

»Humanitarni« koridor: Stanje izjeme v času globalnih migracij¹

Abstract

The “Humanitarian” Corridor: A state of exception in times of global migration

The purpose of the article is to analyse the migration corridor managed by the state authorities on the Balkan migration route in the second half of 2015, understand it from the perspective of the existing legal and institutional frameworks, and show that the corridor was a phenomenon outside of national and European positive law, while at the same time it responded to the requirements of international human rights principles. The corridor was a clear, intentional and coordinated deviation from legal provisions. It amounted to a state of exception, a certain level of state of emergency in which the rules adopted by the national and European legislatures were suspended and replaced by internal instructions or decrees, or even with constantly changing state practices. The analysis involved comparison of a positive normative framework with the actual procedures carried out by the state structures, and identification of discrepancies which were then qualitatively evaluated from the perspective of international standards. Another purpose of the article was to show that the corridor which was also sometimes referred to as a “humanitarian corridor”, only seemed humanitarian since in fact it served a completely different purpose, namely the interests of state authorities for the refugees and migrants to leave their territories as quickly as possible.

Keywords: corridor, asylum, refugee crisis, European Union, fundamental rights

Neža Kogovšek Šalamon holds a PhD in Law. She works as a researcher and director of the Peace Institute, based in Ljubljana, Slovenia. (neza.kogovsek@mirovni-institut.si)

Povzetek

Namen članka je analizirati migracijski koridor, ki so ga v drugi polovici leta 2015 upravljale državne oblasti na balkanski migracijski poti, ga razumeti z vidika obstoječega pravnega in institucionalnega okvira ter pokazati, da je bil koridor pojav, ki je bil zunaj pozitivnega nacionalnega in evropskega pravnega reda, hkrati pa je odgovarjal na zahteve mednarodnega prava temeljih človekovih pravic. Koridor je bil jasen, nameren in koordiniran odstop od pravil. Predstavljal je stanje izjeme in uvedbo nekakšnih izrednih razmer, v katerih so bila pravila, ki so jih sprejeli nacionalni in evropski zakonodajalci, suspendirana in nadomeščena z internimi navodili oz. dekreti, v njihovi odsotnosti pa kar z iz dneva v dan spreminjajočo se prakso državnih oblasti. Analiza je izdelana prek primerjave pozitivnega pravnega sistema z dejanskim postopanjem državnih struktur in identifikacijo odstopanj, ta pa so kvalitativno ovrednotena z vidika mednarodnopravnih standardov. Hkrati je namen članka pokazati, da je bil koridor, ki je bil pogosto poimenovan tudi »humanitarni koridor«, humanitaren le na videz, saj so državne strukture pri upravljanju koridorja težile k povsem drugim, s humanitarnostjo nepovezanim ciljem, zlasti interesom državnih oblasti, da begunci in migranti čim prej zapustijo njihovo ozemlje.

Ključne besede: koridor, azil, begunska kriza, Evropska unija, temeljne pravice

Neža Kogovšek Šalamon je doktorica pravnih znanosti. Zaposlena je kot raziskovalka in direktorica Mirovnega inštituta v Ljubljani. (neza.kogovsek@mirovni-institut.si)

¹ Zgodnejša verzija nekaterih delov analize, predstavljenih v tem prispevku, je bila objavljena v angleškem jeziku pod naslovom Kogovšek Šalamon, Neža (2016): Legal Implications of the Humanitarian Corridor. V *Razor-Wired: Reflections on Migration movement through Slovenia in 2015*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Uvod

Evropska unija se v zadnjih desetletjih, zlasti pa v zadnjem letu, sooča s povečanim številom prihodov migrantov in beguncev, ki v državah članicah iščejo priložnosti za boljše življenje in/ali bežijo pred preganjanjem, kršenjem človekovih pravic ali okoljskimi katastrofami. Države so se na vse to sprva odzivale enostransko, z razvojem azilnih in migracijskih politik, ki so se med seboj zelo razlikovale. Da bi dobile bolj poenoten odgovor na migracijske in begunske izzive, so države članice v okviru Evropske unije začele graditi t. i. skupni evropski azilni sistem (*Common European Asylum System – CEAS*), ki je bil kot cilj opredeljen v Stockholmskem programu (Evropska komisija, 2010) in na podlagi katerega naj bi Unija pridobila podroben skupni okvir poenotenih predpisov. Navedeni sistem, ki je sicer predmet resnih kritik (glej npr. den Heijer in dr., 2016; Guild in dr., 2008), narekuje pravila vsakodnevnega postopanja državnih organov s prosilci za azil in begunci po vsej EU.² Med prosilci za azil je navadno večina takšnih, ki so na ozemlje EU pripotovali na nezakonit način, v manjših ali srednje velikih skupinah čez morje ali zelene meje. Tovrstni migracijski pojavi so bili sčasoma dojeti kot vsakdanji, običajni in predvideni s pravom.³

Navedeno »rutinirano« dogajanje je bilo mogoče opazovati še v prvi polovici leta 2015. Takrat so statistični podatki sicer že nakazovali, da se občutno povečuje število ljudi, ki so v Evropo prihajali najprej po izbruhu t. i. »arabske pomladi«, nato zaradi širjenja vojne v Siriji ter zaradi krepitve Islamske države in splošnega propadanja državnih struktur v Iraku, Afganistanu in drugod. Kljub temu pa je bil pravno in institucionalno gledano položaj še vedno enak – prosilci za azil so prehajali meje in vstopali sporadično, v manjših skupinah, skrivajoč se pred oblastmi. Oblasti so selivce obravnavale kot »nezakonite migrante«, če so zaprosili za azil, pa kot prosilce za mednarodno zaščito v postopku ugotavljanja statusa begunca.

Sredi leta 2015 pa je prišlo do kvalitativnega, strukturnega in konceptualnega preskoka iz opisanega sistema v nekaj povsem drugega – v najprej dopuščen, nato pa institucionalno voden, organiziran in koordiniran prehod množice migrantov in beguncev skozi vrsto držav, državnih meja in novih *ad hoc* vzpostavljenih institucij (npr. tranzitnih šotorskih centrov) z namenom, da bi ti dosegli svojo ciljno državo, praviloma nekje v severozahodni Evropi, v kateri so nameravali vložiti prošnjo za azil. Ta prehod, potovanje, ki je bilo pravzaprav videti kot biblični eksodus, je potekalo po t. i. balkanski migracijski poti in je zajemalo Grčijo kot vstopno državo, Makedonijo, Srbijo, Madžarsko, Avstrijo in Nemčijo, ko je Madžarska zaprla

² Ravnanje sicer ni bilo enotno, saj so statistični podatki, ki jih na podlagi uredbe 862/2007 zbira Eurostat, vztrajno kazali, da so pri obravnavi prošenj za azil v posameznih državah članicah EU izjemno velike razlike. Ti kažejo, da imajo državljani določene države izvora v različnih državah članicah EU zelo različne možnosti za pridobitev mednarodne zaščite.

³ Azilni sistem namreč predvideva tudi možnost, da bo prosilec za azil na ozemlje države pripotoval nezakonito, s čimer nezakonit vstop kljub mejnim režimom, ki ga prepovedujejo, postane del pravnega sistema.

svoje meje in se je pot preusmerila južneje, pa sta del skupine postali še Hrvaška in Slovenija. Po tej migrantski poti je v letu 2015 proti severni in zahodni Evropi potovalo več kot 650.000 migrantov in beguncev (Evropska komisija, 2015). Med potovanjem je velikanska večina beguncev in migrantov večji del držav na tej poti dojemala kot tranzitna območja, kjer niso imeli resnega namena zaprositi za azil, čeprav so na nekaterih mejah izrazili namero, da to storijo. Pot, postopoma vedno bolj opremljena z državno podporno infrastrukturo, je sčasoma dobila ime (humanitarni) koridor.

Namen tega članka je ta koridor analizirati, razumeti z vidika obstoječega pravnega in institucionalnega okvira in pokazati, da je bil koridor pojav zunaj pozitivnega nacionalnega in evropskega prava, nedvomno pa je odgovarjal na zahteve mednarodnopравnih standardov s področja človekovih pravic. Razgalil je nasprotje, ki obstaja zaradi nenehne napetosti med konceptom državnih meja na eni strani in dolžnostjo varovanja človekovih pravic in prizadevanja posameznika za »dobro življenje« na drugi. Analiza bo izdelana s primerjavo pozitivnega pravnega sistema z dejanskim ravnanjem državnih struktur in identifikacije odstopanj, odstopanja pa bodo nato kvalitativno ovrednotena z vidika mednarodnopравnih standardov teorij stanja izjeme. Hkrati je namen članka pokazati, da je bil koridor, ki je bil pogosto poimenovan tudi »humanitarni«, humanitaren le navidezno, saj je bil v resnici namenjen povsem drugim, s humanitarnostjo nepovezanim ciljem.

Koridor

Koridor, ki so ga države vzpostavile na balkanski poti v letu 2015, je deloval kot skupek institucionalnih praks, s katerimi so omogočale migrantom in beguncem, ki niso imeli dovoljenja za vstop ali bivanje, prehod svojega ozemlja (tranzit) in jim ob tem zagotavljale osnovno oskrbo in prevoz. Po desetletjih siljenja tistih migrantov in beguncev, ki za potovanje v Evropo niso imeli možnosti uporabiti zakonitih poti, v uporabo nezakonitih, je tovrsten institucionalno omogočen ali vsaj aktivno toleriran koridor nov fenomen, *novum*. Pomeni delovanje, ki ni predvideno s pravom, zakonom, mednarodno pogodbo, evropskimi predpisi ali drugimi pravnimi viri. Na eni strani je obstajal normativni okvir, skupek pravil, podrejenih jasni hierarhiji in sodnemu nadzoru, na drugi strani pa je v obliki koridorja obstajal skupek dejanskih ukrepov, ki so se od normativnega okvira bistveno razlikovali; pomenili so nekakšne nezapisane »norme v senci« (prim. Podgorecki, 1996: 7).⁴ Koridor je

⁴ Tu je mogoče potegniti vzporednice z različnimi deli, ki analizirajo stanje izjeme oziroma izredne razmere. Ernst Fraenkel, ki analizira ustavnopravni okvir Tretjega Rajha leta 1941, opisuje soobstoj normativne države (*Normative State*), ki je delovala na podlagi predpisov, ki jih je sprejelo zakonodajno telo in katere delovanje je bilo podvrženo sodnemu nadzoru, in države v senci (*Prerogative State*), ki je bila vzpostavljena za izvajanje pristojnosti Nacionalsocialistične stranke in njenih organov na področju »političnih vprašanj«, to delovanje pa je bilo zunaj sodnega nadzora, saj je bilo osnovano

bil jasen, nameren in koordiniran odstop od pravil, ki so bila za države članice EU in države schengenskega območja na področju azila in migracij dogovorjena na ravni EU in ki so se jim pri približevanju EU prizadevale podrediti tudi države jugovzhodne Evrope (»Zahodnega Balkana«). Pomenil je stanje izjeme (Agamben, 2005: 50; prim. tudi Fraenkel, 2010: 3) in uvedbo *de facto*, v nekaterih državah (npr. v Makedoniji) pa tudi *de iure* izrednih razmer, v katerih so bila pravila, ki so jih sprejeli nacionalni in evropski zakonodajalec, suspendirana in nadomeščena z internimi navodili oz. dekreti, v njihovi odsotnosti pa kar z iz dneva v dan spreminjajočo se prakso državnih oblasti in njenih posameznih delov (vlade, ministrstva za notranje zadeve, policije, civilne zaščite ipd.).⁵ Koridor je bil najprej improviziran in zaznamovan z enostranskimi ukrepi posameznih držav, nato pa čedalje bolj institucionaliziran in usklajevan odziv na spremenjen migracijski položaj, saj so ga v čedalje večji meri upravljali z internimi navodili in meddržavnimi dogovori. Obstajal je od poletja 2015 do 7. marca 2016, ko so voditelji držav članic EU postavili temelje za dogovor med EU in Turčijo ter Makedoniji ukazali zapreti mejo z Grčijo.

Suspenz zakona

V katerih elementih je videti, da je koridor pomenil suspenz pozitivnega prava? To od vseh držav na migrantski poti zahteva dosledno spoštovanje pravil na območjih vstopa in prebivanja tujcev, mednarodne zaščite in vračanja. Ta pravila so naslednja: po določbi 13. člena Zakonika o schengenskih mejah države zavrnejo vstop državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo pogojev, določenih v 5. členu zakonika in ki poskušajo vstopiti v državo brez veljavnih osebnih dokumentov. Če državljani tretje države vstopijo neregularno in ne zaprosijo za mednarodno zaščito, jih oblasti lahko vrnejo na podlagi dvostranskih sporazumov o vračanju. Če vračanje po sporazumih ni mogoče, obstaja še možnost postopkov po direktivi o vračanju 2008/115/ES, ki opredeljuje obveznost izdaje sklepa o vračanju (6. člen), omejitev gibanja (15. člen) in prisilno vračanje (8. člen). Če oseba zaprosi za azil, je skladno z direktivo o pogojih sprejema 2013/33/EU deležna osnovne oskrbe, njena prošnja pa je obravnavana v postopku mednarodne zaščite. Tovrsten splošno veljavni sistem oblastnega nadzora migrantov in beguncev ne velja le v EU, temveč tudi v državah jugovzhodne Evrope, ki si prizadevajo za članstvo v EU. Parlamenti vseh držav »Zahodnega Balkana« so sprejeli predpise, potrebne za identifikacijo in

na vojaških dekretih (*martial law*) (Fraenkel, 2010: 3). Na nekoliko drugačen način podobno materijo obravnava Podgorecki, ki analizira totalitarno pravo in ugotavlja, da ima v sistemih s totalitarnimi elementi vsaka norma, ki je javno objavljena in velja le na videz, tudi svojo »normo v sencii«, ki ni bila javno objavljena in velja v resnici ter prevlada (Podgorecki, 1996: 7).

⁵ Vladanje z dekreti kot doktrina, do potankosti razvita v totalitarnih in diktatorskih režimih, je analizirana v Arendt, 2003: 318, 287–576; Fraenkel, 2010: 3.

registracijo »nelegalnih« migrantov, vključno s tistimi, ki nameravajo zaprositi za azil. Nacionalni predpisi v teh državah vključujejo vse ključne azilnopravne institute, kot so status begunca, subsidiarna zaščita, načelo nevračanja, izključitvena klavzula, očitno neutemeljene prošnje in koncepte varne tretje države in varne države izvora. Politike in predpisi teh držav so na las podobni tistim, ki za obravnavo nelegalnih migrantov in prosilcev za azil veljajo v državah članicah EU.

V času obstoja koridorja pa so oblasti izvajale postopke, povsem drugačne od tistih, ki so opredeljeni v pravnih predpisih. Z naraščanjem števila ljudi, ki so prihajali na meje teh držav, so oblasti postopoma opuščale izvajanje predpisov do točke, ko jih sploh niso več izvajale ali so jih izvajale le navidezno. Na vrhuncu, ko je državne meje skozi koridor prešlo tudi 10.000 ljudi na dan, so postopki vključevali zgolj delno identifikacijo in registracijo. Vračanje po dvostranskih sporazumih ni potekalo, saj države, iz katerih so migranti izstopili, da bi nadaljevali pot proti severozahodu, ljudi niso bile pripravljene sprejeti. Države so lahko izbirale med: 1. popolnim zaprtjem meja, prepovedjo vstopa in posledično zgražanjem mednarodne skupnosti (za to možnost se je od držav, ki so bile del koridorja, sprva odločila le Madžarska), 2. sprejemanjem vseh, ki bi vstopili v državo, in preprečevanjem njihovega nadaljnjega tranzita in 3. vzpostavitvijo koridorja in omogočanjem tranzita vsem, ki bi pot želeli nadaljevati. Vrsta enostranskih improviziranih dejanj posameznih držav je rezultirala v upravljanju koridorja, v katerem so oblasti in/ali humanitarne organizacije zagotavljale minimalno in pogosto nezadostno osnovno oskrbo (Ladić in Vučko, 2016), izvajale registracijo in identifikacijo, po navadi pa so zagotavljale tudi prevoz do meje z naslednjo državo. Največkrat je bilo ljudem, ki so potovali po koridorju, omejeno gibanje, omejeni so jim bili tudi stiki z zunanjim svetom, zato lahko ta ukrep opredelimo tudi kot odvzem osebne svobode (Kogovšek Šalomon, 2016).

Pravica vstopa

Obstoj koridorja je dajal vtis, kot da je nastala nova pravica – pravica vstopa. Videti je bilo, kot bi bila priznana ne le prosilcem za azil (ki sicer nimajo prave pravice vstopa, a če vendarle vstopijo v državo brez dovoljenja, za to po določbah Ženevske konvencije ne smejo biti kaznovani), temveč tudi nelegalnim migrantom, ki niso zaprosili za azil. Pa je takšna pravica vstopa opredeljena v pravu EU? Zakonik o schengenskih mejah (ZSM) pravice vstopa kot take ne omogoča, saj jo pogojuje z izpolnjevanjem zahtev po potnem listu, veljavnem vizumu ali dovoljenju za bivanje v državi (5.1 člen, odstavek (a) in (b) ZSM). Poleg izpolnjevanja teh pogojev morajo državljani tretjih držav izkazati tudi, da imajo zadostna sredstva za preživljanje (ali zakonito možnost, da jih pridobijo) ne le za čas bivanja, temveč tudi za vrnitev v svojo državo ali za tranzit do države, ki jih bo sprejela (5.1 člen, odstavek (c) ZSM). Kljub neizpolnjevanju teh pogojev je v okviru koridorja v drugi polovici leta 2015 in

v začetku leta 2016 vsak dan čez meje prihajalo na tisoče ljudi, ob aktivni asistenci državnih oblasti. Razlogov, zakaj je prišlo do tako bistvenega razkoraka med predpisi in prakso, je več in so med seboj povezani, a preden bodo predstavljeni, se je treba opredeliti še do ene pravice, ki v predpisih ne obstaja, so jo pa oblasti prav tako priznavale – to je pravica prehoda državnega ozemlja oziroma tranzita.

Pravica prehoda (tranzita)

Države na območju koridorja so tranzit dopuščale tako, da so ga pasivno omogočale in ignorirale dejstvo, da množice ljudi prehajajo njihovo ozemlje (npr. Grčija, Makedonija, Srbija), ali pa so ga aktivno izvajale, organizirale prevoz in se z naslednjo državo na migracijski poti dogovarjale za sprejem (Hrvaška, Slovenija, Avstrija). Te procese so omogočale kljub temu, da njihovo pozitivno pravo tega ne dopušča. Tovrstna pravica do prehoda državnega ozemlja tudi sicer v predpisih ni opredeljena. Tranzit je omenjen le v kontekstu tranzitnih območij na letališčih (2.1.3 člen ZSM) ali omogočanja tranzita osebi čez ozemlje držav članic z namenom, da bi vstopila v tisto državo članico, v kateri ima izdano dovoljenje za bivanje (5.4 (a) člen ZSM). Pri koridorju seveda ni šlo za nobeno od teh dveh situacij, zato je tudi omogočanje tranzita treba razumeti kot državno prakso, ki je obstajala zunaj pravnega reda. V tem pogledu je bilo še zlasti zanimivo dejstvo, da je bila pravica tranzita priznana nelegalnim migrantom, ki v državi, ki so jo prehajali, niso zaprosili za azil, temveč so nameravali za azil zaprositi drugod. Po pozitivnem pravu tovrstna utemeljitev želje po prehodu seveda ne bi vzdržala, saj pravno ni predvidena – oseba bi za azil lahko zaprosila bodisi v državi, ki jo je želela le preiti, ali pa bi bila podvržena postopku vračanja. Hkrati je pomembno omeniti tudi to, da če bi ta oseba za azil vendarle zaprosila v Sloveniji, ji pravica do tranzita ne bi bila omogočena, saj ta prosilec za azil ni pravno priznana – osebe, ki zaprosijo za azil, so zavezane ostati v državi in počakati na izid azilnega postopka. Če državo le preidejo in jo po vložitvi prošnje zapustijo, se načeloma šteje, da so umaknile prošnjo za azil, če pa prošnjo vložijo še v drugi državi članici, so lahko podvržene postopku vračanja po dublinski uredbi, kar znova zanika njihovo pravico do tranzita.

Legalizacija tranzita

Ob tem je bilo mogoče opaziti, da so si oblasti v številnih državah na migrant-ski poti prizadevale legalizirati, pravno upravičiti dejstvo, da je bil osebi dovoljen tranzit čez državno ozemlje. Metodo legalizacije je najprej izpopolnila Srbija in jo uporabljala vseskozi, tudi v času pred vzpostavitvijo koridorja: migranti in begunci legalno prehajajo čez srbsko ozemlje na podlagi izražene »namere zaprositi za mednarodno zaščito«, ki jo podajo ob stiku s srbskimi oblastmi. Po določbi prvega

odstavka 22. člena srbskega Zakona o azilu jim tako izražena namera in potrdilo, ki ga ob tem dobijo, nalaga, da se v 72 urah zglasijo v določenem azilnem centru (drugi odstavek 22. člena Zakona o azilu), omogoča pa jim tudi, da se 72 ur prosto gibljejo po ozemlju Srbije. Zaradi informacijsko nepovezanega registracijskega sistema lahko namero za vložitev prošnje za azil ponovijo večkrat in si tako podaljšajo legalno bivanje v državi ter pridobijo več časa za tranzit (prim. Lipovec Čebren in Zorn, 2015). Republika Srbija se zaveda, da se institut namere za vložitev prošnje za azil uporablja na ta način, to tolerira ter migrantom in beguncem tranzit dopušča z namenom, da zapustijo državo (Lukić, 2015: 4). To ureditev je julija 2015 prevzela tudi Makedonija, ki do tedaj pravno ni dopuščala tranzita migrantom in beguncem. Zdaj jim tako kot Srbija omogoča izraziti namero, s čimer prav tako pridobijo 72 ur časa za vložitev prošnje (Stanojoska in Shushak, 2015: 44).

Slovenske oblasti so tranzit poskušale legalizirati z izdajanjem dovoljenj za zadrževanje, veljavnih šest mesecev.⁶ Ta dovoljenja ne pomenijo vstopnega ali bivalnega naslova in niso enaka dovoljenju za prebivanje (Rakočević, 1999: 136), temveč posameznika le varujejo pred izgonom v skladu z načelom nevračanja in mu dajejo pravico do osnovne oskrbe. Ključna značilnost dovoljenja za zadrževanje, kot je predvidena v pravnem sistemu, je, da posamezniku, ki sicer nima dovoljenja za prebivanje v državi, daje pravico do svobode gibanja po državnem ozemlju. Ko se je »migrantski tok« preusmeril čez Slovenijo (17. oktobra 2015), so oblasti šele začele vzpostavljati strukture za svoj odziv na izjemno povečano število prihodov. Tudi odločbe o zadrževanju so oblasti izdajale le občasno in kadar so jim to dopuščale zmogljivosti. Ko pa se je število dnevni prihodov zmanjšalo na nekaj tisoč na dan, so policijske strukture odločbe za zadrževanje izdajale sistematično vsem migrantom v koridorju, čeprav so nameravale človeka nemudoma prepeljati do Avstrije.⁷ Glede na to, da je namen dovoljenja za zadrževanje drugačen – tj. omogočiti človeku, ki se bo predvidoma dlje časa zadrževal na državnem ozemlju, da je v tem času zaščiten pred izgonom – je mogoče ugotoviti, da dovoljenja niso bila izdana v skladu z namenom, za katerega so bila z zakonom predvidena. V resnici so bila izdana zato, ker je šlo za edini pravno predviden dokument, ki so ga slovenske oblasti sploh lahko izdale za dokazilo, da je bil človek v Sloveniji identificiran in registriran. Natančna izvedba registracijskega postopka je bila – z vidika slovenskih oblasti – nujna, saj so bile avstrijske oblasti v teh kaotičnih razmerah

⁶ Pogoji za izdajo dovoljenj za zadrževanje so opredeljeni v 73. členu Zakona o tujcih, katerega prva dva odstavka, ki opredeljujeta namen in pogoje za izdajo dovoljenja za zadrževanje, urejata namen (zadrževanje po tem zakonu pomeni dovoljenje tujcu, ki ga je treba odstraniti, da začasno ostane v Republiki Sloveniji) in pogoje, kdaj je dovoljenje lahko izdano.

⁷ V zvezi s prakso Slovenije, ki se je z 22. januarja 2016 odločila, da v državo skozi koridor lahko vstopajo samo še tisti migranti in begunci, ki nameravajo zaprositi za azil v Avstriji ali Nemčiji (MMC, 2016a), bi prav tako lahko ugotovili, da je na svoj način uporabljala institut »namere za vložitev prošnje za azil« – vendar ne v lastni državi, kot sta to upoštevali Srbija in Makedonija, temveč v drugi državi.

pripravljene sprejeti samo tiste posameznike iz koridorja, ki so bili pravilno identificirani. Povedano drugače, izdaja dovoljenj za zadrževanje je bila v interesu oblasti, ki je bil v tem, da se čim večjemu številu ljudi, ki jim slovenske oblasti niso bile zainteresirane ponuditi zaščite in so jih šteje za odvečne, omogoči čimprejšnji tranzit do naslednje države na migracijski poti. Ta interes države, da ne postane območje, ki si je prislužilo dehumanizirajoče ime »migrantski žep« (*bottleneck*), je bil pozneje viden večkrat. Ne nazadnje so visoki državni uradniki skrb, da se to ne bi zgodilo, javno razglašali (MMC, 2016), najbolj očitno pa je bil ta interes izražen najprej v postavitvi ograje z rezili na zeleni meji s Hrvaško in zatem še v primerih selekcioniiranja in diskriminacije, vzpostavljenih po tem, ko sta Nemčija in Avstrija začeli pripirati vrata za begunce. Te prakse so vsebovale neverjetne in očitno protipravne ukrepe ločevanja ljudi na podlagi državljanstva z namenom omejevanja dostopa do azilnega postopka, omejevanje informacij o možnostih in pravnih postopkih, ki so jih imeli iskalci zaščite na voljo, in kolektivnega vračanja (Dnevnik, 2016).

Sklep

Prav tovrstni interes držav, da begunci in migranti, ki jim je uspelo vstopiti, čim prej odidejo, je bil ključni razlog za vzpostavitev koridorja. K temu je sicer pripomogla še vrsta drugih razlogov: najprej velja omeniti izjavo nemške kanclerke Angele Merkel, da Nemčija za sirske begunce ne bo uporabila instrumentov vračanja, ki pa so jo pozneje mnogi (mediji, politiki in begunci sami) interpretirali širše in razumeli kot splošno povabilo. Med razlogi so vseskozi pomembno vlogo igrale tudi visoke številke, torej dejstvo, da so bile migracije v tem obdobju resnično množične, migranti in begunci pa zaradi tega ves čas na robu humanitarne katastrofe. Množičnost je bila tista, ki je države nedvomno prisilila, da so odprle svoje meje in ljudem dovolile vstop, mimo veljavnih pozitivnopravnih pravil, saj so se po drugi strani vsaj nekateri predstavniki oblasti zavedali tudi drugih mednarodnopravnih obveznosti, ki se dotikajo varovanja človekovega dostojanstva, prepovedi nečloveškega in ponižujočega ravnanja iz 3. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), prepovedi arbitrarnega odvzema prostosti iz 5. člena EKČP, pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena EKČP in prepovedi kolektivnega izгона iz 4. člena 4. Protokola k EKČP.⁸ A ko so se ljudje enkrat znašli na ozemlju teh držav, je nad interesom oskrbe in zavarovanja njihovih življenj in dostojanstva prevladal prav ta interes – da čim prej odidejo naprej. Koridor tako ni bil namenjen zgolj oskrbi, registraciji in identifikaciji ljudi (ter na

⁸ Eden najzgovornejših sodnih primerov, ki kažejo na to, kako naj države ne ravnajo v primeru množičnega prihajanja migrantov, je primer *Khlaifia in drugi proti Italiji* (ESČP, pritožba št. 16483/12, sodba z dne 1. decembra 2015), znan tudi kot primer Lampeduza. Italija je bila spoznana za odgovorno za kršitve, med drugim, navedenih konvencijskih določb, ko je migrantom omejevala gibanje, jim izdajala tipske odločbe o izgonu, na katere se niso mogli pritožiti.

koncu tudi njihovemu arbitrarnemu selekcioniranju in delitvi na tiste, ki domnevno potrebujejo zaščito, in druge, ki je ne), temveč je bil namenjen zlasti hitremu tranzitu, kar je postal osrednji smoter državnih struktur večine držav na migrantski poti.

Navedeni interes kot primarni je bil jasno razviden tudi iz delovanja držav kandidatk in bodočih kandidatk za članstvo v EU. V povezavi z migracijami sta se na nenavaden način združila interes teh držav ter interes migrantov in beguncev samih – obe strani sta si želeli predvsem, da čim prej zapustijo to ozemlje. Srbija in Makedonija instituta »namere za vložitev prošnje za azil« nista vzpostavili zato, da bi ljudje tam dejansko lahko zaprosili za azil ter zaščito tudi pridobili in se vključili v integracijski proces (državi namreč integracijskih ukrepov sploh ne izvajata), temveč zato, da bi v 72 urah odpotovali naprej. Nasprotno pa bi to bilo v interesu EU, ki »Zahodni Balkan« vidi kot tamponsko območje, ki naj migrante poskuša zadržati na svojem ozemlju (Celador in Juncos, 2012: 202). Ker »Zahodni Balkan« tega pričakovanja ni mogel izpolniti, so voditelji EU koridor grobo odpravili, zaprli grško-makedonsko mejo, Grčijo pa skupaj s človekovimi pravicami migrantov in beguncev žrtvovali kot kmeta na šahovnici. Glede na navedeno je zavajajoče koridor označevati kot humanitarnega.

Hkrati pa ni mogoče spregledati, da je bilo prav z vzpostavitvijo koridorja, v okviru katerega je sila množic prevladala nad silo *zakona*, da bi bila lahko uveljavljena sila *prava*, mogoč dostop do evropskega ozemlja, s tem pa je postalo nekoliko bolj mogoče tudi varovanje človekovega dostojanstva in temeljnih pravnih standardov ESČP. V nekem drugem času in prostoru si je mogoče predstavljati trajen koridor z razmerami, ki bi se nenehno izboljševale. Tihotapske poti čez morje in kopno bi bile postopoma marginalizirane in nadomeščene z uradnimi, zakonitimi, varnimi načini vstopa, s čimer bi se znižala tudi cena potovanja in njegova smrtnosnost. Pravo, njegov duh in smoter bi se v tem primeru gotovo bolj približala pravičnosti, kot so se s tem, ko so evropske oblasti balkansko pot zaprle, s čimer so problem zgolj eksternalizirale, ne da bi se pri tem srečale z resnim humanistično, etično in pravno motiviranim nasprotovanjem. Pri tem ni mogoče spregledati, da je bila odsotnost slednjega tudi posledica podobe koridorja – kolone obupanih dehumaniziranih množic asociirajo na invazije, prestrašijo javno mnenje in zmanjšajo možnost za razpravo o alternativnih migracijskih politikah. Ob tem, ko je koridor ponudil možnost dostopa do ozemlja, je bil zaradi svoje izjemnosti tudi obsojen na zaprtje.

Literatura

- AGAMBEN, GIORGIO (2005): *State of exception*. Chicago, London: University of Chicago.
- ARENDT, HANNAH (2003): *Izvori totalitarizma*. Ljubljana: Claritas.
- CELADOR, GEMMA COLLANTES IN ANA E. JUNCOS (2012): The EU and Border Management in the Western Balkans: Preparing for European Integration or Safeguarding EU External Borders? *Southeast European and Black Sea Studies*, 12(2): 201–220.
- DEN HEIJER, MAARTEN, JORRIT RIJPMAN IN THOMAS SPIJKERBOER (2016): Coercion, prohibition, and great Expectations. The continuing failure of the Common European Asylum System. Sprejeto v objavo v *Common Market Law Review*, junij 2016.
- DNEVNIK (2016): Kako je Slovenija kolektivno zavračala vojne begunce: »Vrni se v Turčijo, tam je varno!«, 2. april. Dostopno na: <https://www.dnevnik.si/1042733006/svet/kako-je-slovenija-kolektivno-zavracala-vojne-begunce-vrni-se-v-turcijo-tam-je-varno> (8. maj 2016).
- EVROPSKA KOMISIJA (2010): Program *Odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje*, 2010–2014 (Stockholmski program). Uradni list EU, št. 115, 4. maj 2010.
- EVROPSKA KOMISIJA (2015): *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up to the Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route*, COM(2015) 676 final, 15. december. Dostopno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/report_western_balkans_en.pdf (5. maj 2016).
- EVROPSKA UNIJA (2007): *Uredba (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 311/76 o zbiranju statističnih podatkov o tujih delavcih*. Uradni list L 199, 31. julij, 23–29.
- EVROPSKA UNIJA (2008): *Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav*. Uradni list L 348, 24. december, 98–107.
- EVROPSKA UNIJA (2013): *Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito*. Uradni list L 180, 29. junij, 96–116.
- EVROPSKA UNIJA (2016): *Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)*. Uradni list L 77, 23. marec, 1–52.
- EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE (2015): *Khlaifia in drugi proti Italiji*, pritožba št. 16483/12, sodba z dne 1. december 2015.
- FRAENKEL, ERNST (2010): *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Clerk, New Jersey: The Law Book Exchange.
- GENERALNA SKUPŠČINA OZN (1951): Konvencija o statusu beguncev, 28. junij. *United Nations Treaty Series* 189: 137. Dostopno na: <http://www.refworld.org/>

- docid/3be01b964.html (8. maj 2016).
- GUILD, ELSPETH, SERGIO CARRERA IN FLORIAN GEYER (2008): *The Commission's New Border Package: Does It Take Us One Step Closer to a 'Cyber-Fortress' Europe?* Centre for European Policy Studies Policy Brief. Dostopno na: <http://www.ceps.eu/publications/commissions-new-border-package-does-it-take-us-one-step-closer-cyber-fortress-europe> (5. maj 2016).
- KOGOVSĚEK ŐALAMON, NEŐA (2016): Legal implications of the »humanitarian corridor«. V *Razor-Wired: Critical reflections on migration movements through Slovenia in 2015*, N. K. Őalamon in V. Bajt (ur.), 39–50. Ljubljana: Mirovni inŐtitut.
- LADIĆ, MAJA IN KATARINA VUĆKO (2016): Slovenia's response to increased arrivals of refugees: We don't want them but we also don't understand why they don't want to stay. V *Razor-Wired: Critical reflections on migration movements through Slovenia in 2015*, N. K. Őalamon in V. Bajt (ur.), 15–30. Ljubljana: Mirovni inŐtitut.
- LIPOVEC ĆEBRON, URŐULA IN JELKA ZORN (2016): Avtonomija in nadzor migracij v evropskih »tamponskih conah«. *Dve domovini*, 43. Dostopno na: <http://twohomelands.zrc-sazu.si/sl/articles/show/283/avtonomija-in-nadzor-migracij-v-evropskih-tamponskih-conah> (8. maj 2016).
- LUKIĆ, VESNA (2016): Understanding Transit Asylum Migration: Evidence from Serbia. *International Migration* doi: 10.1111/imig.12237.
- MMC (2016): Őefic: *Slovenija ne bo postala prebeŐniŐki Őep*, 13. januar. Dostopno na: <http://www.rtvsl.si/slovenija/sefic-slovenija-ne-bo-postala-prebezniski-zep/383322> (8. maj 2016).
- MMC (2016a): Őefic: *Sodelovanje z Avstrijo je na izjemno visoki ravni*, 22. januar. Dostopno na: <http://www.rtvsl.si/slovenija/sefic-sodelovanje-z-avstrijo-je-na-izjemno-visoki-ravni/383989> (12. maj 2016).
- PODGORECKI, ADAM (1996): Totalitarian law: Concepts and issues. V *Totalitarian and post-totalitarian law*, A. Podgorecki in V. Olgiati (ur.), 3–37. Dartmouth: Aldershot.
- RAKOĆEVIĆ, SLOBODAN (1999): *Predpisi o tujcih in azilu s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list RS.
- STANOJOSKA, ANGELINA IN IVONA SHUSHAK (2015): Life in a Backpack: The EU's Asylum Policies and its Impact on the Macedonian Asylum Legislation. *Journal of Liberty and International Affairs* 1(2): 37–49.
- ZAKON O AZILU REPUBLIKE SRBIJE. Uradni list Republike Srbije, Őt. 109/2007 (1. april 2008).
- ZAKON O TUJCIH. Uradni list Republike Slovenije, Őt. 45/14 – uradno prečiŐeno besedilo, 90/14, 19/15 in 47/15 – ZZSDT (15. junij 2011).