овај спој модерне и терора, за савршено уклапање индустријализације смрти и дехуманизације, међу којима су праксе старог режима (попут јавних погубљења) које су служиле сврси освете, постизања правде и намирања глади јавности за насиљем. Али ни просвећени и рационални део човека се није показао отпорнијим на потребу за насиљем, о чему сведочи сама Француска револуција. „Коначно, терор није повезан само са утопијским веровањем у неспутане моћи људског ума. Он је посве јасно у вези и са разноликим наративима господарења и еманципације, од којих је већина подржана просветитељским разумевањем истине и грешке, ‘реалног’ и симболичког.“⁶¹

Потиснуте топографије окрутности које претходе нацистичком логору су плантаже са робовима и колоније, које аутор назива местима *некрополитике*, односно местима стварања светова-смрти у којима су популације систематски потчињене статусу живих мртваца. Отуда и потреба за термином некрополитике и некромоћи, услед постојања огромних пространа и бројних популација које су систематски осуђиване на смрт и патњу, односно процењиване на основу корисности која се из њих може извући. На плантажи, сам живот роба је ствар коју поседује други човек. „Као инструмент рада, роб има цену. Као посед, он или она има вредност. Његов или њен рад је потребан и употребљен. Према томе, роб се одржава у животу али у *стању повређености*, у утварном свету ужаса и жестоке бруталности и опсцености.“⁶² Мбембе је сагласан са тврдњом Хане Арент (*Hannah Arendt*) да су режими који су успостављени у колонијама били прва синтеза масакра и бирократије: „Заправо, у многим приликама, одабир раса, забрана мешовитих бракова, присилна стерилизација, чак и истребљивање савладаних народа управо су свој простор за опите имали у колонијалном свету.“⁶³ Мбембе закључују да чак и није важно да ли су технологије које су развијане на плантажама и у колонијама водиле страхотама нацизма и стаљинизма, неоспорно је да су колоније простор у којем је се сувереност испољавала изван сваког закона и у којима је идеја мира замењена идејом сталног рата. Јер европски правни поредак – који се ослањао на постојање једнаких држава – овде није нашао простор за примену. „У истом контексту, колоније су сличне границама. Насељене су „дивљацима“. Колоније нису организоване у државној форми и нису креирале људски свет. Њихове војске не обликују неки одређени ентитет и њихови ратови се не воде између регуларних војски.“⁶⁴

Овај начин гледања на колоније и на популације које су тамо живеле је пресудно обојио саму власт која је тамо успостављена, чак и у каснијем периоду.

„Сама колонијална окупација је била питање освајања, ограничавања и увођења контроле над физичком географском облашћу – исписивањем на земљи новог низа друштвених и просторних односа. Исписивање нових просторних односа (територијализација) било је, коначно, сведено на производњу граница и хијерархија, зона и енклава; субверзију постојећих својинских уговора; класификацију људи према различитим категоријама; експлоатацију ресурса; и на производњу обимног резервоара културних имагинаријума. Ови имагинаријуми дају смисао додељивању различитих права различитим групама људи са различитим сврхама унутар истог простора; укратко, они омогућавају спровођење суверенитета.“⁶⁵

А суверен одлучује који сегменти популације нису потребни. Житељи касномодерних окупираних колонија се налазе у трећој зони, негде између субјектства и објектства.⁶⁶ Наредна поглавља ће показати да сличан сет

⁵⁹ Ašil Mbembe, „Nekropolitike“, у *Periferije političkog: o afektima, stvarima i zajednicama*, ур. Blagojević, Jelisaveta, Stošić, Mirjana, и Jovana Timotijević (Beograd: Fakultet za medije i komunikacije, 2017), 157.

⁶⁰ Исто, стр. 165.

⁶¹ Исто, стр. 166.

⁶² Исто, стр. 168.

⁶³ Исто, стр. 170.

⁶⁴ Исто, стр. 171.

⁶⁵ Исто, стр. 174.

⁶⁶ Исто, стр. 174.

технологија ЕУ користи данас када управља миграцијама и штити своје спољне границе, које некада и фактички премести на суседне континенте, односно у своје бивше колоније.

Анализирајући последње деценије 20. века, аутор упозорава на појаву *ратних машина* широм континента, односно аморфних наоружаних групација које се спајају и раздвајају по потреби, које преузимају бројне функције и одлике политичких организација и тржишних компанија. Оне су усмерене на експлоатацију ресурса, која постаје неодвојива од потребе за оним што Мбембе назива *управљањем мноштвом*.

„Експлоатација и пљачка природних ресурса од стране ратних машина реализује се раме уз раме са бруталним настојањима да се имобилишу и просторно фиксирају читаве категорије људи, или да се, парадоксално, они „пусте с ланца“, да буду приморани да се распрше преко огромних области које више нису заробљене унутар граница територијалне државе. Као политичка категорија, популације су тако разврстане у побуњенике, децу-војнике, жртве или избеглице, или цивиле који су онеспособљени сакаћењем или су напосто масакрирани према моделу античких жртвовања, док су „преживели“, након страховитог егзодуса, заточени у логорима и зонама изузећа.“⁶⁷

Мбембе закључује да се нове технологије деструкције мање баве дисциплиновањем тела већ се, када за то дође време, баве уписивањем тела унутар поретка максималне економије коју данас представља „масакр“. Из оваквих светова-смрти долази највећи број избеглица и миграната, а део њих се упутио ка државама Европе од којих су неке те просторе некрополитике и иницијално створиле, односно које и данас уживају у бенефитима неспутане експлоатације ресурса.

⁶⁷ Исто, стр. 183.

1.2. Миграције и концепт неједнаке размене

Чини се да доминантно схватање у либералним демократијама данашњице види поље економских односа као вођено комплексним процесима који су егзактни и који се могу научно потврдити као најефикаснији. Економски односи и процеси се посматрају попут хемијских реакција, разумевају попут закона физике, уз слабу спознају да су изложена гледишта део протржишног капиталистичког наратива. Као да је вишедеценијским техникама управљаштва код већине људи избијена идеја да је ипак реч о сфери људске делатности која је усмерена ка исходима који су изабрани и који као такви могу бити пропитани и промењени. Како примећује Фуко, либерализам, као оквир биополитике, на место природног закона поставља стање које је историјски резултат радикално трансформисаних односа живљења и производње. Императив стицања профита се ретко доводи у питање и сва друга питања, од положаја радника, прогресивног опорезивања, до одрживог коришћења природних ресурса, отварају се тек као тражење одређених уступака овом основном циљу који усмерава све активности и одређује начин на који се на њих гледа. Чини се да су чланице ЕУ земље унутар којих се остварују можда и највећи успеси када је у питању добијање оваквих уступака. Али важно је разумети науштрб чега, односно кога се ове победе постижу. Опет је корисно присетити се Фукоа и његове спознаје да је у биополитичким оквирима добробит једне расе (групе) у директном односу са штетом друге.

Утицајни француски економиста Тома Пикети пружа занимљиве увиде у начин на који капитализам функционише, прецизније у динамику коју успоставља у развијеним земљама (до својих закључака аутор долази исцрпном анализом података о капиталу, богатству, приходима и пореским пријавама првенствено из Француске, САД и Уједињеног Краљевства). Поједностављено тумачење централне тезе коју износи је да је инхерентна одлика капитализма да води порасту неједнакости богатства и прихода. Стопе приноса на све врсте богатства надмашују стопе привредног развоја земље, залихе богатства (и прихода стеченог на основу тог богатства) се повећавају у односу на укупан приход у националној привреди, па је онима који поседују и наслеђују капитал довољно да реинвестирају како би постајали све богатији.⁶⁸ Дакле, развој и просперитет су праћени екстремним неједнакостима. Тако подаци из другог тромесечја 2023. године показују да 10% Американаца са највећим примањима поседује 69% укупног богатства, док половина становника са најнижим примањима поседује свега 2,5% богатства.⁶⁹ Уколико се ова тенденција капитализма не подвргне контроли кроз далеко прогресивније опорезивање од оног које је тренутно уобичајено у развијеним земљама, политичке последице би могле да поткопају одрживост успешне „социјалне државе“, доводећи у опасност и само демократско уређење тих држава.⁷⁰

Суштински, Пикети – који и сам подржава капитализам заснован на слободном тржишту – врло је успешан у подсећању тренутног неолибералног капитализма (чији је врхунац, по ставу овог аутора, већ иза нас) на неке непријатне истине. Најпре, златно доба и највећи раст у западних економија пратиле су политике које су биле усмерене на добробит радништва и на смањење неједнакости (аутор се бави неједнакошћу исхода а не прилика).

„Западне земље, као што су Немачка, Шведска, Француска и Британија, у извесној мери успеле су да током 20. века изграде систем социјалне сигурности преко прогресивног опорезивања. Знате да је у Сједињеним Америчким Државама највећа стопа прогресивног пореза на доходак на веома велике плате била чак 91% у време Рузвелта. Да је затим током пола века, од 1930. до 1980. године, у просеку била виша од 80%. Амерички капитализам због тога није пропао. Дакле, могуће је организовати веома различите облике економског система.“⁷¹

Други мит са којим се Пикети обрачунава тиче се главног обећања која је пратило неолиберални обрт који је уследио осамдесетих година 20. века, а то је да ће пораст неједнакости пратити пораст стандарда свих грађана.

„Сетите се како је Роналд Реган осамдесетих рекао америчком народу: ‘ОК, ја ћу да смањим порезе за богате, за милијардере, за предузетнике, можда ће бити више неједнакости, али биће толико иновација, доживећемо толики економски раст да ће просечна примања и просечне плате

⁶⁸ Nancy Birdsall, „Thomas Piketty’s *Capital* and the Developing World“, *Ethics & International Affairs* 28, изд. 4 (2014.): 523–38, <https://doi.org/10.1017/S0892679414000653>.

⁶⁹ Statista, „Wealth distribution in the United States in the second quarter of 2023“, Statista, 2023., <https://www.statista.com/statistics/203961/wealth-distribution-for-the-us/#:~:text=In%20the%20second%20quarter%20of,percent%20of%20the%20total%20wealth>.

⁷⁰ Birdsall, „Thomas Piketty’s *Capital* and the Developing World“.

⁷¹ Toma Piketi, „O Marksu i neoliberalizmu - i kako oligarsi iskorišćavaju razočarenje u socijalizam“, Nova srpska politička misao, 11. Април 2023., <http://www.nspm.rs/savremeni-svet/o-marksu-i-neoliberalizmu-i-kako-oligarsi-iskoriscavaju-razocarenje-u-socijalizam.html>.

Американца да расту као никад у историји.’ Рекао је дакле да ћемо можда имати више неједнакости, али величина националног колача ће толико да порасте да након тога неједнакост више неће бити тема. Проблем је, међутим, што просечне плате просечног Американца стагнирају, и имали сте много изгубљених послова у индустрији. “⁷²

Слом комунизма деведесетих година двадесетог века је, како Пикети истиче, имао двојаку улогу. Најпре, нанео је ударац политикама које су заговарале социјално праведнија друштва, односно „многе леве странке, али и цео политички систем, престали су да размишљају о трансформацији економског система у корист сиромашних.“⁷³ Поред тога, пад комунизма је помогао јачање тада свеприсутног уверења да тржишне силе могу да реше све економске проблеме. Међутим, показало се да је у питању илузија и да је неопходно промислити трансформацију постојећег економског система. У супротном, државе су сведене на „контролу граница и контролу националних идентитета“, а то нису питања која суштински интересују грађане (што објашњава ниску излазност на изборима и низак степен политичког учешћа грађана).⁷⁴ Пикети сматра да су финансијска криза из 2008. године и пандемија COVID-19 потврдиле потребу за државом, те да ће се у наредном периоду искристалисати шта је то што ће наследити неолиберализам. Сам аутор заговара неке изузетно занимљиве мере, попут јачања власништва радника у фирмама, глобалног пореза на богатство, опорезивања мултинационалних компанија (део тог новца би одлазио сиромашним земљама), свима гарантованог минималног наследства и слично.⁷⁵ Иако мере звуче радикално (а аутор инсистира да су се неке од њих примењивале или се примењују у развијеним капиталистичким друштвима), оне су коректив тржишног капиталистичког система. Битно би промениле његову форму испољавања, али не би водиле преласку у неки другачији систем. Сам Пикети овакав сет нове друштвене расподеле назива демократским социјализмом, или, уколико је грч саговорника на помен речи социјализам прејак, социјалдемократијом.⁷⁶

С обзиром на околност да се у свом раду француски економиста ослања на анализу вишедеценијских детаљних статистичких података, његово истраживање се суочило са недостатком такве грађе која се односи на мање развијене земље.

„Због недостатка упоредивих серија за све осим неколико земаља у развоју, Пикети не може много да каже о динамици неједнакости у делу света који је у развоју, где живи скоро шест од седам милијарди људи на свету и где се сада производи око половине светског производа (користећи цене међународног пројекта поређења из 2005. године, реално прилагођене за 2010. годину), нити се може позабавити питањем да ли данашњи потпуно глобализовани облик капитализма подстиче глобалну неједнакост.“⁷⁷

Чини се да су, последично, Пикетијеве тврдње мање усмерене на разумевање односа развијених и неразвијених земаља, односно разумевање глобалне неједнакости. То је посебно важно имајући у виду да, како закључује економиста Бранко Милановић, земља у којој човек живи и ради, а не класа којој припада, постаје главни основ неједнакости у примањима.⁷⁸ Иако су Пикетијеви увиди о расту неједнакости и динамикама унутар развијених друштава изразито корисни за разумевање основне тенденције неспутаног капитализма, од мање су користи за анализу највећег дела неједнакости која се репродукује и јавља на глобалном нивоу, у поделама између богатих и сиромашних друштава. А разумевање узрока ове глобалне неједнакости и улоге миграција у тој динамици је изузетно важно за тему овог рада.

Глобална неједнакост је централна тема теорија усмерених на модернизацију и развојних теорија, које, стављајући у фокус различите факторе, настоје да проникну у препреке економског развоја сиромашнијих друштава. Ка истом истраживачком циљу се, уз мање или веће ослањање на марксистичко изучавање империјализма и Лењинов теоријски допринос, окрећу и теорије зависности које у фокус стављају структурални однос богатих и сиромашних друштава, теорија светских система која је фокусиранија на глобалну поделу рада, теорија неједнаке размене и остали критички приступи. Иако су настајале у различитим временским периодима, полазиле од различитих теоријских претпоставки и долазиле до различитих објашњења, оно што је заједничко већини ових приступа је сагласност око лако установљиве чињенице да је свет у којем живимо неједнако богат,

⁷² Исто

⁷³ Исто

⁷⁴ Исто

⁷⁵ Исто

⁷⁶ Исто

⁷⁷ Birdsall, „Thomas Piketty’s *Capital* and the Developing World“.

⁷⁸ Глобална неједнакост међу земљама и улога миграција ће бити детаљно разматране у поглављу 2.3 које је посвећено *економским мигрантима*.

односно подељен на *економски развијене* и *земље у развоју*, *глобални Југ* и *глобални Север*, земље *Првог*, *Другог* и *Трећег света*, на земље *центра (језгра)*, *полупериферије* и *периферије* и слично. Сваки од ових термина носи своје специфичности које су обојене виђењима конкретне теорије из које су произашле, али се у овом раду користе као обележје основне динамике, а то је разлика у богатству тих земаља. Неки приступи, посебно они подстакнути данашњом глобализованом производњом и брзом индустријализацијом и привредним успоном одређених држава, инсистирају на разноликостима економски мање развијених земаља и негирају постојање периферије као целине. Ипак, периферија је одувек састављена од различитих друштава, која су дефинисана кроз негацију, односно као они региони света који нису центар.⁷⁹ Појава полупериферија не негира тенденцију капитализма да води растућој поларизацији на богата и сиромашна друштва, она сведочи о прилагодљивости, динамичности и сложености те тенденције која, у различитим фазама, одређене регионе маргинализује – на различите начине и у већој или мањој мери.

Пре упуштања у даљу анализу, ваља нагласити да разматрања функционисања капитализма у његовој целиности, за потребе теме овог рада, допуштају поједностављивања. Садашњост карактерише међусобна испреплетаност, карактеришу је глобални ланци вредности који подразумевају да се активности неопходне за производњу добра или услуге спроводе на различитим географским локацијама, односно у различитим државама. Тренутни глобални ланци вредности неретко изгледају тако да се већина посла и саме производње обави на периферији, док се активности попут менаџмента, дизајна, маркетинга и продаје организују у центру. Дакле, идеја о слабо индустријализованим бившим колонијама чије се сировине експлоатишу више не стоји. Југ је постао „фабрика света“ и производња, поготову она која захтева интензивно коришћење радне снаге, се пребацила у периферију. Офшоринг (*offshoring*) и аутсорсинг (*outsourcing*) производних и пословних процеса су се показали као добре стратегије за смањење трошкова кроз унајмљивање јефтиније радне снаге на периферији. Али, због чега је радна снага на периферији јефтина? Још прецизније, због чега је још увек знатно јефтинија од оне у земљама центра? Јасно је да су земље периферије на почетку процеса индустријализације имале радну снагу и природне факторе производње, али недостајали су им капитал и технологија која је долазила из центра, неретко из метропола чије су колоније оне биле. Али, зар није прошло довољно времена за стварање сопственог развојног пута и динамика које, попут оних у земљама центра, могу водити бољем положају радника?

Одговор на ово питање ће зависити од различитих приступа. Египатско-француски економиста Самир Амин истиче да водеће струје друштвене мисли сматрају да разлика у просеку прихода осликава разлику у продуктивности рада.⁸⁰ По овој логици, радници у центру произведу више производа за исту количину рада. Уколико се држимо идеје да су радници плаћени онолико колико њихов рад вреди, у глобалном ланцу вредности тек софистициране активности у центру додају вредност производу. Оно што је периферији потребно је да, колоквијално речено, још мало издржи на правом путу, јер ће општи прогрес и њих повући ка вишем животном стандарду и бољим примањима. „По овом мишљењу, стање садашње периферије је једноставно такво јер се није завршио процес транзиције ка капитализму.“⁸¹ Неједнакост је само тренутна цена сиромаштва и друштва у развоју могу сустићи центар. Пратећи процесе у националним државама центра, и земље периферије ће проћи кроз процес акумулације капитала, склапања различитих савезништва између класа које ће омогућити дистрибуцију користи прогреса и друштвену хомогенизацију, све до коначне стабилизације положаја радничке класе. „Овај консензус не искључује улогу класне борбе; али чини да буде ограничена на борбу о економској дистрибуцији зарада и удаљава се од довођења у питање читаве организације друштва, на тај начин омогућавајући функционисање парламентарне демократије какву знамо данас.“⁸²

Неке теорије пак одбијају овакво оптимистично виђење развоја који неумитно чека друштва на периферији уколико наставе да вредно и стрпљиво раде на свој интеграцији у глобализовани економски систем. „Дистрибуција је само емпиријски резултат разноликих економских и друштвених чињеница чији моменти конвергирања или дивергирања поседују сопствену аутономију.“⁸³ Амин истиче да је ову тезу могуће и преформулисати у кључу марксизма, тако што бисмо рекли да дистрибуција зависи од класне борбе са свом својом

⁷⁹ Самир Амин, „Самир Амин: Стварно постојећи капитализам и глобализација вредности“, Одломак из књиге „Евроцентризам“, Црвени Барјак, 2021., <https://crvenibarjak.rs/samir-amin-istorijski-materijalizam-i-markizam/>.

⁸⁰ Исто

⁸¹ Исто

⁸² Исто

⁸³ Исто

националном и интернационалном комплексношћу, а да је капиталистички систем способан да се прилагоди свим овим ситуацијама.⁸⁴

Управо разматрања која се ослањају на марксистичке увиде о капитализму и производњи пружају прилику да се положај периферије сагледа потпуније и да се директно повеже са положајем центра. Основни закључак је тај да је поларизација између центра и периферије иманентна капитализму, односно да неразвијеност периферије није одсуство развијености, већ последица развијености центра. Фукоова теза се потврђује – добробит једне групе директно зависи од лошег положаја друге. Почетак њихових међусобних односа обележен је колонизацијом, плачком и деценијском суровом и нескривеном експлоатацијом сировина и људи. Створени су светови-смрти где су популације систематски излагане технологијама некрополитике. Ове интеракције су свакако олакшале акумулацију капитала земљама центра, али су периферију оставиле не само опљачканом, већ и формираном у складу са потребама центра.

„Економије централног капитализма су аутоцентричне. Под тим мислим да су организоване око одређујуће повезаности између производње капиталних добара и потрошних добара. Разуме се да су спољни односи подређени захтевима ове одређене артикулације. Последице, у овом контексту, доходак за рад може пратити раст продуктивности. Даље, спољни односи аутоцентричних центара, који нису ни на који начин аутаркични, већ експанзионистички и агресивни, омогућавају убрзање раста продуктивности кроз пренос вредности у своју корист. С друге стране, акумулација на периферији је од самог почетка обликована захтевима акумулације у центру. Трајно прилагођавање дефинише периферну акумулацију.“⁸⁵

Одржавање оваквих нерцепочних односа и неједнаких размена је, након деколонизације, углавном добило другу, суптилнију форму, попут структуралних прилагођавања економија периферије са циљем учествовања у глобалном слободном тржишту, о чему ће бити више речи у поглављу посвећеном економским мигрантима. Али суштина је иста, сваки однос који се успоставља између земаља центра и периферије одговара потребама глобалног капитала. Процес глобализације истовремено води и јачању и слабљењу суверенитета држава, као и стварању глобалних структура управљања које прате стварање светског тржишта. Ипак, уземљење капитала захтева територијализоване политичке заједнице, које се сада међу собом такмиче како би привукле и задржале глобални капитал.⁸⁶ Међународне организације се стварају као израз тежњи држава да ублаже ову контрадикцију, стварајући за глобални капитал простор који превазилази националне границе.

„У развојним политикама, неолиберализација капитализма је донела напуштање амбициозних развојних шема које су се ослањале на развој инфраструктуре, техничку експертизу и пренос средстава у земље југа. Ово очигледно повлачење државе је праћено обликом управљања кроз које се политике држава југа реорганизују одозго, углавном кроз међународне организације попут Светске банке, како би продужиле домаћај капиталистичких односа производње и подигле њихову компетентност у вечитој акумулацији капитала.“⁸⁷

Дакле, управљање се деполитизује, престаје да буде израз суверене воље народа већ се окреће ка техничким и административним капацитетима, ка усвајању *најбољих пракси* и развоју *експертизе*.

Управо у том тренутку на сцену ступају међународне организације које у *неуспелим државама* југа воде процес *изградње државе*, најчешће карактеришући постојеће стање као *безбедносну претњу*. Циљ интервенција у земљама југа је јачање укључености популација тих земаља у оквире капиталистичких друштвених односа, и то не на начин који би се разумео као директна империјална или колонијална подјармљеност, већ кроз много суптилније форме *изградње локалних капацитета* и слично.⁸⁸ На овај начин се те популације укључују у првобитну акумулацију капитала, текући процес у капиталистичким односима производње који води константној производњи увек доступних радника. Кроз реформе и процес изградње државе, државе глобалног југа постају менаџери сопствених популација, па се и кретање тих популација може контролисати и усмеравати ка исходима који погодују производњи вредности и успостављеним капиталистичким односима.⁸⁹ Амин инсистира на

⁸⁴ Исто

⁸⁵ Исто

⁸⁶ Romain Felli, „Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation: ‘Climate Refugees’ and ‘Climate Migrants’“, *New Political Economy* 18, изд. 3 (Јуни 2013.): 348, <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.687716>.

⁸⁷ Исто, стр. 348.

⁸⁸ Исто, стр. 349.

⁸⁹ Исто, стр. 356.

чињеници да је у централним капиталистичким друштвима, присуство државе заправо јако изражено кроз контролу акумулације, али је важно, како наглашава Фуко, одржати привид постојећег поретка као природног стања. Ово присуство није експлицитно; чак је отклоњено из идеолошке слике коју систем прави о себи како би грађанско друштво и економски живот били гурнути у први план, као да постоје и функционишу без државе. Супротно од тога, у друштвима периферног капитализма, грађанско друштво је неразвијено а економски живот испреплетен са државним функцијама које наизглед имају централну позицију. Ипак, то је илузија јер је држава периферије заправо слаба, насупрот јаке и слабо видљиве државе центра. Економски живот периферије сведен на перманентно прилагођавање захтевима акумулације у центру.⁹⁰ Држава, за Амина, заправо је инструмент прилагођавања једног друштва захтевима глобализоване акумулације.

„Ова разлика чини могућим разумевање зашто је држава центра јака држава (и када постане буржоаски демократска, то је само додатни израз њене снаге), док је периферна држава слаба држава (то је разлог зашто је права буржоаска демократизација, у пракси, забрањена и зашто је постојање грађанског друштва ограничено). Другим речима: формирање националне буржоаске државе на неким местима долази у сукоб са тим формирањем другде, или, неразвијеност неких је резултат развијености других. Ипак, треба разјаснити да овај предлог није симетричан и реверзибилан; не сматрам да је обрнуто тачно (тј. да је развој неких нужно резултат неразвијености других).“⁹¹

Дакле, високи животни стандард и раст примања радничке класе у земљама центра није искључиво последица њихове високе продуктивности, већ и односа који су успостављени са друштвима периферије. То је посебно значајан увид за ауторе попут Пикетија, чији поједини увиди о самој природи капитализма могу бити непотпуни. Дobar пример су ауторове тежње да разуме „шта је ишло како треба у европским социјалдемократским институцијама“, односно како су земље попут Шведске, Француске, Немачке и Британије, током 20. века, изградиле системе социјалне сигурности преко прогресивног опорезивања.⁹² Изгледа да су прерасподељена средства и постигнути уступци у земљама центра надомештени кроз експлоатацију у земљама периферије. Било како било, глобални капитал свакако није изгубио. Истовремено, предуслови за понављање таквог обрасца у земљама периферије се систематски сузбијају. Уколико одустанемо од идеје да су радници плаћени онолико колико њихов рад вреди, односно да су наднице пропорционалне њиховој продуктивности, отвара се простор за концепт вишка вредности, односно вредности коју радници произведу изнад износа плата. Стопа експлоатације, која представља однос плаћеног и неплаћеног рада је стога већа на периферији (јер тамо су плате мање). „Упркос очигледно слабијим стопама експлоатације у периферији него у центру, која је мерена тренутним системом цена и прихода, радна снага је више експлоатисана на периферији зато што је јаз између плата већи него јаз између продуктивности.“⁹³ Отуда је производња у земљама периферије лукративнија, што није околност која промиче глобалном капиталу који ужива неограничену слободу кретања и који стога пребацује своје активности у земље са јефтином радном снагом све док се такозвана стопа прихода не изједначи.⁹⁴ Ово изједначавање, до којег се долази кроз слободну конкуренцију и мобилност глобалног капитала, одразиће се на цене по којима продајемо одређени производ на глобалном тржишту. И управо у овом кораку производи из земаља периферије бивају потцењени (њихова стопа прихода је иницијално била већа од оне постигнуте изједначавањем) док су производи земаља центра прецењени (њихова стопа прихода је била мања). Амин је, објашњавајући ову динамику, развио концепт глобализоване вредности који „омогућава да разумемо на који је начин објашњење које узима да је разлика у глобалној дистрибуцији прихода исход разлике у продуктивности рада не само наивно већ такође и избегава прави проблем, пренос вредности помоћу ценовне структуре.“⁹⁵ Суштински, Амин сматра да радна снага има само једну вредност у читавом светском производном систему, али цене радних снага варирају и оне су зависе од политичких и друштвених услова сваке националне формације. Да се присетимо Берка, различите популације суверених субјеката су се избориле за различите аранжмане, а добробит оних у центру се постиже систематским обликовањем и управљањем радом популација на периферији.

⁹⁰ Амин, „Самир Амин: Стварно постојећи капитализам и глобализација вредности“.

⁹¹ Исто

⁹² Piketi, „O Marksu i neoliberalizmu - i kako oligarsi iskorišćavaju razočarenje u socijalizam“.

⁹³ Амин, „Самир Амин: Стварно постојећи капитализам и глобализација вредности“.

⁹⁴ *Imperialism Today: Unequal Exchange and Globalized Production* (The Marxist Project, 2022), <https://youtu.be/DtziEZARlQk?si=QkmldUBRc9Y7taLS>.

⁹⁵ Амин, „Самир Амин: Стварно постојећи капитализам и глобализација вредности“.

Последично, потпуна слобода миграција и политика отворених граница би ојачала позицију радника. Неограничена миграција радника би, по Аминовој процени, теоријски могла водити стандардизацији економских и друштвених услова на глобалном нивоу.⁹⁶

„Територијализација радне снаге и њена просторна сегрегација и сегрегација у односу на правни статус је увек била важан циљ држава и битан део првобитне акумулација капитала. Али територијализација не води фиксираним и непомичним радним снагама. Напротив, она може водити масовним миграцијама, како интерним тако и међудржавним. Ипак, из перспективе капитала, кључно је да те миграције могу бити до одређеног степена контролисане, односно, да се њима може управљати.“⁹⁷

Дакле, оно што је кључно за интерес глобалног капитала је успостављање контроле над овим процесом. „Расељени појединци ће бити интегрисани у најамни рад на неформалан начин (иако се и овом ‘неформалношћу’ управљало), што их увлачи у глобални капиталистички круг (ре)продукције.“⁹⁸ Вероватно ова спознаја мотивише Агамбена да инсистира на томе да је бољи исход да сви постанемо недокументовани радници, но да се избеглици и мигранти мирно укључе у процес производње – и то на новој локацији онда када је просуђено да су ту потребнији.

Још један термиолошки пар који се често користи у овом раду за обележавање битно различитих судбина које је глобални капитализам наменио богатим и сиромашним друштвима су термини *Унутрашњости* (унутрашњег простора капитала) и *Спољашњости*, које развија немачки филозоф Петер Слотердијк. Увиди овог аутора су значајни јер објашњавају како тај живот у Унутрашњости уопште изгледа. У свом настојању да развије филозофску теорију глобализације, Слотердијк се, насупрот паралишућем тренду који преовладава друштвеним наукама и који је дошао са свешћу о ситуационој условљености, не устеже од великих наратива и захтева.

„Ако су до сада познати велики наративи – хришћански, либерални прогресивни, хегелијански, марксистички, фашистички – виђени као неприкладни покушаји да се савлада сложеност света, ова критичка спознаја не делегитимизује нарацију о прошлости нити изузима мисао од тежње да баци интензивно светло на схватљиве детаље неухватљиве целине.“⁹⁹

Став овог аутора је да је филозофија маргинализована, избачена из тумачења глобализације, док социолози, политиколози и новинари обављају тај посао „аматерски“, користећи термине позајмљене управо из филозофије. Укратко, Слотердијк долази до закључака да се глобализација може поделити на три периода; први је период онтолошко-морфолошке глобализације (космос-Уран глобализације, ослањајући се на античке термине за оно што чини сферу у којој се налази све што је људима било познато) који траје до откривања Новог света 1492. године; следи петсто година европског експанзионизма током којих је оформљен свет у којем сада живимо; трећи период је почео 1945. године а његова главна одлика је доминација електронике.¹⁰⁰ Тренутну фазу одликује вишеструка умреженост, превазилажење просторне удаљености, доступност и брз проток информација – укључујући и моралну засићеност која је последица тога да су жртве у стању да починиоце обавесте о последицама њихових дела, иако се налазе на другој страни света. Једностраност потеза повлачених у претходном периоду се сада посматра кроз оквир и спознају европоцентризма, којим се одбацују дела некада тако арогантног центра.¹⁰¹ Суштински, аутор уочава обресе тенденције *посипања пепелом* која је једна од одлика савременог управљања унутар ЕУ, о којој ће бити више речи у четвртном одељку овог поглавља (1.4.) .

Како изгледа живот у актуелној фази глобализације? Слотердијк се ослања на утиске Фјодора Достојевског (*Фёдор Михайлович Достоевский*) које је руски писац стекао током посете Лондону, где је имао прилику да види сферичну грађевину од стакла и метала која је саграђена у сврху Светске изложбе (1862. године), манифестације која се почела одржавати 1851. године. За потребе прве изложбе изграђена је Кристална плата, такође од стакла и метала, која је сматрана чудом и демонстрацијом моћи индустрије, односно, како Слотердијк примећује, „серијске производње и војне прецизности“.¹⁰² У „Записима из подземља“ за Достојевског Кристална палата представља целу *Западну цивилизацију*. Достојевски, као то уочава Слотердијк, у затварању и ограђивању види почетак

⁹⁶ Исто

⁹⁷ Felli, „Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation“, 353.

⁹⁸ Исто, стр. 356.

⁹⁹ Peter Sloterdijk and Wieland Hoban, *In the World Interior of Capital: For a Philosophical Theory of Globalization* (Cambridge, UK; Malden, MA: Polity, 2013), 5.

¹⁰⁰ Исто, стр. 9.

¹⁰¹ Исто, стр. 10.

¹⁰² Исто, стр. 169.

биополитичког управљања. Кристална палата није агора ни место размене под ведрим небом, то је стакленик који у себе увлачи све из спољашњости што сматра корисним и потребним, место ултимативне потрошње у којем се слобода своди на одабир производа на тржишту.¹⁰³ Њена унутрашњост симболизује Унутрашњост која не дозвољава историјске догађаје, где нема партија и гласача већ само такмичења у расположењу између партија које размењују своје потрошаче.

„Ко може порећи да, у својим примарним аспектима, Западни свет – посебно Европска унија након њеног релативног завршетка у мају 2004. године и потписивања њеног устава у октобру исте године – оличава управо такву сјајну Унутрашњост данас? Овај гигантски стакленик релаксације посвећен је веселом и хаотичном култу Вала, којег у двадесетом веку називамо *конзумеризам*.“¹⁰⁴

Док карактер људи који живе у Унутрашњости полако мења претерани конформизам, сви напори и наративи бивају окренути ка будућности.

„Све у постисторијском свету заправо мора бити усмерено ка будућности, јер једино обећање које се може безусловно дати потрошачима је да удобност и комфор никада неће престати да теку и расту. Тако је концепт људских права неодвојив од великог окрета ка удобности, и то тако што слободе која та права гарантују служе самоостварењу потрошача. Људским правима се сви довољно доследно баве само у случајевима где постоји намера да се успостави институционална, правна и психодинамичка подструктура конзумеризма.“¹⁰⁵

Овакво неаутентично бивствовање у технолошкој љуштури лишава људе избора и истинске конекције. „Масовна култура, хуманизам и биологизам су веселе маске које, према увидима филозофије, прикривају дубоку досаду постојања лишеног изазова.“¹⁰⁶

Ни Слотердијк – попут Пикетија а за разлику од Самира Амина – не ставља у фокус својих анализа како је експлоатација Спољашњости и популација нечланова предуслов свеопштем конзумеризму у Унутрашњости. Ипак, његови увиди су драгоцени за разумевање тога како живот у Унутрашњости изгледа, односно малог степена слободе који је остављен члановима. Сами термини које аутор користи олакшавају различита замишљања сферичних простора, бројних и по величини и порозности различитих Унутрашњости, које се појављују, издвајају и ограђују у односу на Спољашњост. Ово олакшава раскидање са идејом неке јасне и непромењиве географске одређености. Сфера Унутрашњости се може појавити и у Лагосу или у другим метрополама широм Африке у којима се изграђују затворена насеља за утицајне људе, издвојене финансијске и берзанске четврти, простори пројектовани тако да одоле неизбежном подизању нивоа мора. Чини се да је могуће замислити још већи степен комплексности – шта уколико Спољашњост, пратећи нечланове, продире у просторе Унутрашњости? Јер како другачије разумети трпељивост правних поредака развијених земаља и одсуство или стварање посебних сетова правила (некада неформалних пракси) када су у питању кинески радници који раде у кинеским фабрикама на које се, званично или не, не односи домаће радно законодавство; бројни прекарни радници који су у илегалном или полуилегалном статусу; тражиоци азила на које се, док путују кроз чланице ЕУ, примењује посебан сет пракси; интероперабилност система која ће омогућити да се простор проверавања идентитета лица које изазива сумњу, који је раније био физички везан за границе, по процени „отвори“ било где унутар Уније и сличне праксе. За разлику од поништења националних граница и слободног кретања радника, контролисана мобилност, којој ЕУ тежи и коју успоставља, представља још један начин експлоатације и црпљења из Спољашњости – сада најобразованијих и највитаљнијих нечланова, младих тела која су потребна за рад и одржавање успостављеног потрошачког начина живота. Што је њихов положај сивљи, односно што више елемената Спољашњости повуку са собом, то је лакша њихова експлоатација.

¹⁰³ Исто, стр. 13.

¹⁰⁴ Исто, стр. 171.

¹⁰⁵ Исто, стр. 171.

¹⁰⁶ Исто, стр. 172.

1.3. Технологија као оруђе биополитике

Тешко је замислити савремена друштва, њихову организацију и свакодневицу без ослањања на модерне технолошке изуме.

„Технологија заузима позицију без преседана у управљању савременим животом. Последњих деценија, посебно информационе и комуникационе технологије су произвеле и реконфигурисале техно-друштвено ткиво савремених живота. Чинећи то, она наставља да изазива страхове и наде о томе шта ће доћи следеће. Развој оваквих технологија је се десио под окриљем *техноцентричног* погледа на свет. Из ове перспективе, све се, у принципу, може произвести и реконструисати у технолошким терминима: људски труд, интимне мисли или емоције.“¹⁰⁷

Дакле, не постоји сумња у идеју да људске послове могу преузети четботови и роботи, како оне репетитивне и физички захтевне, тако и оне који подразумевају емпатију и деликатно распознавање неизречених потреба другог човека. Ово свепрожимајуће гледање има директних последица и на природу управљања, поготову у развијеним друштвима. Технологија није нов феномен и имала је важан утицај на зачеће и развој биополитичких тенденција у савременим демократијама. Не треба заборавити да је, у неку руку, све почело изумом парне машине. Али степен развоја и већ оствареног уплива модерне технологије захтева редефинисање њене улоге у управљању. Управо се ова спознаја осликава у синтагмама *техно-био-политика живота* и *управљање животом у околностима диктираним технологијом*.

„Никада раније живот није био тако темељно технологизован. Истина је да је људска цивилизација одувек била технолошка и самим тим и техно-политичка у извесној мери, али смисао технологије се ефективно померио са коришћења више или мање издвојених инструмената и система ка огромним техно-екологијама, у којима су људи само једна од бројних компоненти. Ова нова позиција, посебно информационе и комуникационе технологије у касномодерном друштву, је довела до измењеног значења онога што значи живети и производити живот.“¹⁰⁸

Технологија има двојаку улогу у савременом управљању. Она је најпре алатка која већ омогућава неслућени степен контроле и самодисциплиновања чланова и нечланова, дакле фокус је на (зло)употреби и усавршавању технолошких решења која већ постоје. Друга улога технологије се удаљава од овог класичног *управљања животом* ка томе како се тај живот повезује и суочава са технологијом: „морамо ићи даље од концептуализације живота само у смислу његове биолошке и био-политичке производње и проширити наш фокус на разумевање како људски и не-људски ентитети постају припремани за међусобно повезивање и прерађени кроз ту праксу повезивања.“¹⁰⁹ Ови наративи о повезивању у толикој мери прожимају савремена богата друштва да је тешко разлучити шта је већ постигнут ниво развоја, а шта се и даље може сматрати само маштањем. Јер, како то примећује и Слотердијк, политички фокус је на будућности и одржавању постојећег стила живота у Унутрашњости. Стога је значајно размотрити због чега су за богата савремена друштва ови наративи о технолошким решењима, која само што нису ту, важни.

Када је у питању прва улога технологије, чак је и стручњацима тешко да благовремено препознају и мапирају све могућности које доносе савремене технологије и њихов утицај на политичке и друштвене процесе, свакодневно понашање људи, њихове ставове и ментално здравље. По речима америчког научника Едварда Озборна Вилсона (*берл*), проблем човечанства је тај што људи имају палеолитске емоције, средњовековне институције и божанску технологију. Палеолитске емоције се односе на феномен *отмице лимбичког система*, односно на софистицираност савремених технологија и друштвених мрежа које непогрешиво ангажују инстинкте и нагоне у служби добијања пажње и усмеравања понашања људи.¹¹⁰ Управљаштво, са могућностима модерне технологије, достиже најрафинисанији израз. Наиме, савремена економија, како примећују стручњаци на које се

¹⁰⁷ Benjamin Lipp и Sabine Maasen, „Techno-Bio-Politics. On Interfacing Life with and Through Technology“, *NanoEthics* 16, изд. 1 (Април 2022.): 133, <https://doi.org/10.1007/s11569-022-00413-2>.

¹⁰⁸ Исто, стр. 136.

¹⁰⁹ Исто, стр. 134.

¹¹⁰ Daniel Schmachtenberger, „A Problem Well-Stated Is Half-Solved with Daniel Schmachtenberger“, Your Undivided Attention (Center for Humane Technology, 25. Јуни 2021.), <https://www.humanetech.com/podcast/a-problem-well-stated-is-half-solved>.

позивају и које окупља Центар за хуману технологију, заснива се у великој мери на трговини људском пажњом.¹¹¹ Савремено друштво функционише пратећи мантру *апстракције – екстракције – пустошења и загађења*. Наиме, када поставимо питање која је вредност једног дрвета, занемарује се улога тог дрвета у екосистему, опстанку бројних животињских врста коју омогућава, лепоти коју пружа, уживању у његовом хладу и добијемо једноставан одговор о цени балвана. Дакле дрво се, у свој вишезначности улога које има, *апстрахује* у појам лако квантификованих балвана од којих се праве стандардизоване греде, увек истих димензија. Наредни корак је *екстракција* те вредности, односно интензивна сеча шума чији темпо умногоме превазилази брзину обнове овог ресурса. Отуда је последица са којом се суочавамо, када усвојимо тако припросто гледање на вредност дрвета, *пустошење* природе и деградација животне средине.¹¹² Исти механизам се препознаје у корену бројних претњи и нерешивих питања која оптерећују савремена друштва.

У савременој економији пажње сам човек постаје предмет трговине.

„Стандардизоване греде су исто што и предвидиви временски периоди вашег *скроловања*, једна секунда пажње, две секунде пажње, јер је Фејсбуку и друштвеним мрежама потребно да вас апстрахују у мерљиве јединице пажње, потом да их екстрахује и да те периоде гледања у ствари које се могу купити монетизује и прода по цени од 0,67 центи. Али, када размере овог подухвата укључују три милијарде људи, онда се и зарада мери у милијардама, а пустошење и загађење су неизбежни.“¹¹³

Они узимају форму поларизације, јер се више пажње и пара добије када се нуде садржаји који потврђују нечије предрасуде и који интензивно ангажују кориснике. Они узимају форму губитка *епистемолошких капацитета*, који су пресудни за функционисање друштава.¹¹⁴ Ради се о капацитетима људи да разазнају и спознају како знамо то што знамо, који су у центру отпорности на и препознавању дезинформација које се шире. И док се профит приватизује, ову цену пустошења и загађења сnose друштва у целини. Таква су и питања менталног здравља корисника, поремећаја пажње, слабљења меморије, усамљености, сензационализма, губљење емпатије и дељене сагласности о централним питањима, као и недовољно контролисано сакупљање и експлоатација података о корисницима.¹¹⁵

Кључно је разумети да се овакво самодеструктивно понашање, које се препознаје како у сфери развоја и употребе технологије тако и у осталим питањима, последица исте *метакризе*, односно истих генератора који обликују, усмеравају и ограничавају савремена развијена друштва. Постоје три главна генератора. Први се односи на *међусобно ривалство* актера, које је највидљивије у појавама какве су трка у наоружању и пропадање јавних добара.¹¹⁶ Одустајање једног актера од развијања оружаних система вођених вештачком интелигенцијом не значи да такав систем неће бити развијен, већ носи ризик да ће конкурент успети да га развије, чиме стиче значајну предност. Одустајање од прекомерног риболова не гарантује очување биодиверзитета, већ носи ризик да ће конкурент искористити прилику и довести себе у бољи положај. Отуда актери најчешће и не размишљају о дугорочним последицама свог поступања, већ се налазе у константној трци да нешто ураде први, да први развију оружје, први достигну нови степен ефикасности и оптимизације. Други генератор ризика произилази из чињенице да се ова трка догађа на *планети чији су ресурси ограничени*, планети која дугорочно не може поднети такву врсту деловања.¹¹⁷ Трећи генератор је *експоненцијални развој технологије*, који у толикој мери увећава обим сваког деловања, па последице евентуалне грешке постају велике.¹¹⁸ Суштински, технолошка решења достижу однос цене и квалитета који омогућује да се она примене на решавање данашњих пословних проблема на начин на који иницијално није био могућ.¹¹⁹ Дobar пример су дронови чији су развој и коришћење иницијално били толико скуп, да су били резервисани само за војну индустрију. Сада је ова технологија приступачна, комерцијално се користи и развија на начине да омогућава све уносније коришћење. Компјутери, у складу са Муровим законом, оквирно сваких 18 месеци удвостручују своје капацитете. Аактери, који делују у условима међусобне конкуренције

¹¹¹ Tristan Harris, Aza Raskin, и Stephanie Lepp, „Here’s Our Plan And We Don’t Know with Tristan Harris, Aza Raskin, and Stephanie Lepp“, Your Undivided Attention (Center for Humane Technology, 02. Мапр 2022.), <https://www.humanetech.com/podcast/46-heres-our-plan-and-we-dont-know>.

¹¹² Исто.

¹¹³ Исто, стр. 5.

¹¹⁴ Schmachtenberger, „A Problem Well-Stated Is Half-Solved with Daniel Schmachtenberger“.

¹¹⁵ Center for Humane Technology, „Key Issues Overview“, Center for Humane Technology, 2024., <https://www.humanetech.com/key-issues#key-issue-areas>.

¹¹⁶ Schmachtenberger, „A Problem Well-Stated Is Half-Solved with Daniel Schmachtenberger“.

¹¹⁷ Исто.

¹¹⁸ Исто.

¹¹⁹ Creative HQ, „What is exponential technology?“, Creative HQ, 2024., <https://creativehq.co.nz/stories/what-is-exponential-technology/>.

и који су фокусирани на остваривање профита, не размишљају о одрживости ресурса или о експоненцијалним ризицима који прате експоненцијалну снагу технологија које користе. „Упоредите ривалство између два оглашивача који постављају по један билборд у граду, који може утицати на стотинак људи, и ривалство између два агента који користе глобалну способност Фејсбука да софистицирано утичу на три милијарде људи, користећи се милионима А/Б тестова¹²⁰ и прецизношћу која омогућава микро-циљање.“¹²¹

Отуда не изненађује што савремена друштва обележава и наратив о погубности технологије.¹²² Тако се ослањање на стални технолошки напредак упоређује са насумичним вађењем куглица из чиније – беле доносе добитке човечанству, сиве доносе мешовите резултате, док би извлачење само једне црне куглице представљало крај цивилизације. „Пошто не знамо шта ће развој технологија донети, расподела куглица у чинији нам није позната.“¹²³ Дакле, не знамо број црних куглица. А не знамо ни колики ће број сивих куглица, односно мешовитих исхода, бити довољан за почетак лавине која би водила истом, фаталном исходу. Комплекснија су и тачнија поређења усмерена на динамику *истражи – искористи*. Такав је пример са коцкарима и слот-машинама. Конзервативнији људи неће опробати превише машина и чим пронађу ону која обезбеђује скромне али стабилне добитке, држаће се ње и постепено увећавати своје богатство.¹²⁴ Они склонији авантурама могу потрошити сав свој новац тражећи апарат који даје значајније или чешће добитке. Међутим, могу и да пронађу такву слот-машину и да остваре значајнију и бржу предност у односу на прву групу опрезнијих играча.

Још важније, сам развој технологија је обележен истим императивом ефикасности, односно фокусом на стицање материјалне користи. Улагања у отпорност, истрајност или сигурност неког производа су ограничена, што поред раста ризика води и већој потрошњи ресурса. Типичан пример је развој мобилних телефона, уређаја који су сада дизајнирани тако да се подразумева њихова потпуна замена, а не поправка или промена делова.¹²⁵ Међутим, шта уколико се иста логика примени у дизајнирању осталих решења у комуникационим системима, у агрикултури или саобраћају. Поред тога што су нова решења мање робусна, начин на који се технологија развија често не дозвољава опцију повратка на претходни систем – типичан пример је константно застареваше софтвера и немогућност да се ранија софтверска решења уопште примене на новим оперативним системима, који пак најчешће нису компатибилни са новим хардверским решењима.¹²⁶ Фокус на смањивању трошкова и занемаривање безбедности води и до интензивног аутсорсинга и ослањања на специјализоване фирме, што ствара додатне ризике повезане са одржавањем ланца снабдевања. Тешкоће у снабдевању, као и преференце потрошача, некада доводе до доминације лошијих и мање безбедних решења. Активности постају у све већој мери аутоматизоване, и човек остаје изван доброг дела активности.¹²⁷ Различити системи су све повезанији, уз интензивно ослањање једних на друге и лако преливање криза. Тако би, на пример, проблем у банкарству и међународним финансијама сада имао директне последице на пољопривреду и производњу хране. Суштински, нове технологије постају рањивије у односу на претходно усвајана решења јер се њихов развој посматра кроз призму „уштеда“ на безбедности. „Систем се увек може учинити сигурнијим, али након одређене тачке, није разумно плаћати маргинална побољшања безбедности. Овај компромис не само да доводи до мање сигурне појединачне фирме, већ и до све веће системске крхкости. Ово имплицира да је системска отпорност, у економском смислу, јавно добро.“¹²⁸

Парцијални покушаји решавања појединачних проблема, који не уважавају генераторе *метакризе*, скоро увек воде екстернализацији или прављењу већег проблема у другој сфери деловања и другом географском простору, односно оштрој поларизацији која спречава предузимање било каквих корака. Међутим, значајни су помаци који се већ могу остварити и који би, постепено, могли да олакшају овај процес темељног преиспитивања. Постојећи алгоритми се могу користити на начин да излажу људе другачијим ставовима. Могућност учешћа у одлучивању грађана – не само у смислу гласања о предлозима већ и у креирању предлога који, захваљујући вештачкој интелигенцији, би били семантичка средина свих изнесених ставова – такође је велика.¹²⁹ Блокчејн

¹²⁰ Ова метода омогућава оглашивачима да упоређују различите верзије својих реклама како би утврдили која верзија постиже најбоље резултате у таргетираној групи потрошача.

¹²¹ Schmachtenberger, „A Problem Well-Stated Is Half-Solved with Daniel Schmachtenberger“, 4.

¹²² David Manheim, „The Fragile World Hypothesis: Complexity, Fragility, and Systemic Existential Risk“, *Futures* 122 (Септембар 2020.): 102570, <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102570>.

¹²³ Исто, стр. 2.

¹²⁴ Исто, стр. 2.

¹²⁵ Исто, стр. 4.

¹²⁶ Исто, стр. 6.

¹²⁷ Исто, стр. 4.

¹²⁸ Исто, стр. 7.

¹²⁹ Schmachtenberger, „A Problem Well-Stated Is Half-Solved with Daniel Schmachtenberger“.

(*blockchain*) технологија може у значајној мери ојачати јавну контролу и спречити корупцију и „надувавање“ трошкова, уколико би сва потрошња била јавно приказана кроз непромењиве уносе.¹³⁰ Тешко је замислити све могућности које вештачка интелигенција отвара у пољу образовања, кроз потпуну персонализацију зановану на препознавању склоности у интересовања сваког детета. Поготову у свету у којем ће веза између система образовања и тржишта рада вероватно претрпети значајне промене.¹³¹

Чини се да је једини наратив који прати технологију, а који надјачава овај о ризицима које технологија појачава и ствара, опчињеност технолошким иновацијама и могућностима које се налазе пред човечанством, те њихова фетишизација. Иновације заузимају централно место када је реч о другој улози технологије у савременом управљању, улози усмереној на међусобне интеракције и суочавања људи и технологије. То и не може чудити уколико императив ефикасности и обезбеђивања све већих прихода заузима централно место у нашим друштвима. Иновације су свеprisутне и уграђене у све аспекте живота, оне утичу на институције, праксе и структуре наших друштава, неретко изазивајући ишчекивање код великог броја конзумента. „Иновација је стога много више него само начин производње нових артефаката. Напротив, она је на ивици да постане доминантан начин друштвене репродукције.“¹³² Дискурс је крцат сликама у којима технолошки изуми представљају решење за бројне актуалне друштвене проблеме, често уз замагљивање слике између онога докле се стигло, односно шта је тренутно могуће и коначне визије у којој је тај проблем отклоњен. Отуда смо наративно нормализовали идеју да ће хуманоидни роботи убрзо обављати послове здравствених радника. Ипак, реалност је таква да роботи тренутно имају проблем приликом подизања предмета и неометаног кретања у условима различите осветљености.¹³³ Поред спекулација да ће се значајан скок и убрзање у развоју нових технологија десити у тренутку када вештачка интелигенција буде у потпуности преузела овај посао од људи, није увек јасно на чему се ово преклапање реалности и једне визије будућности темељи. Дакле, створени дискурс није последица неутралног преношења онога што се дешава у лабораторијама.

Дискурс је последица представљања неког друштвеног проблема на начин који омогућава његово решавање кроз примену иновација. Ту је на делу дискурзивна и материјална пракса техно-био-политичког управљања, не кроз коришћење постојећих технологија (прва улога) где је човек објекат, већ кроз повезивање, интеракцију и суочавање са изумима (друга улога), у којој човек постаје један од актера савремених друштава.

„На овај начин власт омогућава и усмерава бављење проблемима и нуди одређене стратегије за његово решавање. На овај начин власт структурира одређене форме својих интервенција. Политичку реалност дакле не представља неко чисто, неутрално знање које се једноставно презентује; уместо тога власт спроводи ово интелектуално процесуирање реалности са којом се онда политичке технологије могу ухватити у коштац.“¹³⁴

Свет, реалност и постојећи проблеми постају доступни техно-био-политиком управљању. „Суштински, концепт техно-био-политике даје увид у то како апарати моћи чине свет управљивим, посебно под технолошким условима.“¹³⁵ Последично, интеракција и суочавање људи и технологије се све интензивније дешава, не само у програмима финансирања или салама за састанке Европске комисије, већ и у лабораторијама или болницама. Дакле, суочавање и интеракција људи и технологија представља изразито материјално-дискурзивну праксу. Али материјална компонента не произилази из дикурса који гарантује управљивост у којем су роботи на домаку тога да преузму улогу здравствених радника, већ из чињенице да су роботима и даље неопходни људи како би им помагали у томе да они постану део друштвеног живота. Интеракција није последица света у којем иновација решава проблем, већ света у којем технолошко решења нешто (још увек) није у стању да пружи. „То значи да праксе суочавања и интеракције нису оно што држи техно-научни свет на окупу. Уместо тога, њихова свеprisутност и крхкост нуди, обавезује, а можда чак и приморава актере да наставе међусобну интеракцију. То је оно што омогућава да се техно-био-политика живота шири.“¹³⁶ Отуда је техно-био-политику најбоље разумети као конституисану и путем отелотворених, искуствених и институционалних пракси сучељавања *одоздо*, као и путем дискурзивних, политичких и институционалних пракси сучељавања *одозго*.¹³⁷

¹³⁰ Исто.

¹³¹ Исто.

¹³² Lipp и Maasen, „Techno-Bio-Politics. On Interfacing Life with and Through Technology“, 137.

¹³³ Исто, стр. 134.

¹³⁴ Исто, стр. 138.

¹³⁵ Исто, стр. 139.

¹³⁶ Исто, стр. 140.

¹³⁷ Исто, стр. 140.

Илустративан пример конституисања техно-био-политике одозго је питање управљања демографском кризом у ЕУ и земљама чланицама. Најпре је било потребно удаљити се од класичног био-политичког схватања старења старости где је ова категорија људи примарно окарактерисана као непродуктивна. „Последично, доминирали су алармистички дискурси о брзо растућој популацији рањивих, релативно богатих особа чија колективна зависност оптерећује економије западних индустријализованих нација.“¹³⁸ Редифиниција и интелектуално процесуирање реалности старења и демографске кризе, користећи, уколико се ослонимо на Фукоов речник, *апарат иновација*, води преобликовању овог питања у економску и технолошку прилику.

„Недавно можемо приметити промену у начину на који је старење политички конфигурисано. Посебно су се предлози који чине дискурс европске политике иновација придружили позитивној визији старења, следећи концепт активног старења Светске здравствене организације по којем се ова демографска промена сматра једним од највећих тријумфа човечанства“.

Штавише, Европска комисија позива земље чланице да гледају на старење као на прилику за развој *сребрне економије*. У овом контексту, низ актера из домена здравствене заштите, истраживача, технолошких предузећа и креатора политика замишља свет у коме све већи број старијих људи ствара *сребрно тржиште*. У овом кораку се старији људи схватају као потрошачи са специфичним потребама које нове индустрије могу задовољити. Отуда је, по овој логици, старија популација конфигурисана као нова класа потрошача и корисника, посебно информационих и комуникационих технологија које могу користити за асистенцију.¹³⁹ На овај начин питање демографске кризе постаје управљиво, док идеја о, на пример, коришћењу робота у бризи о старим особама постаје адекватно, логично и моћно решење. С обзиром на то да се ради о конструисању *одозго*, примери успешне употребе робота у ове сврхе су оскудни. Ипак, наратив економске прилике и последична заинтересованост главних актера за финансирање истраживачких пројеката у овој области су створиле прилику за суочавање и интеракцију људи и технологије и у сфери старења. У међувремену, док се чека да ли ће, када и под којим условима работи преузети део дужности бриге о старим суграђанима, десила се још једна промена у значењу термина који је темељан за ово питање. Ослањајући се на концепт *независног живота*, који је настао у САД као последица заговарања људи са инвалидитетом, ЕУ исту логику примењује и на старе суграђане, последично свдећи *бригу* на *асистенцију*.¹⁴⁰ Овај маневар оснаживања, који је заправо форма примене технологије респонсибилације иза које се често не налази много тога више од избегавања одговорности, често се користи у савременом, неолибералном, техно-био-политичком управљању.

¹³⁸ Исто, стр. 144.

¹³⁹ Исто, стр. 144.

¹⁴⁰ Исто, стр. 146.

1.4. Дефинисање контролисане мобилности

Важност мобилности људи и популација није промакла биополитици од њеног зачећа, односно није промакла Фукоу. Поред фокуса суверена на дисциплиновање људи кроз затварање у различите институције, пажњу безбедносних снага је брзо привукло и кретање, односно циркулација становништва, и то на начин да је неопходно да њоме управљају.¹⁴¹ Фуко примећује да друштва циркулацију становништва почињу организовати тако да се они опасни и лоши елементи избацују и сузбијају а добри омогућују и промовишу. Дакле, циркулација, па самим тим и слобода кретања људи и популација, дели се на добру и лошу, пожељну и непожељну, дозвољену и недозвољену или барем на олакшану и отежану. „Уместо да остваре своје најинтензивније интервенције на телима која су затворена или задржана на лицу места (што је карактеристика дисциплинске моћи), биомоћ је најјача када каналише и води покретна тела на такав начин да спречи застој и задржи тела у покрету.“¹⁴² Саму мобилност је могуће схватити као шири термин у односу на миграције – она, за разлику од миграција где је фокус на људима, може подразумевати и размену и проток идеја, информација и објеката. Неки аутори инсистирају да мобилност људи, за разлику од миграција, носи мање негативних конотација, те да се увек повезује са аутономијом и слободом оних појединаца чије је кретање неупитно. Само кретање које не произилази из аутоматске привилегије и које се мора оценити и надзирати се назива миграцијом – регуларном и уређеном као добром и ирегуларном и неуређеном као лошом.

Кретање становништва се првобитно схвата као датост, а безбедносни сектор фацилитира добру и спречава лошу циркулацију како би се одржавала здрава и продуктивна популација. Међутим, како су се развијале технике управљаштва и субјективизације, популације и људи се почињу правити мобилним. „Биополитичко управљање се стога не сме посматрати као једноставно каналисање, вођење или ометање већ покретних тела, већ и као стварање мобилних субјеката, кроз двоструки процес појачавања мобилности од оних који нису још увек мобилни, и одржавања мобилности већ мобилних предмета.“¹⁴³ Наиме, слободан проток робе, капитала и људи је у темељу глобалног слободног тржишта, па и самих европских интеграција и стварања ЕУ. Чини се да је контролисана, циркуларна, временски ограничена миграција, тренутно преферирана форма миграција. Она обезбеђује висококвалификовану или у изобиљу доступну и самим тим јефтину радну снагу у земљама дестинације, а уједно се промовише и као начин развоја земаља порекла.

„Идеални мигранти из перспективе миграцијско-развојног нексуса нису они који се селе у нову земљу са намером да се трајно населе, потпуно се integriшу и стекну права на држављанство: то су они који одржавају везе са својим матичним заједницама, пребацују и редовно исплаћују дознаке и на крају циркулишу назад у своју земљу порекла, доносећи са собом вештине и капитал који су стекли током (привременог) периода миграције.“¹⁴⁴

Дакле у питању је неко ко није носилац суверености и не убира све социјалне погодности и гаранције које пружају друштва земаља дестинације, али чији су тело и вештине доступни и на располагању уколико и када су потребни. Толерисани *нечлан*. Важно је запамтити да је ово идеална ситуација којој тежи постојећи систем производње. За ЕУ су тражиоци азила који тврде да су избеглице само једна од мноштва категорија људи чије се кретање контролише и уређује, најчешће тежећи описаном идеалу временски ограничене радне миграције. Дакле, питање азила је одвојено од области заштите избеглица и прекривено политикама управљања миграцијама.

Разумевање тога како ЕУ управља кретањем миграната и избеглица, који су се самостално (без дозволе, неуређено) упутили ка њеним спољним границама, односно њиховим кретањем унутар саме Уније, немогуће је без спознаје овог ширег биополитичког контекста који одређује све врсте мобилности. Тачније, биополитичких па самим тим и производних и тржишних мотива којима се води. Важно је присетити се да је, из перспективе капитала, кључно то да миграције могу бити контролисане, односно, да се њима може управљати; не у потпуности дозвољене и слободне, али не нужно ни у потпуности забрањене. Основни порив је приближити свако неуређено кретање тражилаца азила уређеном кретању одобрених радних миграција. И управо у сврху успостављања што већег степена контроле, ЕУ развија и користи бројне технологије управљања миграцијама и развијања граничних режима. Са једне стране су ту уобичајене технике дисциплиновања и биомоћи – тражиоци азила се затварају и њихово кретање се ограничава, њихово кретање и понашање се и надзире, они на мање или више директан начин

¹⁴¹ Patrick Pinkerton, „The Biopolitics of the Migration-Development Nexus: Governing Migration in the UK“, *Politics* 39, изд. 4 (Новембар 2019.): 6, <https://doi.org/10.1177/0263395718809287>.

¹⁴² Исто, стр. 7.

¹⁴³ Исто, стр. 7.

¹⁴⁴ Исто, стр. 7.

бивају остављени да умру, поготову пре доласка до и на самим спољним границама ЕУ. Са друге стране, може се уочити и читав низ технологија које су усмерене на изнуђивање додатног кретања тражилаца азила или задржавање и трошење њиховог времена, а све у циљу селекције тражилаца азила и контроле броја, брзине, темпа и тока миграција.¹⁴⁵

Ову хетерогеност технологија и циљева које имају – а које воде дезоријентацији, збуњивању и стварању осећаја перманентне неизвесности тражилаца азила – назива се новокованицом вишеструка биополитика (*biopolitics multiple*), уз инсистирање да ЕУ у својим поступцима превазилази уобичајене биополитичке дихотомије каве су искључивање и укључивање, неговање живота и убијање, односно биополитика и некрополитика.¹⁴⁶ Једноставно, Унија и државе чланице користе бројне моделе моћи и политичке технологије које нису усмерене ни на неговање живота ни на убијање миграната у избеглица. Ауторке концепта вишеструка биополитика, Мартина Тациоли и Клаудија Арадау, сматрају да нема основа за употребу и конструисање неког трећег термина, јер суштина односа ЕУ према тражиоцима азила остаје биополитичка, уз значајан утицај који на третман ових људи имају потребе капитала и диктат расизма.¹⁴⁷ Ауторке инсистирају да су тражиоци азила пре изложени *извлачењу* и *одузимању*, те да се, упркос разноликости и донекле супротстављености, све ове технологије ипак држе заједно. „Концептуални апарат *извлачења* и *одузимања* помаже нам да истакнемо односе између биополитике, циркулације и мобилности, и на тај начин пратимо укрштање са политичко-економским и расним формацијама.“¹⁴⁸

Извлачење илуструју примером како се ваучери са готовином – које су тражиоци азила на грчким острвима добијали 2018. године како би се, наводно, ојачала њихова аутономија – користе као додатан вид контроле тих људи. Наиме, новчана помоћ је била доступна само оним тражиоцима азила који живе у колективним центрима за смештај и који не одлазе на копнени део Грчке.¹⁴⁹ Дакле, одмах се да уочити да је овај вид помоћи искоришћен за контролу кретања и смештаја тражилаца азила, у сврху олакшања њиховог дужег боравка на острвима и у земљи која већином има улогу земље транзита. Али то није сва вредност која се извлачи из тражилаца азила већ се на стандардни сет биополитичких технологија додају нове. Наиме, имплементација кеш ваучера је још један начин за *датификацију* тражилаца азила, која постаје сама себи циљ, о чему ће бити више речи у другом одељку наредног поглавља (2.2.). На овај начин хуманитарни сектор примењује нову технологију и иновацију – што постаје омиљени корак биополитичког управљања – односно плаћа инфраструктуру корпорацијама које обично развијају такве системе. У неку руку, иновација као таква и трансакција за корпорацијским светом су циљ датификације. Пројектним речником, циљ је спровођење одређене активности, њени ефекти су ефемерни, односно сведени на номинално јачање аутономије тражилаца азила. Али, ни то није све. Поред тога, отварају се могућности за праћење тржишног понашања тражилаца азила, те хуманитарни сектор своје кориснике и њихове навике укључује у дигиталну економију.¹⁵⁰ Истовремено је омогућено и мапирање индивидуалног кретања сваког корисника помоћи, уколико се за тим укаже потреба.

Одузимање је илустровано примером третмана избеглица и миграната у француском граду Кале током 2016. године, када су људи расељавани из неформалног насеља у различите центре широм Француске. Одатле су, након неорочених периода чекања, некада били пребацивани у земље првог уласка у ЕУ, у складу са Даблинским системом.¹⁵¹ Уколико би покушали да се врате у Кале (иако је инфраструктура самог кампа била мобилна и у међувремену расформирана), били су пребацивани назад у центре, а све у сврху смањења њихове видљивости и даљег самосталног кретања. Потреба за смањењем видљивости и посебности положаја је присутна и у бројним програмима у којима мигранти и избеглице постају само још једна категорија сиромашних урбаних популација чланова. У овом чину ауторке препознају управљање кретањем тражилаца азила кроз перманентно изазивање њиховог невољног кретања – протеривање у претходну земљу; враћање у улазну тачку сопствене земље (на пример, из Суботице у Прешево); мењање рута, путева који се користе и превозних средстава интензивном контролом и опструкцијом; пребацивање у удаљени смештајни центар; пребацивање у за захтев надлежну земљу првог улаза; враћање директно у земљу порекла и слично. Наиме, режим на који наилазе тражиоци азила није само

¹⁴⁵ Estela Schindel, „Death by ‘Nature’: The European Border Regime and the Spatial Production of Slow Violence“, *Environment and Planning C: Politics and Space* 40, изд. 2 (Март 2022.): 10, <https://doi.org/10.1177/2399654419884948>.

¹⁴⁶ Claudia Aradau и Martina Tazzioli, „Biopolitics Multiple: Migration, Extraction, Subtraction“, *Millennium: Journal of International Studies* 48, изд. 2 (Јануар 2020.): 198–220, <https://doi.org/10.1177/0305829819889139>.

¹⁴⁷ Исто, стр. 209.

¹⁴⁸ Исто, стр. 202.

¹⁴⁹ Исто, стр. 210.

¹⁵⁰ Исто, стр. 213.

¹⁵¹ Исто, стр. 214.

вођен логиком дозвољавања кретања и наметања заустављања, већ и логиком наметања кретања и дозвољавања заустављања.¹⁵² Поновним пролажењем рута се, слично као и са неодређеним роковима и комплексним процедурама у поступку тражења азила, купује време које је важно за постизање већег степена контроле, док се код тражилаца азила ствара осећај несигурности и потпуне дезоријентисаности. Не постоје стабилни извори хране и шанса за трајни смештај, не постоји извесност стицања јасног правног статуса, већ само стално кретање које није слободно и које се одвија у ограниченим оквирима. Ауторке технологије одузимања препознају и у низу случајева у којима државни органи постају пасивни – када захтеве за азил у пракси није могуће поднети; када није могуће било какво регистровање и стицање докумената; када се снаге безбедности повлаче и остављају тражиоце азила на отвореном мору и осталим непријатељским географским подручјима.¹⁵³ Важно је приметити да се ниједна од ових могућности званично не ускраћује, али у реалности она просто не буде доступна. Тражиоци азила бивају протерани са граница пре но што затраже заштиту или испраћени из надлежне установе без икаквог нотирања и покретања поступка. Некада су ускраћени за виталне информације о поступцима, поготову за информације на језику који разумеју. Тражиоци азила се на свом путу ка ЕУ сусрећу и са бројним неформалним праксама, или локалним одлукама и правилима које служе управљању њиховим кретањем, попут одлуке да им се ускрати право коришћења јавног превоза. Овај незаконски ниво обележава саму реалност тражилаца азила која неретко и нема везе са важећим законским решењем, и кључан је за разумевање управљања миграцијама. „Када су људи напуштени од заштите било које државе, сам простор кроз који пролазе постаје извор страха, са мало или нимало могућности да пронађу склоништа.“¹⁵⁴ Као да са неодобреним доласком тражилаца азила, а што је већ помињано, долази до продора *Спољашњости у Унутрашњост*, па се и правни поредак земаља кроз које пролазе у великој мери повлачи. Поред насиља којем су изложени на границама, дакле насиља система, миграторна кретања прате и остали облици насиља и кривичних дела (међусобни обрачуни, изложеност криминалном деловању домаћег становништва) на које се не реагује. Ови се облици насиља, што није изненађујуће, најчешће и не пријављују од стране људи који се у транзитним земљама задржавају кратко а у земљама одредишта чекају добијање стабилног правног статуса. Реакције безбедносних снага уследе тек када се насиље прелије на домаће становништво, на чланове. Ауторке сматрају да би поновно промишљање биополитике, у светлу ових бројних технологија које се користе за успостављање контроле над неуређеном миграцијом, омогућило померање од уобичајеног бинарног приступа сагледавању положаја тражилаца азила који су се упутили ка ЕУ – где је фокус на борби и отпору миграната са једне стране и на искључивом посматрању миграната као жртава с друге стране.¹⁵⁵

Важно је уочити да конкретне технологије које се користе не изгледају увек исто, на свакој локацији и у сваком периоду. У овом раду ће се детаљно анализирати праксе које се спроводе далеко ван територије Уније у земљама порекла и првим транзитним земљама (овде се кретања обуздавају и одвраћају), на спољним границама ЕУ (кретања се спречавају а тражиоци азила се селекују) и на територији самих држава чланица (отежавање и успоравање кретања, реадмисија, преусмеравање, релокација, различити услови боравка и слично). Граница постаје просторно и временски разуђен појам – за неке је граница са ЕУ постављена у Либији и Нигеру, далеко од европског континента. Неки стигну до Турске и Средоземног мора, након чега за њих отпочиње вишегодишње чекање на неком од грчких острва. За неке је граница у граду Вентимиља и немогућности преласка из Италије у Француску, или у упорном покушавању преласка српско-мађарске границе, које поред времена изискује и новац и избегавање повреда. Свеprisутно насиље у различитим формама погађа жене, децу и одрасле мушкарце. Додатан ниво комплексности уносе селективна и увек променљива правила којима државе чланице одређују ко има право останка у њиховој земљи. Тако је за неке граница Уније разговор за посао или започињање даљег усавршавања, јер право останка у чланици зависи од испуњавања оваквих услова. Истовремено, управо су ова правила – која некада обезбеђују услове за останак у земљи чак и уколико лицу није одобрена заштита – представљају значајан фактор привлачења миграната. То којем сету искустава ће конкретан тражилац азила бити изложен у великој мери зависи од земље порекла, прецизније од актуалног третирања те земље. Искуство није исто, на пример, за људе који долазе из Авганистана, Украјине или из неке земље Сахела; за лекаре или радно неспособне старије људе. На третман утичу и године, образовање, као и околност да ли у некој од земаља чланица већ живе чланови породице. Важно је, приликом сагледавања технологија којима се ЕУ користи у управљању миграцијама, узети у обзир и овај сет мање видљивих правила које доминантно боје искуство доласка до Уније и могућност останка у њој. Он нам помаже да разумемо у којој мери и на које све начине се ЕУ ослања на своје

¹⁵² Schindel, „Death by ‘Nature’“, 10.

¹⁵³ Aradau и Tazzioli, „Biopolitics Multiple“, 215.

¹⁵⁴ Schindel, „Death by ‘Nature’“, 10.

¹⁵⁵ Исто, стр. 220.

колонијално искуство приликом управљања миграцијама, сетимо се технологија које мапира Мбембе када анализира управљања у колонијама.

Такође, важно је уочити и да управљање миграцијама које ЕУ спроводи увелико надилази ниво расположивих технологија контроле кретања и ослања се на општији начин владања и управљања у савременим биополитичким оквирима. У том смислу се чини сврсисходним још једном препознати да одлуке ЕУ и држава чланица, донете приликом управљања било којим питањем па онда и миграцијама, не могу доводити у питање природне законе либерализма. Штавише, тежи се да се кретањем различитих популација управља у складу са потреба концентрације радне снаге. Оно што преостаје, у одсуству могућности да се, како би то срочио Шмит, донесе захтевна морална одлука, је, како примећује Агамбен, отргнута егзекутива која управља декретима и хитним мерама. Отуда се ЕУ, од пола уређености, законитости и јасне одговорности, креће ка аморфном полу договарања, комбиновања низа инструмената и политичких опција – попут повезивања сарадње приликом реадмисије са развојном помоћи и визним олакшицама – и, што највише забрињава, ка успостави пракси које урушавају већ постигнуте стандарде у међународном праву. Поједини аутори ову логику називају *егзекутивним мултилатерализмом* и њену интензивнију примену повезују са креирањем Европске политике суседства 2004. године.

„Ову врсту мултилатерализма карактерише развој програма на основу практичних мера, оперативних планова и међувладине сарадње. Такви програми креирају мапе пута, утврђују специфичне циљеве, представљају конкретне пројекте, проучавају најбоље праксе, одређују буџете за ове циљеве и успостављају механизме финансирања. Поред тога, извршни мултилатерализам се заснива на тежњи да се заустави развој правно обавезујућих споразума. Уместо тога, развијају се конкретнији инструменти, као што су на пример споразуми о реадмисији, који су укључени у веће аранжмане и партнерства.“¹⁵⁶

Како би се избегло потписивање јасног међународног споразума, на пример о заједничком управљању границом, чија би садржина била прецизна и који би остављао могућност за довођење у питање његове усклађености са међународним правом или поштовања његових одредби пред надлежним судом, ЕУ ће тежити да у склопу ширих партнерстава и иницијатива (било мултилатералних где наступа као Унија или 27 појединачних чланица, или билатералних, где конкретна чланица има водећу улогу) које се дотичу и развоја, трговине и слично, *испод жита* успостави праксу и договор о заједничком управљању границама. Неретко ће извршење спорних активности преузимати управо друга страна, док ће ЕУ обезбеђивати финансијска средства и експертску помоћ. И управо је то главни проблем *егзекутивног мултилатерализма*: иако се он представља као флексибилан оквир који спречава заустављање процеса и омогућава постепено долажење до форми које задовољавају учеснике који имају супротстављене жеље и интересе, у пракси је често био простор који је олакшавао продирање *уцењивачког капацитета* ЕУ као моћнијег актера, изградњу неједнаких партнерстава и примену незаконитих пракси. Истовремено, у таквом процесу креирања политике Европски парламент постаје у све већој мери маргинализован.

Агамбен инсистира и на томе да ово отимање егзекутиве прати нормализација ванредности кроз перманентан наратив кризе. Како се одрживо решење најчешће судари са границама које постављају природни закони либерализма, владе се морају задовољити управљањем хаосом. У том кораку је кључно преформулисати постојећи проблем у изазов који допушта спровођење некаквих активности у садашњости – односно, барем у наредне четири године колико мандати обично трају – и то на уверљив начин. Значајну улогу има и процес *премедијације*, а који се може описати као активно пропагирање више различитих будућности које могу настати као последица одређеног догађаја.¹⁵⁷ Ова „предострожност са утицајем“ служи припреми јавности на различите сценарије који, последично, ма колико страшни били, не буду изненађење. Најважнији сегмент *премедијације* лежи у чињеници да различити сценарији будућности који се разматрају остављају простор за акције које спроводе у садашњости – али не нужно са циљем спречавања лоших колико непланираних исхода. „У том смислу премедијација није усмерена на спречавање предвиђених будућности да се догоде, већ на обезбеђивање да, коју год конкретну форму будућност узме, она не изађе изван оквира могућих будућности које су омогућиле мреже премедијације технолошких, социјалних и културних актера.“¹⁵⁸ Није нужно циљ спречити неки војни сукоб (узет као пример лошег исхода и неповољне будућности), колико припремити јавност на могућност таквог сукоба и преузимати

¹⁵⁶ Emma Martín Díaz и Juan Pablo Aris Escarcena, „The European Union and the Background of the Global Compacts“, *International Migration* 57, изд. 6 (Децембар 2019.): 5, <https://doi.org/10.1111/imig.12665>.

¹⁵⁷ Andrew Baldwin, „Premediation and White Affect: Climate Change and Migration in Critical Perspective“, *Transactions of the Institute of British Geographers* 41, изд. 1 (Јануар 2016.): 87, <https://doi.org/10.1111/tran.12106>.

¹⁵⁸ Исто, стр. 82.

кораке у садашњости који ће водити ка будућности у којој је и такав сукоб једна од предвиђених и самим тим допуштених опција. Дакле није у питању процес у којем се у јавности разматрају све могуће и дугорочно исплативе или најправичније опције решавања неког питања, колико ограђивање поља ка којем исходи појава могући и преузимање корака у садашњости којима се обезбеђују ти и такви исходи.

Премедијација је важна за разумевање потпуне улоге технолошких иновација, која су опет неизоставне у разумевању *техно-био-политичког управљања* миграцијама у ЕУ и то поготову у делу у којем се оставља простор за акције које се спроводе у садашњости, а које имају сврху обезбеђивања предвиђеног исхода. Може се рећи да иновација овде служи стварању једног од могућих сценарија који су у складу са жељама водећих технолошких, социјалних и културних актера. Реч је о успешном сценарију, у којем иновација доводи до превазилажења проблема и води до просперитета друштва у складу са визијом елите. Самом чињеницом да се ови кораци предузимају у садашњости ствара се утисак држања ствари под контролом и креативног суочавања са кризом. Штавише, криза постаје прилика. Капиталистички етос иновација је све присутнији и у области хуманизма. Али, шта се дешава уколико се жељени резултати не постигну? Тај део *премедијације* – онај којим се покривају и евентуални лоши исходи, али не у циљу њиховог спречавања већ нормализације – препознаје се у свеprisутном страху који прати развој и коришћење технологија. Далеко од тога да сумња не постоји и да *премедијација* за њу не оставља места. Не треба заборавити да *премедијација* служи мапирању свих потенцијалних исхода и обезбеђивању подршке за потезе који се повлаче у садашњости. Ти исходи могу бити добри, лоши, чак и фатални, али не и непланирани. Отуда је и страх који је присутан у јавности најчешће парализујућ и ретко доводи у питање идеју о неизбежности технолошког развоја. Последице, чини се да је лакше ламентирати над наизглед неизбежним уништењем планете и предстојећим тоталним ратовима вештачких интелигенција, него ваљано и уверљиво разматрати конкретна решења која би тежила превазилажењу генератора ризика.

ЕУ често наглашава неутралност технолошких решења које користи у управљању миграцијама, а њихова исправност неретко произилази из њихове саме ефикасности. Али, ефикасности у чему? Брисел често тежи да ефикасно изједначи са етички добрим. У наредним поглављима биће више речи о алатима које Унија користи на својим спољним границама, изградњи интероперабилних система који омогућавају повезивање података који су сакупљани у различите намене, али и интензивном прикупљању биометријских и осталих података избеглица и других категорија непривилегованих људи, уз скоро па потпуно занемаривање ризика и девалвацију суштинског значења давања добровољног пристанка. Наведена пракса добија толике размере да се говори и о *хуманитаризму надзора* и то у, не заборавимо, дигиталној економији чији је предмет размене сам човек који се своди на конзумента чија се пажња монетаризује.

Иновације су у фокусу када је реч о управљању спољним границама. У складу са мапираним обрасцем, у кораку који претходи осмишљавању и примени конкретних производа, потврђује се и креира слика о стално присутним претњама са којима се ЕУ суочава. Стварање те слике, тог социотехнолошког имагинаријума, кључно је, а уплив приватног сектора је изузетно присутан у овом кораку. Улога технологије је и овде двострана – она извире из одређене политичке маште (односно интелектуалног процесуирања реалности) али и повратно обликује како се управља границама. На сличан начин на који то чине и правни или институционални оквири, али рекло би се знатно директније, успостављени технолошки системи у великој мери утичу на судбине тражилаца азила и степен њихове директне угрожености. Тешко је доћи до података о томе колико су поједина истраживања која ЕУ финансира била успешна, али је јасна тежња да се успостави што већи степен аутоматизоване контроле, неретко уз што ређе директно учешће граничних снага ЕУ и чланица. Што мањи степен директне инволвираности и одговорности, то боље.

Чини се важним нагласити да *премедијација* и омеђеност политике природним законима либерализма нису исто што и цензура медија, науке и мисли. На исти начин на који се сви актери понашају рационално и следе сопствене интересе у тренутку у којем улазе у динамику међусобне конкуренције, и *премедијација* је резултат преовлађујућег бојења дискурса таквим рационализацијама. Јер тешко је довести у питање поставке друштва које су интернализоване и које још уз то неким обезбеђују привилегован положај. Још више, поставке које су се показивале успешним до сада – барем је то аксиом који је усвојен кроз облике знања које је, како то примећује Фуко, креирала моћ. Али управо се у том пољу, у тим деликатним преиспитивањима и освешћавањима налази изгубљена агора *Унутрашњости*, односно простор за истинску политичку субјективизацију *Спољашњости*. И овде је важно одвојити постојање овог простора од самог исхода. Можда ће људи *Унутрашњости* свакако остати неспремни да се одрекну благостања у којем уживају на основу експлоатације *Спољашњости* и неодрживе потрошње ресурса, али то не мења чињеницу да су прилике за овакве изразито политичке дебате и изборе оскудне.

Оно што је честа последица *премедијације*, а што може бити од велике важности када се бавимо односом ЕУ и тражилаца азила, који неретко нису бели и који долазе из бивших колонија, је укључивање ранијих веровања – попут оног о супериорности раса – иако се она више нигде експлицитно не помињу. Тако размишљање које је обојено расом је присутно и у „пост-расним временима“.¹⁵⁹ Укључивање веровања о супериорности беле расе се обезбеђује кроз такозвани *утицај белости*, који претходи било каквом помињању расе или квалификацији тела. На тај начин питање расе (и колонијализма) је присутно и мобилисано у дискурсу о миграцијама, без тога да икада буде експлицитно споменуто. Важно је имати у виду да је *утицај белости* резултат односа моћи и да, како се види из резултата процеса *премедијације*, има значајну улогу у секуритизовању миграција. Дакле, овде се термин расе користи у свом биолошком значењу. Шта се добија уколико се опет померимо ка Фукоовом разумевању раса? Важно питање, које се увек може поставити када је у питању расизам, је у којој мери он претходи експлоатацији (па неко бива жртва експлоатације јер је инфериорне расе), а у којој мери служи за њено оправдавање (да би се експлоатација олакшала одређена раса постаје инфериорна и знатно другачија од групе која експлоатише). Да ли би људи Западне Африке избегли судбину ропства да су били бели, да ли би третман деце из Авганистана у ЕУ био другачији да су плавоока, да ли је другачији третман избеглица из Украјине последица њихове *белости* или идеје о лакшој уклопивости у тржиште радне снаге? Тешко је дати задовољавајућ одговор.

Ни сама ЕУ није нема када су у питању кршења људских права која су се десила у колонијалној прошлости. Тренутне недаће тражилаца азила, поготову након неких већих несрећа, такође изазивају налете деполитизујућег хуманизма, које Славој Жижек назива и *посипање пепелом*.¹⁶⁰ Међутим, учинци оваквог деловања су ништавни, они не воде промени већ пре представљају „первертирано инсистирање на сопственој надмоћи“.¹⁶¹ Европски човек је улогу покровитеља и цивилизатора колонија и популација које тамо живе заменио *теретом белог човека*.

„Ако не можемо више да буде добронамерни господари Трећег света, можемо макар да будемо привилеговани извор зла, покровитељски им одузимајући одговорност за сопствену судбину (ако је земља Трећег света умешана у страхан злочин, то никада није њена одговорност у потпуности, већ је увек учинак колонизације: све што они чине није ништа друго до опонашање колонијалних господара итд.).“¹⁶²

У настојању да дође до решења за тешке проблеме коегзистенције, јер се иза покровитељског расизма који их своди на жртву налазе људи са другачијим гледањем на сет слобода које су Западу тренутно важне, Жижек примећује да овај самокритични дух и позив на дистанцирање од прошлости неретко само јача мржњу према Западу. Не треба заборавити да су и сама мерила по којима Трећи свет суди понашању Европе поникла на Западу.

„Укратко, никада не треба заборавити да је Запад успоставио стандарде помоћу којих он сам (као и његови критичари) мери своју криминалну прошлост. Реч је дијалектици форме и садржаја: када колонизоване земље траже независност и „повратак својим коренима“, сама форма овог повратка (форма независне националне државе) јесте западњачка. Тако је у самом свом поразу (губитак колонија) Запад победио намећући своје друштвено уређење другима.“¹⁶³

Закључци до којих ћемо у више наврата доћи у овом раду надопуњују тезу о декларативном *посипању пепелом* непромењеним експлоататорским и намећућим карактером понашања ЕУ које истрајава. *Посипање пепелом* није праћено променом суштине образаца и понашања према *Спољашњости* и њеним популацијама. Дакле, не само да је свет конструисан тако да постоји *Унутрашњост* и *Спољашњост*, већ се и обрасци који су успоставили такву динамику настављају, а истовремено се константно вербално инсистира на дистанцирању од погрешне прошлости. У том контексту и позивање критичара на западне стандарде је неретко покушај да се очигледним учини то да их се сам Запад и даље не држи, да се иза њих крију слични мотиви и обрасци понашања, подједнако као што је било у прошлости која се критикује. Ова постколонијална *музичка столица* је у великој мери водила обесмишљавању тих истих стандарда,водећи их на неку форму глобалног управљаштва *Унутрашњошћу*. ЕУ и државе чланице могу да, уз гласно позивање на универзална људска права и поштовање достојанства сваког човека, намећу и успостављају праксе заједничког управљања границама које систематски угрожавају читаве популације. Стратегије које ЕУ користи не чине избеглице и мигранте сигурним. Напротив. Чине их рањивим и доприносе њиховој патњи и то тако да је чак, у коначном, могуће тврдити да управо управљање

¹⁵⁹ Исто, стр. 79.

¹⁶⁰ Slavoj Žižek, *Protiv dvostruke ucene: O izbeglicama, terorizmu i drugim nevoljama sa bližnjima*, прев. Dušan Maljković (Beograd: Laguna, 2016), 10.

¹⁶¹ Исто, стр. 12.

¹⁶² Исто, стр. 12.

¹⁶³ Исто, стр. 14.

миграцијама од стране ЕУ и држава чланица представља главни извор опасности за мигранте и избеглице. Оно је створило услове за појаву насиља и криминалне активности које спроводе кријумчари. Оно се ослања на рутинска колективна протеривања и затварања тражилаца азила на границама. Док кроз своје пројекте финансира истраживања која документују кршење људских права тражилаца азила у Средоземном мору и помажу артикулацији критичког погледа на ЕУ политике, Брисел улаже и у развој технологија контроле граница које воде деперсонализованој милитаризацији.

Чињеница да *прљави посао* некада обављају безбедносне снаге у некој Либији или Мароку је само још један вео опрезности и избегавања директне умешаности којој је ЕУ склона. Како ће бити анализирано у трећем делу рада, ЕУ се најпре служи одвраћањем и обуздавањем како би спречила долазак избеглица и миграната до својих спољних граница, те самосталном и контролом граница у партнерству са трећим земљама коју одликује систематско кршење људских права и безбедности, као и различитим политикама екстернализације и пребацивања одговорности на треће земље. Наведено је, као на пример у случају Либије, некада управо подразумевало сарадњу ЕУ и чланица са људима који су укључени у кријумчарење.¹⁶⁴ Можда се, поред избегавања тужби и политичке штете, ова свеprisутна потреба за ескивирањем директне уплетености и одговорности може разумети и кроз забрану жртвовања светог живота. Чак се ни не ради о заштити неког ширег сета људских права – не постоји узрујаност поводом кршења права на приватност тражилаца азила – али угрожавање и убијање не сме бити доминантно, огољено, директно, очигледно и видљиво. Још један начин избегавања одговорности је свеопшта респонсибилизација тражилаца азила. Од првих предузетника у породицама, бораца за аутономију, па до резилијентних појединаца, тражиоци азила мењају улоге али је свакој заједничко то су они јаки, храбри и да се боре са великом количином недаћа. Дакле, фокус је на њиховом прилагођавању недаћама које се не доводе у питање.

Имајући у виду наведено, јасно је да су избеглице и мигранти објекат ЕУ технологија управљања миграцијама знатно пре но што напусте своје земље порекла или кампове у којима живе и крену пут неке од држава чланица. Али фокус овог рада је управљање које се дешава након отпочињања таквог пута, а које називамо *контролисаном мобилношћу*. Контролисану мобилност дефинишемо као техно-био-политичко управљање кроз уређивање кретања тражилаца азила које се спроводи на нивоу ЕУ и држава чланица појединачно. Оно се састоји из стварања комплексног система временских и просторних препрека и подстицаја које за циљ имају остварење што већег степена контроле броја и селекције избеглица/миграната који стижу до држава чланица и добијају дозволу за боравак на њиховој територији.

Различите чланице ће имати различите демографске и економске потребе па ће спремност за пружање заштите различитим категоријама тражилаца азила (одређених профила, порекла, узраста и слично) варирати. Неки аспекти контролисане мобилности се спроводе на нивоу чланица (на пример, услови останка у земљи) док се неки пребацују на ниво Уније. Ово поготову важи за мултилатералне односе ка трећим земљама, где су поклапања међусобних интереса чланица већа а ефекти јединственог наступа значајни. Некада ове преговоре предводи чланица која има најразвијеније односе или најдиректнији однос са том трећом страном, али често уз подршку осталих чланица, или уз окретање главе на другу страну уколико су последице масовна кршења људских права и тиме прописа саме Уније. Важно је разумети да међусобно неслагање чланица, које ће бити тема овог рада, није разлог због којег ЕУ није изградила одржив систем азила и заштите избеглица, оно само може бити повремено разлог због којег ЕУ и поједине чланице нису постигле ефикаснији и међусобно солидарнији систем контролисане мобилности.

Контрола кретања није исто што и заточеност, која би подразумевала потпуно затварање граница ЕУ и држава чланица. Правила која је ЕУ усвојила 2024. године, позната као *Пакт о миграцијама и азилу* иде ка смеру притварања, дакле коришћења класичних дисциплинујућих мера, и то вероватно као одговор на неуспех Уније у избацивању оних лица која не добију заштиту и која се не покажу корисним. Пакт омогућава квалитетнију и благовремену селекцију, без ризика нежељених останака, али не нужно потпуно затварање. Он омогућава дозирање укупног броја и темпа нових долазака. Ипак, важно је уочити да сама логика контролисане мобилности и тежња ка највишем степену контроле сама по себи води изградњи система који би постепено могао омогућити потпуно затварање спољних граница. Ограниченост кретања, недовољна јасноћа око могућег трајања боравка тражилаца азила у таквим центрима и последично продужено стање законске суспензије односно нејасног правног статуса, неке су од одлика које асоцирају на логоре.

¹⁶⁴ Roberto Cortinovis и Sergio Carrera, *The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs. International Protection* (Brussels: CEPS Centre for European Policy Studies, 2018), 9.

2. Положај нечланова: стварање голог живота

Наредно поглавље посвећено је истраживању положаја избеглица и миграната, односно света *Спољашњости* у којем се *голи живот* производи и одакле долази све већи број људи који не уживају заштиту свој матичних држава и немају задовољавајуће животне услове. Чак и познавање обриси овог света јасно указује да је европска мигрантска/избегличка криза тек кратко окрзнуће са светом које притиска тешко замисливо сиромаштво. То сиромаштво није ствар усуда и лоших околности, већ се одржава кроз успостављене односе са богатијим делом света. Мешовите миграције су последица те неједнакости, али и још један начин експлоатације који гарантује њено даље одржавање.

Правни оквир који обезбеђује међународну заштиту избеглица и миграната је неадекватан, и као такав не може постати основа за пружање ефикасне заштите. *Женевска конвенција* и *Њујоршки протокол* су иницијално скројени као оквир који је требало да заштити политичке дисиденте, дакле малобројне појединце. Стога и не пружају одговоре на главне изазове масовног прилива људи који се склањају од насиља. Главна питања која *зјапе* у правном оквиру и самој пракси заштите избеглица се тичу одсуства било какве обавезе равноправне расподеле одговорности за пружање уточишта насилно расељеним људима, које логично води ка томе да већина људи уточиште тражи у мирнијим деловима сопствене земље и у непосредном суседству. Последично, државе које се налазе у непосредном окружењу конфликта и осиромашених региона су највише погођене постојећом ситуацијом. Положај људи који су избегли из својих земаља је изразито тежак, сведен на преживљавање које често траје деценијама и у већини случајева лишен прилика за било каква дугорочна и одржива решења. Критеријум основа прогона на основу кога се прави разликовање између избеглица и миграната не делује утемељено и не одражава реалност света у којем живимо. Ипак на њему се инсистира на нивоу права, док у пракси све интензивније преклапање врста прогона иде на штету већ постигнутих (барем на папиру) стандарда заштите избеглица. Тако се политика азила у ЕУ у потпуности води логиком управљања миграцијама. Системи заштите избеглица не постају доступнији тим избеглицима, не развијају се, већ се свде на један од канала миграција.

Глобални компакти, који су предмет анализе првог одељка овог поглавља, не доносе значајније искорак и не решавају отворена питања. Поготову имајући у виду њихову необавезност, компакти нису значајније допринели реформи система заштите избеглица, нити су донели нове увиде и решења када је у питању управљање миграцијама. Неке праксе, виђења и ставови који су карактеристични за политике ЕУ – попут необавезности и неструктурисаности решења, идеја да је потребно постићи безбедност кроз затварање рута и генерално деполитизујући и десубјективизујући поглед на избеглице и миграције (*мигранти* чак и у називу докумената и политика често бивају замењени *миграцијама*) – пронашли су место у овим документима, претендујући да постану универзално виђење. Исто за све – и за земље које се суочавају са феноменом „одлива мозга“, и за земље које разара рат, и за друштва којима је потребна радна снага.

Неодрживост и неопходност реформе међународног система заштите избеглица отворили су ово поље хуманитарног рада све интензивнијем продору логике и идеја које воде сродну али ипак одвојену област помоћи у развоју. Отуда је последњих деценија ово поље преплављено решењима која настоје да постигну добити за све укључене стране (избеглице, земље порекла и земље уточишта), углавном кроз ослањање на могућности које пружа глобална економија, а која су предмет анализе другог одељка. Док је корисност запослења и јачање аутономије избеглица тешко оспорити, важно је уочити како брига о дугорочним потребама тржишта рада земље уточишта не само да одређује кретање избеглица, већ све значајније продире у процес пружања непосредне заштите (хране и смештаја) угроженим, присилно расељеним људима. До сличних закључака се може доћи и када се анализира примена нових технолошких решења у пољу заштите избеглица – опет се инсистира на обостраној користи, ефикасности, иновативности и отворености за нове приступе. У јурњави за победом у домену односа са јавношћу и новом донацијом, хуманитарне организације, чини се неселективно, усвајају принципе развојне политике и самог тржишта. Такав је пример прикупљање биометријских података, који свакако могу бити корисни, али који се морају прикупљати, користити и евентуално делити на посебно пажљив начин који не занемарује специфичности положаја избеглица – поготову када је у питању добијање сагласности и стварање услова који омогућују истинску слободу избора људи који су у дубоко зависном положају. Чини се да је, супротно овоме, у повоју хуманитаризам надзора који опстаје тако што обезвређује приватност нечланова којима помаже. Коначно, овакав диктат обостране корисности је у својој суштини противан духу хуманитарног рада, који не би требало да тражи неко додатно оправдање за сопствено постојање. Продор логике помоћи у развоју и тржишне

логики доводе до нестанка хуманитарног рада као помоћ која се без очекивања користи пружа – неселективно и без вредносних наноса – другом човеку, ма на којој страни он био.

Када су у питању такозвани економски мигранти, важно је разумети да је њихово постојање и систематско стварање у *Спољашњости* последица успостављених односа са *Унутрашњошћу*, чему је посвећен трећи одељак овог поглавља. Како упоређивање података показује, последњих 150 година је донело значајан раст животног стандарда и положаја радника у развијеном делу света, док су сиромашни делови остали на сличном нивоу. Овај напредак и стагнација нису неповезани. Успостављен однос експлоатације узима различите облике, од колонијализма до споразума о економском партнерству. Сиромаштво, које само поспешују структурална прилагођавања и слободна трговина са знатно развијенијим земљама, заједно са дезинтеграцијом држава и епидемијом такозваних неуспелих држава, стварају услове за све тежи положај све већег броја младих људи. Долазак економских миграната је очекивана последица и још један начин одржавања овакве динамике. Поред јасних демографских потреба, ЕУ (поготову поједине чланице) убира вишеструке користи од привлачења најбоље (високообразоване) и најјефтиније радне снаге.

Пут од наратива о *климатским избеглицама* до наратива о *управљању миграцијама изазваним климатским променама*, који ће бити анализиран у четвртом одељку, је фасцинантан. Илустративан је за посматрање промена у начину на који је наука приступала овом питању, како су га третирале међународне организације и које су потезе повлачиле или избегавале државе. Праћење ових промена наратива помаже да се јасно омеђи простор који је дозвољен нечлановима који траже заштиту. Климатска избеглица се тако креће у пољу од деполитизоване жртве коју никада нећете срести на границама, храброг предузетника који се сам носи са глобалном појавом и мења сопствено друштво, до страшила из будућности Европе која више није бела. Али је најређе човек који је у прекарној позицији како би популације које убирају бенефите могле да наставе са својим потрошачким навикама. Праћење промена наратива указује на повезаност неповољног положаја неразвијених земаља *Спољашњости* са привилегованошћу *Унутрашњости*, односно на потребу постојећег економског система да „извезе“ несигурност и „произведе“ раднике. Ова промена наратива додатно расветљава како се тај однос представља, односно како се постижу услови за успостављање контролисане мобилности као – поједностављено речено – начина управљања кретањем тражилаца азила које за циљ има да постигне да се потребан број тела одређених особина нађе у одређеној чланици ЕУ.

2.1. Нормативни оквир заштите избеглица и миграната

Ко су избеглице? Савремено разумевање овог појма је неодвојиво од *Женевске конвенције о статусу избеглица* која је усвојена 1951. године, а допуњена *Њујоршким протоколом* 1967. године. Иако постоје бројни додатни споразуми, регионалног или ширег обухвата, као и конвенције које посебно уређују права одређених група, на пример деце, Конвенција и Протокол и данас представљају основу међународног права избеглица и система заштите ове категорије људи. Иако је појам лица које беже услед рата стар колико и само ратовање, светски ратови су Европу суочили са огромним бројем људи који су се налазили ван својих држава рођења и потребом да се наведено питање уреди. Сама Конвенција се иницијално односила на лица која су постала избеглице услед догађаја који су се десили пре 1. јануара 1951. године у Европи. Међутим, Протоколом су ова временска и географска ограничења превазиђена. Поједини аутори наведену одлуку виде као несмотрен чин пребацивања правила која су настала у специфичним условима за географски одређено поднебље на универзално важење за цео свет. У сваком случају, државама је остављен избор приступа и до средине 2025. године је 146 држава приступило Конвенцији и 147 Протоколу.¹⁶⁵

Када је реч о поштовању Конвенције и Протокола, не постоји тело које је задужено за надзор над спровођењем а које располаже правом на санкционисање понашања држава којим се крше усвојени стандарди. Високи комесаријат Организације уједињених нација за избеглице (*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*)¹⁶⁶ врши супервизију, али не располаже формалним механизмима којима би деловао у случају кршења правила. Дакле, судбина спровођења права избеглица је, као у другим областима међународног права, зависна од политичких односа и калкулација. Члан 38 Конвенције прописује да се сваки спор између страна потписница у погледу њеног тумачења или њене примене, који не буде решен другим средствима, подноси пред Међународни суд правде на захтев једне од страна у спору.¹⁶⁷ Досадашња пракса указује да су најозбиљније последице масовног кршења Конвенције биле јавна осуда УН.

Конвенција почиње од принципа да сва људска бића, без разлике, треба да уживају права човека и основне слободе. Уважено је и да давање права на азил може да изазове тешке обавезе за неку земљу, те да, у таквим случајевима, решење није могуће постићи без међународне солидарности. Конвенција избеглицу дефинише као лице прогоњено због своје расе, вере, националности, припадности некој друштвеној групи или својих политичких мишљења а које се нашло изван земље чије држављанство има и које не жели или, због тога страха, неће да тражи заштиту те земље. Ако је у питању лице које нема држављанство а налази се изван земље у којој је имало своје стално место боравка а услед таквих догађаја не може или, због страха, не жели да се у њу врати, онда се и оно сматра избеглицом. У члану 33 Конвенција прописује *забрану протеривања и одбијања*, односно прецизира да потписнице неће протерати или вратити силом, на ма који начин то било, избеглицу на границе територије где би његов живот или слобода били угрожени због његове расе, вере, држављанства, припадности некој друштвеној групи или његових политичких мишљења. Овај фундаментални принцип међународног права, познат и као *non-refoulement*, минимум је на којем систем заштите избеглица почива.

Уколико се наведена дефиниција избеглице рашчлани, дође се до закључка да се морају применити следећи критеријуми: (1) лице има оправдани страх од прогона, (2) лице је прогоњено због своје расе, вере, националности, припадности некој друштвеној групи или политичког мишљења, (3) лице се налази ван земље чије држављанство има или, ако нема држављанство, налази се ван земље у којој је имало стално место боравка, (4) лице не може или због страха не сме да се врати у ту земљу и тражи њену заштиту.¹⁶⁸ Страх од прогона има своју објективну димензију која подразумева фактичке околности, али и субјективну, која је везана за ситуацију те конкретне особе. Отуда је важно размотрити појединачне околности сваког случаја. Не постоји правна дефиниција појма прогон, али UNHCR идентификује неке опште карактеристике:

¹⁶⁵ UNHCR, „The 1951 Refugee Convention“, UNHCR: The UN Refugee Agency, 2023., <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>.

¹⁶⁶ Наведену Агенцију УН, која има носећу улогу када је у питању заштита избеглица, 1950. године је основала Генерална скупштина УН у Женеви. Своје активности спроводи у сарадњи са владама држава чланица. Када држава није потписница Конвенције о избеглицама и/или нема ефикасну националну процедуру за азил, УНХЦР може спроводити процедуру утврђивања статуса избеглице.

¹⁶⁷ UNHCR, „Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees“ (UNHCR, 1951.), <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>.

¹⁶⁸ Međunarodna komisija pravника, *Migracije i međunarodno pravo ljudskih prava*, Vodič za praktičare 6 (Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 2017), 66, <http://bgcentar.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Migracije-i-medjunarodno-pravo-ljudskih-prava-Vodi%C4%8D-za-prakti%C4%8Dare-6.pdf>.

„Претња животу или слободи по једном од наведених основа; друге тешке повреде људских права по једном од наведених основа; дискриминација која изазива последице засноване на суштинским предрасудама према лицу о ком је реч, као што су озбиљна ограничења права да зарађује за живот, да исповеда своју веру или да похађа образовне установе које су иначе свима доступне; дискриминаторне мере које као такве не представљају прогон, али које, у свести лица о ком је реч, изазивају осећај збегне и несигурности у погледу будућег живота и опстанка; кривични прогон или страх од прогона по једном од основа побројаних у дефиницији статуса избеглице или прекомерно кажњавање или страх од прекомерног кажњавања за кривично дело.“¹⁶⁹

Чини се да се национални системи држава чланица ЕУ суштински држе знатно строжих критеријума од ових које идентификује UNHCR, а честа је и појава да се одлуке доносе на основу земље порекла лица, без значајнијег удубљивања у конкретне околности индивидуе која тражи заштиту.

Критеријум основе прогона – раса, вера, националност, припадности некој друштвеној групи или политичко мишљење – предмет је великих дебата и централно питање када је реч о разликовању *избеглица* од *миграната*. Постоје снажне примедбе на рачун произвољности наведених критеријума. Зар глад не угрожава људски живот? Зар криминалне групе које делују неселективно, не водећи рачуна о нечијој раси на пример, не угрожавају људски живот? Важно је нагласити да су присутна два тренда која, опет уз знатне варијације међу националним системима азила, донекле ублажавају наведену произвољност. Државе поред статуса избеглице могу да особи доделе и други вид заштите и на тај начин је не изложе ситуацији у којој је њен живот угрожен. Други тренд се тиче тумачења критеријума „припадност друштвеној групи“, који може да укључи жене које су изложене прогону због свог пола као и лезбејке, геј, бисексуалне и трансродне људе који су угрожени због свог сексуалног опредељења или родног идентитета.¹⁷⁰ Није суштински важно да ли је тражилац азила заправо носилац одређених карактеристика (на пример, одређеног политичког мишљења), већ да постоји таква перцепција те особе и да стога постоји опасност од прогона.

Конвенција се не бави азилом, па поред вишевековне традиције и обичајног права, главни правни ослонац представља три година старија *Универзална декларација о људским правима* у којој се, у члану 14, наводи да свако има право да тражи и ужива у другим земљама уточиште од прогањања. Дакле, тражилац азила је лице које за себе тврди да је избеглица и које захтева заштиту, тражи азил, од државе чији није држављанин и са којом није правно повезан. Уколико та држава процени да је његов захтев основан, тада он добија статус избеглице. Након усвајања Конвенције, државе и међународне организације су успоставиле

„широк дијапазон других облика заштите предвиђених за људе који не задовољавају дефиницију избеглице према тој конвенцији или за људе који желе да поднесу захтев за азил, или који потенцијално задовољавају услове да поднесу тај захтев али којима околности уласка у државу избеглиштва не дозвољавају да сместа приступе редовном поступку за утврђивање избегличког статуса, као што су тражиоци азила који масовно, у један мах, уђу у земљу.“¹⁷¹

Лица која је потребно заштити а која не испуњавају дефиницију избеглице (на пример нису таргетирани по основу своје расе, вере, националности, припадности некој друштвеној групи или политичког мишљења, али су свакако угрожени) добијају тзв. *комплементарне облике заштите*, док се у случају масовног прилива људи када редован поступак азила више није опција користи тзв. *привремена заштита*.

Како примена Конвенције изгледа у пракси и која су питања остала без одговора? Указује се на три типа пропуста Конвенције: пропуст примене који је последица тога што одређене државе нису приступиле Конвенцији или су то учиниле уз географска и друга ограничења, пропуст имплементације који настаје услед огромних разликовања у начину на који државе примењују Конвенцију и Протокол и пропуст нормирања који се односи на питања која нису обухваћена Конвенцијом на свеобухватан и целовит начин, попут питања пријема избеглица и понашања у ситуацијама масовног прилива.¹⁷² Можда и најважнији пропуст је изостанак било какве обавезујуће расподеле терета/одговорности пружања уточишта избеглицама. Конвенција не иде даље од уводног, необавезујућег позивања на међународну солидарност. Обавезујућа је забрана протеривања и одбијања. Јасно је да ће такав оквир олакшати стање које је реалност избијања сукоба: већина избеглица остане у сопственим

¹⁶⁹ Исто, стр. 67.

¹⁷⁰ Исто, стр. 68.

¹⁷¹ Исто, стр. 87.

¹⁷² Meltem Ineli-Ciger, „The Global Compact on Refugees and Burden Sharing: Will the Compact Address the Normative Gap Concerning Burden Sharing?“, *Refugee Survey Quarterly* 38, изд. 2 (01. Јуни 2019.): 118, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdz003>.

државама (имају статус интерно расељених лица) а они који уопште и напусте оквири своје државе најчешће пређу у земље непосредног суседства. И управо су земље које се налазе у зонама конфликта оне које подносе највећи терет често вишегодишњег пружања уточишта избеглицама. Али уместо међународне солидарности, питање које се последично отворило је питање даљег кретања избеглица и њиховог права на „избор“ државе која ће им пружити заштиту. Наиме, Конвенција забрањује протеривање и одбијање које би избеглицу вратило у зоне сукоба, односно тамо где јој прети прогон. Али каква је ситуација са протеривањем и одбијањем избеглице која пролази кроз низ земља које су за њу сигурне и могу јој пружити заштиту како би стигла до одабране земље дестинације? Конвенција се не бави тим питањем, отворивши тако простор за стварање низа правних концепата који се ослањају на идеју *сигурне земље* (о којима ће бити више речи у трећем одлку трећег поглавља, 3.3.), а чија масовна и неселективна примена, без разматрања индивидуалних околности тражиоца азила, лако води такозваном *ланчаном протеривању* на крају којег, након низа одбијања, тражилац азила буде враћен тамо где му прети опасност. На спољним границама ЕУ протеривање и одбијање ка сигурним трећим државама бива праћено насиљем, мучењем, понижавањем и кршењем минималних процедуралних услова који би требало да буду испуњени пре доношења одлуке о одбијању захтева за азил. Узимају форму такозваних пушбекова (*pushback*) који су незаконити, без обзира на недоречености Конвенције када је у питању обавеза пријема избеглица, односно забрана протеривања у земље у којима нема ризика од прогона. Потреба чланица за ескивирањем тражилаца азила иде толико далеко да се разматра да ли је враћање и гурање сигурних пловила ка отвореном мору кршење принципа *non-refoulement*, јер отворено море ипак није друга држава где неко може бити прогоњен због његове расе, националности, припадности некој друштвеној групи или политичког мишљења.

„Од деведесетих, низ европских земаља активно се ангажовало у усвајању рестриктивних домаћих политика вођених приоритетима управљања миграцијама и фокусираних на спречавање уласка и протеривања тражилаца азила. То укључује, између осталог, рестриктивну политику виза, санкције превозника тражилаца азила, споразуме и аранжмане о реадмисији и коришћење безбедне треће земље.“¹⁷³

ЕУ се у значајној мери ослања и на партнерства са трећим земљама, која нити су равноправна нити усмерена на заштиту избеглица. Како су приметили поједини аутори, право избеглица постаје миграционо право а уместо заштите људи акценат се ставља на заштиту граница. Однос чланица ЕУ према избеглицама вођен је „логиком недоласка и неприхватања“.¹⁷⁴

Поред сузбијања сваке могућности да избеглице самостално дођу до земље дестинације коју су одабрале, ни легалне, уређене и контролисане опције за долазак у земљу дестинације нису лако доступне. Пресељење избеглица се организује на нивоу државе чланице, а ЕУ није успела да успостави схеме за релокацију које би све чланице прихватиле. То одрживо решење (преостала два одржива решења су повратак у земљу порекла и интеграција у локалну заједницу) се у 2019. години применило на свега пола процената тадашње светске популације избеглица.¹⁷⁵ Избијање криза најчешће није праћено политикама које би олакшале избеглицама долазак у ЕУ, не постоји пракса убрзаног и олакшаног издавања хуманитарних виза. „Тренутно, земље из којих долази највећи број избеглица на глобалном нивоу су на такозваним црним листама ЕУ, што за последицу има да је држављанима тих земаља неопходна виза како би на регуларан начин ступили на Шенгенски простор.“¹⁷⁶ Избеглицама најчешће нису доступни ни канали такозване флексибилне или циркуларне миграције, на пример опције за школовање у ЕУ или временски орочено запошљавање.

„Неопходно је усвојити приступе који су осетљиви на питања заштите када се истражује могућност да избеглице користе постојеће легалне канале за пријем у земљу за потребе учења и рада. Како ти канали често предвиђају право на боравак у земљи одредишта само у ограниченом временском периоду, можда би било потребно прављење издвојених решења за избеглице, како би се осигурала њихова заштита.“¹⁷⁷

¹⁷³ Cortinovis и Carrera, *The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs. International Protection*, 3.

¹⁷⁴ Исто, стр. 3.

¹⁷⁵ Amnesty International, „The world's refugees in numbers“, 2020., <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/global-refugee-crisis-statistics-and-facts/#:~:text=In%202019%2C%20only%20half%20a,who%20have%20left%20everything%20behind>.

¹⁷⁶ Cortinovis и Carrera, *The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs. International Protection*, 11.

¹⁷⁷ Исто, стр. 15.

Каква је, имајући у виду ограничења система заштите, реалност избеглиштва? Подаци UNHCR указују да је средином 2024. године било око 122,6 милиона људи на свету коју су присилно расељени.¹⁷⁸ Њихова расељеност је последица прогона, сукоба, насиља, кршења људских права или догађаја који озбиљно ремете јавни ред. Око 43,7 милиона њих били су избеглице, 8 је имало статус тражиоца азила а убедљива већину од 72,1 милиона су чинила интерно расељена лица.¹⁷⁹ Више од две трећине укупног броја избеглица је пореклом из свега четири земље – Авганистана, Сирије, Украјине и Венецуеле.¹⁸⁰ Највећи број избеглица налазио се у Ирану, Турској, Колумбији, Немачкој и Уганди.¹⁸¹ Дакле образац је јасан – уколико не оду у друге делове сопствене земље и не постану интерно расељена лица, што уради значајна већина људи, око 70% избеглица пређе у суседну земљу. Тако су избеглице из Авганистана у Ирану а из Венецуеле у Колумбији. Овај шаблон је су у одређеној мери ублажили људи расељени из Украјине који су имали прилику да уточиште пронађу широм ЕУ. Немачка која је, на средином 2024. године, била земља уточишта за 2,7 милиона избеглица (око 43% из Украјине).

Чак 69% избеглица се налази у суседним земљама. Око од 71% укупног броја избеглица се налази у сиромашнијем делу света, у земљама са ниским и средњим примањима, а чак 22% у 45 најсиромашнијих земаља света попут Бангладеша, Чада, Етиопије, Руанде и Судана.¹⁸² Оно што ситуацију избеглиштва чини посебно тешком како за саме избеглице тако и за земље уточишта је њено трајање. Године су потребне да се сукоби окончају и да се у земљи порекла створе услови за безбедан и достојанствен повратак и живот. Процене UNHCR су да се 66% избеглица налази у такозваном продуженом избеглиштву, односно да више од 25,000 избеглица из исте земље порекла већ дуже од пет година борави у земљи домаћину која се убраја у земље са ниским или средњим примањима. Средином 2024. године постојало је око 59 таквих ситуација у 38 земаља широм света.¹⁸³ Значајно је разумети и да се значајан број земаља које пружају уточиште избеглицама суочава и са великим бројем интерно расељених лица, јер су у питању региони које одликује нестабилност. Такав је случај са Колумбијом која, поред тога што је место у којем су расељеници из Венецуеле пронашли уточиште, уједно има и највећи број интерно расељених Колумбијаца. Интерно расељена лица се налазе и у Сирији, Украјини, Конгу и Јемену.

Када су у питању лица која су затражила азил – односно која се обраћају одређеној држави са захтевом да им пружи заштиту – од значаја је разумети да се процес признања статуса избеглице некада дешава и колективно. У тим, јасним ситуацијама где не постоји простор за двоумљење, сви чланови одређене скупине добијају статус избеглице. Оваква процедура се најчешће спроводи у Африци, док се појединачни случајеви разматрају у Европи, Јужној и Северној Америци. Средином 2024. године је регистровано око 2,7 милиона индивидуалних захтева. Тражиоци азила су најчешће долазили из Судана, Венецуеле, Колумбије, Сирије и Сомалије. Са друге стране, земље које су добиле на већи број индивидуалних захтева за заштитом су САД, Египат и Немачка.¹⁸⁴

Ситуација постаје још комплекснија када се разматрају положај и дефиниција термина *мигрант*. Међународно право не познаје јединствену и општеприхваћену дефиницију овог појма. Чини се да дефиниција од које полази Међународна организација за миграције (*International Organization for Migration* – ИОМ)¹⁸⁵ услед своје свеобухватности, не помаже смањењу забуне. „ИОМ дефинише мигранта као било коју особу која се креће или се преселила преко међународне границе или унутар државе далеко од свог уобичајеног места становања, без обзира на (1) правни статус те особе; (2) да ли је кретање добровољно или невољно; (3) који су узроци кретања; или (4) колико је дужина боравка.”¹⁸⁶ Дакле, овакво разумевање појма мигрант у потпуности укључује и избеглице. Указујући на одсуство опште прихваћености, ИОМ наглашава да је „мигрант“ постао кровни термин који обухвата различите појмове, те да се њихово разумевање ослања на уобичајено разумевање мигранта као особе која је напустила своје уобичајено место становања, без обзира на то да ли је прешла међународну границу, без обзира

¹⁷⁸ UNHCR, „Figures at a glance“, UNHCR: The UN Refugee Agency, 2023., <https://www.unhcr.org/us/about-unhcr/who-we-are/figures-glance>. (UNHCR,2024), <https://shorturl.at/nsm3t>

¹⁷⁹ Исто

¹⁸⁰ UNHCR Global Data Service, *Global Trends Forced Displacement in 2022* (UNHCR, 2023), 19, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>. „Mid-Year Trends 2024“ (UNHCR,2024),11, <https://shorturl.at/hSuOL>

¹⁸¹ Исто, стр. 13.

¹⁸² Исто, стр. 14.

¹⁸³ Исто, стр. 14.

¹⁸⁴ Исто, стр. 19.

¹⁸⁵ Ова организација, које је основана 1951. године како би подржала процес пресељења великог броја избеглица по окончању Другог светског рата, 2016. године је постала агенција УН. Циљеви су јој заштита миграната и помоћ државама у вези са изазовима повезаним са миграцијом.

¹⁸⁶ United Nations, „Migration“, Global Issues, 2023., <https://www.un.org/en/global-issues/migration>.

на то да ли је одлазак сталан или временски ограничен и без обзира на разлоге напуштања.¹⁸⁷ истиче да је реч о инклузивном разумевању термина као заједничког за све форме кретања, те да постоји и „резидуалистички приступ који искључује из израза мигранти оне који беже од ратова или прогона“.¹⁸⁸

Лакоћу у преклапању термина је тешко разумети уколико се у обзир узме да избеглице јесу – или би барем требало да буду – посебно заштићене, како би се смањили ризици повезани са њиховим положајем. Иако је некада тешко оправдати разликовање између избеглица и мигранта, односно одлучити како правично и објективно направити разлику између кретања из принуде или из сопственог слободног избора, постоји ризик да ће наведена логика у крајњем водити горем положају избеглица. А не и бољем положају миграната. Та логика прати мешовита миграторна кретања и почиње да, на нивоу права и јавних политика, „оправдава“ повлачење држава пред питањем међународне заштите избеглица. У првом кораку ИОМ својом дефиницијом обухвата и регуларне и ирегуларне мигранте – односно и оне који имају и који немају правну основу за улазак/боравак у некој земљи. У овом раду под термином мигранти се најчешће мисли на људе који су прешли међународну границу у жељи да стигну до земље одредишта, који немају правну основу за своје боравак у тој држави и који се не квалификују за статус избеглице. Ова лица се у јавности често називају *економски мигранти*, чиме се разлози за њихово кретање своде на тражење прилика за зарадом. Термин се често користи када жели да се апострофира да тражиоци азила заправо нису избеглице, већ економски мигранти који у земље одредишта долазе привучени вишим стандардом живота.

Подаци ИОМ – који се дакле држи свог инклузивног приступа – указују да је у 2020. години скоро 281 милион људи живело у земљи у којој није рођено, односно то је број међународних миграната.¹⁸⁹ Највише их се налази у региону Европе,¹⁹⁰ око 87 милиона односно 31% укупног броја међународних миграната. Када погледамо земље дестинације, највише међународних миграната се налази у САД, Немачкој, Саудијској Арабији, Русији и Уједињеном Краљевству.¹⁹¹ Највише их долази из Индије, Мексика, Русије, Кине и Сирије.¹⁹² Када су у питању коридори или миграторне руте које су биле најчешће коришћене у 2020. години, на првом месту је била рута из Мексика у САД, затим из Сирије до Турске, из Индије до Уједињених Арапских Емирата, из Русије у Украјину и из Украјине у Русију.¹⁹³ И површан поглед на изнете податке указује на мешање регулисане и нерегулисане радне миграције са кретањем избеглица изазваних ратним сукобима или урушавањем матичних држава. У складу са својим циљевима, ИОМ износи мапе мобилности, не улазећи у мноштво различитих узорака кретања, који би могли да воде стварању закључака и увиђању образаца. У недостатку изграђеног система правне заштите и уз мањак квалитетних података, како бисмо разумели ко су и одакле долазе економски мигранти који прате избеглице као тражиоци азила који се крећу рутама ка ЕУ, морамо истражити економске неједнакости на глобалном нивоу, што је тема трећег одељка овог поглавља (2.3).

Управо су масовна кретања мешовитог карактера подстакла Генералну скупштину УН да 2016. године једногласно усвоји Њујоршку декларацију о избеглицама и мигрантима. Иако су иницијална очекивања била велика – постојала је нада да ће масовна кретања и патња тражилаца азила који су се упутили ка ЕУ покренути државе на конкретне кораке, попут преузимања обавезе да ће 10% светске популације избеглица бити пресељено – коначни резултат је била скромна и уопштена демонстрација политичке воље да се положај избеглица унапреди.¹⁹⁴ Било је јасно да ће састанак послужити као почетак дијалога о усвајању новог правног инструмента који ће се тицати положаја избеглица. Тадашњи улазак ИОМ под окриље УН је очигледно послужило као подстицај да се отвори и питање правног уређивања миграција.

Њујоршка декларација о избеглицама и мигрантима је утрла пут усвајању два компакта, *Глобалног компакта о избеглицама* (ГКИ) и *Глобалног компакта о безбедним, уређеним и регуларним миграцијама* (ГКМ). Важно је, пре било каквог уласка у суштину ових инструмената, промислити чињеницу да није усвојен јединствен документ, већ се донела одлука о две издвојене структуре. Такав развој ситуације, који су подржале и државе, изазвао је

¹⁸⁷ Sironi, Alice, Celine Baluoz, и Milen Emmanuel, ур., *Glossary on Migration*, International Migration Law 34 (International Organization for Migration (IOM), 2019), 132, <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>.

¹⁸⁸ Исто, стр. 133.

¹⁸⁹ Marie McAuliffe и Anna Triandafyllidou, ур., *Word Migration Report 2022* (Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2021), 23.

¹⁹⁰ Схваћено у складу са макроегеографским регионима УН.

¹⁹¹ McAuliffe и Triandafyllidou, *Word Migration Report 2022*, 25.

¹⁹² Исто, стр. 25.

¹⁹³ Исто, стр. 27.

¹⁹⁴ Beogradski centar za ljudska prava, „Usvajanje Njujorske deklaracije o izbeglicama i migrantima na istorijskom Samitu UN“, Azil.rs, 2016., <http://azil.rs/usvajanje-njujorske-deklaracije-o-izbeglicama-i-migrantima-na-istorijskom-samitu-un/>.

подељене реакције, јер су поједини стручњаци указивали да су потребе обе категорије људи, који се крећу заједно, малтене истоветне.

„Научници и заговорници права миграната дуго су тврдили да су избеглице и присилни мигранти генерално подскуп шире категорије миграната, док заговорници права избеглица наглашавају да се избеглице квалитативно разликују од миграната у томе што више не уживају заштиту својих влада. Истраживачи такође истичу да не постоји јасна граница између добровољне и присилне миграције; многи људи су приморани да напусте своје домове, али бирају своја одредишта. Креатори политика, међутим, конструишу категорије које људе у покрету сврставају у једну или другу конструкцију, добровољни или присилни мигрант. Чињеница да постоје два глобална споразума – а не један о глобалној мобилности – за последицу има успостављање темељних разлика између избеглица и миграната.“¹⁹⁵

Дакле, могло би се закључити да државе спречавају јаче преклапање категорија избеглица и миграната како не би преузеле никакву одговорност и на било који начин се обавезале према мигрантима. Али, то је само један ниво изазова. У реалности се пре дешава да инсистирање на мешовитом карактеру мигрантских токова који укључују и избеглице и мигранте – спојено са одсуством правила када је у питању дељење одговорности за помоћ избеглицама – отвара простор државама (чланицама ЕУ) да релативизују већ преузете обавезе ка избеглицама. Избеглице уистину постају подгрупа миграната, али не на начин ширења преузетих обавеза заштите и на мигранте, већ путем релативизовања и урушавања било каквих обавеза према свим нечлановима. Начин третирања, како миграната тако и избеглица, у све већој мери зависи од потенцијалних економских бенефита од прилива додатне радне снаге. Дакле, на нивоу права се инсистира на наводно јасном разликовању између избеглица и миграната, иако реалност не даје простора за оштре поделе. Паралелно са тиме, систем заштите избеглица није ефикасан и помаи, када је у питању расподела одговорности, спори су и ограничени. Стога се и не издвајају засебни канали за тражење азила који би олакшали приступ избеглицама већ се све своди на управљање миграцијама и жељу за што већим степеном контроле над кретањем нечланова како би се њихово кретање подвргло захтевима тржишта. Отуда и сасвим оправдано указивање на произвољност разликовања између избеглица и миграната суштински не води бољој заштити миграната, већ уступцима када је у питању заштита избеглица – поготову оних који су одлучили да самостално изаберу своја одредишта.

Сам процес израде два компакта је био другачији. ГКИ је развијен под покровитељством UNHCR са намером да буде представљен Генералној скупштини УН као део редовног годишњег извештаја ове агенције.¹⁹⁶ Са друге стране, процес усвајања ГKM је имао форму класичних мултилатералних преговора и састојао се од низа регионалних и тематских консултација и преговора које су надгледале две дипломате које је одредио председник Генералне скупштине УН.¹⁹⁷ Иако се иницијално очекивало усвајање компакта без оштрих подела, реалност је отишла у другом смеру. Компакти, који су са значајном подршком усвојени децембра 2018. година на пленарном заседању Генералне скупштине УН, су ипак изазвали и значајне поделе.

У коначном, ГКИ је усвојен са 181 гласом за, два гласа против (САД и Мађарска) и три уздржана (Еритреја, Либериа, Либија).¹⁹⁸ Представник Немачке, који је говорио и у име Француске и Холандије, истакао је да је ГКИ изузетно важан корак у проналажењу одрживих решења за избеглице и земље које им пружају уточиште. Компакт је окарактерисан као прилика за изградњу нових партнерстава и мобилизацију различитих актера на регионалним и националним нивоима. Оцењено је да тренутна ситуација са „кретањем избеглица“ може бити ефикасно решена само уз сарадњу и солидарност.¹⁹⁹ Дакле, као проблем није означено питање расподеле терата пружања уточишта избеглицама већ њихово самоиницијативно кретање. Са друге стране, представник Мађарске је, уз наглашавање подршке примени Женевске конвенције и Њујоршког протокола, нагласио да је успостављени оквир заштите избеглица довољан и да нема потребе за новим инструментима. Додатно, оценио је да ГКИ не прави јасну разлику

¹⁹⁵ Elizabeth E. Ferris и Susan F. Martin, „The Global Compacts on Refugees and for Safe, Orderly and Regular Migration: Introduction to the Special Issue“, *International Migration* 57, изд. 6 (Децембар 2019.): 14, <https://doi.org/10.1111/imig.12668>.

¹⁹⁶ Исто, стр. 7.

¹⁹⁷ Исто, стр. 8.

¹⁹⁸ United Nations, „General Assembly Endorses Landmark Global Compact on Refugees, Adopting 53 Third Committee Resolutions, 6 Decisions Covering Range of Human Rights“, Meetings Coverage and Press Releases, 17. Децембар 2018., <https://press.un.org/en/2018/ga12107.doc.htm>.

¹⁹⁹ Исто

између избеглица и миграната, те да не инсистира на добровољној природи учествовања у расподели одговорности.²⁰⁰ Представник Пољске није гласао.

ГКМ је усвојен са 152 гласова за, пет против (Чешка, Мађарска, Израел, САД, Пољска) и 12 уздржаних гласова.²⁰¹ Представник Данске, који је говорио у име више чланица ЕУ, нагласио је да Компакт потврђује сувереност држава, не ствара нове правне обавезе и оставља простор да државе и даље потпуно самостално одлучују о разликовању регуларних и ирегуларних миграција и да примењују мере против људи који су прокријумчарени на њихову територију.²⁰² Представник Мађарске је истакао да је направљена грешка јер је усвојени Компакт неизбалансиран, пристрасан и наклоњен миграцијама. ГКМ ће покренути нова миграторна кретања и на тај начин изложити земље дестинације и транзита ризику.²⁰³ Представник Пољске је закључио да Компакт није добар инструмент за управљање миграцијама, те да земља коју представља задржава пуно право да ограничи прихват странаца и да одбија било какво обавезивање на стандарде које ГКМ прописује. Понеки стандарди, попут оних о притвору миграната, тешко би били примењени у Пољској. Ипак, истакао је да ова чланица ЕУ остаје привржена проналаску одрживих решења када су у питању миграције.²⁰⁴ Чешки представник је нагласио да, како је његова земља учествовала у изради докумената, неке од главних стрепњи нису адекватно уважене у финалном тексту, попут разликовања „легалне од илегалне миграције“.²⁰⁵ И ова чланица ЕУ се ипак обавезала да ће наставити да учествује у разговорима о миграцији одговорно, конструктивно и без предрасуда. Посебно је интересантан био став који је заузео представник Румуније. Иако ГКМ не подстиче миграције и не ствара нове правне обавезе, већ пре представља списак добрих пракси из којег државе саме бирају шта желе да примене, с обзиром на разноликост ставова међу чланицама ЕУ и на околност да ће преузети председавање Саветом ЕУ, Румунија се уздржала од гласања. Поред Румуније, уздржане су биле и Аустрија, Бугарска, Италија и Летонија, док представник Словачке није присуствовао заседању.

Како се донекле може закључити и из наведених образложења, карактеристика оба компакта која је привукла највећу пажњу је њихова необавезујућа природа. Она је експлицитно и наведена у параграфу 7 преамбуле ГКМ и параграфу 4 ГКР.²⁰⁶ Отуда је потенцијални домет оба компакта омеђен дometима такозваног меког права које подразумева норме из међународних докумената које прописују одговарајућа правила понашања, али без икаквих правних санкција у случају непоштовања. Управо је ЕУ, у иницијалној комуникацији са УН, инсистирала на усвајању докумената као „правно необавезујућих оквира сарадње“.²⁰⁷ Пре разматрања разлога важно је разјаснити да, без обзира на разноликост ставова и поступања чланица, постоји и став ЕУ у мултилатералним форумима за доношење одлука. “ЕУ је једино недржавно тело које учествује у неколико сталних комисија УН. Поред тога, скуп држава чланица је највећи финансијер УН. Само ово је довољно да покаже огромну специфичну тежину коју ЕУ, као наднационална институција, има у развоју агенде УН.”²⁰⁸ Тако да је утицај Брисела на правац у којем УН усмерава развој и решавање различитих питања изузетно значајан. Када су у питању конкретна два компакта, противљење појединих чланица није имало значајнији утицај на позицију саме ЕУ. Како је наглашено од стране више европских званичника из тог периода, у питању су националне позиције чланица које не утичу на позицију Комисије.²⁰⁹

Откуд инсистирање ЕУ на правној необавезности? Са једне стране, управо је необавезност главни аргумент у привлачењу чланица које су се двоумиле. Иако оба компакта не производе нове правне обавезе мимо оних које већ постоје у важећим и већ усвојеним инструментима међународног права, било каква назнака обавезности би представља додатан минус. Кретање ЕУ – вођено логиком *егзекутивног мултилатерализма* – ка флексибилним оквирима који се удаљавају од класичних међудржавних и правно обавезујућих споразума је обухватило и компакте. Поред самог облика компаката, ЕУ је у њих унела и своје основне идеје и логику коју користи за управљање миграцијама. Илустративан је пример ГКМ који је у потпуности усклађен са идејом повезивања спасавања и безбедности миграната са борбом против неуређених, ирегуларних миграција.

²⁰⁰ Исто

²⁰¹ United Nations, „General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants“, Meetings Coverage and Press Releases, 19. Децембар 2018., <https://press.un.org/en/2018/ga12113.doc.htm>.

²⁰² Исто

²⁰³ Исто

²⁰⁴ Исто

²⁰⁵ Исто

²⁰⁶ Martín Díaz и Aris Escarcena, „The European Union and the Background of the Global Compacts“, 5.

²⁰⁷ Исто, стр. 5.

²⁰⁸ Исто, стр. 1.

²⁰⁹ Исто, стр.4.

„Борба за спасавање живота и окончање ирегуларних миграција постала је главна формула у свим званичним документима ЕУ. У ГЦМ је таква формула на сличан начин укључена и ухваћена у изразима: ‘[морамо] спасити животе и држати мигранте подаље од опасности’ (параграф 13) и ‘циљ да се оконча некажњивост кријумчара и спречи нерегуларна миграција’ (параграф 25).“²¹⁰

Додатно, ГКМ у више наврата прави корелације из којих следи да како би мигранти (невине жртве) били безбедни, најважнија је борба против кријумчара који су носиоци опасности. Али како ЕУ то постиже: „Ова дискурзивна конструкција омогућава успостављање заједничког решења за спречавање криминала и за потребу за спасавањем: затварање границе или блокирање миграционе руте јединствено је решење за два проблема, за губитак живота и за ширење мафије.“²¹¹ Дакле Унија је успела да ову логику, коју користи када настоји да образложи зашто контролише и затвара главне руте ка ЕУ, кроз ГКМ промовише као потенцијално глобално виђење миграција. Истовремено, изостаје било какво пропитивање како политике Уније и уобичајена поступања њених надлежних агенција доводе мигранте у додатну опасност, као и да ли би доступнији системи за тражење азила и легални начини миграције водили још већој безбедности људи у покрету. Такође, одомаћена, нормализована и донекле легализована пракса пушбекова на (спољним) границама чланица је у потпуности супротна тежњи да се скупе информације и докази неопходни за борбу против кријумчара. Шта више, она избеглице и мигранте враћа назад ка кријумчарима, чије услуге постају опет потребне и опет плаћене приликом наредног покушаја преласка границе.

У ГКИ се наводи тежња да се успостави предвидивост и одговарајућа расподела одговорности када су у питању масовна кретања избеглица и продужена расељеност.²¹² Компакт настоји да подржи одрживе и дугорочне начине заштите. Четири основна циља која ГКИ наводи у параграфу 7 су да (1) ублажи притиске на земље домаћине; (2) унапреди независност избеглица; (3) прошири приступ решењима трећих земаља; (4) подржи услове у земљама порекла за безбедни и достојанствени повратак.²¹³ Став UNHCR је да ГКИ ствара оквир који би значајно могао да унапреди услове којима су избеглице изложене након избијања сукоба.²¹⁴ Међутим, јасно је да је расподела одговорности за помоћ избеглицама централни проблем постојећег система заштите избеглица. У овој области донети ГКИ су омеђени општом необавезношћу документа и *ad hoc* природом већине механизма које доноси. Расподела терета помоћи избеглицама је замишљена на два нивоа, глобалном и регионалном/државном нивоу.²¹⁵

Глобални ниво ће се одвијати кроз организацију *Глобалног форума за избеглице* на сваке четири године у Женеви, за шта ће задужен бити UNHCR и још једна држава. На Форуму ће релевантни актери бити позвани да обзнане конкретне и међусобно усклађене акције које за сврху имају испуњење наведених циљева ГКИ и обавезу се на њих, као и да разматрају нове прилике и главне изазове када је у питању даља расподела одговорности.²¹⁶ Наравно, свако преузимање обавеза од стране држава је у потпуности добровољно, а државе саме бирају и начин на који ће подржати избеглице: кроз материјалну, техничку и финансијску помоћ, или физичко пресељење људи кроз хуманитарне евакуације или програме релокације. Важно је да ГКИ прецизира да се од држава на Форуму очекује не само да допринесу расподели терета не само кроз различите врсти помоћи, већ и кроз промене националних политика, закона и пракси и изградњу система заштите избеглица и капацитета за хитна реаговања, као и кроз стварање различитих легалних опција за пријем избеглица – кроз стипендије за образовање, радну миграцију или приватна спонзорства.²¹⁷ Поред Форума предвиђени су и састанци високих званичника на сваке две године, како би било прилика да се размотри спровођење преузетих обавеза.

Регионални или државни ниво расподеле одговорности пружања подршке избеглицама су замишљени као реаговање у конкретним, специфичним ситуацијама у случају масовног прилива избеглица односно комплексне ситуације у којој су капацитети државе домаћина већ искоришћени, као и у случају продужене расељености у којима је држави домаћину неопходна значајна додатна помоћ или ако се појави важна прилика за решење.²¹⁸ У оваквим ситуацијама саме државе домаћини координишу актере који пружају додатну подршку. Поред тога, ГКИ

²¹⁰ Исто, стр. 8.

²¹¹ Исто, стр. 8.

²¹² Jane McAdam, „The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Era for International Protection?“, *International Journal of Refugee Law* 30, изд. 4 (18. Мај 2019.): 572, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eez004>.

²¹³ United Nations, „Global Compact on Refugees“ (UNHCR, 2018.), <https://www.refworld.org/docid/63b43eaa4.html>.

²¹⁴ McAdam, „The Global Compacts on Refugees and Migration“, 573.

²¹⁵ Ineli-Ciger, „The Global Compact on Refugees and Burden Sharing“, 122.

²¹⁶ Исто, стр. 123.

²¹⁷ Исто, стр. 123.

²¹⁸ Исто, стр. 125.

у истим ситуацијама предвиђа и могућност активације *Платформи за подршку* којима управља UNHCR и које су намењене за подршку како избеглицама тако и државама и заједницама домаћина.

„Према UNHCR, Платформе би послужиле да покрену политичку посвећеност и заговарање превенције, заштите, реаговања и решавања проблема, за мобилисање финансијске, материјалне и техничке помоћи, као и за релокацију и комплементарне путеве за пријем избеглица, за омогућавање кохерентних, хуманитарних и на развој усмерених одговора и за подршку свеобухватним политичким иницијативама за ублажавање притиска на земље домаћине, за изградњу отпорности и самопоуздања, те за проналазак конкретних решења.“²¹⁹

Често је разумевање да се ГКР ослонио на постојеће тековине међународног права, док је ГKM *кретао од нуле* јер наводно представља прво регулисање управљања миграцијама на глобалном нивоу.²²⁰ Ипак, важно је опет нагласити да оба компакта не стварају нове норме, већ се позивају на постојеће. У том смислу, допринос ГKM је у томе што је норме које се односе на права миграната по први пут скупиле у јединствени и њима посвећени документ међународног права. У томе се ослонио и на вишестепенијске расправе о овом питању које су се дешавале под окриљем различитих међународних организација. ГKM настоји да превазиђе фрагментираност питања управљања миграцијама ослањањем на међународне стандарде у области људских права, развоја, климатских промена, заштите на раду или кријумчарења/трговине људима.²²¹ ГKM заговара креирање јавних политика које су засноване на доказима и аргументима, као и минимизацију структуралних фактора који уопште подстичу људе да напусте своје државе порекла и постану мигранти.²²² Компакт наглашава важност спасавања живота миграната, успостављања координисаних напора када су у питању нестали мигранти, као и проналаска наднационалних одговора када је у питању борба против кријумчарења. Границама је потребно управљати на координисан начин који повећава сигурност, а важна је и сарадња по питањима повратка и реадмисије миграната који немају право на статус избеглице као ни било коју другу основу за улазак и боравак у некој земљи.²²³ Мигранти не смеју бити дискриминисани као радници и морају имати приступ основним услугама. ГKM охрабрује државе да користе флексибилна решења која омогућавају уређену и регуларну миграцију, као и да пронађу оквир за међусобно признавање звања и вештина.²²⁴ Слично као и код ГКИ, на сваке четири године ће се организовати *Међународни форум за разматрање миграција*, чији ће рад подржати Мрежа УН о миграцијама.²²⁵

ГKM се ослања на 10 принципа и наводи 23 конкретна циља. Анализе садржаја издвајају кључне теме којима се ГKM бави: (1) узроци миграција, (2) миграција радне снаге, (3) људска права и заштита, (4) миграција и развој, (5) кружна, привремена и повратна миграција и реинтеграција, (6) ирегуларна миграција, (7) друштвена кохезија и интеграција, (8) род и миграција, (9) управљање и сарадња, и (10) докази, истраживања и подаци о миграцијама.²²⁶ У начину на који се бави наведеним темама, ГKM не излази из оквира који је већ скројен, јер нити ствара нове обавезе нити испитује идеје које се већ не налазе у корпусу онога што УН и остале међународне организације заговарају када су у питању миграције. Сличан закључак се донекле може донети и када је у питању ГКИ, односно документи о темама око којих постоји низак степен сагласности и заједничких интереса а које стварају међународне организације, и који су у својој суштини деполитизујуће. Наиме, управљање миграцијама је контроверзно питање око којег постоје супротстављени ставови, како на глобалном нивоу између земаља порекла и дестинације, тако и унутар самих друштава.

„Да би се превазишла ова неслагања, ГKM мора да развије наратив који је компатибилан са различитим погледима на свет и интересима свих актера у различитим деловима света. Ова потрага за консензусом води деполитизацији миграција: ГKM не може елиминисати контроверзе и спорове око миграције, али може тежити да досегне – барем на папиру – одређени ниво дискурзивне кохерентности која води неутрализацији.“²²⁷

²¹⁹ Исто, стр. 125.

²²⁰ McAdam, „The Global Compacts on Refugees and Migration“, 573.

²²¹ Antoine Pécoud, „Narrating an Ideal Migration World? An Analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“, *Third World Quarterly* 42, изд. 1 (02. Јануар 2021.): 18, <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1768065>.

²²² McAdam, „The Global Compacts on Refugees and Migration“, 573.

²²³ Исто, стр. 573.

²²⁴ Исто, стр. 573.

²²⁵ Исто, стр. 574.

²²⁶ Pécoud, „Narrating an Ideal Migration World?“, 22.

²²⁷ Исто, стр. 17.

Отуда се у ГKM избегавају сва контраверзна места када је у питању управљање миграцијама, активно се утишавају дилеме и политичка неслагања, а уместо њих преовлађује технократски, неутралишући језик како би се дошло до консензуса који се представља као једино могуће решење за уређивање питања миграција – уједно искључујући све остале ставове.²²⁸ Основна улога тог деполитизујућег наратива је избегавање сваких евентуалних сукоба и антагонизама. Отуда не чуди што увек провејавају идеје о обостраним користима и миграцијама као развојној прилици која доноси добробит и земљама порекла и одредишта односно свим члановима у земљама дестинације. Када су суочене са комплексним питањима око којих се ломе различити интереси и вредности, међународне организације ураде исто оно чему често теже и савремене либералне демократије – деполитизују и *разблаже* тему. Међутим, тај процес често не наштети у истој мери интересима *Унутрашњости* у поређењу са *Спољашњошћу*; у својој бити је европоцентричан и води очувању успостављених односа – како између, тако и унутар држава.

Почетак примене оба компакта је био битно обележен пандемијом COVID-19 која је утицала на спровођење мера, поготову када је у питању релокација. Први Глобални форум за избеглице је одржан 2019. године, како је и предвиђено ГКИ. Дато је око 1400 обећања – од материјалне, техничке и финансијске помоћи до обавезивања на инклузивније националне политике.²²⁹ Више од четвртине обећања су заједно поднели представници влада, цивилног и приватног сектора, а трећина је дошла од земаља које припадају глобалном југу.

Приликом разматрања постигнутих резултата када је у питању релокација избеглица – област које је можда и највише била успорена затварањем граница услед епидемиолошких мера – UNHCR је ипак упозорио да постоји ризик да ће резултати постигнути под окриљем ГКИ водити само ка „маргиналном расту“.²³⁰ „Није довољно окупити кључне државе и моћне организације. Важно је то да ли ће посвећеност овом питању остати приоритет за њих.“²³¹ И први Међународни форум за разматрање миграција је одржан маја 2022. године у седишту УН и Њујорку, у складу са иницијалним плановима ГKM. Циљ је био размотрити локалне, националне, регионалне и глобални ниво имплементације ГKM.²³² Домаћин је био председник Генералне скупштине УН.

²²⁸ Исто, стр. 17.

²²⁹ UNHCR, *Outcomes of the Global Refugee Forum 2019* (UNHCR, 2019), 20, <https://www.unhcr.org/media/outcomes-global-refugee-forum-2019>.

²³⁰ UNHCR, *Final Report: The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways* (UNHCR, 2022), 37, <https://globalcompactrefugees.org/news-stories/final-report-three-year-strategy-2019-2021-resettlement-and-complementary-pathways#:~:text=The%20objective%20of%20The%20Three,to%20make%20such%20increases%20sustainable>.

²³¹ Исто, стр. 37.

²³² IOM, „International migration review forum 2022“, IOM: UN migration, 2022., <https://www.iom.int/international-migration-review-forum-2022>.

2.2. Економска аутономија и дигитални идентитет избеглица

Систем помоћи се традиционално дели на две области, хуманитарну помоћ и помоћ у развоју. „Хуманитарни сектор је усмерен ка хитним ситуацијама и испуњавању директних, базичних потреба људи који су угрожени кризом. Из ових разлога, хуманитарни одговори су замишљени као краткотрајни, флексибилни и могу заобићи националне институције како би што брже пружили помоћ угроженим људима.“²³³ Њихов основни мотив и циљ је заштита угрожених популација. Како би се циљ постигао, хуманитарни одговори се воде у складу са четири основна принципа: помоћ се пружа свим људима којима је потребна, без обзира на њихову повезаност са неком страном (*непристрасност*), независно од утицаја и интереса политичких и неполитичких актера (*независност*) и без намере да се утиче на исход неког конфликта (*неутралност*), док је кровни и свепрожимајући принцип идеја *хуманости*.²³⁴ Он се испољава кроз константну усмереност на популације које су у ризичном положају, водећи рачуна о њиховим посебним рањивостима. Помоћ у развоју је усмерена на друге циљеве. „На комплементаран начин али одвојено од хуманитарне помоћи, помоћ у развоју је усмерена на структуралне узроке сиромаштва тако што тежи променама друштвеног, економског и политичког система како би отклонила услове који погодују сиромаштву и неједнакости.“²³⁵ Како би активности биле одрживе, оне морају укључити локалне партнере и државне институције. Не постоји тежња ка непристрасности, независности и неутралности – овде основна тежња није заштита већ поштовање људских права прималаца помоћи у складу са међународним и домаћим законодавством.

Фондови за финансирање хуманитарних одговора најчешће пружају краткорочну помоћ где је релативно лако мобилисати средства али изостаје трајање, док је финансирање развојних пројеката углавном дугорочно, што пружа одређену стабилност свим укљученим актерима и у коначном се своди на значајнија средства.²³⁶ „Развојне организације имају тенденцију да се удаље од криза, поготову у конфликтним ситуацијама и неуспелим државама јер, за разлику од хуманитарних актера, они морају радити са државама и не желе да буду доживљене као актери који помажу режиме које крше људска права, па стога такве ситуације препуштају хуманитарним актерима.“²³⁷ Иако су се ове две помоћи одвојено развијале водећи се различитим логикама, комплексност реалности их је све више приближавала и често мешала. Традиционално, помоћ избеглицама и интерно расељеним лицима би била надлежност хуманитарних организација, док би помоћ домаћој популацији проистицала из развојне помоћи. Али шта радити у ситуацији у којој се, како је разматрано у претходном поглављу, већина избеглица налази у ситуацији вишедеценијског продуженог избеглиштва? Нова реалност је већ довела до промена.

„Хуманитарне организације су прошириле домен својих операција како би укључиле опоравак и пружање основних услуга, поготову у ситуацијама продужених криза, у којима значајне, раширене и промењиве потребе корисника постоје упоредо са дугорочним структуралним рањивостима, недостатком подршке владе и где постоје препреке за повећавање развојне помоћи и активности.“²³⁸

Али то није довољно, па се од деведесетих година прошлог века интензивно трага за новим решењима која се заснивају не идеји сарадње хуманитарног и развојног сектора ка остварењу истоветног циља. Оно што је најчешће заједничко тим решењима јесте да воде ка томе да се хуманитарна помоћ полако помера са приступа заснованог на потребама корисника ка приступу заснованом на поштовању људских права.²³⁹ Ово постепено померање хуманитарног приступа ка развојном није дошло без забуна и недоумица. Наиме, и хуманитарни приступ који је усмерен ка базичним потребама (потреба за храном која омогућава поштовање права на живот на пример), у суштини произилази из контекста јачања и поштовања људских права. Преклапање приступа је сада донело дебату која је права потребно приоритизовати.²⁴⁰ Хуманитарни приступ се боји додатним правима и вредностима, што води заузимању вредносних судова и губљењу могућности да се приступи обема странама у неком сукобу.

Интеграција избеглица у тржиште рада је поље преузето из развојног приступа за које постоји највише интересовања у земљама ЕУ. Чак су и остала питања, попут образовања и учења језика, непосредно усмерена ка

²³³ Midori Kaga и Delphine Nakache, „Protection and the Humanitarian-Development Nexus: A Literature Review“, *Local Engagement Refugee Research Network Paper 1* (2019.): 1, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3750190>.

²³⁴ Исто, стр. 1.

²³⁵ Исто, стр. 1.

²³⁶ Исто, стр. 2.

²³⁷ Исто, стр. 2.

²³⁸ Исто, стр. 3.

²³⁹ Исто, стр. 3.

²⁴⁰ Исто, стр. 6.

остварењу ове сврхе. Тражиоци азила са дефицитарним занимањима или они који долазе из земаља за које постоји висока стопа добијања заштите некада имају олакшан и убрзан приступ тржишту рада. „Ово је значајна промена: током деведесетих година такве политике су напуштане, а критичари су тврдили да оне нису у националном интересу јер би интеграционе политике трансформисале тренутну избегличку популацију у сталну, и у коначном имале улогу привлачећег фактора за нове таласе миграната.“²⁴¹ Тако се, по окончању рата у бившој Југославији, инсистирало на повратку људи у Босну и Херцеговину и изградњи и демократизацији ове земље.²⁴² Случајно или не, промену парадигме је пратио и раст у стопи добијања заштите унутар ЕУ. Током 2003. године у првостепена позитивна одлука је била донета у око 10% случајева, да би у 2022. години била 49%.²⁴³ Важно је имати у виду да успостављени начини доласка до ЕУ само по себи селектују радно способно мушко становништво, у просеку боље образовано од сународника који нису стигли до Уније, али ипак лошије у односу на просечно образовање домицилне популације. Поједина истраживања указују да је, у просеку, чланицама ЕУ потребно око шест година да би више од половине избеглица било интегрисано у тржиште рада, односно око 15 година да би се постигла стопа запослености од 70 %, која се бележи у популацији економских миграната.²⁴⁴

Поред чланица, наратив се постепено мења и у земљама које су пружиле уточиште највећем броју избеглица, попут Јордана и Либана. У суштини, наведене идеје су увезене из ЕУ а поред уобичајеног низа аргумената појављује се још један – запослење у овим земљама би смањило потребу за даљим кретањем избеглица ка ЕУ.²⁴⁵ Ситуација у овим земљама делује још неповољнија – њихове економије нису јаке попут економија чланица ЕУ, и саме имају младе популације које траже запослење; избеглице у њиховим камповима су често деца и становништво које није способно за рад, док су образованији и имућнији слојеви већ пронашли пут као ЕУ. Чињеница да је брзи повратак (у конкретном случају у Сирију) изостао, ствара додатан притисак. Класични хуманитарни приступи не делују одрживо, па су и УН позвале на помоћ да се деца врате у школе, покрену програми запослења и обнове инфраструктуре.²⁴⁶

Једну од бољих артикулација мере у којој постојећи систем заштите избеглица не функционише пружају Пол Колијер и Александар Бетс, уједно наглашавајући да је европска мигрантска криза заправо добра прилика за ресет.²⁴⁷ До постојеће ситуације дошло се неопрезном и европоцентричном одликом да се Конвенција 1951. године примењује глобално. Суочен са масовним пребегом од нереда а не са прогоном појединаца, UNHCR успоставља прве кампове, иницијално замишљене као привремена решења. Сам систем никада није постигао кохерентност и истовестност и остао је лимитиран произвољним одлукама држава – чак ни истовестност праксе европских земаља у односу на држављане исте земље није постигнута.²⁴⁸ Указујући на реалност избегличког искуства, Колијер и Бетс указују да су избеглицама потребне три ствари – спасење, аутономија и пут ка избављењу. Успостављени систем не успева да их испуни, чак се постепено и порције хране које могу бити обезбеђене смањују. Ни три дугорочна решења – повратак, локална интеграција и пресељење у треће земље – нису остварива ни доступна огромној већини избеглица. Реални избори, за избегле из Сирије на пример, били су вишегодишњи боравак у камповима (избор свега 9% Сиријаца), сиромаштво и борба у великим градовима (аутори истичу да се највећи број избеглица, тражећи прилику да дођу до посла, налази у великим градовима попут Најробија, Бејрута и Јоханезбурга) и пут ка земљама ЕУ.²⁴⁹

Полазећи од ове основе, аутори указују да је такозвана европска избегличка криза сву пажњу усмерила ка мањини избеглица које су се покренуле ка развијеним земљама ЕУ, док је већина остала препуштена забораву и преживљавању у земљама у развоју. „За сваких 135 долара јавних средстава потрошених на тражиоца азила у Европи, свега један долар буде потрошен на избеглице у земљама у развоју.“²⁵⁰ Аутори упозоравају да сама криза није била криза бројева – број новопридошлих тражилаца азила није био толики да самостално може послужити за објашњење урушавања капацитета Уније. „Одговор је био замућен и некохерентан, европски политичари су

²⁴¹ European Union Institute for Security Studies., *The Refugee-Development Nexus*. (LU: Publications Office, 2017), 1, <https://data.europa.eu/doi/10.2815/229426>.

²⁴² Исто, стр. 2.

²⁴³ Eurostat, „Asylum decisions up by 40% in 2022“, Eurostat: News, 27. Април 2023., <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230427-1>.

²⁴⁴ European Union Institute for Security Studies., *The Refugee-Development Nexus*., 3.

²⁴⁵ Исто, стр. 1.

²⁴⁶ Исто, стр. 2.

²⁴⁷ Alexander Betts и Paul Collier, *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World* (New York, NY: Oxford University Press, 2017), 9.

²⁴⁸ Исто, стр. 5.

²⁴⁹ Исто, стр. 9.

²⁵⁰ Исто, стр. 3.

били очајнички неуспешни у томе да уопште идентификују прави проблем, а о проналаску решења није било ни говора.²⁵¹ Једна од последица лошег управљања кризом и усмерености медијске пажње је управо фокус на мањину која је одлучила да крене ка ЕУ, односно губљење питања *обавезе помоћи избеглицама* у широј теми *права на миграње*. Упозоравајући да је UNHCR окренут ка очувању постојећег стања ствари те да је затворен за иницирање суштинских реформи, Колијер и Бетс саветују да је неопходно што брже усвојити нову парадигму.

„Нове прилике нуде прегршт решења. Већине избеглица жели да ради и проналази начине да дође до запослења напуштајући кампове и прелазећи у урбана насеља, чак и када то значи ослањање на сопствене мреже подршке. Глобална економија нуди прилике којих није било пре седамдесет година. Интернет може омогућити послове, образовање и трансфер новца и до најудаљенијих заједница. Постоје нови актери: предузећа, цивилни сектор, организације из дијаспоре и друштвене организације које предводе избеглице, који су усмерени на испуњавање потреба избеглица.“²⁵²

Уз јасну назнаку да не постоје универзално примењива решења, те да ће сваки контекст захтевати додатно прилагођавање, аутори недвосмислено указују да питање заштите избеглица није само хуманитарно већ и развојно питање.

„Једноставно речено, не ради се само о неограниченом обезбеђивању хране, одеће и склоништа. Мора да се ради о обнављању аутономије људи кроз запослење и образовање, посебно у земљама у развоју које стално угошћују огромну већину избеглица. Ако се ово уради добро, тврдимо, сви имају користи, а избеглице могу бити оснажене да саме себи помогну и допринесу својим друштвима.“²⁵³

Аутори се дотичу и питања етике, односно шта је морална дужност према избеглицама. Закључци до којих долазе су једноставни. „Етички аргумент за помоћ избеглицама заснивамо на обавези спасавања јер је то морална норма која је широко прихваћена и то је све што је потребно.“²⁵⁴ Дакле, обавеза је спасити а све изван тога произилази из процењивања оног што је могуће и изводиво за друштва која помажу. У том кључу, потез развијених земаља ЕУ (конкретно Немачке) да усвоји „политику отворених врата“ и привуче велики број избеглица – претворивши их на тај начин, по суду аутора, заправо у економске мигранте – превазилази дужност спасавања. Јер дужност спасавања подразумева да се избеглицама пружи услови за живот што сличнији оном који су водили пре расељавања.

„Једини начин на који земље са високим приходима могу испунити обавезу спасавања без превазилажења је ако они у партнерству са другим земљама нуде уточишта која у великој мери одговарају условима пре уточишта. Земље које су просторно и културно блиске обезбеђују локације за уточишта, а богате земље обезбеђују финансије и запослење. Такво партнерство потенцијално може боље да испуни захтеве дужности спасавања него било који актер који делује сам.“²⁵⁵

Колијер и Бетс примећују да је, за разлику од принудног расељавања, процес миграња ка ЕУ изразито селективан. „Прелазак у Немачку био је селективан по образовању, полу и старости, али је најочигледније по приходима. Места купљена од кријумчара људи била су скупа и тако су више привлачени имућнији а не најрањивији.“²⁵⁶ Иако истичу да немачка канцеларка Ангела Меркел (*Angela Merkel*) није позвала младе, образоване и имућне мушкарце, имајући у виду како је сам процес доласка до Немачке изгледао, не чуди да је управо њих добила, док су у земљама у развоју остале најрањивије категорије избеглица. Аутори упозоравају да је овакав развој догађаја поготову неповољан уколико се размишља о Сирији и њеној обнови, јер шансе за повратак након вишегодишње интегрисаности у развијена друштва су мале. Стога је могуће поставити питање да ли је интегрисање избеглица (и њихово одсецање од земаља порекла које чека обнова) уопште и морално. Аутори упозоравају да ни успех таквих интегративних политика није гарантован.²⁵⁷

У намери да конкретизују своје идеје, Колијер и Бетс понајвише се баве примером Уганде и потенцијалом који постоји у Јордану. Право на рад и запослење има централно место у борби избеглица да поврате сопствену аутономију. У земљама попут Кеније и Танзаније избеглицама је рад изричито забрањен, док је у Еквадору и

²⁵¹ Исто, стр. 2.

²⁵² Исто, стр. 10.

²⁵³ Исто, стр. 10.

²⁵⁴ Исто, стр. 99.

²⁵⁵ Исто, стр. 107.

²⁵⁶ Исто, стр. 118.

²⁵⁷ Исто, стр. 123.

Јордану запослење значајно ограничено административним препрекама.²⁵⁸ Истовремено, услед чињенице да је располагала вишком обрадиве земље коју је могла да подели и да је пружила уточиште значајном броју избеглица из околних земаља, у Уганди се развио приступ који темељио на идеји самоослањања избеглица. Иако аутори уважавају бројне недостатке у самој пракси, истичу да је у коначном довео до бољих резултата за избеглице но у већем делу Африке, иако је иницијално програм критикован као недоследно оправдање за прерано повлачење помоћи у храни.²⁵⁹ Са друге стране, у Јордану се на раздаљини од свега петнаест минута вожње налази специјална економска зона (у којој важе повољнији услови производње и трговине) којој су потребни радници и улагања капитала и избеглички камп Затари у којем се у једном тренутку у 2013. години налазило преко 150000 расељеника из Сирије.²⁶⁰ Ауторима је неповезивање ове две структуре последица болне заслепљености хуманитарних организација које игноришу развојне приступе и остају фокусиран на виктимизацију. Поред страних улагања, ово је могло бити решење и за капитал из саме Сирије (корпорације које су тамо производиле пре рата као и тамошња предузећа), а целокупни системи би могли пратити избеглице када се буду створили услови за повратак у земљу порекла где би знатно допринели обнови Сирије. Са друге стране, Јордан би поред убирања економских добити могао бити ослобођен терета бриге о толиком броју људи, док би саме избеглице добиле прилику да што пре дођу до што сличнијег живота оном које су водиле пре рата. Бојазан од радне експлоатације избеглица се лако може отклонити инсистирањем на добровољности запослења и поштовању основних стандарда. „Имајући у виду комбинацију надзора међународних организација, медија и заинтересованости корпорација за сопствену репутацију, ризик од злоупотреба није значајан. Експлоатација и злоупотреба делују вероватније под постојећим *status quo* у којем избеглице раде незаконито, у сивој зони и лишени заштите закона.“²⁶¹

Доћи до вишеструко корисних решења није немогуће, потребно је само користити идеје из суседног, развојног приступа. Не чуди због чега су наведене идеје оствариле тако значајан простор у неуспехом обележено поље заштите избеглица у претходним деценијама. Заводљива је идеја да је најважније само променити парадигму, што наравно не значи да право на запослење избеглица није важно унапредити. Али је исто тако важно приметити да ове идеје не воде промени положаја нечланова. Свака промена и евентуални напредак се скоро па оправдавају корисношћу по постојећи бизнис и чланове заједница. Приступи који инсистирају на томе да су избеглице *развојна прилика* а не *терет* „сугеришу да би политике интеграције могле водити ка убирању *избегличке дивиденде*, односно више дивиденди. Ту је демографска дивиденда (избеглице су млада радна снага), развојна дивиденда (земље порекла убиру корист од дознака) и дужничка дивиденда (избеглице помажу јавне финансије).“²⁶² Притиснут императивом иновације и ефикасности, неутралан хуманитаран рад губи свој простор и упада у перманентну потребу за самооправдавањем. Политике се не прилагођавају потребама избеглица, већ се избеглице прилагођавају захтевима политика.²⁶³

Поред иновативности, ефикасности и примене корпоративне логике, хуманитарне организације су последњих година опчињене и технолошким иновацијама. Више од 80% избеглица које је UNHCR регистровао имају своје биометријске досијее, а ова процедура се сматра стандардним кораком у добијању помоћи.²⁶⁴ Сам процес регистрације започне тако што радници агенције – а некада и припадници надлежних органа државе пријема – приликом пријављивања за хуманитарну помоћ региструју избеглице тако што прикупе њихове фотографије, отиске прстију, скенирају зенице и слично. Саме избеглице најчешће дају *информисани пристанак*, а главно оправдање за ову процедуру лежи у чињеници да избеглице често не поседују лична документа. Такође, прикупљање биометрије смањује могућност за грешке и, још важније, за масовне проневере приликом поделе помоћи – на пример масовна пријава локалне популације или вишеструко узимање помоћи од стране исте избеглице. Наиме, биометријски подаци омогућују брзу, једноставну и поуздану аутентификацију избеглице – потврду да је лице које тражи помоћ баш то лице и да има право на наведену помоћ. Тако на пример у Јордану избеглице смештене у камповима храну могу платити скенирањем зенице. Овај начин регистрације се показао поготову корисним у случајевима организоване новчане помоћи избеглицама, што, слично пракси у Јордану,

²⁵⁸ Исто, стр. 156.

²⁵⁹ Исто, стр. 161.

²⁶⁰ Исто, стр. 171.

²⁶¹ Исто, стр. 235.

²⁶² European Union Institute for Security Studies., *The Refugee-Development Nexus.*, 3.

²⁶³ Исто, стр. 4.

²⁶⁴ Joseph K Nwankpa, „Registering refugees using personal information has become the norm – but cybersecurity breaches pose risks to people giving sensitive biometric data“, *The Conversation*, 18. Јули 2023., <https://theconversation.com/registering-refugees-using-personal-information-has-become-the-norm-but-cybersecurity-breaches-pose-risks-to-people-giving-sensitive-biometric-data-208166>.

постаје све заступљенији вид пружања подршке. Поред потврде идентитета, биометрија се може користити и у класичном смислу идентификације, односно претраге кроз базе података како би се утврдило о коме је реч.²⁶⁵

На прву лопту би се рекло да је огромно интересовање хуманитарног сектора за ову технолошку иновацију – које је за последицу имало да су малтене све веће организације прихватиле²⁶⁶ мање или више ограничену праксу прикупљања биометријских података својих корисника – сасвим оправдано. Поготову у случају UNHCR који у склопу свог мандата има и обавезу да идентификује избеглице и тражиоце азила и да им обезбеди лична документа.²⁶⁷ Важно је имати у виду да се овде не мисли само на сва лица која су расељена, већ и на њихову децу која се рађају у избеглиштву и која су у ризику од апатридности. Ова агенција је оно што сада назива екосистемом регистрације и управљања идентитетима (PRIMES, односно *Population Registration and Identity Management Eco-System*) почела развијати још 2003. године.²⁶⁸ Али пракса UNHCR када је у питању сакупљање и коришћење биометријских података корисника није лишена критика и контроверзи, поготову од стране оних експерата који се залажу за окретање целог сектора ка минимализацији сакупљања података.

Специфичност биометријских података је њихова непосредна и директна повезаност са телом – то су најличнији подаци неког људског бића који су непромењиви и омогућавају означавање и препознавање тог човека докле год је жив. Свако прикупљање и размена података (а поготову биометријских) отвара са собом велики број ризика. Док непоштовање права на приватност у редовним условима носи одређену врсту ризика, оно у контексту у којем се налазе избеглице може водити до директног излагања ризичним и угрожавајућим ситуацијама.²⁶⁹ Присутни су ризици од лошег управљања подацима и неовлашћеног преузимања, али и дељења са трећим странама (државама и приватним корпорацијама) којима су ови подаци корисни из различитих разлога. А лако је, на пример, подацима о популацији расељеној услед етничког сукоба додати и вредност етничке припадности, и на тај начин омогућити држави (која протерује) да дође до најдетаљнијих података о својим грађанима које угрожава. Када је у питању ЕУ, овај тип података се налази у основи бројних иновација које за циљ имају олакшавање успостављања контроле над кретањем популација. Од контроле својих спољних граница, када се избеглицама и мигрантима узима биометрија, па до изградњи интероперабилних система који омогућавају повезивање података који су сакупљани за различите намене, биометријски подаци нечланова су важно гориво технолошке компоненте контролисане мобилности. Отуда неки аутори упозоравају на *хуманитаризам надзора*, под којим подразумевају утркивање развојних и хуманитарних агенција (често под утицајем и интересом донатора, а под изговором појачане одговорности и ефикасности) у прихватању технологија које омогућавају и олакшавају надзор (између осталог и над кретањем) различитих угрожених категорија нечланова (укључујући избеглице и мигранте).²⁷⁰ Ово отвара бројне ризике од додатног нарушавања њихових права и угрожавања њихове безбедности – посебно у условима рањивости и зависности, у којима адекватна правна заштита и слобода избора најчешће нису могуће.

Како све може изгледати креирање биометријских досијеа који се представљају као ефикасно решење? Најпре, иако често постоји јасноћа око тога ко сакупља податке, ње често нема када је се ради о томе са киме ће све ти подаци бити дељени (треће стране), односно „ко ће и под којим условима приступати тим подацима и ко ће доносити одлуку о томе да ли су ти услови испуњени.“²⁷¹ Илустративан је пример народа Рохинџа, који је изложен вишедесетипредметној дискриминацији и прогону у Мјанмару, због чега је, након таласа насиља 2016. године, око деветсто хиљада пребегло у суседни Бангладеш. Важно је знати да је Бангладеш седамдесетих и деведесетих година већ организовао присилну репатријацију Рохинџа назад у Мјанмар.²⁷² Након поновног интензивирања прогона, UNHCR је у наредним годинама организовао и спровео прикупљање биометријских података

²⁶⁵ Исто

²⁶⁶ Британска организација Оксфам (Oxfam) је након вишегодишњег мораторијума у 2021. години усвојила политику коришћења биометријских података, а 2019. године то је учинио и Међународни комитет Црвеног крста. Агенције УН су, чини се, од самог почетка биле склоније примени ове технолошке иновације.

²⁶⁷ Halid Kayhan, „Using Biometrics to Provide Humanitarian Aid... While the ‘data hunt’ to identify “security threats” is on the rise?! (PART I)“, KU Leuven CiTiP, 10. Мај 2021., <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/using-biometrics-to-provide-humanitarian-aid-part-i/>.

²⁶⁸ UNHCR, „Registration tools“, UNHCR: Guidance on registration and identity management, 2024., <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter3/registration-tools/>.

²⁶⁹ Morgan Meaker, „Are Aid Agencies Abetting ‘Surveillance Humanitarianism’?“, Medium: One Zero, 27. Септембар 2019., <https://onezero.medium.com/are-aid-agencies-abetting-surveillance-humanitarianism-5bc2b5a78ff6>.

²⁷⁰ Halid Kayhan, „Using Biometrics to Provide Humanitarian Aid... While the ‘data hunt’ to identify “security threats” is on the rise?! (PART II)“, KU Leuven CiTiP, 10. Јули 2021., <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/using-biometrics-to-provide-humanitarian-aid-part-ii/>.

²⁷¹ The New Humanitarian, „Head to Head: Biometrics and Aid - One timely topic, two opinionated views“, The New Humanitarian, 17. Јуни 2019., <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2019/07/17/head-head-biometrics-and-aid>.

²⁷² Kate Hondal, „UN put Rohingya ‘at risk’ by sharing data without consent, says rights group“, The Guardian, 15. Јуни 2021., <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jun/15/un-put-rohingya-at-risk-by-sharing-data-without-consent-says-rights-group>.

(фотографије, отисци, лични подаци) више од осамсто хиљада избеглих припадника народа Рохинџа у Бангладешу, како би им доделио идентификационе карте које су неопходне за приступ помоћи и основним услугама. Међутим, објава на Твитеру (од 2023. године ова друштвена мрежа се званично назива X) из 2019. године је отворила сумње да су прикупљени подаци уступљени властима у Бангладешу које су их поделиле са режимом у Мјанмару.²⁷³ Наиме, политичари из Бангладеша су отворено указивали да је основни циљ прикупљања биометријских података пописивање свих избеглица, како би оне биле враћене у земљу из које су протеране.²⁷⁴ Тако су власти које су починиле прогон и насиље добиле биометријске податке популације коју прогоне и која је у ризику од насилног враћања назад под њен домаћај.

Суочен са ситуацијом, UNHCR је избегао преузимање одговорности, инсистирајући на томе да су Рохинџа породице и појединци добили сагласност у којој се експлицитно наводило да ће њихови подаци бити „подељени са властима Мјанмара посредством власти у Бангладешу.“²⁷⁵ Међутим, најбољи доказ ваљаности спроведене процедуре лежи у чињеници да баш ниједан избегли Рохинџа није имао ништа против да се његове слике, отисци и подаци о томе где је живео у Мјанмару поделе са режимом. Истраживања (на малим узорцима) које су спровеле друге организације указале су на бројне недоследности у процесу добијања сагласности: оне су биле на енглеском језику који избеглице нису разумеле, сагласност са опцијом поделе података са Мјанмаром је унапред била обележена, људи нису разумели да ли приступају регистрацији или додели помоћи и лекарском прегледу и, можда најважније од свега, нису били сигурни да ли ће одбијање за последицу имати лишавање приступа помоћи.²⁷⁶ Последња тврдња отвара комплексно и свепрожимајуће питање у хуманитарном раду – да ли је оправдано захтевати сагласност (или било какав сличан поступак) у условим толике неједнакости актера (пружаоца помоћи и услуге у односу на избеглицу), односно да ли се поступак избеглице може уопште сматрати слободно донетим.

Чак и у регуларним, не избегличким условима, дељење личних података није процес који се може једноставно уредити. Наиме, поједини аутори који су фокусирани на питање заштите приватности упозоравају да пристанак корисника, на пример на политику коришћења колачића на неком веб-сајту, већ нема јасно значење и постаје чиста форма, додатан клик који се обави без удубљивања како би корисничко искуство било потпуно.²⁷⁷ Шта, на пример, значи дељење локације – да ли је то дељење неких апстрактних географских координата или податка у ком кафићу седимо, и да ли би разумевање ових разлика водило до различитих одговора корисника сајта? Да ли је пристанак на дељење података о поштанском броју уједно и пристанак на процену финансијског стања?²⁷⁸ Са друге стране, давање потпуних информација кориснику би било превише комплексно за разумевање, на начин на који ни хирург не објашњава сваки појединачни део операције у тражењу сагласности пацијента. „Не ради се о томе да не разумемо шта значи пристати, већ да стизање до тачке у којој разумемо истински смисао последица датог пристанка више није могуће.“²⁷⁹ Шта тек онда рећи о ситуацији у којој се налазе избеглице? Да ли је неко, ко добија новац како би купио храну, у позицији да захтева да плаћање не врши скенирањем зенице, те да постави додатна питања о томе где ће све његови подаци завршити, коме су доступни и под којим условима? Да ли су то људи који имају услова и капацитета да покрену правне процедуре против пружаоца помоћи у случајевима у којима препознају кршење сопствене приватности, да ли имају информација о процедурама и могу ли да препознају кршења која, у њиховом контексту, лако прелазе у директно угрожавање безбедности?

Још један пример упитног поступања агенција УН који је привукао пажњу јавности је партнерство Светског програма за храну (*World Food Programme* – WFP) са у најмању руку контроверзном фирмом за анализу података Палантир (*Palantir Technologies Inc*), која је, наводно, повезана са америчким безбедносним структурама.²⁸⁰ С обзиром на директну повезаност ове компаније са безбедносним и војним сектором САД, укључујући и активности које су водиле кршењу људских права миграната и избеглица, тешко ју је сматрати одвојеном од званичног Вашингтона, који је неретко једна од страна у сукобу у земљама у којим WFP спроводи своје активности. Поред јасног нарушавања начела неутралности, ово у великој мери нетранспарентно партнерство из

²⁷³ Meaker, „Are Aid Agencies Abetting ‘Surveillance Humanitarianism’?“

²⁷⁴ Исто.

²⁷⁵ Hondal, „UN put Rohingya ‘at risk’ by sharing data without consent, says rights group“.

²⁷⁶ Исто.

²⁷⁷ Scott Berinato, „Stop Thinking About Consent: It Isn’t Possible and It Isn’t Right“, Harvard Business Review: The Big Idea Series, 24. Септембар 2018., <https://hbr.org/2018/09/stop-thinking-about-consent-it-isnt-possible-and-it-isnt-right>.

²⁷⁸ Исто.

²⁷⁹ Исто.

²⁸⁰ PI, „One of the UN’s largest aid programmes just signed a deal with the CIA-backed data monolith Palantir“, Privacy International, 02. Децембар 2019., <https://privacyinternational.org/news-analysis/2712/one-uns-largest-aid-programmes-just-signed-deal-cia-backed-data-monolith>.

2019. године је било поготову спорно са аспекта заштите података око 90 милиона тадашњих корисника WFP.²⁸¹ Раније анализе коришћења података корисника WFP у Либану су указале да се лако могу издвојити информације о кретању становништва унутар те земље. Чини се да је количина биометријских података корисника у хуманитарном сектору све већа, да су партнерства са државама и приватним фирмама нетранспарентна, док се одговорност према корисницима своди на папир – сагласност која некада није ни написана језиком који они који је потписују разумеју.

Ни тврдње о смањивању могућности за превару интензивнијим коришћењем биометрије нису у потпуности утемељене.

„Биометријске картице се фокусирају на преваре на ниском нивоу које спроводе примаоци помоћи, а не на преваре на вишем нивоу које се тичу ланца набавки, а где се већина превара и деси. У 2017. години Оксфам је наручио истраживање о употреби биометрије у хуманитарном сектору и аутори студије нису успели да пронађу поуздане доказе да биометрија спречава преваре у хуманитарном сектору успешније у односу на друге стратегије превенције.“²⁸²

Чини се да, на сличан начин као и код инсистирања на интегрисању избеглица у тржиште рада, у хуманитарни сектор и поље заштите избеглица нагло продиру идеје капитализма. Уколико смо довољно иновативни (попут Убера или Нетфликса, како је навео представник WFP) и искористимо предности нових технологија – јер у технологији је решење за све изазове човечанства – сигурно ће се доћи до решења која су обострано корисна. Овај императив иновативности се појачао са све чешћим партнерствима хуманитарних организација са корпорацијама и технолошким фирмама. Истовремено, средства су све оскуднија, појачана је потреба за одговорношћу према донаторима и са представљањем сопствених хуманитарних активности као ефикасних.

„*Бити иновативан* у смислу коришћења нових уређаја, дигиталних приступа и корпоративних партнерстава омогућава организацији да се позиционира као напредна и релевантна. Хуманитарни контексти такође пружају мање регулисан простор за корпоративно испробавање нових технологија које имају за циљ да донесу будући приход. У овом контексту, брзе маркетиншки исплативе победе могу бити цењеније од разматрања дугорочних, потенцијално негативних ефеката на рањиве људе и групе и њихова друштва.“²⁸³

Активности помоћи избеглицама добијају своје оправдање и разумевају се кроз могућност стварања добити. Живот није довољно спасити, рад му даје вредност. Помоћ људима не може бити вредност сама по себи, потребно је помагати избеглице на ефикасан, корпоративан начин и уз презентовање потенцијалних додатних предности по донаторе – осим већ застарелих маркетиншких користи. Такозвани капитализам надзора заснива се на комодификацији личних података. Биометријски подаци, као и остале врсте података чланова и нечланова, изузетно су драгоцени у тренутку изражања нових технологија које ће битно променити начин на који људи живе. Занимљиво је да је рат у Украјини хуманитарне агенције суочио са два изазова којих чини се раније није било. Најпре, дигитална писменост Украјинаца је виша у односу на најчешће популације којима су агенција УН претходно настојале да помогну, док сама Украјина има прописе којима забрањује међународним организацијама прикупљање биометријских података својих грађана.²⁸⁴ Додатно, организације саму помоћ пружају на територијама чланица ЕУ где важећи прописи биометријске податке квалификују као посебно осетљиве и прописују њихову посебну заштиту. Отуда се за регистрацију расељених Украјинаца углавном користи њихов јединствени број као пореских обавезника или број пасоша који имају.²⁸⁵

²⁸¹ Исто.

²⁸² The New Humanitarian, „Head to Head: Biometrics and Aid - One timely topic, two opinionated views“.

²⁸³ Исто.

²⁸⁴ Belkis Wille, „You don’t need to demand sensitive biometric data to give aid. The Ukraine response shows how.“, The New Humanitarian, 07. Новембар 2023., <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2023/07/11/you-dont-need-demand-sensitive-biometric-data-give-aid-ukraine-response-shows>.

²⁸⁵ Исто.

2.3. Ко су економски мигранти?

Живимо у дубоко неједнаком свету. Вредне увиде у природу те неједнакости износи економиста Бранко Милановић који упоређује ситуацију из 1850. године са почетком XXI века. Осврћући се на *Комунистички манифест* Карла Маркса (*Karl Marx*) и Фридриха Енгелса (*Friedrich Engels*), Милановић истиче да је подела на власнике над средствима за производњу и на раднике који су приморани да продају свој рад тада била самоочигледна у свакој земљи.²⁸⁶ Очекивало се да ће они који су се налазили између, попут сељака који су били власници своје земље, са протоком времена припасти једној од две групе. Маркс и Енгелс тврде да су модерни индустријски рад и потчињеност капиталу истоветни у Немачкој, Француској, Енглеској и Америци, те да су лишили пролетере свих трагова националних особености.

„Бити пролетер је било глобално стање, сматрали су, а будући да је глобално, представљало је идеалну основу на којој би се могла градити међународна солидарност радничке класе. Пролетери су свуда били подједнако сиромашни и експлоатисани и могли су да се ослободе и уведу бескласно друштво само у заједничком настојању које није познавало националне границе.“²⁸⁷

Милановићево читање Маркса води закључку да је иницијална процена била да ће ширење капитализма на све земље света водити стварању истоветних услова за глобално радништво, а та сличност услова и интереса ће водити међусобној солидарности и стварању услова за светску револуцију.

Доступни подаци указују на изузетну поларизацију унутар тадашњих друштава, како у развијеној Великој Британији тако и у мање развијеном Чилеу.²⁸⁸ Грубо речено, капиталисти су били богати, радници су били сиромашни. Уколико се пак упореде бруто домаћи производ (БДП) по становнику тада најразвијенијих земаља (Велика Британија и Холандија) и најсиромашнијих (Џејлон и Кина), добије се однос од 4 напрема 1. Дакле, радници чија је зарада била истоветна националном просеку су тада зарађивали четири пута више у најбогатијим земљама у односу на најсиромашније. Међутим, код доброг дела радника тај однос је био још приближнији. Тако је неквалификован надничар у Индији примао око 30% зараде коју је остваривао надничар у Енглеској.²⁸⁹ Милановић истиче да је неједнакост 1850. године, мерена коефицијентом Џини (*Gini coefficient*), износила 53 поена. Од тога се 25,9 поена односило на локацију односно државу у којој неко живи и ради а 27,3 поена на класу којој неко припада.²⁹⁰ Дакле, иако су разлике међу државама постојале, пресудније су биле разлике међу класама унутар сваке од тих држава, па је отуда јасно због чега је управо та околност привлачила пажњу и постала главно политичко питање.

Међутим, почетком XXI века, ситуација изгледа значајно другачије. Неједнакост је порасла и износи 65,4 Џини поена, али свега 9,2 поена, односно 15 процената, односи се на класу. Главни основ неједнакости у примањима, чак 85%, произилази из земље у којој човек живи и ради.²⁹¹ Милановић објашњава да се до тога стигло тако што је разлика између најразвијенијих и најсиромашнијих земља сада знатно већа – 2007. године је превазишла однос 100 напрема 1. „Повећање јаза је лако разумети: док најсиромашније земље данас нису богатије него најсиромашније земље у прошлости, најбогатије земљама је много боље.“²⁹² Тако су најбогатије земље почетком XXI века биле око 13 пута богатије од Велике Британије и Холандије 1850. године, док су најсиромашније биле на истом нивоу као пре 150 година. У жељи да дочара размере промене и новонастале неједнакости, Милановић објашњава да, уколико се становници неке земље поделе у двадесет категорија по богатству, не би уопште било преклапања између тих група. Тако би на пример најсиромашнија категорија у Данској била богатија од најбогатије групе у Малију. Чак и уколико се становништво подели у сто категорија,

²⁸⁶ Branko Milanovic, „Global Inequality: From Class to Location, from Proletarians to Migrants“, *Global Policy* 3, изд. 2 (Мај 2012.): 125, <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2012.00170.x>.

²⁸⁷ Исто, стр. 126.

²⁸⁸ Исто, стр. 126.

²⁸⁹ Исто, стр. 126.

²⁹⁰ Исто, стр. 127.

²⁹¹ Исто, стр. 127.

²⁹² Исто, стр. 129.

преклапања би била минимална.²⁹³ Изузев ратом разореног Јемена, двадесет најсиромашнијих земаља се налазе у Африци.²⁹⁴

Историјски ток наводи Милановића на закључак да је тема о конфликту између капитала и рада, која је обележила више генерација политичких мислилаца, изгубила на значају. То је постајало очигледно у последњим деценијама XIX века, када је скован термин радничка аристократија, који је означавао постојање различитих животних услова унутар експлоатисане класе.²⁹⁵ Другу половину XX века обележило је нагло поправљање статуса радника у развијеним земљама, чиме је основа за заједнички интерес са радницима у најсиромашнијим земљама прекинута. Штавише, интереси су супротни, што је очигледно и на примеру миграција. Првима оне доносе смањење зарада и већу конкуренцију, док су за друге прилика да кроз промену места запослења вишеструко увећају своја примања. Уместо обрачуна капиталиста и радника, будућност је донела супротстављене интересе бољестојећих радника у земљама центра и осиромашених радника у земљама периферије.

„Нови проблем који ће вероватно доминирати у садашњем веку је другачији: то је проблем неједначног развоја између земаља и, повезано са тиме, притиска миграција који потиче из сиромашних земаља. То није ништа мање компликован проблем од претходног, укључује сличне страхове од губитка моћи и прихода међу богатијима. То је проблем рођен из утицаја који локација има на нечију животну зараду, који није ништа мањи од ранијих разлика у приходима између класа унутар истих друштава који је био основа страха од комунистичке револуције.“²⁹⁶

Извлачећи даље паралеле, Милановић наглашава да је претња комунизма нестала јер су сиромашни слојеви у сада развијеним и средње развијеним земљама искусили константан раст животног стандарда. Исто ће тако и авет миграција нестати или ће постати управљива када је буду мотивисале преференце попут оних у каквој клими неко жели да живи, а не огромне разлике у приходима и животном стандарду.²⁹⁷ Отуда је, по суду овог аутора, решење у убрзаном развоју сиромашних земаља. Тај развој је и у „самопросвећеном“ интересу богатих земаља, поготову оних које се суочавају са масовним приливом миграната који може водити смањивању дохотка њихових грађана, порасту незапослености и различитим социјалним изазовима услед потребе мирења различитих културних образаца.²⁹⁸ Ипак, како такав развој неће донети брзо приближавање зарадама у богатијем делу света, миграције остају додатна и комплементарна опција за подизање прихода најсиромашнијима. Милановић артикулише аргументацију која брани тезу да миграције воде повећању укупне светске производње. Стога, парафразирајући друге ауторе, Милановић долази до питања због чега би онда, имајући у виду позитиван утицај миграције на глобално благостање, интерес радника у развијеним земљама био значајнији од интереса послодаваца (капиталиста) или сиромашнијих миграната.²⁹⁹

Али важно је разумети и шта се десило у периоду од 150 година па се неједнакост толико значајно увећала. Чак и површан пресек најзначајнијих догађаја би подсетио на колонијализам исте те најразвијеније Велике Британије и на успостављање колонија осталих европских империја, на ратове који су утирали пут отварању за трговину – некада и опијумом – и одржавање повлашћених позиција, на трговину робовима и слично. Важно је поставити питање у каквом су односу напредак богатих друштава и стагнација сиромашних и испитати да ли се такви односи и даље одржавају, а поготову уколико је циљ убрзан развој већег дела света.

„Од завршетка Другог светског рата различити видови политике социјалног партнерства су – у облику такозваних: рајнског капитализма, аустријског социјалног партнерства и скандинавског државно-социјалног модела – допринели ублажавању класних супротности у поменутим земљама центра. Међутим, цена за ова достигнућа било је све веће тлачење на периферији. Тамо се пребацује застарела индустрија и експлоатише јефтина радна снага. На тај начин постало је могуће да се, бар краткорочно, у поменутим земљама центра прикрије неједнакост својствена капитализму и да се

²⁹³ Исто, стр. 128.

²⁹⁴ Rao Pallavi, „Ranked: The 25 Poorest Countries by GDP per Capita“, Visual Capitalist, 29. Март 2023., <https://www.visualcapitalist.com/worlds-poorest-countries-2023-gdp-per-capita/>.

²⁹⁵ Milanovic, „Global Inequality“, 130.

²⁹⁶ Исто, стр. 131.

²⁹⁷ Исто, стр. 131.

²⁹⁸ Исто, стр. 131.

²⁹⁹ Исто, стр. 132.

класне разлике пренесу на ниво глобалног диспаритета. Данашњи миграциони процеси непосредна су реакција на то стање, израз глобалне борбе за праведнију расподелу богатства.³⁰⁰

Ханес Хофбауер истиче да новија истраживања савремене миграције из осиромашеног дела света све чешће категоришу као *миграције ради опстанка*.

„Када се људима одузме могућност да опстану и да се репродукују на једном месту, када им се дакле одузме могућност да се прехране и нађу прихватљив извор прихода, они могућност да се прехране и опстану траже на другом месту. Развој саобраћаја и техничких достигнућа значајно је утицао на временски ток миграција, као и на њихов просторни карактер.“³⁰¹

Да ли онда можемо тврдити да таква миграција није принудна?

Анализирајући већ спомињане идеје Петера Слотердијка о глобализацији, Славој Жижек се слаже са тезом унутрашњег простора капитала, као стаклене баште која је саграђена на вишковима капитала који се убирају.³⁰² Капиталистичка глобализација почива на искључивању већине која остаје у непривилегованој *Спољашњости*.

„Слотердијк је у праву када тврди да у случају капиталистичке глобализације није реч само о отворености и освајању већ и о томе да се образује у саму себе затворена земаљска кугла која раздваја привилеговану Унутрашњост од Спољашњости. Та два аспекта глобализације иду руку под руку: глобални домаћај капитализма утемељен је на увођењу дубоких класних разлика диљем целе Планете, одвајајући оне заштићене сфером од оних рањивих ван ње.“³⁰³

Посебно је важно подсетити се да удобна *Унутрашњост* не оставља простора за системске измене света, за истинске историјске догађаје. Уколико разматрамо решења која унапређују положај економског мигранта, због чега смо ограничени на опције које могу угрозити најугроженије раднике у развијеним земљама, али не и власнике над средствима за производњу? Удобност и ушущканост Унутрашњости зависи од одржања постојећих односа моћи.

Попут Милановића, и Хофбауер и Жижек сматрају да је неопходно борити се против језиве неједнакости, али чини се да то како да превазиђемо постојеће стање посматрају различито. Тако се, на пример, Милановићева теза о позитивном утицају миграција Хофбауеру не чини довољно утемељеном, односно олако се прешло са *раста светске производње на глобално благостање*. Јер управо нас тих 150 година уче да прво не гарантује друго и да више вредности није водило равноправнијој подели. „Када се неспутана миграција и отворене границе приказују као нешто напредно онда се тим псеудопрогресивним схватањем прикривају интереси великих концерна.“³⁰⁴ Интерес привилеговане *Унутрашњости* за привлачењем најбоље (високообразоване) и најјефтиније радне снаге се уклапа у шему која у мобилности рада – мобилном фактору производње – види средство за решавање кризе.³⁰⁵ Ту нема ничег спорног, али Хофбауер примећује да су празнине коју иза себе, у својим породицама и друштвима, остављају мигранти ређе предмет савремених истраживања. Уз инсистирање да се сами људи и борба за унапређење њиховог положаја одвоје од функције коју миграције имају, аутор указује да су миграције не само последица неједнакости, већ и доприносе њеном одржању.³⁰⁶ Аутор наводи пример земаља бившег совјетског блока и Југославије које су остале без радно способног младог становништва које се преселило у развијеније чланице ЕУ, што је негативно утицало на њихов БДП, па се сада и саме морају ослонити на привлачење миграната. Одбија теорије о дознакама као основу развоја, трансферу знања и ефекту преливања (богатства) на сиромашне, указујући да земље дестинације знатно штеде на школовању високообразоване радне снаге (која се привлачи као и капитал), док неквалификовани мигранти служе као средство за снижавање надница. Миграције се ретко посматрају кроз ову класну димензију – која пресудно боји и сам процес интеграције – па се не долази до потпунијег разумевања сталног прилива нових миграната и њихове социоекономске функције.³⁰⁷ Друштва која губе младе и радно способне људе постају старија, а њихови системи здравствене заштите и пензија трпе директне

³⁰⁰ Hanes Hofbauer, *Kritika migracija: ko dobija a ko gubi*, прев. Slobodan Damjanović (Beograd: Albatros plus, 2020), 38.

³⁰¹ Исто, стр. 22.

³⁰² Žižek, *Protiv dvostruke ucene*, 28.

³⁰³ Исто, стр. 28.

³⁰⁴ Hofbauer, *Kritika migracija: ko dobija a ko gubi*, 204.

³⁰⁵ Исто, стр. 189.

³⁰⁶ Исто, стр. 211.

³⁰⁷ Исто, стр. 201.

притиске. Дакле, миграцијама се у новопритошлим чланицама и суседству из Источне Европе створила иста неповољна ситуација која мучи развијеније и старије чланице ЕУ.

Када је реч о развоју сиромашних земаља, у којем Милановић препознаје самопросвећени интерес развијених земаља, Жижек упозорава да криза избија непосредно из глобализације пољопривреде. Наиме, економски развијене земље су, често посредством међународних институција које одобравају зајмове, наметнуле политику која је захтевала *структурна прилагођавања* како би се пољопривреде сиромашних афричких и азијских земаља укључиле у глобалну економију.³⁰⁸ Кроз мантру јачања међународне конкурентности сузбијане су све мере протекционизма и државних субвенција на које су се сељаци у сиромашним земљама могли ослонити. Самоодрживост прехранбених сектора тих држава је постепено уништавана, а све већи број сељака је губио своја имања, ослањајући се искључиво на свој рад у даљем преживљавању. Земље су изгубиле свој прехранбени суверенитет, и у свом постколонијалном положају постале зависне од увезене хране, њене доступности и цена. Тачније, да ствар буде гора, велике пољопривредне површине у Африци се користе за узгој кафе, какаоа и производњу уља од памуковог семена – култура које се извозе, док се намирнице које су кључне за прехрану становништва, попут жита и пиринча, делом морају увозити. Наиме, огромна количина пољопривредног земљишта у Африци је купљена или узета у закуп након глобалне кризе са храном 2007. године. Процењује се да велики концерни из Кине, Уједињених Арапских Емирата, САД и Европе под својом контролом имају пољопривредно земљиште које је мало веће од површине Обале Слоноваче.³⁰⁹ Како значајан број уговора није доступан јавности, тешко је доћи до сигурних процена ефеката. Они се крећу од отварања нових радних места и преноса знања (обавеза у око 15% потписаних уговора) па до расељавања и одузимања земљишта сељацима и интензивне пољопривреде и сече шума којима се подстиче дугорочна ерозија и деградација земљишта.³¹⁰ Жижек сматра да би, уколико не будемо пронашли начин да се носимо са овим изазовима „требало да озбиљно размотримо могућност да се приближавамо новој ери апартхејда, у којем изоловани делови Планете имају хране и енергије у изобиљу, и одвојени су од хаотичног остатка света који погађа пошаст широко распрострањених нестабилности, глади и сталног рата.“³¹¹

Још један од инструмената који олакшава одржавање неједнаких односа према сиромашнијем делу света, а који развија ЕУ, су споразуми о слободној трговини и економском партнерству. Чини се да је за сиромашније partnere ЕУ најбољи оквир пружала Конвенција из Ломеа, потписана 1975. године, која се односила само на одређен тип робе и која је остављала простор за заштиту тржишта уз одређене извозне олакшице, а то је наишло на критику Светске трговинске организације.

„Међутим, политички и војни притисак бивших колонијалних сила и програми структуралног прилагођавања Међународног монетарног фонда довели су до уништавања свих предности стечених уговором из Ломеа. Тако је, на пример, Међународни монетарни фонд Гану већ током осамдесетих година натерао да укине заштитне царине у замену за добијање кредита. Последица је била поплава европских субвенционисаних производа као што су шећер, млеко у праху, конзервирано поврће и дубоко замрзнута пилетина, производи који су својим ниским ценама уништили локалне произвођаче, неспособне да се одупру таквој конкуренцији. Удео домаће пилетине на тржишту је са 95% у 1992, пао на 11% у 2001. години. Гански сељаци и радници запослени у прехранбеној индустрији остали су без својих радних места.“³¹²

Уследило је склапање још либералнијег Споразума из Котонуа који је потписан 2000. године, и под чијим оквиром су отпочети дуги и чини се мучни преговори Уније са 79 земаља које припадају Афричкој, карипској и пацифичкој групи земаља о постизању споразума о економском партнерству (*Economic Partnership Agreements*).³¹³ Док су државе настојале да одбране сопствене интересе, суочиле су се са претњама Брисела да ће изгубити повлашћени третман на тржишту Уније. Сами споразуми воде постепеном укидању свих забрана трговини, остављајући понеку заштиту у сектору пољопривреде, што свакако, упркос наративу о обостраности, погодује

³⁰⁸ Žižek, *Protiv dvostruke ucene*, 70.

³⁰⁹ Marie Toulemonde, „Inside the great African land rush“, The Africa Report, 04. Фебруар 2021., <https://www.theafricareport.com/77291/inside-the-great-african-land-rush/>.

³¹⁰ Исто.

³¹¹ Žižek, *Protiv dvostruke ucene*, 71.

³¹² Hofbauer, *Kritika migracija: ko dobija a ko gubi*, 28.

³¹³ Frederik Stender и остали, „The Trade Effects of the Economic Partnership Agreements between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Group of States: Early Empirical Insights from Panel Data*“, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 59, изд. 6 (Новембар 2021.): 1495, <https://doi.org/10.1111/jcms.13201>.

само Унији.³¹⁴ Отуда не изненађује што први резултати примене указују да сиромашнији партнери Брисела нису успели да увећају свој увоз у Унију, поготову суочени са високим ЕУ стандардима и захтевима.³¹⁵ ЕУ је, следећи уобичајени рецепт за камуфлажу, у споразум укључила више приоритетних подручја, попут демократије и људских права, мира и безбедности, миграција и мобилности, људског и друштвеног развоја.³¹⁶ Тако је, упркос значајним критикама и неслагањима својих партнера, Унија наведене споразуме представљала кроз наратив развоја, а не успостављања очигледно асиметричних економских релација.³¹⁷

Како Хофбауер примећује, слободна трговина између неравноправних партнера доноси економску и војну корист јачој страни, а на Западу је много уложено у пропаганду како би се ово вулгарно лукавство прикрило:

„Уговори које Европска унија склапа са државама Африке, Кариба и Пацифика представљају узор не само за продужавање и усавршавање економског подјармљивања бивших колонија, већ и за начин на који се експлоатишу људи који су принуђени на масовно иселјавање из својих земаља. Многоструко уништавање основа опстанка један је од главних узрока сеоба. Њихово убрзање или спречавање није неки богом дани феномен, већ је резултат друштвених односа.“³¹⁸

И Жижек истиче да дезинтеграција државне моћи и епидемија неуспелих држава нису случајна локална појава, већ резултат успостављених политичких и економских глобалних односа. Анализирајући застрањивања капитализма, аутор упозорава и на ренесансу ропства.

„Можемо ризиковати и поставити следећу хипотезу: данас, са новом епохом глобалног капитализма, нова ера ропства такође је у успону. Иако легално не постоји, ропство је задобило мноштво нових облика: милион радника-имиграната на саудијском полуострву, лишени елементарних грађанских права и слобода; апсолутна контрола милиона радника у азијским фабрикама често организованим као концлагори; масовно коришћење принудне радне снаге при експлоатацији природних ресурса у многим централноафричким државама (Конго итд.).“³¹⁹

Спољашњост локацијски продире у *Унутрашњост* и прати нечланове, а добар пример је третман досељених кинеских радника у кинеским предузећима која су отворена у европским земљама.

„Стога, не можемо дати себи слободу да наводимо само бедни живот нових робова далеко у предграђима Шангаја (или Дубаија и Катара), те лицемерно критикујемо земље које их удомљују. Ропство може бити овде, у нашем дворишту. Само га не видимо – или се претварамо да га не видимо. Овај нови апартхејд, систематска ерупција бројних облика стварног ропства, није жалосни изузетак, већ структурна нужност данашњег глобалног капитализма.“³²⁰

Управо из такве Спољашњости и таквог света, пуног насиља, сиромаштва и неповољних изгледа за будућност, долазе економски мигранти. Око 30% човечанства нема адекватан приступ храни, а око 9 милиона људи годишње умре од глади.³²¹ Најтежа је ситуација у земљама јужне Азије и субсахарске Африке. Уколико се насиље којем су изложени у њиховим матичним државама квалификује на одређен начин, могу се надати добијању статуса избеглице и, како Хофбауер истиче, „азилантском колосеку за прибављање радне снаге.“³²² Недаће које их прате на путу ка ЕУ изгледа да не интересују никог, изузев хуманитарних организација којима је ова тема део пословног портфолија.

„Многи помоћници који су узели учешће у политици добродошлице морали су се запитати није ли њихова помоћ не само кап у мору криза и ратова који су резултат политика западних сила, већ и завршна коцкица у великом мозаику глобалистичких интервенција. На редослед састављен од

³¹⁴ Исто, стр. 1497.

³¹⁵ Исто, стр. 1498.

³¹⁶ Council of the European Union, „Post-Cotonou Agreement“ (Council of the EU, 2023.), <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cotonou-agreement/>.

³¹⁷ Stender и остали, „The Trade Effects of the Economic Partnership Agreements between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Group of States“, 1496.

³¹⁸ Hofbauer, *Kritika migracija: ko dobija a ko gubi*, 29.

³¹⁹ Žižek, *Protiv dvostruke ucene*, 78.

³²⁰ Исто, стр. 79.

³²¹ Concern Worldwide, „World hunger facts: What you need to know in 2023“, Concern Worldwide, 2023., <https://concernusa.org/news/world-hunger-facts/>.

³²² Hofbauer, *Kritika migracija: ko dobija a ko gubi*, 156.

пуцања-бежања-пружања помоћи навикли су се сви, а не само циници овог света. Будући да се овај редослед стално понавља, није тешко увидети повезаност ове три појаве.“³²³

И по самом стицању и ЕУ велике шансе су да их чека полурегулисана, прекарна позиција. Истраживања и јавност су фокусирани на интеграцију у смислу превазилажења препрека укључивању у тржиште рада и превазилажењу различитих културних образаца, али социјална и класна припадност миграната и избеглица нису честа тема. Упркос наративима о друштвеном успону и социјалној мобилности, шансе су да ће нечланови без образовања (дакле они којима се не допушта приступ *Унутрашњост* због квалификација, већ је њихов квалитет могућност да буду слабо плаћени) ретко стићи до привилегованог положаја у друштвима ЕУ. „Дакле, поред елите која живи у сопственом свету, остају друга паралелна друштва етничке, религиозне или културолошке провенијенције, којима мигранти могу да се прикључе, и која одговарају њиховом пореклу, класном карактеру или делатности којом се баве.“³²⁴

Још једно интересантно запажање Бранка Милановића тиче се демографских трендова у Европи и чињенице да, због пада наталитета и старења становништва, стари континент има већу и директнију потребу за мигрантима од, на пример, САД.³²⁵ У 2022. години око 21% становника ЕУ је било старије од 65 година, са тенденцијом даљег пада броја радно способног становништва и пораста броја пензионера, што доноси старање бејби бум генерације.³²⁶ Поред све већег броја пензионера и сам животни век у ЕУ се продужава, па се очекује да ће удео уди старијих од 80 година у популацији порасти од нешто више од 6% 2022. године на више од 14% 2100. године. Те 2100. године, број старијих од 65 година у ЕУ ће бити већи од 31 %. На сваког пензионера у ЕУ је у 2022. години ишло нешто више од три запослена, а уколико додамо и децу, број пада на два запослена по издржаваном лицу.³²⁷ Отуда потреба за радном снагом, поготову за одређеним занимањима, не чуди. Како би одржала постојећи стандард живота и пензионе системе, ЕУ су потребни млади радници. У том смислу Милановић наглашава да се, са друге стране Средоземног мора, налазе друштва која су, демографски гледано, сушта супротност ЕУ. Становништво Африке је убедљиво најмлађе на свету, са медијаном старости 18,8 година, у односу на 44,4 забележених у ЕУ у 2022. години.

³²³ Исто, стр. 208.

³²⁴ Исто, стр. 212.

³²⁵ Milanovic, „Global Inequality“, 132.

³²⁶ Eurostat, „Population structure and ageing“, Eurostat: Statistics Explained, 2023., https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing#Slightly_more_than_three_persons_of_working_age_for_every_person_aged_65_or_over.

³²⁷ Исто.

2.4. Голи живот као нуспродукт климатских промена

Феномен *климатских промена* се најчешће објашњава и своди на идеју глобалног загревања – постепеног повећања температуре на Земљи које је последица људског деловања – иако је у питању шири термин који обухвата и друге промене попут подизања нивоа мора, топљења планинских глечера, отапања леда и пермафроста на Гренланду, Антарктику и Арктику, промене у сезонама цветања биљака и слично. Важно је разумети да тако схваћено глобално загревање доводи до низа последица, попут промене у обрасцима падавина, те суша, поплава, шумских пожара и топлотних таласа и различитих временских непогода. Ови догађаји последично утичу на резерве пијаће воде, производњу жита, здравље и економску ситуацију, а инсистира се и на томе да ће поједини делови света бити значајније погођени од других.³²⁸ Оно што је главна карактеристика анализа о климатским последицама је њихова окренутост ка будућности и најчешће су у питању предвиђања последица уколико се испуне одређени услови. Ова константна усмереност на будућност обележава и истраживања о могућем кретању људи које је последица тих промена.

Каква та кретања могу бити? Поделе се најчешће праве на основу тога да ли су у питању брзи или спори догађаји (последице климатских промена) и да ли је веза између тог догађаја и миграција директна или индиректна, што се у пракси своди и на оцену да ли су те миграције принудне или „добровољне“.³²⁹ Тако би брз догађај била нека метеоролошка појава попут урагана, а спор ерозија тла услед подизања нивоа мора. Веза са миграцијама је директна у случајевима у којима људи избегавају непосредну опасност, на пример напуштају своје домове услед поплава, а индиректна у случају постепеног иселавања људи услед смањивања површине обрадивог земљишта. Пратећи ту логику, која није осетљива за нијансе које осликавају реалност, избегавање непосредне опасности постаје принудна миграција, док се остале углавном сматрају добровољним.

Чини се да је лакше сагледати последице брзих догађаја. „У литератури се наводи да је, у већини случајева, оваква расељеност по трајању привремена и на кратким удаљеностима.“³³⁰ Већина људи се што брже враћа, чим непосредна опасност прође, како би обновила своје домове, па су случајеви дуготрајног расељавања ретки, поготову у друге земље. То ипак не значи да материјална штета коју су породице претрпеле неће подстаћи неке чланове на миграције у будућности. Значајне последице имају брзи догађаји који се понављају, чак и уколико нису високог интензитета. Уколико одређене заједнице буду, на пример, изложене серији временских непогода, шансе за миграцијом расту, нарочито уколико постоје очекивања да су такви догађаји могући и даље.

Ситуација је комплекснија када је у питању установљивање утицаја спорих климатских промена, попут, на пример, смањења падавина и све интензивнијих суша. „Са једне стране, постоји много података о масовним одласцима (најчешће интерном расељавању унутар земље) као одговору на сушу, поготову у Африци (Сахел, Етиопија), Јужној Америци (Аргентина, Бразил), Блиском Истоку (Сирија, Иран) као у Централној и Јужној Азији.“³³¹ Ипак, поједини истраживачи указују да је број људи који су мигрирали знатно мањи у односу на оне који су били изложени ефектима суша.³³² Истовремено, постоје и примери у којима су суше довеле до смањивања кретања становништва услед губитака неопходних ресурса. Поједини истраживачи су дошли до закључка да је миграција услед суша била најинтензивнија у земљама средњег стандарда, не у богатим друштвима где постоје различите врсте помоћи и осигурања на које се погођени људи могу ослонити, нити у сиромашним заједницама, у којима такав догађај парализује и одузима сва средства која су неопходна за такву акцију.³³³ Тешко је извести јасну, одрживу, директну каузалну везу између постепених промена и миграција. То не чуди јер је откривање природе везе између постепених догађаја много ближе ономе што је реалност миграција, за разлику од брзих догађаја. Миграције су изузетно комплексна појава на коју утиче огроман број фактора – социјално стање и расположиви ресурси, стабилност земље порекла и региона у којем се та земља налази, пол, године, образовање, доступност легалних и нелегалних опција мигрирања и још много тога. Уколико се на то дода и тежња да се установи да ли ће кретање становништва остати у оквирима једне земље или једног континента, да ли ће бити краткорочно или дугорочно, постаје скоро немогуће установити јасне правилности. Ипак, чини се да, када их има, кретања изазвана климатским променама остају унутар држава, по карактеру су „добровољна“ и мотивисана су

³²⁸ Cristina Cattaneo и остали, „Human Migration in the Era of Climate Change“, *Review of Environmental Economics and Policy* 13, изд. 2 (01. Јули 2019.): 1, <https://doi.org/10.1093/reep/rez008>.

³²⁹ Cattaneo и остали, 3.

³³⁰ Исто, стр. 3.

³³¹ Исто, стр. 4.

³³² Исто, стр. 4.

³³³ Исто, стр. 4.

економским беневитима. Други исход је имобилност најсиромашнијих слојева друштва.³³⁴ Ти слојеви су дупло угрожени јер нису у могућности да се склоне од ефеката климатских промена, а уједно су и најизложенији и најрањивији у суочавању са тим променама. Отуда су њихове опције заробљеност или краткотрајне миграције у околна места, док боље ситуирана домаћинства могу разматрати трајнија решења попут пресељења у даље градове и у друге државе.

Посебно је важно имати у виду да – углавном сходно томе да ли припадају *Унутрашњости* или *Спољашњости* – друштва не реагују исто, немају исте капацитете за подршку угроженим породицама да се заштите и прилагоде (на пример, кроз повољне или неповратне кредите или помоћ у промени биљне културе коју узгајају пољопривредници) или за колективне акције попут изградњи насипа којима се бране од растућег нивоа мора. Тако су високо индустријализована друштва, чији је вишедеценијски развој по постојећем разумевању у највећој мери и допринео климатским променама, отпорнија на последице. Са друге стране, друштва која нису допринела настанку проблема немају ни ресурсе за њихово успешно превазилажење. Логика која важи унутар друштава се преноси и на ниво држава, оне сиромашније постају угроженије. Последице, док се пољопривредник у Холандији може ослонити на различите опције које му омогућавају прилагођавање евентуалним променама околности, сељак из Индонезије не добија ту врсту ослона и стога неретко одлази у оближње велике градове или у Саудијску Арабију, где га чека судбина прекарног радника.

Ни овај ниво комплексности, који већ измиче јасним закључцима, не додаје до комплексности саме реалности. Климатске промене утичу на остале бројне факторе за које је познато да су окидачи миграција. На пример, суша и недостатак воде појачава могућност за недостатак хране или енергије, па последице за велике економске ломове или сукобе у друштву. „Опсег и сложеност интеракција између ових покретача миграције значи да ће ретко бити могуће разликовати појединце за које су фактори нарушавања животне средине једини покретач.“³³⁵ Поједини научници су стога упозоравали да наратив *климатских избеглица* које су жртве и „људско лице“ опасности од климатских промена не одговара реалности.³³⁶ Приступ се заснивао на поједностављивању и детерминизму, поготову у првим фазама. Медије, извештаје организација цивилног друштва и научна издања су преплављивали различити бројеви који су указивали на милионе људи које ће климатске промене покренути – стварајући дихотомију која је честа када су у питању избеглице/мигранти. Са једне стране ту је позиција беспомоћне жртве којој је потребна помоћ, коју су иницијално заговарале УН и која се није дотицала питања прилагођавања климатским променама.³³⁷ У том периоду, само постојање климатских избеглица је указивало на неуспех у прилагођавању и постепеном сузбијању климатских промена. Друга страна успостављене дихотомије, која ће се детаљније анализирати у наставку овог одељка, заснива се на секуритизацији еколошких избеглица. Литература која се бави климатским избеглицама је, као и литература посвећена климатским променама, у већини случајева усмерена на будућност. Међутим, постоји основани ризик да ће климатске избеглице у овом наративу остати вечита футурологија, људи чији се масован долазак изнова и изнова најављује, али које никада не могу бити препознати баш као такви. Идеалне, никада дочекане жртве. У ишчекивању људи које су недвосмислено покренуле баш климатске промене (а таквих не може бити), људи који већ долазе до граница развијеног света остају економски мигранти или обичне избеглице, уз све присутнију тенденцију да се опсег правне заштите потоњих сведе на меру првих. А климатске промене постају додатна недаћа и нови слој несигурности (деполитизована, јер изостаје артикулација одговорности па постаје попут „зле судбине“) са којом се *Спољашњост* суочава.

Последње деценије су донеле даље прилагођавање и промену овог наратива. Још се деведесетих година прошлог века овом питању постепено почело приступати и из перспективе људи и домаћинстава који су погођени климатским променама као „субјеката који се прилагођавају“³³⁸ – али не на начин покретања колективних акција, већ усмеравајући се ка идеји постепеног пребацивања одговорности прилагођавања са друштава на њих као појединце (породице). Чини се да колективне акције у *Спољашњости* једноставно не може бити, у овој фази изостаје њено препознавање као Милановићевог самопросвећеног интереса. Даљи развој овог наратива уследио је у првој деценији двехиљадитих, а носећу улогу је имао ИОМ. Након што је терет прилагођавања пребачен на погођене индивидуе, и сам карактер миграције услед климатских промена се променио. Оне престају да буду доказ

³³⁴ Исто, стр. 4.

³³⁵ Andrew Baldwin, Chris Methmann, и Delf Rothe, „Securitizing ‘Climate Refugees’: The Futurology of Climate-Induced Migration“, *Critical Studies on Security* 2, изд. 2 (04. Мај 2014.): 122, <https://doi.org/10.1080/21624887.2014.943570>.

³³⁶ Felli, „Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation“, 338.

³³⁷ Исто, стр. 338.

³³⁸ Исто, стр. 341.

и последица неуспеха и постају једна од стратегија адаптације.³³⁹ Миграције изазване климатским променама више нису проблем, докле год су уређене и контролисане. ЕУ је финансирала утицајан пројекат који се ослањао на наведену промену наратива коју је, постепено, прихватио и сам UNHCR.³⁴⁰ Ова организација, иако признаје комплексност климатских промена и могућност да управо оне буду окидач који води ка присилној расељености, дистанцира се од коришћења термина *климатске избеглице*.³⁴¹ Промена наратива од жртве ка субјекту прилагођавања је видљива и у извештавању. Медији на енглеском говорном подручју све чешће користе синтагму *климатских миграција*, која бележи значајно бржи раст у односу на кованицу *климатске избеглице*.³⁴²

Најважније је да климатске миграције – које су тешко одвојиве од осталих кретања нечланова из *Спољашњости* ка капиталистичкој *Унутрашњости* – буду контролисане, да се њима адекватно управља. „Такво управљање подразумева веома софистициран скуп правила, пракси и норми који обухвата све идентификоване аспекте миграција, посебно када је у питању мигрант као (потенцијални) радник.“³⁴³ Док су климатске избеглице из старијег наратива јасно принудно расељене, климатске миграције се одвијају у такозваној сивој зони, где је неопходно, по ставу ИОМ, заузети „холистички приступ који је усмерен на људску безбедност“, односно „ставити мигранта у центар бриге уместо фокусирања на правне категорије“.³⁴⁴ Дакле, климатске миграције се удаљавају од међународног права и клизе ка меком праву и другим флексибилним приступима. Фокус је на „јачању резилијентности рањивих популација“ и осталим стратегијама респонсабилизације, на „дознакама и трансферу знања као развојној прилици“ и разумевању да су „миграције које су изазване променама животне средине део људске историје“.³⁴⁵ Дакле, сви наративи који обележавају управљање кретањем економских миграната се јављају и код климатских миграција. Важно је приметити да се и користи термин климатске миграције а не мигранти, као додатан слој дехуманизације и отклона.

Важно је имати у виду да су се наратив о миграцији као адаптацији на климатске промене и идеја о неопходном управљању таквим миграцијама јавиле у слично време када су глобални преговори о климатским променама значајно успорили.³⁴⁶ Наиме, климатске промене, заштита животне средине и одрживост постојеће масовне производње спадају у проблеме за које постојећи систем (производње и управљања) не може пружити решење а де не доведе у питање сам себе. Одрживо решење води промени успостављених односа моћи. Отуда оно не може бити опција. Зато се и одустаје од идеје еколошке избеглице који ипак испашта због нечега. Иако је наратив жртве деполитизујућ, а сам концепт скројен тако да никада не буде примењив, ипак је у његовој позадини провејавала идеја о наношењу неке неправде. Фискалне кризе и индивидуалистичка и деполитизујућа природа неолиберализма спречавају идеју о колективним одговорима, док саме „неуспеле државе“, немају капацитет за ширу акцију која би била израз заштите интереса њихове популације.³⁴⁷ Инсистира се на индивидуалности – еколошки мигранти, попут борбених предузетника, самостално доносе одлуку о мигрирању. Уколико су та кретања контролисана, па узму облик временски ограничених радних миграција, наративи о резилијентности, трансферу стручности и развоју кроз дознаке се нижу. „Ова неолиберална адаптација политика искоришћава аргументе који се налазе у сродном дискурсу, нексусу миграције-развој. Уистину, постоје аргументи да климатске миграције нису само стратегија адаптације, већ да у правим условима (добром управљању) могу бити развојна шанса.“³⁴⁸ У сваком појединцу је одговор на глобални климатски изазов, не у колективу, па је зато важно јачати отпорност и легитимно је стварање предузетничког духа. Политичка акција се замењује формом деполитизујућег хуманитаризма:

„Он је деполитизујући на начин да државе југа више нису виђене као машине за колективну политичку акцију усмерену на промену спољних околности. Дискурс рањивости (исто као и људске безбедности) некако своди популације на југу на не-политично бивствовање, оно у коме државе више

³³⁹ Исто, стр. 341.

³⁴⁰ Исто, стр. 342.

³⁴¹ UNHCR, „Climate change and disaster displacement“, UNHCR: The UN Refugee Agency, 2023., <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/environment-disasters-and-climate-change/climate-change-and>.

³⁴² Felli, „Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation“, 344.

³⁴³ Исто, стр. 344.

³⁴⁴ Исто, стр. 346.

³⁴⁵ Исто, стр. 345.

³⁴⁶ Исто, стр. 350.

³⁴⁷ Исто, стр. 351.

³⁴⁸ Исто, стр. 351.

нису место политичких подухвата и акција већ су потчињени механизми глобалном апарату управљања.³⁴⁹

Тако се обезбеђује стварање и повезивање радне снаге у *Спољашњости* са потребама глобалног капитала.

Као што је раније поменуто, климатске избеглице су, попут осталих категорија нечланова, неретко посматране кроз призму дихотомије жртва-опасност. Отуда се заправо може тврдити да паралелно постоје два кровна дискурса о климатским мигрантима – један је обележен страхом а други жељом.³⁵⁰ Овај обележен жељом и потребом за радном снагом је већ објашњен и његова суштина лежи у тврдњи да, уколико су контролисане и уколико се њима вешто управља, миграције могу донети добробит свима који су укључени. Дакле, страх и секуритизација најчешће нису усмерене ка свим миграцијама, већ само ка неконтролисаним, неуређеним и неодобраним. Средину и крај прве деценије двехиљадитих обележило је јачање идеје да климатске промене представљају безбедносну претњу – ово постаје тема о којој се разговара у оквиру Савета безбедности УН и која се разрађује у националним стратегијама безбедности.³⁵¹ Климатски мигрант је овде претња друштвеном поретку, потенцијални је узурпатор ресурса и катализатор политичких немира – туђин је и страни елемент у наводно кохезивној заједници (чланова).³⁵² Али није само то, климатски мигрант је, што је можда и најстрашније, *вишак* савремене либералне државе. Јер не ради се искључиво о туђину који насиље и неред ствара у некој *Спољашњој* сфери и који неконтролисано прелази границе друштава које напада споља. „Важно је разумети да се овај неред такође замишља и унутар границе државе. То заправо значи да је у дискурсу о климатским променама и миграцији климатског мигранта најбоље описати као *вишак државе*, или прецизније као оно што надилази друштвени ред који је држава надлежна да ствара.“³⁵³ Стрепња прати питање како ће интензивније продирање телâ из *Спољашњости* у *Унутрашњост* мењати њен карактер. И овај дискурс најчешће занемарује комплексност стварне везе између климатских промена и миграција, што последично води немогућности да се тај и такав економски мигрант икада сретне и види. Он може заувек остати фантомска претња и предмет у којем ће се сабрати страхови од неизвесне будућности. „Отуда се такође може тврдити да је фигуру климатског мигранта најбоље описати као *вишак категоризације*. Ова фигура нема прецизну дефиницију и, услед тога, није могуће означити некога таквим. Може постојати само виртуелно, не мање стварно али никада материјализовано, никада у потпуности остварено.“³⁵⁴ Све је стога окренуто предвиђањима која се, у безбедносном руху, појављују у форми масовних статистичких анализа, планирања различитих сценарија у војним и политичким документима, мапирања демографских кретања и доступности виталних ресурса у светлу бржег или споријег напредовања климатских промена. Када се на то дода и анксиозност због самих климатских промена, фигура климатског мигранта превазилази класичан страх од туђина и постаје предмет дубинских стрепњи чланова да тренутни стандард живота у њиховим заједницама није одржив. „Не толико предмет страха од *другог*, колико анксиозности од губитка у сусрету са *вишком којим се не може управљати*.“³⁵⁵

Како се изазивају такви страхови и како се њима управља? Значајну улогу има процес *премедијације* који је објашњен у четвром одељку првог поглавља (1.4), а који се може описати као активно пропагирање више различитих будућности које могу настати као последица одређеног догађаја.³⁵⁶ У јавности *Унутрашњости* не постоји значајнији простор за сценарио који би се заснивао на промени обрасца производње и потрошње, на пример. Са друге стране, јавност се припрема да климатске (и остале) миграције нису нужно проблем саме по себи, проблем је само уколико су нерегулисане. И управо је то простор дозвољених будућности, а које се осигуравају потезима који се вуку у садашњости. Није циљ имати јавну дискусију и пронаћи ефикасно, исплативо, одрживо или правично решење, циљ је оправдати усмеравање будућност које се дешава у садашњости ка исходима који одговарају већ успостављеним односима моћи. Контролисана мобилност је само начин на који се такви исходи реализују када је у питању управљање мешовитим миграторним кретањима. Али слични биополитички процеси управљања – уколико биополитику не схватимо само као регулисање биолошког већ и не-биолошког аспекта популације (расположење, мишљење, уверења, предрасуде, понашања, страхови, потребе)³⁵⁷ – дешавају се и над члановима заједнице у процесима који стварају услове за примену контролисане мобилности. У том

³⁴⁹ Исто, стр. 352.

³⁵⁰ Baldwin, „Premediation and White Affect“, 81.

³⁵¹ Исто, стр. 80.

³⁵² Исто, стр. 80.

³⁵³ Исто, стр. 80.

³⁵⁴ Исто, стр. 81.

³⁵⁵ Исто, стр. 82.

³⁵⁶ Исто, стр. 82.

³⁵⁷ Исто, стр. 85.

процесу, популацији чланова се објашњава да постојеће стање „европске беле супериорности није лако одрживо“³⁵⁸. Излаз су контролисане и уређене миграције које воде адаптацији и апсорпцији *вишка којим се не може управљати*, а које, у својој суштини, вреде јер омогућавају да се положај привилегованих чланова друштава одржи. Негативне последице смањења зарада могу погодити непривилеговане чланове. Тако долазак телâ из *Спољашњости*, процес који изазива стрепњу, постаје процес који је неопходан чланицама ЕУ, јер води одржању постигнутог нивоа благостања.

³⁵⁸ Исто, стр. 84.

3. Контролисана мобилност у трећим земљама

У наредном поглављу ће се анализирати такозвана *дипломатија управљања миграцијама* коју Брисел користи ка трећим државама, са којима настоји да оствари различите форме сарадње. Циљ је да се мигранти и избеглице одврате од пута ка чланицама знатно пре њиховог доласка до спољних граница Уније, односно да се изнађу решења да се лица која су на територију Уније ступила мимо воље чланица врате назад, у треће државе. Показало се да ЕУ, у скоро па грозничавом антикризном маниру јурења за решењима, тежи брзом постизању смањења бројева миграната и избеглица на главним рутама. Одрживост решења и евентуална колатерална штета политика које заговара нису у фокусу Брисела. Отуда не чуди што се ЕУ, у духу егzekутивног мултилатерализма, помера од јасних форми правно обавезујућих споразума ка компактима и аранжманима, односно политичким формама договарања које су флексибилније, пружају више простора за договарања и уцењивања, те не подлежу правној одговорности у смислу надлежности неког суда, као ни контроли Европског парламента.

Још једна тенденције је та да се ЕУ не либи да сарадљивост у управљању миграцијама директно повеже са осталим политикама, попут помоћи у развоју, трговине или визне либерализације. Отуда се и партнерства која успоставља ретко када заснивају на пронађеним заједничким интересима, компромису и сарадњи, већ се распон креће од једностраног наметања, какав је случај Нигера, до деликатне међузависности, каква је сарадња са Турском. Унија успева да партнерима наметне своје рестриктивно гледање на миграцију, не водећи рачуна о специфичним околностима неког региона, своје разумевање управљања границама. Последиčno, илегалне миграције се гурају ка другим облицима организованог криминала, ка трговини оружјем, наркотицима и тероризму, а руте постају још опасније за саме мигранте и избеглице. Политике ЕУ отуда, иако наративно усмерене на борбу против кријумчарења, не доприносе већем степену сигурности миграната и избеглица.

Први одељак овог поглавља (3.1) је посвећен разумевању политика одвраћања и обуздавања ЕУ, њихових главних одлика и начина на који их Унија спроводи. Фокус је стављен на афрички континент, којег поред физичке близине одликује и пораст становништва. Јасно је да Унија, инсистирањем на репресивним и ограничавајућим методама управљања миграцијама, али и неоколонијалном маниру који провејава из мањка слуха за потребе афричких земаља, није успела да креира храбрију јавну политику, којом такође не би одустала од контролисане мобилности. Можда у ишчекивању аутоматизације и технолошких иновација изостаје спремност да се створе легални путеви за радне миграције, системи за образовање и преквалификацију. У оваквим економским калкулацијама и прерачунавањима евентуалне потребности афричких миграната, заштита избеглица из Африке још увек није ни стигла на ред.

У другом одељку (3.2) представљена је студија случаја о ангажману ЕУ у Нигеру, једном од успешнијих примера њене политике одвраћања и обуздавања, јер је ово партнерство имало ефекта на смањење броја избеглица и миграната који су до Европе стигли прелазећи најпре Сахару, а потом Средоземно море. „Партнерство“ је успостављено између изузетно сиромашне државе, оптерећене унутрашњим нестабилностима и смештене у региону којег раздиру сукоби. Друга страна је заједница најбогатијих држава које располажу средствима за помоћ, од које су неке војно и економски присутне у региону, често уз ослањање на претходне колонијалне везе. Поред неједнакости у снази, тешко је тврдити и да су интереси ове две стране били комплементарни када су у питању миграције. Унија се 2015. године појавила у Нигеру са врло јасним циљем одвраћања миграната и жељом да резултате постигне брзо. Изузетно мало пажње је било посвећено потенцијалној дестабилизацији Нигера, било у непосредној или даљој будућности, а занемарене су и специфичности региона када је у питању слобода кретања. У маниру некадашњег исцртавања граница у Африци, одсуство граничне контроле са Либијом је компензовано померањем границе на север Нигера, у Агадес. Управо је светоназор и разумевање миграција ЕУ утицало на додатну криминализацију и промену контекста и правац еволуције илегалних миграција. Да ли ће регион дугорочно профитирати од оваквих политика није извесно, а сам прелазак преко Сахаре је постао опаснији за мигранте и избеглице.

Трећи одељак овог поглавља је посвећен анализи политика које се користе за враћање људи који се налазе на територији држава чланица мимо њихове воље. Дакле, када политике одвраћања и обуздавања закажу – као и контрола спољних граница Уније – приступа се враћању људи са територија држава чланица. У ту сврху користе се правни концепти који су развијени на идеји сигурности неке земље (земље порекла, прве земље азила и сигурне треће земље), па стога захтев тражиоца азила није утемељен или је пак та земља позвана као одговорна за пружање заштите. Иако номинално осмишљени као концепти који растеређују националне системе азила од неоснованих

захтева, њихова систематична (зло)употреба је довела до тога да често имају сврху затварања сопствених система за азил и пребацивања одговорности на земље транзита у близини ЕУ. Поред неспремности да учествује у проналажењу одрживих решења, ЕУ овим концептима знатно увећава ризик од ланчаног враћања избеглица и миграната назад до земаља у којима им прети опасност, што је у супротности са међународним правом. Одељак се бави и реадмисијом, најскупљим и најмање ефикасним аспектом контролисане мобилности, коју ЕУ настоји да спроведе кроз притиске и уцене.

Последњи, четврти одељак је посвећен споразуму ЕУ-Турска, заснованом на имплицитној идеји Турске као сигурне треће земље. Анализираће се форма, начин примене и последице овог споразума, споразума који годинама привлачи пажњу стручне јавности али и медија, јер је управљање миграцијама њиме постављено у центар комплексних односа Анкаре и ЕУ. Чини се да се задовољство Брисела аранжманом са Турском примарно мери бројем, односно смањењем броја, тражилаца азила који стижу у Грчку и Бугарску. Остале околности – попут неуспеха осталих механизма иницијално предвиђених споразумом, бујање кријумчарења са једне и колективног протеривања са друге стране, скромнији домети интеграције и све комплекснији положај избеглица у Турској – су се показали вредним знатно мање пажње.

3.1. Одвраћање и обуздавање

Некоме би се могло учинити да су околности изразито наклонене земљама ЕУ и државама афричког континента. Наиме, уколико не дође до значајног технолошког напретка, бројне чланице ЕУ ће се у наредним деценијама суочити са мањком радне снаге. Игнорисање ове околности и неделање доводи у питање постојеће системе социјалне заштите. Са друге стране, становништво Африке расте таквом стопом да ће од 17 % у 2017. години нарасти до 40 % укупног светског становништва 2100. године.³⁵⁹ Младо становништво повлачи и велики проценат људи који једноставно не могу бити запослени, чак и уз развој економија афричких држава, поготову јер тренутни раст омогућава експлоатација сировина (нафте и различитих минерала) која као процес постаје аутоматизована и не подразумева ангажман значајне радне снаге.³⁶⁰ Значајно је подсетити се да су, кроз људску историју, сличне ситуације неретко „решаване“ управо масовним миграцијама. Тако се, између 1850. године и 1914. године, више од 50 милиона Европљана одселило у северну Америку и Аустралију, неретко избегавајући немаштину и глад. Истовремено, становници јужног дела Европе и Ирске су се селили и у друге земље континента, потакнути демографским растом.³⁶¹ Заправо, Европа се тек седамдесетих година прошлог века трансформисала из континента којег и већој мери одликује емиграција у континент имиграције. Отуда неки аутори инсистирају да управо неприхватање чињенице да су миграције изван и унутар Африке део наведеног историјског обрасца, као и савремених односа успостављених глобализацијом и неједнаким развојем, води ка суженом разумевању и креирању неефикасних јавних политика.³⁶² Чини се да је спољна политика управљања миграцијама ЕУ управо таква, не нужно у смислу њене неефикасности колико неспремности да се удаљи од успостављања контроле кроз одвраћање и обуздавање избеглица и миграната. С обзиром на наведена демографска кретања и физичку блискост, управо су земље Африке и Блиског истока те са којима ЕУ најчешће настоји да успостави различите форме договора да би постигла сопствене циљеве.

Сама форма наведених договора је занимљива и индикативна. Грубом генерализацијом их је могуће поделити на регионалне процесе, партнерства мобилности уговоре о реадмисији.³⁶³ Регионални процеси, попут Процеса из Рабата започетог 2006. године и Процеса из Картума започетог 2014. године, окупљају заинтересоване државе из таргетираних региона у Африци са једне и чланице ЕУ са друге стране, и пружају оквир за разговоре и консултације о конкретним иницијативама које ће бити преузете.³⁶⁴ Поред тога, наведени процеси су ЕУ послужили и као оквир за бољу међусобну координацију држава у афричким регионима и стварање заједничког оквира деловања у циљу задржавања избеглица и миграната у тим регионима, односно за задовољења њихових основних потреба и смањења разлога због којих би одлучили да се упуте ка Европи.³⁶⁵ Партнерства мобилности се најчешће постижу са земљама у суседству ЕУ, а одликује их стварање регуларних канала за миграцију ка земљама чланицама. Међутим, важније од обухвата класификације је то да ЕУ своју политику управљања миграцијама све више удаљава од форме правно обавезујућих међународних уговора. Бриселу је важна флексибилност, могућност за политичке договоре и различите „штапове и шаргарепе“ које у том случају може да понуди, као и шири избор када је реч о пројектима и оперативним активностима које може да директно или индиректно подржи. Удаљавање од јасног правно обавезујућег оквира са собом повлачи и ескивирање надлежности судова који би могли да процене да ли ЕУ таквим својим чињењем крши преузете међународноправне обавезе. Некада је, као у случају Оквира за партнерство у миграцијама (*Migration partnership framework – MPF*), иницијативе ЕУ из 2016. године усмерене на потпуније интегрисање управљања миграцијама у спољну политику, ова потреба са флексибилношћу јасно исказана.³⁶⁶ Тако у MPF јасно стоји да је фокус на форми компакта, односно политичког оквира за континуирану оперативну сарадњу како би се развило свеобухватно партнерство са трећим земљама. Компакт је замишљен као флуидни процес који омогућава

³⁵⁹ Caroline Kihato Wanjiku, *The 'Containment Compact': The EU Migration 'crisis' and African Complicity in Migration Management* (Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2017), 8, <http://lib.ugent.be/catalog/ebk01:4100000011479341>.

³⁶⁰ Исто, стр. 13.

³⁶¹ Исто, стр. 6.

³⁶² Исто, стр. 6.

³⁶³ Angeliki Dimitriadi, „Deals Without Borders: Europe's Foreign Policy on Migration“, у *ECFR Policy Brief* (European Council on Foreign Relations, 2016), 2, https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR-165-DEALS_WITHOUT_BORDERS.pdf.

³⁶⁴ Исто, стр. 4.

³⁶⁵ Исто, стр. 4.

³⁶⁶ European Commission, „Migration partnership framework: A new approach to better manage migration“, 2016., https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf.

прилагођавање појединачним ситуацијама у свакој земљи и који може али и не мора изродити формални међународни уговор.

Још једна контроверзна одлика политике одвраћања и обуздавања јесте све експлицитније повезивање питања миграција са развојном помоћи и осталим областима сарадње. Опет је МРФ, који са разлогом важи за инструмент у којем су интереси ЕУ експлицитније изражени, јасан.³⁶⁷ Тако се наводи да ће компакти комбиновати елементе различитих политика, попут развојне помоћи, трговине, слободе кретања, енергетике, безбедности, дигиталне политике, како би се постигли конкретни циљеви, који су спецификовани за сваку земљу.³⁶⁸ Још једна област која се све чешће доводи у везу са одвраћањем и обуздавањем је и урбано планирање. Иста логика условљавања је приметна и у раду Фонда ЕУ за хитне случајеве у Африци (*EU Emergency Trust Fund for Africa – EUTF*), основаног 2015. године. Наиме, посредством овог фонда, ЕУ усмерава новац намењен за развојну помоћ оним земљама чију миграторну политику оцењује као за њу повољну.³⁶⁹ Поред тога, новац намењен за развојне пројекте се усмерава ка пројектима који се баве миграцијама и безбедношћу. Важно је нагласити да око овог све експлицитнијег повезивања развојне помоћи и миграција не постоји сагласност унутар ЕУ. Очекивано, земље које су највише изложене миграцијама из Африке подржавају овакав правац кретања, док су остале чланице, некада због својих стратешких интереса и јаким билатералних веза, склоније томе да притисак на номинлне партнере буде умеренији.³⁷⁰ Са друге стране, неке афричке државе су незадовољне таквим постављањем Уније, те су све скептичније поводом тога да ли ће им сарадња са Бриселом донети икакву корист.³⁷¹ Неке елите пак пристају на тражене услове, некада у нади да ће то бити пут до значајније помоћи или инвестиција, до политичке подршке Брисела и безбедносне стабилности. Изгледа да је разумевање партнерства са земљама Африке такво да су добри партнери они који су послушни. Уколико се у обзир узме да је за ЕУ од користи да са афричким земљама сарадњу успостави у више различитих области, искључиво инсистирање на одвраћању и обуздавању миграција се чини дугорочно штетним.³⁷²

Унији се замера и да је, како би постигла зацртане циљеве одвраћања и обуздавања избеглица и миграната пре но што стигну до њених спољних граница, спремна да толерише кршење људских права и значајна одступања од вредности и принципа на којима се номинално заснива. Брисел је тако био склон да сарађује и као успешну оцени сарадњу са различитим режимима који су примењивали репресивне и незаконите мере, било ка мигрантима или сопственим грађанима. EUTF је подржао пројекте у Судану, чије су акције усмерене ка управљању миграцијама биле супротне међународним стандардима. Штавише, спровођење пројеката финансираних из овог фонда често није било у складу са стандардима који се примењују, попут одговорности и транспарентности и благовремености.³⁷³ Унија је толерисала и на корупцију. Таква је ситуација и са МРФ, који је обухватио земље порекла и транзита – Етиопију, Нигерију, Сенегал, Мали и Нигер. Сличне режиме сарадње ЕУ је постигла и са Јорданом, Либаном, Тунисом, Турском и нефункционалном Либијом, у којој је лоше третирање миграната достигло запрепашћујуће размере. Поред индиректне подршке упитним актерима, и сама Унија је директно спроводила и залагала се за праксе које се чине супротним њеним вредностима. Једна од области којој је ЕУ наштетила је унутарафричко кретање. Њени захтеви од партнера за ригорозном применом строгих граничних контрола, без разумевања за контекст и специфичности региона, разумевања граница и нација и историјског искуства које није слично европском, нанело је штету. Поред тога што лицемерно нарушава вредност на којој је заснована, Унија таквом политиком себи дугорочно прави штету, јер управо је јачање слободе кретања унутар континента пут који води ка бољим економским шансама и просперитету и тиме смањује притисак ка међуконтиненталним миграцијама. Подаци из 2016. године указују да су Африканцима потребне визе за путовање у друге земље континента у чак 55 процената случајева.³⁷⁴ Ипак, као што ћемо видети у случају Нигера, у циљу остварења својих краткорочних циљева, ЕУ се није либила да делује у правцу урушавање већ достигнутих стандарда слободе кретања.

Кроз различите инструменте Брисела, као и изјаве званичника, често је инсистирање на отклањању такозваних дубинских узрока миграција. Експерти упозоравају да је примена ове логике у пракси упитна. Основна

³⁶⁷ Clare Castillejo, „EU Engagement with Africa on Migration: A Change of Approach Required“, *German Development Institute Briefing Paper* 9 (2018.): 4, <https://doi.org/10.23661/BP9.2018>.

³⁶⁸ European Commission, „Migration partnership framework: A new approach to better manage migration“.

³⁶⁹ Castillejo, „EU Engagement with Africa on Migration“, 3.

³⁷⁰ Исто, стр. 3.

³⁷¹ Исто, стр. 4.

³⁷² Исто, стр. 4.

³⁷³ Исто, стр. 3.

³⁷⁴ Kihato Wanjiku, *The ‘Containment Compact’: The EU Migration ‘crisis’ and African Complicity in Migration Management*, 11.

премиса којом се ЕУ руководи – на пример пројекти финансирани посредством EUTF – је да је миграција из Африке мотивисана сиромаштвом, несигурношћу и еколошким, демографским и хуманитарним притисцима, те да ће бављење тим питањима водити смањењу броја миграната.³⁷⁵ Међутим, ЕУ се овим питањима бави следећи логику петогодишњег пројектног финансирања, што није довољан период да се постигну видљиве промене.³⁷⁶ Заправо, поједини аутори упозоравају да социоекономски раст заправо поспешује миграцију. Са друге стране, изостаје спремност да се испитају структурални обрасци, на пример начин на који се инвестира у земље афричког континента и тргује са њима, да се ти обрасци прилагоде расту запослености и бржем развоју.³⁷⁷ ЕУ на пример није спремна да доведе у питање надмоћну позицију сопствених компанија, или куповну моћ својих грађана. Петогодишња финансирања могу довести до краткотрајног и неодрживог бољитка, а који заправо може водити и ка интензивнијој миграцији.

Коначно, политике одвраћања и обуздавања праве велику директну штету избеглицама и мигрантима јер се, упркос борби против кријумчарења, њихов положај није поправио, руте нису безбедније, напротив. Оне урушавају постојећи систем заштите избеглица и тражилаца азила, истовремено смањујући простор за његово активније промишљање и реформу. У том смислу, поготову је важан однос између ЕУ и великих међународних организација које се баве заштитом избеглица и миграната. Ту се најпре отвара питање финансијске независности самих организација. Неке од њих, попут ИОМ и UNHCR, су постале кључни партнери у имплементацији ЕУ пројеката у трећим земљама и важни одашиљачи агенде ЕУ.³⁷⁸ Тако се ствара ризик да важни актери постојећег међународног система заштите све више бивају укључени у политике одвраћања и обуздавања, ма колико индиректно.

³⁷⁵ Castillejo, „EU Engagement with Africa on Migration“, 3.

³⁷⁶ Исто, стр. 3.

³⁷⁷ Исто, стр. 2.

³⁷⁸ Sandra Lavenex, „Multilevelling EU External Governance: The Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies“, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42, изд. 4 (15. Мај 2016.): 15, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1102047>.

3.2. Студија случаја: Нигер

Један од најзначајнијих партнера Европске уније у управљању Централном медитеранском рутом је Нигер, уједно једна од најнеразвијенијих земаља на свету по Индексу хуманог развоја Уједињених нација.³⁷⁹ Као једне од земаља Сахела, значај Нигера за прелазак Сахаре је додатно појачан дестабилизацијом суседа пре и током деведесетих година прошлог века, конкретно затварањем границе између Чада и Либије и растућом несигурношћу руте која је водила преко Малија.³⁸⁰ И сам Нигер је у наведеном периоду био поприште сукоба. Отуда је пут кроз Сахару, поред суровости и опасности условљених самом климом, већ деценијама значајно оптерећен константном нестабилношћу, сиромаштвом и конфликтима у региону. Путеви и гранични прелази су у неким земљама под сталном или повременим контролом званичних снага, али често и различитих, некада међусобно конкурентних племенских милција, организованих група које се баве кријумчарењем оружја и наркотика, као и различитих банди које нападају и пљачкају путнике.³⁸¹ Грађански рат који је 2011. године почео у Либији, земљи која није стабилна и мирна ни више од деценије касније, значајно је допринео напетостима у свим деловима Сахаре. Слично је и са вишегодишњим оружаном сукобима у Малију и деловању Боко Харам. Отуда се пустиња, упркос успостављеним границама различитих држава, може посматрати и као јединствени простор којег карактерише суровост природе и различити степени безвлашћа. Најзначајнију улогу у путовању кроз Сахару кроз територију Нигера имају Туарези и Тубу (Тебу), два сахарска народа који живе и у околним државама и који су у више наврата настојали да се изборе за сопствену државност.³⁸² По грубој и не увек прецизној подели Туарези контролишу пут до Алжира, док Тубу надзиру руте до Либије.³⁸³

Африка у целини и западни део Африке имају своје специфичне обрасце кретања становништва. Значајну улогу у омогућавању регионалног кретања у западном делу Африке игра Економска заједница држава западне Африке (*Economic Community of West African States - ECOWAS*), која је формирана још 1975. године. Ова организација окупља 15 држава чланица, које заједно имају више од 410 милиона становника. Ово становништво има право на слободно кретање, што у реалности често подразумева прелазак граница без важећих путних исправа. Важно је нагласити да се око 70 процената миграција у региону заправо дешава унутар ECOWAS, те да тек 30 % миграната напусти земље чланице и упути се ка северу Африке и Европи.³⁸⁴ Кретање становништва у западној Африци, као и другим деловима континента, често се ослања на традиционалне пољопривредне и сточарске обрасце који прате годишња доба, и занемарују границе националних држава.³⁸⁵ Поред економских мотива за мигрирање, не треба заборавити да границе често пресецају територију на којој живе припадници истог народа. Отуда се може тврдити да је разумевање миграција и граница у овом делу света другачије од оног у Европи.

Поред тога што је негативно утицао на безбедност у самој Сахари, грађански рад и урушавање Либије је имало пресудну улогу и на токове миграција у западној Африци, односно на Централну медитеранску руту. Либија Муамера Гадафија је имала двојаку улогу у спречавању да афричка регионална и континентална кретања обухвате и Европу. Најпре, Либија је била земља дестинације у којој су бројни мигранти из остатка континента проналазили запослење. Ово је посебно било важно за подржавање и јачање панафричких идеја, којима је Гадафијев режим у једном периоду био склон.³⁸⁶ Чак и након избијања сукоба, Либија је и даље остала земља дестинације а не земља транзита за бројне мигранте из Нигера, Судана, Чада, али и Туниса и Египта.³⁸⁷ Поред околности да у неким случајевима у Либији живе њихови саплеменици, мотиви ових људи су најчешће економски, само кретање је

³⁷⁹ United Nations Development Programme, „Human Development Index (HDI) by Country 2023“, World population review, 2023., <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/hdi-by-country>.

³⁸⁰ Mattea Weihe, Lea Müller-Funk, и Mounkaila Abdou, „How EU Pressure Hampers Circular Migration between Niger and Libya“, *GIGA Focus Middle East* 5 (2021.), <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/how-eu-pressure-hampers-circular-migration-between-niger-and-libya>.

³⁸¹ Jérôme Tübiana, Clotilde Warin, и Gaffar Mohammad Saeneen, *Multilateral Damage The impact of EU migration policies on central Saharan routes* (The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2018), 22–35, <https://www.clingendael.org/pub/2018/multilateral-damage/>.

³⁸² Исто, стр. 28.

³⁸³ Melanie Müller, „Migration Conflict in Niger: President Issoufou Dares, the North Loses“, у *Profiteers of Migration?: Authoritarian States in Africa and European Migration Management*, ур. Koch, Anne, Annette Weber, и Isabelle Werenfels (Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2018), 36, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/migration-conflict-in-niger-president-issoufou-dares-the-north-loses>.

³⁸⁴ Müller, 35.

³⁸⁵ Исто, стр. 35.

³⁸⁶ Weihe, Müller-Funk, и Abdou, „How EU Pressure Hampers Circular Migration between Niger and Libya“.

³⁸⁷ Marie-Cecile Darme, Tahar Benattia, и Hind Kinani, *Mixed Migration Trends in Libya: Changing Dynamics and Protection Challenges* (UNHCR, 2017), 2, <https://www.unhcr.org/595a02b44.pdf>.

циклично а дужина останка у овој земљи ограничена. Друга улога Гадафијеве Либије тицала се способности режима да спречи даља кретања миграната и избеглица ка ЕУ, првенствено ка Италији. Тако су либијске снаге повремено умеле и да истерају ирегуларне мигранте са сопствене територије, упркос панафричким идеалима и прећутној толеранцији, назад ка земљама порекла.³⁸⁸ Након избијања грађанског рата и урушавања централизоване власти у Триполију, нестале су и граничне контроле, што се показало као подстицајан фактор за растући број миграната из остатка Африке који су одлучили да дођу до земаља ЕУ. Земље дестинације су често бивше колонијалне метрополе, чије језике познају и у којима већ живе заједнице њихових сународника. Истовремено, хаос у Либији се показао погодним тлом за стварање развијених мрежа, наоружаних група, за кријумчарење миграната.³⁸⁹ Тако су се ка Либији и даље ка земљама ЕУ упутили мигранти из источне Африке (Еритреја, Сомалија, Етиопија), који долазе из правца Судана, као и западне и централне Африке (Нигерија, Гвинеја, Обала Слоноваче, Гамбија, Сенегал, Мали, Гана и Камерун), који су дошли прешавши границу са Нигером.³⁹⁰

Важно је нагласити да су, изузев Камеруна, све претходно наведене државе чланице ECOWAS, па су и њихови држављани аутоматски легално боравили у Нигеру. Отуда су се мигранти и избеглице кроз Нигер кретали слободно, користећи регуларни превоз све до града Агадез, који је кроз своју вишевековну историју познат под називом „пролаз ка пустињи“. Због тешкоћа које прате кретање кроз Сахару, Агадез је најсеверније место до којег се може стићи уобичајеним превозом. Даљи пут до Либије је подразумевао конвоје који су кретали са градске аутобуске станице, најчешће понедељком, и барем део пута пролазили уз оружану пратњу.³⁹¹ Мањи део миграната се из Нигера упућивао и ка Алжиру, који је због тога крајем 2017. године значајно поопштрио граничну контролу.³⁹² Дакле, пребацивање миграната до границе са Либијом и Алжиром није била активност која се скривала од државних службеника, поготову јер је подмићивање уобичајена пракса у Нигеру, а у случају транспорта миграната било је толико заступљено да је попримило обриси незваничног пореза.³⁹³ Нигер није имао било какву политику управљања миграцијама а пораст броја миграната, који је носио значајне приходе, је пре доживљаван као добродошла замена за некада интензивнију транссахарску трговину и туризам.³⁹⁴ Не треба сметнути са ума да су путници из Агадеза углавном легално боравили у Нигеру, а изостанак граничне контроле на либијској страни није нешто што је нужно проблем владе у Нијамеју.³⁹⁵ Можда и најважније, како су оба племена у претходним годинама организовала побуне против централне власти, транспорт миграната није само доживљаван као легална активност већ и као део погодбе којом је успостављен мир.³⁹⁶ Како би олакшале њихову интеграцију, владе у Нијамеју су охрабривале припаднике племена са севера земље да користе своја возила и познавање пустиње, док су бивши борци често преузели кључне улоге. Отуда је значајна економска добит коју су миграције донеле северу земље имала важну улогу и у обезбеђивању мира. Ипак, важно је разумети да нормализација и озакоњеност транспорта миграната кроз Сахару преко територије Нигера не значи да је у питању сигурна рута за мигранте, напротив, реалност је подразумевала различите врсте насиља, остављање у пустињи, отмице и принудно ропство.

О размерама економског бољитка које су миграције донеле северу Нигера говори и пораст становништва Агадеза, који је 2012. година бројао око 100 хиљада становника, док је 2016. године имао око 500 хиљада становника.³⁹⁷ Поред људи директно укључених у транспорт миграната, у Нигеру су профит остваривале и бројне друге пратеће услужне делатности, попут изнајмљивања смештаја и продаје хране. Процене ИОМ указују да је 2016. године кроз Нигер транзитирало 333.891 миграната који су потом ступили на територију Либије и у мањој мери Алжира.³⁹⁸ Увид о интензивирању миграција кроз Нигер пружају и подаци Фронтекса о Централној медитеранској рути. Тако је 2008. године евидентирано свега 3.588 нових долазака у земље ЕУ, док је 2014. године

³⁸⁸ Weihe, Müller-Funk, и Abdou, „How EU Pressure Hampers Circular Migration between Niger and Libya“.

³⁸⁹ Barbara Rijks и Stijn Gabriel, *Migration Trends To, From and Within Niger (2016—2019)* (Niamey: IOM, 2020), 5, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iom-niger-four-year-report.pdf>.

³⁹⁰ Darne, Benattia, и Kinani, *Mixed Migration Trends in Libya: Changing Dynamics and Protection Challenges*, 3.

³⁹¹ Tubiana, Warin, и Saeneen, *Multilateral Damage The impact of EU migration policies on central Saharan routes*, 23.

³⁹² Rijks и Gabriel, *Migration Trends To, From and Within Niger (2016—2019)*, 6.

³⁹³ Müller, „Migration Conflict in Niger: President Issoufou Dares, the North Loses“, 36.

³⁹⁴ Исто, стр. 35.

³⁹⁵ Tubiana, Warin, и Saeneen, *Multilateral Damage The impact of EU migration policies on central Saharan routes*, 23.

³⁹⁶ Исто, стр. 29.

³⁹⁷ Müller, „Migration Conflict in Niger: President Issoufou Dares, the North Loses“, 36.

³⁹⁸ Tubiana, Warin, и Saeneen, *Multilateral Damage The impact of EU migration policies on central Saharan routes*, 22.

регистровано 170.665 долазака.³⁹⁹ Највећи број долазака забележен је 2016. године, 181.459, док је 2018. године забележено значајно мање долазака, свега 24.800.⁴⁰⁰

Несумњиво је да је смањењу броја миграната који су ступили на територију ЕУ Централном медитеранском рутом допринела и промена политике у Нигеру, коју је ЕУ иницирала и у чијем спровођењу учествује. Пратећи обрасце које и иначе користи у својим политикама екстернализације, присуство ЕУ је добило многобројне форме, од којих су неке по свом карактеру више политичке, а управљање миграцијама је постало део шире мешавине питања чије успешно решавање гарантује више помоћи. Ова земља је учесница Процеса из Рабата, дијалога отпочетог 2006. године. Унија је 2012. године у Нигер послала цивилну мисију (*European Union Capacity Building Mission in Niger – EUCAP Sahel Niger*), усредсређену на јачање државних органа у борби против илегалних миграција, организованог криминала и тероризма. Иако је иницијално планирано да ће мисија трајати две године, експерти Уније су остали присутни у Нигеру све до средине 2024. године.⁴⁰¹ Ипак, одлучујуће кораке и интензивирање присуства Уније је донела 2015. година. Избегличка криза је покренула бројне процесе, укључујући и Самит у Валети, на коме је један од резултата било и формирање помињаног фонда за Африку EUTF, којим су финансирани пројекти у 26 земаља Африке, укључујући и Нигер. Јуна 2016. године Унија је покренула такође помињану иницијативу MPF, којом је обухватила и Нигер.⁴⁰² Присуство Уније је јачано кроз мноштво пројеката. Један од примера је стварање Заједничког тима за истраге у борби против кријумчарења и трговине људима, који је подразумевао интензивну сарадњу са институцијама из Француске и Шпаније.⁴⁰³ Симптоматично је да су, каснијим пројектима, подржани заједнички истражни тимови у циљу борбе против тероризма. Комисија је финансирала и отварање прве канцеларије Фронтекса за анализу ризика, која је 2018. године отпочела са радом у Нијамеју, уз сарадњу са надлежним државним органима.⁴⁰⁴ Изградња партнерства са Нигером је подразумевала и бројне политичке договоре на високом нивоу, како са ЕУ тако и са заинтересованим земљама чланицама.⁴⁰⁵ Не рачунајући рат у Либији, најпре Француска, а потом и још неке земље ЕУ, од 2014. године биле су војно присутне у региону са циљем борбе против исламистичких група а уз помоћ савезника. Један од савезника био је Нигер.

Заједничке теме бројних пројеката и иницијатива које је ЕУ покретала на почетку интензивирања свог ангажмана у Нигеру су јачање управљања границама, борба против кријумчарења, помоћ у добровољном повратку у земље порекла мигрантима који нису успели да пређу границу између Нигера и Либије или Алжира (реализује се уз помоћ ИОМ), стварање алтернативних економских прилика за заједнице које живе уз руту, подршка у заштити и реинтеграцији повратника, регионална сарадња у области безбедности и подршка креирању националне политике управљања миграцијама.⁴⁰⁶ Али суштински, фокус Уније је био на брзом смањењу броја миграната који стижу до Либије и Алжира. Тако је четвртина средстава коју је EUTF издвојио за Нигер потрошена на управљање границама.⁴⁰⁷ Са друге стране, реализација пројеката фокусираних на економску помоћ заједницама које су профитирале од миграција је почела тек 2017. године, а обележили су их корупција и ограничен број прималаца.⁴⁰⁸

Најзначајнији корак начињен је доношењем Закона против кријумчарења илегалних миграната маја 2015. године, којим је криминализован транспорт ирегуларних миграната, укључујући улазак на и излазак са територије Нигера, а који је у пракси довео до забране превоза страних држављана северно од Агадеза.⁴⁰⁹ Тако овај закон, који је јасно усмерен на очување интереса ЕУ, нарушава праксе и обрасце кретања становништва које су претходно створене унутар ECOWAS и успоставља различите режиме кретања – јужно и северно од Агадеза. Са применом закона се ефективно почело тек средином 2016. године. Ипак, са применом закона дошло је до пораста тензија са

³⁹⁹ Frontex, „Migratory Routes - Central Mediterranean Route“, Frontex, 2023., <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/central-mediterranean-route/>.

⁴⁰⁰ Исто

⁴⁰¹ Добродошлицу им је ускратила нова власта која је на чело Нигера дошла државним ударом јула 2023. године.

⁴⁰² „Migration Partnership Framework – A new approach to better manage migration“ (European Commission, 2016.), https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf.

⁴⁰³ FIIAPP, „Fight against irregular immigration and people trafficking in Niger“, FIIAPP, 2023., https://www.fiiapp.org/en/proyectos_fiiapp/fight-against-irregular-immigration-and-people-trafficking-in-niger/.

⁴⁰⁴ Frontex, „Frontex opens first risk analysis cell in Niger“, News Release, Frontex, 27. Новембар 2018., <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi>.

⁴⁰⁵ Clare Castillejo, *The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink?*, Discussion Paper 28/2017 (Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2017), 22.

⁴⁰⁶ Исто, стр. 22.

⁴⁰⁷ Müller, „Migration Conflict in Niger: President Issoufou Dares, the North Loses“, 39.

⁴⁰⁸ Исто, стр. 40.

⁴⁰⁹ Weihe, Müller-Funk, и Abdou, „How EU Pressure Hampers Circular Migration between Niger and Libya“.

заједницом Туарега и Тубуа, као и између ова два народа.⁴¹⁰ Ове тензије су, уз традиционалну корупцију, повремено утицале и на ригорозност и доследност примене конкретних оперативних акција, попут притвора кријумчара и транспортера, одузимања аутомобила, затварања установа за смештај и слично. Чини се да је исти мотив бојазни од незадовољства локалног становништва стајао и иза одлуке владе Нигера да одбије понуде Италије за војном сарадњом и присуством на најсевернијем контролном пункту, последњем пре границе са Либијом, иако су се ту већ налазили војници Француске.⁴¹¹ Такође, влада у Нигеру, као и влада у Чаду и Влада националног јединства у Триполију нису биле задовољне ни ангажманом Италије у самој Либији, односно њеном спремношћу да подржи фракције Тубу милиција уколико би оне преузеле задатке борбе против кријумчарења миграната.⁴¹² Наиме, ЕУ и државе чланице нису биле спремне да чекају успостављање ефективне власти на територији целе Либије, већ су почеле да директно или индиректно сарађују са бројним милицијама.⁴¹³ Та сарадња је укључивала и племенске милиције које су се раније управо бавиле кријумчарењем, какав је случај са Тубу народом који контролише гранична подручја између Нигера, Либије и Чада. Ангажман Уније и земаља чланица је довео до значајних подела унутар овог народа, јер су одређене фракције у сарадњи са Римом и ЕУ виделе могућност за стицање финансијске користи и добијање политичке подршке.⁴¹⁴ Чини се да је интензивније извештавање о ужасном третману миграната у Либији мотивисало ЕУ и Италију да буду опрезније у свом ангажману, а и договор који је Рим 2018. године постигао са Владом националног јединства у Триполију наводно коначно даје основа овој земљи да своје трупе убудуће пошаље и у јужни део Либије, на границу са Нигером.⁴¹⁵

Процене ИОМ, које се додуше морају узети са дозом резерве, указале су на значајан пад у броју миграната у првој половини 2017. године: било их је чак 75 процената мање у поређењу са истим периодом 2016. године.⁴¹⁶ ИОМ наводно евидентира искључиво проласке кроз Агадес, па изостају поузданије процене томе колико интензивно се користе алтернативне руте које су кријумчари почели користити након почетка примене закона.⁴¹⁷ Ипак, чини се да је ЕУ постигла свој главни циљ у Нигеру, што је евидентно и из бројних похвала које је ова земља добија. Међутим, рута је постала значајно опаснија – за кријумчаре, али у много већој мери за мигранте.⁴¹⁸ Након доношења закона на пут се полази ноћу и избегавају се главни путеви и контролни пунктови, а ово избегавање снага безбедности је повећало шансе за сусрет са групама криминалаца и пљачкаша. Кријумчари чешће напуштају мигранте, остављајући их усред пустиње. Тако је ИОМ регистровао више од 1.000 напуштених миграната у првих осам месеци 2017. године. Такође, број евидентираних преминулих миграната северно од Агадеса се са 95 у 2016. години подигао на 427 у 2017. години.⁴¹⁹ Може се претпоставити да су стварни бројеви, у оба случаја, много већи. Можда и најзначајнија промена је да је криминализација транспорта миграната допринела приближавању и јачем преплитању ове активности са тероризмом, трговином оружјем и дрогом и осталим облацима организованог криминала у региону, и то на два начина. Део кријумчара се пребацио на ове активности, док су они који су наставили да се примарно баве кријумчарењем миграната ојачали везе са трговцима наркотика, са којима сада деле и руте које се користе.⁴²⁰ Истовремено је прелазак преко Сахаре постао значајно скупљи, што само по себи утиче на смањење и селекцију оних који ће се упустити ка Европи, али и битно отежава пут и чини га опаснијим за оне који се без довољно новца упуте ка Средоземном мору. У Нигеру и Либији су заступљене праксе кућних затвора (тзв. *Guidan Bachi* на језику народа Хауса), односно експлоатације и/или мучења миграната, у неким случајевима уз обавештавање породица од којих се захтева новац за откуп.⁴²¹

Јула 2022. године ЕУ је најавила даље јачање сарадње са својим „поузданим партнером“ Нигером.⁴²² Конкретније, ЕУ је најавила јачање оперативне сарадње у сузбијању криминалних мрежа које се баве илегалном

⁴¹⁰ Tubiana, Warin, и Saeneen, *Multilateral Damage The impact of EU migration policies on central Saharan routes*, 28.

⁴¹¹ Исто, стр. 30.

⁴¹² Исто, стр. 32.

⁴¹³ Исто, стр. 31.

⁴¹⁴ Исто, стр. 31.

⁴¹⁵ Исто, стр. 32.

⁴¹⁶ Müller, „Migration Conflict in Niger: President Issoufou Dares, the North Loses“, 39.

⁴¹⁷ Исто, стр. 39.

⁴¹⁸ Weihe, Müller-Funk, и Abdou, „How EU Pressure Hampers Circular Migration between Niger and Libya“.

⁴¹⁹ Tubiana, Warin, и Saeneen, *Multilateral Damage The impact of EU migration policies on central Saharan routes*, 25.

⁴²⁰ Исто, стр. 24.

⁴²¹ Jelia Sane и Maria Holmblad, „The Torture Roads - The Cycle of Abuse against People on the Move in Africa“, OMCT: SOS-Torture Network, 15. Јануар 2021., 43, <https://reliefweb.int/report/world/torture-roads-cycle-abuse-against-people-move-africa>.

⁴²² European Commission, „Joint press release: Strengthening cooperation in the fight against migrant smuggling: the European Union and Niger launch operational partnership to tackle migrant smuggling“, European Commission: Press Corner, 15. Јули 2022., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4536.

миграцијом али и у питањима сигурности, односно, уз препознавање „промене контекста и еволуцију феномена миграција“.⁴²³ Партнерство се ослањало на Заједнички тим за истраге и EUCAP од којег се очекивало да знатно интензивира сарадњу са Фронтексом, који је паралелно преговарао о јачању свог присуства и директно са владом у Нијамеју. Још један ослонац у заједничкој борби против кријумчара биле су и две нове иницијативе, Европска тимска иницијатива за централни Медитеран и за Атлант/западни Медитеран, чије су специфичности фокусираност на руту у целини.⁴²⁴ Поред наставка политика које су фокусиране на рестриктивне мере и чији је примаран циљ смањење броја миграната, у изјавама ЕУ најављивана је промоција економског развоја и већа доступност јавних социјалних услуга, поготову у региону Агадеса. Међутим, планови и утицај ЕУ и Нигеру је знатно пољуљан у јулу 2023. године, када је управљање државом преузео генерал Абдурахман Чијани, који је марта 2025. године и званично отпочео петогодишњи мандат, уједно распуштајући политичке партије.⁴²⁵ Нигер је, заједно са Малијем и Буркином Фасо, основао Савез држава Сахела које су се почеле безбедносно ослањати и на Русију, настојећи да потисну утицај ЕУ и Француске. Након што је мисији EUCAP дат шестомесечни рок да се повуче из Нигера, Закон против кријумчарења илегалних миграната из 2015. године, којим је криминализован превоз страних држављана северно од Агадеса, је укинут новембра 2023. године.⁴²⁶ Овај Закон је, поред наглог осиромашења етнички засебног севера земље, за последицу имао и масовно кршење права мигранта и избеглица, који су године проводили у полузатвореним деловима Агадеса. Нова власт у Нигеру се, након значајних тензија са ЕУ, САД и осталим чланицама ECOWAS (три чланице Савеза држава Сахела су се, након блокаде чланства, од јануара 2025. године и званично повукле из заједнице) суочава са тероризмом и побуном џихадистичких милиција. У настојању да опет поврати свој утицај у региону, ЕУ се све више ослања на сарадњу са преосталим чланицама ECOWAS у управљању миграционим токовима.⁴²⁷

⁴²³ Исто

⁴²⁴ European Commission, „EU working together with African partners on migration: Launch of Team Europe initiatives“, European Commission: Press Corner, 12. Децембар 2022., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7540.

⁴²⁵ International Crisis Group, *Watch List 2025: Spring update* (Brussels: International Crisis Group, 2025), <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2025-05/wl-spring-2025.pdf>.

⁴²⁶ Ope Adetayo, „Niger repeal of anti-migration law applauded as one less ‘colonial fetter’“, *Al Jazeera*, 28. Новембар 2023., <https://www.aljazeera.com/features/2023/11/28/niger-repeal-of-anti-migration-law-applauded-as-one-less-colonial-fetter>.

⁴²⁷ Angela Meyer, Loïc Simonet, и Johannes Späth, *The European Union and the Sahel: the day after*, Policy Analysis, January 2025 (Vienna: Austrian Institute for International Affairs, 2025), <https://www.oii.ac.at/cms/media/the-european-union-and-the-sahel-the-day-after.pdf>.

3.3. Сигурне треће земље и уговори о реадмисији

Екстернализација и укључивање трећих земаља у управљање миграцијама, а све у циљу успостављања што већег степена контроле, се не завршава на одвраћању и обуздавању, односно активностима усмереним на спречавање миграната и избеглица да уопште стигну до спољних граница Уније. И када лице затражи азил у некој од чланица ЕУ, постоје различити правни концепти и успостављени аранжмани који олакшавају поновно пребацивање одговорности и физичких тела миграната у те земље. Иако најчешће образложени као механизми који омогућавају брзо растерећење националних система за азил држава чланица од захтева који евидентно нису утемељени, односно као механизми који спречавају останак лица која немају основу боравка, њихова непажљива и неселективна примена доводи до значајног угрожавања права тражилаца азила и миграната. Тако су развој и примена различитих правних концепата наслоњених на идеју сигурности неке треће земље довела до заобилажења забране протеривања и враћања. Уговори о реадмисији такође нису лишени контроверзних одлика и последица, а и сама успешност овог инструмента европске спољне политике миграција је упитна.

Сигурна земља порекла је најстарији концепт међу онима који се ослањају на идеју сигурности неке треће земље. Како је дефинисано Директивом о заједничким поступцима за признавање и одузимање међународне заштите⁴²⁸, сигурна земља порекла за подносиоца захтева за азил је земља чији је држављанин или земља где је претходно боравио, а није успео да предочи ниједан озбиљан разлог због којег му је, имајући у виду индивидуалне околности, потребна заштита. Државе чланице својим националним законодавствима прецизирају детаље примене овог концепта, а уколико се одлуче на означавање појединих земаља као сигурних земаља порекла у обавези су да редовно проверавају стање у тим земљама. Земља се оцењује као сигурна уз помоћ информација Агенције Европске уније за азил (која је преузела мандат оригинално наведене Европске службе за подршку азилу), UNHCR, Савета Европе и осталих релевантних међународних организација. Чланице обавештавају Комисију о земљама које су прогласиле сигурним.

Тежња ка хармонизацији међу чланицама је видљива у мандату Агенције Европске уније за азил, која је задужена и за уједначавање пракси и производа када је реч о сигурним земљама порекла, подизање квалитета рада и унапређење дељења информација међу земљама чланицама ЕУ и Норвешкој и Швајцарској (тзв. ЕУ+). Агенција је задужена да пружа објективне податке о хуманитарној, социо-економској и политичкој ситуацији, као и правном оквиру и поштовању људских права у земљи порекла. Током 2021. године написано је 14 информација о стању у земљама порекла и одговорено на више од 50 упита држава чланица.⁴²⁹ Подаци из средине 2021. године указују да су 22 чланице ЕУ+ групације усвојиле листе сигурних земаља порекла. Тада их нису имале Бугарска, Румунија, Литванија, Летонија, Пољска, Португал и Шпанија, док је Норвешка примењивала концепт „од случаја до случаја“, без постојања фиксне листе.⁴³⁰ На листама свих земаља се укупно налази 61 сигурна земља порекла, а најчешће је реч о земљама Западног Балкана. У првих 10 земаља око којих постоји највећа сагласност убрајају се Грузија, Сенегал, Гана и Алжир.⁴³¹ Са друге стране, Турску безбедном земљом порекла сматрају само Хрватска и Мађарска.⁴³² Једном на листи се, између осталих, појављују Нигерија и Филипини (Кипар), Боцвана, Коста Рика и Габон (Малта), Андора, Сан Марино, Тринидад и Тобаго (Холандија).⁴³³ Значајно је да су се поједине чланице одлучиле за условљену, селективну, примену овог концепта – на пример Чешка, Данска и Финска сматрају Грузију сигурном земљом порекла, са изузетком Јужне Осетије и Абхазије.⁴³⁴ Неке земље су оцењене сигурним за мушкарце, али не и за жене, а негде се посебно штите опозициони политички активисти и припадници мањинских сексуалних оријентација. Начин на који се сам концепт користи није једнообразан и опет зависи од одлуке сваке земље. Овај концепт омогућава примену убрзане процедуре разматрања захтева за азил, односно процедура које се обављају на самим границама и у транзитним зонама.⁴³⁵

⁴²⁸ European Parliament and Council of the European Union, „Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)“, у *Official Journal of the European Union*, том L 180/60, 2013, <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj>.

⁴²⁹ European Union Agency for Asylum., *Annual General Report 2021* (Publications Office of the European Union, 2022), 21, <https://data.europa.eu/doi/10.2847/1226>.

⁴³⁰ EASO, *Safe country of origin concept in EU+ countries*, Situational Update 3, 2021, 2, <https://euaa.europa.eu/publications/safe-country-origin-concept-eu-countries>.

⁴³¹ Исто, стр. 5.

⁴³² Исто, стр. 4.

⁴³³ Исто, стр. 5.

⁴³⁴ Исто, стр. 7.

⁴³⁵ Исто, стр. 1.

Даљи развој идеје сигурних земаља довео је до стварања *концепта прве земље азила*, који је такође објашњен у Директиви о заједничким поступцима за признавање и одузимање међународне заштите. Суштина концепта је у томе да чланице ЕУ могу да одлуче да захтев за доделу азила није прихватљив уколико је лице у тој земљи добило статус избеглице и још увек може да користи ту заштиту, или на неки други начин ужива довољну заштиту у првој земљи азила, укључујући поштовање начела забране враћања или протеривања. Одступање од начела је могуће уколико земља првог азила одбије да тражиоца азила прими назад, или уколико су посебне околности подносиоца захтева такве да та земља није сигурна за њега/њу. Дакле, пре процедуре у којој би се разматрала сама суштина и оправданост захтева, државе ЕУ најпре одлучују има ли основа за његово подношење.

Иако је овакав концепт наизглед логичан начин да се избегне дуплирање заштите и нерационално трошење ресурса, његова доследна примена би довела до тога да избеглице морају остати у првој земљи непосредног суседства која их не протерује назад у зоне сукоба и пружа им „довољну“ заштиту. На тај начин се озакоњује већ постојећа пракса да највећи број протераних људи остаје у сопственој земљи или бежи у непосредно суседство, које је често и само оптерећено сукобима и сиромаштвом. Кретање избеглица се ограничава на регион сукоба, што јасно води до зона које ће, сада и по закону, сносити огроман део терета заштите живота људи који беже од рата. Поред жељеног обуздавања и одвраћања избеглица, оваква решења могу водити и ка промени понашања преоптерећених земаља у непосредном суседству сукоба које, посебно уколико изостане значајна хуманитарна помоћ, неће моћи а и неће имати интереса да пруже „довољну“ заштиту.

Колико заштите је уопште довољно? UNHCR инсистира на међународној заштити која је ефикасна и која наставља да буде доступна избеглицима.⁴³⁶ Наиме, закључак UNHCR из 1989. године је да је мањак одрживих и дугорочних решења главни узрок због којег избеглице крећу даље. Ипак, избеглице могу бити враћене у прву земљу азила уколико су тамо испоштована њихова основна људска права, те да тамо чекају док се за њих не пронађу одржива решења.⁴³⁷ Уједно се инсистира и на постојању посебних околности у појединим случајевима због којих је безбедност нарушена, те да је важно да тада тражиоци азила добију заштиту у земљи коју су изабрали.

Наредни концепт, *концепт сигурне треће земље*, сведочи о две велике тенденције које су присутне у развоју идеје сигурних земаља: веза између подносилаца захтева за азил и сигурне земље постаје све лабавија и концепти се удаљавају од наводне идеје растерећења система за азил од јасно неоснованих захтева и све експлицитније постају још једно од оруђа које се користи у сврху обуздавања и одвраћања миграната и избеглица. Директива о заједничким поступцима за признавање и одузимање међународне заштите прецизира да државе чланице могу да примењују концепт сигурне треће државе само онда када се надлежни органи увере да ће се у трећој држави о којој је реч са лицем које тражи азил поступати у складу са следећим начелима: живот и слобода нису угрожени због расе, вере, националности, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења; не постоји опасност од тешке штете; поштује се начело забране враћања или протеривања у складу са Женевском конвенцијом; поштује се забрана уклањања, којом би било прекршено право на слободу од мучења и окрутног, нечовечног или понижавајућег поступања утврђено међународним правом; постоји могућност да се затражи статус избеглице и, ако се утврди да је лице избеглица, да та особа добије заштиту у складу са Женевском конвенцијом.⁴³⁸ Надаље се прецизира да се примењују национална правила којима се захтева веза између подносилаца захтева за азил и треће сигурне земље на основу којих је оправдано да се та особа упути у ту земљу; правила која омогућавају коришћење овог концепта на конкретне подносиоце и треће земље, укључујући разматрање сваког појединачног случаја и/или национално означавање земаља које се генерално сматрају сигурним; правила која омогућавају појединачно разматрање да ли је конкретна трећа земља сигурна за одређеног тражиоца азила и која омогућава тражиоцу азила побијање примене овог концепта уз образложење због чега трећа земља није сигурна узимајући у обзир његове/њене посебне околности. Подносилац захтева за азил може негирати и постојање везе са трећом земљом. Државе чланице су дужне да подносиоца захтева обавесте да користе овај концепт и доставе документ којим се сигурна трећа држава обавештава да садржај и утемељеност захтева нису разматрани. Одступање од начела је могуће уколико та сигурна трећа земља одбије да прими тражиоца азила. Чланице обавештавају Комисију о земљама које су прогласиле сигурним. Сам концепт сигурне треће земље је слично дефинисан и Уредбом о утврђивању заједничког поступка за међународну заштиту у Унији која је донета

⁴³⁶ Roberto Cortinovis, „The Role and Limits of the Safe Third Country Concept in EU Asylum Policy“, Research Social Platform on Migration and Asylum, 2018., 4, <https://migrationresearch.com/resoma-topic/the-role-and-limits-of-the-safe-third-country-concept-in-eu-asylum-policy>.

⁴³⁷ UNHCR, „Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection“ No. 58 (XL)“ (UNHCR, 1989.), <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ac68c4380/problem-refugees-asylum-seekers-move-irregular-manner-country-already-found.html>.

⁴³⁸ European Parliament and Council of the European Union, „Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)“.

у склопу Пакта о миграцијама и азилу и која је заменила ову Директиву. Главна промена је што Уредбом примена концепта постаје обавезна, док Директива чланицама остављала избор да ли ће ово начело користити.⁴³⁹

Оно до чега је примена овог начела у пракси довела је ширење логике Даблинског система, која непропорционално оптерећује граничне државе Уније, на суседне земље које нису чланице. Наиме, већина земаља ЕУ су прихватиле широку интерпретацију овог концепта по којој је претходно присуство тражиоца азила у сигурној трећој земљи, било кроз боравак или само транзит, довољан основ повезаности који имплицира на одговорност те земље.⁴⁴⁰ Тако је Мађарска у различитим временским периодима систематски примењивала наведено начело као основу за одбијање тражилаца азила који су долазили из Србије, што је критиковано као пракса која је фактички „затворила“ национални систем азила ове чланице.⁴⁴¹ UNHCR је у више наврата упозоравао да тумачење Будимпеште служи за потпуно пребацивање одговорности на суседе, односно на затварање сопствених граница и кршење основног права тражилаца азила. Постизање билатералних уговора о реадмисији само ојачава успостављање оваквих пракси. Оно што следило је усвајање сличних пракси од стране осталих држава на рути, конкретно Србије, Северне Македоније и Грчке, чиме се отворила опасност од такозваног ланчаног протеривања све до Турске.

Врхунац примене овог начела је *споразум ЕУ-Турска*, о којем ће бити више речи у наредном одељку, који се заснива имплицитном признању Турске као сигурне треће земље.⁴⁴² Важно је подсетити се да Турска Женевску конвенцију примењује уз географска ограничења, односно само на избеглице из Европе. Истовремено, како смо видели, не постоји консензус међу чланицама да је реч о сигурној земљи порекла. Реагујући на европско тумачење концепта сигурне треће земље UNHCR је изнео своје становиште. Најпре, веза између тражиоца азила и сигурне треће земље мора бити значајна, попут дужег боравак или постојања чланова породице који тамо живе. Друго појашњење се тичало нивоа заштите коју земља мора пружати да би се могла сматрати сигурном трећом земљом – поштовање Женевске конвенције и Њујоршких протокола, поготову начела забране протеривања и враћања (*non-refoulement*) и легални приступ тржишту рада.⁴⁴³

Последња варијација идеје сигурних земаља је *европска сигурна трећа земља*, начело чија примена, како је предвиђено Директивом о заједничким поступцима за признавање и одузимање међународне заштите, омогућава чланицама да уопште не разматрају, или бар не у целости, захтев тражилаца азила, укључујући и посебне околности, уколико тражилац покушава да уђе или је ушао на територију њихове земље из европске сигурне треће земље. Статус европске сигурне треће земље је резервисан за државе које су ратификовале и које поштују одредбе Женевске конвенције без икаквих географских ограничења; у којима постоји поступак азила прописан законом; које су ратификовале Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода и поштују њене одредбе, укључујући и стандарде који се односе на делотворне правне лекове.⁴⁴⁴ Тражилац азила има право да побије примену овог начела тврдњом да европска сигурна трећа земља није сигурна имајући у виду његове/њене посебне околности. Државе чланице су дужне да подносиоца захтева обавесте да користе овај концепт и доставе документ којим се сигурна трећа држава обавештава да садржај и утемељеност захтева нису разматрани. Одступање од начела је могуће уколико та европска сигурна трећа земља не прихвати поново тражиоца азила. Чланице обавештавају Комисију о земљама које су прогласиле сигурним. Новом Уредбом о заједничком поступку за међународну заштиту примена и овог концепта је постала обавезна за све чланице.⁴⁴⁵

Важност наведених концепата за Унију је очигледна и из тежње да се дође до што већег степена хармонизације и стварања јединствених и за све чланице обавезујућих листи. Томе се тежило још од 2005. године када је, у тада донетој директиви којом се уређивала област азила, предвиђено да ће Савет ЕУ, на предлог Комисије и након консултација са Европским парламентом, усвојити заједничку листу сигурних трећих земаља. Поред различитих интереса чланица, начин одлучивања по којем би Савет могао да доноси нови легислативни акт само уз консултовање Парламента, проглашен је незаконитим од стране Европског суда правде (*European Court of*

⁴³⁹ European Parliament and Council of the European Union, „Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU“, у *Official Journal of the European Union*, том L 1348, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1348>.

⁴⁴⁰ Cortinovis, „The Role and Limits of the Safe Third Country Concept in EU Asylum Policy“, 7.

⁴⁴¹ Исто, стр. 6.

⁴⁴² Исто, стр. 3.

⁴⁴³ Исто, стр. 5.

⁴⁴⁴ European Parliament and Council of the European Union, „Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)“.

⁴⁴⁵ European Parliament and Council of the European Union, „Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU“.

Justice – ECJ) 2008. године. И предлози Комисије за реформу Заједничког европског система азила (*Common European Asylum System – CEAS*) из јула 2016. године су се заснивали на обавезној употреби наведених концепата и стварању јединствених листи на нивоу ЕУ.⁴⁴⁶ Комисија је свој предлог правдала потребом да се смање разлике у проценту признатих захтева између чланица, обесмисле секундарне миграције, обезбеде заједничке и ефикасне процедуралне гаранције за тражиоце азила које би биле истоветне у свим чланицама.⁴⁴⁷ ЕУ би заправо пре постигла једнообразност у одвраћању и обуздавању кретања избеглица и миграната, те у још ефикаснијем пребацивању одговорности о старању о избеглицама на земље региона у којем је избио сукоб. Земље у суседству саме ЕУ, које су земље транзита кроз које избеглице и мигранти пролазе на путу до чланице која је одабрана као земља дестинације, тада би ишле ка усвајању још рестриктивнијих политика на својим границама – што се у одређеној мери већ и дешава као последица различитих пројеката и финансијске помоћи ЕУ – помажући тако „чување тврђаве Европа“. Интерес земаља суседства постаје развијање што ефикаснијих система ланчаног враћања одбијених тражилаца азила, што може водити кршењу забране протеривања.

Научна јавност је подељена по питању тога да ли су концепти засновани на идеји сигурних трећих земаља уопште у духу Женевске конвенције. У јавности је ова недоумица често препозната као питање да ли избеглице имају право да бирају земљу чију заштиту траже, односно да ли су то „праве избеглице“ уколико су прошле кроз више безбедних земаља које су биле у стању да им пруже заштиту живота, а свој пут настављају ка земљи која пружа дугорочну перспективу и виши животни стандард. Мањи број стручњака је става да, с обзиром на то да Женевска конвенција нигде на наводи право избеглица да бирају земљу у којој ће добити заштиту, државе имају право да их избацују са својих територија до сигурне треће земље све док није нарушена забрана протеривања и та сигурна трећа држава поштује њихова основна права.⁴⁴⁸ Већина правних стручњака је ипак става да читање Женевске конвенције у доброј вери води ка закључку да би државе требало да се уздрже од пракси којима се одговорност пребацује, а не дели. Концепт сигурне треће државе је оспораван и из угла поштовања члана 31 Конвенције, којим се забрањује кажњавање избеглица због нерегуларног начина уласка у земљу. У коначном, закључено је да ускраћивање слободе избора избеглици у одабиру земље од које ће захтевати заштиту смањује шансе за успешну интеграцију и тиме за постизање одрживог и дугорочног решења, које је кључни циљ међународног система заштите избеглица.⁴⁴⁹

Склапање и спровођење уговора о реадмисији спада у поље подељене надлежности ЕУ и држава чланица. Конкретно, уговором из Амстердама ЕУ је добила право склапања ових споразума, док су чланице знатно раније почеле да се служе билатералним споразумима о реадмисији.⁴⁵⁰ Чланице и даље могу закључити одвојене споразуме са трећим земљама под условом да ЕУ споразум са том земљом већ није постигла и да није у преговорима око усвајања таквог споразума. Међутим, као и у случају осталих алатки којима ЕУ води своју дипломатију управљања миграцијама, ни реадмисија није уређена искључиво правно обавезујућим уговорима, већ се ту појављују и слободније и флексибилније форме, попут процедура, мапе пута, заједничког пута ка напретку, изјава извршних органа и слично.⁴⁵¹ Заједнички назив за овај тип сарадње је „аранжмани“, а поред Уније склоне су им и појединачне чланице као оквир за правно мање ригидну билатералну сарадњу. Када је у питању процедура усвајања на нивоу Уније, аранжмани, за разлику од уговора, не подразумевају пристанак и надзорну улогу Европског парламента.⁴⁵² Још важније, уз изузетак Авганистана, садржај ових аранжмана носи ознаку поверљивости.⁴⁵³

Подела посла у типичној процедури повратка изгледа тако што су чланице задужене да утврде земљу порекла, донесу одлуку о повратку и пруже шансу за њено оспоравање. Потом државе повратка потврђују идентитет и уколико је то потребно шаљу путна документа. Сам повратак и трансфер повратника државе чланице реализују уз помоћ Фронтекса, а државе повратка су задужене за прихват.⁴⁵⁴ Значајну улогу у спровођењу ових поступака често има и ИОМ. Прихватање назад сопствених држављана је у толикој мери прихваћено да се може

⁴⁴⁶ Исто, стр. 4.

⁴⁴⁷ Исто, стр. 6.

⁴⁴⁸ Исто, стр. 7.

⁴⁴⁹ Исто, стр. 7.

⁴⁵⁰ European Court of Auditors, *EU Readmission Cooperation with Third Countries: Relevant Actions Yielded Limited Results*, Special Report 17 (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021), 11.

⁴⁵¹ Statewatch, „EU: Deportations: overview of readmission cooperation in key countries“, Statewatch, 03. Септембар 2022., <https://www.statewatch.org/news/2022/march/eu-deportations-overview-of-readmission-cooperation-in-key-countries/>.

⁴⁵² European Court of Auditors, *EU Readmission Cooperation with Third Countries*, 11.

⁴⁵³ Исто, стр. 11.

⁴⁵⁴ Исто, стр. 9.

сматрати делом међународног обичајног права. Ипак, у појединим афричким земљама се превише интензивна сарадња са ЕУ у пољу реадмисије доживљава као издаја сопствених грађана, који се у великој мери ослањају на дознаке као начин преживљавања.⁴⁵⁵ Дакле, иако се уговори о реадмисији представљају као договори који подједнако користе обема странама јер успостављају реципрочне обавезе, реалност је таква да држављани чланица ЕУ нису ти који мигрирају ка земљама потписницама. Имајући у виду пораст радне снаге у афричким земљама и недостатак легалних начина за миграцију, јасно је због чега становништво не препознаје сопствени интерес у постизању таквих споразума са ЕУ. Отуда се, као што је већ и експлицитно наведено у МРФ, ЕУ служи областима које имају важност за другу страну уговора као „штапом и шаргарепом“. Често је повезивање реадмисије са визним олакшицама, као у случају Србије. Генерално, постизање уговора о реадмисији је предуслов напретка у процесу придруживања ЕУ, те су стога земље које имају амбицију да постану чланице Уније биле додатно погуране ка успостављању оваквих режима са Унијом. Када је 2019. године измењена Уредба којом ЕУ уређује питање виза, Комисија је добила задатак да надгледа и оцењује сарадњу трећих држава у области реадмисије и повратка, а у складу са оценама да Савету предложи различите мере, попут визних рестрикција и повећања накнада за визу.⁴⁵⁶

Поред честе неједнакости страна у њиховом утицају и моћи, те још чешће супротстављености интереса, уговори и аранжмани о реадмисији које ЕУ склапа су знатно оптерећени ширином примене. Наиме, они се не односе само на држављане:

„Србија ће прихватити, на захтев државе чланице и без посебних формалности осим оних које предвиђа овај споразум, било ког држављанина треће земље или лице без држављанства које не испуњава или више не испуњава важеће услове за улазак, боравак или настањење на територији државе чланице молиље, уколико је доказано или ако је могуће на основу поднетих *prima facie* доказа веродостојно претпоставити да лице у питању: а) поседује, или је у време уласка поседовало, важећу визу или дозволу боравака издату од стране Србије б) је на незаконит начин и директно ушло на територију државе чланице, након што је боравило, или било у транзиту кроз територију Србије.”⁴⁵⁷

Инсистирање на преузимању одговорности за лица која су само транзитирала кроз трећу земљу знатно отежава успостављање ових споразума, чини неједнак однос неправедним и открива суштинске намере Уније. Инсистирање на овој клаузули је један од узорака спорости преговора са Мароком отпочетих још 2000. године, јер влада у Рабату процењује да би се, у том случају, могла сматрати одговорном за огроман број миграната из осталих афричких земаља које су, на путу ка ЕУ, транзитирале кроз ову земљу.⁴⁵⁸ Инсистирање Брисела постаје још несхватљивије када се у обзир узме да се наведена клаузула јако ретко примењује, чак и када су у питању земље Западног Балкана. Отуда се може закључити да је клаузула намењена за унутрашњу употребу, односно као основа помоћу које се статус великог броја миграната може означити ка ирегуларан. Непостојање клаузуле би довело до тога да би државе чланице морале да некако озаконе боравак оних миграната које не могу вратити у земље њиховог порекла.⁴⁵⁹ Уговори о реадмисији овако добијају исту сврху као начела прве земље азила и сигурне треће земље. Не теже стварању истински реципрочних односа, стварању одрживих и дугорочних начина управљања миграцијама – служе за враћање оних миграната чијем неконтролисаном кретању и/или нерегулисаном постојању није додељена сврха.

Унија је потписала више правно обавезујућих уговора (са кинеским областима Хонгконг и Макао, Шри Ланка, Пакистан, Кабо Верде, Русија, Грузија, Јерменија, Азербејџан, Турска, Белорусија, Украјина, Молдавија, Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија, Црна Гора и Србија), док Комисија води преговоре са још шест земаља: Мароко (од 2000. године), Алжир (од 2001. године), Кина (од 2002. године), Тунис (од 2014. године), Јордан (од 2015. године) и Нигерија (од 2016. године).⁴⁶⁰ Аранжмани су постигнути са Авганистаном, Бангладешом, Етиопијом, Гамбијом, Обалом Слоноваче и Гвинејом. Посебно је интересантан случај Авганистана, где је последњи документ о реадмисији потписан априла 2021. године, у тренутку у којем је безбедносна ситуација у земљи већ почињала да се погоршава.⁴⁶¹ Када су Талибани у августу заузели Авганистан, Унија је најпре на три

⁴⁵⁵ Philipp Stutz и Florian Trauner, „The EU’s ‘Return Rate’ with Third Countries: Why EU Readmission Agreements Do Not Make Much Difference“, *International Migration* 60, изд. 3 (Јуни 2022.): 156, <https://doi.org/10.1111/imig.12901>.

⁴⁵⁶ Statewatch, „EU: Deportations: overview of readmission cooperation in key countries“.

⁴⁵⁷ „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве“, 103/2007 Службени гласник РС- Међународни уговори (2007), https://kirs.gov.rs/media/uploads/Readmisija/Sporazumi/Read_Sporazum_EU.pdf.

⁴⁵⁸ Dimitriadi, „Deals Without Borders: Europe’s Foreign Policy on Migration“, 5.

⁴⁵⁹ Исто, стр. 6.

⁴⁶⁰ European Court of Auditors, *EU Readmission Cooperation with Third Countries*, 12.

⁴⁶¹ Statewatch, „EU: Deportations: overview of readmission cooperation in key countries“.

месеца суспендовала повратке у ову земљу, на шта су реаговале Грчка, Немачка, Белгија, Аустрија, Данска и Холандија које су Комисију упозориле да такав потез шаље погрешне поруке и мотивише Авганистанце да напусте своју земљу, те да је важно да се повратак настави.⁴⁶² Комисија је у септембру обуставила директан повратак у сам Авганистан, али је позвала чланице да наставе да држављане Авганистана враћају у треће земље, управо користећи клаузуле о прихвату недржављана из потписаних уговора о реадмисији. Истовремено, а о чему ће бити више речи у наредном одељку, Турска интензивира враћање држављана Авганистана у њихову земљу. Тако Унија својим политикама доприноси кршењу основних постулата заштите избеглица, што директно а што посредством својих партнера. Мањак бриге за истинске услове и безбедност је евидентан. Обустављање аранжмана није реткост, поготову јер се ради о нестабилним државама у којима су државни удари и остале форме насиља честе, што само указује да за такве договоре и не би било места уколико би Унија била посвећена заштити људских права нечланова.

Ни постојање уговора о реадмисији не гарантује добру сарадњу и постизање високе стопе повратка, а то је главни циљ Уније, да што већи број лица који су добили решење о повратку заправо и стигне у ту земљу. Тако је рецимо у 2019. години стопа повратка износила 29 процената, а уколико се радило само о повратку у земље ван Европе она би пала на 19 %.⁴⁶³ Међутим, поједини стручњаци упозоравају да би ове статистике требало узимати са дозом резерве. Податке прикупљају и достављају државе чланице, служећи се различитим методологијама, и уз повремена кашњења. Некада лица која су добила решења о повратку оду без обавештавања надлежних органа, а некада се преселе у другу државу чланицу (секундарно кретање унутар Уније). Заправо, ЕУ нема поуздане механизме којима утврђује да ли је неко лице напустило њену територију.⁴⁶⁴ Још важније, упитно је да ли се уговори и аранжмани о реадмисији уопште могу довести у везу са успешним повратком. Наиме, неке земље западне Африке, попут Гане или Нигерије, постизале су уобичајене и веће стопе повратка 2008. године и наредних година, иако нису биле обавезане уговором о реадмисији.⁴⁶⁵ Заправо, стопе повратка су почеле да опадају паралелно са инсистирањем ЕУ на реадмисији, која укључује и држављане трећих земаља, односно све интензивнијим бављењем међуконтиненталним миграцијама, често на уштрб унутарафричких. Супротно томе, стопе повратка су високе када је реч о земљама Источне Европе и Западног Балкана, са којима је Унија успоставила уређене и релативно слободне системе кретања, без строгих визних ограничења.⁴⁶⁶ Отуда се заправо може тврдити да је пружање издашнијих опција за легалне миграције најбољи рецепт за препознавање повратка као обостраног интереса. Уцењивања визном политиком и инсистирања на прихватању трећих држављана су једностранни захтеви, чија је чак и краткорочна успешност упитна. Чини се да је неразрађеност система повратка послужила као додатан мотив за одвраћање и обуздавање, сарадњу са Турском као кључном земљом за управљање Источном медитеранском рутом, као и за контролу граница.

⁴⁶² Исто

⁴⁶³ European Court of Auditors, *EU Readmission Cooperation with Third Countries*, 8.

⁴⁶⁴ Stutz и Trauner, „The EU’s ‘Return Rate’ with Third Countries“, 158.

⁴⁶⁵ Stutz и Trauner, 164.

⁴⁶⁶ Исто, стр. 167.

3.4. Турска и заједничко управљање миграцијама

Можда и најпознатији договор који је ЕУ склопила када је у питању управљање миграцијама је такозвани *споразум ЕУ-Турска*, који је званично постигнут 18. марта 2016. године. Важно је напоменути да у суштини и није у питању јединствени, званични уговор, споразум, већ серија дипломатских договора који су постизани у више наврата надовезујући се један на другог.⁴⁶⁷

Процес је започет 15. октобра 2015. године, четвртим састанком Европског савета у периоду од шест месеци који је био посвећен решавању „миграцијске и избегличке кризе”, а који је резултирао доношењем Заједничког акционог плана ЕУ и Турске.⁴⁶⁸ Први део плана био је посвећен заштити и поправљању положаја Сиријаца у Турској, поготову када је реч о образовању и интеграцији у тржиште рада, укључујући и финансијску подршку и хуманитарну помоћ Уније.⁴⁶⁹ Други део договора тицао се превенције ирегуларне миграције кроз интензивну сарадњу по питањима безбедности граница, укључујући сарадњу Турске са Фронтексом и Еурополом. Турска се обавезала да ће пресретати мигранте и избеглице који су се упутили ка Грчкој, припремити процедуре за пријем депортованих миграната, те ускладити своју визну и политику азила са политиком Брисела и настојати да сузбије мреже кријумчара.⁴⁷⁰ Постигнути договори су потврђени на Самиту ЕУ и Турске, одржаном 28. новембра 2015. године.⁴⁷¹ Лидери чланица Уније и Турске су се договорили да ће Истанбул, у сврху збрињавања избеглица, добити три милијарде евра, а разговарало се и о визној либерализацији и чланству Турске у Унији. Тадашњи премијер Турске је оценио да Самит представља нов почетак у односима двају страна, те да ће његова земља заједно делити судбину њеног континента.⁴⁷² Занимљив искорак је начињен након трећег сусрета представника ЕУ и Турске, одржаног 14. децембра 2015. године. Наиме, наредног дана Европска комисија је изашла са одлуком да ће Европска канцеларија за подршку азилу развити добровољну хуманитарну шему пријема принудно расељених лица која су регистрована у Турској.⁴⁷³ Овим искораком је пређашњим договорима који су се базирали на традиционалној сарадњи у управљању миграцијама придодата компонента другачијег, хуманитарног карактера.⁴⁷⁴

Након последње, четврте, фазе, која се догодила 18. марта 2016. године, Европски савет је објавио саопштење за медије које се од тада назива споразумом ЕУ-Турска.⁴⁷⁵ Позивајући се на потребу да се оконча организовано кријумчарење које угрожава људске животе, наводи се да су ЕУ и Турска одлучиле да окончају ирегуларну миграцију. Понаваљајући неке од резултата претходних договора, најпре се наводи се да ће од 20. марта сви ирегуларни мигранти који покушају да ступе на грчка острва бити враћени у Турску. Наводећи да се ради о привременој и ванредној мери која је неопходна како би се окончала људска патња и успоставио јавни мир, наглашава се да ће се ове мере спровести у складу са одредбама и стандардима међународног права, без колективних протеривања и уз поштовање принципа забране протеривања и враћања силом.⁴⁷⁶ У истом ставу се даље наводи да ће мигранти који стигну на грчка острва бити регистровани и да ће њихови захтеви за азил бити процесуирани узимајући у обзир њихове индивидуалне околности, придржавајући се стандарда и уз помоћ UNHCR. Они који не затраже заштиту или чије је аплицирање без основа ће бити враћени у Турску. Унија ће покривати трошкове операција усмерених на повратак ирегуларних миграната. У другом ставу саопштења се наводи да ће за сваког држављанина Сирије који је враћен у Турску други Сиријац бити пресељен у неку од чланица Уније, у складу са критеријумима рањивости УН. Приоритет ће имати они мигранти (Сиријци) који нису претходно покушали да ступе на територију Уније ирегуларним путем. Што се обавеза самих чланица тиче,

⁴⁶⁷ J. Olaf Kleist, *Beyond the Crisis Mode of the EU-Turkey Refugee Agreement: Towards Sustainable Rights-based EU Asylum and Refugee Policies* (Thessaloniki: Heinrich-Böll-Stiftung, 2022), 13.

⁴⁶⁸ European Commission, „EU-Turkey joint action plan“, European Commission: Press Corner, 15. Октобар 2015., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_15_5860.

⁴⁶⁹ Kleist, *Beyond the Crisis*, 13.

⁴⁷⁰ Исто

⁴⁷¹ European Council, „Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement“ (European Council, 29. Новембар 2015.), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>.

⁴⁷² Radio Slobodna Evropa, „Davutoglu: Samit EU i Turske predstavlja novi početak“, *Radio Slobodna Evropa*, 29. Новембар 2015., <https://www.slobodnaevropa.org/a/27396652.html>.

⁴⁷³ European Commission, „Commission presents Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for refugees from Syria“, European Commission: Press Corner, 15. Децембар 2015., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6330.

⁴⁷⁴ Kleist, *Beyond the Crisis*, 14.

⁴⁷⁵ European Council, „EU-Turkey statement, 18 March 2016“, European Council: Press Releases, 18. Март 2016., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

⁴⁷⁶ Исто

пресељење има добровољан карактер и иницијално је ограничено на испуњење већ преузетих обавеза спрам 54.000 људи. У трећој тачки саопштења – које и самом формом случајно или не подсећа на правни документ – наводи се да ће Турска преузети све неопходне мере како би спречила појаву нових рута, те да ће, у ту сврху, сарађивати са земљама у суседству и самом Унијом. У наредној тачки саопштења наводи се да ће се, након што се преласци из Турске значајно смање и ситуација постане одржива, активирати добровољна хуманитарна шема пресељења, коју ће чланице подржати у мери у којој то буду желеле. Пета тачка је била посвећена убрзавању процеса визне либерализације које је подразумевало да ће држављани Турске, уколико Истанбул испуни преостале захтеве, до краја јуна 2016. године моћи да путују без виза. У шестом ставу се ЕУ обавезала да ће убрзати расподелу прве три милијарде евра, које ће послужити финансирању програма унапређења здравствених услуга, образовања, смештаја избеглица, као и обезбеђивања хране и осталих трошкова живота. Након што се наведена средства потроше и зацртани циљеви испуне, Унија ће обезбедити додатне три милијарде евра помоћи до краја 2018. године. Потом су се ЕУ и Турска обавезале да ће наставити да разговарају о приступу тржишту и царинској унији, да ће се поново и са више енергије размотрити приступање Турске Унији, те да ће државе чланице и Унија подржати Турску у напорима да поправи услове живота у Сирији, поготову у деловима у близини турске границе, како би се пружила могућност да локална популација и избеглице живе у безбедним условима.

Пре разматрања имплементације и успешности постигнутог споразума, ваљало би се осврнути на још један аспект. Иако би могло закључити да је договор постигнут између Турске и ЕУ, показало се да је он постигнут између Турске и појединачно свих земаља чланица. Унија се не појављује као посебни актер договора, већ пре игра улогу фацилитатора и каснијег спроводиоца. Наиме, нешто више након годину дана од објаве саопштења за медије, Општи суд је донео пресуду у више сродних случајева у којима су се тражиоци азила из Авганистана и Пакистана жалили да су оштећени споразумом, захтевајући његово поништавање.⁴⁷⁷ Општи суд је одбацио ове случајеве, пресуђујући да није надлежан јер споразум ЕУ-Турска није акт ниједне од институција Уније, већ државâ чланица. Суд је позвао институције Уније да се изјасне, након чега су Комисија, Савет Европске уније и Европски савет негирали било какву умешаност у процес који је довео до споразума, наглашавајући да саопштење није требало да производи правне обавезе нити да буде уговор или правни споразум, већ да се радило о „политичком договору“.⁴⁷⁸ Фокусирајући се на форму и бавећи се позивницама и протоколом, Општи суд је закључио да су државе чланице, односно њихови лидери, тога дана функционисали у капацитету и улози власти појединачних држава.⁴⁷⁹ Присуство председника Европског савета и Комисије на самом састанку није утицало на закључак Суда, јер они нису били званично позвани. Дакле, Општи суд је закључио да, чак и у случају да је споразум ЕУ-Турска правно обавезујућ уговор, он не би био надлежан јер би уговорне стране биле Турска и државе чланице појединачно.⁴⁸⁰ Суд правде Европске уније је септембра 2018. године одбио да се изјашњава о првостепеној одлуци Општег суда.⁴⁸¹

Супротно свему што само име означава, споразум ЕУ-Турска заправо и није споразум, а ЕУ није једна од страна овог договора. Први кораци ка споразуму прављени су у моменту у којем је у јавном мњењу у Унији и међу чланицама постојао осећај губитка контроле који је био, чини се, изазван великим приливом људи али више изостанком ефикасне регистрација миграната и избеглица. Након проласка „лета добродошлице“ у Немачкој, Аустрија је у септембру увела контролу граница са Мађарском, која је отпочела подизање жичане ограде ка Србији и Хрватској. Наведени потез је изазвао померање руте ка Словенији, на шта је поново реаговала Аустрија, подизањем ограде и на овој граници.⁴⁸² Заштита Шенгенског простора је био циљ и земаља које су примиле највећи број тражилаца азила, попут Немачке.⁴⁸³ Уследиле су каскадне реакције и осталих земаља транзита на Балканској рути па је, паралелно са изградњом споразума са Турском, „проблем“ миграната и избеглица померан ка Грчкој, не би ли коначно био „протеран“ ван граница Уније.

Значајну улогу у имплементацији споразума имали су центри за прихват и идентификацију у Грчкој, познатији као хотспотови (*hotspots*). Хотспотови, који су резултат промишљања Европске комисије из 2015. године, имају централну улогу у настојањима Уније да подржи Италију и Грчку у успостављању регистрације,

⁴⁷⁷ Narin Idriz, „Taking the EU-Turkey Deal to Court?“, *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, 20. Децембар 2017., <https://doi.org/10.17176/20171220-100943>.

⁴⁷⁸ Исто

⁴⁷⁹ Исто

⁴⁸⁰ Исто

⁴⁸¹ Court of Justice of the European Union, „Joined Cases C-208/17 P to C-210/17 P“, 12. Септембар 2018., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017CO0208>.

⁴⁸² Kleist, *Beyond the Crisis*, 11.

⁴⁸³ Исто, стр. 12.

идентификације, пружању заштите или брзом повратку на спољним границама.⁴⁸⁴ Потписивањем споразума, хотспотови на грчким острвима у Егејском мору су полако постајали установе затвореног типа унутар којих су придошли тражиоци азила селектовани у оне одбијене који се враћају у Турску или оне којима је заштита одобрена па добијају приступ копну. Захтеви су се разматрали по убрзаним процедурама које су се, иако иницијално замишљене као одговор на „притисак“ са којим се национални систем азила у Грчкој тада суочавао, задржале и данас. Паралелно са тим, хотспотови су постали део плана за релокацију који је Савет ЕУ усвојио 22. септембра 2015. године, уз противљење четири и уздржаност једне чланице. Док је Финска била уздржана, овој одлуци и механизму обавезних квота су се супротставиле Словачка, Чешка, Румунија и Мађарска.⁴⁸⁵ Међутим, релокација се односила само на тражиоце азила који долазе из земље из које се, према статистикама које се раде на свака три месеца, међународна заштита додели у првом поступку у више од 75% случајева. Иако је већ до марта 2018. године око 96 процената људи који су испуњавали услове пресељено из хотспотова, центри су и даље остали оптерећени „тежим случајевима“.⁴⁸⁶ Процедура повратка одбијених тражилаца азила назад у Турску била је изузетно спора. Једна од главних одлика хотспотова у Грчкој била и остала њихова пренасељеност, уз изразито лоше услове живота. Тако су, током 2020 године, капацитети пет хотспотова на грчким острвима износили око 6.095 места док се у центрима налазило 23.269 људи.⁴⁸⁷ Заправо, процене UNHCR су да се на острвима тада налазило око 27.200 миграната и избеглица. Само у кампу Морија на острву Лезбос, на којем је септембра 2020. године избио велики пожар, у том тренутку налазило се око 13.000 људи, четири пута више од оног што су били његови капацитети. Грчке власти су најавили отварање нових центара у 2023. години.⁴⁸⁸

Изузев нехуманих услова у хотспотовима, који су домети споразума ЕУ-Турска и шта је он још донео? Пре почетка саме имплементације стручна јавност је упозоравала да ће споразум са Истанбулом допринети даљем урушавању система међународне заштите избеглица, удаљавајући се од тражења одрживих решења. Такође ће ЕУ, у свом настојању да контролише и дозира кретање тражилаца азила, постати рањивија у својим односима ка Турској. Укратко, може се закључити да је, временом, споразум сведен на класично управљање границама у циљу спречавања доласка људи који желе да затраже азил у замену за финансијску помоћ Уније. Број тражилаца азила који користе Балканску руту се иницијално значајно смањило, али сам пут није постао безбеднији за њих, кријумчарење људи је постало још распрострањеније и није постигнут већи степен заштите њихових права. Визна либерализација и европска перспектива Турске су остале „украсне“ тачке споразума.

Скромни домети остварени су и када је реч о повратку миграната и избеглица у Турску. До марта 2020. године Турска је примила 2.140 људи, углавном Пакистанаца чији су захтеви за азил одбијени.⁴⁸⁹ До марта је овај процес био спор, да би био у потпуности обустављен након ескалације када је Турска, незадовољна изостанком подршке њеним операцијама у Идлибу, привремено обуставила спровођење споразума, отворила своје границе и „погурала“ мигранте и избеглице ка Грчкој и Бугарској.⁴⁹⁰ Примену споразума су често пратила трвења, највише између Турске и Грчке, која иду на штету самих миграната и избеглица који неретко на овом прелазу губе своје животе.⁴⁹¹ Претње и притисци „пуштањем“ миграната и избеглица су постали део политичке реторике и некада оштрих размена између турског режима и бриселске бирократије. Одговарајући на претње председника Турске новим таласом милиона избеглица из Идлиба, Грчка је затворила своје границе и обуставила пријем тражилаца азила на месец дана, за шта је добила пуну подршку Уније. Када се ради о пресељењу Сиријаца из Турске по принципу један на један, које је гарантовано у другом ставу споразума, до јуна 2022. године у земље Уније је релоцирано 33.961 избеглица.⁴⁹² Нажалост, потенцијал четвртог става споразума, у којем се наводи могућност

⁴⁸⁴ European Parliament, „Hotspots at EU external borders: State of play“ (European Parliament, 2020.), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)652090](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)652090).

⁴⁸⁵ The Council of EU, „Council Decision (EU) 2015/1601 Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece“ (Official Journal of the European Union L 248/80, 2015), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>.

⁴⁸⁶ European Parliament, „Hotspots at EU external borders: State of play“.

⁴⁸⁷ Исто

⁴⁸⁸ ANSA, InfoMigrants, „Greece: New hotspots on Lesbos, Chios to open in 2023“, InfoMigrants: News, 28. Септембар 2022., <https://www.infomigrants.net/en/post/43634/greece-new-hotspots-on-lesbos-chios-to-open-in-2023>.

⁴⁸⁹ UNHCR, „Returns from Greece to Turkey (under EU-Turkey statement) as of 31 March 2020“, 2020., <https://data.unhcr.org/en/documents/details/75075>.

⁴⁹⁰ RTV, „Turska neće zaustavljati migrante koji su krenuli ka Evropi; Grčka zatvorila granice“, *Radio-televizija Vojvodine*, 28. Фебруар 2020., https://www.rtv.rs/sr_lat/evropa/turska-neece-zaustavljati-migrante-koji-su-krenuli-ka-grckoj_1097894.html.

⁴⁹¹ Процене ИОМ указују да је у 2021. години на овој граници живот изгубило 55 људи.

⁴⁹² AIDA, „Country Report: Resettlement and family reunification departures, Türkiye“, AIDA: Asylum Information Database, 2022., <https://asylumineurope.org/reports/country/turkiye/content-temporary-protection/movement-and-mobility/resettlement-and-family-reunification-departures/>.

активације шеме релокације избеглица и миграната из Турске након што се ситуација стабилизује није искоришћен. Уз сва ограничења, други и четврти став споразума су имали већи потенцијал.⁴⁹³ Ипак, њихово директно повезивање са контролисањем мигрантских токова – било кроз „размењивање“ људи механизмом један на један или кроз условљавање почетка пресељења смањењем броја ирегуларних долазака – идеју евентуалне расподеле одговорности између ЕУ и Турске поставиле су у чисто трансакциони контекст, далеко од одрживих решења заснованих на поверењу.⁴⁹⁴

Грчка је јуна 2021. године Турску прогласила сигурном трећом земљом за грађане Авганистана, Сирије, Сомалије, Бангладеша и Пакистана.⁴⁹⁵ Ова одлука је довела до тога да се скоро половина апликација које су поднели мигранти и избеглице из ових земаља аутоматски оцењују неприхватљивим, па се и не разматрају на основу индивидуалних околности. С обзиром на то да Турска одбијене тражиоце азила не прихвата назад, законитост примене овог концепта је упитан и из овог разлога. Ти људи су препуштени лошим условима у Грчкој и смањеном броју опција. Децембра 2021. године Грчка је сигурним трећим земљама прогласила и Северну Македонију и Албанију.⁴⁹⁶ Ове правне одлуке грчких власти су праћене јасном антимигрантском реториком, као и скоро свакодневним коришћењем забрањене праксе колективног протеривања са сопствених граница.

Када је реч о шест милијарди евра на које се Унија обавезала (три из буџета Уније и три од држава чланица), њихова дистрибуција је ишла преко Фонда ЕУ за избеглице у Турској, који је 2016. године основала Комисија. Прве три милијарде су служиле за финансирање програма до средине 2021. године, док наредна транша покрива програме који ће се спроводити до 2025. године.⁴⁹⁷ Свих шест милијарди су уговорене а, до 2021. године, четири милијарде су већ биле дистрибуиране. Оцене експерата указују да, док су прве транше помоћи дистрибуиране кроз финансирање пројеката различитих међународних и локалних организација, приступ ЕУ се у каснијем периоду померио ка сарадњи са локалним самоуправама. Током оцене рада Фонда, јула 2021. године, Комисија је закључила да је направљен значајан резултат када су у питању области здравства, образовања, заштите и социјалне помоћи.⁴⁹⁸ Ипак, у извештају је наведено да је неопходно да ЕУ помогне ублажавању социјалних тензија, укључујући и развој стратегија социјалне кохезије. Такође, Брисел је позван да учини више напора да помогне оним избеглицама којима су досадашњи облици помоћи остали недоступни.⁴⁹⁹ Претходног месеца, јуна 2021. године, председница Комисије ЕУ је најавила да ће за рад Фонда и помоћ избеглицама бити издвојено још три милијарде евра, у периоду 2021-2023. година.⁵⁰⁰ Већ је познато да ће ову трећу траншу од три милијарде евра обезбедити Унија из свог буџета, а она ће бити коришћена за инклузивно образовање и лакши приступ избеглица високом образовању, првенствено кроз стипендије, за јачање капацитета Турске за управљање границама, као и за продужетак програма ESSN (*Emergency Social Safety Net*) који је шема поделе готовине најрањивијим избеглицама.⁵⁰¹ Дакле, приметно је кретање од хуманитарног ка развојном моделу помоћи. Међутим, овога пута је и реакција турске стране била знатно мање оптимистична. Уз констатацију да ЕУ настоји да обезбеди сопствени мир и интересе, упозорено је да је настојање да се сарадња у области миграција сведе искључиво на финансијску компоненту у потпуности нереална.

Промене у реаговању турских партнера нису изненађење уколико се у обзир узму значајне промене кроз које је ова земља прошла, а које имају директан утицај на дискурс који се у јавности у међувремену изградио у односу на избеглице и мигранте. По подацима UNHCR у Турској се 2022. године налазило 3,7 милиона Сиријаца под привременом заштитом, као и 320,000 избеглица и тражилаца азила који су под међународном заштитом.⁵⁰²

⁴⁹³ Asli Selin Okay, „EU–Turkey Migration Cooperation: From Saving the Day to Sustainable Mixed Migration Governance“, у *Global Turkey in Europe Working Paper*, том 21 (IAI Istituto Affari Internazionali, 2019), 2, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-turkey-migration-cooperation-saving-day-sustainable-mixed-migration-governance>.

⁴⁹⁴ Исто, стр. 2.

⁴⁹⁵ IRC, „EU-Turkey Statement: Six years of undermining refugee protection“, International Rescue Committee, 2022., <https://eu.rescue.org/report/eu-turkey-statement-six-years-undermining-refugee-protection>.

⁴⁹⁶ Исто

⁴⁹⁷ European Parliamentary Research Service, „Peace and security in 2021: The EU’s evolving relations with Turkey“ (European Parliament, 2021.), 5, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694213/EPRS_BRI\(2021\)694213_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694213/EPRS_BRI(2021)694213_EN.pdf).

⁴⁹⁸ European Commission, „Mid-Term Evaluation of the Facility for Refugees in Turkey: EU support made a significant contribution to the welfare of Syrians and others fleeing conflict in the region“, European Commission: Press Corner, 07. Јули 2021., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3438.

⁴⁹⁹ Исто

⁵⁰⁰ European Commission, „EU continues supporting education of refugees and addressing migration in Turkey with additional €560 million“, European Commission: Press Corner, 21. Децембар 2021., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_6931.

⁵⁰¹ Исто

⁵⁰² UNHCR, „Turkey - Fact Sheet February 2022“ (UNHCR, 2022.), <https://www.unhcr.org/tr/media/unhcr-turkey-factsheet-february-2022-pdf>.

Државне статистике упућују на око шест милиона људи, укључујући избеглице и мигранте из Авганистана, Ирака и Ирана као и других земаља, док су процене да је број нерегистрованих људи знатно већи.⁵⁰³ Дакле, у конзервативнијим проценама и званичним подацима, број избеглица и миграната досеже седам процената турске популације.⁵⁰⁴ Турска је одговорна и за безбедност и услове живота око 2,5 милиона интерно расељених Сиријаца који се налазе на северу ове земље, у деловима које контролише Анкара.⁵⁰⁵

Када је у питању интеграција избеглица на тржишту рада, званичне статистике нема, али истраживања показују да од два милиона пословно способних, око 500.000 Сиријаца има посао – у већини случајева без пријаве.⁵⁰⁶ До 2019. године, избеглице из Сирије су затражиле свега 35.000 радних дозвола, а процене су да је још 200.000 стекло турско држављанство.⁵⁰⁷ Раду у неформалном сектору погодује и непознавање турског језика, као и ограничења по којима избеглице могу чинити до десет процената укупно запослених лица. У том смислу, избеглице у Турској гравитирају ка великим градовима, попут Измира и Истанбула, где се суочавају са новим ограничењима – више 1.200 насеља у којима је удео странаца прешао 20 процената је затворено за даље досељавање људи.⁵⁰⁸ Интеграција у образовни систем је такође оптерећена одређеним изазовима. Према подацима из јануара 2022. године, око 1,1 милион сиријске деце у Турској је било школског узраста, а од тога је око 730.000 деце похађало школе – дакле око 35 процената деце се и даље налазило ван турског школског система.⁵⁰⁹ Поред тога, како само рођење у Турској није довољно за стицање држављанства, око 750,000 деце сиријског порекла која су се у међувремену родила у Турској је без држављанства.⁵¹⁰

Прве године сукоба и масовног доласка сиријских избеглица у Турску обележиле су религијом обојене идеје помоћи људима муслиманске вероисповести (*al-Ansar* и *al-Muhajrun*), а које су преузете из Курана. Чини се да, на почетку сукоба, није постојала идеја о вишегодишњем задржавању избеглица у Турској, земљи која, изузев Курда, нема искуство етничких и језичких мањина.⁵¹¹ Поред дужине боравка и неизвесности повратка, значајан допринос промени односа према избеглицама и мигрантима у Турској има и економска криза, која је резултирала високим стопама инфлације и расту незапослености. У таквим околностима, избеглице постају нелојална конкуренција која узима послове, експлоататори система који не плаћају порез или пак јефтина радна снага која помаже турској економији.⁵¹² Поред порука које циркулишу друштвеним мрежама, поједини медији су се такође прикључили ширењу антиизбегличких порука. Дobar пример је чланак у турским новинама у којима се, на основу погрешне интерпретације података, тврди да је сваких десет Сиријаца оставило шест Турака без посла.⁵¹³ Током година је забележено више примера циљаног физичког насиља над избеглицама и мигрантима, а „избегличко питање“ се показало као друго најзначајније питање у кампањи за опште изборе 2023. године, одмах након економије. Истраживање из августа 2021. године је показало да је 67 процената испитаника сагласно са тврдњом да би Турска требало да у потпуности затвори своје границе за избеглице.⁵¹⁴ У истраживању UNHCR из марта 2022. године наводи се да 48 % држављана Турске жели да власт у Анкари пошаље избеглице назад у Сирију.⁵¹⁵ Чини се да је наведени сентимент гласача добро чула и актуелна власт, која је значајно интензивирала процесе депортације избеглица и миграната, поготову Авганистанаца. Тако је у јуну 2022. године Турска иселила 12.222 држављана Авганистана, постижући стопу од 99 процената успешности у депортацији.⁵¹⁶ Паралелно са тим, у мају 2022. године турски председник је најавио план „добровољног пресељења“ милион Сиријаца у северне делове њихове земље порекла.⁵¹⁷ Иако је пројекат јасно представљен као добровољно пресељење, изазвао је забринутост

⁵⁰³ Merve Tahiroğlu, „Immigration Politics: Refugees in Turkey and the 2023 Elections“, Heinrich-Böll-Stiftung Washington, DC, 17. Август 2022., <https://us.boell.org/en/2022/08/17/immigration-politics-refugees-turkey-and-2023-elections>.

⁵⁰⁴ Исто

⁵⁰⁵ Исто

⁵⁰⁶ Исто

⁵⁰⁷ Исто

⁵⁰⁸ The Hürriyet Daily News, „More neighborhoods to be closed to foreigners, says minister“, *The Hürriyet Daily News*, 06. Децембар 2022., <https://www.hurriyetdailynews.com/more-neighborhoods-to-be-closed-to-foreigners-says-minister-174519>.

⁵⁰⁹ Tahiroğlu, „Immigration Politics: Refugees in Turkey and the 2023 Elections“.

⁵¹⁰ Исто

⁵¹¹ Исто

⁵¹² Исто

⁵¹³ Исто

⁵¹⁴ Исто

⁵¹⁵ Исто

⁵¹⁶ The Daily Sabah, „Turkey deports thousands of foreigners who disrupt public order“, *The Daily Sabah*, 21. Јули 2022., <https://www.dailysabah.com/politics/turkey-deports-thousands-of-foreigners-who-disrupt-public-order/news>.

⁵¹⁷ Salem Hosam, „Fear among Syrian refugees over Turkey ‘voluntary return’ plan“, *Al Jazeera*, 20. Јули 2022., <https://www.aljazeera.com/news/2022/7/20/fear-among-syrian-refugees-over-turkey-voluntary-return-plan>.

код Сиријаца који, супротно од својих домаћина, у све већој мери желе да остану у Турској – по UNHCR истраживању из 2020. године 78 процената избеглица није било спремно да се врати у своју земљу порекла.⁵¹⁸ Поједине организације су упозориле на случајеве приморавања Сиријаца да се врате на север своје земље, док је експертска јавност указала на све ризике и последице евентуалног преурањеног и присилног враћања избеглица.

Када је упитању званични Брисел, изостале су снажније реакције у вези са трансформацијама кроз које Турска пролази, односно условима у којима избеглице и мигранти живе. Штавише, кроз финансијску подршку управљању границама, Унија је директно подржала са становишта међународног права и заштите избеглица спорне праксе којима су турске снаге постајале све склоније на самој граници са Сиријом.⁵¹⁹ Циничнији новинари су приметили да су избеглице, уместо у Егејском мору, сада почеле да умиру на сиријско-турској граници.⁵²⁰ Тако је Унија, у одређеној мери, заправо извезла своју политику управљања границама и миграцијама у Турску, додатно утврђујући „тврђаву Европа“ и успостављајући све већи степен контроле над кретањем миграната и избеглица далеко ван сопствених граница.

⁵¹⁸ Tahiroğlu, „Immigration Politics: Refugees in Turkey and the 2023 Elections“.

⁵¹⁹ Jennifer Rankin, „EU plan to fund Turkey border control ‘risks refugees’ forced return“, *The Guardian*, 23. Јуни 2021., <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/23/eu-proposal-to-fund-turkey-border-control-could-lead-to-syrian-refugees-forced-return>.

⁵²⁰ Maximilian Popp, „EU Money Helped Fortify Turkey’s Border“, *Spiegel International*, 29. Март 2018., <https://www.spiegel.de/international/world/firing-at-refugees-eu-money-helped-fortify-turkey-s-border-a-1199667.html>.

4. Контролисана мобилност на спољним границама Европске уније

Наредно поглавље рада је посвећено анализи управљања заједничким спољним границама Уније. Какав третман мигранти и избеглице могу очекивати, у случају када се политике одвраћања и обуздавања покажу неуспешним, на спољним границама ЕУ?

Први одељак (4.1) је стога посвећен развоју и анализи улоге Фронтекса, највеће Агенције ЕУ без које управљање спољним границама више није замисливо. Од самог оснивања ове Агенције фокус је био на безбедности, па се миграцијама приступило као безбедносном питању и изазову. Појава Фронтекса – који је полако преузимао све више надлежности – као нове врсте актера се добро уклопила у тенденцију ЕУ и држава чланица да избегну јасну алокацију одговорности. Отуда је управљање спољним границама постало комплексна мрежа саткана од мултилатералних и билатералних споразума и незваничних договора, где актери различите правне одговорности неретко делују, или избегавају деловање, на начин који није у складу са међународним правом. Облик таквог деловања је и пушбек који подразумева поступак у ком се без икакве процедуре, индивидуалне процене или другог процеса крше забране колективног избацивања из земље и принцип забране протеривања. Наиме, иако не постоји „право на азил“ међународно право гарантује да лице не сме бити протерано из земље без сагледавања индивидуалних околности и уз практично ускраћивање шансе да азил уопште затражи. Поред тога, лице не сме бити протерано тамо где је у опасности да ће бити подвргнуто мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању.

У складу са маниром избегавања одговорности, класичан пушбек у Средоземном мору некада замени активност трећих партнерских земаља које преузму пловила са мигрантима и избеглицама и усмере их ка сопственој територији. Те земље имају улогу грубих граничара који, користећи се насиљем, не допуштају ступање до границе ЕУ. Некада пак снаге држава чланица и Фронтекса просто одбију да реагују, на пример да се одазову пловилу које шаље сигнал за помоћ, што је супротно закону. Некада пловила са избеглицама и мигрантима просто гурају назад ка отвореном мору. Занимљиво је да се у међународном праву појављују тумачења да, уколико је пловило сигурно, такво поступање није кршење забране колективног протеривања јер отворено море није друга држава. Након кризе кроз коју је Фронтекс прошао у 2022. години, постало је донекле теже просто негирати ове тврдње. Ипак, чини се да су промене у раду Агенције након 2022. године формалне и да ЕУ, у складу са логиком контролисане мобилности, наставља да утврђује спољне границе на начин који у фокус не ставља права и животе миграната и избеглица, занемарујући развој ефикасног система азила. Још једна од тема првог одељка је и постепена промена у тумачењу забране колективног избацивања из земље и принципа забране протеривања у пресудама Европског суда за људска права. Ове тенденције суштински воде ка одустајању од већ постигнутих стандарда, односно ка озакоњењу постојећег стања.

У наредном одељку (4.2) истражују се начини развоја и примене технолошких решења на самим границама, као и логика која покреће овај процес. Главне одлике овог процеса су инсистирање на технологији као неутралном и ефикасном решењу које се намеће као неопходно како би се постигли зацртани циљеви. Занемарује се околност да технологије које се примењују значајно обликују како ће се управљати спољном границом, као и да њеној примени или развоју претходи одређено промишљање стварности, одређена идеја како спољна граница изгледа и као би требало да изгледа, односно како изгледа успешно управљање границом. И управо је у овом кораку све присутнији уплив приватних корпорација, често оних које се баве производњом оружја. Ово ослањање на технолошка решења, тежња ка аутоматизацији и деперсонализацији односа који су све мање однос човека (нечлана, избеглице и мигранта) са човеком (члан Уније који га у различитим својствима сусреће на граници) се у потпуности уклапа у тежњу ЕУ за потискивањем питања одговорности. Границе постају простор наводне научне неутралности или пак неутралности саме природе чији се основни постулати све мање доводе у питање, односно све мање се доживљавају као последица одређеног поступања Брисела. А циљ је јасан – да се омогући слободно и неометено кретање за одређене категорије путника и робе, док се неуређено кретање, кретање који није претходно одобрено, отежава или онемогућује.

У трећем одељку овог поглавља се анализира како су спољне границе ЕУ истовремено постале простор изложености, прикривања и напуштености, односно спорог насиља над избеглицама и мигрантима, али и повременог медијски пропраћеног спектакла у случајевима када насиље добије облик који га разоткрије и привуче

пажњу. У немогућности да на граници донесе правну одлуку о њиховом уласку или одбијању уласка, ЕУ је у одређеној мери своје границе временски и просторно проширила и везала их за сама тела миграната и избеглица. Посебно су значајни увиди о томе како се природне и географске околности инкорпорирају у управљање границама, односно како се планска изложеност избеглица и миграната овим околностима представља као неминовност која није последица поступака ЕУ. Слично као са имплементацијом неутралних технолошких решења, намера и поступање ЕУ и држава чланица се крије и иза неутралности природе. Дакле насиље није спорно, али важно је да остане што мање видљиво и са што мање јасним починиоцима, оно постаје околност, део искуства на рути и искуства преласка граница које се више и не пропитује. Повремено лако разумљиве и експлицитне смрти постају својеврсни *спектакл на граници* који измешта фокус јавности на визуелно упечатљиве слике трагедије, док истовремено прикрива остале облике насиља који настављају да неометано систематски производе исте такве трагедије.

Последњи, четврти одељак је посвећен такозваним дигиталним границама, односно дигиталној структури којом ЕУ уређује питање азила и миграција. Посебно је важна идеја интероперабилности различитих информационих система (база података) и занемаривање ризика како би она била постигнута. Опет се држећи наратива о технолошким решењима која не задиру у поље вредносног, ЕУ је уредбама из 2019. године повезала базе података које су кључне за област слободе, безбедности и правде, директно повезујући питања азила и миграција са полицијским пословима попут борбе против тероризма и криминала и правосудном сарадњом. Поред даље секуритизације миграција, интероперабилност знатно олакшава приступ подацима избеглица и миграната, што само по себи промовише размену и интензивније прикупљање података. Чини се да је озбиљна процена потреба која би требало да оправда и усмери ове значајне структурне промене корак који је прескочен. Дигитална инфраструктура система, попут институционалног аранжмана или легислативног оквира, знатно утиче на природу тог система и резултате које постиже. Отуда постоји оправдана бојазан да ће дигитална инфраструктура за коју се ЕУ определила таргетирати странце и оне који тако изгледају, уз олакшавање да се простор проверавања идентитета, који је раније био физички везан за границе, „отвори“ било где.

4.1. Управљање спољним границама Европске уније

Помињање спољних граница ЕУ је постало неодвојиво од помињања Фронтекса, односно Европске агенције за заштиту граница и обале. Насупрот снази коју је Агенција достигла последњих година, почеци су деловали скромно. „Од оснивања Шенгенског подручја и последичног укидања контроле унутрашњих граница, заједничко интегрисано управљање спољним границама ЕУ је постало политички приоритет.“⁵²¹ Док су владе држава чланица настојале да избалансирају економске бенефите заједничког тржишта са потенцијалним ризицима, заштита спољних граница је постала есенцијална за одржање успостављене структуре.⁵²² Међутим, почетак двехиљадитих је обележио и терористички напад 11. септембра, који је у креирање практичних политика убацио и појачану потребу суочавања са тероризмом и савременим, асиметричним претњама. Савет је потребу за заједничким управљањем границама, дакле управљањем у којем би учествовале све државе чланице а не само оне чије су спољне границе Уније уједно и њихове националне границе, први пут разматрао свега неколико месеци након напада, децембра 2001. године.⁵²³ Тако је, од самог старта, развој ове области, која сама по себи задире у поље искључиве суверености националних држава, био обележен свепожимајућом потребом за безбедношћу. На предлог Комисије из 2004. године, државе чланице су се сагласиле да формирају Фронтекс, који је тада замишљен као регулаторно тело, скромних домета. Ипак, од самог почетка, природа ове Агенције је била можда и непланирано двојака, а што је било условљено самом облашћу којом се бавила. Поред планираног регулаторног аспекта, оличеног на пример у окупљању мрежа експерата који би својим знањем подигли капацитет држава чланица, Фронтекс је морао имати макар и ограничене оперативне капацитете.⁵²⁴ Агенција је добила задужење да финансира и координише различите пилот пројекте, као и заједничке операције у којима би главне одлуке доносиле чланице на чијој територији се та операција спроводи.⁵²⁵ Ипак, питања за које је Фронтекс постао барем посредно и тек делимично надлежан су носила велику важност за државе чланице. Отуда не чуди што је буџет Агенције значајно повећан већ у првој години њеног рада.⁵²⁶

У наредним годинама уследиле су значајне реформе којима се карактер Фронтекса постепено мењао, водећи до стварања новог знатно моћнијег актера у односу на иницијалну замисао. Тако је, на пример, буџет Фронтекса у 2005. години износио шест милиона евра а у 2020. години чак 460 милиона.⁵²⁷ Уредбом из 2007. године формиран су тимови за брзе интервенције на границама, осмишљени као решење за кризне ситуације, док су 2011. године ојачани технички капацитети Агенције и уведени први механизми за заштиту основних људских права.⁵²⁸ Реформом из 2016. године Фронтексов утицај на граничну политику расте добијањем надлежности за креирање комплексних анализа ризика и процена рањивости, уз значајан пораст броја запослених.⁵²⁹ „Поред тога, Фронтекс је добио задатак процене безбедносних капацитета чланица ЕУ да заштите витални заједнички интерес Уније.“⁵³⁰

Фронтекс се појављује у координаторској улози у мисијама Тритон, Посејдон, Хера и Минерва, усмерених на подршку Грчкој, Италији и Шпанији. Пун ефекат наведених заједничких операција омогућило је и преклапање са посебним билатералним аранжманима које су државе чланице успоставиле са својим стратешким партнерима међу трећим земљама – Шпанија са Сенегалом, Мауританијом и Мароком, а Италија са Тунисом и Либијом. Комплексни аранжмани дељених надлежности великог броја актера и саветодавних и координаторских улога омогућили су идеалне услове ЕУ за ефикасну екстернализацију и збуњујућу дисперзију одговорности. Тачније, чини се да је ЕУ учествовала у креирању управо таквих услова. Потребни за избегавањем јасних одговорности су допринеле и пресуде, попут пресуде Европског суда за људска права (*European Court of Human Rights* – ECtHR) у

⁵²¹ Vittoria Meissner, „The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis: Towards a ‘Superagency’?“, у *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, ур. Johannes Pollak и Peter Slominski (Cham: Springer International Publishing, 2021), 153, https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-51383-2_7.
⁵²² Исто, стр. 153.
⁵²³ Исто, стр. 153.
⁵²⁴ Cristina Blasi Casagran, „Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU“, *Human Rights Law Review* 21, изд. 2 (12. Мапр 2021.): 19, <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaa057>.
⁵²⁵ Исто, стр. 20.
⁵²⁶ Meissner, „The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis“, 154.
⁵²⁷ Katja Franko, „The Two-Sided Spectacle at the Border: Frontex, NGOs and the Theatres of Sovereignty“, *Theoretical Criminology* 25, изд. 3 (Август 2021.): 383, <https://doi.org/10.1177/13624806211007858>.
⁵²⁸ Blasi Casagran, „Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU“, 20.
⁵²⁹ Meissner, „The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis“, 163.
⁵³⁰ Исто, стр. 164.

случају Хирши Џама и други против Италије (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*) 2012. године. Пресудом је одлучено да враћање миграната у Либију италијанским војним бродовима, без претходног разматрања њиховог захтева, није начин на који билатерални споразум о управљању миграцијама који је Рим постигао са Либијом 2009. године може функционисати.⁵³¹ У пресуди се инсистира на обавези држава чланица да размотре сваки захтев за азил и то на основу индивидуалних околности сваког тражитеља. Али ова пресуда у пракси није довела до одлука ЕУ које би водиле ка томе да могућност подношења захтева за азил буде лакше доступна, већ до јачања тежње да се на границама делује посредно, преко трећих држава. У овим мисијама, које подразумевају присуство и надзор над Средоземним морем, Фронтекс се у све већој мери ослањао на савремену технику и опрему којом располаже.⁵³² Занимљиво је да је Фронтекс у наведеном периоду успоставио тактичку и оперативну сарадњу са Организацијом Северноатлантског споразума, чији су бродови присутни у Медитерану, што потврђује постепено кретање ове организације ка безбедносним и полицијским надлежностима.⁵³³ Значајна улога Агенцији је, реформом из 2016. године, додељена и у управљању хотспотовима. Фронтекс је учествовао у враћању избеглица и миграната за које се проценио да немају основу за тражење азила, као и у процесу регистравања, узимања отисака и слично.⁵³⁴

Поред све утицајније улоге Агенције, државе чланице су остајале искључиви носиоци извршних овлашћења све до последње реформе и Уредбе из 2019. године. Ова реформа је донела битне искорак, те стога не чуди неодлучност и околишање чланица које су, услед свог географског положаја, најодговорније за спољне границе ЕУ. Наиме, Уредба из 2019. године је мапирала пут трансформације Агенције у све значајнијег актера када је у питању заједничко управљање спољним границама. Најпре је предвиђено постепено јачање капацитета Агенције све до достизања броја од 10.000 припадника до 2027. године.⁵³⁵ У њих би се убрајало особље које су државе чланице дугорочно уступиле Агенцији, особље које су државе чланице краткорочно уступиле Агенцији, резервно особље за брзе интервенције на границама и особље запослено од и за потребе саме Агенције.⁵³⁶ Предвиђен је и темпо овог раста броја запослених, који мора пратити раст буџета. С обзиром на то да Фронтекс није благовремено остварио ни број запослених предвиђен претходном реформом из 2016. године, није извесно да ће наведени циљ бити достигнут. Ипак, јасан је правац развоја Агенције и намере које стоје иза њега. Управљање заједничким границама је најмањи заједнички именилац држава чланица ЕУ – једна од ретких тема у области управљања миграцијама око које је консензус релативно лако постићи.⁵³⁷ Припадници Фронтекса су добили извршна овлашћења, попут контроле граничних прелаза и провере идентитета. Ојачане су ингеренције Фронтекса када је у питању присуство и ангажман припадника у земљама које нису чланице ЕУ. Такође, значајно је ојачан мандат Фронтекса везано за повратак и реадмисију. Отуд се може закључити да развој Фронтекса заправо представља пример неравнотеже у развоју политике управљања миграцијама ЕУ, развоја у којем контрола граница и повратак лица без основе боравка увек имају примат у односу на развој ефикасног система азила.⁵³⁸

Поставља се питање да ли су нове надлежности биле праћене и развојем и паралелним унапређењем система одговорности? Све до Уредбе из 2019. године, само су службеници држава чланица били носиоци извршних овлашћења на терену.⁵³⁹ Отуда је и првобитна позиција Фронтекса била да одговорност за поштовање људских права сноси државе чланице. Озбиљне оптужбе на рачун Агенције су се појавиле још у августу 2019. године. Фронтекс је тада одбио оптужбе да су припадници Агенције били укључени у кршење основних људских права. Али приметно је било избегавање да се тврди да се припадници Агенције на терену у сваком тренутку држе обавеза које их терају да спрече кршење људских права које чине други актери.⁵⁴⁰ Дакле, шта уколико припадник Фронтекса не реагује на кршење права које спроводи службеник граничних снага државе чланице? Још је

⁵³¹ Nuala Mole и остали, „Хирши Џама и други против Италије“, у *Приручник о међународним и европским стандардима у области азила и миграција и њихова примена и релевантност у Републици Србији*, ур. Биљана Braithwaite (The AIRE Centre, Тренинг центар за миграције, 2014), 42, <http://www.tcma.rs/files/prirucnik-srpski.pdf>.

⁵³² Sarah Léonard и Christian Kaunert, „The Securitisation of Migration in the European Union: Frontex and Its Evolving Security Practices“, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48, изд. 6 (26. Април 2022.): 16, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851469>.

⁵³³ Frontex, „Frontex and NATO to cooperate in the Aegean Sea“ (Frontex, 06. Мај 2016.), <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-nato-to-cooperate-in-the-aegean-sea-nZMSYr>.

⁵³⁴ Léonard и Kaunert, „The Securitisation of Migration in the European Union“, 18.

⁵³⁵ Meissner, „The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis“, 167.

⁵³⁶ Исто, стр. 167.

⁵³⁷ Исто, стр. 167.

⁵³⁸ Исто, стр. 168.

⁵³⁹ Melanie Fink, „The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable“, *German Law Journal* 21, изд. 3 (Април 2020.): 533, <https://doi.org/10.1017/glj.2020.20>.

⁵⁴⁰ Исто, стр. 533.

занимљивији случај у којем би припадник Фронтекса, на пример, посаветовао граничара државе чланице да преузме одређену активност која би довела до кршења основних права избеглица и миграната.⁵⁴¹ Каква је, дакле, одговорност за неспречавање или за подстицајни савет који води ка кршењу права избеглица и миграната? Када је у питању судска надлежност, о поступању службеника државе чланице поред националних судова може одлучивати и ЕCтHR, али ти исти судови немају надлежност над поступањем припадника Фронтекса. Једини суд који је надлежан за поступања Фронтекса је Суд правде Европске уније (*Court of Justice of the European Union* – CJEU), и то за усклађеност поступања са правом ЕУ.⁵⁴²

Управо је пред CJEU у мају 2021. године поднета прва тужба против поступања Агенције. Случај С. С. и С. Т. (*S.S. and S.T. v. European Border and Coast Guard Agency*) је покренут у име малолетника без пратње и жене која је у међувремену добила статус избеглице у Грчкој, а који су тврдили да су, током тражења азила на острву Лезбос, насилно окупљени, нападнути, опљачкани, притворени, опет пребачени на море, колективно протерани и остављени на отвореном мору на сплавовима, без опреме за навигацију, без хране и воде.⁵⁴³ Подносиоци тужбе су били жртве и других случајева колективног протеривања, а током једног таквог случаја пријатељ подносиоца се удавио наочиглед припадника снага ЕУ и држава чланица. Његово тело никада није пронађено.⁵⁴⁴ С. С. и С. Т. су тужили Фронтекс јер је пропустио да на било који начин делује – да повуче финансирање или да делимично или у потпуности обустави своје активности у Егејском мору, или бар да пружи оправдане разлоге за непредузимање релевантних мера, упркос масовном кршењу људских права. Наиме, Уредба из 2019. година у члану 46 прописује да извршни директор опозива финансирање и спровођење активности Фронтекса ако сматра да су довеле до кршења темељних права или обавеза међународне заштите, ако су та кршења озбиљна и ако је вероватно да ће се наставити. Суд је међутим, априла 2022. године, одлучио да ову тужбу по основу пропуста да се делује одбаци као неприхватљиву без улажења у суштину захтева, дакле из процедуралних разлога.⁵⁴⁵

Тужба је била само део невоља са којима се највећа агенцију ЕУ – са буџетом 754 милиона евра у 2022. години – суочила. Европска служба за сузбијање превара (*Office européen de lutte antifraude* – OLAF) је фебруара 2022. године завршила истрагу која је резултирала писањем извештаја у којем је утврђено да је Фронтексово руководство ускраћивало информације о случајевима кршења људских права сопственим официрима надлежним за ту област. Утврђено је и обустављање ваздушног надзора како се не би снимили случајеви кршења људских права, а учествовало се и у финансирању јединица безбедносних снага Грчке које су колективно протеривале избеглице и мигранте. Заваравале су се институције задужене за надзор над радом Агенције, те иако су случајеви колективног протеривања били озбиљни и било је вероватно да ће се наставити, није се деловало у складу са чланом 46 Уредбе.⁵⁴⁶ Директор Агенције је априла 2022. године поднео оставку а извештај је у јулу стигао до надлежних одбора Европског парламента, док је јавност захтевала његово објављивање. У септембру је пред CJEU покренут нови случај, овог пута против вршитељке дужности директора Агенције уз позивање на извештај OLAF, у име и једне од страна у ранијој тужби С. С. и С. Т. против Фронтекса.⁵⁴⁷ Европски омбудсман је петог октобра покренуо истрагу како би утврдио како Агенција процењује ризик од кршења људских права и утицај пре но што помогне земљама које нису чланице ЕУ да развију и унапреде сопствене капацитете за надзор. Наредног дана је надлежни одбор Европског парламента гласао против усвајања завршног рачуна буџета Фронтекса за 2020. годину, док је свега пар дана касније други одбор саслушао сведочење коалиције седам невладиних организација са грчког острва Самос о поступању Фронтекса и одбијању да делује у складу са чланом 46 Уредбе из 2019. године.⁵⁴⁸ Немачки недељник *Шпигел* (*Der Spiegel*) је средином октобра одлучио да обелодани извештај OLAF, чиме су вишегодишње тврдње појединих невладиних организација о дешавањима у Средоземном мору коначно добиле и званичну потврду.⁵⁴⁹

⁵⁴¹ Исто, стр. 534.

⁵⁴² Исто, стр. 533.

⁵⁴³ Front-LEX, „First Ever Case vs. Frontex: Terminate Operation in Greece“, Front-LEX, Мај 2021., <https://www.front-lex.eu/court-case-frontex>.

⁵⁴⁴ Исто.

⁵⁴⁵ Исто

⁵⁴⁶ Giorgos Christides и Sttefen Lüdke, „Why DER SPIEGEL Is Publishing the EU Investigative Report on Pushbacks“, *Spiegel International*, 13. Октобар 2022., <https://www.spiegel.de/international/europe/why-der-spiegel-is-publishing-the-eu-investigative-report-on-pushbacks-a-5218398a-5c1e-414e-a477-b26515353fce>.

⁵⁴⁷ Front-LEX, „Taking Frontex’s New Director Aija Kalnaja to Court over Greece“, Front-LEX, Септембар 2022., <https://www.front-lex.eu/aija-kalnaja>.

⁵⁴⁸ ECRE, „Frontex: EU’s Largest Agency Facing Scrutiny on All Fronts“, ECRE: News, 14. Октобар 2022., <https://ecre.org/frontex-eus-largest-agency-facing-scrutiny-on-all-fronts/>.

⁵⁴⁹ Christides и Lüdke, „Why DER SPIEGEL Is Publishing the EU Investigative Report on Pushbacks“.

Децембра 2022. године изабран је нови директор Агенције Ханс Лајтенс (*Hans Leijten*) – раније командант у холандској војној морнарици – који је преузео дужност марта 2023. године, док је јавност сазнала да је вршитељка дужности Калнаја предмет интересовања „текуће истраге“ OLAF.⁵⁵⁰ Нови директор је начелно осудио праксу колективног протеривања, док су му поједине невладине организације „честитале први радни дан“ уз позивање Агенције да обустави и истражи своју сарадњу са опресивним снагама Либије, ојача капацитете унутрашње контроле и обустави активности које осведочено воде кршењу људских права избеглица и миграната, попут оних у Хрватској и Грчкој.⁵⁵¹ По подацима из марта Фронтекс је у операцији Посејдон учествовао са 518 запослених у Грчкој, на копну и острвима у Егејском мору, 11 бродова, 30 возила и осталом врстом опреме.⁵⁵² Такође, ЕУ планира интензивније присуство Фронтекса дуж Балканске мигрантске руте, користећи могућности интензивнијег присуства у земљама које нису чланице, а које је донела Уредба из 2019. године. Тако је у октобру 2022. године одобрен почетак преговора Агенције са Србијом, Босном и Херцеговином, Албанијом и Црном Гором како би припадници Фронтекса били присутни на границама ових земаља.⁵⁵³ Они ће носити извршна овлашћења. Први уговор са Агенцијом потписала је и Северна Македонија. Ни буџет Агенције за 2023. годину, који је „порастао“ на 839 милиона евра а предложен средином 2022. године, не сугерише одступање од идеје ширења обима активности Фронтекса.⁵⁵⁴

Поред начина на који се развијао Фронтекс, оно што додатно забрињава је тренд постепеног колебања међународног права и за ЕУ надлежних судова када је у питању пракса пушбекова, односно постепено одустајање од већ постигнутих стандарда када је у питању забрана колективног протеривања. Већ је поменута пресуда ЕСтHR у случају Хирши Џама и други против Италије из 2012. године је једна од оних којима су чувани и потврђени међународноправни стандарди које би ЕУ требало да поштује када је у питању третман потенцијалних тражилаца азила на њеним спољним границама. Ипак сами њени ефекти – већа склоност ЕУ и земаља чланица да избегавају директну одговорност и у што већој мери пребацују терет пушбекова на Фронтекс и треће земље – најавили су правац којим је Брисел кренуо. Поред политика одвраћања и обуздавања, споразума о реадмисији и концепта сигурне земље, аранжмана постигнутих са стратешки важним земљама какве су Турска и Нигер, саме границе су постале простор у ком се, без икаквог процеса и индивидуалне процене, мигранти и избеглице, често и изузетно насилно, неселективно односно колективно избацују из земље (или им се ускраћује могућност физичког ступања на територију чланице), уз ускраћивање права да азил уопште и затраже. Чини се да је, пресудом у случају Н. Д. и Н. Т. против Шпаније (*N.D. and N.T. v. Spain*) које је Велико веће ЕСтHR донело фебруара 2020. године, суд у Стразбуру начинио искорак у супротном правцу у односу на своју пресуду из 2012. године. „Пресуда Великог већа је донета у време промена начина управљања ирегуларним миграцијама у Европи у правцу смањивања већ постигнутог нивоа заштите, а чему је изузетно погодно затварање граница националних држава услед пандемије COVID-19.“⁵⁵⁵

Н. Д. из Малија и Н. Т. из Обале Слоноваче су 2014. године пресрели припадници снага Шпаније приликом покушаја да прескоче ограду и ступе на територију Мелиље, шпанског града и енклаве на обали северне Африке. Завезали су им руке и без икаквог покушаја утврђивања идентитета или разматрања њихових конкретних околности, предали их снагама Марока.⁵⁵⁶ Веће ЕСтHR је 2017. године донело пресуду којом је утврђено да је Шпанија својим поступањем прекршила члан четири додатног Протокола број четири Европске конвенције о људским правима којим се забрањује колективно протеривање странаца, као и члан 13 саме Конвенције којим се гарантује право на делотворан правни лек. Оваквим тумачењем, ЕСтHR је остао у оквирима пресуде Хирши Џама и други против Италије, као и других сличних пресуда којима се инсистирало да су државе, у тренутку у којем се лице налази под њиховом ефикасном и ексклузивном контролом (не нужно на њиховој територији), дужне да размотре индивидуалне околности и конкретну ситуацију у којој се та лица налазе. Ипак, Велико веће је три године

⁵⁵⁰ Tristan Fiedler, „Frontex appoints new director amid anti-fraud probe“, *Politico*, 20. Децембар 2022., <https://www.politico.eu/article/frontex-appoints-new-director-hans-leijtens-amid-anti-fraud-probe/>.

⁵⁵¹ Eva Cossé, „New Frontex Director Offers Chance for Reform“, Human Rights Watch: Dispatches, 03. Јануар 2023., <https://www.hrw.org/news/2023/03/01/new-frontex-director-offers-chance-reform>.

⁵⁵² Frontex, „Frontex Executive Director and Greek officials agree on cooperation on returns“, News Release, Frontex, 14. Март 2023., <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-executive-director-and-greek-officials-agree-on-cooperation-on-returns-INUJcF>.

⁵⁵³ European Commission, „EU increases support for border and migration management in the Western Balkans“, European Commission: Press Corner, 25. Октобар 2022., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6276.

⁵⁵⁴ European Commission, „EU budget 2023: Empowering Europe to continue shaping a changing world“, European Commission: Press Corner, 06. Јули 2022.

⁵⁵⁵ Lucía Alonso Sanz, „Deconstructing *Hirsi* : The Return of Hot Returns: ECtHR 13 February 2020, Nos. 8675/15 and 8697/15, *ND and NT v Spain*“, *European Constitutional Law Review* 17, изд. 2 (Јуни 2021.): 17, <https://doi.org/10.1017/S1574019621000213>.

⁵⁵⁶ Исто. стр. 2.

касније донело другачију пресуду. Наглашено је да је мањак индивидуалне процене о основаности протеривања последица незаконитог понашања (кривице) самих Н. Д. и Н. Т. који нису користили легалне начине за улазак у Шпанију.⁵⁵⁷ Закључено је да процедуре за легални улазак и подношење захтева за азил постоје и да су ефикасне, уз потпуно занемаривање препрека (од којих су бројне створене од саме ЕУ) са којима се потенцијални тражиоци азила из подсахарске Африке суочавају све до доласка до граничног преласка из Марока у Мелиљу.⁵⁵⁸ Суд је заузео став да, чак уколико такве препреке постоје, оне нису одговорност Шпаније. Када је у питању члан 13 Конвенције, Велико веће је, слично као и код члана четири, закључило да је немање делотворног правног лека такође последица чињења самих тужитеља, односно околности да су они избачени у настојању да на незаконит начин ступе на територију Шпаније, па се стога држава не може сматрати одговорном за обезбеђивање правног лека против тог истог поступка избацивања.⁵⁵⁹ Оваква пресуда Великог већа отворила је простор за постепену легализацију постојећег стања и даље промене када је у питању управљање спољним границама ЕУ.

Пресуда ECtHR је на индиректан начин подстакла политике одвраћања и обуздавања у Африци, у потпуности занемаривши реалност доласка до Мелиље. Тако, на пример, на граничном прелазу Бени Ензар између Марока и Шпаније у 2015. години није поднет ниједан захтев за азил.⁵⁶⁰ Наредне 2016. године, поднета су два. Заузет је став да расно профилисање, које је помињано у процесу и које постоји у Мароку, није ни на какав начин одговорност шпанске владе. „На овај начин, Суд није узео у обзир размере до којих су и Шпанија и ЕУ укључене у финансирање операција у Мароку које су усмерене на јачање јужних шпанских граница.“⁵⁶¹ Суштински, ова пресуда је потврдила да је тренд пребацивања самих активности на треће државе, на агенције, склапање *аранжмана* а не класичних уговора и остале тактике којима се Унија служи успео да доведе до избегавања одговорности. Међутим, можда и најтеже последице ова пресуда може имати на само међународно право. Наиме, члан четири Протокола гарантује минималне процедуралне услове који би требало да буду обезбеђени за сва лица пре но што се донесе одлука о њиховом избацивању. Са друге стране, члан три Конвенције забрањује мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање, па се и забрана враћања (*non-refoulement*) тражилаца азила у земље где су им живот и интегритет угрожени ослања на овај члан.⁵⁶² Дакле, члан четири Протокола се односи на процедуралан третман свих странаца на граници, док се чланом три Конвенције спречава враћање оних тражилаца азила који би тим чином враћања били угрожени. Суд је, пратећи аргументацију државе чланице да Н. Д. и Н. Т. не прети угроженост, донекле наизменично користио ове чланове, наводећи на закључак да се члан четири Протокола мора примењивати само на лица која су угрожена. Али, како уопште утврдити угроженост без гарантовања да ће уопште постојати простор да потенцијално угрожени тражиоци азила образложе своје индивидуалне околности? Поред тога, могућа угроженост није једини разлог који спречава враћање тражилаца азила. „Примена процедуралних гаранција које обезбеђује члан четири Протокола служи и за откривање релевантних ситуација мимо оних које су везане за потенцијално тражење међународне заштите, попут малолетника који путују без пратње, жртава трговине људима, жртава диспропорционалне употребе силе од стране граничних снага.“⁵⁶³ Дакле, управо доследна примена члана четири Протокола гарантује да ће деца која путују без пратње добити посебну заштиту и третман на који Шпанију и остале чланице ЕУ не обавезује само корпус права који се односи на заштиту избеглица и миграната већ и деце. Трговина људима и борба против кријумчарења миграната – што је тема која је ЕУ од велике важности и за коју су издвојена значајна средства – није могућа уколико жртве протерујете назад. На тај начин је заправо само подстичете. Коначно, члан четири Протокола се налази у основи гаранција да ће третман странаца на границама бити ненасиљан и достојанствен, што се чинило да је већ постало део обичајног права. Међутим, поступање чланица ЕУ и Уније у целини према мигрантима и избеглицама на све три велике руте нажалост доказују супротно. Околност да се пресуда ECtHR није супротставила тренду све мањег поштовања људског живота и достојанства странаца на спољним границама, већ потреби за „ефикаснијем управљањем“ носи додатне и дугорочније ризике. Јер одлука да нелегалност нечијег чина може постати основ за протеривање може бити оправдана само уколико се национални или пак неки заједнички ЕУ систем азила „не скрива“ од тражилаца азила. У супротном, Суд у Стразбуру је аминовао даље прекривање питања међународне заштите избеглица питањем управљања миграцијама.

⁵⁵⁷ Исто. стр. 5.

⁵⁵⁸ Исто. стр. 5.

⁵⁵⁹ Исто. стр. 5.

⁵⁶⁰ Исто. стр. 12.

⁵⁶¹ Исто. стр. 13.

⁵⁶² Исто. стр. 8.

⁵⁶³ Исто. стр. 9.

4.2. Бедеми „тврђаве Европа“

Управљање спољним границама ЕУ постало је неодвојиво од идеје о примени и развоју софистицираних технолошких решења. Како аутори увелико упозоравају, улога технологије је двострана – она извире из одређене политичке маште (замисљања) али и повратно обликује како се управља границама.⁵⁶⁴ Посебно место у овом процесу међусобног осмишљавања технолошких решења и политике управљања миграцијама имају истраживања и развој. “Могуће је истраживање и развој описати као сет безбедносних пракси које за циљ имају да професионалце из сектора безбедности опреме алаткама за суочавање са претњама и за управљање ризицима на спољним границама ЕУ.”⁵⁶⁵ Дакле, управо се у овом кораку, који претходи стварању конкретних производа, креира слика о стално присутним, различитим претњама са којима се ЕУ суочава. Стварање те слике, социотехнолошког имагинаријума, кључно је у поимању сталних, изнова и изнова присутних претњи на спољним границама.⁵⁶⁶ А уплив приватног сектора у ЕУ, када је у питању управљање спољним границама, изузетно је присутан. Тако су приватне фирме, користећи се доступним методама попут лобирања, често успеваале да директно и индиректно утичу на државе чланице и саму ЕУ и да осигурају своје присуство у утицајним групама и партнерствима како би обезбедили да позиви за истраживања и пројекти у овој области садрже њихове закључке, схватања и стандарде, односно њихову слику о томе које и какве опасности чекају на спољним границама ЕУ.⁵⁶⁷ Приступ појединим фондовима ЕУ је у пракси често условљен сарадњом државе чланице са одређеном приватном корпорацијом. Приватне фирме су, у одређеној мери, у позицији да кроз формирање основне идеје које утичу на потражњу ЕУ, њу прилагоде својој понуди. Уплив утицаја приватног сектора је потпомогао правац у којем је развој спољних граница ЕУ кренуо – претње су увек присутне и последично, увек постоји потреба за улагањем у нова технолошка решења, понајвише у дроне, системе надзора и решења заснована на вештачкој интелигенцији.

Како је оваква ситуација видљива у самој пракси? Добра илустрација је пројекат Хоризонт 2020 (*Horizon 2020*) у оквиру којег је Комисија у различитим временским периодима расписивала позиве за истраживања усмерена на управљање и сигурност спољних граница. У првом позиву, који се односио на период од 2014. до 2015. године, фокус је на Европском систему граничног надзора, програму EUROSUR (European Border Surveillance System), али и на капацитетима за потрагу и спасавање миграната и избеглица.⁵⁶⁸ Међутим, већ у народном позиву (период од 2016. до 2017. године) аспект спасавања је изостављен, док се јасно упозорава да без даљег улагања у технологију и информационе системе управљање границама неће бити могуће, што је еклатантан пример *технолошког императива* – тврдње да без иновација политички циљеви неће бити остварени.⁵⁶⁹ У програму расписаном за период од 2018. до 2020. године главни циљ је паралелно омогућавање слободног и неометаног кретања уз преемптивно детектовање претњи.⁵⁷⁰ Али слободно кретање које ЕУ жели да очува и омогући се односи само на *неке*, како су у неким документима названи, *bona fide* путнике. Људи чије кретање није по жељи Брисела, односно кретање које није одобрено, дозвољено, уређено, налази се у центру „опасности“ ка којој, по рецепту приватних компанија које се баве производњом оружја и технолошких решења, Брисел делује преемптивно на својим спољним границама. Чини се да, изузев пропратних флоскула, људска права и систем заштите избеглица нису добили значајније место у овом полу-приватном имагинаријуму спољних граница којег Унија развија.

„У коначном, позиви садрже три елемента који репродукује концепте како ЕУ тако и приватних актера. Прво, преемптивност и надгледање су кључни за успешно суочавање са ризицима и пре но што се они појаве. Друго, кретање се омогућава и олакшава за једне, док за друге оно мора бити ометено, спречено. И треће, технологије морају бити интероперабилне и међусобно хармоничне како би се побољшала њихова употреба, што је важан аспект побољшања укупне безбедности.“⁵⁷¹

⁵⁶⁴ Clemens Binder, „Developing Future Borders: The Politics of Security Research and Emerging Technologies in Border Security“, у *Emerging Security Technologies and EU Governance: Actors, Practices and Processes*, ур. Antonio Calcara, Raluca Csernaton, и Chantal Lavallée (London: Routledge, 2020), 151, <https://doi.org/10.4324/9780429351846>.

⁵⁶⁵ Исто стр. 151.

⁵⁶⁶ Исто стр. 151.

⁵⁶⁷ Eleftherios Chelioudakis, „Privatization of Security, Border Management, and Defense in the EU: Does Reliance on Tech Companies Erode States' Sovereignty?“, у *Migration, Security, and Resistance*, ур. Graham Hudson и Idil Atak (London: Routledge, 2021), 83–103, <https://doi.org/10.4324/9781003058526-4>.

⁵⁶⁸ Binder, „Developing Future Borders: The Politics of Security Research and Emerging Technologies in Border Security“, 157.

⁵⁶⁹ Исто, стр. 157.

⁵⁷⁰ Исто, стр. 158.

⁵⁷¹ Исто, стр. 158.

Заштита спољних граница се у великој (и рекло би се растућој) мери ослања на технологију. Слично као и код ослањања на треће државе, ЕУ и државе чланице теже избегавању одговорности, односно теже деперсонализацији и илузији неутралности, аутоматизма, где осећај за човека са друге стране ограде бива потиснут или по потреби често експлоататорски инструментализован. Границе постају двојаки простори. У исто време се тежи ефикасном и неометеном бизнису и слободи *bona fide* путника, док се непожељно кретање омета и то на начине који не воде рачуна о људским правима а некада ни о животу *mala fide* путника и избеглица. Надгледање је кључно за преемптивно деловање које иде у сусрет ризицима. И овде је простор за замишљање велик, па на пример непознати и непозвани странци лако постану потенцијални терористи. Губљење контроле, односно долазак великог броја лица чији идентитет није био установљен, као што је по свој прилици био случај у делу 2015. године, показало се као плодно тле за различите страхове, јер само по себи представља изазов за сувереност. Ова стрепња од поновног савијања суверенитета, као и од последица које би то могло донети (*ко су људи који би могли да уђу у нашу кућу*) битно је обележила не само политику управљања границама, већ и остале сфере интеракција ЕУ са избеглицама и мигрантима. Такође, отворила је додатан простор за уплив приватног сектора. Важно је имати у виду да *приватизација* управљања границама, као и генерално управљања миграцијама, није скорашњи феномен.⁵⁷² На пример, авио компаније су још од осамдесетих година двадесетог века имале важну улогу у реадмисији и контроли миграција у европским земљама, а приватне компаније су још од седамдесетих управљале појединим центрима са ограниченим кретањем који су били намењени мигрантима.⁵⁷³ Ипак, овај нови талас уплива који је представљен као одговор на *кризу* из 2015. године је по својој природи и обиму знатно већи. Не чуди што, овим околностима омеђена политика управљања граница, није успела да обезбеди адекватан ниво заштите људима у рањивом положају чија би лична безбедност и заштита требало да буду у центру ЕУ политике.⁵⁷⁴

Када се спустимо још један корак ближе самој граници, како изгледају решења до којих се на овај начин дошло? EUROSUR је један од система са јасним превентивним усмерењем. Програм, који је отпочет 2013. године, окупио је државе чланице, Фронтекс и друге агенције ЕУ како би лакше и брже размењивале податке до којих су дошле надзором граница – употребом постојеће опреме на спољним границама попут дронова, извиђачких летелица, различитих система детекције на обали и сателитског даљинског испитивања. Поред Фронтекса, значајну улогу у употреби дронова имају и Европска агенција за безбедност на мору (*European Maritime Safety Agency – EMSA*) и Европска агенција за контролу рибарства (*European Fisheries Control Agency – EFCA*), поготову ова прва.⁵⁷⁵ Одређени део дронова EMSA изнајмљује од израелских војних компанија, омогућавајући овај вид надзора различитим земљама чланицама.⁵⁷⁶ Такав начин пословања је упитан по безбедност спољних граница ЕУ на више начина. О безбедности избеглица и миграната најбоље говори то да је реч о летелицама које се користе у Гази и које су снаге Немачке користиле у Авганистану. Њихово уобичајено поље деловања, оно за које су и скројене, је ратна зона.⁵⁷⁷ У пракси се подаци до којих се долази употребом дронова и осталих система надзора неретко деле и са трећим земљама, на пример са Либијом, чије снаге потом долазе до локација где су примећена пловила на којима се налазе мигранти и избеглице и приморавају их назад ка својој обали, суштински обављајући пушбек у име Брисела.⁵⁷⁸ Дакле иако програми попут EUROSUR (чије оснивање претходи 2015. години) садрже и хуманитарну димензију (опажање пловила са мигрантима и избеглицама у циљу спасавања), она у самој пракси често изостаје.⁵⁷⁹

Поред ослањања на војну технологију држава чланица и куповине и изнајмљивања технологија од трећих држава, ЕУ значајна средства улаже и у развој нових технологија. Број пројеката које је финансирала ЕУ, што кроз етапе пројекта Хоризонт али и на друге начине, стално се увећава. Иако је најчешће тешко утврдити и доћи до података колико је неко истраживање било успешно или, на пример, у којој мери је утрло пут неком наредном сродном истраживању, барем је јасан правац у којем ЕУ тежи да направи искорак. Тако пројекат *Roborder* за циљ има развијање функционалног, у потпуности аутоматизованог, система надгледања границе којег чине мобилни роботи који би, без присуства људи, контролисали ваздух, водене површине и копно.⁵⁸⁰ Користећи се напредним системима надзора, на пример термалним камерама, роботи ће надлежне обавештавати о „нелегалним

⁵⁷² Chelioudakis, „Privatization of Security, Border Management, and Defense in the EU“, 95.

⁵⁷³ Исто, стр. 95.

⁵⁷⁴ Исто, стр. 96.

⁵⁷⁵ Исто, стр. 91.

⁵⁷⁶ Исто, стр. 91.

⁵⁷⁷ Antonio Mazzeo, „Border surveillance, drones and militarisation of the Mediterranean“, Statewatch: Analyses, 2021., <https://www.statewatch.org/analyses/2021/border-surveillance-drones-and-militarisation-of-the-mediterranean/>.

⁵⁷⁸ Исто.

⁵⁷⁹ Binder, „Developing Future Borders: The Politics of Security Research and Emerging Technologies in Border Security“, 156.

⁵⁸⁰ Chelioudakis, „Privatization of Security, Border Management, and Defense in the EU“, 90.

активностима“ и инцидентима „загађења воде“. Симптоматично је да је грчко министарство задужено за одбрану само један од стејкхолдера у овом пројекту из ове државе чланице, што указује на заинтересованост Грчке за већим степеном аутоматизације када је у питању управљање границама у њеном делу Медитерана. С обзиром на већ уочена одступања од поштовања људских права и већ присутне жеље за избегавањем одговорности, тешко је замислити да би аутоматизација донела бољитак, осим што би довела да већег степена ефикасности. И управо је то и мера технолошких решења када је реч о заштити људских права на границама – она доносе ефикасност али у спровођењу каквих политика? Онаких под чијим су утицајем и зачета и иницијално осмишљена.

Пројекат *iBorderctrl* усмерен је на развој детектора лажи који се ослања се на вештачку интелигенцију и служи откривању ирегуларних миграната. Ослањајући се на тумачење микро експресија, биометријских података и алатки за препознавање лица, детектор ће функционисати тако што ће путници морати да одговоре на сет питања гледајући у камеру, док сам програм аутоматски препознаје пол, етницитет, језик и слично.⁵⁸¹ Иако интензивнија примена доводи у питање неутралност ових технологија, можда још важније питање је да ли ће сама примена овог и сличних решења доводити до издвајања одређених путника сумњивих карактеристика за додатна испитивања.⁵⁸² На тај начин се код већ маргинализованих група које су под појачаним надзором и проналази већи број преступа, што води ка зачараном кругу самоиспуњавајућег пророчанства.⁵⁸³ Пројекат је тестиран на границама Мађарске и Литваније, док се тестирање на граници Грчке свело на учешће самих граничара.⁵⁸⁴

Поред наведених примера ЕУ је настојала и да унапреди поступак процене „ризичних“ путника и пртљага (TRESSPASS), унапреди ефикасно управљање биометријским подацима на копненим границама (SMILE), развије предвиђање мигрантских таласа (ITFLOWS) и слично. Број акронима се увећава из године у годину и само је питање времена када ће одређени пројекат, кулминација више њих или заједничка и постепена примена решења развијених у више истраживања довести до значајног технолошког искорак у управљању спољним границама ЕУ. Оно што забрињава је да, као што је већ констатовано, решења која се развијају немају у својој основној сврси и идеји водилји очување живота и заштиту избеглица и миграната. И чланице појединачно, мимо Уније, користе различите системе. Један од њих је и систем анализе гласа односно акцената и наречја (LADO) који се углавном користи у процесу тражења азила како би се потврдило да је тражилац из оног дела земље порекла из којег тврди да долази.⁵⁸⁵ На пример, када је у питању Сомалија, азил се одобрава људима који долазе из северног дела ове земље, док се захтеви оних који долазе са југа сматрају слабије утемељеним. Дакле, таква подела Сомалије не постоји у реалности, она се прави „расистичким слушањем“ тражилаца азила, уз потпуно занемаривање реалности која подразумева деценије преливања становништва и присилних унутрашњих миграција тренутних и ранијих генерација.⁵⁸⁶

Неки правци развоја спољних граница су наилазили на артикулисанији отпор. „Организације цивилног друштва и поједине институције ЕУ су се супротставиле употреби алатки за аналитичку прераду велике количине података у пољу миграција.“⁵⁸⁷ Тако је Фронтекс отказао потписивање уговора вредног око 400.000 евра са приватном компанијом која би анализирали друштвене мреже у циљу предвиђања таласа ирегуларних миграција, односно у циљу благовременог реаговања и припреме операција на спољним границама у таквим случајевима.⁵⁸⁸ У сличном контексту, Европски повереник за заштиту података (*European Data Protection Supervisor – EDPS*) је 2019. године привремено забранио пројекат тадашње Европске канцеларије за подршку азилу (*European Asylum Support Office – EASO*) који се заснивао на мониторингу друштвених мрежа избеглица и миграната како би се пратиле руте и њихов долазак до ЕУ. EASO је недељне извештаје о сазнањима добијеним на овај начин слала државама чланицама, Комисији али и Интерполу и UNHCR.⁵⁸⁹ Закључак EDPS био је да ове активности обраде личних података EASO није засновао на поштовању постојећег правног оквира.

⁵⁸¹ Sara Marino, *Mediating the Refugee Crisis: Digital Solidarity, Humanitarian Technologies and Border Regimes* (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021), 52.

⁵⁸² Chelioudakis, „Privatization of Security, Border Management, and Defense in the EU“, 90.

⁵⁸³ Исто, стр. 90.

⁵⁸⁴ Исто, стр. 90.

⁵⁸⁵ Beth Semel, „Voice“, A New AI Lexicon (The AI Now Institute, 2021.), <https://ainowinstitute.org/publication/a-new-ai-lexicon-voice>.

⁵⁸⁶ Lawrence Abu Hamdan, „Conflicted Phonemes Walkthrough“, Infrasonica, 2021., <https://vimeo.com/537496912>.

⁵⁸⁷ Исто, стр. 96.

⁵⁸⁸ Исто, стр. 96.

⁵⁸⁹ Исто, стр. 97.

4.3. Mare nostrum

Потпуно разумевање спољних граница ЕУ није могуће уколико се задржи класична концепција граница као јасно територијално одређеног простора који раздваја државе као подручја која имају различите суверене. Контролисана мобилност и биополитичко управљање су имали значајан утицај на трансформацију политика управљања границама па и самих граница, које више нису физички одређен простор чији прелазак, или јасно одбијање преласка, имају временски ограничено трајање. Не постоји доношење одлуке. Када су у питању избеглице и мигранти, границе пре треба разумети као трајна и просторно широка подручја изопштености, тихог и спорог насиља праћеног повременим експлицитним епизодама које постају својеврсни медијски пропраћен спектакл пре поновног враћања у неприметну форму насиља које је последица одбачености и незаштићености. Прелазак спољне границе за избеглице и мигранте није тренутак у којем се од једног суверена прелази у надлежност другог, из једног поретка у други, или пак где се такав прелазак јасно одбија. Прелазак спољне границе представља тренутак гибања и измицања успостављеног правног поретка пред категоријом људи чији статус представља непремостив изазов. Оваква трансформација спољних граница ЕУ је захтевала одређене предуслове, а оставила је јасне последице, односно форме свога испољавања.

Један он најважнијих елемената трансформације спољних граница „тврђаве Европа“, који уједно чини ову промену тежом за разумевање, је однос савремених демократија и Уније као целине према насиљу. Монопол над насиљем припада држави. Паралелно са тим, насиље и смрт нестају из свакодневног искуства грађана, којима држава пружа безбедност и предвидивост.⁵⁹⁰ Сама примена насиља је право додељено специјалним групама, или је пак насиље протерано на маргине друштва. У сваком случају, оно није део свакодневног искуства држављана ЕУ, није видљиво и постало је удаљени и апстрактни концепт.⁵⁹¹ Поједини аутори, попут Агамбена, упозоравају да је однос држављана према насиљу суштински лажан, односно да суверен може било ког члана заједнице у сваком тренутку изложити том насиљу тако што ће га изопштити из владавине права. Отуда насиље није нестало, оно је потиснуто. У свакодневном животу илузија сигурности потискује чињеницу да суверен пројектује могућност потчињавања насиљу сваког грађанина.⁵⁹² И управо је због тога важно да насиље не буде видљиво. Друштва чланица ЕУ стога слабо толеришу експлицитно спровођење насиља, чак и на спољним границама. Отуда је важно да, у ретким приликама када појединачни случајеви привуку пажњу јавности, они буду представљени као последица несреће пре него политике и суверене одлуке. Поједини аутори чак тврде да јединствен појам насиља који се може разумети кроз историју, у различитим епохама и друштвеним уређењима не постоји, већ само контексти и ситуације у којима друштва, односно усвојене политичке праксе, производе насиље.⁵⁹³

У сваком случају, јасно је да би недвосмислену употребу насиља према избеглицама и мигрантима који долазе до спољних граница ЕУ било тешко објаснити самим члановима. Оно би захтевало промену дискурса у којој би странац и неко ко није члан сада постао непријатељ. Фигуру избеглице означава амбивалентност, присутан је страх, неповерење и зазирање али и сажаљење, а можда понајвише потреба да (п)остане невидљива – да је нема, да нестане и да оде са спољних граница. Али не на начин који би подразумевао експлицитно насиље, јер важно је одржати одређену слику о сопственом друштву. Није случајно управо у избеглици Агамбен пронашао савременог изгнанника. Чак и уколико се занемари насиље и став чланова, јасно одбијање тражилаца азила без разматрања појединачног захтева би представљало експлицитно кршење међународног права. Отуда ЕУ спољне границе може разумевати само као још један степен у контролисаној мобилности у којој се саме границе делимично растапају. Попут одвраћања и обуздавања, које претходи доласку пред спољне границе, и протеривање на њима мора бити дифузно, без јасног субјекта и објекта, без јасне одговорности, представљено скоро као усуд и тешка судбина избеглица и миграната. Услед немогућности државе чланице и ЕУ да правно одлучи о уласку тражиоца азила на њену територију на граници⁵⁹⁴ (а поред међународног права конфузији доприносе и различити интереси држава чланица), кретање избеглица и миграната као такво постаје нешто што се мора контролисати и изместити са друге стране поретка. Отуда прелазак спољне границе постаје још једна од недаћа на рути, можда

⁵⁹⁰ Schindel, „Death by ‘Nature’“, 12.

⁵⁹¹ Исто, стр. 12.

⁵⁹² Исто, стр. 12.

⁵⁹³ Исто, стр. 12.

⁵⁹⁴ Пресуда у случају против Н. Д. и Н. Т. против Шпаније умањује овај види нелагоде тако што нормализује непоштовање досегнутих стандарда.

највећа, али ипак само још једна у низу. Међутим, те недаће најчешће нису последица судбине, већ политика које Брисел спроводи.

Пример који у потпуности илуструје ову тежњу ЕУ је злоупотреба природе, конкретно Средоземног мора које је физичка баријера која се мора савладати на све три руте – Источној, Централној и Западној медитеранској рути. Наиме, доминантно схватање природе у савременим друштвима подразумева одређену неисторичност и неполитичност, односно датост природе као такве.⁵⁹⁵ Отуда се и страдање избеглица и миграната у мору представља и доживљава као последица деловања неутралних сила природе. Одговорност нестаје јер изостаје директно деловање, све је просторно и временски разуђено, мање експлицитно и у крајњем последица изложености природи. Међутим, иза изложености избеглица и миграната овим елементима стоји поступање ЕУ.⁵⁹⁶

Најпре, ту је сама логика управљања границама која подразумева присутност снага држава чланица и Фронтекса и интензивно осматрање које се прилагођава актуелним рутама. Кријумчари, избеглице и мигранти прилагођавају се тако што су у сталној потрази за новим путевима, који су све дужи, опаснији и самим тим смртоноснији.⁵⁹⁷ Услед оваквог јурења мачке и миша, које се у све дужим периодима одвија на отвореном мору, није изненађујуће што се већина смртних случајева на спољним границама ЕУ повезује са изложеношћу спољашњим условима, на пример екстремним температурама и опасном мору, односно последичној исцрпљености, дехидрираности, давлeњу, хипотермији и слично.⁵⁹⁸ У том смислу, географски и временски услови, као и капацитети и структура самих пловила, играју важну улогу у стратегијама које кријумчари осмишљавају како би неопажено прошли Средоземним морем до територије ЕУ, али исте те податке користе и снаге држава чланица и Уније у осмишљавању својих стратегија које ометају и спречавају стицање тих пловила.⁵⁹⁹ И не узимају их у обзир како би смањили могућност несрећа, напротив. Отуда сви ти природни фактори нису неутрални, они постају део управљања спољним границама, конкретније постају део наизглед неутралних препрека које се постављају пред тражиоце азила како они не би добили прилику да уопште ступе на територију држава чланица. За чланове и прихваћене туристе Средоземно море одавно не представља сурову и несавладиву препреку, већ је извор ужитака и сусрета са неким од најстаријих цивилизација Европе. У северном Егејском мору, раздаљина између турске обале и грчких острва се прелази за један до два сата вожње трајектом. Несреће су ретке, чак и у лошим временским условима. Али то није искуство нечланова, избеглица и миграната. Показало се да су снаге држава чланица и ЕУ склоне да пловила која су превозила избеглице и мигранте приморају да плове назад ка луци из које су кренула, било којој територији ван Уније и отвореном мору.⁶⁰⁰ Такво поступање је критиковано као кршење принципа забране колективног протеривања и враћања, које спречава да лице буде враћено на територију где би му живот и слобода били угрожени због расе, вере, држављанства, припадности некој социјалној групи или политичких ставова. Али шта уколико лице буде истерано, изопштено из друштва људи и његов/њен физички остатак буде препуштен природним условима?

Иако тешка судбина избеглица и миграната упућује на живот у некаквом пре-цивилизацијском друштву, она је последица пажљиво скројеног граничног режима у којем технологија и природне силе у заједничком деловању стварају смртоносне услове за скривени прелазак и ступање на територију ЕУ.⁶⁰¹ Унија није окружена суровим, пре-цивилизацијским условима живота, она их ствара и то у простору који је истовремено, за другу скупину људи, остао место ужитка. У Средоземном мору ово је најдиректније, али, кроз политике одвраћања и обуздавања, присутно је и у Сахари у Африци, односно у великим просторствима које избеглице из Авганистана прелазе пешачећи како би уопште стигли до Турске.⁶⁰² Али изопштеност се не завршава на спољним границама Уније и ван њих. Она остаје везана за субјекте изопштености, за савремене изгнанике, пратећи их, у форми зле судбине, на Балканској рути која се такође често прелази пешице, на граничним прелазима унутар Уније попут француске луке Кале и италијанског града Вентимиља, где су избеглице и мигранти често изложени промењивим временским условима и географском окружењу.⁶⁰³ Ову физичку изложеност прати и незванична, делимична изопштеност из правних поредака држава кроз које пролазе, које се избеглицама и мигрантима баве најчешће само онда када безвлашће које их прати почиње да оставља последице на живот чланова. Опет, ни то безвлашће није својство

⁵⁹⁵ Исто, стр. 3.

⁵⁹⁶ Исто, стр. 3.

⁵⁹⁷ Исто, стр. 4.

⁵⁹⁸ Исто, стр. 4.

⁵⁹⁹ Исто, стр. 6.

⁶⁰⁰ Исто, стр. 6.

⁶⁰¹ Исто, стр. 6.

⁶⁰² Исто, стр. 8.

⁶⁰³ Исто, стр. 8.

саме чињенице да је неко у положају мигранта или избеглице, већ одлика одлука које су њихов положај означиле непожељним, ванредним, опасним и стога криминалним. Како ће показати одељак о интероперабилности, правац у којем Унија развија дигиталну структуру својих спољних граница омогућиће да се простор проверавања идентитета, који је раније био физички везан за границе, по процени „отвори“ било где унутар Уније.

Уколико као основу посматрања узмемо Агамбеново свођење *zoe* на *bios*, може се закључити да ЕУ, када је у питању управљање спољним границама, има тенденцију да изопшти и да врши насиље на што мање видљив и јасан начин, уз избегавање одговорности. Када је у питању сам правни поредак, не постоји на пример неко званично одустајање од забране колективног протеривања и враћања. Споразум који је постигнут са Турском и који је постао кључан за управљање Медитераном када је у питању Источна рута, није правни документ, не повлачи такву одговорност. Све преузете међународноправне обавезе и стандарди саме Уније у третирању тражилаца азила и даље постоје, званично су део поретка, али су у реалности у значајној мери пасивизирани. Поред тога, оно што је створила сама пракса понекад добија форму неког новог права, а доминантно остаје у домену управљања, незваничних пракси и можда већ нових, углавном лоших обичаја.

Вршење насиља такође добија конфузни израз – скрајнуто је на маргине, потиснуто, успорено, спорадично, деполитизовано, без јасних починилаца и без одговорности. Препуштање избеглица и миграната природи се тако у потпуности уклапа у већ помињано разумевање насиља у ЕУ. Није прихватљиво пуцати на избеглице, али јесте отерати их на отворено море и осудити на смрт услед исцрпљености или давлeња. Видљиве смрти постају *спектакл на граници* који измешта фокус јавности на визуелно упечатљиве и лако разумљиве слике трагедије, док истовремено потискује све остале облике насиља.⁶⁰⁴ Приче попут оне о Самбу Садиаку (*Sambo Sadiako*), Сенегалцу који је 2009. године погинуо тако што је искрварио на оштрој жици којом је шпанска енклава Сеута ограђена од Марока, или Аилану Курдију (*Aylan Kurdi*), двогодишњем детету које је пронађено утопљено на турској плажи 2015. године, експлицитне су и изазивају реакције чланова.⁶⁰⁵ Али оно што у мањој мери допире до јавности, поготову у случају дечака из Сирије, јесте да одговорност за његову смрт не сноси море, те да постоји још много деце чији се животи систематски жртвују или бивају угрожени политиком заштите спољних граница „тврђаве Европа“ у Средоземном мору. Сваки видљиви и медијски експлоатисан случај несреће која то заправо и није прати свакодневна производња голог живота која је постала важан део управљања спољним границама Уније. Односно, у биополитичкој крајности, свако тело које се насуче на плажу и својом дечијом невиношћу – јер како тело детета од две године може бити перципирано као опасност – изазове сажаљење чланова, прате тела чија је смрт можда постала део непотпуне статистике жртава кријумчарења. Унија можда користи ту исту статистику како би оправдала своје поступање којим тежи да допринесе безбеднијим рутама. Али шта уколико би дете имало шеснаест година и уколико би долазило из Авганистана, да ли би реакција била иста? *Спектакл на граници* заправо потискује *споро насиље*, насиље које није видљиво, дешава се постепено и на маргинама, разуђено је кроз простор и време и често се своди на исцрпљивање па се типично и не сматра насиљем.⁶⁰⁶ Овакво насиље није спектакуларно и моментално, а користило се за анализу спорих и постепених природних катастрофа.

Креирање *спектакла на граници* је тема и анализе која се фокусира на поруке коју су Фронтекс и хуманитарна организација Лекари без граница (*Médecins Sans Frontières – MSF*) слали јавности посредством друштвене мреже Твитер (од 2023. године ова друштвена мрежа се званично назива X), у периоду од октобра 2018. године до октобра 2020. године.⁶⁰⁷ Анализа, која је спроведена како би се разумела борба за легитимитет, успостављање дискурса и процес поделе спољне границе на Медитерану као политичког подручја, оправдана је значајним учешћем појединих међународних организација у акцијама претраге и спасавања.⁶⁰⁸ Наиме, иако су Фронтекс и државе чланице знатно опремљеније, у Европи, знатно се повећао и број организација које су присутне на Медитерану и посвећене спасавању избеглица и миграната. На пример, током 2016. и 2017. године, хуманитарне организације и цивили су „спасили“ више од 46.000 миграната и избеглица у близини италијанске обале, док је Фронтекс у истом периоду избавио 13.616 и 14.976 људи.⁶⁰⁹ Тачан број погинулих избеглица и миграната је тешко утврдити, ипак поједине статистике ИОМ указују да је, у периоду од 2014. до 2022. године, на Средоземном мору нестало више од 25.821 људи.⁶¹⁰ Са јачањем присуства хуманитарних организација је отпочела

⁶⁰⁴ Исто, стр. 13.

⁶⁰⁵ Исто, стр. 13.

⁶⁰⁶ Исто, стр. 14.

⁶⁰⁷ Franko, „The Two-Sided Spectacle at the Border“.

⁶⁰⁸ Исто, стр. 380.

⁶⁰⁹ Исто, стр. 382.

⁶¹⁰ ИОМ, „Migration across the Mediterranean“, Missing Migrants Project, 12. Фебруар 2023.,

<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

и интензивна међусобна борба, усмерена ка јавности, у којој организације оптужују Фронтекс и снаге држава чланица да напуштају мигранте и избеглице и успостављају по њих лоше аранжмане са северноафричким државама, попут Либије. Са друге стране су присутне критике да хуманитарне организације, својим неопрезним и непромишљеним деловањем, суштински подстичу, помажу и олакшавају посао кријумчарима.

У својој комуникацији ка споља, Фронтекс сопствена возила и, генерално, своје присуство представља као технолошки надмоћно и ефикасно, са великим бројем снимака из ваздуха и пратећом музиком која се ослања на естетику акционих филмова.⁶¹¹ Речи попут „дављења“ се не помињу, патње попут оних у Либији или трагедије попут оне у Морији нису теме. Симптоматично је да је око годину дана пре пожара у Морији Фронтекс на Твитеру известио о пожару на једном од острва у Медитерану и акцији помагања локалном становништву, користећи хештег #EUProtects, симболично указујући ко су субјекти на чију је заштиту Фронтекс усмерен.⁶¹² Суштински фокус Фронтексове комуникације је заговарање кооперације на нивоу ЕУ и важности борбе против организованог криминала.⁶¹³ Поготову је важна изградња идентитета Фронтекса као Агенције задужене за полицијске послове: „Важан елемент у невероватном расту Агенције је управо трансформација од актера који је контролисао границе – боље речено омогућавао и координисао државе чланице ЕУ – у Агенцију која је у потпуности усмерена на борбу против криминала и безбедност, а која стога управљању миграцијама приступа кроз призму сузбијања криминала.“⁶¹⁴ Отуда се, у комуникацији ка јавности, избеглице и мигранти на Медитерану не представљају као људи у рањивој ситуацији – рањивој управо због услова које ствара ЕУ – већ као мање или више активни учесници криминалне активности коју је потребно сузбити. Уз наратив *лова*, често се приказују слике заплених возила и пронађеног оружја и дроге.⁶¹⁵

Приступ MSF је супротан. Ова организација инсистира на приказу гумених бродова препуних људи, подвлачећи осећај ургентности и трагедије која се управо дешава.⁶¹⁶ Визуелно, фокус је стављен на лица избеглица и миграната, лица деце, која гледају директно у камеру, односно у гледаоце. Поједини аутори су у оваквој естетици препознали јасне пост-колонијалне импликације. „Штавише, у теорији историје и антропологије објашњена је улога фотографије у империјалном стварању другог од потлачених субјеката.“⁶¹⁷ Инсистира се на спасавању, термину који носи теолошке конотације, а присутна су и надовезивања на залагање за окончање ропства. У том смислу, донекле је упитно да ли такав приступ суштински омогућава излазак из позиције означене термином *homo sacer*, којег је забрањено жртвовати у религијском ритуалу. Поред позивања на универзална људска права и поштовање међународних конвенција, чије кршење не повлачи санкције, на шта се заправо могу позивати организације посвећене заштити живота нечланова? Ипак, важно је подсетити се да је приказивање „прелепе патње“ у европској класичној уметности ишло руку под руку са империјалним, колонијалним освајањима, те да „еротизација тела која трпе болове“ није изазивала идеју расне супериорности.⁶¹⁸ Отуда успостављени односи моћи опстају и у комуникацији ка јавности Лекара без граница, чинећи другу страну *спектакла на границама* али не откривајући шта се дешава са друге стране завеса, односно не доводећи у питање сам спектакл.

⁶¹¹ Franko, „The Two-Sided Spectacle at the Border“, 387.

⁶¹² Исто, стр. 387.

⁶¹³ Исто, стр. 388.

⁶¹⁴ Исто, стр. 389.

⁶¹⁵ Исто, стр. 389.

⁶¹⁶ Исто, стр. 385.

⁶¹⁷ Исто, стр. 394.

⁶¹⁸ Исто, стр. 395.

4.4. Интероперабилност и секуритизација миграција

Још једна важна тема када је у питању управљање спољним границама ЕУ, која открива важне одлике разумевања миграција у Бриселу, јесте интероперабилност различитих информационих система (база података). Иако овај концепт, који има различите димензије, није дефинисан ни у једном званичном документу ЕУ, треба га технички разумети као могућност различитих информационих система да комуницирају, размењују податке и користе и обрађују податке који су размењени.⁶¹⁹ Битни искораци начињени су 2019. године када су донете две уредбе о интероперабилности, којима је Унија у значајној мери утрла пут новој дигиталној структури којом уређује питање азила и миграција, директно повезујући ове области са питањима безбедности попут управљања границама, визама, полицијским пословима попут борбе против тероризма и криминала и правосудном сарадњом.⁶²⁰ На овај начин је постизање интероперабилности између постојећих и база чије се формирање тада тек планирало уједно представљало и јасан пример директне секуритизације питања азила и миграција. Углавном држећи се наратива о техничким решењима, која као таква наводно не задиру у поље вредносног, ЕУ је уредбама из 2019. године повезала базе које су кључне за област слободе, безбедности и правде.

Визни информациони систем (*Visa Information System – VIS*) садржи информације о држављанима трећих земаља којима је потребна виза да би ушли у Шенгенску зону. Сама база садржи биометријске податке људи којима су биле потребне визе за краткотрајни боравак, до 90 дана.⁶²¹ Међутим, 2021. године су усвојене две уредбе којима је финализована реформа базе започета још 2018. године⁶²², па се у бази сада налазе и подаци о носиоцима виза за дуготрајни боравак и држављанима трећих земаља који имају боравишне дозволе, док је старосна граница за узимање биометријских података спуштена на шест година.⁶²³

Као допуна овој бази, ЕУ се 2017. године одлучила за стварање Система за уласке и изласке (*Entry/Exit System – EES*) у којем се налазе подаци о преласцима граница држављана трећих земаља како би се аутоматски уочавала прекорачења боравка (што VIS не прерачунава по аутоматизму већ се утврђује провером печата у пасошу појединачног путника), уједно стварајући белешке о сваком преласку границе сваког држављанина неке треће земље.⁶²⁴ Још један нов систем, чије је оснивање предвиђено 2018. године, јесте и Европски систем за информације о путовањима и њиховом одобрењу (*European Travel Information and Authorisation System – ETIAS*) у којем ће се налазити подаци о држављанима трећих држава који су изузети из визног режима за Шенгенску зону, а који ће сада бити у обавези да кроз овај систем затраже одобрење за свој улазак.⁶²⁵ Циљ овог система је да предупреди ирегуларну миграцију и обезбеди ефикасније управљање спољним границама.

Носећа база када је у питању азил је Еуроџак (*European Dactyloscopy – Eurodac*), чије је оснивање предвиђено Уредбом из 2000. године. У овом систему се налазе подаци о тражиоцима азила, нерегуларним мигрантима задржаним приликом незаконитог преласка границе неке чланице ЕУ и држављанима трећих земаља и лицима без држављанства који незаконито бораве у држави чланици ЕУ.⁶²⁶ Међутим, попут VIS који је прошао кроз опсежне реформе које су захтевале пуно времена и међусобних договора, и Eurodac се налази у процесу значајних трансформација које су започете још 2016. године. Значајни помак начињен је крајем 2022. године када су, опет уз ослањање на наративе кризе, сада украјинске, отпочети интеринституционални преговори о реформишућој уредби.⁶²⁷ Нови Eurodac ће имати дужи рок за похрањивање података и они ће се чувати у бази пет година, старосна

⁶¹⁹ Blasi Casagran, „Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU“, 439.

⁶²⁰ Council of the European Union, „Interoperability between EU information systems: Council adopts regulations“, Press release, Council of the EU, 14. Мај 2019., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/14/interoperability-between-eu-information-systems-council-adopts-regulations/>.

⁶²¹ Blasi Casagran, „Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU“, 435.

⁶²² European Parliament, „New regulation on the Visa Information System (VIS)“, European Parliament: Legislative Train Schedule, 24. Јуни 2020., [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-civil-liberties-justice-and-home-affairs-libe/file-new-regulation-on-the-visa-information-system-\(vis\)?sid=3801](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-civil-liberties-justice-and-home-affairs-libe/file-new-regulation-on-the-visa-information-system-(vis)?sid=3801).

⁶²³ Blasi Casagran, „Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU“, 435.

⁶²⁴ Исто, стр. 436.

⁶²⁵ Исто, стр. 436.

⁶²⁶ Исто, стр. 436.

⁶²⁷ Caroline Rhawi, „New EP mandate on Eurodac is a breakthrough moment for EU’s asylum and migration system reform“, Renew Europe: Newsroom, 12. Децембар 2022., <https://www.reneweuropengroup.eu/news/2022-12-12/new-ep-mandate-on-eurodac-is-a-breakthrough-moment-for-eus-asylum-and-migration-system-reform>.

граница за узимање биометријских података је спуштена на шест година а биће придодате и опције које омогућавају примену технологије препознавања лица.⁶²⁸

База која од свог оснивања представља спону миграција односно управљања границама и безбедности је Шенгенски информациони систем (*Schengen Information System – SIS*), који је омогућио брзу и ефикасну размену информација о људима за којима је расписана потерница, који су повезани са криминалом, којима је забрањен улазак у Шенгенску зону и остало.⁶²⁹ У 2013. години овај систем је реформисан у другу генерацију Шенгенског информационог система, познатог као SIS II, након чега је отпочето сакупљање и размена биометријских података. Ова база сада садржи и одлуке држава чланица о повратку држављана трећих држава, провере које су обавили званични органи и ДНК профиле преступника.⁶³⁰

Коначно, Европски информациони систем кривичне евиденције за држављане трећих земаља (*European Criminal Records Information System for Third-Country Nationals – ECRIS-TCN*) је, како што само име говори, систем намењен размени информација о почињеним кривичним делима и различитим државама чланицама, али и централизована база у којој се налазе кривични досијеи држављана трећих држава и лица без држављанства. Приступ ће бити омогућен судијама, тужиоцима и представницима осталих надлежних институција.⁶³¹

Пре анализе усвојених решења, важно је разумети како је Брисел објаснио своје настојање да постигне интероперабилност и који су мотиви за одлучно кретање у правцу изградње такозваних дигиталних граница. Ова идеја се периодично понављала као тема у Бриселу, па се тако Комисија залагала за интероперабилност као начин да се повећа ефикасност база података још 2005. године.⁶³² Али тада је предлог Комисије наишао на отпор и критике, чак и од стране других институција ЕУ. Тако је EDPS исказао своју забринутост поводом ефеката интероперабилности на људска права, као и због настојања Комисије да овом питању приступи као искључиво техничком.⁶³³ Масовни прилив избеглица и миграната и терористичке нападе у Европи током 2015. године и 2016. године пратио је наратив губитка контроле и потребе за већом ефикасношћу. Отуда не изненађује што је успостављање интероперабилности постало приоритет Брисела. Комуницирана логика Комисије заснивала се на томе да транснационалне претње, какве су организовани криминал и тероризам, сада имају и интерсекторску природу и да утичу на различите области, укључујући управљање границама и миграцијама.⁶³⁴ Подсећајући да је сиријска криза донела око 1,8 милиона ирегуларних прелазака граница и подсећајући на терористичке нападе – а напад у Паризу је показао све размере претњи по унутрашњу безбедност – Комисија је нагласила да постоје докази да су терористи користили исте руте као и ирегуларни мигранти како би неопажено ушли у Шенгенску зону.⁶³⁵ Ти докази, међутим, нису образлагани ни прецизирани. Тако је међуконтинентална мобилност секуритизована, представљена као јасан и по последицама директан сигурносни проблем, па је стога оправдано да снаге безбедности имају мање ограничен и бржи приступ подацима избеглица и миграната, а сарадња између држава чланица и ЕУ агенција мора бити интензивнија.

Поново је EDPS упозоравао да је омогућавање лаке размене података и чињење одређеног типа података доступним најсигурнији начин да се промовише размена тих података.⁶³⁶ Последично, мења се цели приступ безбедности, односно јавља се порив ка што интензивнијој размени и последично још интензивнијем прикупљању података. Не базирајући се, Комисије је 2016. године отпочела две иницијативе како би покренула успостављање интероперабилности, а формирана је и експертска група која је 2017. година објавила финални извештај. Ваља напоменути да су EDPS и Агенција Европске уније за основна права (*European Union Agency for Fundamental Rights – FRA*), чији су представници били чланови експертске групе, упозорили на значајне ризике за појединце и на мањак јасности о томе који је политички циљ овог пројекта.⁶³⁷

Чини се да је перципирана опасност и узнемиреност која је мотивисала заговарање интероперабилности имала различите форме испољавања у самој пракси. Прва се тичала немогућности да се прикупљеним подацима,

⁶²⁸ Blasi Casagran, „Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU“, 436.

⁶²⁹ Исто, стр. 437.

⁶³⁰ Исто, стр. 437.

⁶³¹ Исто, стр. 437.

⁶³² Rocco Bellanova и Georgios Glouftisios, „Formatting European Security Integration through Database Interoperability“, *European Security* 31, изд. 3 (03. Јули 2022.): 458, <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2101886>.

⁶³³ Исто, стр. 458.

⁶³⁴ Исто, стр. 461.

⁶³⁵ Исто, стр. 461.

⁶³⁶ Исто, стр. 458.

⁶³⁷ Исто, стр. 458.

који се налазе у различитим системима, приступа истовремено и лако. Безбедност ЕУ се у доброј мери заснива на дигиталним инфраструктурама у којима се налази велика количина података.⁶³⁸ Али шта уколико се они не користе довољно добро, уколико постоје мртви углови или странци са више идентитета, од којих су неки можда и лажни. Тако се појављује снажна потреба да се дозна (можда и додели) идентитет ирегуларних миграната, не само на граници ЕУ већ и на територијама држава чланица.⁶³⁹ Те околности су препознате као опасност. За ЕУ је губитак контроле – над спољним границама, над идентитетом странаца који су на њеној територији – рањивост и ризик сам по себи. Али секуритизација мобилности као такве није јефтино нити одрживо решење. Можда је подједнако корисно било пажњу усмерити ка успешнијој интеграцији миграната и постизању већег степена социјалне кохезије, јер чини се да опасност по ЕУ, када је у питању тероризам, не долази искључиво споља већ из лакоће са којом су друге и треће генерације миграната (дакле држављани чланица а не трећих држава) прихватиле радикалне идеје. Као што је изостао одговор на ово питање, односно објективна процена потреба, читав приступ ЕУ је био обележен деполитизацијом, односно настојањем да се интероперабилност разуме као чисто техничко унапређење. Међутим, дигитална инфраструктура на којој неки систем почива има исту важност као и институционални аранжман, или легислативни оквир.⁶⁴⁰ Упркос мањој видљивости, дигитална инфраструктура омогућава спровођење одређених политичких идеја.⁶⁴¹ Наше разумевање миграција или безбедности је условљено постојећим или замишљеним технолошким решењима која би се могла применити. Отуда је интероперабилност произашла из потребе давања одговора на политичка питања и имаће политичке последице, јер води стварању другачије структуре која обухвата и другачију логику која ће се примењивати на све странце. Немајући капацитет да питања попут интерконтиненталне мобилности и унутрашње социјалне кохезије отвори као политичка, ЕУ се опет опредељује за више технологије, управљања и контроле.

Планирано је да се интероперабилност постигне креирањем четири нове опције које ће повезивати наведене базе ЕУ. Интероперабилност ће се постићи кроз Европски портал за претраге (*European Search Portal* – ESP), Заједничка евиденција идентитета (*Common Identity Repository* – CIR), Заједнички сервис за биометријска подударања (*Shared Biometric Matching Service* – BMS) и Детектор вишеструких идентитета (*Multiple-Identity Detector* – MID).⁶⁴² ESP ће омогућити претрагу по алфанумеричким и биометријским подацима свих шест ЕУ база података, као и података Интерпола и Еуропола. Дакле, поред националних снага безбедности ове институције су такође корисници интероперабилних база, у складу са овлашћењима и надлежностима.

Снаге безбедности држава чланица ће моћи да кроз ESP приступе CIR где се складиште сви подаци о држављанима трећих држава, преузети из база Eurodac, VIS, EES, ETIAS и ECRIS-TCN. У првом кораку, припадник полицијских снага државе чланице ће добити само обавештење да ли се подаци о траженом лицу налазе у некој од база. Да би дошао до самих података, биће неопходно да захтева приступ. Међутим, основа сумње је довољан разлог да се полицијским снагама одобри приступ подацима из CIR.⁶⁴³ Пре интероперабилности, подаци ЕУ су полицијским снагама држава чланица постајали доступни тек након претрага свих националних евиденција и уз утемељено оправдање. Комисија није ни крила да настојање да интероперабилност и CIR база података добију улогу у утврђивању идентитета унутар држава чланица. BMS омогућава претрагу биометријских параметара тако што из ЕУ база, на основу прикупљених биометријских података, извлачи и чува биометријски шаблон за сваку особу. Дакле, скенери за биометријске податке који су повезани са ESP, доводе до тога да се спољне границе Уније, барем у њиховом дигиталном аспекту, лако могу проширити на унутрашњу територију, на било коју јавну површину где би се проверавао идентитет странца.⁶⁴⁴ Или оних који се тако зову и тако изгледају. Такво поступање је засновано на идеји да је другачије поступање према нечлановима (држављани трећих земаља и лица без држављанства) у односу на чланове (ЕУ држављани) оправдано јер су они склонији да се укључе у активности које нарушавају безбедност.⁶⁴⁵ Улога MID је да потврђује идентитете код нових уноса и обезбеди усклађеност свих повезаних база, односно да утврђује идентитете индивидуа који су евидентирани у више од једног система. У том случају, MID успоставља белу везу (лице је евидентирано у више система са идентичним подацима), зелену везу (људи са различитим биометријским подацима имају исте личне податке), жуту везу (лице код којих постоји

⁶³⁸ Исто, стр. 463.

⁶³⁹ Исто, стр. 462.

⁶⁴⁰ Исто, стр. 459.

⁶⁴¹ Исто, стр. 459.

⁶⁴² Blasi Casagran, „Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU“, 438.

⁶⁴³ Исто, стр. 441.

⁶⁴⁴ Bellanova и Glouftsiou, „Formatting European Security Integration through Database Interoperability“, 466.

⁶⁴⁵ Исто, стр. 463.

неподударање биометријских и личних података) која захтева додатне провере, те црвену везу, која служи за означавање људи који имају различите идентитете у различитим системима.⁶⁴⁶

Иако се пуно успостављање интероперабилности везивало за почетак 2023. године, рокови првих корака у примени су померени на април 2024. године.⁶⁴⁷ Стручњаци константно упозоравају на кршење различитих принципа који су део ЕУ права, односно различитих правно обавезујућих докумената које је креирала сама Унија. Угрожен је принцип правичности који гарантује да ће се прикупљени лични подаци користити у очекиване сврхе и не на начин који штети индивидуама које су пристале да те податке пруже.⁶⁴⁸ Принцип транспарентности захтева информисање људи како ће њихови подаци бити коришћени.⁶⁴⁹ У потпуности је погажен принцип ограничења сврхе, којим се захтева да је сврха прикупљања личних података јасно назначена, те да се прикупљени подаци не могу користити у друге сврхе.⁶⁵⁰ Повезивање личних података је уједно и изградња нових структура, образаца и логика. ЕУ се, на пример, могла определити и за циљано и ограничено повезивање података о малолетним избеглицама и мигрантима са евиденцијама полазника основних школа. Међутим, дигитална инфраструктура коју је ЕУ усвојила отвара ризик од успостављања пракси којима се урушавају слободе и олакшава постепено одомаћивање све рестриктивнијих решења. Отуда не чуди што је, пре интероперабилности, и карактер појединачних база ЕУ у значајној мери промењен. Поред важности за слободу и права појединаца, принцип ограничења сврхе постоји и како би се спречила централизација и раст моћи. Моћ се увећава као последица преливених података који се сада користе у друге сврхе, а тежњи ка увећању моћи су поготову склоне институције задужене за очување безбедности. Отуда не чуди то да ЕУ је тежила да успостављеном систему придода и базе у којима се налазе подаци о држављанима Уније.⁶⁵¹ Конкретно, ишло се у правцу укључивање осетљивог система (*Prüm*) у којем се налазе биометријски и ДНК подаци којима приступају снаге безбедности у државама чланицама, и који омогућава и примену технологије препознавања лица. Уредба из априла 2024. године (*Prüm II*) је омогућила укључивање у интероперабилни систем ЕУ и дељење података само оних држављана ЕУ који поседују криминални досије.⁶⁵²

⁶⁴⁶ Bellanova и Glouftisios, „Formatting European Security Integration through Database Interoperability“, 468.

⁶⁴⁷ eu-LISA, „Large-Scale IT Systems – Evolution and Outlook“, *The eu-LISA Bits & Bytes*, Аврџ 2022., <https://bits-bytes.eulisa.europa.eu/007.html>.

⁶⁴⁸ Blasi Casagran, „Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU“, 443.

⁶⁴⁹ Исто, стр. 445.

⁶⁵⁰ Исто, стр. 445.

⁶⁵¹ Исто, стр. 446.

⁶⁵² European Parliament и Council of the European Union, „Regulation (EU) 2024/982 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 on the automated search and exchange of data for police cooperation, and amending Council Decisions 2008/615/JHA and 2008/616/JHA and Regulations (EU) 2018/1726, (EU) No 2019/817 and (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council (the *Prüm II* Regulation)“, у *Official Journal of the European Union*, том L 982, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj/eng>.

5. Контролисана мобилност унутар Европске уније

У наредном поглављу анализира се какав сет правила тражиоце азила очекује када стигну до ЕУ, односно начини на које се контролисана мобилност испољава у самој Унији. Као и у свом деловању ван граница Уније, на самим спољним границама па и унутар територија чланица, циљ је увек постизање већег степена контроле. Заштита је секундарна, и најчешће је доступна уколико је прати могућност одређених бенефита, најчешће економских.

Први одељак (5.1) овог поглавља је посвећен историјату и лимитима CEAS. Ова тема је обележена медијски пропраћеним, вишегодишњим, оштрим неслагањима чланица и немогућношћу да се, барем на видљивом плану јавних политика и законског оквира, дође до компромиса. Оно о чему се ређе говори јесте да је сам систем заснован на логици управљања ирегуларним миграцијама, логици Даблинског система, те да већ деценијама не превазилази та ограничења. То и не изненађује јер би стварање система азила издвојеног од миграција – система који би настојао да буде доступан људима којима је потребна заштита и који би олакшавао подношење захтева, који би се ослањао на шеме пресељења из земаља у којима се налази највећи број избеглица и друге механизме заштите избеглица – захтевало превазилажење биополитичког утемељења чланица. Заинтересованост за људе из *Спољашњости* може произићи из неког посредног разлога каква је потреба за радом, али не из потребе за очувањем *голог живота* као таквог. Отуда раширена идеја о томе да ЕУ није успела да адекватније заштити избеглице и мигранте због међусобног неслагања чланица једноставно не стоји. Постизање консензуса и већа солидарност би само водила ефикаснијем систему азила, опет заснованом на логици управљања миграцијама, јер у Бриселу се готово никада и нису разматрали предлози који макар мало доводе у питање контролисану мобилност. Раздор унутар ЕУ је раздор поводом међусобне помоћи и мирне различитих интереса, али ка споља, ка трећим земљама и поготову ка тражиоцима азила, понуђена решења су увек тежила већем степену контроле а не заштити.

Са друге стране, чини се да би већи степен сагласности међу чланицама и сагласност поводом кретања тражилаца азила из земље првог уласка у неку другу чланицу можда смањио количину опасности и насиља, што је и тема другог одељка. Уређенији процес би смањио импулс за насиљем које се тренутно систематски дешава и које је последица грча и жеље да се успостави контрола над недозвољеним секундарним кретањима. Наиме, секундарно кретање од једне чланице ка другој, поготову кретање кроз земље Балкана које као треће земље представљају својеврсан цеп и поновну спољну границу Уније, карактерише нормализација праксе пушбекова. Још једна околност која се да приметити је да масовно кршење људских права избеглица и миграната од стране чланица током њиховог секундарног кретања никада није изазвало озбиљне последице и оштру реакцију Брисела. Штавише, чини се да су Брисел и остале чланице својим толерисањем али и финансирањем пракси насилног управљања границама помогле да се развију сурови обрасци који прате секундарно кретање и који су, као и остали сегменти, окренути постизању већег степена контроле и селекције а не заштити миграната и избеглица. И опет је одговорност додатно дисперзирана медијским саопштењима и осудама Брисела таквог поступања чланице када оно привуче пажњу јавности, али уз изостанак конкретних последица и уз повремено присуство Фронтекса. За разлику од неуспеха изградње заједничког стратешког оквира, овај на насиљу заснован, непризнати и конфузан систем (уколико се уопште може тако назвати) који *de facto* прати секундарна кретања и кроз који се настоји да се њима управља, углавном остаје ван радара јавности. За разлику од медијски пријемчивих великих несрећа, свакодневно системско насиље на рути, повремена проходност или пак додатне рестриктивне мере граница су мање занимљиве и схватљиве. Ипак, нормализација таквих пракси широм ЕУ је значајно допринела урушавању система заштите избеглица. Поред физичких препрека на углавном спољним границама, које се у различитим периодима интензивирају, секундарно кретање се настоји регулисати и применом Даблинског система. Избијање аутоматске примене је довело до ослушкивања стања и околности у граничним чланицама, последично и до неуједначених пракси које могу додатно мотивисати избеглице и мигранте да окушају своју срећу и дођу до чланице коју су само изабрали као земљу дестинације.

Пакт о миграцијама и азилу који представља један од разрађенијих програма контролисане мобилности са којим је ЕУ изашла пред јавност, је анализиран у трећем одељку (5.3). Он пружа додатну потврду да мањак солидарности међу чланицама не мења природу успостављеног односа спрам тражиоца азила, пошто је један од предложених начина да се до солидарности стигне финансирање повратка одбијених тражилаца азила у замену за релокацију, изједначавајући тако контролу боравка са пружањем заштите. Суштински, ЕУ је важно да унапреди ефикасност контроле, отуда CEAS никада није ни имао шансу да у некој већој мери превазиђе судбину посредног,

бочног канала за радну миграцију. Провере пре уласка и процедура разматрања захтева на спољним границама отварају простор за бригу јер постоје бројне могућности за кршење људских права избеглица и миграната, посебно уколико се у обзир узме лоше искуство са хотспотовима које ЕУ већ баштини. Такође, широм се отварају врата за разматрање захтева док се само тражиоци азила премештају у треће државе, а све у склопу такозваних партнерстава које чланице развијају. Индикативно је повлачење Европског савета који се лишио стратешке улоге, вероватно услед процене да су могућности да се свеобухватан компромис постигне биле мале, препуштајући своју улогу Комисији која је настојала да решење истргује удовољавајући различитим интересима.

Коначно, какву заштиту могу очекивати тражиоци азила и избеглице када стигну до земље одредишта? То највише зависи од тога о којој чланици је реч. Наиме, услови пријема зависе од националних система, односно од расположивих средстава и највише од тога које специфичне интересе и вредности чланице настоје да очувају. У том смислу у акционом плану Комисије који је посвећен интеграцији, јако се добро уочавају две доминантне тежње које постоје међу чланицама. Прва је стрепња од изазова интеграције људи који су другачије вероисповести и који долазе из другачијих култура, а друга је потреба за радном снагом и бољим коришћењем потенцијала нове популације која постаје лако доступна. Грубо закључивање би могло водити ка томе да ће рестриктивност или доступност чланице зависити од равнотеже која се успоставља између ове две идеје, као и могућих алтернатива – попут појаве нових популација које се могу интегрисати у тржиште рада лакше или које не носе ризике који се повезују са исламом и другачијим културама. Потенцијално решење је и интензивна аутоматизација и имплементација техничких иновација које су, како то увек бива у *премедијацији*, ускоро доступне. За сада не би требало сметнути са ума ни да временски орочене радне миграције смањују терет успешне интеграције. Доминантност економског диктата постаје све експлицитнија када до заштите од депортације одбијени тражиоци азила могу доћи запослењем. Иако су велика системска решења које воде ка лакшој интеграцији у тржиште рада, попут оних које је преузела Немачка, важни и незамењиви, важно је и имати у виду да она шаљу и повратну поруку и подстицај будућим мигрантима.

5.1. Заједнички европски систем азила

Питање постављања заједничког оквира у вези са разматрањем захтева за азил је пред чланице Уније – тада још увек Европске заједнице – поставило заједничко тржиште. Укидање унутрашњих граница је отворило потребу за новим облицима интензивније сарадње поводом низа питања која спадају у област правосуђа и унутрашњих послова. Стварање јединственог простора који није подељен унутрашњим границама и омогућава лак прелаз из једне чланице у другу, али је лишен јединственог ауторитета који одлучује о основаности одређеног захтева за азил, логички је водило ка две појаве. Прва је појава „избеглица у орбити“. То су тражиоци азила који не успевају да пронађу државу која би се сматрала одговорном и која би примила њихов захтев за азил, већ их државе константно упућују на другу чланицу одбијајући надлежност.⁶⁵³ Друга је „куповина азила“, односно могућност да тражиоци своје захтеве предају у више држава чланица, у нади да ће испунити критеријуме барем једне чланице.⁶⁵⁴ Можда и најважније питање око којег је ваљало постигнути сагласност јесте питање критеријума које би државе чланице ЕЗ користиле да утврде која од њих је одговорна за разматрање захтева. Документ који је требало да разреши наведене изазове је *Конвенција за утврђивање државе одговорне за разматрање захтева за азил поднесених у једној од држава чланица Европске заједнице*, донета 1990. године у Даблину.⁶⁵⁵

Конвенција је класичан мултилатерални међудржавни уговор. Није ни донета под окриљем тадашње Заједнице, али је након Матришког уговора постала део законодавства ЕУ. Ступила је на снагу касније, 1997. године. Као што сам назив документа указује, основни допринос Конвенције је одређивање критеријума по којима се утврђује која је чланица одговорна за разматрање конкретног захтева за азил. Први критеријум је могућност спајања породица по којем је за разматрање захтева одговорна она држава која је већ одобрила заштиту члановима породице тражиоца азила. На другом месту је држава која је одобрила боравишну дозволу будућем тражиоцу азила, а трећа одговорна је држава која је будућем тражиоцу азила издала визу. Четврти критеријум одговорности је онај који је највећој мери предодредио развој заједничке политике азила ЕУ, а то је критеријум прве земље уласка. Наиме, када се може утврдити да је подносилац захтева за азил нерегуларно прешао границу неке државе чланице, тада је та држава и одговорна за испитивање његовог захтева. С обзиром на начин на који тражиоци азила ступају на тло ЕУ, било је јасно да ће наведено правило оптеретити рубне државе Уније које ће увек бити прве државе уласка. Правило прве земље уласка је опстало и у новим верзијама Конвенције, познатим као Даблин II уредба (донета 2003. године) и Даблин III уредба (донета 2013. године), уз укидање аутоматског важења у потоњој и увођење обавеза чланица да утврде да тражилац азила неће бити подвргнут нечовечном и понижавајућем третману у чланици у коју га упућују.⁶⁵⁶ Поред свих искорака који су током година постигнути у изградњи хармонизованијег и усклађенијег система азила ЕУ, његову природу одређује логика међудржавног договора а не солидарности, усмерености на потребе избеглица и међусобне испомоћи.

Ти кораци су већином начињени након што је Амстердамским уговором по први пут предвиђено подручје слободе, безбедности и правде као место заједничког управљања свих чланица и уређивања питања илегалних миграција, визне политике, азила, правосудне сарадње и слично. Каснији уговори су само јачали обухват и интензитет међусобне сарадње у овим питањима. Логично, водећа улога је намењена Европском савету који одређује политички смер Уније, односно стратешке смернице које одређују законодавне и оперативне активности унутар подручја слободе, безбедности и правде. Циљ ЕУ био је да у следећих пет година, под вођством Европског савета, донесе потребне прописе и одржи и ојача Унију као подручје у оквиру кога је слободно кретање лица обезбеђено. Зато је било потребно приступити усвајању одговарајућих мера из области контроле спољних граница, азила, имиграције и превенције криминала. По први пут, исказује се јасна намера чланица ЕУ ка јачој сарадњи као и ка успостављању заједничких стандарда по питању азила. Усвајају се бројне директиве којима су прописивани минимални заједнички стандарди и чинило се да Унија, барем на папиру, односно кроз заједничку легислативу, настоји да успостави истоветне услове за тражиоце азила у свим чланицама и уједначи разлике међу националним

⁶⁵³ Clotilde Marinho и Matti Heinonen, „Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice“, *EIPASCOPE* 3 (1998.): 2.

⁶⁵⁴ Исто, стр. 3.

⁶⁵⁵ „Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention“, у *Official Journal of the European Union*, том C 254, 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819%2801%29>.

⁶⁵⁶ European Parliament и Council of the European Union, „Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)“, у *Official Journal of the European Union*, том L 180, 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013R0604>.

системима азила. Председници држава и влада чланица су овај задатак обављали за периоде од пет година, а програми су добијали назив по градовима у којима су донесени. Најпре је то 1999. године био Тампере програм, потом Хашки 2005. године и Стокхолмски програм 2010. године.⁶⁵⁷ Усвојени су бројни обавезујући инструменти који су за циљ имали изградњу и хармонизацију битно различитих националних система азила, односно успостављање сличнијих пракси када су у питању проценти признавања статуса, услови прихвата тражилаца азила, праксе које се тичу ограничавања кретања и слично. У исту сврху је изграђиван и институционални оквир, стварањем Фронтекса и Европске агенције за подршку азилу. Размена података је захтевала изградњу заједничких система и база. Тако је годинама изграђиван заједнички европски систем азила CEAS, чији су домети, као што је већ наглашено, били омеђени даблинском логиком од самог настанка.

Реалност је, ипак, битно заостајала за званичним ставом и наративом. Национални системи држава чланица су, попут њихових економија, иницијално имали различите капацитете. Поред тога, правило прве земље уласка се показало изузетно значајним за одређивање одговорности и донело је различит ниво оптерећења. Доступност авионског транспорта и развијена визна политика уласка у ЕУ спречавају масован прилив тражилаца азила овим путем. Арапско пролеће и рат у Сирији су покренули велики број људи који су, почевши од 2010. године, у све већим бројевима долазили у ЕУ, прво ступајући на територију чланица које се налазе на спољним границама попут Грчке и Италије. Дакле, „мигрантска криза“ се није десила изненада и без најаве. Наглом и великом порасту броја тражилаца азила 2015. године је ипак претходило вишегодишње, каскадно увећавање бројева, које је било праћено тешким несрећама и које је указивало на јасне структуралне слабости CEAS. Али битни искораци су изостајали и чланице су настављале да користе критеријум прве земље уласка. Иако је преоптерећење националних система азила било очигледно, Даблински систем је све до реформе 2013. године омогућавао аутоматско одбијање разматрања захтева и пребацивање надлежности на земљу првог уласка (уколико не постоји одговорност по неком од важнијих критеријума). Ситуација је поготову била тешка у Грчкој, на шта је упозоравао и UNHCR. Овакво поступање чланица је прекинуто 2011. године пресудом ECtHR који у случају *M. S. S. против Белгије и Грчке (M.S.S. v. Belgium and Greece)*.⁶⁵⁸ Авганистанац је по аутоматизму враћен из Белгије у Грчку, земљу првог уласка, упркос упозорењу UNHCR о неадекватним условима у овој чланици. Суд је, поред пресуде Грчкој да повредила чланове 3. Европске конвенције о људским правима (забрана нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања) и 13 (право на делотворан правни лек), за непоштовање истих чланова осудио и Белгију. Наиме, Суд је заузео став да су белгијске власти морале да буду упознате са стањем у грчком систему азила, а Даблински систем је клаузулом о суверености оставио простор за разматрање захтева и није приморавао Белгију да тражиоца азила пошаље назад. Суочене са могућом правном одговорношћу, чланице су коначно признале реалност стања у преоптерећеним граничним чланицама. Уследио је период конфузије у којој су чланице и њихови национални судови доносили одлуке да ли да обуставе/поново одобре враћање тражиоца азила у земље првог уласка. Пракса аутоматских трансфера је, као што је већ поменуто, стога и званично прекинута усвајањем Уредбе Даблин III, водећи скоро ка фактичком дуплирању процеса јер одлуци о азилу претходи подробније разматрање надлежности. Губитак ефикасности који је CEAS укидањем аутоматизма евидентно претрпео је цена коју су чланице платиле за неодустајање од критеријума који, по својој природи, суштински припада сфери борбе против ирегуларне миграције. Поред номиналних настојања које су поједине директиве које је ЕУ усвајања имале, CEAS није стваран са идејом еманципације питања азила од управљања миграцијама. Систем је заснован на жељи за контролом и регулисањем кретања, а не на потреби за ефикасном и приступачном заштитом избеглица.

Овакав већ окрњен и нефункционалан Систем се 2015. године, суочен са само по интензитету неочекиваним порастом броја тражилаца азила, наизглед у потпуности „разнизао“ у појединачне политике чланица. Као што је економска криза 2009. године довела до тога да поједине чланице, супротно прописима Уније, разматрају мере које су оцењене као протекционистичке и фокусиране на заштиту националних економија, „мигрантска криза“ је имала сличне ефекте повлачења и чувања сопствених интереса. Спољне границе су се урушавале.⁶⁵⁹ Грчка и Италија су – било због реалности масивног прилива људи или намерне одлуке – све мање успевале да региструју новопридошле тражиоце азила и на тај начин себе означе као прву земљу уласка. Граничне власти у Грчкој су, како је број тражилаца азила растао, бивале сведене на регулатора кретања великог броја избеглица, уз изостанак

⁶⁵⁷ Philippe De Bruycker, „The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been“, у *Reforming the Common European Asylum System*, ур. Daniel Thym и Odysseus Academic Network (Nomos Verlagsgesellschaft, 2022), 34, <https://doi.org/10.5771/9783748931164-33>.

⁶⁵⁸ European Court of Human Rights, „M.S.S. v. Belgium and Greece“ (Council of Europe: European Court of Human Rights, 2011.), <https://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>.

⁶⁵⁹ Andreas Takis, „Refugee crisis 2015: Chronicle of a foretold crisis“, Heinrich-Böll-Stiftung, Brussels, 12. Јули 2015., <https://eu.boell.org/en/2015/12/07/refugee-crisis-2015-chronicle-foretold-crisis>.

икаких посебних безбедносних процедура или процедура за породице или малолетнике који путују без пратње.⁶⁶⁰ Владала је општа конфузија и осећај губитка контроле. Поступци појединачних држава на рути су се смењивали од олакшавања и чак организовања кретања тражиоцима азила па до ескалације насиља на границама и затварања тражилаца азила, подизања ограда и поновног успостављања унутрашњих граница. Владе су ослушкивале и помно пратиле реакције својих суседа и најутицајнијих земаља дестинације. Доминантан наратив, а поготову накнадна тумачења тога шта се у ЕУ десило, за прилив миграната окривљују благодатне одлуке Немачке, док је на супротној страни спектра Мађарска Виктора Орбана (*Viktor Orbán*). Чини се да је сама реалност ипак знатно комплекснија.

Иако је у 2015. години око 1,3 милиона тражилаца азила по први пут затражило заштиту у земљама чланицама ЕУ, Брисел ипак није активирао планове који су били доступни за суочавање са таквим догађајима.⁶⁶¹ Почетком године су се тражиоцима азила који су већ одлазили ка ЕУ у значајним бројевима придружили и Албанци са Косова и Метохије. Лепше време је, као и увек, водило додатном интензивирању долазака. У мају је Комисија ЕУ изашла са својим виђењем ситуације коју је саопштила у Европској агенди о миграцијама.⁶⁶² Усмереност на земље Африке и осмишљавање низа активности које претходе доласку тражилаца азила и миграната до спољних граница ЕУ сведочи да се Комисија јасно определила за контролу будућих миграционих таласа, односно за екстернализацију проблема азила и заштите избеглица. Када је у питању CEAS, Комисија се заложила за смањење разлика између националних система азила те за значајнију употребу релокације и пресељења, у сарадњи држава чланица и трећих држава у којима се налази значајан број избеглица. Мађарска влада у јуну 2015. године најављује изградњу жичане оgrade на граници са Србијом, а истог месеца ЕУ по први пут не успева да постигне договор о квотама за релокацију 20.000 избеглица који се налазе ван Европе.⁶⁶³ Формиран је коридор који је, преко Балкана, водио ка Аустрији и Немачкој као главној земљи дестинације, те ка скандинавским земљама. Чини се да се проходност ове руте показала као додатан подстицај. Уколико се анализира долазак тражилаца азила из Сирије, пораст је константан од маја 2015. године.⁶⁶⁴ Немачко федерално тело надлежно за миграције и избеглице је 24. августа објавило да, у складу са Уредбом Даблин III, неће враћати тражиоце азила из Сирије у земље првог уласка.⁶⁶⁵ Последњег дана августа, канцеларка Ангела Меркел је немачкој али посредно и целокупној европској јавности изрекла чувено „ми то можемо“, које се односило на способност њене државе да се носи са приливом тражилаца азила. У истом обраћању канцеларка је инсистирала на потреби за равноправном и солидарном алокацијом тражилаца азила, упозоравајући да би њен изостанак могао водити разматрању одрживости Шенгенског споразума и слободног тржишта.⁶⁶⁶ Претходног дана, тражиоци азила су се бунили на железничкој станици у Будимпешти након што им није дозвољено да наставе пут без важећих дозвола, што је у складу са захтевима Шенгенског простора. Наредног дана, истог када је канцеларка одржала говор, дозвољено им је да крену у Аустрију.⁶⁶⁷

Управо се овај тренутак најчешће узима као доказ наклоности немачке политике избеглицама и хуманим, хришћанским вредностима, односно као једнострано суспендовање Шенгенског споразума и отварање граница ЕУ. „Паралелно, немачки званичници упућивали су домаћем јавном мњењу запањујуће узастопне изјаве које су се односиле на потребу да немачко друштво и привреда размисле о томе како да задовоље своје демографске потребе.“⁶⁶⁸ Двосекла наклоност се понекада окривљује као додатан подстицај који је водио даљем интензивирању долазака. Највећи број тражилаца азила из Сирије је у ЕУ регистрован управо у септембру 2015. године.⁶⁶⁹ Али важно је имати у виду да су избеглице и мигранти већ увелико улазили у ЕУ и да Меркел, у том тренутку, није била усамљена у свом ставу. Такође, ваља размотрити у којој мери је, у тренутку у којем је велики број тражилаца

⁶⁶⁰ Исто

⁶⁶¹ Исто

⁶⁶² European Commission, „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Europski Migracijski Program“ (European Commission, 2015.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015DC0240>.

⁶⁶³ Martin Wagner, „2015 in review: how Europe reacted to the refugee crisis“, Policy Insights (International Centre for Migration Policy Development, 2015.), <https://www.icmpd.org/blog/2015/2015-in-review-how-europe-reacted-to-the-refugee-crisis>.

⁶⁶⁴ EASO, „Latest asylum trends – 2015 overview“ (European Asylum Support Office, 2016.), <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/LatestAsylumTrends20151.pdf>.

⁶⁶⁵ Wagner, „2015 in review: how Europe reacted to the refugee crisis“.

⁶⁶⁶ Matthew Karnitschnig, „Merkel warns Schengen could be at risk“, *Politico*, 31. Август 2015., <https://www.politico.eu/article/merkel-warns-schengen-at-risk-germany-refugees-migration-quotas-travel/>.

⁶⁶⁷ Wagner, „2015 in review: how Europe reacted to the refugee crisis“.

⁶⁶⁸ Takis, „Refugee crisis 2015: Chronicle of a foretold crisis“.

⁶⁶⁹ EASO, „Latest asylum trends – 2015 overview“.

азила већ на територији Европе, став Немачке заправо био једини који отвара могућност за (заједничко) суочавање са изазовом и за постепени повратак контроле који не би водио директном и експлицитном насиљу. Након што је почетак септембра донео пристизање још већег броја тражилаца азила, као и медијски пропраћене трагедије које су пратиле тај њихов пут, поступци власти и доминантан наратив су се померили од хуманитарних побуда и бриге о избеглицама ка контроли граница. Док је 14. септембра Немачка успоставила привремену контролу сопствене границе са Аустријом, а Аустрија са Мађарском, Будимпешта је наредног дана објавила да је изградња оgrade са Србијом окончана.⁶⁷⁰ У жељи да благовремено реагују на промену политике, и остале земље на рути су каскадно уводиле различите рестриктивне мере. Већ 22. септембра Савет ЕУ је усвојио план за релокацију тражилаца азила из Италије и Грчке, уз противљење четири и уздржаност једне чланице.⁶⁷¹ Док је Финска била уздржана, овој одлуци и механизму обавезних квота су се супротставиле Словачка, Чешка, Румунија и Мађарска. Као што је објашњено у одељку посвећеном сдоговору са Турском (3.4), релокација се односила на хотспотове и само на тражиоце азила који долазе из земље из које се, према статистикама које се раде на свака три месеца, међународна заштита додели у првом поступку у више од 75% случајева.

У октобру је постигнут споразум са Турском након чега су отворени први хотспотови. Шведска и Аустрија су најавиле заштравање услова за доделу азила, а коначну промену наратива је донео терористички напад у Паризу који се десио новембра те године. Почевши од тада тражиоци азила су неретко оптуживани за тероризам, најчешће „преузимајући заслуге“ од тзв. цихадиста – држављана чланица који су отишли у Сирију и Ирак како би се борили на страни екстремиста, а који су са тражиоцима азила делили руту којом су се вратили у своје државе.

Иако је договор са Турском довео до смањења броја тражилаца азила, Унија је упала у вишегодишњу политичку борбу око правца даљег развоја CEAS. Наиме, последњи програм који је Европски савет усвојио био је Стокхолмски, који се односио на период до 2015. године. Отуда је маја 2015. године Комисија изашла са Европском агендом о миграцијама која је требало да послужи као инструмент за превазилажење дубоких политичких подела.⁶⁷² Сегмент Агенде који се тичао екстернализације је подржан од свих чланица, али поделе око обавезујуће релокације нису превазиђене. Тако је и Савет ЕУ већ споменуто одлуку о релокацији тражилаца азила из Италије и Грчке септембра 2015. године усвојио квалификованом већином. Сама одлука је иницијално предвиђала да се одређен број тражилаца азила који испуњавају услове релоцирају и из Мађарске, али како је ова чланица одбацила целокупну идеју обавезујућих квота, та места су расподељена Грчкој и Италији. Дистрибуција је осмишљена тако да у обзир узме број становника, стандард, просечан број захтева и стопу незапослености у свакој чланици.⁶⁷³ У одлуци се наводи да је систем квота привремена мера изазавана ванредним околностима огромног прилива тражилаца азила, и да је коначан циљ консолидација CEAS и неометана примена Даблин III уредбе. У неку руку, може се закључити да је, помажући чланице које су *најслабија карика*, Савет настојао да очува Даблински систем који је и скројен тако да је одржив у мери у којој је одржив најслабији (односно најоптерећенији) национални систем азила.

Децембра 2015. године Словачка и Мађарска су пред CJEU захтевале поништење директива о релокацији, тврдивши да Савет нема основа и мандат за доношење таквих одлука, те да су прекршени принципи пропорционалности, правне сигурности и јасноће прописа.⁶⁷⁴ Октобра 2016. године у Мађарској је одржан референдум о овом питању, у поларизованој атмосфери и уз пристрасно формулисано питање.⁶⁷⁵ Иако референдум није успео, јер укупна излазност није прешла 50%, више од 98% изашлих се изјаснило против система квота. Орбанов и став Вишеградске групе се угрубо може формулисати као инсистирање на томе да овај тип одлуке води битном мењању културне, етничке и верске слике Мађарске и Европе, те да не постоји институција којој је предата таква врста надлежности и моћи.⁶⁷⁶ Септембра 2017. године CJEU је одбио захтев за поништењем које су поднеле Братислава и Будимпешта. Паралелно са тим процесом, ЕУ је јуна 2017. године отпочела процедуру против Пољске, Мађарске и Чешке које нису поступиле у складу са Директивом о релокацији. CJEU је марта 2020. године

⁶⁷⁰ Wagner, „2015 in review: how Europe reacted to the refugee crisis“.

⁶⁷¹ Council of the European Union, „Council decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece“.

⁶⁷² Bruycker, „The New Pact on Migration and Asylum“, 34.

⁶⁷³ Isabella Leroy, „How Poland and Hungary were put in a minority position on the relocation of refugees (2015-2019)“, SciencesPo Bibliothèque: A European political life, Април 2019., <https://dossiers-bibliotheque.sciencespo.fr/une-vie-politique-europeenne-european-political-life/how-poland-and-hungary-were-put-minority#toc-struggling-to-save-the-dublin-system>.

⁶⁷⁴ Исто

⁶⁷⁵ Исто

⁶⁷⁶ Исто

пресудио у корист ЕУ, потврђујући да су чланице прекршиле законе.⁶⁷⁷ У међувремену, Пољска и Мађарска нису прихватиле нити једног тражиоца азила, док је Чешка преузела дванаест. Њорсокак у којем се ЕУ нашла је био евидентан, што је на махове признавао и сам Брисел. Бивши председник Европског савета, Доналд Туск (*Donald Tusk*), је план о релокацији назвао поларизујућим и неефикасним. „Када је шема затворена, само 34.712 људи је пресељено: 21.999 из Грчке и 12.713 из Италије. Комисија је тврдила да због споразума са Турском првобитни број места више није потребан, јер су доласци миграната нагло опали од марта 2016.“⁶⁷⁸ Очигледно, Брисел није урачунао хиљаде тражилаца азила који су остали на грчким острвима, што ни не изненађује с обзиром на строго постављене критеријуме погодности тражилаца азила који уопште могу бити разматрани за релокацију у неку другу чланицу Уније.

Није било значајних померања у ставовима. Комисија је повремено излазила са различитим предлозима, често одустајући од њих услед изостанка подршке. Један од таквих предлога чији је крај био неславан била је и Даблин IV уредба која је предложена маја 2016. године.⁶⁷⁹ Примаран циљ овог документа било је спречавање секундарног кретања тражилаца азила, који би били у обавези да азил затраже у првој земљи уласка и да сарађују током процедура трансфера, док би супротно понашање било санкционисано. Дакле, право на заштиту више не би повлачило никакво право на избор чланице која би ту заштиту пружила. Истовремено, предлог је негирао све узроке који воде до секундарног кретања, попут боравка чланова породице или пријатеља у некој земљи, значајније концентрације сународника, веће шансе за запослење, бољег животног стандарда и слично.⁶⁸⁰ Комисија је предлог повукла када је септембра 2020. године изашла са Пактом о миграцијама и азилу, који ће бити детаљно анализиран у одељку 5.3.

Једна од теза која се често може чути јесте да би ЕУ изградила одржив систем азила и заштите избеглица уколико би превазишла неслагања и уколико би консензус међу чланицама био постигнут. Конкретније, разлог за неуспех CEAS да пружи ефикасну заштиту се налази у неслагању чланица. Иако је јасно да су политичке поделе довеле до неуспеха вођења заједничке политике управљања миграцијама и политике азила, важно је размислити до каквог то CEAS чланице не успевају да дођу. То није систем окренут ка потребама тражилаца азила, већ поново и изнова, без обзира на реформе, систем заснован на међудржавној логици управљања илегалним миграцијама. Даблинска идеја није идеја заједништва, истоветних циљева и заштите избеглица. Ни Брисел ни државе чланице појединачно нису спремне да издвоје питање азила и заштите избеглица од управљања миграцијама и да теже одрживим решењима, јер то је тешко замисливо у постојећим биополитичким оквирима европских демократија. Дакле CEAS никада није излазио из оквира контролисане мобилности, као што и сви предлози реформе CEAS теже унапређењу ефикасности контролисане мобилности. Тврдња да би ЕУ изградила одржив систем азила и заштите избеглица уколико би консензус међу чланицама био постигнут не стоји – она би постигла ефикаснији и међусобно солидарнији систем контролисане мобилности.

⁶⁷⁷ Jennifer Rankin, „EU court rules three member states broke law over refugee quotas“, *The Guardian*, 04. Фебруар 2020., <https://www.theguardian.com/law/2020/apr/02/eu-court-rules-three-countries-czech-republic-hungary-poland-broke-law-over-refugee-quotas>.

⁶⁷⁸ Исто

⁶⁷⁹ Constantin Hruschka, „Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission“, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 17. Мај 2016., <https://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>.

⁶⁸⁰ Исто

5.2. Третман тражилаца азила унутар Европске уније

ЕУ на нивоу стратешког оквира развоја CEAS бележи вишегодишње застоје, али то није зауставило константан прилив тражилаца азила. Када се погледају статистике о броју тражилаца азила у ЕУ по години, може се уочити стабилан и постепен раст бројева све до 2012. године након које се бележе нагла и све интензивнија повећања. Највећи број захтева је забележен у 2015. години, 1,3 милиона.⁶⁸¹ Договор са Турском и активности у Средоземном мору и на спољним границама, као и политике обуздавања и одвраћања у Африци, битно су утицали на проходност и безбедност све три руте ка ЕУ, водећи ка смањењу броја избеглица и миграната који стижу до неке од чланица. У 2016. регистровано је око 1,2 милиона захтева, након чега је уследио значајан пад све до 2018. године у којој је регистровано нешто више од пола милиона.⁶⁸² У 2019. број тражилаца азила је опет почео да расте, али се поново смањио 2020. године. Наиме, избијање пандемије COVID-19 и свеукупно ограничавање кретања је такође утицало на динамику доласка. По окончању епидемиолошких мера бележи се константан пораст броја тражилаца азила, а 2022. године је регистровано скоро милион захтева, највише од 2016. године и дупло више у односу на претходну 2021. годину.⁶⁸³ Ипак, овакав пораст у 2022. години није привукао значајнију пажњу медија, што ни не чуди уколико се у обзир узме да је на континенту беснео рат. Чини се да и сам Брисел, поготову када је у питању Балканска рута, заузима став да је споразумом са Турском ово питање суштински решено. Неспремност ЕУ да усмери пажњу на пораст тражилаца азила не може да чуди, с обзиром на то да већ годинама не постиже консензус на основу којег би изашла са новим политикама. Како онда изгледа пут тражилаца кроз ЕУ? То умногоме зависи од тога коју руту користе односно ка којој чланици иду и која је њихова земља порекла. Када је у питању Балкан, специфичност представља удвајање спољних граница јер кретање из једне чланице Уније у другу подразумева транзит кроз земље које нису део ЕУ. Прву значајну препреку представља већ ступање на територију Грчке или Бугарске, првих земаља уласка које обе имају подигнуту ограду у копненим деловима границе са Турском. Граница на реци Еврос, односно Марици, већ је годинама поприште насиља и политичких обрачуна и међусобних оптужби Грчке и Турске о злоупотреби и намерном пребацивању тражилаца азила и миграната, односно о насилном протеривању назад у Турску. Наводно је само у 2022. години на грчком делу реке више од 60 избеглица и миграната изгубило свој живот.⁶⁸⁴ И управо су пушбекови главна одлика спољних али у одређеној мери и унутрашњих граница Уније. Ради се о поступку који често прати физичко насиље, понижавање и одузимање имовине. Најчешће се дешавају на границама, приликом покушаја преласка или непосредно након па се избеглице и мигранти протерују назад у земљу из које су покушали да уђу. Међутим, некада се протеривање догоди и када полиција сретне потенцијалне тражиоце азила дубоко у својој територији, а забележени су и случајеви избацивања и протеривања из институција приликом покушаја тражења азила, као и пребацивања у трећу земљу из које избеглице и мигранти уопште и нису дошли. Дакле, идеја је спречавање физичког ступања на територију и ускраћивање прилике да се азил затражи, односно игнорисање таквог захтева. Разликовање поступања у односу на статус и рањивост избеглице и мигрант најчешће изостане, жртве пушбекова су често и жене и деца, као и деца која путују без пратње. Системска употреба доводи до појаве ланчаног протеривања кроз више земаља, током којег расте ризик да ће лице бити враћено назад све до земље у којој је његова безбедност угрожена.

На Балканској рути скоро да нема границе на којој није забележен случај пушбекова, као што се чини да не постоје полицијске снаге које у неком тренутку нису биле насилне према избеглицама и мигрантима. Иста је ситуација и на другим рутама, а ваља се подсетити да су пушбекови странаца у северноафричким енклавама Сеути и Мелиљи такође нормализовани. Али пушбекови нису резервисани за спољне границе. Континуирано се дешавају на граници Француске и Италије, где снаге Француске одбијају да мигранте и избеглице у секундарном кретању пусте на своју територију.⁶⁸⁵ Такође, са мора оптерећена Италија не дозвољава улазак миграната и избеглица из Словеније, примењујући исте мера као и Француска.

У случајевима у којима се избеглице, мигранти или тражиоци азила одлуче на даље кретање из земље првог уласка ка некој другој чланици у намери да у њој затраже заштиту, они се упуштају у секундарно кретање. Оно је

⁶⁸¹ Eurostat, „Asylum applications - annual statistics“, Eurostat: Statistics Explained, 2023., https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844#First-time_applicants_.E2.80.93_881_220_in_2022.
⁶⁸² Исто
⁶⁸³ Исто
⁶⁸⁴ Marion MacGregor, „At the Evros border, the bodies mount up“, InfoMigrants: Features, 05. Септембар 2023., <https://www.infomigrants.net/en/post/48783/at-the-evros-border-the-bodies-mount-up>.
⁶⁸⁵ ECRE, „France: Reports on Pushbacks and Human Rights Violations Continue“, ECRE: News, 19. Фебруар 2021., <https://ecre.org/france-reports-on-pushbacks-and-human-rights-violations-continue/>.

у супротности са Даблин III уредбом која прописује критеријуме који чине одређену чланицу одговорном за разматрање захтева и која подразумева да тражилац азила захтев поднесе у првој земљи уласка и ту сачека одлуку. Међутим, сама примена Уредбе је изузетно комплексна и често варира у зависности од политичког тренутка и преференци конкретне земље која одлучује. Потреба за флексибилношћу, како се не би поновио сценарио игнорисања и урушавања националног система азила поједине преоптерећене чланице, оставља простор за варирања. Такође, сваки случај носи своје специфичности и стога мора бити сагледаван појединачно, мимо општих одредби. Угрубо, регистровање (узимање отиска) и транзит кроз неку чланицу (без подношења захтева за азил) може бити довољан основ за повезивање са том земљом и упућивање на њу као надлежну за разматрање захтева.⁶⁸⁶ Слична је ситуација и са одбијањем захтева: уколико једна чланица донесе коначну негативну одлуку поводом захтева за азил, постоје добре шансе да ће остале чланице наставити да тражиоца азила упућују на ту земљу. Одредбе о спајању породице варирају од чланице до чланице – на пример Немачка одобрава азил родитељима малолетне деце која се већ налазе у тој земљи – а слично је и са одлукама које се односе на депортацију дела чланова.⁶⁸⁷ Опет, једнообразна пракса није постигнута.

Даблин III уредба успоставља две врсте захтева: одлазне захтеве (чланица их упућује ка другој чланици) и долазне (чланица их прима од друге чланице).⁶⁸⁸ Поред тога, захтеви се деле на захтеве за преузимањем надлежности и захтеве за прихватањем тражиоца азила. Захтеви за преузимањем су они када једна чланица захтева од друге да преузме надлежност за разматрање случаја, док су захтеви за прихватањем они у којима је тражилац азила, који се у том моменту налази у чланици која подноси захтев, већ затражио азил у чланици која захтев прима.⁶⁸⁹ Уколико се погледа статистика за 2021. годину, у чланицама је укупно забележено 120.300 међусобних захтева чланица и осталих држава које учествују у Даблинском систему (Исланд, Швајцарска, Норвешка и Лихтенштајн).⁶⁹⁰ Донето је око 116,300 одлука по таквим захтевима и 52% је било позитивно, дакле водило је ка 60.000 потенцијалних трансфера од којих је око 19%, односно 11.500 извршено у тој години.⁶⁹¹ Највећи број одлазних захтева забележиле су Немачка (42.277) и Француска (37.258), а долазних Италија (24.125), Немачка (15.740) и Грчка (13.792). Када су у питању долазни захтеви за преузимањем надлежности, велика већина се односила на ирегуларан улазак у прву државу уласка (62%), документацију и легалан основ уласка (21%) и породичне разлоге (11%), а ове три категорије заједно чиниле су преко 90% свих захтева за преузимање.⁶⁹² Са друге стране, када се радило о примљеним захтевима за прихватањем тражиоца азила у 99% случајева радило се о немању валидне дозволе за боравак, од чега се у 89% случајева радило о тражиоцима азила чији су случајеви још увек у фази разматрања у другој чланици у којој су их поднели, док се у 10% случајева радило о лицима чији је захтев за азил у другој чланици одбијен.⁶⁹³ Последњи корак је физички трансфер тражиоца азила у чланицу која је прихватила послат јој захтев за прихватањем или преузимањем, за шта је у основи предвиђен рок од шест месеци. Највећи број одлазних трансфера у 2021. години је регистрован у Француској (3.145), Немачкој (2.652) и Грчкој (1.549), док је највећи број долазних трансфера регистрован у Немачкој (4.274), Италији (1.525) и Француској (1.012).⁶⁹⁴

Сваки тражилац азила се у својој одлуци да се упусти у секундарно кретање суочава са могућношћу да, уколико не постоји важнији критеријум који задовољава а политичка клима је повољна, буде враћен у земљу првог уласка, односно земљу прве регистрације и узимања отисака. Отуда не чуди што су бројним препрекама на рути мигранти и избеглице додали и земље и места у којима је појачана могућност дактилоскопије и која се стога избегавају. Поред насиља на границама, мигранти и избеглице се суочавају и са насиљем кријумчара на које се ослањају приликом преласка граница. С обзиром на то да се ради о изразито лукративном облику организованог криминала, на подручју Балкана постоје читаве мреже које се баве овим послом и сродним криминалним

⁶⁸⁶ Marion MacGregor, „The Dublin Regulation – your questions answered“, InfoMigrants: Understanding Europe, 13. Јули 2020., <https://www.infomigrants.net/en/post/25622/the-dublin-regulation--your-questions-answered>.

⁶⁸⁷ Исто

⁶⁸⁸ Eurostat, „Statistics on countries responsible for asylum applications (Dublin Regulation)“, Eurostat: Statistics Explained, 2023., [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_countries_responsible_for_asylum_applications_\(Dublin_Regulation\)#Dublin_requests](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_countries_responsible_for_asylum_applications_(Dublin_Regulation)#Dublin_requests).

⁶⁸⁹ Исто

⁶⁹⁰ European Commission, „Overall figures of immigrants in European society“, European Commission: Strategy and Policy, 2023., https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_en#reasons-to-stay-in-europe.

⁶⁹¹ Исто

⁶⁹² Eurostat, „Statistics on countries responsible for asylum applications (Dublin Regulation)“.

⁶⁹³ Исто

⁶⁹⁴ Исто

активностима.⁶⁹⁵ Ситуација је, како се могло видети у претходним поглављима, још озбиљнија у земљама попут Либије и Нигера у којима се ове делатност одвија у оквиру племенских образаца и локалних милиција.

У земљама транзита кроз које пролазе мигранти и избеглице могу се ослонити на различит сет услуга. У неким, попут Србије, боравак у транзитним центрима (најчешће се налазе на улазним и излазним тачкама у земљама) је доступан независно од одлуке да затраже азил, док је у другима неопходно отпочети ову правну процедуру. Постоје различите формалне и неформалне политике у вези с тим које категорије тражилаца азила се смештају у које кампове, а где је важно тежити томе да деца без пратње буду заштићена, збринута и издвојена од одраслих мушкараца, исто као и жене са децом и породице. Етничка припадност такође може играти улогу услед тежње да се смањи могућност сукоба. Како сведочи пример Морије, услед пренасељености и лошег обезбеђења, кампови могу лако постати места несигурности и насиља. Неки кампови су затвореног карактера или са одређеним рестрикцијама када је у питању сатница кретања тражилаца азила. Системи здравствене заштите, образовања и нивои доступне подршке такође значајно варирају од земље до земље.

Поред варијација које произилазе из различитих капацитета националних система азила држава транзита, важно је разумети да искуство на рути и услови у којима избеглице и мигранти путују могу бити другачији у различитим временским периодима. Наиме, у зависности од политике одређене земље или ЕУ у целини, поступање институција одређених држава може бити битно другачије. Уочљив је циклус у којем гранична полиција одређене чланице користи изразито насилне методе и пушбекове о чему неки медији или, чешће, на терену присутна организација цивилног друштва извести јавност. У наредном кораку та тема буде актуелизована у Европском парламенту, Комисија позове чланицу да поштује људска права и међународне стандарде. Уз повремене бурније реакције представника власти у тој чланици – реакција које су свакако намењене домаћој јавности – снаге те земље се примире и у наредних неколико месеци избегавају експлицитну примену силе. Ипак, ниједна чланица се никада није суочила са озбиљнијим последицама, попут довођења у питање финансијске помоћи. Група истраживачких новинара је дошла до занимљивих података који указују на то да су граничне снаге у Бугарској, Мађарској и Хрватској наводно користиле тајне објекте за систематско притварање људи који траже уточиште, пре њиховог протеривања.⁶⁹⁶ Истовремено је било могуће директно повезати ове активности са финансирањем ЕУ и присуством службеника Фронтекса. Штавише, власти у Софији се надају да ће обнову ограде на граници са Турском моћи да финансирају средствима из Брисела.

Још један пример промене и од околности зависне природе руте је поступање Хрватске пре и након уласка у Шенгенски простор. Наиме, иако су медији и раније извештавали о пушбековима и насиљу хрватских граничара – укључујући и страдање шестогодишње девојчице из Авганистана 2017. године – лета 2021. године је више европских медија објавило „велико истраживање са видео-снимцима о илегалним пушбековима миграната на граници Хрватске према Босни и Херцеговини.“⁶⁹⁷ У децембру исте године је објављен извештај Одбора Савета Европе за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања у којем се упозорава на праксе злостављања миграната од стране хрватских полицијских службеника.⁶⁹⁸ Међутим, Комисија је јасно ставила до знања да овај извештај неће имати утицаја на предстојећи пријем Хрватске у Шенгенски простор. Портпарол Комисије је истакао „да је и раније када су се појављивали овакви извештаји Европска комисија предузимала акције, што је обухватало и дијалог са хрватским властима како би се успоставио мониторинг механизам на граници, који је сада успостављен и који се почиње имплементирати.“⁶⁹⁹ Нагласио је да је Комисија „дала оцену у прилог хрватског придруживања Шенгену. Сада је на Савету ЕУ да донесу одлуку о томе. Ипак, ми остајемо у блиском контакту с хрватским властима у погледу преосталих изазова и питања која су идентификована, што такође укључује нека од питања која се спомињу у том извештају (Савета Европе).“⁷⁰⁰ Током 2022. године Хрватска је значајно променила своју политику управљања границама и третирања миграната и избеглица. Наиме, супротно ранијим поступањима, граница са Босном и Херцеговином је била проходна током целе године, што је очигледно из извештаја који указују на кратак период задржавања избеглица и миграната у

⁶⁹⁵ N1, „Gosti N1: Обрачун krijumčarskih bandi, migranti žrtve sukoba“, N1, 07. Maj 2022., <https://n1info.rs/vesti/gosti-n1-obracun-krijumcarskih-bandi-migranti-zrtve-sukoba/>.

⁶⁹⁶ May Bulman и остали, „Europe’s Black Sites“, Lighthouse Reports, 12. Август 2022., <https://www.lighthousereports.com/investigation/europes-black-sites/>.

⁶⁹⁷ Deutsche Welle, „Nemački mediji: Hrvatska ilegalno proturuje migrante u BiH“, Deutsche Welle, 24. Јуни 2021., <https://www.dw.com/sr/nema%C4%8Dki-mediji-hrvatska-ilegalno-proteruje-migrante-u-bih/a-58028715>.

⁶⁹⁸ Radio Slobodna Evropa, „Izveštaj o zlostavljanju migranata bez uticaja na prijem Hrvatske u Šengen“, Radio Slobodna Evropa, 12. Март 2021., <https://www.slobodnaevropa.org/a/evropska-komisija-schengen-migranti/31592427.html>.

⁶⁹⁹ Исто

⁷⁰⁰ Исто

Босни и Херцеговини. Видљивост и окупљања миграната и избеглица су толерисани, што није био случај у ранијем периоду. Уколико би полиција легитимисала мигранте и избеглице на територији Хрватске уручила би им решење да тренутно немају правни основ за боравак овој земљи и да имају седам дана да је напусте. Већи скандали су избегнути и децембра 2022. године донета је одлука на основу које је Хрватска, од првог јануара 2023. године, постала део Шенгенског простора. Међутим, недуго касније, Загреб је опет променио политику управљања границом са БиХ. Позивајући се на уговор о реадмисији који је Хрватска потписала са Босном и Херцеговином, отпочета је депортација лица у прихватни центар „Липе“ код Бихаћа.⁷⁰¹ Наведена пракса је изазвала велико незадовољство локалних власти у Унско-санском кантону, које тврде да нису биле обавештене о плану за интензивнију примену споразума. Паралелно са тим, ЕУ је најавила изградњу додатних смештајних капацитета у кампу „Липа“ који ће бити намењени лицима која ће бити у привременом притвору. Овакав развој ситуације је донекле најавио тадашњи Комесар за проширење ЕУ Оливер Вархелји (*Olivér Várhelyi*) приликом посете Босни и Херцеговини у новембру претходне 2022. године, што је тада схваћено као редовна помоћ кампу у Бихаћу: „Морамо држати наше притворске објекте у Липи и регији под контролом, што значи да лажни азиланти морају бити задржани док се не врате у своје земље поријекла.“⁷⁰² Паралелно са тим, хуманитарне организације које су присутне у Унско-санском кантону упозоравају да се уговором о реадмисији у овом случају заправо легализује ранија пракса пушбекова, те да лица која Хрватска враћа у Бихаћ нису само одбијени тражиоци азила чији су захтеви ваљано разматрани, већ сва лица која су претходно успела да пређу границу. Истовремено, иако Босна и Херцеговина има закључен споразум о реадмисији са Србијом, његова интензивна примена, која би водила даљем трансферу лица, још увек изостаје.

Јасна је директна укљученост Уније у проналазак алтернативног начина затварања границе у тренутку у којем је поступање Хрватске привукло негативан публицитет. Отуда се са правом може поставити питање у којој мери су чланице суштински аутономне у бирању начина на који ће управљати својим границама, поготову у случајевима када се границе са трећим државама. Прецизније, да ли би пушбекови, подизање ограда и насиље које се редовно дешава на оним границама чланица које су уједно и спољне границе Уније, било толерисано и делимично финансирано уколико би било у супротности са интересом Уније и преосталих чланица. Чини се да, иако заједнички стратешки политички оквир за управљање мешовитим миграцијама није постигнут, ЕУ је „испод жита“ развила саме праксе које, уколико не уживају изричиту подршку, онда барем бивају толерисане од стране свих чланица. Директна одговорност је опет у највећој мери избегнута. Ипак, испод конфузије која је последица изостанка јединства, у самој пракси се постижу жељени циљеви. А чини се да је тренутни циљ Уније да Балканска рута остане што мање приметна, да привуче што мање пажње јавности, а што уједно оставља простора за примену широког спектра мера које би повећале степен контроле.

Октобра 2022. године Комисија је најавила започињање преговора између Фронтекса и представника Србије, Босне и Херцеговине, Црне Горе и Албаније, а истог месеца је потписан и уговор са Северном Македонијом.⁷⁰³ Дакле, представници Фронтекса су присутни на границама дуж Балканске руте. Можда је још занимљивији трилатерални договор о јачању сарадње у борби против илегалних миграција који су у новембру 2022. године постигли лидери Србије, Аустрије и Мађарске.⁷⁰⁴ Иако је за јавност тешко да дође до детаљнијих информација које би помогле да се разуме пун опсег постигнутог договора, представник Србије је споменуо реадмисију, „протеривање оних који немају шансу да добију азил“ и важност обезбеђивања авионског превоза у те сврхе.⁷⁰⁵ Са друге стране, лидер Аустрије је истакао да „се показало да је систем азила Европске уније доживео неуспех. Дошли смо до тачке да су поједине државе ЕУ приморане да налазе нове видове сарадње ван онога што је могуће у Европској унији. Оно што ЕУ чини у заштити граница није довољно.“⁷⁰⁶

⁷⁰¹ Dragan Maksimović, „Vraćanje migranata iz Hrvatske u BiH: zakonski push-back“, *Deutsche Welle*, 13. Април 2023., <https://www.dw.com/hr/vra%C4%87anje-migranata-iz-hrvatske-u-bih-zakonski-push-back/a-65298738>.

⁷⁰² Исто

⁷⁰³ European Commission, „EU increases support for border and migration management in the Western Balkans“.

⁷⁰⁴ N1, „Vučić sa Orbanom i Nehamerom: Dogovor o readmisiji migranata, vizni režim kao EU“, *N1*, 16. Новембар 2022., <https://n1info.rs/vesti/vucic-s-orbanom-i-nehamerom-dogovor-oko-readmisije-migranata-delicemo-troskove/>.

⁷⁰⁵ Исто

⁷⁰⁶ Исто

5.3. Пакт о миграцијама и азилу

Уколико се опет вратимо на ниво политика и унапређивања законског оквира, последњи велики напор и искорак је учињен септембра 2020. године када је Комисија изашла са новим Пактом о миграцијама и азилу – представљеним као свеобухватно решење које води изградњи новог кохерентног система за управљање миграцијама и азилом. Чини се да је саопштење Комисије уједно било и тренутак искрености. У жељи да сугеришу ниво озбиљности и приволе чланице, односно Савет и Европски парламент, да се ухвате у коштац са проблемом, бриселски званични су давали изјаве попут оних да „тренутно нема ефективног механизма солидарности као ни ефикасне расподеле одговорности“, да је истекло време за „живот у половично изграђеној кући“ и да ЕУ мора „повратити изгубљено поверење међу чланицама и поверење грађана да је Унија способна да управља миграцијама“.⁷⁰⁷ Такве изјаве и признање да Брисел већ пет година не успева да изнађе решење су биле у оштрој супротности са маниром ранијих изјава, у којима се настојало да се степен неслоге и „усамљености“ држава првог уласка учини мањим. Председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен (*Ursula von der Leyen*) је најавила напуштање Даблин III уредбе и један „нови почетак“ када је у питању заједничка политика управљања миграцијама и азилом.⁷⁰⁸ С обзиром на хитност ситуације у појединим чланицама, Комисија је позвала Савет ЕУ и Европски парламент да што пре испитају предлоге, постигну политичке и интеринституционалне договоре и усвоје нова законска решења, очекујући да уредбе о осинивању Агенције ЕУ за азил, реформи Еуродек базе и управљању Азилом и миграцијама буду усвојене до краја године.⁷⁰⁹ Међутим, ствари опет нису отишле у смеру у којем се залагала Комисија. Од наведене три уредбе, само је 2022. године усвојена она којом је Европска канцеларија за подршку азилу трансформисана у Агенцију ЕУ за азил.

Пре анализе самог Пакта и предложених решења, важно је приметити да је опет изостала водећа улога Европског савета. „Након неуспеха Агенде за миграције, коју је Комисија предложила 2015. године, да превазиђе недостатак солидарности и дубоке политичке поделе између држава чланица, процес петогодишњих програма је могао бити поново покренут представљањем новог Пакта од стране Комисије.“⁷¹⁰ Није објашњено због чега је ЕУ одустала од усвајања петогодишњих, стратешких програма.

„Можда је тема новог Пакта толико контроверзна за ЕУ да је боље избегавати могући неуспех Европског савета да усвоји смернице о миграција и азилу? Оно што је јасно јесте да на овај начин Европски савет одустаје од своје програмске улоге у области правосуђа и унутрашњих послова. То је у супротности са Новом стратешком агендом за период 2019-2024. године у којој је Европски савет миграциону политику навео као прву од своја четири приоритета у области *Заштита грађана и слободе*“.⁷¹¹

Како је сам Пакт изразито комплексан, представљен је и сачињен као група више различитих легислативних инструмената чије се усвајање предлаже, као и политика и стратешких усмерења, можда је најлакше разумети га као кућу са три спрата.⁷¹²

У основи куће налази се екстерна димензија, односно потреба за јачањем партнерстава са земљама порекла и транзита, односно намера да се контрола мобилности успостави још у трећим земљама. Дакле, у питању је област око које је ЕУ традиционално лако успостављала сагласност. У стандардном маниру контролисане мобилности, ЕУ од самог старта не раздваја питања управљања миграцијама и заштите избеглица: „Демографски и привредни трендови, политичка нестабилност и конфликт, као и климатске промене дају наслутити да ће миграције и у предстојећим годинама остати важан феномен и глобални изазов“.⁷¹³ Уз наратив обостране корисности, помоћу билатералних споразума и мултилатералних и регионалних облика сарадње, Комисија најављује темељну и

⁷⁰⁷ European Commission, „A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity“, European Commission: Press Corner, 23. Септембар 2020., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706.
⁷⁰⁸ Francesco Maiani, „A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact“, EU Immigration and Asylum Law and Policy (Odysseus Network, 2020.), <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>.
⁷⁰⁹ European Commission, „A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity“.
⁷¹⁰ Bruycker, „The New Pact on Migration and Asylum“, 34.
⁷¹¹ Исто, стр. 35.
⁷¹² European Commission, „Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum“, European Commission: Press Corner, 23. Септембар 2020., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736.
⁷¹³ European Commission, „Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom vijeću, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu“ (European Commission, 2020.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>.

свеобухватну промену приступа у дијалогу и сарадњи са партнерима. Конкретно, ЕУ ће поново „размотрити своје приоритете, најпре у погледу важности миграција у вањским односима и другим политикама а потом и у погледу њихова значења за наше укупне односе с одређеним партнерима“.⁷¹⁴ Комисија предлаже флексибилне оквире за заједничко бављење различитим политикама, попут развоја, безбедности, виза, трговине, пољопривреде, улагања и запошљавања, образовања, енергетике, заштите животне средине и слично. Дакле, важно је да ЕУ и државе чланице у активностима са трећим земљама у свим овим областима поведу рачуна о својим интересима када је у питању управљање миграцијама. Приоритет су увек суседи. Западни Балкан изискује посебна решења и важно је јачати капацитете тих земаља које ће у будућности бити део ЕУ, важна је наравно Турска којој се обезбеђује финансијска помоћ, развијање свеобухватног, стратешког односа према Африци, као и јачање сарадње са партнерима из Азије и Јужне Америке. Комисија се заложила и за наставак пружања хуманитарне помоћи, засноване „на начелима човјечности, неутралности, непристраности и неовисности“, свим земљама у којима се налази велики број избеглица.⁷¹⁵ Важно је да ЕУ, као највећи пружалац развојне помоћи на свету, усмери подршку на оне земље где постоји димензија миграције. И остале политике морају пратити ово усмерење а циљ је отклањање узрока незаконитих и присилних миграција. Неопходно је јачати капацитете партнера за управљање миграцијама. А Фронтексов проширени мандат би се требало искористити за оперативну сарадњу с партнерима, поготову на Западном Балкану.⁷¹⁶

Једним од највећих недостатака када је у питању управљање миграцијама у ЕУ Комисија је означила недовољно ефикасан систем враћања у треће земље лица која не испуњавају услове за останак. Димензије овог проблема, који је и даље актуелан, приказују и подаци за 2022. годину у којој је око 420.100 држављана трећих држава добило одлуку да напусти ЕУ, а истовремено је свега око 77.500 људи враћено у земље порекла или транзита.⁷¹⁷ Стога је поготову важно ојачати сарадњу са земљама порекла и транзита када је у питању враћање, поновни прихват и реинтеграција. Фронтекс сада има мандат за активнију улогу. Сарадња по наведеним питањима се директно повезује са визним условима које трећа земља има са ЕУ, односно води до либералнијих или рестриктивнијих услова путовања за њене држављане. Могућност визне суспензије је изузетно важна и у случају неоснованих захтева за азил, односно када азил масовно захтевају држављани земље којима није потребна виза за улазак у Шенгенски простор.⁷¹⁸ Коначно, када је у питању сарадња са трећим земљама и изградња партнерстава, Комисија инсистира и на важности изградње могућности за закониту и уређену миграцију ка ЕУ. „ЕУ у оквиру миграцијских партнерстава с партнерским земљама разрађује законите начине доласка у Еуропу, чиме се с помоћу законитих миграција отвара пут за сарадњу у програмима који усклађују потребе за људима и вјештинама с потребама тржишта рада“.⁷¹⁹ Комисија је заузела став и да би ваљало наставити напоре када је у питању пресељење најрањивијих избеглица. Потребно је унапредити и видове краткорочне мобилности, попут студентских размена. Међутим, Комисија је посебну пажњу посветила ономе што назива привлачењем стручњака и талента у ЕУ. Квалификована радна снага из трећих земаља – поготову занимања која су дефицитарна – неопходна је чланицама ЕУ. Важно је привлачити студенте и истраживаче и генерално унапредити регуларну миграцију у складу са демографским изазовима. Уз разумевање да је важно задржати флексибилност, јер свака чланица има своје националне програме прилагођене сопственом тржишту рада, важно је обезбедити и додатну вредност ЕУ у привлачењу стручњака тако што ће ово питање бити третирано и на нивоу Уније.

У заједничком реаговању више од 70 европских организација цивилног друштва које се баве људским правима на Пакт о миграцијама и азилу, упозорено је да је овако осмишљена политика сарадње и партнерстава са трећим земљама нереална и да води ризиковању кршења људских права.

„Наставит ће се покушаји екстернализирања одговорности за азил и злоупотребе развојне помоћи, визних режима и других алата за вршење притиска на треће земље како би оне сурађивале на споразумима о контроли миграција и поновном прихвату. То не само да се противи властитој преданости ЕУ развојним начелима, већ и угрожава њезин међународни положај стварањем неповјерења и непријатељства од стране трећих земаља и међу њима. Надаље, кориштење неформалних споразума и сигурносне сарадње за контролу миграција са земљама попут Либије или

⁷¹⁴ Исто

⁷¹⁵ Исто

⁷¹⁶ Исто

⁷¹⁷ European Commission, „Overall figures of immigrants in European society“.

⁷¹⁸ European Commission, „Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom vijeću, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu“.

⁷¹⁹ Исто

Турске ризикује омогућавање кршења људских права, оснаживање репресивних влада и стварање веће нестабилности“.⁷²⁰

Истовремено, упозорено је да је пропуштена прилика да ЕУ значајније помогне расподелити одговорности за заштиту избеглица на глобалном нивоу, на пример кроз пресељења, и то у духу партнерства са земљама које су примиле највећи број расељених. Изостао је било какав конкретан план или циљ.

Други спрат куће чини робустан али ефикасан систем контроле граница.⁷²¹ Заједничко управљање спољним границама је кључно за очување Шенгенског простора као јединственог простора без унутрашњих граница. Важно је осигурати заједнички стратешки оквир за управљање спољним границама и обезбедити брзу, сразмерну и флексибилну помоћ државама које су на ободу Уније. Потребни су савремени и интероперабилни системи за благовремену размену података. „Интероперабилност ће повезати све еуропске суставе за границе, миграције, сигурност и правосуђе и осигурати да сви ти сустави један с другим „разговарају“, да се ниједна провјера не пропусти због неповезаних информација и да национална тијела имају потпуне, поуздане и тачне потребне информације“.⁷²² Пажња је посвећена и Средоземном мору, односно акцијама претрага и спасавања. Комисија се заложила за предвидив механизам подршке тако што ће избеглице и мигранти који се искрцају након таквих акција бити премештани. Фронтекс преузима важну улогу, битно је постићи сарадњу између чланица као и између држава и приватних актера, као и осигурати, у сарадњи са трећим државама, да опасна путовања и незаконити преласци буду ређи. Активности приватних актера, односно хуманитарних организација, које спасавају мигранте и избеглице на Средоземном мору не смеју бити криминализоване. Један од највећих успеха интеграција је Шенгенски простор. „Међутим, [он је] под притиском [...] због потешкоћа у одговарању на промјенљиве ситуације на Унијиним границама, недостатака и пропуста те због разлика међу националним суставима азила, прихвата и враћања. Ти елементи повећавају број неовлашћених кретања, како тражитеља азила тако и миграната које треба вратити“.⁷²³ Шенгенски простор се штити и проверама и поступцима на спољним границама, јачањем димензије враћања и реадмисије. Приметна је доза забринутости Комисије због привремених контрола на унутрашњим границама, па се инсистира да се оне могу успостављати само у ванредним околностима када су неопходне за одговор на ситуацију која утиче на јавни поредак и безбедност. Важно је унапредити стратешки оквир за развој Шенгена.

„Постоје и алтернативе за контроле на унутарњим границама – на примјер полицијске контроле могу бити врло учинковите, а нове технологије и паметна употреба ИТ интероперабилности могу учинити контроле дискретнијима. Тренутачно су још на снази и споразуми о поновном прихвату међу државама чланицама, што би се такођер могло проводити учинковитије.“⁷²⁴

Важно је боље користити потенцијал свих ових мера. Комисија је посебну пажњу посветила борби против кријумчарења. Такође, важно је ојачати сарадњу међу агенцијама ЕУ, сарадњу са земљама порекла и транзита али и размислити о евентуалним модернизацијама правног оквира, као и о озбиљнијим казнама за послодавце који запосле раднике који немају уређен правни статус.

Сугестије организација цивилног друштва су ишле у правцу јачања капацитета ЕУ како би се трагедије у Средоземном мору коначно окончале.

„Потрага и спасавање те искрцавање укључени су у све релевантне приједлоге, што потврђује чињеницу да је у тијеку хуманитарна криза. Међутим, умјесто да се бави понашањем и прописима влада које ометају спасавање на мору и да омогући рад бранитеља људских права, Еуропска комисија предлаже обвезу надзора сигурносних стандарда на бродовима и комуникације с приватним актерима. Чини се и да се приједлогом од приватних актера захтијева да се придржавају не само закона, већ и политика и пракси у вези с ‘управљањем миграцијама’ које могу потенцијално ометати обавезе потраге и спасавања.“⁷²⁵

⁷²⁰ Centar za mirovne studije, „Pakt o migracijama i azilu: za novi početak i neponavljanje grešaka potrebno je otkloniti rizične stavke i razraditi pozitivne aspekte“, Centar za mirovne studije, 2020., <https://www.cms.hr/hr/azil-i-integracijske-politike/pakt-o-migracijama-i-azilu-za-novi-pocetak-i-neponavljanje-gresaka-potrebno-je-otkloniti-rizicne-stavke-i-razraditi-pozitivne-aspekte>.

⁷²¹ European Commission, „Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum“.

⁷²² European Commission, „Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom vijeću, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu“.

⁷²³ Исто

⁷²⁴ Исто

⁷²⁵ Centar za mirovne studije, „Pakt o migracijama i azilu: za novi početak i neponavljanje grešaka potrebno je otkloniti rizične stavke i razraditi pozitivne aspekte“.

Иако је намера да се хуманитарне активности на отвореном мору не смеју криминализовати похвална, важно је да се и остале активности попут пружања хране, склоништа и информација које се спроводе на копну не ограничавају. Поред наведених коментара хуманитарних организација, пажњу заслужује и намера Комисије да провере постану мање видљиве, уз ослањање на полицијска овлашћења, савремену технологију и могућности које пружа интероперабилност. С обзиром на то да је циљ да унутрашњих граница не буде – односно да их нема за привилеговане групе људи, робу и капитал – оне ће се по потреби успостављати где год сумњиво присуство нечланова (или пак људи који тако изгледају) буде уочено. Форсирање наратива борбе против кријумчарења је само јачало након 2020. године и новог Пакта. Међутим, није лако поверовати у искреност Уније, јер је борба против кријумчарења тешко спојива са раширеном праксом пушбекова на границама које се већ годинама толерише. Ко узима сведочења од избеглица и миграната и покреће судске спорове, уколико се лица колективно и аутоматски протерују назад из земље из које су дошли? Конкретне мере ЕУ и чланица скоро па никада не узимају у обзир безбедност руте и услове којима су мигранти и избеглице последишно изложени. Легални канали који би кријумчарење учинили излишним не постоје, док се број подстицаја који мотивишу избеглице и мигранте на пут ка земљи дестинације не смањује.

Трећи и последњи спрат Пакта о миграцијама и азилу чине чврста али правична унутрашња правила.⁷²⁶ Фокус је на постизању већег степена контроле, брзине и враћању одређених категорија тражилаца азила одмах, још на спољним границама. „Комисија предлаже увођење неометаног поступка на граници који би се примјењивао на све грађане трећих земаља који неовлаштеност прелазе границу, а који обухвата провјеру прије уласка, поступак азила и, према потреби, брзи поступак враћања, чиме би се објединили поступци који су тренутачно одвојени.“⁷²⁷ Први корак, провера пре уласка, обухвата идентификацију, здравствени преглед, безбедносну проверу, узимање отисака прстију и регистрацију у Еуроџази бази.

„Провјером ће се убрзати поступак утврђивања статуса особе и која би се врста поступка требала примјењивати. Како би се осигурало да се исте контроле проводе за све незаконите доласке прије законитог уласка на државно подручје државе чланице, државе чланице морат ће провести провјеру и ако особа избјегне граничне контроле, али је касније идентифицирана на државном подручју државе чланице.“⁷²⁸

Након провере, предвиђена су два типа процедура за разматрање захтева. Прва је убрзана, резервисана за захтеве који имају малу шансу да буду прихваћени и не захтева потребу за уласком на територију чланице.

„То би се примјењивало на захтјеве подносиоца којима се доводе у заблуду надлежна тијела, а подносиоци долазе из земаља с ниским стопам признавања и вјеројатно им није потребна заштита или представљају пријетњу националној сигурности. Иако се захтјеви за азил поднесени на вањским границама ЕУ морају оцјењивати у оквиру ЕУ поступака азила, они не подразумевају аутоматско право уласка у ЕУ.“⁷²⁹

У случају одбијања, ова лица би одмах била и враћена са границе ЕУ, чиме би се смањила могућност секундарних кретања и кријумчарења.

„Успоставит ће се сва потребна јамства како би се осигурало да свака особа има индивидуалну процјену и да се у потпуности сачувају кључна јамства, уз пуно поштовање начела забране присилног удаљења или враћања и темељних права. Посебна позорност усмјерена на потребе најрањивијих особа укључивала би опће изузеће од поступака на граници ако се потребна јамства не могу осигурати.“⁷³⁰

Деца без пратње и деца млађа од 12 година заједно са својим породицама би требало да буду изузета из поступка на граници, осим ако постоји забринутост у погледу безбедности. На остале захтеве би се примењивао уобичајен поступак, а требало би успоставити могућност да ти тражиоци азила буду премештени и у другу чланицу у којој би се онда поступак наставио. Овај приступ би изискивао усклађеност на нивоу ЕУ када је у

⁷²⁶ European Commission, „Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum“.

⁷²⁷ European Commission, „Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom vijeću, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu“.

⁷²⁸ Исто

⁷²⁹ Исто

⁷³⁰ Исто

питању концепт сигурне земље порекла и сигурне треће земље. Поред тога, Комисија предложила је и увођење независног мониторинга поштовања основних људских права на границама.

Када је реч о стварању ефикасног CEAS, Комисија је истакла да повлачи предлог Даблин IV уредбе и да препознаје да је потребна свеобухватнија реформа. Највећа новина предлога којег је тада представила је нови, флексибилнији механизам солидарности.

„Нови механизам солидарности првенствено ће бити усмјерен на премјештање или спонзорство враћања. У оквиру спонзорства враћања државе чланице пружале би сву потребну потпору држави чланици под притиском да брзо врати оне који немају право боравка, при чему би држава чланица која пружа помоћ преузела пуну одговорност ако се враћање не проведе у одређеном року. Државе чланице могу се усредоточити на држављанства за која сматрају да имају боље изгледе за успјешан поступак враћања. Иако би свака држава чланица морала придонијети спонзорствима премјештања и/или враћања те би се примјењивао кључ расподеле, државе чланице имаће флексибилност у одлучивању желе ли и у којој мјери своју помоћ усмјерити на особе које је потребно премјестити или оне на које би се примјењивало спонзорство враћања. Постојала би и могућност солидарног доприноса у другим облицима, као што су изградња капацитета, оперативна потпора, техничко и оперативно стручно знање, као и потпора вањским аспектима миграција. Иако државе чланице увијек имају одрживе алтернативе за премјештање, сигурносном мрежом осигураће се да се притисак на државу чланицу учинковито ублажи спонзорирањем премјештања или враћања.“⁷³¹

Комисија упозорава да постојећа правила о преношењу одговорности могу подстицати секундарно кретање од чланице првог уласка ка жељеној земљи дестинације, јер у одређеним случајевима понашање подносилаца захтева може довести до преноса одговорности за захтев на жељену чланицу. Иако критеријуми остају исти, ово се мора променити тако што ће се обавезе тражилаца азила јасно дефинисати а неиспуњавање ће вући последице.

Како би оба решења која нови Пакт доноси заживела, националне политике би се морале ускладити са овим општим европским приступом, а кључно је доследно контролисање тог спровођења – улога која би припала Фронтексу и осталим надлежним агенцијама. Комисија кроз цео Пакт инсистира на ефикаснијем враћању. Предложене су реформе које иду у правцу смањивања стопе бега, недопуштеног кретања, стварања заједничких критеријума за процену сваког случаја и јачање могућности задржавања како би се сачували јавни ред и мир и безбедност. Како би се постигли бољи резултати предвиђене су две нове функције: посебни заменик извршног директора Фронтекса задуженог за враћања и координатор Европске комисије за враћања. Како би се поступак миграције и азила одвијао неометано потребна је и реформа Еуроодак базе. „Нови Еуроодак био би потпуно интероперабилан с базама података за управљање границама у склопу свеобухватног и интегрираног суства управљања миграцијама и границама.“⁷³² Коначно, Комисија се посебно бавила одговором ЕУ на кризну ситуацију. Потребне су јасне привремене ванредне мере у случају криза, које опет морају бити флексибилне и оставити простора за различите потребе чланица. Поред тога,

„у кризним ситуацијама таквих размјера да би могле преоптеретити суставе азила и миграција држава чланица, практичне потешкоће с којима се суочавају државе чланице биле би признате због ограниченог простора за привремено одступање од уобичајених поступака и рокова, уз истодобно поштовање темељних права и начела забране присилног удаљења или враћања.“⁷³³

Од сва три спрата Пакта, управо овај садржи највише контроверзних решења. Најпре, група хуманитарних и организација цивилног друштва је упозорила да поступак претходне провере оставља бројна питања отвореним – где ће људи боравити у том периоду, да ли ће имати право да се жале на одбијање, хоће ли имати приступ адвокату, хоће ли им разлози одбијања бити саопштени, како ће се обезбедити заштита прикупљених података и слично. Још важније, како ЕУ замишља могућност таквих провера и унутар територија чланица, важно је развити праксе које неће водити дискриминацији. Када је у питању употреба поступка на спољним границама, ова би решења појачала притисак на земље које су на граници са ЕУ као и на земље Западног Балкана. Сам предлог би примену концепата сигурне земље порекла и сигурне треће земље сада учинио обавезним.

„Предложени поступак на граници заснован је на двије погрешне претпоставке – да већина особа које долазе у Еуропу нема потребу за заштитом и да се захтјев за азил може оцијенити лако и брзо.

⁷³¹ Исто

⁷³² Исто

⁷³³ Исто

Ниједно од наведеног није тачно. Разматрање првоступањских одлука и одлука у жалбеном поступку широм ЕУ указује на чињеницу да је већина особа које су тражиле азил у Еуропи у последње три године добила неки облик статуса заштите. Осим тога, Пактом се не би требало устрајати на погрешном приступу да се поступци азила могу убрзати смањењем заштитних мјера и увођењем сустава тријаже. Просјечно трајање поступка азила у Низоземској, која се често наводи као узорни примјер ове праксе, дуже је од године дана, а до доношења одлуке може проћи и до двије године.⁷³⁴

Дакле, у зависности од земље порекла, одређене категорије тражилаца азила ће бити изложене некавалитетном поступку. Није јасно у којој мери ће спајање одбијања захтева и одлуке о враћању оставити простор за жалбе. Слично као и у помињаној пресуди Великог већа ECtHR у случају Н. Д. и Н. Т. против Шпаније, важно је да се не занемари околност да подносиоци захтева могу добити дозволу боравка и из других разлога, не само на основу захтева за азил. Посебно је забрињавајуће што ће оваква процедура вероватно водити дугим периодима ограничавања кретања подносилаца захтева. Такође, уколико се држава суочи са ванредном ситуацијом масовног прилива, овај опсег брзих разматрања захтева за азил на самој граници се битно шири и може обухватити све држављане земаља у којима је просечна стопа заштите испод 75%. Такве околности пружају могућност и за додатно продужавање притвора. „То државама чланицама омогућује да одступе од одговорности за пружање приступа азилу и од осигурања да се захтјеви за азил обрађују учинковито и поштено, и стога повећава ризик од присилног удаљења или враћања.“⁷³⁵

Предложена реформа CEAS је такође наишла на бројне критике. Најпре, није се разумело најављивање Комисије да се одустаје од Даблинског система – критеријуми за одређивање надлежности држава су остали идентични, дакле текст претходних уредби је дословно преписан. Иако су неки критеријуми проширени, на пример проширена је дефиниција породице, досадашња пракса показује да је критеријум прве земље уласка тешко преовладати. Новина са којом је Комисија изашла, предлог флексибилне солидарности који изједначава релокацију и спонзорисано враћање, је производ снижавања критеријума како би се обезбедила подршка свих чланица, уз занемаривање добробити тражилаца азила.

„Умјесто да пружи подршку појединим државама чланицама у рјешавању већег броја захтјева за азил, овим се приједлогом доводе у питање многа људска права и законске одредбе, особито по питању трансфера у тзв. спонзорску државу након истека рока од 8 мјесеци. Тко ће надзирати поступање с одбијеним тражитељима азила кад дођу у земље чије владе не прихватају премјештај?“⁷³⁶

Генерално, нови Пакт је примарно усмерен на враћање и на изналажење начина да овај сегмент контролисане мобилности – односно отклањања последица њеног нефункционисања – буде успешнији. Предвиђене су две нове функције чије су надлежности у потпуности усмерене на овај аспект управљања миграцијама. Међутим, враћање не може да замени ефикасан и правичан систем азила. Поред већ описаних утемељених замерки, организације цивилног друштва су упозориле и да је потребно изаћи са јасним и недвосмисленим механизмима подршке изложеној чланици и солидарности у случају ванредне ситуација масовног прилива избеглица и миграната, упозоравајући да постојећи предлог са којим се изашло пре личи на оквир за преговоре међу чланицама о томе која је, колико и како спремна да помогне. Сложеност предлога буди сумњу у његову изводљивост у пракси.⁷³⁷

Иако је пажња, као по обичају, била усмерена ка, помало већ заморној, причи о међусобним неслагањима чланица, важно је уочити да ЕУ у Пакту ни у једном тренутку ни не разматра предлоге који надилазе контролисану мобилност. Чини се да је главна идеја решавање проблема неефикасног избацивања људи без основе боравка тако што ће се тежити већем степену контроле на самим спољним границама. Ово ће последично водити дужем затварању тражилаца азила и јачем притиску на непосредне суседе ЕУ, а можда и треће земље. Не треба сметнути са ума да поједине чланице, попут Данске и Италије, већ раде на успостављању билатералних договора са трећим земљама по којима би тражиоци азила боравили у овим земљама током обраде њихових захтева. Конкретно, у случају Италије, такав споразум који је постигнут са Албанијом је преиначен у споразум по којем се у ову балканску земљу премештају одбијени тражиоци азила који чекају на враћање у њихове земље порекла.

⁷³⁴ Centar za mirovne studije, „Pakt o migracijama i azilu: za novi početak i neponavljanje grešaka potrebno je otkloniti rizične stavke i razraditi pozitivne aspekte“.

⁷³⁵ Исто

⁷³⁶ Исто

⁷³⁷ Исто

Наредни већи искорак када је у питању нови Пакт о миграцијама и азилу је учињен две године касније, септембра 2022. године. Тада су представници Европског парламента постигли договор о мапи пута, односно следећим корацима, са пет ротирајућих председништава Савета како би неопходни легислативни оквир био усвојен пре европских избора у 2024. години.⁷³⁸ Претходно описани предлози, са којима је Комисија изашла, ушли су у процес усвајања, односно преговора који подразумевају мењања, прилагођавања и одустајања од одређених решења, а све у оквиру заједничких законодавних овлашћења Европског парламента и Савета. „У децембру 2023. године, Европски парламент је одлучио да попусти у погледу садржаја реформи, прихватајући ставове Савета о готово свему.“⁷³⁹

Како се и очекивало, током шпанског председавања Саветом, договорено је усвајање пет уредби. У неким аспектима, чини се да су усвојена чак и строжија решења од оних које је Комисија иницијално предлагала, поготову када је у питању притварање породица са децом млађом од дванаест година, деце без пратње у случајевима у којима се сматрају „безбедносном претњом“, као и решење везано за узимање биометријских података сада свима старијим од шест година. „Тренутно се отисци прстију пристиглих миграната и тражилаца азила не могу узимати млађим од четрнаест година. Значајно је да би предложени текст омогућио употребу ‘принуде’ против деце која одбијају да им се узму подаци.“⁷⁴⁰ Чак је и схватање породице у сврху спајања деце са том породицом сужено. Оно више не обухвата браћу и сестре, изузев за децу која путују без пратње. Искорак у добром правцу је обезбеђивање бесплатне правне помоћи и саветовања током процедуре тражења заштите.⁷⁴¹ За скенирање – идентификацију, здравствени преглед и регистровање у Еуродек бази – ЕУ намерава да издвоји седам дана. „Према новим правилима, органи за спровођење закона моћи ће да приступе Еуродеку у сврху консултација без претходне провере у националним базама података и у аутоматизованим системима за идентификацију отисака прстију других држава чланица.“⁷⁴² Поступак на граници је, како је Комисија и предлагала, обавезан у случајевима у којима је подносилац претња за националну безбедност, када обмањује или долази из земље из које је проценат одобрене заштите мањи од 20 процената. Идеја је да у сваком тренутку, на нивоу Уније, 30.000 захтева буде разматрано на спољним границама, док ће се квоте за сваку чланицу одредити у складу са јединственом формулом. Чланица је дужна да, током целе године, размотри број захтева који се добије када своју квоту помножи са четири.⁷⁴³ Ово је у складу са амбицијом Брисела да сама процедура не траје дуже од дванаест недеља, што изазива значајну и оправдану скепсу. Поједине хуманитарне организације упозоравају да ће ситуације продуженог затварања тражилаца азила по ободима Уније и вишегодишње правне неизвесности постати нормализоване. Треба се подсетити да овакви исходи и застоји само допуштају већи степен селективности.

Примена клаузуле сигурне треће земље оставља простор за неразматрање самог захтева.

„Долази до слабљења концепта сигурне треће земље – још једног концепта који је већ у праву ЕУ, али који није изведен из међународног избегличког права – при чему се снижава праг за земљу која се може класификовати као безбедна, и то значајним смањењем нивоа заштите који треба да буде доступан у другој земљи да би се класификовао као безбедан и ограничавањем – и омогућавањем националне дефиниције – потребне везе између особе и те земље (иако критеријум везе остаје).“⁷⁴⁴

Када су у питању секундарни покрети и њихово сузбијање, држава првог уласка је одговорна за захтев 20 месеци, уколико је лице спашено на мору та одговорност траје 12 месеци, док је за лица која су одбијена у поступку на граници одговорна 15 месеци (у случајевима жалбе).⁷⁴⁵ Солидарност је, како је Комисија и предложила, флексибилна и не мора укључити преузимање тражилаца азила. У случајевима криза – који се занимљиво односе

⁷³⁸ European Parliament, „Migration and Asylum: Roadmap on way forward agreed between European Parliament and rotating Presidencies“, European Parliament: News, 09. Јули 2022., <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220905IPR39714/migration-and-asylum-roadmap-on-way-forward-agreed>.

⁷³⁹ Catherine Woollard, „Editorial: All Pact-ed up and ready to go: EU asylum law reforms“, ECRE: News, 16. Фебруар 2024., <https://ecre.org/editorial-all-pact-ed-up-and-ready-to-go-eu-asylum-law-reforms/>.

⁷⁴⁰ Maria Maggiore, Leila Miñano, и Pascal Hansens, „France and Netherlands lobbied for child border detention from birth in EU migration pact“, Investigate Europe: EU Affairs, 13. Фебруар 2024., <https://www.investigate-europe.eu/posts/europe-migration-pact-child-detention-lobbying-france-netherlands-eu>.

⁷⁴¹ Council of the European Union, „The Council and the European Parliament reach breakthrough in reform of EU asylum and migration system“, European Council: Press Releases, 21. Децембар 2023., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>.

⁷⁴² Исто.

⁷⁴³ Исто.

⁷⁴⁴ Woollard, „Editorial: All Pact-ed up and ready to go: EU asylum law reforms“.

⁷⁴⁵ Council of the European Union, „The Council and the European Parliament reach breakthrough in reform of EU asylum and migration system“.

на *force majeure* али и на могућност инструментализације миграната у политичке сврхе (могуће лекције договора са Турском) – погођене чланице могу тражити помоћ остатка Уније, рокови за скрининг се продужавају на четири недеље, процедура на граници се организује за лица која долазе из земаља из којих је проценат добијања заштите нижи од 50 процената, а обуставља се и свака обавеза преузимања тражилаца азила из других чланица.⁷⁴⁶

„Од датума коначног усвајања нових закона, који се очекује у априлу 2024. године, државе чланице ће имати две године да предузму неопходне мере како би у потпуности примениле нове законе. Комисија је припремила план имплементације. Одређене државе чланице су такође предложиле планове имплементације за ЕУ као целину; неке развијају националне мере. Новац из буџета ЕУ преусмерен је на спровођење Пакта.“⁷⁴⁷

⁷⁴⁶ Исто.

⁷⁴⁷ Woollard, „Editorial: All Pact-ed up and ready to go: EU asylum law reforms“.

5.4. Заштита у Европској унији

Какав пријем и степен заштите тражиоци азила могу очекивати када коначно стигну до земље дестинације, под условом да их Даблински систем и одлука те чланице не враћају назад ка земљи првог уласка? Иако ЕУ већ годинама унутар CEAS настоји да постигне што истоветније стандарде заштите, процедуре разматрања захтева, услови становања, приступ тржишту рада, приступ образовању, здравственој заштити и систему социјалне заштите који чекају тражиоце азила и избеглице суштински зависе од националних система азила. Ова разнородност приступа се у још већој мери односи на питање интеграције, које спада у осетљивија питања за сваку чланицу појединачно. Ипак, то не значи да ЕУ и Комисија, како кроз финансирање тако и кроз обуке и смернице, не настоје да остваре утицај и уједначе различите праксе.

Како би се увидело шта су приоритети Брисела када је у питању интеграција корисно је погледати Акциони план за интеграцију и укључивање за период 2021–2027. године. Иначе, у маниру тога како се јавне политике азила, миграција и обавезе заштите избеглица и иначе воде у Бриселу, сам Акциони план не инсистира посебно на разликовању између избеглица и миграната, њиховим евентуалним различитим потребама и изазовима са којима се суочавају – сви су они новопридошли нечланови. Штавише, додаје им и грађане који су мигрантског порекла (натурализоване држављане као и оне чији су родитељи рођени у трећој земљи). Комисија креће од чињенице да је у просеку око 8% становника ЕУ рођено ван Уније, уз уважавање чињенице да наведени проценат битно варира и у неким чланицама прелази 10% док у неким пада на мање од 3%. Кроз документ се инсистира да посебне мере подршке овим категоријама лица никако не смеју умањивати мере које су намењене осталим рањивим групама у друштву које су у неповољном положају, штавише, мере морају бити комплементарне и међусобно се појачавати. Угрубо, може се закључити да су Комисији посебно важне две теме.

Прва тема се тиче оног што се у Акционом плану назива европским начином живота:

„Значи и да се морају поштовати заједничке еуропске вриједности садржане у уговорима ЕУ и Повељи Еуропске уније о темељним правима, укључујући демократију, владавину права, слободу говора и вјероисповијести те права на равноправност и недискриминацију. Те темељне вриједности саставница су живота и судјеловања у еуропском друштву. Осим тога, те су вриједности биле темељ за стварање портфеља за ‘промицање еуропског начина живота’ у оквиру Комисије како би се обранила једноставна, али кључна поставка да је сваки човјек важан, да нитко не би смио бити запостављен и да би сви требали моћи уживати у својим правима, имати исте могућности и осјећати се сигурнима.“⁷⁴⁸

И саме чланице на националним нивоима развијају различите обуке и тестове усмерене на усвајање основних норми живота у европским друштвима и стицање знања о њима. На који тип бриге Комисија настоји да одговори јасно је и из више конкретнијих препорука које се тичу спречавања ширења свих облика екстремистичких идеологија које могу довести до тероризма. Чињеница да постоји низ изазова који су повезани са околношћу да су тражиоци азила који долазе ка ЕУ исламске вероисповести и да њихове културе имају различите вредносне матрице од оне о којој Комисија пише више није тема која се заобилази. Томе је допринело више фактора. Најпре, земље Вишеградске групе али и низ земаља које немају бројнији удео мигрантске популације – дакле које најчешће немају колонијалну, већ прошлост Источног блока – на мање или више популистички начин су суштински комуницирале следећу поруку: Постоје одређени нематеријални трошкови и ризици интеграције миграната који су из другачијих култура и вероисповести, односно постоје одређене предности у чињеници да наша друштва нису мултикултурна. Наравно, доминирали су наративи о „одбрани хришћанске Европе“, али рационалније утемељење би пре звучало овако. Тако је на пример Словачка у једном тренутку отворено заузела став да је спремна да, кроз релокацију на нивоу ЕУ, прихвати само хришћане. Муслиманима се Словачка – у којој не постоје џамије – и у њој доминантан начин живота просто не би допала.⁷⁴⁹ Друга грана забринутости унутар ЕУ долазила је од земаља које су већ мултикултурне у чињеничном смислу, а које су се сусреле са изазовима интеграције делова популације исламске вероисповести. Као што је већ наведено, терористички напад у Паризу новембра 2015. године и бројни напади који су уследили су имали великог одјека у самој Француској, Белгији, Немачкој, Аустрији, Шведској, Уједињеном Краљевству и земљама у сличној ситуацији. Међутим, чини се да је искренији дијалог о томе зашто

⁷⁴⁸ European Commission, „Komunikacija Komisije Eurpskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.–2027.“ (European Commission, 2020.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0758>.

⁷⁴⁹ BBC, „Migrants crisis: Slovakia ,will only accept Christians“, BBC, 19. Август 2015., <https://www.bbc.com/news/world-europe-33986738>.

су се ова друштва суочила са таласом тероризма и у којој мери оно може бити повезано са избеглицама углавном изостао. У овим друштвима се ређе разговарало о њиховом учешћу у сукобима у Сирији и генерално, односно склоности да се толеришу а некада и подрже екстремистичке фракције у случајевима у којима је то могло допринети обарању „диктаторског режима“. Отуда се на стране борце, односно цихадисте, другачије гледало када су одлазили у ратове него када су се враћали у земље свог држављанства, земље ЕУ. То и јесте суштинско питање које су чланице углавном избегавале да поставе, због чега су друге и треће генерације миграната исламске вероисповести биле склоне да прихвате екстремистичке ставове.

Друга тема коју је Комисија препознала као важну је потенцијална економска добит од избеглица и миграната. Најпре, више од четвртине становника ЕУ који су рођени ван Уније је високо образовано. „Квалифицирани су, амбициозни и мотивирани, но често не могу искористити своје вјештине. Отприлике 40% преквалифицирано је за посао који обавља. Не можемо си приуштити да потратимо тај потенцијал. Истодобно готово петина миграната има само основно образовање и потребна им је додатна потпора.“⁷⁵⁰ Комисија посебно инсистира на адекватној процени и признању вештина, као и о родној димензији, односно укључивању мигранткиња у тржиште рада. Важно је систематски помагати учење језика – подршка не сме престати пар месеци након доласка у чланицу већ се мора настављати у континуитету, прилагођено потребама различитих група. У Акционом плану се са правом инсистира и на посебној рањивости одређених група у „прелазним периодима“, на пример након пунолетства или добијања статуса (избеглице), када све мере помоћи нагло престају и такође се инсистира на другачијем, дугорочнијем приступу. Још један хвале вредан приступ Комисије је свеобухватност мера. Она потпуно исправно препознаје да улога у интеграцији постоји и на локалном, регионалном и државном нивоу власти чланица, међу привредницима, радницима у образовању, здравству и слично.

Заједнички стандарди на нивоу ЕУ су прописани Директивом о минималним стандардима за пријем тражилаца азила, познатијом под називом Директива о условима пријема, чија је актуелна верзија донета 2013. године. Ова Директива захтева од чланица да гарантују пристојан квалитет живота за подносиоце захтева, уз дефинисање минималних стандарда, али она није директно применљива већ се мора транспоновати у национално законодавство. Стандарди које дефинише су минимални и свакој држави чланици пружају велики простор за тумачење.

„Иако ‘пријем’ тренутно нема правну дефиницију, он свакако подразумева више од једноставног обезбеђивања смештаја за тражиоце азила. То укључује пружање информација подносиоцима захтева о њиховим правима, путу до боравишне дозволе, слободи кретања и приступу здравственој заштити, образовању и раду. Према Директиви, физичке бенефиције на које имају право тражиоци азила морају укључивати смештај, храну и одећу; било обезбеђено онако како јесте или у облику финансијских бенефиција.“⁷⁵¹

Отуда је немогуће бавити се ово темом а не сагледавати је кроз 27 различитих националних система азила. Угрубо, може се устврдити да неке чланице обезбеђују колективни смештај током трајања процедуре (Холандија, Грчка), неке колективан смештај након почетног регистровања замене индивидуалним (Аустрија, Белгија), док се у неким чланицама од самог старта, односно подношења захтева, тежи индивидуалном смештају (неке немачке државе, Шведска).⁷⁵² Конкретно, по доласку у Немачку тражиоци азила се упућују у различите државе у складу са системом квота који је заснован на броју становника сваке од 16 држава и пореских прихода.⁷⁵³ У наредном периоду, до шест месеци, тражиоци азила су смештени у центре за смештај којима управљају државе и који су најчешће организовани по националном кључу. Уколико долазе из сигурних земаља порекла, тражиоци азила ће боравити у овим центрима све до окончања процедуре и највероватнијег одбијања захтева за азил. У супротном, тражиоци азила се такође по унапред одређеном систему квота пребацују у различите општине, које преузимају и бригу о смештају.⁷⁵⁴ Неке општине обезбеђују колективни смештај, неке индивидуалан смештај по становима, а неке пружају финансијску помоћ за плаћање приватног смештаја. И примање финансијске подршке варира од чланице до чланице, а у неким зависи и од зараде коју тражиоци азила остварују. Приступ здравственом систему

⁷⁵⁰ Исто

⁷⁵¹ France terre d’asile Advocacy Team, „An overview of reception conditions for asylum seekers across European countries“, European Insights: Opinions, analysis and news on migration policies in Europe (France terre d’asile), приступљено 01. Мај 2025., <https://www.vuesdeurope.eu/en/brief/an-overview-of-reception-conditions-for-asylum-seekers-across-european-countries/>.

⁷⁵² Исто

⁷⁵³ Francesca Adam и остали, „‘Lost in Transition’? Integration of Refugees into the Local Housing Market in Germany“, *Journal of Urban Affairs* 43, изд. 6 (03. Јули 2021.): 831–50, <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1562302>.

⁷⁵⁴ Исто

је омогућен у Француској, док у Шведској важи само за хитне случајеве.⁷⁵⁵ Поред различитих услова пријема, још једно битно разликовање међу националним системима азила чланица су и стопе пружања заштите. „На пример, 2022. године стопа признавања авганистанских држављана у првом степену кретала се од 27% у Немачкој до 100% у Португалу (од оних држава чланица које су издале најмање 100 првостепених одлука авганистанским грађанима).“⁷⁵⁶ Јасно је да такве разлике подстичу секундарна кретања.

По обиму за ЕУ можда најважнији национални систем азила је у Немачкој. Статистика из 2022. године указује да је око 18% становника ове земље рођено ван Немачке.⁷⁵⁷ Уколико се сагледају подаци о људима који су се у Немачку досељавали од 2012. године, у просеку имају 29,9 година, док је просек старости на нивоу целокупне популације 47 година. Око 27,9% се изјаснило да су се у Немачку доселили тако што су пребегли и тако што су захтевали азил.⁷⁵⁸ Тело надлежно за разматрање захтева функционише на федералном нивоу, у питању је Федерална канцеларија за миграције и избеглице (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF). Процес разматрања захтева је заснован на такозваним кластерима.

„Да би се убрзало спровођење поступка азила, подносиоци захтева су груписани у четири групе. Критеријуми за овај кластер-систем били су земља порекла (Кластер А: земље порекла са високом стопом заштите од >50 процената; Кластер Б: сигурне земље порекла), очекивана сложеност (кластер Ц: сложени случајеви), и рута путовања (кластер Д: процена да ли тражиоци треба да буду пребачени назад у друге државе ЕУ у складу са Даблинским споразумом).“⁷⁵⁹

Након што захтев буде размотрен или пребачен на другу чланицу ЕУ, тражилац азила у Немачкој може добити статус избеглице, субсидијарну заштиту или статус лица на којег се односи забрана депортације – дакле иако лице није избеглица нити уживалац субсидијарне заштите, повратак у земљу порекла би представљао недвосмислену опасност по њега.⁷⁶⁰ Поред тога, тражилац азила може бити и одбијен и у том случају би требало да буде и депортован из Немачке.

Немачка познаје и статус толерисаног боравак (*Duldung*), који се издаје за лица која су у принципу дужна да напусте земљу, али њихов одлазак у том тренутку није изводљив.

„Одлазак није могућ, на пример, због препрека за депортацију или других разлога који захтевају наставак присуства особе у Немачкој. Препреке за депортацију могу укључивати, на пример, тешку болест или недостатак личних докумената. Други легитимни разлози за боравак могу бити, на пример, учешће у програму стручног оспособљавања или збрињавање болесног рођака у Немачкој.“⁷⁶¹

У неку руку може се рећи да је углавном по среди „озакоњивање“ односно проналазак статуса за лица која у Немачкој бораве јер је систем депортације неефикасан. Међутим, уколико неко лице са статусом толерисаног боравак похађа стручну обуку или је добило посао, депортација није могућа у трајању те обуке односно посла, а пут ка боравишној дозволи је постајао знатно лакши.⁷⁶² Дакле, могућност боравак је повезана са тренутном и потенцијалном корисношћу коју остварује економија Немачке, не са утемељеношћу захтева за азил. Такав развој политике не изненађује уколико се у обзир узме чињеница да је Немачка у потрази за радном снагом. Истовремено, таква одлука у неку руку додатно нормализује коришћење захтева за азил као канала за радну миграцију у случајевима где таква могућност није доступна. С обзиром на то да је регуларан канал радне миграције углавном доступан за држављане сигурних трећих земаља, јасно је због чега и они нису обухваћене оваквом нормом. Чини се да су мешовита миграторна кретања створила и мешовите канале за регулисање статуса. Док су лица која су добила заштиту (статус избеглице или субсидијарну заштиту) имала потпун приступ тржишту рада, истоветан као и држављани Немачке, лица која су била у процесу обраде статуса али и лица са толерисаним бораваком су посао

⁷⁵⁵ France terre d’asile Advocacy Team, „An overview of reception conditions for asylum seekers across European countries“.

⁷⁵⁶ European Commission, „Overall figures of immigrants in European society“.

⁷⁵⁷ Deutsche Welle, „Germany: Immigrants made up over 18% of 2022 population“, *Deutsche Welle*, 20. Април 2023., <https://www.dw.com/en/germany-immigrants-made-up-over-18-of-2022-population/a-65383249>.

⁷⁵⁸ Исто

⁷⁵⁹ Yuliya Kosyakova и Hanna Brenzel, „The role of length of asylum procedure and legal status in the labour market integration of refugees in Germany“, *Soziale Welt* 71, изд. 1–2 (2020.): 127, <https://doi.org/10.5771/0038-6073-2020-1-2-123>.

⁷⁶⁰ Исто, стр. 126.

⁷⁶¹ Handbook Germany, „Tolerated Stay (“Duldung”)“, Handbook Germany (Neue deutsche Medienmacher*innen), приступљено 31. Мај 2023., <https://handbookgermany.de/en/duldung>.

⁷⁶² Исто

могли добити уз одређена ограничења.⁷⁶³ Уколико нису долазили из сигурне земље порекла, након три месеца, уз дозволе надлежне канцеларије за миграције, испитивања услова рада и накнаде и провере да ли би наведени посао могло да обавља лице са приоритетним статусом (држављанин, лице са одобреном заштитом, држављанин неке ЕУ чланице), тражилац азила у процедури и лице са толерисаним боравком су могли наћи посао.⁷⁶⁴

Промене које је донео Закон о приликама за боравак, који је почео да важи од 1. јануара 2023. године, омогућиле су већини људи са толерисаним статусом да дођу до боравишне дозволе у трајању од 18 месеци.⁷⁶⁵ Закон ће директно утицати на статус око 136.000 људи који су већ добро интегрисани у немачко друштво, који имају статус толерисаног боравка дуже од пет година, а који поштују закон и предани су слободном и демократском уређењу.⁷⁶⁶ Дакле, није неопходно већ имати запослење нити ниво познавања немачког језика. Наведени статус се односи и на чланове породице, чак и уколико они бораве у Немачкој краће од пет година. Овакав статус додатно олакшава стицање трајне боравишне дозволе, која изискује запослење, добро познавање немачког језика и стицање доказа о идентитету. Такође, бројни бесплатни курсеви језика и као и курсеви ВАМФ усмерени на интеграцију ће бити доступнији. У случају да након 18 месеци лица не стекну право на боравишну дозволу, закон тренутно предвиђа повратак на „толерисани боравак“. Истовремено, најављен је и оштрији приступ према људима са толерисаним боравком који су починили прекршаје и који изнова прикривају сопствени идентитет, а који подразумева олакшане услове притвора и депортације.⁷⁶⁷ Ове измене су усмерене ка олакшавању пребацивања људи који се не могу вратити назад у земље порекла у категорију радних миграната, олакшавање њихове интеграције у тржиште рада и генерално у немачко друштво. Отуда се, а пратећи свеопшту испреплетеност питања азила, заштите избеглица и миграција, може закључити да потреба за радном снагом на националном тржишту рада има утицај на то какав ће национални систем и политику азила чланица водити. Повратно, каве шансе за боравком у чланици то лице има, чак и уколико није избеглица, зависи од тога да ли га тржиште рада процени као корисног. Зар то није подстицај да се упуту ка тој земљи дестинације, поготову уколико опција за уређену радну миграцију није доступна у његовој земљи порекла? Ранијих година и током врхунца „кризе“ 2015. године, сам начин доласка до земаља дестинације ЕУ је углавном селектовао младе, добростојеће (самим тим вероватно образованије) мушкарце и младе породице. Уточниште нису добиле најрањивије и најугроженије категорије избеглица, на пример самохране мајке или старији, који су уједно и људи који теже могу да допринесу домаћој привреди. С обзиром на потребу за радном снагом у Немачкој, сама способност тела тражилаца азила да дођу до Европе и имање довољно ресурса их је унапред селектовало и квалификовало као потенцијално корисне.

Најпре пандемија COVID-19 а потом и рат у Украјини су значајно утицали на ланац снабдевања на глобалном нивоу, што је довело до значајног пораста трошкова живота у чланицама ЕУ. Док су статистике о оптерећености домаћинства са ниским примањима широм ЕУ донекле познате, теже је наћи податке о томе како се са кризом носе избеглице, тражиоци азила и лица без правног статуса и докумената.⁷⁶⁸ Очекивано, високе цене хране и ризик од радне експлоатације значајније угрожавају тражиоце азила и држављане трећих држава без докумената од избеглица и социјално угрожених грађана чланица. Поготову су угрожене жене, посебно мајке, чије се потребе најчешће прво занемаре.⁷⁶⁹

„У Шведској, једној од најбогатијих земаља у Европи, породица која тражи азил са двоје одраслих чланова и четворо деце добила би око 805 евра помоћи, у поређењу са 2,286 евра колико следује породицу са срећеним статусом која прима социјалну помоћ. Слично, у Холандији, тражиоцима азила се даје 30% социјалне помоћи коју добијају холандски држављани.“⁷⁷⁰

Упркос упозорењу Комисије истакнутом у Акционом плану за интеграцију и укључивање, да мере подршке онима који се у том тексту називају „мигрантима“ не смеју умањивати подршку намењену осталим рањивим групама у друштву, ситуације међусобног конкурисања и борбе за оскудну помоћ нису избегнуте. Пример је

⁷⁶³ Kosyakova и Brenzel, „The role of length of asylum procedure and legal status in the labour market integration of refugees in Germany“, 127.

⁷⁶⁴ Исто

⁷⁶⁵ Rasib, Umer, „Germany implements residence permit right for asylum seekers – New immigration law“, Visa Guru, 01. Јули 2023., <https://visa-guru.com/germany-implements-ts-new-immigration-law-new-asylum-seeker-visa-law/>.

⁷⁶⁶ Исто

⁷⁶⁷ Исто

⁷⁶⁸ Amandas Ong, „Can asylum seekers in Europe survive the cost-of-living crisis?“, *Al Jazeera*, 16. Март 2023., <https://www.aljazeera.com/features/2023/3/16/can-asylum-seekers-in-europe-survive-the-cost-of-living-crisis>.

⁷⁶⁹ Исто

⁷⁷⁰ Исто

социјално становање у Немачкој, где је недостатак приступачних станова покренуо дебату о потреби за обновом великих програма подршке.

„Конкуренција између избеглица и локалног становништва је главно питање за општинске администрације. Избеглице и друге групе са ниским примањима такмиче се на изузетно конкурентном тржишту за јефтино становање. Стога је важно да се избегне ривалство када се развијају мере за подршку приступа избеглица стамбеном тржишту или када се развијају нови стамбени пројекти. Спречавање друштвених тензија је велики изазов за будући урбани развој и важан предуслов за интеграцију избеглица у друштво. Осетљиве локалне политике у вези са интеграцијом избеглица могу се сматрати суштинским средством да се избегне даљи раст недавно оживљених популистичких и десничарских покрета у Немачкој.“⁷⁷¹

Поред грађана, избеглица и људи који су у процесу регулисања сопственог статуса, у ЕУ живи око 681.200 држављана трећих држава без докумената, који се налазе у још тежој позицији јер не примају никакву помоћ.⁷⁷² Истовремено су још изложенији ризику од радне експлоатације јер их криза и мањак избора гурају ка прекарном раду.

⁷⁷¹ Adam и остали, „“Lost in Transition”? Integration of Refugees into the Local Housing Market in Germany“.

⁷⁷² Ong, „Can asylum seekers in Europe survive the cost-of-living crisis?“

Закључна разматрања

Уколико се узму у обзир сва сазнања изнета у овом раду, лако је закључити да је положај тражилаца азила, тренутних конкурената за позицију „светих људи“, само акутнији део већег проблема – проблема ратова, сиромаштва, глобалне неједнакости и светова-смрти који опстају, односно читавих популација које су у ризику да постану вишак без којег се може. Живот који није ни морао да се деси. Њихов положај указује да је политика – схваћена као доношење захтевних моралних одлука којима се утиче на успостављене односе моћи – у значајној мери истиснута из искуства савременог живота, било у *Унутрашњости* или *Спољашњости*. Политика, схваћена као активна брига и интересовање за заједничко добро полиса и простор у којем се антагонизми препознају и некада превазилазе, унутар либералних демократија је у значајној мери омеђена успостављеним производним односима који се јављају као аксиом. То не значи да се идеје које доводе у питање те аксиоме не могу чути, некада успевају и да се кандидују на „тржиште идеја“, али се до доношења на њима заснованих одлука изузетно ретко стигне. Како је Шмит упозоравао, државе су уистину постале Веберовски „велики погон“. А ако је техно-био-политиком управљање сузило простор за чланове и артикулацију њихових интереса, он је скоро па непостојећи када је реч о нечлановима. Тако ни ЕУ ни државе чланице не могу бити усмерене на проналажење одрживих решења којима би се значајније деловало на главне узроке масовних мешовитих миграција ка Унији, већ су посвећене усавршавању *контролисане мобилности* са циљем постизања максималног степена контроле, како би државе чланице том питању приступале у складу са потребама успостављених производних односа. Сви други интереси, хтења и потребе су неретко секундарни. То је видљиво у тежњи ЕУ да у што већој мери екстернализује бригу о спољним границама и одсуству бриге за последице које такве политике могу имати у друштвима њених неједнаких партнера и по безбедност избеглица и миграната. По упорном толерисању пушбекова све до њихове нормализације и озакоњења – у мери у којој је то било могуће – кроз поступак на граници који се уводи новим Пактом. Пакт је по важности и пожељности изједначио одлазак одбијених тражилаца азила са пружањем заштите лицима чији се захтев сматра основаним и отворио простор за отворна, скоро па пијачна, преговарања са партнерима који би на територије својих држава преузели одбијене и оне нечланове о чијој потреби још увек није одлучено.

Закључак до којег су аутори који су добили место у овом раду изнова долазили је онај о изостанку јасног решења и излаза из постојеће ситуације. Агамбен, као што смо се уверили на примеру пролетера и радника, инсистира на томе да се категорије, термини, концепти и структуре капитализма не смеју преузимати. То укључује и идеје рада, продуктивности, или сарадње; не преузимамо их и требало би уступити место идеји *неактивности*, што опет није исто што и не радити ништа.⁷⁷³ Агамбен инсистира да је реч о облику праксе која би сваки пут – приликом суочавања са правним, економским, верским, филозофским мерама – водила њиховом онеспособљавању у етимолошком смислу, чинила их неоперативним, деактивирала их. Дакле неактивност није исто што и не радити ништа, то је пракса која ствара простор да се нешто отвори за другачију употребу. Као што је уметност пракса која омогућава да се језик користи на другачији начин од обичног говора, и политика може користити наша тела на другачији начин, успоставити другачију економију тела.⁷⁷⁴ Стручњаци које окупља Центар за хуману технологију отворено признају да је тешко пружити одговор на питање како променити постојећи систем и окончати погубно деловање генератора мета кризе, односно да не нуде одговоре изузев констатације да је неопходно одбацити сопствене парадигме и бацити се у понизност незнања.⁷⁷⁵ Можда нам је, више од стратешког приступа, потребно одустајање од постојећих уверења. Жижек инсистира на глобалној солидарности експлоатисаних и потчињених. „Можда је таква глобална солидарност утопија. Али ако је не заступамо, онда смо заиста изгубљени. И заслужићемо да будемо изгубљени.“⁷⁷⁶

Тек ови кораци, који подразумевају преиспитивање успостављених догми и темељних претпоставки капитализма, отварају нова питања – и то она темељна, она која се тичу људске природе, у којој мери је она конструисана и да ли наша друштвена уређења треба да буду одраз те природе или средство за њено усмеравање ка одабраним вредностима. Наредно питање које следи је да ли је наше разумевање људске природе и вредности за које смо се определили ваљано и тачно. Односно, како уопште са сигурношћу одређујемо тачност уколико могућност за неку математичку истину изостаје – да ли можемо истинитим назвати оно са чиме се просто слажемо

⁷⁷³ Agamben, „A philosophical portrait of Giorgio Agamben — Interviewed by Akis Gavrillidis“.

⁷⁷⁴ Исто.

⁷⁷⁵ Harris, Raskin, и Lepp, „Here’s Our Plan And We Don’t Know with Tristan Harris, Aza Raskin, and Stephanie Lepp“.

⁷⁷⁶ Žižek, *Protiv dvostruke ucene*, 146.

и што одражава нашу меру између некада супротстављених вредности? Постоји ли универзална истина (ако није математичка) или је свако од нас биће сопственог контекста, контекста који ће омеђити свако уверење о људској природи и вредности ка чијем достизању је важно усмерити друштво? Одговор на неко од ових питања нас неретко опет врати на пређашње. Али, уколико би се постојеће биополитичке технологије управљања употребиле у сврху стварања глобалне солидарности на нивоу јединствене људске врсте, да ли би такво управљаштво било (морално) прихватљиво? Уколико је у самом управљању проблем, како осмислити заједнице или јединствену заједницу која је раскинула везу са насиљем (одлуком) и принудом и да ли смо сигурни да је то уопште циљ којем ваља тежити? Јер можда, на трагу Шмита, проблем уистину не лежи толико у самој суверености, колико у недостатку свести о сопственом односу са њом, о нашој сопственој позицији као чланова унутар заједница и као нечланова у односу са другима. На шта све пристајемо као политички субјекти, због чега, односно шта смо све спремни да предузмемо и ризикујемо ако желимо да променимо позицију која нам је додељена? Да ли смо уопште заинтересовани за сопствени политички субјективитет или смо задовољни местом и количином удобности која нам је додељена у „великом погону“? Разматрање третмана и искустава нечланова нам доста тога открива о природи савременог капиталистичког друштва које не зазире од искључивања, напуштања и уништавања оних које не препознаје као потребне.

Како је већ закључено, ни *Унутрашњост* и ни *Спољашњост* не негују простор и прилике за стицање такве свести. То је тренутни контекст. Сужене су прилике да сагледамо експлоатацију којој смо изложени и ону од које профитирамо, да без деполитизујућих наноса освестимо сопствену улогу која у великој мери зависи од тога да ли смо рођени у *Унутрашњости* или *Спољашњости*. Након тог процеса можемо прихватити улогу експлоататора или експлоатисаног, или обе, или ниједну и борити се, или одбити да у самом експлоатисању видимо нешто што је потребно избегавати (али је можда корисно крити). Опет, у зависности од сопствених интереса али и уверења о људској природи и о томе како ваљано живети у политичким заједницама. Уколико је одлука да живимо у друштвима у којима се о овим околностима и нашој позицији не може отворено разговарати већ донета, ваљало би се запитати ко ју је донео, зашто на њу пристајемо, односно шта смо све спремни да предузмемо како бисмо променили позицију која нам је додељена.

Литература

- Амин, Самир. „Самир Амин: Стварно постојећи капитализам и глобализација вредности“. Одломак из књиге „Евроцентризам“. Црвени Барјак, 2021. <https://crvenibarjak.rs/samir-amin-istorijski-materijalizam-i-marksizam/>.
- Народна скупштина Републике Србије. „Закон о потврђивању Споразуме између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве“. У *Службени гласник РС - Међународни уговори*, Том 103/2007, 2007. https://kirs.gov.rs/media/uploads/Readmisija/Sporazumi/Read_Sporazum_EU.pdf.
- Abu Hamdan, Lawrence. „Conflicted Phonemes Walkthrough“. Infrasonica, 2021. <https://vimeo.com/537496912>.
- Adam, Francesca, Stefanie Föbker, Daniela Imani, Carmella Pfaffenbach, Günther Weiss, и Claus-C. Wiegandt. „“Lost in Transition”? Integration of Refugees into the Local Housing Market in Germany“. *Journal of Urban Affairs* 43, изд. 6 (03. Јули 2021.): 831–50. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1562302>.
- Adetayo, Ope. „Niger repeal of anti-migration law applauded as one less ‘colonial fetter’“. *Al Jazeera*, 28. Новембар 2023. <https://www.aljazeera.com/features/2023/11/28/niger-repeal-of-anti-migration-law-applauded-as-one-less-colonial-fetter>.
- Agamben, Đorđo. *Homo Sacer: Suverena moć i goli život*. Loznica: Karpos, 2013.
- Agamben, Giorgio. „A philosophical portrait of Giorgio Agamben — Interviewed by Akis Gavriliadis“. Предео Lena Bloch. Medium, 2013. <https://lenabloch.medium.com/a-philosophical-portrait-of-giorgio-agamben-interviewed-by-akis-gavriliadis-2ee97cd0bd05>.
- AIDA. „Country Report: Resettlement and family reunification departures, Türkiye“. AIDA: Asylum Information Database, 2022. <https://asylumineurope.org/reports/country/turkiye/content-temporary-protection/movement-and-mobility/resettlement-and-family-reunification-departures/>.
- Amnesty International. „The world’s refugees in numbers“, 2020. <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/global-refugee-crisis-statistics-and-facts/#:~:text=In%202019%2C%20only%20half%20a,who%20have%20left%20everything%20behind>.
- Angela Meyer, Loïc Simonet, и Johannes Späth. *The European Union and the Sahel: the day after*. Policy Analysis, January 2025. Vienna: Austrian Institute for International Affairs, 2025. <https://www.oii.ac.at/cms/media/the-european-union-and-the-sahel-the-day-after.pdf>.
- ANSA, InfoMigrants. „Greece: New hotspots on Lesbos, Chios to open in 2023“. InfoMigrants: News, 28. Септембар 2022. <https://www.infomigrants.net/en/post/43634/greece-new-hotspots-on-lesbos-chios-to-open-in-2023>.
- Aradau, Claudia, и Martina Tazzioli. „Biopolitics Multiple: Migration, Extraction, Subtraction“. *Millennium: Journal of International Studies* 48, изд. 2 (Јануар 2020.): 198–220. <https://doi.org/10.1177/0305829819889139>.
- Baldwin, Andrew. „Premediation and White Affect: Climate Change and Migration in Critical Perspective“. *Transactions of the Institute of British Geographers* 41, изд. 1 (Јануар 2016.): 78–90. <https://doi.org/10.1111/tran.12106>.
- Baldwin, Andrew, Chris Methmann, и Delf Rothe. „Securitizing ‘Climate Refugees’: The Futurology of Climate-Induced Migration“. *Critical Studies on Security* 2, изд. 2 (04. Мај 2014.): 121–30. <https://doi.org/10.1080/21624887.2014.943570>.
- BBC. „Migrants crisis: Slovakia ‘will only accept Christians’“. BBC, 19. Август 2015. <https://www.bbc.com/news/world-europe-33986738>.
- Bellanova, Rocco, и Georgios Glouftis. „Formatting European Security Integration through Database Interoperability“. *European Security* 31, изд. 3 (03. Јули 2022.): 454–74. <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2101886>.
- Beogradski centar za ljudska prava. „Usvajanje Njujorske deklaracije o izbeglicama i migrantima na istorijskom Samitu UN“. Azil.rs, 2016. <http://azil.rs/usvajanje-njujorske-deklaracije-o-izbeglicama-i-migrantima-na-istorijskom-samitu-un/>.
- Berinato, Scott. „“Stop Thinking About Consent: It Isn’t Possible and It Isn’t Right”“. Harvard Business Review: The Big Idea Series, 24. Септембар 2018. <https://hbr.org/2018/09/stop-thinking-about-consent-it-isnt-possible-and-it-isnt-right>.
- Betts, Alexander, и Paul Collier. *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*. New York, NY: Oxford University Press, 2017.
- Binder, Clemens. „Developing Future Borders: The Politics of Security Research and Emerging Technologies in Border Security“. У *Emerging Security Technologies and EU Governance: Actors, Practices and Processes*, уредио Antonio Calcara, Raluca Csernaton, и Chantal Lavallée, 148–63. London: Routledge, 2020. <https://doi.org/10.4324/9780429351846>.

- Birdsall, Nancy. „Thomas Piketty’s *Capital* and the Developing World“. *Ethics & International Affairs* 28, изд. 4 (2014.): 523–38. <https://doi.org/10.1017/S0892679414000653>.
- Blasi Casagran, Cristina. „Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU“. *Human Rights Law Review* 21, изд. 2 (12. Март 2021.): 433–57. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaa057>.
- Bruycker, Philippe De. „The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been“. У *Reforming the Common European Asylum System*, уредио Daniel Thym и Odysseus Academic Network, 33–42. Nomos Verlagsgesellschaft, 2022. <https://doi.org/10.5771/9783748931164-33>.
- Bulman, May, Bashar Deeb, Jack Sapoch, Sara Creta, Karim Sharif, Nicole Vögele, Klaas Van Dijken, и остали. „Europe’s Black Sites“. Lighthouse Reports, 12. Август 2022. <https://www.lighthousereports.com/investigation/europes-black-sites/>.
- Castillejo, Clare. „EU Engagement with Africa on Migration: A Change of Approach Required“. *German Development Institute Briefing Paper* 9 (2018.). <https://doi.org/10.23661/BP9.2018>.
- . *The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink?* Discussion Paper 28/2017. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2017.
- Cattaneo, Cristina, Michel Beine, Christiane J. Fröhlich, Dominic Kniveton, Inmaculada Martinez-Zarzoso, Marina Mastrorillo, Katrin Millock, Etienne Piguet, и Benjamin Schraven. „Human Migration in the Era of Climate Change“. *Review of Environmental Economics and Policy* 13, изд. 2 (01. Јули 2019.): 189–206. <https://doi.org/10.1093/reep/rez008>.
- Centar za mirovne studije. „Pakt o migracijama i azilu: za novi početak i neponavljanje grešaka potrebno je otkloniti rizične stavke i razraditi pozitivne aspekte“. Centar za mirovne studije, 2020. <https://www.cms.hr/hr/azil-i-integracijske-politike/pakt-o-migracijama-i-azilu-za-novi-pocetak-i-neponavljanje-gresaka-potrebno-je-otkloniti-rizicne-stavke-i-razraditi-pozitivne-aspekte>.
- Center for Humane Technology. „Key Issues Overview“. Center for Humane Technology, 2024. <https://www.humanetech.com/key-issues#key-issue-areas>.
- Chelioudakis, Eleftherios. „Privatization of Security, Border Management, and Defense in the EU: Does Reliance on Tech Companies Erode States’ Sovereignty?“. У *Migration, Security, and Resistance*, уредио Graham Hudson и Idil Atak, 83–103. London: Routledge, 2021. <https://doi.org/10.4324/9781003058526-4>.
- Christides, Giorgos, и Sttefen Lüdke. „Why DER SPIEGEL Is Publishing the EU Investigative Report on Pushbacks“. *Spiegel International*, 13. Октобар 2022. <https://www.spiegel.de/international/europe/why-der-spiegel-is-publishing-the-eu-investigative-report-on-pushbacks-a-5218398a-5c1e-414e-a477-b26515353fce>.
- Concern Worldwide. „World hunger facts: What you need to know in 2023“. Concern Worldwide, 2023. <https://concernusa.org/news/world-hunger-facts/>.
- „Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention“. У *Official Journal of the European Union*, Том C 254, 1997. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819%2801%29>.
- Cortinovis, Roberto. „The Role and Limits of the Safe Third Country Concept in EU Asylum Policy“. Research Social Platform on Migration and Asylum, 2018. <https://migrationresearch.com/resoma-topic/the-role-and-limits-of-the-safe-third-country-concept-in-eu-asylum-policy>.
- Cortinovis, Roberto, и Sergio Carrera. *The EU’s Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs. International Protection*. Brussels: CEPS Centre for European Policy Studies, 2018.
- Cossé, Eva. „New Frontex Director Offers Chance for Reform“. Human Rights Watch: Dispatches, 03. Јануар 2023. <https://www.hrw.org/news/2023/03/01/new-frontex-director-offers-chance-reform>.
- Council of the European Union. „Council decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece“. У *Official Journal of the European Union*, Том L 248/80, 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>.
- . „Interoperability between EU information systems: Council adopts regulations“. Press release. Council of the EU, 14. Мај 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/14/interoperability-between-eu-information-systems-council-adopts-regulations/>.
- . „Post-Cotonou Agreement“. Council of the EU, 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cotonou-agreement/>.
- . „The Council and the European Parliament reach breakthrough in reform of EU asylum and migration system“. European Council: Press Releases, 21. Децембар 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>.
- Court of Justice of the European Union. „Joined Cases C-208/17 P to C-210/17 P“, 12. Септембар 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017CO0208>.

- Creative HQ. „What is exponential technology?“ Creative HQ, 2024. <https://creativehq.co.nz/stories/what-is-exponential-technology/>.
- Darme, Marie-Cecile, Tahar Benattia, и Hind Kinani. *Mixed Migration Trends in Libya: Changing Dynamics and Protection Challenges*. UNHCR, 2017. <https://www.unhcr.org/595a02b44.pdf>.
- Deutsche Welle. „Germany: Immigrants made up over 18% of 2022 population“. *Deutsche Welle*, 20. Април 2023. <https://www.dw.com/en/germany-immigrants-made-up-over-18-of-2022-population/a-65383249>.
- . „Nemački mediji: Hrvatska ilegalno proteruje migrante u BiH“. *Deutsche Welle*, 24. Јуни 2021. <https://www.dw.com/sr/nema%C4%8Dki-mediji-hrvatska-ilegalno-proteruje-migrante-u-bih/a-58028715>.
- Dimitriadi, Angeliki. „Deals Without Borders: Europe’s Foreign Policy on Migration“. У *ECFR Policy Brief*. European Council on Foreign Relations, 2016. https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR-165-DEALS_WITHOUT_BORDERS.pdf.
- EASO. „Latest asylum trends – 2015 overview“. European Asylum Support Office, 2016. <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/LatestAsylumTrends20151.pdf>.
- . *Safe country of origin concept in EU+ countries*. Situational Update 3, 2021. <https://euaa.europa.eu/publications/safe-country-origin-concept-eu-countries>.
- ECRE. „France: Reports on Pushbacks and Human Rights Violations Continue“. ECRE: News, 19. Фебруар 2021. <https://ecre.org/france-reports-on-pushbacks-and-human-rights-violations-continue/>.
- . „Frontex: EU’s Largest Agency Facing Scrutiny on All Fronts“. ECRE: News, 14. Октобар 2022. <https://ecre.org/frontex-eus-largest-agency-facing-scrutiny-on-all-fronts/>.
- eu-LISA. „Large-Scale IT Systems – Evolution and Outlook“. *The eu-LISA Bits & Bytes*, Август 2022. <https://bits-bytes.eulisa.europa.eu/007.html>.
- European Commission. „Migration partnership framework: A new approach to better manage migration“, 2016. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf.
- . „A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity“. European Commission: Press Corner, 23. Септембар 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706.
- . „Commission presents Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for refugees from Syria“. European Commission: Press Corner, 15. Децембар 2015. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6330.
- . „EU budget 2023: Empowering Europe to continue shaping a changing world“. European Commission: Press Corner, 06. Јули 2022.
- . „EU continues supporting education of refugees and addressing migration in Turkey with additional €560 million“. European Commission: Press Corner, 21. Децембар 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_6931.
- . „EU increases support for border and migration management in the Western Balkans“. European Commission: Press Corner, 25. Октобар 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6276.
- . „EU working together with African partners on migration: Launch of Team Europe initiatives“. European Commission: Press Corner, 12. Децембар 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7540.
- . „EU-Turkey joint action plan“. European Commission: Press Corner, 15. Октобар 2015. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_15_5860.
- . „Joint press release: Strengthening cooperation in the fight against migrant smuggling: the European Union and Niger launch operational partnership to tackle migrant smuggling“. European Commission: Press Corner, 15. Јули 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4536.
- . „Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom vijeću, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu“. European Commission, 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>.
- . „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Europski Migracijski Program“. European Commission, 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015DC0240>.
- . „Komunikacija Komisije Eurpskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.–2027.“ European Commission, 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0758>.

- . „Mid-Term Evaluation of the Facility for Refugees in Turkey: EU support made a significant contribution to the welfare of Syrians and others fleeing conflict in the region“. European Commission: Press Corner, 07. Јули 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3438.
- . „Migration Partnership Framework - A new approach to better manage migration“. European Commission, 2016. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf.
- . „Overall figures of immigrants in European society“. European Commission: Strategy and Policy, 2023. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_en#reasons-to-stay-in-europe.
- . „Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum“. European Commission: Press Corner, 23. Септембар 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736.
- European Council. „EU-Turkey statement, 18 March 2016“. European Council: Press Releases, 18. Март 2016. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- . „Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement“. European Council, 29. Новембар 2015. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>.
- European Court of Auditors. *EU Readmission Cooperation with Third Countries: Relevant Actions Yielded Limited Results*. Special Report 17. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.
- European Court of Human Rights. „M.S.S. v. Belgium and Greece“. Council of Europe: European Court of Human Rights, 2011. <https://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>.
- European Parliament. „Hotspots at EU external borders: State of play“. European Parliament, 2020. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)652090](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)652090).
- . „Migration and Asylum: Roadmap on way forward agreed between European Parliament and rotating Presidencies“. European Parliament: News, 09. Јули 2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220905IPR39714/migration-and-asylum-roadmap-on-way-forward-agreed>.
- . „New regulation on the Visa Information System (VIS)“. European Parliament: Legislative Train Schedule, 24. Јуни 2020. [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-civil-liberties-justice-and-home-affairs-libe/file-new-regulation-on-the-visa-information-system-\(vis\)?sid=3801](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-civil-liberties-justice-and-home-affairs-libe/file-new-regulation-on-the-visa-information-system-(vis)?sid=3801).
- European Parliament и Council of the European Union. „Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)“. *Y Official Journal of the European Union*, Том L 180/60, 2013. <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj>.
- . „Regulation (EU) 2024/982 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 on the automated search and exchange of data for police cooperation, and amending Council Decisions 2008/615/JHA and 2008/616/JHA and Regulations (EU) 2018/1726, (EU) No 2019/817 and (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council (the Prüm II Regulation)“. *Y Official Journal of the European Union*, Том L 982, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj/eng>.
- . „Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU“. *Y Official Journal of the European Union*, Том L 1348, 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1348>.
- . „Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)“. *Y Official Journal of the European Union*, Том L 180, 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013R0604>.
- European Parliamentary Research Service. „Peace and security in 2021: The EU’s evolving relations with Turkey“. European Parliament, 2021. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694213/EPRS_BRI\(2021\)694213_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694213/EPRS_BRI(2021)694213_EN.pdf).
- European Union Agency for Asylum. *Annual General Report 2021*. Publications Office of the European Union, 2022. <https://data.europa.eu/doi/10.2847/1226>.
- European Union Institute for Security Studies. *The Refugee-Development Nexus*. LU: Publications Office, 2017. <https://data.europa.eu/doi/10.2815/229426>.
- Eurostat. „Asylum applications - annual statistics“. Eurostat: Statistics Explained, 2023. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844#First-time_applicants_.E2.80.93_881_220_in_2022.

- . „Asylum decisions up by 40% in 2022“. Eurostat: News, 27. Април 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230427-1>.
- . „Population structure and ageing“. Eurostat: Statistics Explained, 2023. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing#Slightly_more_than_three_persons_of_working_age_for_every_person_aged_65_or_over.
- . „Statistics on countries responsible for asylum applications (Dublin Regulation)“. Eurostat: Statistics Explained, 2023. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_countries_responsible_for_asylum_applications_\(Dublin_Regulation\)#Dublin_requests](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_countries_responsible_for_asylum_applications_(Dublin_Regulation)#Dublin_requests).
- Felli, Romain. „Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation: ‘Climate Refugees’ and ‘Climate Migrants’“. *New Political Economy* 18, изд. 3 (Јуни 2013.): 337–63. <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.687716>.
- Ferris, Elizabeth E., и Susan F. Martin. „The Global Compacts on Refugees and for Safe, Orderly and Regular Migration: Introduction to the Special Issue“. *International Migration* 57, изд. 6 (Децембар 2019.): 5–18. <https://doi.org/10.1111/imig.12668>.
- Fiedler, Tristan. „Frontex appoints new director amid anti-fraud probe“. *Politico*, 20. Децембар 2022. <https://www.politico.eu/article/frontex-appoints-new-director-hans-leijtens-amid-anti-fraud-probe/>.
- FIIAPP. „Fight against irregular immigration and people trafficking in Niger“. FIIAPP, 2023. https://www.fiiapp.org/en/proyectos_fiiapp/fight-against-irregular-immigration-and-people-trafficking-in-niger/.
- Fink, Melanie. „The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable“. *German Law Journal* 21, изд. 3 (Април 2020.): 532–48. <https://doi.org/10.1017/glj.2020.20>.
- France terre d’asile Advocacy Team. „An overview of reception conditions for asylum seekers across European countries“. European Insights: Opinions, analysis and news on migration policies in Europe. France terre d’asile. Приступљено 01. Мај 2025. <https://www.vuesdeurope.eu/en/brief/an-overview-of-reception-conditions-for-asylum-seekers-across-european-countries/>.
- Franko, Katja. „The Two-Sided Spectacle at the Border: Frontex, NGOs and the Theatres of Sovereignty“. *Theoretical Criminology* 25, изд. 3 (Август 2021.): 379–99. <https://doi.org/10.1177/13624806211007858>.
- Frontex. „Frontex and NATO to cooperate in the Aegean Sea“. Frontex, 06. Март 2016. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-nato-to-cooperate-in-the-aegean-sea-nZMSYr>.
- . „Frontex Executive Director and Greek officials agree on cooperation on returns“. News Release. Frontex, 14. Март 2023. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-executive-director-and-greek-officials-agree-on-cooperation-on-returns-iNUJcF>.
- . „Frontex opens first risk analysis cell in Niger“. News Release. Frontex, 27. Новембар 2018. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi>.
- . „Migratory Routes - Central Mediterranean Route“. Frontex, 2023. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/central-mediterranean-route/>.
- Front-LEX. „First Ever Case vs. Frontex: Terminate Operation in Greece“. Front-LEX, Мај 2021. <https://www.front-lex.eu/court-case-frontex>.
- . „Taking Frontex’s New Director Aija Kalnaja to Court over Greece“. Front-LEX, Септембар 2022. <https://www.front-lex.eu/aija-kalnaja>.
- Handbook Germany. „Tolerated Stay (“Duldung”)“. Handbook Germany. Neue deutsche Medienmacher*innen. Приступљено 31. Мај 2023. <https://handbookgermany.de/en/duldung>.
- Harris, Tristan, Aza Raskin, и Stephanie Lepp. „Here’s Our Plan And We Don’t Know with Tristan Harris, Aza Raskin, and Stephanie Lepp“. Your Undivided Attention. Center for Humane Technology, 02. Март 2022. <https://www.humanetech.com/podcast/46-heres-our-plan-and-we-dont-know>.
- Hofbauer, Hanes. *Kritika migracija: ko dobija a ko gubi*. Пепео Slobodan Damjanović. Beograd: Albatros plus, 2020.
- Hondal, Kate. „UN put Rohingya ‘at risk’ by sharing data without consent, says rights group“. *The Guardian*, 15. Јуни 2021. <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jun/15/un-put-rohingya-at-risk-by-sharing-data-without-consent-says-rights-group>.
- Hosam, Salem. „Fear among Syrian refugees over Turkey ‘voluntary return’ plan“. *Al Jazeera*, 20. Јули 2022. <https://www.aljazeera.com/news/2022/7/20/fear-among-syrian-refugees-over-turkey-voluntary-return-plan>.
- Hruschka, Constantin. „Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission“. EU Immigration and Asylum Law and Policy, 17. Мај 2016. <https://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>.
- Idriz, Narin. „Taking the EU-Turkey Deal to Court?“. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, 20. Децембар 2017. <https://doi.org/10.17176/20171220-100943>.

- Imperialism Today: Unequal Exchange and Globalized Production*. The Marxist Project, 2022. <https://youtu.be/DtziEZAR1Qk?si=Qkm1dUBRc9Y7talS>.
- Ineli-Ciger, Meltem. „The Global Compact on Refugees and Burden Sharing: Will the Compact Address the Normative Gap Concerning Burden Sharing?“ *Refugee Survey Quarterly* 38, изд. 2 (01. Јуни 2019.): 115–38. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdz003>.
- International Crisis Group. *Watch List 2025: Spring update*. Brussels: International Crisis Group, 2025. <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2025-05/wl-spring-2025.pdf>.
- IOM. „International migration review forum 2022“. IOM: UN migration, 2022. <https://www.iom.int/international-migration-review-forum-2022>.
- . „Migration across the Mediterranean“. Missing Migrants Project, 12. Фебруар 2023. <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.
- IRC. „EU-Turkey Statement: Six years of undermining refugee protection“. International Rescue Committee, 2022. <https://eu.rescue.org/report/eu-turkey-statement-six-years-undermining-refugee-protection>.
- Kaga, Midori, и Delphine Nakache. „Protection and the Humanitarian-Development Nexus: A Literature Review“. *Local Engagement Refugee Research Network Paper* 1 (2019.). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3750190>.
- Karnitschnig, Matthew. „Merkel warns Schengen could be at risk“. *Politico*, 31. Август 2015. <https://www.politico.eu/article/merkel-warns-schengen-at-risk-germany-refugees-migration-quotas-travel/>.
- Kayhan, Halid. „Using Biometrics to Provide Humanitarian Aid... While the ‘data hunt’ to identify ‘security threats’ is on the rise?! (PART I)“. KU Leuven CiTiP, 10. Мај 2021. <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/using-biometrics-to-provide-humanitarian-aid-part-i/>.
- . „Using Biometrics to Provide Humanitarian Aid... While the ‘data hunt’ to identify ‘security threats’ is on the rise?! (PART II)“. KU Leuven CiTiP, 10. Јули 2021. <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/using-biometrics-to-provide-humanitarian-aid-part-ii/>.
- Kihato Wanjiku, Caroline. *The ‘Containment Compact’: The EU Migration ‘crisis’ and African Complicity in Migration Management*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2017. <http://lib.ugent.be/catalog/ebk01:4100000011479341>.
- Kleist, J. Olaf. *Beyond the Crisis Mode of the EU-Turkey Refugee Agreement: Towards Sustainable Rights-based EU Asylum and Refugee Policies*. Thessaloniki: Heinrich-Böll-Stiftung, 2022.
- Kosyakova, Yuliya, и Hanna Brenzel. „The role of length of asylum procedure and legal status in the labour market integration of refugees in Germany“. *Soziale Welt* 71, изд. 1–2 (2020.): 123–59. <https://doi.org/10.5771/0038-6073-2020-1-2-123>.
- Krivak, Marijan. *Biopolitika: nova politička filozofija*. Zagreb: Izdanja Antibarbarus, 2008.
- Lavenex, Sandra. „Multilevelling EU External Governance: The Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42, изд. 4 (15. Март 2016.): 554–70. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1102047>.
- Lemke, Thomas. *Biopolitics: An Advanced Introduction*. Biopolitics, Medicine, Technoscience, and Health in the 21st Century. New York: New York University Press, 2011.
- Léonard, Sarah, и Christian Kaunert. „The Securitisation of Migration in the European Union: Frontex and Its Evolving Security Practices“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48, изд. 6 (26. Април 2022.): 1417–29. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851469>.
- Leroy, Isabella. „How Poland and Hungary were put in a minority position on the relocation of refugees (2015-2019)“. SciencesPo Bibliothèque: A European political life, Април 2019. <https://dossiers-bibliotheque.sciencespo.fr/une-vie-politique-europeenne-european-political-life/how-poland-and-hungary-were-put-minority#toc-struggling-to-save-the-dublin-system>.
- Lipp, Benjamin, и Sabine Maasen. „Techno-Bio-Politics. On Interfacing Life with and Through Technology“. *NanoEthics* 16, изд. 1 (Април 2022.): 133–50. <https://doi.org/10.1007/s11569-022-00413-2>.
- MacGregor, Marion. „At the Evros border, the bodies mount up“. InfoMigrants: Features, 05. Септембар 2023. <https://www.infomigrants.net/en/post/48783/at-the-evros-border-the-bodies-mount-up>.
- . „The Dublin Regulation – your questions answered“. InfoMigrants: Understanding Europe, 13. Јули 2020. <https://www.infomigrants.net/en/post/25622/the-dublin-regulation--your-questions-answered>.
- Maggiore, Maria, Leïla Miñano, и Pascal Hansens. „France and Netherlands lobbied for child border detention from birth in EU migration pact“. Investigate Europe: EU Affairs, 13. Фебруар 2024. <https://www.investigate-europe.eu/posts/europe-migration-pact-child-detention-lobbying-france-netherlands-eu>.
- Maiani, Francesco. „A ‘Fresh Start’ or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact“. EU Immigration and Asylum Law and Policy. Odysseus Network, 2020. <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>.

- Maksimović, Dragan. „Vraćanje migranata iz Hrvatske u BiH: zakonski push-back“. *Deutsche Welle*, 13. Април 2023. <https://www.dw.com/hr/vra%C4%87anje-migranata-iz-hrvatske-u-bih-zakonski-push-back/a-65298738>.
- Manheim, David. „The Fragile World Hypothesis: Complexity, Fragility, and Systemic Existential Risk“. *Futures* 122 (Септембар 2020.): 102570. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102570>.
- Marinho, Clotilde, и Matti Heinonen. „Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice“. *EIPASCOPE* 3 (1998.): 1–12.
- Marino, Sara. *Mediating the Refugee Crisis: Digital Solidarity, Humanitarian Technologies and Border Regimes*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021.
- Martín Díaz, Emma, и Juan Pablo Aris Escarcena. „The European Union and the Background of the Global Compacts“. *International Migration* 57, изд. 6 (Децембар 2019.): 273–85. <https://doi.org/10.1111/imig.12665>.
- Mazzeo, Antonio. „Border surveillance, drones and militarisation of the Mediterranean“. Statewatch: Analyses, 2021. <https://www.statewatch.org/analyses/2021/border-surveillance-drones-and-militarisation-of-the-mediterranean/>.
- Mbembe, Ašil. „Nekropolitike“. У *Periferije političkog: o afektima, stvarima i zajednicama*, уредио Blagojević, Jelisaveta, Stošić, Mirjana, и Jovana Timotijević. Beograd: Fakultet za medije i komunikacije, 2017.
- McAdam, Jane. „The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Era for International Protection?“. *International Journal of Refugee Law* 30, изд. 4 (18. Мај 2019.): 571–74. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eez004>.
- McAuliffe, Marie, и Anna Triandafyllidou, ур. *Word Migration Report 2022*. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2021.
- Meaker, Morgan. „Are Aid Agencies Abetting ‘Surveillance Humanitarianism’?“. Medium: One Zero, 27. Септембар 2019. <https://onezero.medium.com/are-aid-agencies-abetting-surveillance-humanitarianism-5bc2b5a78ff6>.
- Međunarodna komisija pravnika. *Migracije i međunarodno pravo ljudskih prava*. Vodič za praktičare 6. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 2017. <http://bgcentar.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Migracije-i-medjunarnodo-pravo-ljudskih-prava-Vodi%C4%8D-za-prakti%C4%8Dare-6.pdf>.
- Meissner, Vittoria. „The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis: Towards a ‘Superagency’?“. У *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, уредио Johannes Pollak и Peter Slominski, 151–74. Cham: Springer International Publishing, 2021. https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-51383-2_7.
- Milanovic, Branko. „Global Inequality: From Class to Location, from Proletarians to Migrants“. *Global Policy* 3, изд. 2 (Мај 2012.): 125–34. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2012.00170.x>.
- Müller, Melanie. „Migration Conflict in Niger: President Issoufou Dares, the North Loses“. У *Profiteers of Migration?: Authoritarian States in Africa and European Migration Management*, уредио Koch, Anne, Annette Weber, и Isabelle Werenfels, 34–43. Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2018. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/migration-conflict-in-niger-president-issoufou-dares-the-north-loses>.
- N1. „Gosti N1: Obračun krijumčarskih bandi, migranti žrtve sukoba“. *N1*, 07. Мај 2022. <https://n1info.rs/vesti/gosti-n1-obracun-krijumcarskih-bandi-migranti-zrtve-sukoba/>.
- . „Vučić sa Orbanom i Nehamerom: Dogovor o readmisiji migranata, vizni režim kao EU“. *N1*, 16. Новембар 2022. <https://n1info.rs/vesti/vucic-s-orbanom-i-nehamerom-dogovor-oko-readmisije-migranata-delicemotroskove/>.
- Nuala Mole, Ивана Крстић, Markella Papadoulis, Бојана Чучковић, Adriana Tidona, и Olivia Waddell. „Хирши Цама и други против Италије“. У *Приручник о међународним и европским стандардима у области азила и миграција и њихова примена и релевантност у Републици Србији*, уредио Биљана Braithwaite, 42. The AIRE Centre, Тренинг центар за миграције, 2014. <http://www.tcma.rs/files/prirucnik-srpski.pdf>.
- Nwankpa, Joseph K. „Registering refugees using personal information has become the norm – but cybersecurity breaches pose risks to people giving sensitive biometric data“. *The Conversation*, 18. Јули 2023. <https://theconversation.com/registering-refugees-using-personal-information-has-become-the-norm-but-cybersecurity-breaches-pose-risks-to-people-giving-sensitive-biometric-data-208166>.
- Okyay, Asli Selin. „EU–Turkey Migration Cooperation: From Saving the Day to Sustainable Mixed Migration Governance“. У *Global Turkey in Europe Working Paper*, Том 21. IAI Istituto Affari Internazionali, 2019. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-turkey-migration-cooperation-saving-day-sustainable-mixed-migration-governance>.
- Ong, Amandas. „Can asylum seekers in Europe survive the cost-of-living crisis?“. *Al Jazeera*, 16. Март 2023. <https://www.aljazeera.com/features/2023/3/16/can-asylum-seekers-in-europe-survive-the-cost-of-living-crisis>.
- Pallavi, Rao. „Ranked: The 25 Poorest Countries by GDP per Capita“. *Visual Capitalist*, 29. Март 2023. <https://www.visualcapitalist.com/worlds-poorest-countries-2023-gdp-per-capita/>.

- Pécoud, Antoine. „Narrating an Ideal Migration World? An Analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“. *Third World Quarterly* 42, изд. 1 (02. Јануар 2021.): 16–33. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1768065>.
- PI. „One of the UN’s largest aid programmes just signed a deal with the CIA-backed data monolith Palantir“. Privacy International, 02. Децембар 2019. <https://privacyinternational.org/news-analysis/2712/one-uns-largest-aid-programmes-just-signed-deal-cia-backed-data-monolith>.
- Piketi, Toma. „O Marksu i neoliberalizmu - i kako oligarsi iskorišćavaju razočarenje u socijalizam“. Nova srpska politička misao, 11. Април 2023. <http://www.nspm.rs/savremeni-svet/o-marksu-i-neoliberalizmu-i-kako-oligarsi-iskoricavaju-razocarenje-u-socijalizam.html>.
- Pinkerton, Patrick. „The Biopolitics of the Migration-Development Nexus: Governing Migration in the UK“. *Politics* 39, изд. 4 (Новембар 2019.): 448–63. <https://doi.org/10.1177/0263395718809287>.
- Popp, Maximilian. „EU Money Helped Fortify Turkey’s Border“. *Spiegel International*, 29. Март 2018. <https://www.spiegel.de/international/world/firing-at-refugees-eu-money-helped-fortify-turkey-s-border-a-1199667.html>.
- Radio Slobodna Evropa. „Davutoglu: Samit EU i Turske predstavlja novi početak“. *Radio Slobodna Evropa*, 29. Новембар 2015. <https://www.slobodnaevropa.org/a/27396652.html>.
- . „Izveštaj o zlostavljanju migranata bez uticaja na prijem Hrvatske u Šengen“. *Radio Slobodna Evropa*, 12. Март 2021. <https://www.slobodnaevropa.org/a/evropska-komisija-schengen-migranti/31592427.html>.
- Rankin, Jennifer. „EU court rules three member states broke law over refugee quotas“. *The Guardian*, 04. Фебруар 2020. <https://www.theguardian.com/law/2020/apr/02/eu-court-rules-three-countries-czech-republic-hungary-poland-broke-law-over-refugee-quotas>.
- . „EU plan to fund Turkey border control ‘risks refugees’ forced return“. *The Guardian*, 23. Јуни 2021. <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/23/eu-proposal-to-fund-turkey-border-control-could-lead-to-syrian-refugees-forced-return>.
- Rasib, Umer. „Germany implements residence permit right for asylum seekers – New immigration law“. Visa Guru, 01. Јули 2023. <https://visa-guru.com/germany-implements-ts-new-immigration-law-new-asylum-seeker-visa-law/>.
- Rhawi, Caroline. „New EP mandate on Eurodac is a breakthrough moment for EU’s asylum and migration system reform“. Renew Europe: Newsroom, 12. Децембар 2022. <https://www.reneweuropengroup.eu/news/2022-12-12/new-ep-mandate-on-eurodac-is-a-breakthrough-moment-for-eus-asylum-and-migration-system-reform>.
- Rijks, Barbara, и Stijn Gabriel. *Migration Trends To, From and Within Niger (2016–2019)*. Niamey: IOM, 2020. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iom-niger-four-year-report.pdf>.
- RTV. „Turska neće zaustavljati migrante koji su krenuli ka Evropi; Grčka zatvorila granice“. *Radio-televizija Vojvodine*, 28. Фебруар 2020. https://www.rtv.rs/sr_lat/evropa/turska-neece-zaustavljati-migrante-koji-su-krenuli-ka-grckoj_1097894.html.
- Sane, Jelja, и Maria Holmblad. „The Torture Roads - The Cycle of Abuse against People on the Move in Africa“. OMCT: SOS-Torture Network, 15. Јануар 2021. <https://reliefweb.int/report/world/torture-roads-cycle-abuse-against-people-move-africa>.
- Sanz, Lucía Alonso. „Deconstructing *Hirsi*: The Return of Hot Returns: ECtHR 13 February 2020, Nos. 8675/15 and 8697/15, *ND and NT v Spain*“. *European Constitutional Law Review* 17, изд. 2 (Јуни 2021.): 335–52. <https://doi.org/10.1017/S1574019621000213>.
- Schindel, Estela. „Death by ‘Nature’: The European Border Regime and the Spatial Production of Slow Violence“. *Environment and Planning C: Politics and Space* 40, изд. 2 (Март 2022.): 428–46. <https://doi.org/10.1177/2399654419884948>.
- Schmachtenberger, Daniel. „A Problem Well-States Is Half-Solved with Daniel Schmachtenberger“. Your Undivided Attention. Center for Humane Technology, 25. Јуни 2021. <https://www.humanetech.com/podcast/a-problem-well-stated-is-half-solved>.
- Schmitt, Carl, и Danilo N. Basta. *Norma i odluka: Karl Šmit i njegovi kritičari*. Beograd: Filip Višnjić, 2001.
- Semel, Beth. „Voice“. A New AI Lexicon. The AI Now Institute, 2021. <https://ainowinstitute.org/publication/a-new-ai-lexicon-voice>.
- Sironi, Alice, Celine Baluoz, и Milen Emmanuel, ур. *Glossary on Migration*. International Migration Law 34. International Organization for Migration (IOM), 2019. <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>.
- Sloterdijk, Peter, и Wieland Hoban. *In the World Interior of Capital: For a Philosophical Theory of Globalization*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity, 2013.

- Statewatch. „EU: Deportations: overview of readmission cooperation in key countries“. Statewatch, 03. Септембар 2022. <https://www.statewatch.org/news/2022/march/eu-deportations-overview-of-readmission-cooperation-in-key-countries/>.
- Statista. „Wealth distribution in the United States in the second quarter of 2023“. Statista, 2023. <https://www.statista.com/statistics/203961/wealth-distribution-for-the-us/#:~:text=In%20the%20second%20quarter%20of,percent%20of%20the%20total%20wealth.>
- Stender, Frederik, Axel Berger, Clara Brandi, и Jakob Schwab. „The Trade Effects of the Economic Partnership Agreements between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Group of States: Early Empirical Insights from Panel Data“. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 59, изд. 6 (Новембар 2021.): 1495–1515. <https://doi.org/10.1111/jcms.13201>.
- Stupar, Milorad. „Ljudska prava i pitanje njihovog opravdanja“. *Filozofija i društvo* 17 (2001.): 93–113.
- Stutz, Philipp, и Florian Trauner. „The EU’s ‘Return Rate’ with Third Countries: Why EU Readmission Agreements Do Not Make Much Difference“. *International Migration* 60, изд. 3 (Јуни 2022.): 154–72. <https://doi.org/10.1111/imig.12901>.
- Tahiroğlu, Merve. „Immigration Politics: Refugees in Turkey and the 2023 Elections“. Heinrich-Böll-Stiftung Washington, DC, 17. Август 2022. <https://us.boell.org/en/2022/08/17/immigration-politics-refugees-turkey-and-2023-elections>.
- Takis, Andreas. „Refugee crisis 2015: Chronicle of a foretold crisis“. Heinrich-Böll-Stiftung, Brussels, 12. Јули 2015. <https://eu.boell.org/en/2015/12/07/refugee-crisis-2015-chronicle-foretold-crisis>.
- The Daily Sabah. „Turkey deports thousands of foreigners who disrupt public order“. *The Daily Sabah*, 21. Јули 2022. <https://www.dailysabah.com/politics/turkey-deports-thousands-of-foreigners-who-disrupt-public-order/news>.
- The Hürriyet Daily News. „More neighborhoods to be closed to foreigners, says minister“. *The Hürriyet Daily News*, 06. Децембар 2022. <https://www.hurriyetdailynews.com/more-neighborhoods-to-be-closed-to-foreigners-says-minister-174519>.
- The New Humanitarian. „Head to Head: Biometrics and Aid - One timely topic, two opinionated views“. The New Humanitarian, 17. Јуни 2019. <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2019/07/17/head-head-biometrics-and-aid>.
- Toulemonde, Marie. „Inside the great African land rush“. The Africa Report, 04. Фебруар 2021. <https://www.theafricareport.com/77291/inside-the-great-african-land-rush/>.
- Tubiana, Jérôme, Clotilde Warin, и Gaffar Mohammad Saeneen. *Multilateral Damage The impact of EU migration policies on central Saharan routes*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2018. <https://www.clingendael.org/pub/2018/multilateral-damage/>.
- UNHCR. „Climate change and disaster displacement“. UNHCR: The UN Refugee Agency, 2023. <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/environment-disasters-and-climate-change/climate-change-and>.
- . „Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees“. UNHCR, 1951. <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>.
- . „Figures at a glance“. UNHCR: The UN Refugee Agency, 2023. <https://www.unhcr.org/us/about-unhcr/who-we-are/figures-glance>.
- . *Final Report: The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways*. UNHCR, 2022. <https://globalcompactrefugees.org/news-stories/final-report-three-year-strategy-2019-2021-resettlement-and-complementary-pathways#:~:text=The%20objective%20of%20The%20Three,to%20make%20such%20increases%20sustainable.>
- . *Outcomes of the Global Refugee Forum 2019*. UNHCR, 2019. <https://www.unhcr.org/media/outcomes-global-refugee-forum-2019>.
- . „Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection* No. 58 (XL)“. UNHCR, 1989. <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4380/problem-refugees-asylum-seekers-move-irregular-manner-country-already-found.html>.
- . „Registration tools“. UNHCR: Guidance on registration and identity management, 2024. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter3/registration-tools/>.
- . „Returns from Greece to Turkey (under EU-Turkey statement) as of 31 March 2020“, 2020. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/75075>.
- . „The 1951 Refugee Convention“. UNHCR: The UN Refugee Agency, 2023. <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>.

- . „Turkey - Fact Sheet February 2022“. UNHCR, 2022. <https://www.unhcr.org/tr/media/unhcr-turkey-factsheet-february-2022-pdf>.
- UNHCR Global Data Service. *Global Trends Forced Displacement in 2022*. UNHCR, 2023. <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>.
- United Nations. „General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants“. Meetings Coverage and Press Releases, 19. Децембар 2018. <https://press.un.org/en/2018/ga12113.doc.htm>.
- . „General Assembly Endorses Landmark Global Compact on Refugees, Adopting 53 Third Committee Resolutions, 6 Decisions Covering Range of Human Rights“. Meetings Coverage and Press Releases, 17. Децембар 2018. <https://press.un.org/en/2018/ga12107.doc.htm>.
- . „Global Compact on Refugees“. UNHCR, 2018. <https://www.refworld.org/docid/63b43eaa4.html>.
- . „Migration“. Global Issues, 2023. <https://www.un.org/en/global-issues/migration>.
- United Nations Development Programme. „Human Development Index (HDI) by Country 2023“. World population review, 2023. <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/hdi-by-country>.
- Urošević, Milan. „Subject in the Work of Michel Foucault: The Reflexive Subject and Governmentality Theory“. *Socioloski Pregled* 54, изд. 1 (2020.): 64–87. <https://doi.org/10.5937/socpreg54-23067>.
- Wagner, Martin. „2015 in review: how Europe reacted to the refugee crisis“. Policy Insights. International Centre for Migration Policy Development, 2015. <https://www.icmpd.org/blog/2015/2015-in-review-how-europe-reacted-to-the-refugee-crisis>.
- Weihe, Mattea, Lea Müller-Funk, и Mounkaila Abdou. „How EU Pressure Hampers Circular Migration between Niger and Libya“. *GIGA Focus Middle East* 5 (2021.). <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/how-eu-pressure-hampers-circular-migration-between-niger-and-libya>.
- Wille, Belkis. „You don't need to demand sensitive biometric data to give aid. The Ukraine response shows how.“ *The New Humanitarian*, 07. Ноембар 2023. <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2023/07/11/you-dont-need-demand-sensitive-biometric-data-give-aid-ukraine-response-shows>.
- Woollard, Catherine. „Editorial: All Pact-ed up and ready to go: EU asylum law reforms“. ECRE: News, 16. Фебруар 2024. <https://ecre.org/editorial-all-pact-ed-up-and-ready-to-go-eu-asylum-law-reforms/>.
- Žižek, Slavoj. *Protiv dvostruke ucene: O izbeglicama, terorizmu i drugim nevoljama sa bližnjima*. Предео Dušan Maljković. Beograd: Laguna, 2016.

БИБИОГРАФИЈА АУТОРА

Кандидаткиња Милена Манојловић је рођена 19. септембра 1988. године у Пећи, Република Србија. Основне академске студије Међународне политике завршила је на Факултету политичких наука Универзитета у Београду 2012. године, просечном оценом 9,33. Мастер академске студије Политикологије је завршила 2015. године, са просечном оценом 10. Одбранила је мастер тезу под насловом „Расподела одговорности унутар Заједничког европског система азила“. Током студија похађала је бројне семинаре и курсеве, у земљи и иностранству.

Више од 10 година ради као стручњак у области политике миграција, азила и заштите избеглица. Радно искуство стицала је у различитим државним институцијама, локалним организацијама цивилног друштва, као и у међународним и међудржавним организацијама.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Милена Манојловић

Број индекса 2015/5017

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Биополитички приступ управљању мешовитим миграцијама у Европској унији

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 29.07.2025.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Милена Манојловић

Број индекса 2015/5017

Студијски програм Политикологија

Наслов рада Биополитички приступ управљању мешовитим миграцијама у Европској унији

Ментор проф. др Ђорђе Павићевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 29.07.2025.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Биополитички приступ управљању мешовитим миграцијама у Европској унији

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
- ☒ 3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 29.07.2025.