

# GLOBAL MIGRATION GOVERNANCE

Een politiek gevoelig regimecomplex

Wetenschappelijke verhandeling

Aantal woorden: 25.851

**Bram Van der Plas**

Stamnummer: 01210275

Promotor: Prof. dr. Dries Lesage

Copromotor: Prof. dr. Faye De Coen

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de richting Politieke Wetenschappen  
afstudeerrichting Internationale Politiek

Academiejaar: 2018-2019

Inhoudstafel	p. 2
Inleiding	p. 3
Hoofdstuk 1 - Regimecomplex Global Migration Governance	p. 5
1. Vluchtelingenregime	p. 9
2. IDP-regime	p. 16
3. Migratieregime	p. 19
Hoofdstuk 2 – Perspectieven op recente evoluties in het regimecomplex	p. 22
1. Staatscentrisch perspectief van migratiecontrole	p. 24
1.1 <i>Global Compact on Migration</i>	p. 24
1.2 <i>Global Compact on Refugees</i>	p. 27
1.3 <i>Integratie IOM in de VN-structuur</i>	p. 29
2. Globalistisch mensenrechtenperspectief	p. 32
2.1 <i>Global Compact on Migration</i>	p. 32
2.2 <i>Global Compact on Refugees</i>	p. 34
2.3 <i>Integratie IOM in de VN-structuur</i>	p. 35
Hoofdstuk 3 - De toekomst van Global Migration Governance	p. 37
Conclusie	p. 40
Literatuuropgave en bronnenlijst	p. 42

## Inleiding

In de wereld zijn er een aantal grensoverschrijdende of transnationale thema's waarvoor staten een bepaalde vorm van internationale samenwerking nodig hebben om de uitdagingen van globalisering aan te pakken. Handel, klimaat, humanitaire hulp, migratie etc. zijn voorbeelden van zulke thema's. De toenemende globalisering en interdependentie tussen de staten zorgen voor één of andere vorm van 'global governance' rond die thema's. Global governance is niet noodzakelijk een synoniem voor een formeel multilateralisme op een suprastatelijk niveau. Het houdt wel in dat er over een thema bepaalde normen, regels, principes en besluitvormingsprocessen bestaan op het internationale niveau boven het niveau van de natiestaat. Deze kunnen zowel van informele als van formele aard zijn. De actoren zijn in de eerste plaats de staten, maar daarnaast is er ook een pluralistisch veld van andere vormen van autoriteiten. De besluitvorming is een combinatie van statelijke, niet-statelijke en supra-statelijke actoren (Fuchs, 2002). Het systeem van de Verenigde Naties en de nationale overheden staat centraal, maar ze zijn slechts een deel van een geheel. Evenveel belang moet gehecht worden aan andere actoren zoals niet-gouvernementele organisaties (ngo's), multinationale ondernemingen, wetenschappelijke actoren ('epistemic communities'), internationale organisaties (IO's) en de 'civil society' (Dingwerth & Pattberg, 2006).

In 2018 waren er 68 miljoen migranten waarvan 40 miljoen Internally Displaced Persons of IDP's, dit zijn mensen die ontheemd zijn binnen hun eigen staatsgrenzen. 25,4 miljoen komen in aanmerking om erkend te worden als vluchteling en 3,1 miljoen mensen zijn asielzoekers.<sup>1</sup> De idealistische uitdaging van internationale samenwerking rond migratie is duidelijk: een menswaardig globaal kader te ontwikkelen om een oplossing te vinden voor mensen die door verschillende oorzaken gedwongen worden hun thuis te verlaten. Per definitie is migratie een grensoverschrijdend thema dat voor elke staat een uitdaging vormt. Het heeft een rechtstreekse invloed op de staatssoevereiniteit. Migratie kan een invloed hebben op integriteit van grenzen, economische groei, sociale cohesie, demografie, culturele waarden en in uitzonderlijke gevallen ook op de politieke stabiliteit. Deze impact is zowel van toepassing op herkomstlanden, als op transitlanden en bestemmingslanden. De belangen zijn dus zeer groot. Migratie kan gepercipieerd worden als een probleem of als een opportuniteit. Global Migration Governance verwijst naar alle vormen van bestuur of 'governance' op het internationale niveau die te maken heeft met migratie. Global Migration Governance bevat meerdere regimes die elkaar overlappen, waardoor we spreken van een regimecomplex. Het bevat het migratieregime, het vluchtelingenregime, het regime voor de Internally Displaced Persons (IDP's) en het mensenrechtenregime dat zorgt voor complementaire bescherming voor alle mensen bovenop de andere regimes.

Het domein van de Global Migration Governance kende recent vele vernieuwingen. De gedeeltelijke intrede van de 'International Organization on Migration' (IOM) binnen de VN-structuur is een significante evolutie. De verhouding tussen de UN Refugee Agency (UNHCR) en het IOM, de twee belangrijkste internationale organisaties binnen het regimecomplex zal een belangrijke pijler worden in de thesis. Een tweede belangrijke evolutie is de aanname door de Algemene Vergadering van de VN van twee juridisch niet-bindende "Global Compacts". De goedkeuring van het Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration ging gepaard met een hevig politiek en publiek debat op het einde van het besluitvormingsproces in de ratificatiefase. De aanname van het Global Compact on Refugees ging echter wel geruisloos zonder veel politieke en media-aandacht. Waarom was er zo'n groot verschil qua politiek debat rond beide niet-bindende verdragen? We kunnen dit verklaren vanuit het de werking van het regimecomplex en vanuit de agenda van staten op het vlak van Global Migration Governance. In de thesis zal duidelijk worden dat er een ambiguïteit zit in de kern van het regimecomplex. Je zou zelfs kunnen stellen dat er een "inequity" of onrechtvaardigheid in vervat zit, die niet overbrugd lijkt te worden door een multilateraal integratieproces.

---

<sup>1</sup>Global Trends 2018, UNHCR.

Om dit te verklaren zal ik in de thesis gebruik maken van de Global Public Goods Theory<sup>2</sup>. Deze theorie zal helpen te verklaren waarom het regimecomplex werkt zoals het werkt en hoe het regimecomplex in de toekomst kan functioneren. De theorie komt oorspronkelijk uit de economische wetenschappen en geeft inzichten over de reden waarom bepaalde lasten gedeeld worden door actoren. Deze inzichten in *burden-sharing* kunnen we toepassen om te verklaren waarom staten op bepaalde vlakken wel of niet kunnen samenwerken op internationaal niveau (Betts, 2003). Daarnaast maak ik gebruik van bekende theorieën over regimecomplexiteit en machtsverhoudingen binnen de regimes.<sup>3</sup>

De centrale onderzoeksvraag in deze thesis is verklaren waarom er überhaupt Global Migration Governance is en verklaren waarom het in zijn huidige vorm bestaat. Om deze vraag te beantwoorden zal ik mij toespitsen op de verklaring van een aantal specifieke recente ontwikkelingen. Die recente evoluties zijn ten eerste de aanname door de Algemene Vergadering van de VN van de twee Global Compacts en ten tweede de integratie van het IOM binnen de VN-structuur in relatie tot de rol van de UNHCR. Deze twee zaken zal ik analyseren vanuit twee verschillende perspectieven: een “staatscentrisch veiligheidsperspectief” en een “globalistisch mensenrechtenperspectief”. Door deze perspectieven te hanteren zal ik trachten een polarisering aan te tonen die bepalend is voor de ontwikkeling van het regimecomplex. Deze politicologische vragen zal ik aanvullen met een normatieve vraag: hoe kan Global Migration Governance eruit zien in de toekomst en waar liggen toekomstige pijnpunten en troeven van het regimecomplex?

---

<sup>2</sup>O.a. Suhrke (1998), Sandler (1997), Stone en Ladi (2015), Betts (2003), Roper en Barria (2010), Thielemann (2018)

<sup>3</sup>O.a. Raustiala en Victor (2004), Keohane en Victor (2011), Barnett en Finnemore (2004), Barnett en Duval (2005)

## Hoofdstuk 1 - Regimecomplex Global Migration Governance

Internationale samenwerking komt voor wanneer actoren, in de eerste plaats de staten, rond een bepaald thema convergerende preferenties hebben. Dit wil zeggen dat ze op een bepaald terrein baat hebben bij een vorm van internationale samenwerking. Om deze samenwerking te concretiseren kunnen staten internationale instituties of 'regimes' ontwikkelen. De meest gangbare academische definitie van een regime komt van Stephen D. Krasner die een regime als volgt beschrijft: *“principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area”* (Krasner, 1982). Volgens deze definitie moet een regime dus verschillende elementen bevatten. Het kan bijvoorbeeld bestaan uit formele verdragen of uit meer informele 'soft law'. Het kan ook een regulerend mechanisme bevatten om de toepassing van het regime af te dwingen op het terrein of om druk te zetten op actoren om de gemaakte afspraken af te dwingen. Om de baten van internationale samenwerking te optimaliseren, worden internationale organisaties opgericht die op basis van de internationale instituties een mandaat krijgen toegewezen. Dat mandaat is meestal het rechtstreeks gevolg van een intergouvernamenteel verdrag tussen de verschillende lidstaten. De financiering van deze organisaties komt ook voornamelijk van die lidstaten. De organisaties die het meest in deze thesis aan bod zullen komen zijn de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) en de aan de VN gerelateerde migratieorganisatie IOM (*International Organization on Migration*). Simpel gesteld is een regime een combinatie van internationale normen en organisaties die internationale samenwerking moeten faciliteren. Het volstaat echter niet om een regime puur te benaderen vanuit een statelijk perspectief. Binnen het regime kunnen ook niet-staatelijke actoren een rol spelen (Keohane & Victor, 2011). Niet-gouvernementeel organisaties, het maatschappelijk middenveld of de 'civil society', de media, het bedrijfsleven, enz. zijn allemaal actoren die een bepaalde bijdrage kunnen hebben op de werking van het regime. De staten blijven wel de centrale actoren in het bepalen van de invulling van internationale instituties. Zij bepalen in de eerste plaats de spelregels van internationale samenwerking waarbinnen een regime functioneert.

In de loop van de tijd kunnen zich rond een bepaald domein of 'issue-area' verschillende regimes ontwikkeld hebben. Op die manier ontstaat een 'regimecomplex': een geheel van regimes die los aan elkaar verbonden zijn rond een gemeenschappelijk internationaal domein. Voorbeelden zijn het regimecomplex rond het klimaatbeleid (Global Climate Governance), het regimecomplex met betrekking tot het energiebeleid (Global Energy Governance). Het regimecomplex dat in deze thesis wordt behandeld is het regimecomplex rond migratiebeleid (Global Migration Governance). Kenmerkend voor een regimecomplex is dat er geen hiërarchische structuur bestaat tussen de verschillende regimes (Keohane & Victor, 2011). Binnen een regimecomplex zijn meerdere internationale organisaties actief met overlappende en rivaliserende mandaten en activiteiten van de verschillende internationale organisaties (Raustiala & Victor, 2004). Deze overlapping kan problematisch worden wanneer het de werking van het regimecomplex op het terrein bemoeilijkt of de klok van een multilateraal integratieproces terugdraait. Door de proliferatie van instellingen en regimes hebben de lidstaten tevens meer kans om aan 'cherry picking' of 'forum shopping' te doen om hun nationale agenda uit te voeren. Hierbij kunnen ze bewust internationale organisaties uit elkaar spelen en regimes uithollen indien dit in hun eigenbelang is. Als er verschillende regimes en organisaties actief zijn op een bepaald domein, krijgen actoren de kans om te werken met het 'forum' dat hun belang het meeste kan dienen. De evolutie naar meer regimecomplexen op het internationale niveau kan dan het formele multilateralisme, gebaseerd op verdragen en bindende afspraken, ondermijnen. Het wordt tevens aangenomen dat zo'n proliferatie van regimes in het voordeel van de grote staten is die de diplomatieke en financiële middelen hebben om een invloed te hebben op de verschillende regimes (Drezner, 2009). Verder in de thesis zal duidelijk worden op welke manier staten invloed kunnen uitoefenen op de werking van het regimecomplex rond migratiebeleid. Of in welke mate internationale organisaties zoals de UNHCR en het IOM invloed hebben op het beleid van de lidstaten.

Maar waarom ontstaan regimecomplexen in bepaalde domeinen wel en in andere niet? Het is belangrijk om dit te begrijpen. Verklarende uitspraken over het migratieregimecomplex kunnen pas gemaakt worden wanneer we de oorzaken van die toenemende complexiteit bevatten. Ik baseer mij hiervoor op het werk van Keohane en Victor die drie elementen zien die kunnen leiden tot meer regimecomplexiteit.

Een eerste aspect zijn de verschillende belangen van de actoren (zowel statelijke als niet-statale). Regimes ontstaan zoals eerder vermeld bij een convergentie van preferenties bij invloedrijke actoren. Deze actoren vinden het dan nodig om via een regime te zorgen voor internationale samenwerking en afspraken. Zo werd op 28 juli 1951 de Vluchtelingenconventie van Genève ondertekend als juridisch kader voor de vele Europeanen die ontheemd waren ten gevolge van de Tweede Wereldoorlog. In een naoorlogse Europese context, met de steun van de Verenigde Staten, ontstond dus een convergentie in de belangen van verschillende staten om samen te zorgen voor een verdeling van de vluchtelingen. Het vluchtelingenstatuut werd vanaf dan juridisch verankerd en in 1967 met het zogenaamde Protocol opengesteld voor niet-Europese staten. De belangen die geleid hebben tot het ontstaan van een regime kunnen in de loop van de tijd evolueren. De 'convergentie' van de belangen van actoren kan dus ook evolueren naar een 'divergentie'. De belangen kunnen met andere woorden terug uit elkaar groeien. Wanneer het regime niet meer voldoet aan de preferenties van bepaalde invloedrijke actoren, dan kunnen deze actoren nieuwe regimes in het leven roepen. Door verschillende regimes te laten overlappen krijgen actoren de kans om aan 'forum shopping' te doen (Braithwaite & Drahos, 2000). Hierbij omzeilt men het ene regime door gebruik te maken van een ander regime. Een voorbeeld van zo'n manier van werken zal later in de thesis nog uitgebreider aan bod komen, maar de ontwikkeling van het IDP-regime (*Internally Displaced Persons*) is hier een voorbeeld van. Staten proberen vluchtelingen crisissen te vermijden die voorkomen wanneer vluchtelingen hun land ontvluchten om veiligheid te zoeken en eventueel asiel aan te vragen in een ander land. Wat men met het IDP-regime tracht te bereiken is dat de vluchtelingen worden opgevangen binnen hun eigen landsgrenzen om te vermijden dat ze staatsgrenzen oversteken. Het politieke discours van 'opvang in eigen regio' is een belangrijke basis die het IDP-regime onderscheidt van het vluchtelingenregime.

Een tweede oorzaak van regimecomplexiteit is de onzekerheid die inherent aanwezig is bij internationale samenwerking. Volgens het realisme als theorie van de internationale betrekkingen is er een constante argwaan tussen staten.<sup>4</sup> Landen wantrouwen elkaar, handelen egoïstisch, zijn op zichzelf aangewezen ('self-help') en het internationale systeem wordt gekenmerkt door anarchie (Burchill & Linklater, 2013). Samenwerking op het internationale niveau volgt de logica van het 'Prisoner's Dilemma'. Dat wil in essentie zeggen dat staten puur rationeel denken en risico's vermijden. Hun uitgangspunt in internationale samenwerking is het minimaliseren van het maximaal mogelijke verlies. Hierdoor kan geen enkele staat in theorie het maximale potentieel van internationale samenwerking benutten. Elke mogelijke uitkomst van internationale samenwerking is volgens dat theoretisch uitgangspunt dan ook suboptimaal. De onzekerheid over de baten verergert nog wanneer een staat steeds dieper in de samenwerking wordt getrokken. Die vicieuze cirkel van verdieping en onzekerheid zorgt ervoor dat bepaalde staten zich in groepjes gaan organiseren. Deze 'clubs' van staten kunnen ofwel nog meer verdieping willen, wat men dan vaak de 'coalition of the willing' noemt of staten die 'de vlucht vooruit' willen nemen. Ofwel willen ze net terugkeren op hun stappen en teruggaan naar minder samenwerking, denk maar aan Groot-Brittannië dat uit de Europese Unie wil stappen of de VS die zich terugtrekken uit het klimaatakkoord van Parijs. Een club van staten die niet meer of minder wenst te participeren in het regime zorgt automatisch voor een uitholling van het regime. Dit kan ook leiden tot 'free-rider' gedrag waarbij staten enkel de baten willen, maar niet meer voor de kosten willen bijdragen (Keohane & Nye, 2001). Het kan ook zorgen voor een vermindering van de autoriteit die van het regime uitgaat.

Zoals ik later zal verklaren zorgt bijvoorbeeld een onthouding of een stem tegen het migratiepact (Global Compact on Migration) automatisch voor een verzwakking van de autoriteit van het pact zelf. Toenemende

---

<sup>4</sup>Bekende realisten: Reinhold Niebuhr, Hans Morgenthau, George Kennan, Kenneth Waltz, John Mearsheimer, etc.

onzekerheid kan dus leiden tot het ontstaan van clubs en free-rider gedrag waardoor het hele samenwerkingsmechanisme op de helling kan komen te staan. Hierdoor komt er een variatie in het lidmaatschap van het regime wat kan leiden tot meer regimecomplexiteit waarbij kleinere groepen van actoren zich gaan afscheiden en er verschillende regimes ontstaan met andere invullingen.

Een derde element is het principe van 'issue-linkage', het verbinden van verschillende domeinen van internationale samenwerking. Het vorige element van onzekerheid had betrekking op de zogenaamde 'verdieping' van het internationale integratieproces. Dit element heeft meer betrekking op de tendens van 'verbreding' bij internationale samenwerking, wat ook wel een 'spill-over' wordt genoemd. Zo een spill-over gebeurt doordat verschillende domeinen aan elkaar gekoppeld worden ('issue-linkage'). Om dit element theoretisch te verklaren kunnen we terecht bij het neofunctionalisme, dat vooral bekend is bij studies over het Europese integratieproces.<sup>5</sup> Deze theorie gaat uit van een soort sneeuwbal effect waarbij samenwerking in een bepaald domein automatisch zorgt voor een samenwerking in een ander domein. Het linken van deze domeinen zorgt voor een verbreding van een integratieproces (Alter & Meunier, 2009). Die verbreding kan zorgen voor nieuwe regimes en een proliferatie van instellingen waardoor de regimecomplexiteit wordt versterkt. De link met andere domeinen kan ook zodanig zwak zijn door zijn irrelevantie of door een gebrek aan een convergentie van de belangen van cruciale actoren dat het de internationale samenwerking niet bevordert.

Regimecomplexen kunnen heel wat nadelen bevatten. Cherry-picking, forum-shopping, concurrentie tussen internationale organisaties door overlappende mandaten, het uithollen van formele multilaterale regimes, etc. Ze zijn het gevolg van veranderende belangen van cruciale actoren, van de onzekerheid over de baten van internationale samenwerking en van verbindingen met andere of nieuwe domeinen. Regimecomplexen zijn de onvermijdelijke uitkomst van een realistisch politicologisch perspectief op de internationale politiek. *"They should be viewed not as ideal constructions but outcomes that emerge from real-world political, organizational, and informational constraints."* (Keohane & Victor, 2011). De toenemende complexiteit van internationale regimes heeft ook een aantal voordelen, die ook zullen duidelijk worden met betrekking tot het migratieregimecomplex. Ze kunnen heel flexibel zijn en zich aanpassen aan de hedendaagse noden van de actoren. Zeker in politiek gevoelige domeinen kunnen regimecomplexen zorgen voor meer dynamische participatiemogelijkheden. Ook de niet-statelijke actoren kunnen via een regimecomplex op meerdere forums proberen invloed uit te oefenen. Staten die niet wensen mee te werken met het ene regime kunnen via een ander regime toch participeren. Een volledig geïntegreerd formeel regime heeft ook meer kans om volledig stil te vallen. Een recent voorbeeld hiervan zien we in de werking van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) die compleet in het slop zit omdat de Verenigde Staten en de Trump-regering geen nieuwe rechtens wil aanduiden. Regimecomplexen zorgen ervoor dat er meerdere wegen zijn om te komen tot internationale samenwerking ook al is er geen politiek momentum. Bij politiek gevoelige domeinen, zoals alles wat met migratie te maken heeft, is een regimecomplex dus een manier om verschillende wegen te bewandelen, op voorwaarde dat het regimecomplex goed functioneert en het niet enkel de agenda van de belangrijkste staten uitvoert.

We weten nu wat een regime is en hoe een regimecomplex kan ontstaan en evolueren. Veel hangt dus af van de belangen van bepaalde cruciale actoren, in de praktijk zijn dit de belangrijkste staten. Die belangen kunnen evolueren doorheen de tijd en bepalen de mate van internationale samenwerking. De preferenties van actoren zijn ook afhankelijk van het domein. In sommige domeinen zijn de potentiële baten van samenwerking hoger dan in andere. Kunnen we op basis van de inschatting van deze baten dan verklaren waarom er op bepaalde domeinen samenwerking is en op andere niet?

Om internationale samenwerking te verklaren is er in de studie van de internationale betrekkingen een theorie ontwikkeld: de Public Goods Theory, de theorie van de publieke goederen. Het

---

<sup>5</sup>Bekende neofunctionalisten: Ernst Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter, Stuart Scheingold, etc.

migratieregimecomplex bevat zoals eerder vermeld meerdere regimes die elkaar overlappen en die op een verschillende manier worden bestuurd. Deze verschillende vormen van 'governance' kunnen we verklaren via de theorie van de publieke goederen. Ook het realisme en zijn rationele kosten-baten analyse met betrekking tot internationale samenwerking kunnen inzichten verschaffen. De variatie in de manier waarop de regimes bestuurd worden bevat een onderliggende logica. Deze logica moeten we begrijpen om recente evoluties in het regimecomplex te kunnen verklaren. Doorheen de thesis zullen de theorieën regelmatig terugkomen om bepaalde zaken te duiden.

De theorie van de publieke goederen is gebaseerd op een typologie van 'goods' die verklaring geeft aan de gradatie van samenwerking rond dat goed door de staten. Iets is een publiek goed wanneer er voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Ten eerste mogen de baten van het goed niet-uitsluitbaar zijn ('*non-excludable*'). Dit wil zeggen dat alle participerende staten dezelfde baten moeten halen uit de samenwerking. En dit ongeacht wie het meeste bijdraagt in de kosten van die samenwerking. Een tweede voorwaarde is het principe van niet-rivaliteit ('*non-rivalry*'). Dit wil zeggen dat de baten voor de ene staat niet mogen zorgen voor een vermindering van de baten van de andere staat. Er mag dus geen rivaliteit bestaan tussen staten. Bij publieke goederen kan het beleid bestaan uit een vorm van formeel multilateralisme, waarbij de lijnen bijvoorbeeld worden uitgezet vanuit de structuur van de Verenigde Naties.

Wanneer deze voorwaarden enkel gelden voor een bepaalde groep van staten spreekt men eerder van een 'club goed'. Hierbij is internationale samenwerking enkel wenselijk voor een bepaalde club van staten. Andere staten gaan hieraan in theorie niet participeren. Zo werken de OPEC-landen bijvoorbeeld samen om prijsafspraken te maken en zo hun winsten uit de export van fossiele brandstoffen te maximaliseren. Vanuit het perspectief van het realisme zullen de baten van internationale samenwerking enkel kunnen ingevuld worden door materiële zaken. Een meer constructivistisch politicologisch perspectief zal ook aandacht hebben voor niet-materiële baten van internationale samenwerking. De opvang van vluchtelingen kan bijvoorbeeld zorgen voor normatieve, altruïstische of ethische baten. Het kan een land meer uitstraling geven op het internationale niveau of het imago van de regering opsmukken. Het zal duidelijk blijken dat er geen 'one size fits all' beleidsaanpak is op het vlak van het beheer van het migratieregimecomplex (Betts, 2010).

Beide voorwaarden kunnen ook totaal niet van toepassing zijn, waardoor een internationale samenwerking vanuit de publieke goederentheorie niet zal gebeuren. Wanneer zowel aan de niet-uitsluitbaarheid als aan de niet-rivaliteit niet kan voldaan worden spreken we van een 'privaat goed'. Een voorbeeld is de migratie van hoog-opgeleide arbeiders. De baten zijn uitsluitend voor het bestemmingsland (extra arbeidskrachten), de arbeidsmigranten zelf en (in mindere mate) het land van oorsprong, bijvoorbeeld door mogelijke extra inkomsten van 'remittances' (geld dat opgestuurd wordt naar het thuisfront). De rivaliteit die geldt tussen de verschillende mogelijke bestemmingslanden die de beste arbeiders willen is evident. Internationale samenwerking rond de migratie van hoog-opgeleide arbeiders zal dus ook niet voorkomen. Enkel bilaterale afspraken kunnen tot de mogelijkheden behoren.

In de volgende hoofdstukken ga ik de theorieën over regimecomplexiteit, internationale samenwerking en de publieke goederentheorie toepassen op het migratieregimecomplex. Ik probeer een verklaring te zoeken voor de verschillende soorten vormen van beheer van de regimes. Concreet bespreek ik drie verschillende regimes: het vluchtelingenregime, het IDP-regime en het migratieregime. Doorheen de analyse van deze drie regimes zal ook het mensenrechtenregime af en toe aan bod komen. De mensenrechten bieden complementaire bescherming aan alle migranten en dienen als normatieve basis voor de andere regimes. Het mensenrechtenregime bestaat in de eerste plaats uit een aantal belangrijke verdragen: onder andere de 'Universal Declaration of Human Rights' van 1948; de 'International Covenant on Civil and Political Rights' (ICCPR) van 1966 en de 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' (ICESCR) van 1966.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Daarnaast ook nog andere kernverdragen: ICERD, 1965; CEDAW, 1979; CAT, 1984; CRC, 1989; ICMW, 1990; CPED, 2006; CRPD, 1990.



## 1. Vluchtelingenregime

Wanneer het woord 'vluchteling' valt denken Europeanen tegenwoordig in de eerste plaats aan mensen uit Afrika of uit het Midden-Oosten die gedwongen worden hun land te verlaten en aan mensen die op de vlucht zijn voor oorlog of autoritaire regimes. De laatste vluchtelingen crisis binnen Europa dateert al van een aantal decennia geleden: eind jaren '90 met de oorlog in Joegoslavië. Sinds 2015 kreeg het Europese continent te maken met een nieuwe crisis. Die crisis kreeg verschillende benamingen die door elkaar worden gebruikt. Ook nu nog wordt in de media en in het politieke debat de juiste terminologie niet altijd gebruikt. Een vluchtelingen crisis, een asiel crisis, een migratie crisis, een transmigrantencrisis, ... het onderscheid wordt vaak niet goed gemaakt. Nochtans heeft een vluchteling een duidelijk internationaal juridisch statuut. Dat statuut is het gevolg van de Vluchtelingenconventie van Genève, geratificeerd in 1951. Zoals eerder vermeld moeten we de oorsprong van deze Vluchtelingenconventie kaderen in een Europese context. Het was een antwoord op het probleem van de vele ontheemde Europeanen ten gevolge van de Tweede Wereldoorlog. De Conventie van Genève was eigenlijk een verbreding of een spill-over van artikel 14 uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948. Dat artikel erkent het recht van personen om asiel aan te vragen in andere landen uit vrees voor vervolging in hun eigen land. De Vluchtelingenconventie was een typisch post-WO II instrument in een periode toen het geloof in de baten van een formeel multilateralisme nog groot was. De draagwijdte van de Vluchtelingenconventie was oorspronkelijk beperkt tot de Europese ruimte. In 1967 werd het Protocol toegevoegd aan het verdrag dat het verdrag universeel maakte voor de lidstaten. Artikel 1 van de Conventie bevat een duidelijke definitie van het concept 'vluchteling'. Een vluchteling is iemand die niet wil of niet kan terugkeren naar zijn land van herkomst uit een gegronde vrees om vervolgd te worden omwille van zijn/haar ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap aan een bepaalde sociale groep of politieke opinie. Het voldoen aan deze definitie geeft een mens het statuut van vluchteling dat onderbouwd wordt door drie centrale principes: niet-discriminatie, niet-penaliseren en 'non-refoulement'. Deze laatste term houdt in dat een vluchteling naar geen enkel gebied mag gestuurd worden waar hij/zij kan vervolgd worden. Terugkeer of hervestiging kan dus enkel in landen waar de veiligheid van de vluchteling kan gegarandeerd worden. De Vluchtelingenconventie stipuleert ook dat vluchtelingen niet kunnen gepenaliseerd of bestraft worden voor hun ongeautoriseerde migratiemethode of verblijf. Dit erkent het recht van vluchtelingen om immigratieregels te overtreden met als doel om asiel te kunnen aanvragen. *"The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, ..."* (artikel 31). Met andere woorden: vluchtelingen mogen ongeautoriseerd of op irreguliere wijze migreren zonder hiervoor bestraft te worden. Het probleem hierbij zit hem in het determinatieproces voor het statuut van vluchtelingen. Dit proces is het prerogatief van de lidstaten van het verdrag, de *"Contracting States"*. Enkel een staat kan asiel verlenen na het doorlopen van het determinatieproces en de erkenning van het statuut van vluchteling. Het statuut kan dus pas erkend worden wanneer de asielprocedure wordt opgestart. Net dit uitgangspunt geeft de staten ruimte om irreguliere migratie tegen te gaan of potentiële vluchtelingen de toegang tot de asielprocedure te belemmeren.

Het principe van niet-discriminatie heeft ook betrekking op de toekenning van bepaalde rechten zoals die ook gelden voor de staatsburgers. Zo gaat het derde hoofdstuk van het verdrag over het arbeidsrecht en het vierde hoofdstuk over de sociale rechten (toegang tot huisvesting, onderwijs, overheidssteun, sociale zekerheid). In beide gevallen is het principe van niet-discriminatie het uitgangspunt. Vluchtelingen moeten dus op dezelfde manier behandeld worden als de autochtone burgers. Een vluchteling moet volgens artikel 16 ook gratis toegang krijgen tot legale bijstand en tot de rechtspraak in het algemeen. Het verkrijgen van het statuut van vluchteling staat echter niet gelijk aan een permanente naturalisatie tot staatsburger. Een vluchteling heeft dankzij het verdrag veel rechten, die verder gaan dan enkel de opvang en het in veiligheid brengen van de persoon. De vluchteling kan op basis van het verdrag participeren in de economie van het gastland en heeft recht op sociale bescherming op hetzelfde niveau als de autochtone burgers.

Een volwaardige naturalisatie tot het burgerschap wordt echter niet vereist in het verdrag. Artikel 34 stipuleert: *“The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.”* Het verdrag laat dus ruimte om onderscheid te maken tussen het burgerschap enerzijds en anderzijds de opvang met economische en sociale 'empowerment' van de vluchteling. Het verlenen van een permanente verblijfsvergunning blijft een bevoegdheid van de staten. Voorstellen zoals een aparte sociale zekerheid en arbeidsrechten voor vluchtelingen ten opzichte van staatsburgers zijn dus in strijd met de Vluchtelingenconventie.

Het vluchtelingenregime is zoals eerder beschreven gebaseerd op een stevige formele juridische basis met de Conventie van Genève en het bijhorende Protocol. De Conventie bevat echter een belangrijk hiaat. De definitie van een vluchteling geldt niet voor de meeste oorlogsvluchtelingen. Personen die vluchten voor de oorlog, vluchten niet noodzakelijk voor de kans op vervolging. Ze kunnen wel een gegronde vrees hebben voor hun veiligheid en op die manier gedwongen worden om te migreren. In de loop van de jaren werd de definitie in de praktijk echter uitgebreid van het ontvluchten van vervolging (“persecution”) naar elke serieuze vorm van schending van de mensenrechten: “basic human rights deprivations” (Betts 2013, Foster 2009, Shackhove 1985). In de praktijk is er consensus rond de uitbreiding van deze definitie en wordt die uitbreiding ook meestal vastgelegd in nationale of regionale wetteksten. Om deze mensen ook bescherming te garanderen heeft men het systeem van 'subsidiare bescherming' ontwikkeld dat een juridisch bindende aanvulling is op de Vluchtelingenconventie en het Protocol. Subsidiare bescherming wordt dus toegekend aan mensen die niet in aanmerking komen voor het statuut van vluchteling, maar die wel kunnen aantonen dat ze een reëel risico lopen op ernstige schade wanneer ze terugkeren naar hun land van herkomst. Deze subsidiare bescherming werd juridisch vooral verankerd in regionale verdragsinstrumenten, bijvoorbeeld de OAU Conventie van Addis-Ababa voor Afrika in 1969 en de Verklaring van Cartagena voor Centraal-Amerika in 1984. In de Europese Unie kwam er pas een officiële richtlijn in 2004 (83/EC) die de minimum voorwaarden voor het verkrijgen van subsidiare bescherming vastlegde. Daarvoor kon het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens dienen als juridische basis voor bescherming, ondertekend in 1950. Vooral artikel 3 en het verbod op marteling (*“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment”*). Men had deze subsidiare bescherming ook juridisch kunnen verankeren door opnieuw een protocol toe te voegen aan de Vluchtelingenconventie, maar staten gaven de voorkeur aan regionale of nationale oplossingen. De staten hadden ook een reeds bestaand vluchtelingenregime kunnen verdiepen om ook oorlogsvluchtelingen in het regime een plaats te geven, maar men heeft nagelaten dit te doen. Men prefereerde de ontwikkeling van regionale instrumenten in plaats van een formeel multilateralisme op globale schaal. Op die manier blijft de Conventie van Genève en het bijhorende Protocol een uniek stuk in het internationaal recht. Of dit in een geglobaliseerde en complexe wereld nog een ambitieus verlengstuk zal krijgen valt ten eerste te betwijfelen. De Vluchtelingenconventie is het resultaat van een politiek momentum in een periode waarin Westerse staten het multilaterale systeem domineerden en gedreven waren om een oplossing te vinden voor een Europees probleem. Nu is het vluchtelingenprobleem vooral een zaak geworden van het Globale Zuiden. Circa 85 procent of 16,9 miljoen vluchtelingen worden immers opgevangen in minder ontwikkelde landen (UNHCR, 2017).

Naast een stevige formele juridische basis, gekoppeld aan een subsidiare of complementaire bescherming op regionaal niveau, wordt het vluchtelingenregime ook beheerd door een internationale organisatie.

De VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR werd opgericht in 1951, tegelijk met het afsluiten van de Vluchtelingenconventie. De UNHCR is verantwoordelijk voor het beheer van het vluchtelingenregime. Het oorspronkelijke kernmandaat van de organisatie betreft enkel de bescherming en opvang van vluchtelingen. De UNHCR is door de Verenigde Naties en zijn lidstaten gemandateerd om internationale bescherming en humanitaire bijstand te bieden aan alle vluchtelingen. In de loop der tijd is het mandaat van de UNHCR uitgebreid naar staatloze personen (vanaf 1961) en IDP's (vanaf 1997). Een staatloze persoon is iemand die door geen enkele staat als burger wordt aanzien.

Hun statuut heeft zijn basis in de *“Convention relating to the Status of Stateless Persons”*, ondertekend in 1954. De UNHCR werkt samen met staten en met andere internationale organisaties: onder andere met het IOM, de International Labor Organisation (arbeidsmigratie), Wereldbank (ontwikkelingshulp op lange termijn) en met ngo's die op het terrein actief zijn. Door staten kan de UNHCR ook worden ingeschakeld omwille van hun expertise om te helpen bij het determinatieproces van asielpcedures en bij het ontwikkelen van nationaal beleid. Het kernmandaat beperkte zich aanvankelijk enkel tot vluchtelingen maar door de jaren heen heeft de UNHCR geleidelijk aan zijn activiteiten proberen uitbreiden. De realiteit is namelijk dat migratiestromen vaak niet beperkt blijven tot enkel vluchtelingen. De UNHCR spreekt van *“mixed migratory movements”*, gemengde migratiebewegingen.<sup>7</sup> Dit zorgt er natuurlijk voor dat de UNHCR zich automatisch ook zal bezig houden met de bescherming van andere types van migranten. De organisatie blijft er in haar communicatie op hameren dat vluchtelingen geen migranten zijn. Hiermee wordt geïmpliceerd dat vluchtelingen het recht hebben om staatsgrenzen over te steken om zichzelf in veiligheid te brengen en een zogenaamde 'safe haven' op te zoeken. Zoals de autoriteit in het academische debat rond vluchtelingenbeleid Alexander Betts het verwoordt: *“Refugees are not migrants, but sometimes they have to move”* (Betts & Collier, 2017). De UNHCR is een typische internationale organisatie die zal kijken naar welke beleidsterreinen een spill-over mogelijk is om meer bevoegdheden naar zich toe te trekken. Op die manier komt de uitbouw van een migratieregime ook in het vizier van de UNHCR.

De UNHCR zorgt ook voor het beheer van het hervestigingsprogramma (*UNHCR Resettlement Program*). De vluchtelingen die in de meest precaire situatie proberen te overleven en dringend nood hebben aan opvang in een derde land zet de UNHCR op een lijst om in aanmerking te komen voor hervestiging. Vervolgens vraagt de UNHCR aan de lidstaten om deze mensen bescherming en opvang te bieden. De UNHCR houdt deze optie enkel open voor vluchtelingen in hoge nood. In de loop van 2017 werden op die manier 102.800 vluchtelingen hervestigd. Voor het jaar nadien heeft de UNHCR slechts 75.200 vluchtelingen op de lijst gezet omdat de hervestigingsquota van de lidstaten zijn gedaald.<sup>8</sup> Staten willen steeds minder vluchtelingen opnemen via het hervestigingsprogramma van de UNHCR. Staten hoeven niet noodzakelijk mee te werken met het UNHCR hervestigingsprogramma. Het betreft vrijwillige bijdragen.<sup>9</sup> Dagelijks worden er gemiddeld 44.400 mensen 'displaced' of ontheemd en de globale vluchtelingcijfers zijn nog nooit zo hoog geweest. Het systeem van hervestiging lijkt echter al zijn toppunt bereikt te hebben en geen duurzame oplossing te bieden voor de vluchtelingenproblematiek. De UNHCR is niet bij machte om lidstaten te dwingen om deel te nemen aan het hervestigingsprogramma.

De UNHCR is zeer afhankelijk van zijn lidstaten om twee belangrijke redenen. Een eerste reden is de financiering van de UNHCR. 98 procent van het budget komt van vrijwillige bijdragen van staten, ngo's en private sponsors. Slechts 2 procent van het budget komt uit de algemene middelen van de Verenigde Naties (Roper & Barria, 2010). Het geld dat nodig is om bescherming te bieden aan vluchtelingen, staatloze personen en IDP's komt dus hoofdzakelijk van de lidstaten, zonder een bepaalde verplichting.

Het financieringssysteem is niet gekoppeld aan bindende criteria voor de lidstaten maar is uitsluitend gebaseerd op vrijwillige bijdragen. Het kan wel anders: je zou de financiering kunnen koppelen aan het bruto binnenlands product van de lidstaten en zo een stabiel financieringssysteem op poten zetten, maar dat lijkt op dit moment politiek gezien onmogelijk te realiseren. Dit systeem van vrijwillige bijdragen is een van de grote zwakheden van de UNHCR en belemmert de organisatie om de rol te spelen van een invloedrijke autonome actor (Loescher, 1994). Door de uitbreiding van de bevoegdheden van de UNHCR is de organisatie

---

<sup>7</sup>UNHCR, Agenda for Protection. Doelstelling 2: *“Protecting refugees within broader migration movements”*, 2002.  
UNHCR, 10-Point Plan on Refugee Protection and Mixed Migration, 2007.

<sup>8</sup>UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2017.

<sup>9</sup>Landen kunnen ook hun eigen systeem opzetten van hervestiging. Via het systeem van humanitaire visa kunnen vluchtelingen bijvoorbeeld ook opvang krijgen zonder de hulp van een internationale organisatie. Al bleek in België dit systeem van humanitaire visa niet zo een groot succes.

nog meer afhankelijk geworden van haar donoren. De activiteiten van de UNHCR zijn ook uitgebreid op een globale schaal. Oorspronkelijk werd de UNHCR opgericht om onder andere hulp te bieden aan de vluchtelingen uit de communistische landen die zich wilden hervestigen in de Westerse wereld. De UNHCR was dus eigenlijk een Westers instrument uit de Koude Oorlog. Vanuit een perspectief van historisch institutionalisme is het dan ook verklaarbaar dat de belangrijkste donoren nog steeds de Westerse staten zijn (VS, EU-lidstaten, Canada, Australië, etc.). De kosten van de UNHCR zijn ook zeer onvoorspelbaar en zijn sterk afhankelijk van de uitbraak van civiele en militaire conflicten. Het budget rond krijgen is dan ook een constante bekommernis binnen de organisatie (Roper & Barria, 2010). Waarbij ze steeds weer moet gaan aankloppen bij dezelfde staten die hun eigen agenda volgen en op die manier de organisatie in een bepaalde richting sturen. Door het systeem te introduceren van 'earmarking' laat de UNHCR de lidstaten toe om zelf te beslissen waar hun financiële bijdragen worden ingezet. Een land kan bijvoorbeeld beslissen dat hun geld enkel kan worden ingezet in een gebied waar dat land belangen heeft. Op die manier kopieert de UNHCR de financieringswijze van het IOM. Op basis van tijdelijke projecten ('*project-driven*') krijgt het IOM zijn financiering van de lidstaten. Wanneer de middelen opdrogen eindigt ook het project. Deze vermarkting van de activiteiten van internationale organisaties is toch een opvallende tendens. Bijgevolg geeft die de rijkere lidstaten ook meer mogelijkheden om het regime in hun belang te laten functioneren. Door het systeem van 'earmarking' kan de UNHCR bepaalde staten beter overtuigen om toch bij te dragen, maar dit gaat ook ten koste van de onafhankelijkheid van de organisatie.

Een tweede reden waarom de UNHCR afhankelijk is van de lidstaten is de implementatie van het vluchtelingenregime. De implementatie is een van de drie niveaus die kunnen zorgen voor een aanpassing van een regime, een "*regime adaptation*" (Betts, 2013). De twee andere niveaus zijn institutionalisering (het aanpassen van internationale normen bij de omzetting in nationale wetgeving) en internationale onderhandeling (normen kunnen aangepast worden op het internationale niveau door een heronderhandeling). Het niveau van de implementatie zorgt echter voor de afhankelijkheid van de UNHCR tegenover de lidstaten. Met implementatie wordt de omzetting van de internationale normen in de praktijk bedoeld. Hoe worden de normen toegepast in een nationale context op het terrein zelf? De Vluchtelingenconventie kan bijvoorbeeld wel bepalen wie in aanmerking komt voor het statuut van vluchteling, maar uiteindelijk zijn het wel de staten die het statuut al dan niet toekennen via de asielprocedure. Het is een zaak om op internationaal niveau bindende normen af te spreken, maar het vluchtelingenregime afdwingen in de praktijk kan niet zonder de medewerking van de lidstaten. De UNHCR heeft geen instrumenten in handen om het vluchtelingenregime af te dwingen op het terrein. Als een land beslist om een vluchtelingenkamp op te doeken, staat de UNHCR machteloos. Als een land beslist om een maritiem push-back beleid te ontwikkelen, kan de UNHCR daar niets aan veranderen. Buiten wat afkeurende communicatie en wat diplomatieke druk heeft de organisatie weinig invloed. Het gebrek aan implementatiemacht zorgt ervoor dat de UNHCR afhankelijk blijft van de lidstaten om te zorgen voor de bescherming van vluchtelingen zoals hun mandaat voorschrijft.

Binnen het formeel multilateraal kader hebben de staten ruimte om zelf inschattingen te maken en beleid te ontwikkelen. Internationale organisaties zoals de UNHCR maken een vast draaiboek van regels waaraan lidstaten verwacht worden te voldoen. Dit draaiboek is echter niet-bindend en is niet meer dan een aanbeveling, een instrument van 'soft law'. Op regionaal of nationaal niveau (bv. in België met de Vreemdelingenwet) worden deze internationale verdragen aangevuld om het vluchtelingenstatuut te bepalen en de voorwaarden voor asiel vast te leggen.

De bestaande internationale verdragen zijn met andere woorden zeker niet waterdicht en allesomvattend. Hierdoor laten ze veel bewegingsruimte over aan de lidstaten. Deze bewegingsruimte binnen regimes noemt men in de literatuur ook wel 'regime stretching' (Betts & Orchard, 2014). Betts definieert dit concept als volgt: "*Regime stretching is the degree to which the scope of a regime at the national or local level takes on tasks that deviate from those prescribed at the global level.*" Dit kan regime-consistent zijn (complementair met de geest van het regime) of regime-inconsistent zijn (contradictorisch met de geest van het regime). Het

determinatieproces van het vluchtelingenstatuut en het naleven van de norm van non-refoulement vormen twee aspecten binnen het regime waar bewegingsruimte is voor de staten. Hoeveel schending van de mensenrechten is 'voldoende' om in aanmerking te komen voor asiel? Hoe groot is de kans op vervolging bij een terugkeer naar het land van herkomst? Het individueel inschatten van deze vragen bepaalt mede de asielverlening en het antwoord valt niet te vinden in de internationale verdragen rond vluchtelingenrecht. Dit zorgt natuurlijk voor een heel normatief debat waardoor het al dan niet verlenen van asiel evenzeer een politieke kwestie is als een juridische. Ook de UNHCR kan deze normatieve kwestie niet sturen. Het blijven de staten die hun eigen asielbeleid kunnen voeren op basis van eigen inschattingen. Het terugkeerbeleid is een voorbeeld waarbij het principe van non-refoulement vaak onder druk komt staan. Terugkeerbeleid is vooralsnog vooral gebaseerd op bilaterale afspraken tussen staten. Die deal gaat vooral over de mogelijkheid voor de terugname van migranten door het land van herkomst. Dit kan soms tot spanningen leiden omdat de kans op vervolging bij terugkeer onzeker is en van ondergeschikt belang kan worden op de repatriëring toch maar te doen plaatsvinden. Zo was er in 2018 in België de 'Soedancrisis' waarbij migranten gedwongen werden terug te keren naar een autoritair regime waarbij er vragen rezen of het principe van non-refoulement wel zou kunnen gegarandeerd worden. Op het belang van terugkeerbeleid voor toekomstige internationale samenwerking zal ik verder in de thesis nog ingaan. Maar het is belangrijk om ons bewust te zijn van hoe nationale politieke belangen mee internationale instituties vormgeven en de implementatie ervan sturen (Betts & Orchard, 2014).

Het vluchtelingenregime is dus in sterke mate formeel juridisch verankerd met de Conventie van Genève van 1951, het Protocol van 1967 en regionale verdragen van subsidiaire bescherming. Eens de asielprocedure is opgestart en iemand voldoet aan voorwaarden van het statuut van vluchteling heeft deze persoon recht op bescherming en heel wat sociale rechten. Dat landen het vluchtelingenregime hebben ontwikkeld en behouden wil zeggen dat er een bepaalde noodzaak is om samen te werken in dit domein op internationaal niveau. Kunnen we dit verklaren vanuit de publieke goederentheorie? Is vluchtelingenbescherming een publiek goed? Of zijn er andere redenen waarom staten beslist hebben om op dit domein samen te werken? De twee premissen om te kunnen spreken van een publiek goed waren niet-exclusiviteit en niet-rivaliteit. Wanneer aan deze twee voorwaarden wordt voldaan kan je een multilateraal regime verwachten als basis voor internationale samenwerking. In de academische literatuur wordt het debat gevoerd of we de bescherming van vluchtelingen kunnen benaderen als een internationaal publiek goed. Het doel van dit debat is om een verklaring te geven aan hoe de 'burden-sharing' of de lastenverdeling in het vluchtelingenregime werkt of waar de gebreken liggen. Stel dat het inderdaad een publiek goed is: dit houdt dan in dat succesvolle collectieve actie enkel mogelijk wordt door de ontwikkeling van een formeel geïntegreerde regimestructuur (Betts, 2003). Het publiek goed, bescherming van vluchtelingen (via humanitaire hulp, asielverlening en investeren in internationale organisaties), moet gelijk 'geconsumeerd' kunnen worden door alle participerende staten. Als de bescherming van vluchtelingen wordt gezien als een publiek goed, dan houdt dit ook in dat er publieke baten of 'public benefits' zijn voor alle staten die gelijk verdeeld zijn. Vanuit het perspectief van het realisme werken staten immers pas samen op internationaal niveau wanneer ze er allemaal voordeel uit halen. Om van een publiek goed te spreken mag er geen sprake zijn van exclusieve voordelen of rivaliserende belangen tussen staten. Als er al sprake zou zijn van 'free-rider' gedrag dan zou dit vertoond worden door de armere staten. De bijdragen van de rijkere staten zijn immers proportioneel zodanig veel groter dat de productie van het publieke goed niet in het gedrang kan komen (Olson & Zeckhauser, 1966).<sup>10</sup>

Astri Suhrke was de eerste die de publieke goederentheorie toepaste op het vluchtelingenregime. Zij argumenteerde dat elke staat een dilemma heeft tussen zijn morele plicht en humanitaire verplichtingen onder het internationaal recht enerzijds en anderzijds het eigenbelang om de opvang van vluchtelingen

---

<sup>10</sup>Olson & Zeckhauser pasten de theorie toe om de internationale samenwerking in de NAVO te verklaren. In die context was defensie een publiek goed, waarbij kleinere staten konden free-rider gedrag konden vertonen zonder dat het systeem ineens stortte. Dit gedrag noemt men de "exploitation hypothesis" of 'uitbuitingshypothese'.

zoveel mogelijk te beperken op het eigen grondgebied (Suhrke, 1998). Haar conclusie stelt dat het voorzien van de multilaterale humanitaire voorzieningen aan vluchtelingen geldt als een publiek goed, maar de unilaterale implementatie ervan dat niet is. De opvang van vluchtelingen, het verlenen van asiel en eventueel het opzetten van een integratieproces is een private kost voor de staten. Deze situatie leidt tot een typisch Prisoner's Dilemma waardoor het vluchtelingenregime altijd suboptimaal zal functioneren. Dit vergroot de kans op free-ridergedrag. Niet zozeer door de armere staten, zoals de algemene publieke goederentheorie voospelt, maar eerder van de staten die veel private kosten hebben door de implementatie van het regime. Op die manier ontstaat een kloof tussen het multilaterale systeem en de individuele staatsbelangen (Betts, 2003). De publieke baten of 'public benefits' van de uitvoering van het vluchtelingenregime zijn ook zeer normatief van aard. Die baten zijn de basis voor de participatie aan een multilateraal regime. De 'moral duty' of morele plicht ten opzichte van vluchtelingen wordt gezien als een oorzaak om internationaal samen te werken. Of zoals Suhrke het beschrijft: *"The logic of burden-sharing starts from the premise that helping refugees is a jointly held moral duty and obligation under international law."* Vanuit realistisch oogpunt is dit argument verwaarloosbaar aangezien het geen materiële realiteit bezit. Het zou met andere woorden niet kunnen opwegen tegen eventuele financiële kosten van staten bij de productie van het publiek goed. Vanuit een constructivistisch perspectief zijn ethische waarden wel van belang en kan dit wel een motivatie zijn om internationaal samen te werken (Wendt, 1992). Wanneer je belang hecht aan het morele argument bij internationale samenwerking, dan moeten we eerder spreken van een 'altruïstisch publiek goed' (Betts, 2003). Hierbij wordt de voorziening van bescherming aan vluchtelingen benaderd vanuit een gemeenschappelijke morele plicht van landen gekaderd door het internationaal recht. Vanuit de publieke goederentheorie valt het dus te verwachten dat een staat zal meewerken aan het vluchtelingenregime wanneer de geschatte morele of altruïstische baten (*"humanitarian prestige benefits"*) groter zijn dan de geschatte kosten. Ik schrijf 'geschat' omdat staten steeds een inschatting maken van de potentiële kosten en baten bij internationale samenwerking of de implementatie van regimes. De perceptie van deze schatting is van groot belang. Als het politieke discours of de publieke opinie vluchtelingen negatief percipiëren, dan heeft dit een invloed op de inschatting van de morele baten door de staten. Bij het ontstaan van het vluchtelingenregime ging de balans tussen de kosten en baten overhellen naar de baten. Europa kampte met een vluchtelingenprobleem na WO II. Het conflict tussen het Westen en de Sovjet-Unie zorgde ervoor dat het Westen via een sterk normatief multilateraal verhaal het verschil wilde maken met het communistische Oosten. Multilaterale akkoorden zoals de Vluchtelingenconventie stonden mee symbool voor een 'Nieuwe Wereld'. Het was een tijd waarin de morele baten hoog werden ingeschat. Dit kan echter veranderen doorheen de tijd, waardoor de balans kan overhellen richting de andere kant.

Ik zal het bovenstaande verduidelijken met een recente casus. In 2015 kende Europa een sterke stijging van het aantal migranten die gebruik maakten van irreguliere migratieroutes. Het was een typisch fenomeen van 'mixed migration' met verschillende soorten migranten. Een significant deel van hen waren migranten die aan het statuut van vluchteling konden voldoen om in aanmerking kwamen voor subsidiaire bescherming. Bijvoorbeeld op de vlucht voor conflicten in Syrië, Libië, Somalië, Soedan, etc. Ik laat het vraagstuk over de controle van deze migratiestromen even links liggen.

De Europese Dublin-akkoorden houden in dat asielzoekers de asielpcedure moeten opstarten in het eerste Europese land dat ze bereiken, in *"the country of first entry"*.<sup>11</sup> Dit Dublinsysteem had als bedoeling om irreguliere migratie te ontmoedigen, wat duidelijk niet gewerkt heeft. In de praktijk kwamen de lasten van het migratie- en vluchtelingen crisis dus vooral te liggen bij Italië (voor de Middellandse Zee-route) en bij Griekenland (het startpunt van de Balkanroute). Om de Dublinakkoorden niet helemaal irrelevant te maken en om de lasten op deze Zuidelijke Europese landen te verlichten stemde de Raad van Ministers (meer specifiek de Raad Algemene Zaken) op 15 maart 2016 in met een noodhulpmechanisme voor de landen met de meeste asielzoekers. Er werd uit solidariteit afgesproken om 120.000 erkende vluchtelingen (asielzoekers

---

<sup>11</sup>Directief Europese Commissie 2008/115/EC

die voldeden aan de voorwaarden van het statuut) te herverdelen over de rest van de lidstaten. Als je ervan uitgaat dat de bescherming van vluchtelingen een altruïstisch publiek goed is, dan zou zo een herverdelingsplan moeten werken, zeker in een Europese context waarbij veel waarde wordt gehecht aan ethische normen. Het betreft ook solidariteit met andere lidstaten in een regionale samenwerking die zeer verregaand geïntegreerd is op verschillende vlakken. Er zijn dus ook veel 'issue-linkages', links met andere beleidsdomeinen, waardoor free-rider gedrag gevaren kan inhouden. Je kan dus zowel een moreel argument geven als een meer realistisch argument, waarbij lidstaten het zich moeilijk kunnen permitteren om aan cherry-picking te doen. Toch stemden de zogenaamde Visegrad landen (Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije) tegen het herverdelingsplan en het noodhulpmechanisme. Unanimititeit in de Raad was echter niet vereist, waardoor het plan toch doorging. De Visegrad landen weigeren echter het plan uit te voeren. Het probleem ligt echter niet alleen bij deze landen. Twee jaar na de goedkeuring van het plan werden slechts 34.000 vluchtelingen herverdeeld over de lidstaten. Hoe kunnen we dit verklaren? Vanuit de theorie ligt de verklaring vooral in de evolutie van de kosten-baten balans. De altruïstische baten die een land heeft bij de opvang van vluchtelingen wordt minder hoog geschat dan de kosten. Het politieke en publieke discours rond de opvang van vluchtelingen heeft zich zodanig negatief ontwikkeld in de Europese lidstaten dat het morele argument niet meer de bovenhand haalt. Door het gegeven van 'mixed migration' wordt het onderscheid tussen vluchtelingen en andere migranten minder duidelijk gemaakt. Zaken als een herverdelingsplan gebaseerd op solidariteit is niet meer de prioriteit van staten. Men is eerder gaan kijken naar manieren om de irreguliere migratieroutes lam te leggen. Het andere meer realistisch argument van de 'issue-linkages' verliest ook zijn sterkte door de omvang van het free-rider gedrag. Als er te veel lidstaten zijn die de afgesproken normen overtreden of weigeren toe te passen in de praktijk dan is het gevaar op een reactie tegen die houding minder groot. Je zou dus kunnen stellen dat de opvang van vluchtelingen wel degelijk een altruïstisch publiek goed is, maar bepaald wordt door de mate waarin die altruïstische baten gepercipieerd worden. Van cruciaal belang is de diffusie van humanitaire en ethische normen in de heersende politieke ideologie en in welke er mate er een sociaal draagvlak wordt gecreëerd bij de bevolking rond de opvang van vluchtelingen. Dit wordt ook bepaald door de mate waarin een staat belang hecht aan internationale normen en geïntegreerd is in een globalistische ideologie. Als de baten de vermeende kosten niet kunnen overtreffen zullen staten niet concreet samenwerken rond de gecoördineerde opvang van vluchtelingen door het verlenen van asiel. Wanneer de altruïstische baten gecontesteerd worden is de opvang van vluchtelingen geen zuiver publiek goed meer. Daarom spreekt men ook wel van een 'impure public good' of onzuiver publiek goed (Roper & Barria, 2010).

De publieke goederentheorie kan ook gebruikt worden om de financiering van internationale organisaties te analyseren. Wanneer zo'n organisatie zorgt voor de productie van een puur publiek goed, dan zijn er een aantal wetmatigheden. Ten eerste is de financieringswijze dan idealiter gebaseerd op het BNP van de lidstaten. Rijkere landen zullen dan proportioneel meer bijdragen tot de werking van de organisatie dan armere landen. Ten tweede is er de uitbuitingshypothese die ervan uitgaat dat free-rider gedrag enkel vertoond wordt door kleinere staten (Olson & Zeckhauser, 1966). Zij kunnen minder bijdragen zonder dat de productie van het publiek goed in gevaar komt. De economische macht is dus de eerste factor in het verklaren van de bijdragen van staten.

Het financieringssysteem van de UNHCR is echter volledig afhankelijk van vrijwillige bijdragen. Het is niet gebaseerd op een vaste financieringsformule, maar gebaseerd op een onvoorspelbaar systeem van financiering (Roper & Barria, 2010). De UNHCR heeft weinig invloed op de altruïstische baten voor staten om te participeren. Daarom is het noodzakelijk om via het creëren van private baten de lidstaten te overtuigen om financieel bij te dragen. Wanneer het normatieve argument voor staten om mee te werken aan het vluchtelingenregime niet sterk genoeg doorweegt, dan moet de UNHCR proberen een meerwaarde te creëren van niet-normatieve aard om het regime in stand te houden. Dit soort private baten moeten aantrekkelijk zijn voor staten vanuit een staatscentrisch veiligheidsperspectief. Deze zogenaamde 'state-specific security benefits' (Betts, 2003) moeten zorgen voor meer vrijwillige bijdragen van lidstaten. Enkel zo

kan een multilateraal systeem van lastenverdeling functioneren wanneer de altruïstische baten niet voldoende zijn. Om die staatspecifieke baten te creëren heeft de UNHCR het 'earmarking' systeem geïntroduceerd waarbij lidstaten zelf kunnen bepalen waar hun bijdragen worden ingezet. Steeds meer staten maken gebruik van dit systeem om op die manier meer private baten te halen uit het multilateraal systeem. Zo is bijvoorbeeld de Amerikaanse bijdrage bijna integraal doelgericht of 'earmarked'. Ex-koloniale machten zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België en Italië gaan hun middelen vooral laten inzetten in de regio van de voormalige kolonies. Door de financiering van de UNHCR op deze manier uit te bouwen kunnen we helemaal niet meer spreken van een zuiver publiek goed. De baten zijn immers niet hetzelfde voor iedereen. Wanneer de rijkere staten enkel investeren in een regio die voor hen belangrijk is worden vluchtelingen in een andere regio de facto benadeeld. Het succes van het systeem van 'earmarking' toont al aan dat het altruïsme minder belang krijgt. Altruïstische baten zouden vanuit een mensenrechtenperspectief universeel moeten zijn, wat voor de financiering van de UNHCR zou betekenen dat de bijdragen onvoorwaardelijk zijn omdat elke vluchteling gelijk is. Een land als Zweden bijvoorbeeld geeft wel nog onvoorwaardelijk een bijdrage en doet voorlopig niet mee aan het systeem van 'earmarking'. De UNHCR laat zich steeds meer inschakelen in een ideologie die gebaseerd is op de wensen van een bepaalde club lidstaten. De organisatie doet dit uit noodzaak om middelen te blijven aantrekken bij een steeds groeiende vluchtelingenproblematiek. Door in te zetten op het creëren van private baten krijgt het vluchtelingenregime een structuur die men 'market-based' noemt (Roper & Barria, 2010). De UNHCR volgt de vraag van de staten die het meest bijdragen en volgt op die manier de 'markt' van migratiebelangen. De motivatie om het regime te doen werken is niet meer louter humanitair van aard, maar past steeds meer in een nationale agenda van migratiecontrole, zoals ik later verder zal beargumenteren.

## 2. IDP-regime

Naast het vluchtelingenregime maakt ook het regime voor 'Internally Displaced Persons' deel uit van het migratieregimecomplex. Op het einde van 2017 waren er ongeveer 40 miljoen IDP's ter wereld. De laatste drie jaar blijft dit aantal relatief stabiel. Het land met de meeste IDP's binnen zijn grenzen is Colombia met 7,7 miljoen IDP's, gevolgd door Syrië met 6,2 miljoen mensen. De basis voor het IDP-regime is een tekst met richtlijnen, de 'Guiding Principles on Internal Displacement'. Deze richtlijnen werden in 1997 opgesteld en zijn grotendeels gebaseerd op het mensenrechtenregime. Dit kaderde de bescherming van IDP's in de mensenrechten en in de standaarden van het internationaal humanitair recht. IDP's bevinden zich in een gelijkaardige situatie als vluchtelingen. Ze worden door verschillende omstandigheden gedwongen hun thuis te verlaten, bijvoorbeeld door militaire of civiele conflicten. Maar in tegenstelling tot vluchtelingen bezitten IDP's geen duidelijke formele internationale bescherming, aangezien ze zich nog binnen hun eigen staatsgrenzen bevinden of in kampen net buiten de staatsgrenzen ("*IDP-like situations*"). Ze blijven beschikken over hun rechten als burger, maar de staat kan of wil niet zorgen voor de bescherming van deze ontheemde mensen (Betts & Orchard, 2014).

Vanuit een humanitair oogpunt zijn er immers vele voordelen voor zo'n opvang in eigen regio. Ten eerste: IDP's kunnen sneller terugkeren naar huis eens het conflict is opgelost. Ten tweede: het cultureel en maatschappelijk netwerk kan beter bewaard blijven. Ten derde: de opvang in de grensregio van de buurlanden kan vlotter verlopen omdat er vaak een bepaalde culturele, etnische of linguïstische overlap is in de regio. Ten vierde: internationale organisaties en ngo's kunnen door de centralisatie meer gerichte hulp bieden voor meer mensen. Ten vijfde: het wordt verwacht dat andere staten meer geneigd zullen zijn om te investeren in het IDP-regime aangezien dit irreguliere migratiestromen kan vermijden (Betts & Collier, 2017).



Dat laatste punt brengt ons bij de niet-humanitaire verklaring voor het ontstaan van het IDP-regime. Bovenal is het IDP-regime een antwoord op de toenemende Zuid-Noord migratie sinds de jaren '80 (Betts, 2009). Het is een voorbeeld van een institutionele proliferatie of uitbreiding waarbij nieuwe regimes ontstaan ten gevolge van veranderende belangen van actoren. Asiel en migratie werd een steeds belangrijker agendapunt in de meest ontwikkelde landen en het IDP-regime was een manier om migratiebewegingen te vermijden. Door vluchtelingen een alternatieve bescherming te bieden in de eigen regio gaat men potentiële irreguliere migratie tegen, zowel van vluchtelingen als van andere soorten migranten. Vanuit humanitair oogpunt is de bescherming van IDP's absoluut noodzakelijk, maar inherent maakt het ook deel uit van een agenda van migratiecontrole. Elke IDP die binnen zijn landsgrenzen zit te wachten op een verbetering van de situatie in zijn eigen regio is eigenlijk ook een potentiële asielzoeker minder. Het ontstaan van het IDP-regime werd van in het begin al in verband gebracht met een soort 'containment policy', waarbij de bescherming van IDP's gebruikt wordt om asielcrisissen te vermijden (Barutciski, 1996; Dubernet, 2001). Zo toonde Dubernet aan dat in verschillende humanitaire crisissen het IDP-regime werd gebruikt om de migratie van vluchtelingen tegen te gaan. Ze verklaarde op welke manier belangrijke staten het concept 'IDP' hebben geïnstrumentaliseerd als rechtvaardiging om de migratie van vluchtelingen tegen te gaan. Dubernet gaf als voorbeelden de humanitaire corridors en creatie van 'safe zones' in Bosnië, Irak en Somalië. Het IDP-regime heeft echter het potentieel om volledig complementair te zijn aan het vluchtelingenregime. Maar het is duidelijk dat vooral Westerse staten de prioriteit geven aan het IDP-regime. Door financieel en institutioneel het IDP-regime te verkiezen boven het vluchtelingenregime voeren staten een regimeshift in, wat grote gevolgen kan hebben voor het lot van de vluchtelingen en de autoriteit van het internationaal vluchtelingenrecht (Betts, 2009).

De overlap met het vluchtelingenregime en het mensenrechtenregime is overduidelijk. Veranderende preferenties van actoren waren een belangrijke oorzaak voor meer regimecomplexiteit. De vraag die we moeten stellen is of deze toenemende regimecomplexiteit zorgt voor een verzwakking van het vluchtelingenregime? Betekent het toenemend belang van het ene regime het verlies van het andere regime? Is er sprake van rivaliteit tussen beide regimes? Om deze vragen te beantwoorden moeten we kijken naar de rol van internationale organisaties zoals de UNHCR en het IOM in het regimecomplex. In de loop van de jaren '90 nam het belang van IOM toe. Steeds meer staten gebruikten het IOM om migratieproblemen op te lossen, waarbij het IOM zich onvermijdelijk ook op het terrein van de vluchtelingenregime begaf. De concurrentie met het IOM en de toenemende problemen van de implementatie van het vluchtelingenregime door de lidstaten, zorgde ervoor dat de UNHCR zich moest herbronnen. In een poging om zichzelf terug meer relevant te maken voor staten probeerde de organisatie zijn mandaat uit te breiden. In 2003 startte de UNHCR het 'Convention Plus'-initiatief, met als doelstelling de bescherming van vluchtelingen hoger op de agenda te plaatsen van de lidstaten. Onder invloed van de agenda van migratiecontrole van de Westerse staten werd het concept 'opvang in eigen regio' het centrale thema van de conventie. Het idee hierachter was dat de rijke Westerse staten een restrictief immigratiebeleid konden legitimeren door meer te investeren in de bescherming van vluchtelingen en IDP's in het Globale Zuiden, in de 'eigen regio'. Door zich te scharen achter de belangen van de belangrijkste financierders van het vluchtelingenregime probeerde de UNHCR de concurrentie met organisaties als het IOM aan te gaan.

Regimecomplexiteit werd een middel voor de organisatie om relevant te blijven en meer vrijwillige bijdragen aan te trekken. Op die manier trok de UNHCR het IDP-regime in 2005 formeel naar zich toe (Betts, 2009). Op die manier werd de UNHCR zowel verantwoordelijk voor de bescherming van vluchtelingen als voor de bescherming van IDP's. Door deze twee bevoegdheden te combineren ontstond er een niet te ontkennen belangenconflict binnen de organisatie. Het oorspronkelijke mandaat van de UNHCR was niets meer en niets minder dan te zorgen voor bescherming en duurzame oplossingen voor vluchtelingen binnen het kader van het internationaal vluchtelingenrecht. Je kan de vraag stellen of het IDP-regime altijd een duurzame oplossing is. Vele conflicten slepen vele jaren aan of raken zelfs nooit opgelost. Terugkeer kan een utopie worden. De kans op economische 'empowerment' van vluchtelingen in een IDP-kamp is ook zeker niet evident. Om terug

te keren naar de analyse van Dubernet (2001): zij argumenteert dat de 'safe zones' in Irak en Bosnië zodanig slecht werden georganiseerd en eigenlijk neerkwamen op de belemmering van het recht op de toegang tot een asielaanvraag. Als dezelfde organisatie verantwoordelijk is voor zowel het IDP- als het vluchtelingenregime dan zorgt dit voor tegenstrijdige belangen. Dit belangenconflict komt ook terug in het werk van Barnett en Finnemore (2004) die de UNHCR behandelen als casus in hun studie van internationale organisaties. Zij argumenteren dat de UNHCR zijn oorspronkelijk mandaat heeft geherinterpreteerd en zo een organisatie is geworden die meer gefocust is op de repatriëring en de 'containment' van vluchtelingen in plaats van te focussen op de bescherming van vluchtelingen en te zorgen voor duurzame oplossingen. De UNHCR heeft zich via meer regimecomplexiteit geschaard achter een agenda van migratiecontrole, die gevolgd wordt door de landen die verantwoordelijk zijn voor het leeuwendeel van de financiering van de organisatie. Op die manier ondermijnt de organisatie zijn oorspronkelijk mandaat en kan zijn niet-politieke karakter in vraag worden gesteld. De keerzijde hiervan is dat wanneer de UNHCR zijn mandaat niet zou herinterpreteren of aanpassen, de organisatie het gevaar loopt om irrelevant te worden en de concurrentie met andere instellingen te verliezen. De casus van de UNHCR toont aan hoe moeilijk het is voor internationale organisaties om zich te handhaven in een politiek gevoelig domein waarbij een bepaalde club van staten regimes laat evolueren in hun eigenbelang.

Internationale samenwerking rond het IDP-regime kunnen we ook vanuit de publieke goederentheorie verklaren. Het IDP-regime zorgt voor specifieke baten voor staten vanuit een nationaal veiligheidsperspectief, de 'state specific security benefits' (Betts, 2003). Door te zorgen voor de 'containment' van potentiële asielzoekers past het IDP-regime in een agenda van migratiecontrole. De kern van die agenda is een uitgangspunt van sedentarische. Voor de stabiliteit van natiestaten worden mensen geacht niet te migreren zonder toestemming van het bestemmingsland. Dit uitgangspunt maakt een humanitair asielbeleid zeer moeilijk. Een eerste soort baten zijn de staatspecifieke veiligheidsbaten van het IDP-regime zijn vooral van toepassing voor de bestemmingslanden. De connotatie van het woord 'bestemmingsland' is misschien niet zo correct om te gebruiken voor vluchtelingen, aangezien ze per definitie door omstandigheden gedwongen worden om hun land te verlaten. Het dekt meer de lading om in het geval van vluchtelingen te spreken over een beschermingsland of een land van opvang. Voor de landen die in hun grensgebied te maken krijgen met het IDP-regime zijn die baten minder groot. De grote concentratie van IDP's op een kleine ruimte is een instabiele factor. Het is voor deze landen misschien voordeliger om migratieroutes te faciliteren. De baten komen dus vooral te liggen bij een select groepje van landen die liever geen vluchtelingen opvangen en geen asielcrisis willen uitlokken. Een tweede soort baten zijn de altruïstische baten, de 'humanitarian prestige benefits' (Betts, 2003). Die baten komen ook bij diezelfde groep van staten terecht die via het IDP-regime een restrictiever asiel- en migratiebeleid kunnen legitimeren. Het IDP-regime onder het mom van 'opvang in eigen regio' laat eventuele gewetensproblemen grotendeels verdwijnen. Een retoriek waarbij die opvang wordt verheerlijkt als de duurzame oplossing voor vluchtelingen zie je steeds meer in het heersende politieke discours. Bij een langdurig conflict biedt het IDP-regime zeker geen duurzame oplossing. De omvang van de altruïstische baten hangen af van de grootte van het gewetensprobleem. Het valt te verwachten dat een land dat een restrictief asiel- en migratiebeleid voert meer geneigd zal zijn om te investeren in het IDP-regime.

De twee soorten baten die kunnen voortkomen uit de werking van het IDP-regime komen vooral terecht bij een specifieke club van staten. De opvang van IDP's is dus in belangrijke mate een clubgoed met zowel staatspecifieke veiligheidsbaten als humanitaire altruïstische baten.

Ik duid deze analyse met een casus. Wanneer de oorlog in Syrië uitbrak en evolueerde richting een langdurig militair en civiel conflict was het in het belang van de Europese staten om zo snel mogelijk het IDP-regime op het terrein te laten werken, met als bedoeling om een potentiële vluchtelingencrisis te vermijden. Syrië bevindt zich immers in de directe omgeving van de Europese ruimte, waardoor het te verwachten was dat vluchtelingen richting Europa zouden trekken als de meest duurzame oplossing om in veiligheid gebracht te worden. Om de agenda van migratiecontrole te dienen had de Europese Unie al van in het begin van het

conflict afspraken kunnen maken met grote transitlanden zoals Turkije om een opvang te creëren in de grensstreek of in Syrië zelf. Voor de vluchtelingen of IDP's die snel zorg moesten krijgen konden legale migratieroutes richting Europa worden opgezet voor een tijdelijke of permanente opvang. Het IDP-regime combineren met een duurzaam alternatief voor bescherming van de meest kwetsbaren kon in het belang zijn van alle partijen. Door de grote invloed van de Europese staten in zowel het IDP- als het vluchtelingenregime kon gebruik gemaakt worden van de UNHCR om een dergelijke legale migratieoptie te organiseren. Zolang IDP's een valabel toekomstperspectief worden aangeboden is de kans kleiner dat ze de stap zullen zetten naar irreguliere migratie of hulp zoeken van mensensmokkelaars. Door het probleem niet snel genoeg te identificeren en geen beleidsstrategie te ontwikkelen is de Syrische vluchtelingen crisis in 2015 losgebarsten met irreguliere migratie tot gevolg. Pas op 18 maart 2016 werd een deal gesloten tussen Turkije en de EU. Die deal was echter compleet van een andere aard als het voorstel van hierboven. De EU betaalt Turkije om geen vluchtelingen en andere migranten door te laten. Op die manier verhindert de EU het universeel recht op een asielpcedure voor mensen die op irreguliere wijze het Europese continent willen bereiken. Met de gefaalde staat Libië, of alleszins met de kustwacht, werd een gelijkaardige deal gesloten. In de praktijk komt het op hetzelfde neer als een push-back beleid, alleen is het minder zichtbaar vanuit een Europees perspectief. Hierdoor zet de EU zijn eigen succesvol opgebouwde morele status existentieel op de helling. Nochtans kon het misschien wel anders. Het IDP-regime complementair laten werken met het vluchtelingenregime is van cruciaal belang om irreguliere migratie tegen te gaan. Hierbij moet opvang in eigen regio aangevuld worden met valabele legale migratiemogelijkheden. Irreguliere migratie tegengaan is niet enkel een kwestie van grensbeheer. Die simplistische benadering volstaat niet voor zo'n omvangrijke globale problematiek. Wanneer het IDP-regime enkel wordt ingevuld als een soort bypass om te ontkomen aan het meer formele vluchtelingenregime dan lost het weinig op. De regimecomplexiteit kan ook voordelig werken wanneer de regimes elkaar goed aanvullen in plaats van te concurreren.

### 3. Migratieregime

In het internationaal recht is er geen recht op migratie en geen onbeperkte vrijheid van beweging. Het kader van die 'freedom of movement' wordt al gegeven in artikel 12 van het 'International Covenant on Civil and Political Rights' (ICCPR): *"Persons lawfully within State territory have the right to liberty of movement within the territory and freedom to choose their residence. Everyone is also free to leave any country (...). However, States are permitted to impose restrictions that are based in law and consistent with the other rights in the ICCPR, if the restrictions are necessary to protect national security, public order, public health or morals, or the rights and freedom of others."* Het is dus correcter om te stellen dat mensen wel recht hebben om te emigreren, maar geen recht hebben om te immigreren zonder toestemming van het bestemmingsland. De controle over wie het grondgebied betreedt is een fundamenteel aspect van de staatssoevereiniteit.

Het migratieregime bestaat uit een dun laagje van formeel multilateralisme. De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), opgericht in 1919, kan via een uniek systeem van een tripartite overleg op internationaal niveau rechten afdwingen voor arbeidsmigranten. Het vluchtelingenregime vertoont ook een sterke overlap met het migratieregime. Zoals eerder gezegd wordt het migreren van vluchtelingen naar de eerste veilige omgeving gelegitimeerd door het internationaal vluchtelingenrecht. In 1990 werd nog een poging ondernomen om een verdrag af te sluiten in het migratieregime. Vanuit het werk van de ILO probeerde men de arbeidsmigratie te gebruiken als hefboom om internationale normen op te leggen (Betts, 2010). In 1990 werd de 'International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families' (ICMW) getekend. Pas 13 jaar later werd het minimum van 20 landen bereikt die

het verdrag hebben geratificeerd. Grootmachten als de VS, Rusland, China en de Europese staten hebben het verdrag niet geratificeerd. Tegen 2018 hadden 54 landen het verdrag geratificeerd, waaronder geen enkel 'klassiek' bestemmingsland. Hierdoor ontstond er een duidelijke breuklijn tussen de traditionele landen van herkomst en de bestemmingslanden. Die breuklijn zien we min of meer ook terugkeren in de ondertekeningsfase van het Global Compact on Migration, waar ik later dieper zal op ingaan. Alleszins was het reeds voor de politieke onrust rond het migratiepact al duidelijk dat er een breuklijn ontstaan was wat betreft de invulling van een migratieregime in de internationale gemeenschap.

In het VN-systeem zijn er vele domeinen die op de een of andere manier wel iets te maken hebben met migratie. De internationale organisaties die actief zijn in deze domeinen komen in de VN samen in de Global Migration Group (GMG) die bestaat uit 22 entiteiten. Hierin zitten bijvoorbeeld de ILO, het IOM, de UNHCR, het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR), United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), de VN-Conventie over Handel en Ontwikkeling (UNCTAD), het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP), de Wereldbank, de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), etc. De groep werd begin 2006 opgericht en heeft als bedoeling om de activiteiten van de verschillende organisaties te laten overeenkomen om de uitdagingen van alle aspecten van migratie aan te gaan. Vanuit deze groep wordt ook mee de internationale agenda gestuurd om te pleiten voor meer samenwerking tussen de verschillende actoren. In het kader van het migratiepact werd de groep in 2018 omgedoopt tot het 'VN-migratienetwerk', dat de follow-up van het niet-bindende Global Compact on Migration moet doen. Die follow-up wordt dan vierjaarlijks besproken met de lidstaten via een 'International Migration Review Forum'. Dit soort informele structuren is kenmerkend voor het migratieregime. Vanuit de VN worden geleidelijk aan meer van deze structuren opgezet, in de hoop dat het ooit meer concreet zal worden. Informele netwerken worden gebruikt als hefboom om de mogelijkheid van een meer formele samenwerking open te houden.

Een ander soort informeel overlegmechanisme is het 'Regional Consultative Process' of het RCP-model dat bestaat sinds 1985. Dit zijn intergouvernementele netwerken met vertegenwoordigers van staten die samenkomen in een informele setting waarbij aan informatie-uitwisseling en het delen van 'best practises' wordt gedaan. Zo'n RCP's kunnen regionaal, transregionaal of interregionaal georganiseerd worden (Betts, 2010). De organisatie die door de staten ingeschakeld wordt in het migratieregime en die ook de organisatie van het RCP-model op zich neemt is het IOM. Die organisatie ijvert vooral voor dergelijke informele netwerken. Staten vertrouwen het IOM omdat ze het imago heeft om vooral te handelen in het belang van bepaalde staten in plaats van een globalistische agenda na te streven. De insteek van de organisatie is immers helemaal anders dan bijvoorbeeld de UNHCR.

Het IOM werd net als de UNHCR opgericht in 1951. Dit gebeurde op initiatief van België en de Verenigde Staten met als bedoeling om buiten de VN-structuur de migratiestroom van Europa naar de VS te faciliteren. In de context van de Koude Oorlog maakte de VS ook gebruik van het IOM voor de hervestiging van vluchtelingen die dissidenten waren in de regimes achter het Ijzeren Gordijn. In de jaren '60 werd het IOM ingeschakeld voor de migratie van hoogopgeleide Europeanen richting Latijns-Amerika.

Het bleef vooral een instrument van de Amerikanen in een bipolair machtsevenwicht (Guild, Grant & Groenendijk, 2017). In de jaren '90 begonnen meer en meer andere landen gebruik te maken van de diensten van het IOM. Het IOM is immers niet gebonden aan het normatieve mensenrechtenkader van de Verenigde Naties en kan iets discreter projecten afhandelen in opdracht van statelijke actoren. Het handvest van het IOM bevat geen duidelijke referenties naar het 'acquis' van mensenrechten. Volgens die 'Constitution' is het de functie van het IOM *"to make arrangements for the organized transfer of migrants, for whom existing facilities are inadequate or who would not otherwise be able to move without special assistance, to countries offering opportunities for orderly migration."*<sup>12</sup> Vandaar komt de perceptie dat het IOM een soort transportagentschap is voor alle soorten migranten, ook vluchtelingen en zelfs IDP's, indien een staat het

---

<sup>12</sup>IOM Constitution, Artikel 1, 1 (2).

IOM hiertoe mandateert en financiert. De diensten van het IOM staan vooral in functie van wat de staten willen en staten willen vooral dat migratie geen onvoorspelbare factor is maar 'ordelijk' verloopt. Dat transport kan ook in de omgekeerde richting gebeuren. Het IOM is zeer actief in terugkeerbeleid. Het gebrek aan de integratie van de mensenrechten in het DNA van het IOM werd reeds door verschillende academici gehekeld.<sup>13</sup> Ondanks het feit dat het IOM zich volgens het handvest en in de praktijk ook bezig houdt met vluchtelingen wordt er geen rechtstreekse link gelegd met het internationaal vluchtelingenrecht. Qua wetgeving handelt het IOM *“conform to the laws, regulations and policies of the States concerned.”*<sup>14</sup> Dit gebrek aan de integratie van reeds geïnstitutionaliseerd internationaal recht plaatst toch wel serieuze ethische vraagtekens bij het IOM.

Die vraagtekens werden nog problematischer wanneer het IOM op 25 juli 2016 formeel verbonden werd aan de VN-structuur.<sup>15</sup> Hierdoor erkent de VN formeel de leidende rol van het IOM op het gebied van migratie. Het verkreeg wel het statuut van 'niet-normatieve organisatie'. Hierdoor heeft het IOM in theorie meer ruimte om te opereren buiten het normatieve mensenrechtenkader van de VN. Net dat maakt het IOM interessant voor veel staten, die het IOM vaak prefereren boven de UNHCR. Het IOM heeft ook geen rapportageverplichting aan de Verenigde Naties (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de UNHCR of het ILO), waardoor ze meer onder de radar kan werken. De semantische betekenis van 'normatief' is in essentie 'doen wat juist is'. Maar wat bedoelt men dan met 'niet-normatief'? Doen wat niet juist is? In het akkoord tussen de VN en het IOM wordt dieper ingegaan op de invulling van de term *“non-normative”*.<sup>16</sup> Het IOM wordt hierin erkend als een onafhankelijke, autonome, niet-normatieve organisatie. Intergouvernamenteel van aard en het leidende agentschap in het migratiebeleid. Reeds in 2009 heeft het IOM een soort mensenrechtenbeleid opgenomen in zijn werking. Maar de verantwoordelijkheid voor het toekennen van de mensenrechten wordt in het begin van die tekst al bij de staten gelegd: *“(…) prime responsibility for ensuring the respect of the human rights of migrants lies with States.”* De mensenrechten worden verbonden aan de staatssoevereiniteit waarin de premisse schuilt dat staten de mensenrechten vooral moeten toepassen op hun eigen burgers, wat niet conform de geest is van de internationale mensenrechten (Guild, Grant & Groenendijk). De integratie van het IOM in de VN-structuur en de erkenning door de VN van de leidende rol van het IOM in het migratieregime is alleszins een institutionele shift (Newland, 2019), Met als bedoeling om met een andere methodologie een migratieregime te proberen opzetten. De weg van het formele multilateralisme inzake internationale samenwerking rond migratie lijkt afgesloten. Parallel met die institutionele shift komt de ontwikkeling van het Global Compact on Migration en de vervelling van de Global Migration Group in een VN-migratienetwerk, waarbij het IOM in de VN-cockpit zit om al de migratiegerelateerde thema's te coördineren. Deze opwaardering van het IOM staat symbool voor de richting die het migratieregime en bij uitbreiding het hele regimecomplex is ingeslagen.

---

<sup>13</sup>Aradau, 2004; Andrijasevic & Walters, 2010; Geiger & Pécoud, 2012; Pécoud, 2017; Hirsch & Doig, 2018.

<sup>14</sup>IOM Constitution, Artikel 1, 3.

<sup>15</sup>Algemene Vergadering Verenigde Naties, resolutie 70/296.

<sup>16</sup>A/RES/70/296.

## Hoofdstuk 2 - Perspectieven op recente evoluties in het regimecomplex

In het eerste grote deel van deze thesis heb ik de werking van het migratieregimecomplex beschreven. Ik heb verklaringen gegeven waarom er in sommige domeinen internationale samenwerking mogelijk is en wat de uitdagingen kunnen zijn. In de behandeling van de verschillende regimes schoof ik ook een aantal verklaringen naar voor voor bepaalde specifieke recente ontwikkelingen in het regimecomplex. Ik focuste mij hierbij vooral op de werking van belangrijke internationale organisaties zoals de UNHCR en het IOM. Via de theorie van de publieke goederen en algemene theoretische perspectieven op internationale samenwerking gaf ik aan hoe dynamisch een regimecomplex is en hoe belangenconflicten kunnen ontstaan door een institutionele proliferatie op het internationale niveau. Hiermee beantwoordde ik twee belangrijke onderzoeksvragen van de probleemstelling. Waarom beslissen staten internationaal samen te werken rond complexe migratievraagstukken? En waarom is een regimecomplex ontwikkeld om deze samenwerking te ondersteunen? In dit tweede deel ga ik in op drie belangrijke recente evoluties in het regimecomplex. Een eerste evolutie is de ondertekening van het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, bekend als het migratiepact. Een tweede evolutie is hieraan verwant, omdat ze op hetzelfde moment werd ontwikkeld: het *Global Compact on Refugees*. Een derde evolutie is de integratie van het IOM in de VN-structuur als een gerelateerde niet-normatieve organisatie in 2016 ("*related non-normative organization*"). De keuze voor deze drie elementen is compleet arbitrair gemaakt op basis van wat ik zie als de belangrijkste recente evoluties die kunnen helpen om de gekozen onderzoeksvragen te beantwoorden.

De twee 'compacts' werden in 2018 ondertekend, na een besluitvormingsproces van twee jaar. De term 'compact' wordt enkel in het Engels gebruikt en verschilt in de praktijk niet van een pact. In het Frans vertaalde men het 'compact' als '*pacte mondial*' en in het Spaans als '*pacto mundial*'. Het is een instrument van soft law aangezien het niet-bindend is en het geen correctiemechanisme bevat als het pact niet zou worden nageleefd. Kenmerkend is wel de focus op de participatie van verscheidene 'stakeholders', zowel statelijke als niet statelijke actoren. Het doel van deze 'compacts' is om samenwerking en verantwoordelijkheidszin te creëren in domeinen die zich (nog) niet lenen tot een formele vorm van multilateralisme (Gammeltoft-Hansen, 2019). De onderhandeling van de twee teksten gebeurde op basis van de 'Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten', op 19 september 2016. In deze verklaring stelden de lidstaten dat ze solidair zijn met mensen die gedwongen worden te migreren en benadrukken ze het belang van de toepassing van de mensenrechten voor alle migranten. De verklaring stelt ook dat de bescherming van vluchtelingen en de steun aan opvanglanden een gedeelde internationale verantwoordelijkheid is. De lidstaten streefden op papier naar een rechtvaardige lastenverdeling en naar een ordelijke en voorspelbare opvang van vluchtelingen en mensenbewegingen ten gevolge van gedwongen migratie. De New York verklaring was eigenlijk meer een intentieverklaring die als basistekst moest dienen voor een omvangrijke intergouvernementele conferentie waaraan zowel statelijke als niet-statelijke actoren konden participeren.

De verklaring moeten we kaderen in de Sustainable Development Goals (SDG's) die de Verenigde Naties in 2015 ontwikkelden als opvolger van de Millennium Development Goals. De SDG's vormen het vlaggenschip van de VN en staan symbool voor de domeinen waarop de VN resultaten wil boeken. Migratie past in de 10de van de 17 SDG-doelstellingen: het reduceren van ongelijkheid, "*Reducing inequality within and among countries*". Bij deze overkoepelende doelstellingen horen ook verschillende 'targets'. Punt 10.7 gaat over migratie, daarbij is het doel: "*Facilitate orderly, safe, and responsible migration and mobility of people, including through implementation of planned and well-managed migration policies*". De SDG's vormen de kern van de activiteiten van de Verenigde Naties. Door migratiebeleid op te nemen in de doelstellingen vormt dit alvast een symbolische spill-over van het reeds geïntegreerde IDP- en vluchtelingenbeleid die niet meer specifiek werden opgenomen in de SDG's. De VN richt dus als sinds 2015 op papier het vizier richting het migratiedomein. De integratie van het IOM in de VN-structuur en de ontwikkeling van het migratiepact moeten we ook in deze context plaatsen.

Het vluchtelingenpact kent dan weer de meer robuustere context van het reeds bestaande vluchtelingenregime. Het Global Compact on Refugees leest dan ook veel meer als een beleidsnota en een intentieverklaring van de UNHCR en zijn lidstaten in plaats van dat het zich effectief op nieuw terrein begeeft zoals het migratiepact. Ik ga verder niet ingaan op het belang van de SDG's, maar het vormt wel de overkoepelende context van de drie gekozen recente evoluties.

In het deel dat nu volgt ga ik de drie gekozen elementen: het migratiepact, het vluchtelingenpact en de integratie van het IOM, benaderen vanuit twee perspectieven. Het migratiedebat laaide het recente jaar heel hevig op in het politieke debat. Dit debat bleef echter veelal beperkt tot politieke positionering vanuit een nationaal perspectief. Internationale ontwikkelingen zoals het migratiepact werden, ondanks een intergouvernementeel onderhandelingsproces, afgeschoten door belangrijke lidstaten. Vijf staten stemden tegen op de Algemene Vergadering van de VN in New York op 19 december 2018: de Verenigde Staten, Israël, Tsjechië, Polen en Hongarije. Twaalf landen onthielden zich: Algerije, Australië, Oostenrijk, Bulgarije, Chili, Italië, Liechtenstein, Libië, Letland, Roemenië, Singapore en Zwitserland. In vele landen verdeelde het migratiepact lange tijd het politieke debat. In België viel de federale regering en won extreem-rechts de verkiezingen en in Nederland werd de migratiekritische partij Forum voor de Democratie de grootste partij van het land.

Over het algemeen kan je het debat opdelen in twee tegengestelde polen. Een eerste pool streeft naar migratiecontrole. Migratie moet voorspelbaar zijn en controleerbaar. Grensbeheer en terugkeerbeleid zijn hierbij belangrijke elementen. Het vluchtelingenrecht wordt openlijk in vraag gesteld. Migratiebeleid krijgt een sterke culturele en etnische invulling waarbij de afkomst van vluchtelingen en migranten wel degelijk van belang is. Irreguliere migratie kan niet getolereerd worden en wordt zelfs omgevormd naar 'illegale migratie' (wat ingaat tegen de "freedom of movement" als mensenrecht). Ongecontroleerde migratie brengt de stabiliteit van de staat in het gedrang. Of zoals Kathleen Newland en Brian Salant het stellen: "(...) *unauthorized entry and stay make a mockery of the rule of law, undermine popular support for legal immigration and a generous asylum policy, and weaken public confidence in the general competence of government.*" (Newland & Salant, 2018). Dit uitgangspunt zorgt ervoor dat ongecontroleerde migratie niet wenselijk is, ongeacht de schaal van de migratiebewegingen. Men gelooft zeer erg in het 'aanzuigefect' van humanitaire hulp aan vluchtelingen en asielzoekers. De activiteiten van ngo's zorgen voor zo'n aanzuigefect en het kan hen dan ook verboden worden om bijvoorbeeld reddingsoperaties op zee uit te voeren. Internationale samenwerking kan enkel in functie van de migratiecontrole staan. De klassieke bestemmingslanden moeten alles in het werk stellen om het internationale beleid naar hun eigen agenda te doen handelen.

Het andere uiterste van het politieke spectrum is de humanitaire pool. Hierbij zijn de mensenrechten het allerhoogste goed. Men wijst op de positieve en inclusieve bijdragen van migranten. Migratie is een bron van voorspoed, innovatie en duurzame ontwikkeling in een geglobaliseerde wereld.<sup>17</sup> De culturele dimensie van migratie wordt gerelativeerd aangezien cultuur een dynamische sociale constructie is. De Conventie van Genève is één van de belangrijkste verwezenlijkingen van de internationale politiek op humanitair vlak. Mensen die gedwongen worden om te migreren om verscheidene mogelijke redenen moeten geholpen worden. Hun mensenrechten moeten ten alle tijde beschermd worden. Reddingsoperaties van irreguliere migranten op zee zijn dan ook evident om slachtoffers te vermijden. De toegang tot de asielprocedure is een mensenrecht en mag op geen enkele manier belemmerd worden. Internationale samenwerking moet in het teken staan van de solidariteit met mensen die gedwongen worden te migreren.

---

<sup>17</sup>"Migration has been part of the human experience throughout history, and we recognize that it is a source of prosperity, innovation and sustainable development in our globalized world, and that these positive impacts can be optimized by improving migration governance.", punt 8 uit de preambule van het Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2018.

Er moet ingezet worden op het aanpakken van de oorzaken van deze gedwongen migratie. Conflictbeheer, doeltreffende ontwikkelingshulp, het universeel afdwingen van de mensenrechten en toegangswegen creëren tot reguliere migratiemogelijkheden zorgen voor duurzame oplossingen.

Binnen deze twee normatieve polen zijn er natuurlijk oneindig veel tussenposities mogelijk, maar het zijn wel de twee uiterste richtingen waarheen het regimecomplex kan evolueren. Vanuit deze twee polen wil ik de reeds aangehaalde drie recente evoluties analyseren en verklaren. Ik maak onderscheid tussen twee perspectieven: een staatscentrisch perspectief van migratiecontrole tegenover een globalistisch mensenrechtenperspectief.

## 1. Staatscentrisch perspectief van migratiecontrole

### 1.1 *Global Compact on Migration*

Het Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, of kortweg het migratiepact, is het resultaat van een onderhandelingsproces van bijna twee jaar tussen alle relevante actoren in het complexe migratiedomein. Vanuit een staatscentrisch perspectief van migratiecontrole haal ik elementen aan uit de tekst die dit perspectief dienen. Ik benader de tekst dus op een positieve manier en probeer de vraag te beantwoorden op welke manier het migratiepact in het belang kan zijn van staten die een agenda van migratiecontrole willen uitvoeren. Ik ga immers uit van de premisse dat migratiebeleid steeds zal gekaderd moeten worden in een internationale context en dat landen niet in staat zijn om unilateraal alle uitdagingen van gedwongen migratie duurzaam op te lossen. De lidstaten van de VN hebben twee jaar de kans gehad om de tekst van het migratiepact te beïnvloeden. Het pact is dan ook een typische compromistekst geworden.

Vanuit een staatscentrisch perspectief van migratiecontrole moet de staatssoevereiniteit steeds bewaard blijven. Het is een cruciaal element van de soevereiniteit dat een staat kan beslissen wie er wel of niet op zijn grondgebied mag verblijven. Veranderende preferenties en belangen kunnen er dan ook voor zorgen dat de visie van staten op asiel- en migratiebeleid kan evolueren. Daarom zijn bindende internationale verdragen niet wenselijk omdat ze de soevereiniteit van de staat kunnen beperken. Mocht het migratiepact wel bindend geweest zijn dan had het allicht nooit het levenslicht gezien. Of zoals Kathleen Newland het stelt: *“That the Compact is not legally binding undoubtedly helped to reach this degree of consensus, but it is still a notable achievement.”* (Newland, 2019). Punt 7 van de preambule is dan ook zeer duidelijk: *“This Global Compact presents a non-legally binding, cooperative framework (...) acknowledging that no State can address migration alone, and upholds the sovereignty of States and their obligations under international law”*. Het pact is dus niet-bindend en beperkt de staatssoevereiniteit niet. Punt 15 (c) gaat nog dieper in op het aspect van nationale soevereiniteit: *“The Global Compact reaffirms the sovereign right of States to determine their national migration policy and their prerogative to govern migration within their jurisdiction, in conformity with international law. Within their sovereign jurisdiction, States may distinguish between regular and irregular migration status, including as they determine their legislative and policy measures for the implementation of the Global Compact, (...)”*. Het nationale migratiebeleid wordt met andere woorden door het pact op geen enkele manier beïnvloed. Staten mogen het onderscheid maken tussen een reguliere en een irreguliere migratiestatus. Dit laat de deur open voor landen om de toegang tot een asielprocedure te belemmeren omwille van een irreguliere migratiewijze, zoals Australië bijvoorbeeld doet met bootvluchtelingen. Op basis van hun irreguliere migratiestatus wordt hen de toegang tot een Australische asielprocedure belemmerd. Het migratiepact veroordeelt deze onderverdeling niet expliciet.



Na de preambule volgen 23 doelstellingen voor veilige, ordelijke en reguliere migratie. Een aantal doelstellingen passen in een agenda van migratiecontrole. Bij een aantal andere doelstellingen werd dan weer vermeden dat ze restrictieve nationale beleidsmaatregelen zouden aan banden leggen. Doelstelling 4 streeft ernaar dat alle migranten zouden beschikken over valabele identiteitsbewijzen. Hiermee stimuleert het pact alle lidstaten om werk te maken van een coherent systeem van civiele registratie. Dit is dan vooral van toepassing voor de herkomstlanden van migranten. Als de identificatie van migranten sneller kan verlopen kan op die manier ook het determinatieproces van het migratiestatuuat versneld worden. Hierdoor krijgen bestemmingslanden meer controle over wie precies het land betreedt. Door de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten kan ook het terugkeerbeleid sneller verlopen, na bijvoorbeeld een negatieve beoordeelde asielaanvraag.

Op vele vlakken gaat het migratiepact ook niet verder dan reeds bestaande mensenrechtenverdragen.<sup>18</sup> Het migratiepact werd vanuit migratiekritische politieke hoek bekritiseerd omdat het familiehereniging zou vergemakkelijken. Doelstelling 5 over de toegang tot reguliere vormen van migratie gaat in punt (i) hierop in: *“Facilitate access to procedures for family reunification for migrants (...), including bij reviewing and revising applicable requirements, such as on income, language proficiency, length of stay, work authorization, and access to social security and services.”* Het migratiepact laat het dus toe aan lidstaten om voorwaarden te stellen voor volgmigratie.

Doelstelling 9 gaat over de transnationale aanpak van mensensmokkelnetwerken. Vooral de herkomstlanden worden hier op hun verantwoordelijkheden gewezen. De uitwisseling van informatie over mensensmokkelaars en financiële transacties tussen alle lidstaten is de enige mogelijkheid om die netwerken aan te pakken. Deze zeer mobiele netwerken kunnen niet unilateraal worden aangepakt. Vanuit een agenda van migratiecontrole is het dan belangrijk dat herkomstlanden, transitlanden en bestemmingslanden samen informatie uitwisselen om deze netwerken lam te leggen.

Wat betreft grensbeheer volgt het migratiepact het imperatief van de lidstaten. In doelstelling 11 over grensbeheer: *“We commit to manage our national borders in a coordinated manner, promoting bilateral and regional cooperation, ensuring security for States, communities and migrants, and facilitating safe and regular cross-border movements of people while preventing irregular migration. We further commit to implement border management policies that respect national sovereignty, the rule of law, (...)”* De combinatie van de 'veiligheid van de staat' en het 'voorkomen van irreguliere migratie' laat nog steeds veel ruimte aan de lidstaten om hun grensbeheer ruim in te vullen. Restrictieve maatregelen tegen irreguliere migratie worden door het migratiepact niet bekritiseerd.

Doelstelling 13 heeft als titel: *“Use immigration detention only as measure of last resort and work towards alternatives.”* Ook hier weer wordt de detentie van migranten niet expliciet veroordeeld. Administratieve detentie zien sommige staten als een belangrijk afschrikkingsmiddel om irreguliere migratie tegen te gaan. Vanuit dit perspectief geloven staten in het 'deterrence-' of afschrikkingseffect dat moet uitgaan van het asiel- en migratiebeleid.

Migratiecontrole gaat niet enkel om het voorspelbaar maken van immigratie en het tegengaan van irreguliere migratie. Een belangrijk agendapunt vanuit dit perspectief is de mogelijkheid van een terugkeerbeleid. Dit beleid botst vooral op het principe van non-refoulement en op het gebrek aan terugkeerafspraken met herkomstlanden. Deze afspraken rond terugkeermogelijkheden tussen bestemmings- en herkomstlanden werden meestal bilateraal gemaakt. Het migratiepact streeft ernaar om een multilateraal onderhandelingsproces op te zetten voor het maken van dergelijke afspraken.

---

<sup>18</sup>Cfr. artikel 16 (3) van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; artikel 23 ICCPR; artikel 10 (1) ICESCR; artikel 8 Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Doelstelling 21 gaat specifiek over terugkeerbeleid, punt (a): *“Develop and implement bilateral, regional and multilateral cooperation frameworks and agreements, including readmission agreements, ensuring that return and readmission of migrants to their own country is safe, dignified and in full compliance with international human rights law, (...)”*. Met deze passage is het thema van terugkeermigratie opgetild naar het internationale niveau. Via deze weg hebben klassieke bestemmingslanden veel meer instrumenten in handen om terugkeerafspraken met herkomstlanden af te sluiten. Door via de Verenigde Naties te gaan kan bijvoorbeeld ontwikkelingsbeleid gekoppeld worden aan de participatie van herkomstlanden aan een multilaterale onderhandelingen rond terugkeermigratie. Op die manier kan het volgen van een agenda van migratiecontrole conflicteren met een agenda van duurzame ontwikkeling. Door terugkeermigratie op die manier af te dwingen worden herkomstlanden benadeeld. In de eerste plaats wordt ontwikkelingshulp voorwaardelijk en ten tweede misloopt het herkomstland inkomsten van 'remittances' wanneer men migranten terug opneemt. Het aandeel van 'remittances', geld dat gestuurd wordt door immigranten naar hun land van herkomst, was in 2011 reeds drie keer zo hoog dan de officiële globale ontwikkelingshulp en dit aandeel nam sindsdien enkel maar toe (Ratha, 2013). Een multilateraal onderhandelingsproces voor terugkeermigratie is daarom niet in het belang van de herkomstlanden. Doelstelling 21 is dus een typisch voorbeeld van de invloed van de klassieke bestemmingslanden op de tekst. Vooral de Europese staten eisten een sterk statement van het migratiepact omtrent de verantwoordelijkheden van herkomstlanden inzake terugkeerbeleid (Newland, 2019). Door terugkeerbeleid op de agenda van Verenigde Naties te zetten wordt ook het IOM versterkt. Zoals we later zullen zien is de terugkeer van migranten voor lidstaten één van de belangrijkste troeven van het IOM.

Wat niet in de tekst staat is vaak even belangrijk als wat er wel staat. Zoals eerder vermeld wordt restrictief beleid tegen irreguliere migratie, de detentie van migranten (zelfs van kinderen) en het opleggen van voorwaarden voor volgmigratie door het pact niet veroordeeld. Er wordt ook geen vermelding gemaakt van 'klimaatvluchtelingen'. Ngo's en humanitaire actoren willen al langer dat deze categorie wordt geformaliseerd. Dit kon in principe gebeuren in het niet-bindend migratiepact of in het vluchtelingenpact. Er wordt hierover echter geen vermelding gemaakt. Er wordt enkel gesproken over de mogelijke *“adverse effects of climate change”* en *“environmental degradation”* als oorzaken voor migratie. Onder andere bij doelstelling 2 en 5 worden deze termen gebruikt. De term 'climate refugee' kent echter nog steeds geen enkele internationale rechtsbasis, ook niet in soft-law. Klassieke bestemmingslanden zijn sceptisch tegenover een formele erkenning van klimaatvluchtelingen. Het zou immers een onvoorspelbare uitbreiding betekenen van migranten die in aanmerking zouden komen tot het vluchtelingenstatuut. Nochtans wordt voorspeld dat migratie ten gevolge van de opwarming van de aarde een serieuze uitdaging zal worden voor de toekomst. De klimaatverandering zal zorgen voor een vermindering van de landbouwproductiviteit door aanhoudende droogtes, voor het stijgen van de zeespiegel en voor een tekort aan water. De Wereldbank sprak in een rapport in 2018 over mogelijk meer dan 140 miljoen mensen die tegen 2050 zullen gedwongen worden te migreren.<sup>19</sup> Deze mensen zullen uitsluitend afkomstig zijn uit het Globale Zuiden: naar schatting 86 miljoen in Afrika, 40 miljoen in Zuid-Azië en 17 miljoen in Latijns-Amerika.

Vanuit een staatscentrisch perspectief op migratiecontrole bevat het migratiepact vele elementen die tegemoet komen aan de belangen van klassieke bestemmingslanden. De nationale soevereiniteit wordt gevrijwaard en het migratiepact bevat geen formeel correctiemechanisme om de toepassing van het akkoord af te dwingen.

---

<sup>19</sup>Wereldbank, “Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration”, 2018.

## 1.2 Global Compact on Refugees

Net als het migratiepact is het vluchtelingenpact een vorm van soft law. Dergelijke teksten kunnen op twee manieren een impact hebben in de praktijk (Gammelhoft-Hansen, 2019). In de eerste plaats kan het een stap zijn in een proces waarbij nieuwe normen worden gemaakt. Het kan het begin zijn van een verdere integratie in een bepaald domein, als de aanzet voor meer diepgaande afspraken en samenwerking. Ten tweede kan het zorgen voor interpretatieve verruiming van reeds bestaande instrumenten van internationaal recht. Het migratiepact kunnen we eerder verklaren volgens de eerste functie van soft law. Migratie is een relatief nieuw domein op de internationale agenda en het migratiepact kan een aanzet zijn voor een meer formele internationale samenwerking rond complexe migratie-uitdagingen. Het vluchtelingenpact kunnen we eerder plaatsen in de tweede functie van soft law. Het vluchtelingenregime is reeds onderbouwd door een formeel multilateraal kader. Dit maakt het uitgangspunt van beide 'compacts' compleet verschillend. Staten die redeneren vanuit het perspectief van migratiecontrole zullen dus nog meer op hun hoede zijn voor de inhoud van het vluchtelingenpact. Dit pact kan immers, ondanks het niet-bindende karakter, wijzigingen inhouden van de interpretatie van het vluchtelingenregime. Het migratiepact daarentegen beweegt zich op nieuw terrein, het bevat geen verplichtingen voor lidstaten, maar enkel bepaalde intenties. Het is soft law die op zichzelf staat en niet gekoppeld kan worden aan een reeds bestaand formeel kader. Het vluchtelingenpact is wel soft law dat gebonden is aan een formeel regime. De toon van de introductie van de tekst is dan ook meteen anders, punt 2 deel 1 (A): *"(...) that a satisfactory solution to refugee situations cannot be achieved without international cooperation, as the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries."* De generositeit van bestemmingslanden en de lasten van asiolverlening worden duidelijk naar voor gebracht.

Omdat het vluchtelingenpact een interpretatieve uitbreiding kan betekenen van reeds bestaande vluchtelingenverdragen kunnen nieuwe categorieën of aanpassingen van bestaande definities niet wenselijk zijn voor staten die geen uitbreiding of verdieping van het vluchtelingenregime wensen. In het migratiepact werden de negatieve effecten van klimaatverandering en de achteruitgang van het milieu als oorzaken gezien voor migratie. Deel 1 (D), punt 8 van het vluchtelingenpact ziet deze oorzaken op zichzelf niet als oorzaken voor vluchtelingenbewegingen: *"While not in themselves causes of refugee movements, climate, environmental degradation and natural disasters increasingly interact with the drivers of refugee movements."* Dit staat met andere woorden ver af van een verruiming van de vluchtelingdefinitie. Klimaatvluchtelingen worden niet erkend en de klimaatverandering wordt slechts gezien als een complementaire oorzaak. Omdat migratie omwille van het klimaat een zeer onvoorspelbare factor is, zijn staten vanuit het perspectief van migratiecontrole niet geneigd om deze categorie formeel op te nemen. Dit is duidelijk niet in het belang van de landen van het Globale Zuiden. Zoals uit het rapport van de Wereldbank blijkt, zal de migratie ten gevolge van de klimaatopwarming bijna volledig in het Globale Zuiden gebeuren.

Het doel van het vluchtelingenpact is om te komen tot een voorspelbare en rechtvaardige lastenverdeling binnen het regime. Eigenlijk is het een intentieverklaring om het belang te benadrukken van een stabiele financiering van het vluchtelingenregime en in het bijzonder de UNHCR. Daarvoor moet onder andere het 'Global Refugee Forum' zorgen. Dit zal een vierjaarlijkse bijeenkomst zijn van de bevoegde ministers van de lidstaten, dat voor het eerst zal bijeenkomen in 2019. Op die manier hoopt de VN op meer participatie van de lidstaten in het vluchtelingenregime. Dit forum zal echter geen bindende normen opleggen, het gaat eerder over het delen van 'good practises' en het benadrukken van de urgentie van het globale vluchtelingenprobleem.

Het vluchtelingenpact herbevestigt ook de mogelijkheid tot opties van tijdelijke bescherming, punt 63: *“This could include measures to assist those forcibly displaced (...) as well as practises such as temporary protection and humanitarian stay arrangements, where appropriate.”* Bij een omvangrijke influx van asielzoekers is een staat niet verplicht om permanent asiel te verlenen. Ook in de Vluchtelingenconventie wordt niet vermeld dat asielverlening een permanent verblijfsrecht geeft. Enkel het principe van non-refoulement blijft de essentie. Het executief comité (ExCom), dat bestaat uit vertegenwoordigers van alle lidstaten en wordt voorgezeten door de UNHCR, bevestigt ook in verschillende teksten (zogenaamde 'conclusions') dit niet-permanente karakter van asielverlening.<sup>20</sup> Dit blijft de staten de vrijheid geven om systemen uit te bouwen van tijdelijke beschermingsvisa. Van het perspectief van migratiecontrole kunnen dergelijke visa zorgen voor een afschrikkingsmiddel en zullen asielzoekers eerder naar landen gaan waar ze wel permanent asiel kunnen krijgen. Het bekendste systeem van dergelijke tijdelijke visa bestaat in Australië. In 1999 werd de visumcategorie TPV daar opgestart, de 'Temporary Protection Visas'. In plaats van permanente visa kregen asielzoekers na een positieve uitkomst van de asielprocedure tijdelijke visa. Wanneer deze afliepen en niet verlengd werden moesten de immigranten het land verlaten. Dit kan uiteraard leiden tot menselijke drama's voor immigranten die reeds jaren participeerden aan de Australische gemeenschap om dan hun verblijfsvergunning te verliezen. Het systeem van de TPV's werd om die reden in 2008 afgeschaft. Ook omdat in de praktijk het systeem anders uitdraaide. In de periode 1999-2008 kregen 11.206 vluchtelingen zo'n TPV, waarvan 95% uiteindelijk een permanent visum kregen.<sup>21</sup> Australië kampt dan ook niet met een omvangrijke influx van immigranten. De symboliek die achter het TPV-systeem schuilgaat, namelijk dat asielverlening niet zomaar permanent is, werd in aanloop naar de verkiezingen van 2013 aangegrepen door de rechtse partij van Tony Abbott. Die maakte van de herintroductie van het TPV-statuuat een belangrijke verkiezingsbelofte. Verkiezingen die zijn partij ook zou winnen. Kortom tijdelijke beschermingsvisa blijven gezien worden als een beleidsmogelijkheid. Ook al zijn er toch duidelijke ethische bezwaren te maken tegen dergelijke praktijken en toont de Australische casus aan dat het in de praktijk niet werkt.

Net als het migratiepact bevat het vluchtelingenpact een uitgebreid deel over terugkeerbeleid. Punt 86: *“Support will be provided for countries of origin, and host countries where appropriate, upon their request, to facilitate conditions for voluntary repatriation, (...).* Punt 87 ziet vrijwillige terugkeer als de meest duurzame oplossing: *“Voluntary repatriation in conditions of safety and dignity remains the preferred solution in the majority of refugee situations.”* In beide 'compacts' wordt een gecoördineerd terugkeerbeleid op de internationale agenda geplaatst. Klassieke bestemmingslanden hopen de trade-off met herkomstlanden te verminderen door via het multilaterale niveau te gaan. Die zijn kenmerkend voor de veelvuldige bilaterale akkoorden rond terugkeerbeleid. Het is een trade-off tussen iets wat een bestemmingsland wil, een afspraak rond terugkeermigratie, en iets wat het herkomstland wil, bv. meer visamogelijkheden, ontwikkelingshulp, economische afspraken, etc. (Newland & Salant, 2018). Zoals ik eerder het punt gemaakt heb is terugkeermigratie in het nadeel van de herkomstlanden, tenzij de trade-off dat nadeel compenseert. Mocht er ooit een omvangrijk multilateraal akkoord komen rond terugkeerbeleid valt het te verwachten dat het voor de herkomstlanden meer te nemen of te laten zal zijn. Vanuit een staatscentrisch perspectief van migratiecontrole hebben terugkeerakkoorden echter een belangrijke symbolische macht. Door hoge terugkeerpercentages te kunnen voorleggen toont de politiek dat ze de situatie onder controle hebben. Te lage terugkeerpercentages worden vaak door migratiekritische partijen aangehaald om te wijzen op een falend beleid en een gebrek aan controle.

---

<sup>20</sup>ExCom Conclusions: 22 (XXXII), 1981; 74 (XLV), 1994; 103 (LVI), 2005.

<sup>21</sup>Asylum Seeker Resource Centre, Temporary Protection Visas – Fact Sheet, <https://www.asrc.org.au/resources/fact-sheet/temporary-protection-visas/>

Het vluchtelingenpact bevat dus geen significante uitbreiding van het vluchtelingenregime in zijn huidige vorm. Gevoelige thema's, zoals concrete opgelegde deelname aan het UNHCR-hervestigingsprogramma of verplichte financiële bijdragen aan het UNHCR-budget, worden uit de weg gegaan. De tekst drukt enkel de intentie uit om naar een voorspelbare en rechtvaardige lastenverdeling te evolueren. Ook op het vlak van de detentie van asielzoekers wordt niet ingegaan. Een van de kernprincipes van de Vluchtelingenconventie is nochtans 'non-penalisation'. Dit geldt natuurlijk enkel wanneer het statuut van vluchteling wordt toegekend. In sommige landen is de administratieve detentie van asielzoekers een gangbare praktijk. Deze detentie kan zelfs flirten met de grens van arbitraire detentie wanneer asielprocedures op de lange baan worden geschoven. Door het kernprincipe van 'non-penalisation' uit te breiden naar asielzoekers had het vluchtelingenpact recente humanitaire problemen kunnen oplossen. Vanuit het perspectief van migratiecontrole kunnen staten echter uitgaan van het 'deterrence'- of afschrikkingseffect van deze vorm van detentie. Het vluchtelingenpact gaat dit politiek gevoelige thema uit de weg en volgt op die manier niet uitsluitend een humanitaire agenda.

De UNHCR, de primaire auteur van het vluchtelingenpact, neemt vooral een conservatieve houding aan. Hierdoor vermijdt de organisatie verdere discussie van het reeds bestaande internationaal juridische vluchtelingenkader (Gammelhoft-Hansen, 2019). In tijden dat het vluchtelingenregime onder druk staat en Conventie van Genève openlijk in vraag wordt gesteld waagt de UNHCR zich er niet aan om voor innovatie in het regime te zorgen. Het vluchtelingenpact zet geen enkele druk op de soevereiniteit van staten en veroordeelt geen hedendaagse aanfluitingen van het vluchtelingenrecht. Het verandert ook niets aan het gebrek aan macht van de UNHCR in de implementatiefase van het vluchtelingenregime op het terrein. Het pact is kenmerkend voor de verzanding van het vluchtelingenregime en betekent weinig meer dan een symbolische politieke intentieverklaring.

### 1.3 Integratie IOM in VN-structuur

In 2016 werd het IOM officieel geïntegreerd in het VN-systeem als een gerelateerde niet-normatieve organisatie. Verschillende controversiële elementen van de werking van het IOM heb ik reeds aangehaald: een gebrek aan integratie met het mensenrechtenregime, het benadrukken van het niet-normatieve karakter, de financiering gebaseerd op projecten en de informele visie op internationaal migratiebeleid zijn de voornaamste elementen. De vraag die ik in dit deel wil beantwoorden is wat de invloed is van de integratie van het IOM in de VN-structuur vanuit een staatscentrisch perspectief op migratiecontrole. Waarom is het IOM vanuit dit perspectief zo interessant voor staten? Welke gevolgen heeft het toenemend belang van het IOM voor het migratieregimecomplex?

Staten schakelen het IOM in om complexe logistieke migratieaangelegenheden op te lossen. Het IOM richt zich op allerlei verschillende soorten projecten. De organisatie opereert als een *"jack of all trades"* (Bradley, 2017). Het is in essentie een humanitaire organisatie die in noodsituaties hulp kan verlenen aan ontheemde mensen. De organisatie beweegt zich eigenlijk doorheen het hele migratieregimecomplex. Het IOM wordt in de literatuur vaak gepercipieerd als een verlengstuk van de staat die een project van het IOM financiert. Ashutosh en Mountz beschrijven het als volgt: *"The IOM functions as a state apparatus in supranational guise."* (Ashutosh & Mountz, 2011). Die vermeende supranationale sluier wordt nog versterkt door de integratie van het IOM in de VN-structuur. Dat het IOM zou opereren als een verlengstuk van staten is ook niet verwonderlijk: voor zijn financiering is het IOM immers afhankelijk van vrijwillige bijdragen van lidstaten. Door het complexe terrein waarop het IOM zich begeeft, is het altijd zoeken naar budget en kan de organisatie niet overal ter wereld zijn humanitaire functie uitoefenen.

In tegenstelling tot de UNHCR is het IOM aantrekkelijker voor lidstaten om het 'vuile werk' op te knappen. Het mandaat dat het IOM zich toeschrijft in zijn 'constitution' bevat geen strikte afbakening van de concepten 'vluchteling' of 'IDP'. De organisatie blijft bewust weg van formele verwijzingen naar het mensenrechtenregime of het vluchtelingenregime, ook al komt het IOM door de realiteit van de gemengde migratie op het terrein van deze formele regimes.

Een specifieke activiteit van het IOM die aantrekkelijk is voor staten vanuit een perspectief van migratiecontrole is hun participatie in terugkeerbeleid. Het kernprincipe van het vluchtelingenregime was 'non-refoulement', waarbij terugkeer onmogelijk moet zijn wanneer de veiligheid van de persoon niet kan gewaarborgd worden. Terugkeer kan in principe enkel op vrijwillige basis gebeuren. Gedwongen terugkeer kan enkel wanneer er een akkoord is tussen het bestemmingsland en het herkomstland. Het IOM wordt echter geprezen door vele bestemmingslanden en bekritiseerd door andere humanitaire actoren omwille van zijn invulling van het begrip 'vrijwillig'. In de praktijk worden er namelijk meerdere invullingen gegeven, "*multiple degrees of voluntariness*" (Newland & Salant, 2018). Sommige migranten kunnen autonoom beslissen om terug te keren. Daarbij kunnen ze vaak gebruik maken van re-integratiesteun van het bestemmingsland. Anderen kiezen voor terugkeer als gevolg van een keuze tussen de pest en de cholera, bijvoorbeeld omdat ze niet kunnen aarden door gebrek aan werk of gediscrimineerd worden. Veel immigranten kunnen ook onder grote druk staan om terug te keren. De situatie kan hun zo moeilijk gemaakt worden dat terugkeer de minst slechte optie wordt. Er kan bedreigd worden met gedwongen terugkeer of een asielprocedure kan zodanig op de lange baan geschoven worden dat de situatie uitzichtloos wordt. Dit laatste kan ook gepaard gaan met een langdurige detentie. De vraag is of de terugkeer dan nog zo 'vrijwillig' is. Voor dergelijke zaken kan het IOM worden ingeschakeld door staten. Via hun AVR-programma ('assisted voluntary return') kunnen immigranten financiële voordelen aangeboden krijgen om terug te keren. In essentie betekent dit dat de terugreis naar het land van herkomst wordt betaald, dat het land van herkomst via het IOM wordt voorbereid op de re-integratie en eventueel extra financiële steun krijgt om de re-integratie te bevorderen. Het IOM heeft meer dan 40 jaar ervaring in dergelijke programma's. In 2017 werden op die manier 72.176 immigranten teruggestuurd, waarvan 82 procent een van de EU-lidstaten verliet.<sup>22</sup> De re-integratiesteun bij terugkeer hangt natuurlijk af van hoeveel het bestemmingsland ervoor over heeft. De ervaring van het IOM en de bereidwilligheid van de organisatie om mee te werken zijn belangrijke troeven vanuit een perspectief van migratiecontrole.

Zoals eerder vermeld positioneert het IOM zich over de verschillende regimes van het migratieregimecomplex. Het IOM kan ingeschakeld worden door staten om mee te helpen aan de 'containment' of het tegenhouden van migranten en zo rechtstreeks mee te werken aan een agenda van migratiecontrole. Om dit te duiden geef ik een recente casus van de activiteiten van het IOM in Indonesië.

In 2000 werd een deal gesloten tussen Australië, Indonesië en het IOM, een trilateraal akkoord genaamd 'Regional Cooperation Agreement' (Hirsch & Doig, 2018). De deal hield in dat de Indonesische grenspolitie migranten moest tegenhouden die naar Australië wilden migreren overzee. Indonesië heeft de Vluchtelingenconventie niet ondertekend, het heeft dus geen internationaal rechterlijke verplichtingen na te komen inzake de behandeling van vluchtelingen en asielzoekers. Om de opgepakte migranten te plaatsen werden dertien detentiecentra opgericht verspreid over heel Indonesië. Deze detentiecentra werden uitgebaat door het IOM met de financiering van Australië. Tussen 2001 en 2016 doneerde Australië voor een totaal van 238 miljoen dollar aan het Indonesisch project van het IOM, de kostprijs om 15 jaar lang migratie tegen te houden. Het is een typisch project-gebaseerd financieringsmechanisme. Met het geld van Australië kan het IOM en Indonesië irreguliere migratie richting Australië tegengaan.

---

<sup>22</sup>IOM, Assisted Voluntary Return and Reintegration: 2017 Key Highlights.

[https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/DMM/AVRR/avrr-2017-key-highlights.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/AVRR/avrr-2017-key-highlights.pdf)

Volgens de meest recente cijfers uitgegeven door de UNHCR zijn er 13.829 migranten die verblijven in de kampen in Indonesië.<sup>23</sup> De enige 'duurzame' oplossing die het IOM aanbiedt aan de migranten is om vrijwillig terug te keren naar hun land van herkomst via het AVR-programma. De belangen van Australië, de donorstaat van het project, staan voorop en zijn zeer duidelijk. In plaats van de opvang van vluchtelingen en het voorzien van een asielprocedure conform internationaal recht, betaalt Australië het IOM en Indonesië, dat het vluchtelingenregime niet onderschrijft, om migranten tegen te houden. Het IOM leidt informatiecampagnes om migranten ervan te overtuigen dat ze niet naar Australië moeten gaan. Het deelt zijn expertise met Indonesië op het vlak van grensbewaking. Het IOM werkt mee aan detentiecentra's en voorziet een controversiële terugkeeroptie voor migranten. Het determinatieproces voor het statuut van vluchteling wordt niet opgestart en er is geen toegang tot asiel (Hirsch & Doig, 2018).

In maart 2018 besloot de Australische overheid om de fondsen naar het IOM in Indonesië stop te zetten. Hierdoor wordt het voor het IOM moeilijk om te blijven voorzien in voedsel, medische hulp, etc. voor de migranten. Daarom heeft het IOM besloten om in Indonesië geen nieuwe asielzoekers meer te ondersteunen bij gebrek aan fondsen. De asielzoekers in deze kampen hebben in Indonesië geen recht om te werken en kunnen enkel overleven dankzij het werk van ngo's (Doig & Hirsch, 2017).

De activiteiten van het IOM in onder andere Indonesië tonen aan dat de organisatie evenzeer een actor is in migratiecontrole als een humanitaire actor. Deze casus toont ook aan dat migratiecontrole ook een kostprijs heeft, die misschien hoger ligt dan de opvang en integratie van migranten. Het toont tevens aan dat een instabiel project-gebaseerde financiering zware humanitaire gevolgen kan hebben wanneer het project wordt beëindigd. De integratie van het IOM in de VN-structuur is dan ook voor veel staten een belangrijke nieuwe mogelijkheid van 'forum shopping'. De autoriteit van het IOM wordt hierdoor sterker gelegitimeerd. Het niet-normatieve karakter van het IOM geeft de organisatie vanuit dit perspectief een extra troef voor klassieke bestemmingslanden. Staten kunnen irreguliere migratie tegengaan en het vluchtelingenregime ontwijken door het IOM in te schakelen. Het zorgt ook voor nieuwe beleidsopties tegen irreguliere migratie. Het IOM kan namelijk opereren in transitlanden, zoals Indonesië, die tegen betaling willen meewerken aan de 'containment' van irreguliere migratie. De toenemende populariteit van het IOM heeft ook een invloed op die andere belangrijke internationale organisatie, de UNHCR. Zeker nu het IOM deel uit maakt van het VN-systeem kunnen de belangrijkste donorstaten meer geneigd zijn om hun geld aan het IOM te besteden dan in de UNHCR. Deze laatste organisatie past zich aan deze realiteit aan. Dit leidt tot een regime shift, waarbij de UNHCR zijn activiteiten wijzigt om zich relevant te maken voor donorstaten. Het inzetten op het IDP-regime is hiervan een voorbeeld. Maar ook het toelaten van het 'earmarken' van de bijdragen van lidstaten zijn elementen die er kunnen op wijzen dat de UNCHR de concurrentie voelt van het IOM en zich op die manier aantrekkelijker wil maken voor bepaalde staten. De integratie van het IOM kan de druk op de UNHCR nog vergroten om nog meer in te gaan op de migratieagenda van belangrijke donorstaten, die belangen hebben om irreguliere migratie tegen te gaan.

Door het IOM in de cockpit te zetten van een embryonaal migratieregime zet de internationale gemeenschap meteen de toon voor de nabije toekomst van het regime. In het Global Compact on Migration wordt het IOM aangewezen als de coördinator en het secretariaat van het VN-migratienetwerk, dat op intergouvernementele en informele wijze de lijnen moet uitzetten voor het migratieregime. Punt 45 (a): *"IOM will serve as the coordinator and secretariat of the network"*. De geschiedenis en de activiteiten van het IOM zorgen echter voor vraagtekens bij de humanitaire basis van de organisatie. Tenzij het IOM ineens grondig zal wijzigen door het aannemen van nieuwe ethische normen of doordat de organisatie meer onafhankelijkheid zou verwerven door een nieuw financieringsmechanisme, zal het migratieregime vooral informeel blijven.

---

<sup>23</sup>UNHCR, Factsheet Indonesia, 2016. <https://www.unhcr.org/protection/operations/50001bda9/indonesia-factsheet.html>

## 2. Globalistisch mensenrechtenperspectief

### 2.1 *Global Compact on Migration*

Vanuit het vorige perspectief heb ik de analyse gemaakt dat het migratiepact belangrijke elementen bevat die positief zijn vanuit een politieke agenda van migratiecontrole. Nu stel ik de vraag waarom het migratiepact belangrijk is vanuit een globalistisch mensenrechtenperspectief. Kan het pact voor meer internationale samenwerking zorgen gebaseerd op de mensenrechten en op ethische waarden? Zal het pact zorgen voor meer bescherming van kwetsbare mensen? Zal het zorgen voor een meer rechtvaardige lastenverdeling in het migratieregimecomplex? Zorgt het voor een versterking van belangrijke actoren in de humanitaire sector? Kortom wat is het normatief belang van het Global Compact for Safe, orderly and Regular Migration?

Een belangrijk element in de tekst van het pact is de koppeling van de concepten 'vluchteling', 'migrant' en 'universele mensenrechten'. Punt 4 van de preambule: *“Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times.”* Ook al is het akkoord niet-bindend, het bevat toch enkele 'issue-linkages', enkele linken tussen verschillende beleidsdomeinen. Het pact is een aanzet of een uitdrukking van een intentie om te benadrukken dat de mensenrechten van migranten moeten gerespecteerd worden. Daarbij zijn migranten en vluchtelingen gelijkaardige categorieën. Niet alle migranten zijn vluchtelingen, maar alle vluchtelingen zijn genooddaakt om intern (potentiële IDP's) of extern (potentiële irreguliere migranten) te migreren. De twee categorieën zijn dus onvermijdelijk met elkaar verbonden ook al worden vluchtelingen beschermd door een internationaal juridisch kader en migranten niet, op de universele mensenrechten na. Het gebrek aan de logische koppeling van migranten en vluchtelingen zorgt in de praktijk immers voor mensonwaardige situaties. Het verbieden van ngo's om reddingsoperaties uit te voeren op zee, de toegang tot havens verbieden voor boten met asielzoekers, oneindige detentiesituaties en het belemmeren van de toegangsweg tot een asielpcedure zijn enkele beleidsmaatregelen die in strijd zijn met internationaal recht. Het Search And Rescue-regime<sup>24</sup> beschermt immers mensen in nood op zee. Het recht op asielaanvraag is een universeel mensenrecht en arbitraire detentie wordt verboden door artikel 9 van het *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Het migratiepact houdt dus een intentieverklaring in, weliswaar niet-bindend, om te benadrukken dat de universele mensenrechten moeten gerespecteerd worden voor zowel migranten als vluchtelingen. Het pact benadrukt wel dat het vluchtelingenrecht enkel geldt voor vluchtelingen en niet voor migranten. De deur naar de verruiming van het vluchtelingenrecht naar andere categorieën van migranten wordt door het pact niet geopend. In hetzelfde punt 4 van de preambule: *“However, migrants and refugees are distinct groups governed by separate legal frameworks. Only refugees are entitled to the specific international protection defined by international refugee law.”*

Zoals eerder vermeld wordt het migratiepact expliciet gekaderd in de 'Sustainable Development Goals', het vlaggenschip van de Verenigde Naties. Dit geeft aan dat migratie, in al zijn dimensies, deel uitmaakt van de internationale agenda en betekent een aansporing van de lidstaten om op globaal niveau samen te werken rond migratiebeleid. Het migratiepact bevat dan ook enkele symbolische zinnen die het belang benadrukken van Global Migration Governance.

---

<sup>24</sup>Voorbeelden verdragen uit het SAR-regime: SOLAS Conventie, 1974 (International Convention for the Safety of Life at Sea); SAR Conventie, 1979 (International Convention on Maritime Search and Rescue); UNCLOS, 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea)



De visie en leidende principes gaan als volgt: *“Migration has been part of the human experience throughout history, and we recognize that it is a source of prosperity, innovation and sustainable development in our globalized world, and that these positive impacts can be optimized by improving migration governance.”* Dergelijke symbolische zinnen die migratie als iets zeer positief beschouwen waren een voedingsbodem voor de kritiek op het migratiepact, maar het geeft wel de intentie weer van de richting van het migratieregimecomplex op papier. Of dit in de praktijk ook zo zal uitdraaien zal de toekomst uitwijzen.

De koppeling met het internationaal mensenrechtenrecht is dus een belangrijke troef van het migratiepact vanuit dit perspectief. Toch is die koppeling op veel punten niet sterk uitgedrukt. Voorbeelden hiervan zie ik onder andere op punt 15 (g): *“We also reconfirm the commitment to eliminate all forms of discrimination, including racism, xenophobia and intolerance, against migrants and their families.”*. Doelstelling 13: *“Use immigration detention only as a measure of last resort and work towards alternatives.”* Onder diezelfde doelstelling punt (h): *“(…) respect the right to family life and family unity, and by working to end the practise of child detention in the context of international migration.”* De detentie van migranten, de detentie van kinderen wordt hierdoor niet uitgesloten. Ook al is het een niet-bindende tekst, dan nog worden sommige humanitair schadelijke zaken niet veroordeeld. 'Non-penalisation' was al een kernprincipe van het vluchtelingenrecht sinds 1951. Maar daarvoor moet je eerst als vluchteling erkend worden door een nationale asielprocedure. In tussentijd zijn ook vluchtelingen gewone migranten. Zevenenzestig jaar later is de internationale gemeenschap nog altijd niet geëvolueerd naar een formeel verbod op de detentie van migranten, zelfs niet van kinderen.

Vanuit het globalistisch mensenrechtenperspectief is het belangrijk dat er een migratieregime ontstaat om de rechten van migranten op de internationale agenda te plaatsen. Mensenrechten zijn immers geen evidentie voor niet-burgers. Irreguliere migranten bevinden zich in een kwetsbare situatie omdat ze voor de naleving van hun mensenrechten afhankelijk zijn van staten waarvan ze geen deel uitmaken. Migrant kunnen op het vlak van de mensenrechten in een preciaire situatie terecht komen. Onderzoek heeft reeds uitgewezen dat migranten moeilijkheden hebben om de schendingen van hun mensenrechten aan te klagen, zelfs door juridische instellingen met een goede reputatie qua mensenrechten zoals het Europees Hof voor de Mensenrechten (Dembour, 2015). De mensenrechten mogen niet als een evidentie beschouwd worden omdat de toepassing ervan in geen enkel land perfect is. Vooral de Europese Unie, zeg maar de voortrekker van de universele mensenrechten, bevindt zich op het vlak van hun asiel- en migratiebeleid op een belangrijk kruispunt. Het uitbesteden van dat beleid aan landen zoals Libië en Turkije laat al vermoeden welke afslag de EU genomen heeft.

Ter conclusie kan het migratiepact wel degelijk een aanzet betekenen voor een groeipad van het migratieregime richting een meer formele bescherming van migranten. Vanuit dit perspectief is dat het meest wenselijke scenario. Soft law is een manier om bewustwording te creëren, maar het mag niet het eindstation zijn. Het mensenrechtenregime bevat reeds cruciale elementen voor de bescherming van migranten (verbod op arbitraire detentie, recht om asiel aan te vragen, rechten van het kind). Ook het vluchtelingenregime bevat drie belangrijke basisprincipes: 'non-penalisation', 'non-discrimination' en 'non-refoulement'. Er moeten dus geen nieuwe concepten worden uitgevonden voor het migratieregime. Het doel vanuit dit perspectief moet een formele koppeling zijn van het mensenrechtenregime, het vluchtelingenregime en het migratieregime, wat moet leiden tot een doelstreffend functionerend migratieregimecomplex. Het migratiepact betekent hiervoor in het beste geval een symbolische aanzet.

## 2.2 Global Compact on Refugees

De verwachtingen voor het vluchtelingenpact liggen hoger vanuit een globalistisch mensenrechtenperspectief. Het pact kadert immers in een reeds formeel vluchtelingenregime met internationaal bindende verdragen. We kunnen ons dus de vraag stellen of een niet-bindend pact nog iets concreets bijdraagt tot het vluchtelingenregime? Staan er nieuwe elementen in of is het meer een bevestiging van reeds bestaande instituties?

De timing van het vluchtelingenpact is al een interessant element op zich omdat het gekoppeld wordt aan het migratiepact. Beide kennen immers hun oorsprong in de verklaring van New York in 2016. Officieel noemt de verklaring de 'New York Declaration for Refugees and Migrants'. In het publieke debat werden beide 'compacts' wel compleet van elkaar gescheiden. Terwijl het migratiepact het nieuws haalde, passeerde het vluchtelingenpact zonder enige commotie. De toon van de tekst speelt daar een belangrijke rol in. Het vluchtelingenpact legt immers meer de nadruk op de lasten voor de opvanglanden. Daarbij betreedt het vluchtelingenpact ook het bekende terrein van het vluchtelingenregime terwijl het migratieregime nog in zijn kinderschoenen staat. Het doel van het vluchtelingenpact is vooral om tot een meer rechtvaardige lastenverdeling of 'burden sharing' te komen: "*(...) a predictable and equitable burden- and responsibility-sharing among all United Nations Member States.*" Dit komt neer op de intentie van lidstaten om meer te investeren in het vluchtelingenregime en solidariteit te vertonen met de opvanglanden. Hiervoor moet het 'Global Refugee Forum' zorgen die op ministerieel niveau een vierjaarlijkse bijeenkomst moet zijn van de lidstaten. Via een 'Pledge and Review' systeem wordt verwacht van de lidstaten dat ze hun verantwoordelijkheid opnemen ten aanzien van het vluchtelingenrecht en de werking van de UNHCR.

In tegenstelling tot het IOM is de UNHCR wel een normatieve organisatie die formeel gebonden is aan het mensenrechtenregime en rapporteringsplicht heeft bij de Verenigde Naties. Vanuit een mensenrechtenregime is het dan ook cruciaal dat de UNCHR versterkt wordt en in de concurrentie met het IOM niet weg evolueert van die normatieve basis. Een stabiel financieringsmechanisme is dan ook cruciaal voor de autonomie van de UNHCR en de effectiviteit van het vluchtelingenregime.

Het vluchtelingenpact zorgt niet voor vernieuwing in het vluchtelingenregime, het introduceert geen nieuwe concepten, het bevat geen concrete verplichtingen voor lidstaten. Het is 'het zachtste' wat soft law kan voortbrengen. De enige verdienste van het pact zegt veel over de staat van het vluchtelingenregime. Het pact is in de eerste plaats een herbevestiging van de kernprincipes van het vluchtelingenrecht zoals het principe van non-refoulement (Ferris, 2016). Dat is nodig in tijden waarin deze kernprincipes onder druk staan in de staten die het vluchtelingenregime hebben opgericht zoals de EU en de VS (Hathaway, 2016). De Verenigde Staten hebben in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zelfs tegen het vluchtelingenpact gestemd, net als ze gedaan hebben tegen het migratiepact. Samen met Hongarije waren ze de enige twee landen die tegen hebben gestemd.

Het vluchtelingenpact roept op tot solidariteit met de opvanglanden. In 2017 waren de landen die de meeste vluchtelingen opvingen: Turkije (3,5 miljoen), Pakistan (1,4 miljoen), Oeganda (1,4 miljoen), Libanon (998.900), Iran (979.400), Duitsland (970.400), Bangladesh (932.200) en Soedan (906.600).<sup>25</sup> Het pact pleit voor een internationale aanpak gebaseerd op solidariteit met een respect voor het reeds bestaande vluchtelingenrecht. Een verdieping van het regime is het pact allerminst. Het is eerder een conservatieve tekst die probeert te behouden wat er reeds is. Een belangrijke intentie van het vluchtelingenpact beoogt de integratie van het vluchtelingenregime in landen die het regime nog niet onderschreven hebben. Sommige 'grote' opvanglanden hebben het internationaal vluchtelingenrecht niet ondertekend.

---

<sup>25</sup>UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2017.

Pakistan, Libanon en Bangladesh zijn landen die de vluchtelingenconventie niet hebben ondertekend, maar wel het vluchtelingenpact. Vanuit dat opzicht is voor deze landen het vluchtelingenpact misschien wel een eerste stap in een verder integratieproces in het vluchtelingenregime.

Vanuit een globalistisch mensenrechtenperspectief kan je pleiten voor een formele verdieping van het vluchtelingenregime door bijvoorbeeld een nieuw Protocol te ontwikkelen. Nieuwe uitdagingen zoals klimaatvluchtelingen, vluchtelingen in een irreguliere migratiestatus, het gebrek aan middelen van de UNHCR om alle vluchtelingen ter wereld te kunnen helpen, enz. zijn zaken die door het vluchtelingenregime niet worden opgelost. Het vluchtelingenrecht dateert zoals eerder gezegd uit de jaren '50-'60 in een Europese naoorlogse context en nadien in een context van Koude Oorlog. Het is sindsdien niet meer formeel vernieuwd en voldoet niet aan bepaalde hedendaagse noden. Een nieuw Protocol dat een progressieve invulling geeft aan de Conventie van Genève is hiervoor noodzakelijk (Türk & Garlick, 2016). Ambities om een dergelijk modern Protocol toe te voegen zijn er niet als je de geest van het vluchtelingenpact analyseert. Het pact toont het gebrek aan politieke wil om een vernieuwd bindend engagement aan te gaan wat betreft de bescherming van vluchtelingen (Gammeltoft-Hansen, 2019).

### 2.3 Integratie IOM in de VN-structuur

Het IOM en mensenrechtenorganisaties zijn al langer een problematische combinatie. Eerder gaf ik al de Indonesische casus als voorbeeld van hoe het IOM wordt ingeschakeld door staten om irreguliere migratie tegen te houden.

Op de AVR-programma's van het IOM komt ook veel kritiek omdat mensenrechtenorganisaties twijfelen aan de oprechtheid van het vrijwillige karakter van deze terugkeeroperaties. Human Rights Watch publiceerde in 2007 een rapport over de activiteiten van het IOM in de vluchtelingenkampen in Libanon.<sup>26</sup> De titel van het rapport *“Rot Here or Die There”* geeft al weer voor welke keuze het IOM de Irakese vluchtelingen stelde volgens Humans Rights Watch. Irakese vluchtelingen werden via informatiecampagnes onder druk gezet om terug te keren naar Irak. Het principe van non-refoulement kon hierbij in vele gevallen niet gegarandeerd worden. Maar doordat de vluchtelingen 'vrijwillig' akkoord gingen met een terugkeer vervalt dat principe.

Rapporten uit 2003 van zowel Amnesty International als Human Rights Watch concludeerden dat het IOM de rechten van de mensen die ze hoort te beschermen als humanitaire organisatie schendt of belemmert: *“Our research and the research of colleague organizations [...] has revealed a range of ongoing IOM activities that appear to obstruct, in whole or in part, the rights of the very people IOM is tasked with assisting.”*<sup>27</sup> In 2003 werden demonstratieacties gehouden tegen het IOM aan hun hoofdzetel in Genève, net als op de 29ste G8 top in Evian-les-Bains in 2003. Sindsdien doet de organisatie er alles aan om minder in de belangstelling te staan. In hun communicatie benadrukken ze hun functie als niet-politieke humanitaire actor (Geiger & Pécoud, 2012). Dit niet-politieke karakter valt toch te relativiseren. De IOM speelt vaak de rol van een quasi-gouvernementele organisatie die in opdracht van staten projecten heeft in andere staten. Het IOM is vaak een verlengstuk van staten die hun projecten financieren en dus ook het doel van het project sturen. In tegenstelling tot de UNHCR geeft het IOM ook nooit kritiek op het migratiebeleid van lidstaten. Wanneer staten niet voldoen aan de normen van het vluchtelingenregime dan zal het UNHCR een negatief rapport

---

<sup>26</sup> Human Rights Watch (2007). *Rot Here or Die There: Bleak Choices for Iraqi Refugees in Lebanon*.

<sup>27</sup> Human Rights Watch (2003). *The IOM and Human Rights Protection in the Field: Current Concerns*, 5-6.

schrijven of via communicatiekanalen laten weten dat het beleid afwijkt van de standaard. Het IOM doet dit bewust niet, ook omdat ze niet gebonden zijn aan specifieke normen.

De academische publicaties over het IOM zijn niet zo omvangrijk als over de UNHCR. Dit komt ook omdat het IOM liever onder de radar werkt en weinig concreet communiceert. Ze zoekt hierbij de controversen niet op. De toon van de publicaties is wel overtuigend negatief, mede omdat het debat vooral gedomineerd wordt door auteurs die vertrekken vanuit een normatieve bias en weinig rekening houden met de beperkingen van internationale samenwerking rond migratie. Brachet noemt de humanitaire bezorgdheden van het IOM cynisch en ziet ze slechts als een sluier, als een schaamlapje voor hun eigenlijke intenties (Brachet, 2016). Georgi en Schatral schrijven dan weer dat het IOM meewerkt aan een globaal systeem van apartheid: *“IOM actively propagates and contributes to the modernization and perfection of the system of global apartheid by performing control functions, expanding state capacities and rationalizing controls with its utilitarian migration-management ideology.”* (Georgi & Schatral, 2012) De informatiecampagnes van het IOM zijn gebaseerd op sedentarisatie, een basisprincipe van migratiecontrole. De campagnes moeten migranten overtuigen om terug te keren of potentiële migranten overtuigen om te blijven. Daarmee verliest het IOM het belangrijkste element uit het oog, namelijk het wegwerken van de structurele oorzaken van al dan niet gedwongen migratie (Pécoud, 2017).

In het academisch debat rond de rol van internationale organisaties tegenover de staten geeft Sandra Lavenex een aantal categorieën (Lavenex, 2016). Volgens die categorisering kunnen wel stellen dat het IOM in de eerste plaats handelt als een 'subcontractor' of onderaannemer. Dit betekent dat het IOM aspecten van migratiebeleid implementeert in opdracht van staten. In de tweede plaats heeft het de functie van 'transmitter' of verzender. Hierbij zorgt het IOM voor de diffusie van normen van het ene land naar het andere. Het IOM wordt bijvoorbeeld ingeschakeld door de EU om in landen als Albanië (sinds 2001) en Oekraïne (sinds 2006) het migratiebeleid te beïnvloeden. Via hun expertise probeert het IOM in die landen te zorgen voor een migratiebeleid dat er officieel op gericht is om migratie te 'managen'. In de praktijk probeert het IOM die landen onder andere te helpen met hun grensbeheer, met informatiecampagnes aan migranten, etc. (Geiger & Pécoud, 2012). De rol die het IOM niet uitoefent is die van 'counterweight' of tegenwicht ten aanzien van de opdrachtgevende staten. Een internationale organisatie met de rol van tegenwicht zou slecht beleid bekritisieren of proberen corrigeren, zoals de UNHCR gedaan heeft. Het IOM doet dit bewust niet om aantrekkelijk te blijven voor staten die de middelen hebben om hun activiteiten te ondersteunen. Vanuit een globalistisch mensenrechtenperspectief is dit verontrustend. Als het IOM een steeds belangrijkere rol krijgt in het migratieregimecomplex dan heeft dit gevolgen voor de normatieve autoriteit van het regimecomplex. Zelfs na de integratie van het IOM in het VN-systeem in 2016 ontbreekt het de IOM aan een officieel beschermingsmandaat voor migranten zoals de UNHCR een mandaat heeft voor vluchtelingen. Noch is het IOM formeel gebonden aan het mensenrechtenregime.

## Hoofdstuk 3 - De toekomst van Global Migration Governance

In het vorige deel heb ik vanuit twee verschillende perspectieven verklaringen gegeven voor recente evoluties in het migratieregimecomplex. Vanuit beide perspectieven gaf ik argumenten waarom het regimecomplex is het ontstaan in zijn huidige vorm en waar de negatieve en positieve punten liggen van het regimecomplex. In dit deel zou ik een aantal nieuwe elementen willen aanbrengen die kunnen helpen bij de mogelijke verdere ontwikkeling van het regimecomplex. Dit zijn elementen die ik ben tegengekomen in de loop van het onderzoek en die ik het vermelden waard vind om aanvullende inzichten te bieden op de toekomst van het migratieregimecomplex. Zoals het vorige deel heeft duidelijk gemaakt kan die ontwikkeling verschillende kanten opgaan afhankelijk van de preferenties van de verschillende actoren in het regimecomplex.

Een eerste element dat ik zou willen behandelen is de koppeling van arbeidsmigratie met de opvang van vluchtelingen. In bovenstaande delen heb ik reeds verwezen naar deze mogelijke link. Waarom zou dit relevant kunnen zijn? Het is duidelijk dat het vluchtelingenregime en bij uitbreiding het hele regimecomplex leidt onder een gebrek aan solidariteit in de opvang van vluchtelingen. Door het toepassen van het vluchtelingenrecht zou je kunnen zeggen dat er voldoende solidariteit is. Maar de onmacht van het hervestigingsprogramma van de UNHCR en de krampachtige omgang van landen met irreguliere migratie tonen aan dat de internationale gemeenschap niet kan voldoen aan de noden van alle vluchtelingen. De duurzame opvang van vluchtelingen kan omzeild worden via een restrictief beleid rond irreguliere migratie of door vooral te investeren in het IDP-regime. Niet alleen het internationale herverdelingsstelsel van de UNHCR werkt niet of onvoldoende, maar ook regionale herverdelingsafspraken, zoals in Europa, worden niet nageleefd. De noodzakelijke opvang van vluchtelingen die in nood verkeren komt hierdoor fundamenteel in het gedrang en bijgevolg komt het hele formele vluchtelingenregime op de helling te staan of zelfs openlijk in vraag gesteld. De vraag rest op welke manier er dan wel een vernieuwde solidariteit kan komen met de vluchtelingen? Arbeid kan hierbij een nuttige hefboom vormen. Ontwikkelde landen gaan door de vergrijzing en door andere demografische evoluties nood hebben aan een influx van arbeidskrachten. Arbeidsmigratie heeft altijd al het grootste aandeel gehad in de immigratiecijfers van ontwikkelde landen. Volgens de regels van vraag en aanbod is de mogelijkheid tot arbeid een belangrijke drijver van migratie. Deze noodzakelijke migratie wordt nog niet vaak gekoppeld aan de opvang van vluchtelingen. Canada is een land die wel al een nieuwe visumcategorie heeft ontwikkeld die de koppeling maakt tussen arbeidsmigratie en vluchtelingenopvang (Collins, 2018). Vluchtelingen die in het systeem van de UNHCR worden erkend kunnen dan bijvoorbeeld worden opgevangen door een lidstaat die de vluchteling meteen kan inpassen op de arbeidsmarkt, wat ook de integratie van de persoon zal bevorderen. Hierin ligt ook een belangrijke rol bij internationale organisaties zoals de UNHCR, als patroonorganisatie van de vluchtelingen, en de ILO die via hun banden met zowel het bedrijfsleven als met de lidstaten kunnen zorgen voor bereidwilligheid om vluchtelingen op te vangen omwille van hun potentiële invloed op de arbeidsmarkt. Vanuit dit oogpunt kunnen we ook verklaren waarom het migratiepact meermaals vermelding maakt van het ILO als belangrijke partner in de toepassing van het pact. Het ILO is ook lid van de Migratiegroep van de VN.

Een mogelijke kritiek op een dergelijk systeem is evident vanuit een mensenrechtenperspectief. Is het humanitair gezien wel wenselijk om de opvang van vluchtelingen te koppelen aan een arbeidsvoorwaarde? Het uitgangsprincipe van het vluchtelingenrecht is de bescherming van mensen in nood enkel en alleen omwille van die noodzakelijkheid. Het is een systeem van solidariteit waarbij men ervan uitgaat dat het evident is om mensen in nood op te vangen. Een koppeling met de arbeidsmigratie zou er ook voor zorgen dat bepaalde vluchtelingen, die niet of moeilijker kunnen ingepast worden in het arbeidsregime, gediscrimineerd worden ten opzichte van meer werkbekwame vluchtelingen.

In tijden waarin humanitaire en ethische baten van de vluchtelingenopvang steeds meer worden overschreeuwd door materiële en culturele argumenten tegen die opvang zal er toch moeten gezocht worden naar meer pragmatische beleidsopties om het vluchtelingenregime relevant en sterk te houden. De koppeling van arbeidsmigratie met de opvang van vluchtelingen is humanitair gezien niet relevant, maar als het daarmee zorgt voor een duurzame oplossing voor bepaalde vluchtelingen moet de optie bekeken worden.

Een tweede element is de rol van de G20 die bestaat uit de 19 belangrijkste economieën en vertegenwoordigers van de Europese Unie. Na de globale financiële crisis van 2008 werd de G20 het belangrijkste internationale forum waarin de meest machtige landen de lijnen uitzetten voor de toekomst van internationale samenwerking. Het valt te verwachten dat de G20 in de toekomst het leiderschap zal opnemen in verschillende vormen van Global Governance (Lesage, 2017). Zo ook in het migratieregimecomplex kan de G20 de primaire actor worden om de richting van het schip te bepalen. Tot nog toe wordt rond vluchtelingencrisissen vooral beleid gevoerd op nationaal niveau. Toch kwam sinds de recente Syrische vluchtelingencrisis het thema ook op de agenda van de G20. Sinds de top in Antalya in 2015 wordt de migratie- en vluchtelingenproblematiek besproken in de G20. De nadruk blijft echter liggen op de soevereiniteit van staten die moeten handelen vanuit hun eigen belangen en vanuit een nationaal veiligheidsperspectief. Toch wordt ook de nadruk gelegd op het belang van een gezamenlijke aanpak. In het communiqué van de G20-top in Hamburg van 2017 klinkt de ambitie als volgt: *“We emphasize the sovereign rights of states to manage and control their borders and in this regard to establish policies in their own national interests and national security (...) We call for improving the governance of migration and providing comprehensive responses to displacement and recognize the need to develop tools and institutional structures accordingly.”* Het wordt in de toekomst dus uitkijken naar hoe de G20 zal reageren op nieuwe vluchtelingencrisissen. De Syrische crisis heeft ervoor gezorgd dat het thema op de agenda kwam. Misschien zorgt een volgende migratie- en vluchtelingencrisis voor een meer concrete wijziging in het migratieregimecomplex. Ook voor de financiering van de internationale organisaties heeft de G20 een belangrijke sleutel in handen aangezien de meest kapitaalkrachtige landen hierin vertegenwoordigd zijn. Khasru, Mahmud & Nahreen (2018) zien de G20 zelfs als een platform dat het narratief rond vluchtelingen positief kan sturen: *“The G20 summit can be the platform to change the narrative around refugees; they are stranded survivors trying to rebuild their lives in safety, rather than the simplistic and misleading labels, which demonize refugees. This constant dehumanization and hostility marginalizes refugees even further.”* Of de G20 wel degelijk zal zorgen voor versterking van het migratieregimecomplex zal de toekomst uitwijzen. Door te blijven wijzen op nationale belangen kan de G20 ook evengoed zorgen voor een verzwakking van het regimecomplex. In een broze internationale samenwerking zoals hier het geval is kan de slinger snel in beide richtingen doorslaan.

Een derde element dat ik zou willen aanhalen is een reeds vergeten beleidsinstrument, doch het kan nog steeds relevant zijn. Voor de oorsprong van dit instrument moeten we teruggaan naar de Russische revolutie van 1917 waarbij het regime van de tsaar en zijn aristocraten werd neergehaald door de communistische Bolsjewieken. Dit zorgde voor een vluchtelingenstroom van circa één miljoen mensen die tussen 1917 en 1921 op de vlucht waren voor het 'rode gevaar' (Joly & Nettleton, 1990). Onder het mandaat van de Volkenbond, de voorloper van de Verenigde Naties, werd de *“High Commission for Refugees”* opgericht, de voorloper van de UNHCR. Deze tijdelijke instelling moest in samenwerking met niet-gouvernementele organisaties de Russische vluchtelingencrisis oplossen. Aan het hoofd van deze instelling stond de Noor Fridthof Nansen. Voor het eerst werd een vluchtelingenproblematiek erkend als een internationale kwestie. De doelstelling van Nansen was niet om een universele definitie te ontwikkelen voor de categorie van vluchtelingen, maar om een concreet probleem efficiënt op te lossen. Nansen zag de oplossing in de ontwikkeling van een legaal document dat vluchtelingen een juridische status gaf waardoor ze regulier konden reizen naar alle lidstaten van de Volkenbond. Dit document werd het Nansen-paspoort genoemd en gaf vluchtelingen het recht om te migreren.

Het document was een jaar geldig, maar kon verlengd worden. Het was de bedoeling dat de Russische vluchtelingen in een lidstaat van de Volkenbond dankzij de bescherming van het paspoort werk konden zoeken. Het certificaat werd nationaal uitgegeven in het eerste land van de Volkenbond dat de vluchteling betrad en werd erkend door de andere staten. Op die manier werd irreguliere migratie tussen de lidstaten uitgesloten en werden de landen van "*first arrival*" ontzien omdat de vluchtelingen zonder problemen konden doorreizen indien ze dit wensten. Het Nansen-paspoort gaf een identiteitsbewijs aan vluchtelingen dat geldig was in alle lidstaten. Het gaf geen garantie op een volwaardig burgerschap, maar het gaf wel de mogelijkheid aan vluchtelingen om hun eigen lot in handen te nemen zonder zich zorgen te hoeven maken over het oversteken van staatsgrenzen. In 1924 werd het Nansen-paspoort ook beschikbaar voor Armeense vluchtelingen. In 1928 werd het uitgegeven aan Turkse, Assyrische, Syrische en Koerdische vluchtelingen (Barnett, 2002). In de jaren '30 kwam het systeem onder druk toen Joodse Duitsers op de vlucht gingen voor het opkomende nazisme van Hitler. De Nansen-paspoorten die zij kregen werden niet meer door alle lidstaten erkend. Zo stuurde Nederland Joden in 1938 terug naar Duitsland omdat ze niet konden bewijzen dat ze in een acuut gevaar verkeerden (Lucassen & Lucassen, 1997). De West-Europese staten waren toen vooral bezig met het proberen vermijden van een oorlog in plaats van hulp te bieden aan vluchtelingen. Tot 1942 zouden de Nansen-paspoorten worden uitgegeven. In totaal werden naar schatting 450.000 paspoorten uitgegeven in 52 verschillende landen (Gatrell, 2017). Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden de fundamenteën van het vluchtelingenregime zoals we het vandaag kennen en verdween het Nansen-paspoort in de geschiedenisboeken.

Het paspoort blijft een unieke verwezenlijking en toont aan wat de mogelijkheden zijn van internationale samenwerking bij een vluchtelingen crisis. Via het paspoort kon zeer snel een antwoord geboden worden op de problemen van vluchtelingen die zelf de kracht kregen om hun lot in eigen handen te nemen. Mensensmokkelnetwerken werden door dit systeem irrelevant gemaakt, verdelingsmechanismen onder lidstaten waren overbodig en vluchtelingen gingen zich minder concentreren op één plek waardoor de demografische druk automatisch werd verdeeld. Zo'n supranationale bescherming lijkt in deze tijden een ondenkbare beleidsoptie. Het zorgde allicht voor meer ordelijke migratie en was dat ook niet de doelstelling van het migratiepact? Het doel van het paspoort was net om de mobiliteit van de vluchteling te versterken, terwijl het huidige regimecomplex meer gericht is op het beperken van de mobiliteit van vluchtelingen. Het IDP-regime is hiervan een duidelijk voorbeeld. Wat betreft de Syrische vluchtelingen crisis kon het Nansen-paspoort perfect worden uitgegeven. Bijna alle Syriërs die er ondanks de moeilijk gemaakte irreguliere migratietocht er in slaagden om een asielprocedure op te starten kregen asiel. Men had die onmenselijke tocht en de bijkomende negatieve invloeden kunnen vermijden door het paspoort uit te geven. Dit kon gebeuren in de buurlanden van Syrië waardoor de opvang van deze vluchtelingen veel minder chaotisch kon verlopen. Deze beleidsoptie gaat natuurlijk uit van een solidariteit van staten met vluchtelingen die vandaag de dag niet zo evident is. Het zou ook de druk op landen van eerste aankomst zoals Turkije of Griekenland fundamenteel verlichten. Om de link te leggen met het vorige element van de G20: de beslissing om bij een duidelijke vluchtelingen crisis het Nansen-paspoort of iets gelijkaardigs uit te geven kan vanuit de globale autoriteit van de instelling door de G20 beslist worden. Ook vanuit de EU kan de optie van het Nansen-paspoort een einde betekenen voor de politieke spanningen rond de verdeling van de opvang van vluchtelingen. Het kan een oplossing bieden voor de mensensmokkelnetwerken en een boost geven aan de humanitaire status van de EU in de wereld.

## Conclusie

In deze thesis heb ik verklaringen gegeven waarom Global Migration Governance ontstaan is in zijn huidige vorm. Ik heb recente evoluties in het migratieregimecomplex benaderd vanuit twee perspectieven die duidelijk maakten voor welke uitdagingen het staat en wat de troeven zijn van internationale samenwerking op het vlak van verschillende aspecten van migratie- en vluchtelingenbeleid. De evolutie van deze samenwerking werd vormgegeven door steeds meer regimecomplexiteit, bijvoorbeeld door het toenemende belang van het IDP-regime en de integratie van het IOM. Het is mijn oordeel dat deze evolutie vooral in het voordeel is van staten die een agenda van migratiecontrole nastreven, wat eufemistisch verhuld wordt met termen als 'migratiemanagement' of 'opvang in eigen regio'. Dit zorgt ervoor dat het vluchtelingenregime onder druk komt te staan op het moment dat het zelf niet meer beantwoordt aan een aantal moderne evoluties. De Westerse staten die het regime in een Europese post – WO II context hebben opgericht worden de laatste decennia geconfronteerd met een migratiestroom uit het Globale Zuiden. De realiteit van 'mixed migration' zorgt ervoor dat het onderscheid tussen vluchtelingen en andere soorten migranten onduidelijker wordt. Vluchtelingen die hun landsgrenzen ontvluchten kunnen pas bescherming krijgen wanneer ze een erkenningsprocedure hebben doorlopen in een land waar ze veilig zijn. Om dit land te bereiken komen vluchtelingen vaak in een irreguliere migratiestatus terecht waarvoor geen internationaal juridisch kader bestaat. Wanneer dit gepaard gaat met een criminalisering van irreguliere migratie is het duidelijk dat het vluchtelingenregime onder druk staat. Beleid rond het terugdringen van irreguliere migratie kan het recht op bescherming van vluchtelingen belemmeren wat zorgt voor een uitholling van het vluchtelingenregime.

Het IDP-regime moet ervoor zorgen dat vluchtelingen binnen hun eigen landsgrenzen worden opgevangen en moet vermijden dat vluchtelingen in een irreguliere migratiesituatie terechtkomen. Deze sedentaire visie op de opvang van vluchtelingen is meer dan enkel een aanvulling op het vluchtelingenregime. Het zorgt tevens voor een alternatief dat kan misbruikt worden door staten om het vluchtelingenregime te ontwijken door hun middelen te verleggen van het ene regime naar het andere. De UNHCR is verantwoordelijk voor beide regimes en moet hierdoor invulling geven aan twee schijnbaar tegenstrijdige mandaten. Werkt de UNHCR enkel en alleen in functie van de belangen van vluchtelingen of volgt de UNHCR in de eerste plaats de agenda van bepaalde staten die de opvang van vluchtelingen willen vernauwen tot de opvang in eigen regio? Dit laatste betekent in de praktijk vooral dat de huidige vluchtelingenproblematiek een zaak moet blijven van het Globale Zuiden. We kunnen de retorische vraag stellen of deze situatie zou veranderen mocht een nieuwe vluchtelingen crisis uitbreken in het Westen?

De evoluerende rol van de UNHCR is vooral het product van de toenemende regimecomplexiteit. De concurrentie met het IOM die sinds de (niet-normatieve) integratie in de VN-structuur zorgt voor een probleem van relevantie voor de VN-vluchtelingenorganisatie. Het IOM is de laatste jaren steeds belangrijker geworden voor staten als opknapper van het 'vuile' werk. De terugkeer van migranten, ontradingscampagnes om irreguliere migratie tegen te gaan, het organiseren van detentiekampen voor migranten en 'capacity building' rond methodes van grensbeveiliging zijn enkele van de diensten die het IOM kan aanbieden aan staten. Hierdoor komt het IOM onvermijdelijk ook op het terrein van het vluchtelingenregime. De UNHCR voelt deze concurrentie en paste zich bijvoorbeeld aan door het IDP-regime in handen te nemen. Daarnaast vormt ook de financiering van de VN-vluchtelingenorganisatie een probleem voor de onafhankelijke werking van de organisatie. Deze financiering is immers volledig gebaseerd op vrijwillige bijdragen, die gestimuleerd worden door een systeem van 'earmarking', waardoor staten zelf kunnen kiezen waar hun middelen besteed moeten worden. Ook het hervestigingsprogramma van vluchtelingen is gebaseerd op de 'goodwill' van de lidstaten.



Al deze factoren zorgen ervoor dat de UNHCR zich steeds meer schikt naar de agenda van staten en dan vooral naar de agenda van de lidstaten die de meeste middelen voorzien. Het zijn net die landen, zoals de VS, Australië, Canada en de Europese staten, die zich steeds meer scharen achter een agenda van migratiecontrole die gericht op het tegengaan van irreguliere migratie.

Ik heb in deze thesis het Global Compact on Migration en het Global Compact on Refugees benaderd vanuit twee perspectieven waaruit zowel positieve als negatieve punten van de teksten naar voren kwamen. Het migratiepact toont vooral aan dat migratie in al zijn complexiteit op de radar staat van de Verenigde Naties. Dit is op zijn minst een opening naar meer internationale samenwerking op het vlak van migratie. Door het IOM in de cockpit te zetten valt het wel af te wachten of het migratieregime ooit zal evolueren naar bindende afspraken of vormen van formele samenwerking op globale schaal. Het migratiepact zorgt ook niet voor een verbod om bepaalde controversiële beleidsmaatregelen tegen irreguliere migratie die bepaalde staten reeds nemen, zoals bijvoorbeeld de detentie van migranten, push-back beleid op zee of het verbieden van humanitaire activiteiten van ngo's.

Het vluchtelingenpact zorgt niet voor de noodzakelijke modernisatie van het vluchtelingenregime. Vluchtelingen in een irreguliere migratiestatus blijven in een precaire situatie zitten waarop het vluchtelingenregime geen antwoord biedt. Het pact zorgt ook niet voor een bindend financieringsmechanisme van de VN-vluchtelingenorganisatie of een bindende participatie aan het UNHCR-hervestigingsprogramma. Het behoud van reeds verworven engagement is het belangrijkste uitgangspunt van het vluchtelingenpact. De Conventies van Genève zijn van start gegaan in 1949 en vieren dit jaar dus hun 70ste verjaardag. De internationale gemeenschap moet echter toegeven dat ze er in die zeventig jaar niet in geslaagd is om het vluchtelingenregime te versterken, noch dat het regime tegemoet komt aan de hedendaagse noden van miljoenen vluchtelingen.

Het momentum voor meer formele internationale samenwerking rond migratie- en vluchtelingenbeleid is compleet verdwenen. Toen de Verklaring van New-York als basis voor beide 'compacts' werd opgesteld in 2016 leek de politieke wil om samen te werken wel aanwezig. Uiteindelijk zal het enkel geleid hebben tot een informele uitbreiding van het regimecomplex, allicht zonder veel gevolgen op het terrein. Drie jaar later hebben bepaalde leiders van belangrijke staten zich zelfs compleet gekant tegen de niet-bindende pacts. Ook de Europese Unie loopt duidelijk niet meer voorop op humanitair en ethisch vlak wat betreft migratie- en vluchtelingenbeleid. Extreem-rechts en migratiekritische partijen zorgen voor een politieke vertaling van xenofobische sentimenten en een falend integratiebeleid. Dit zorgt ervoor dat het draagvlak bij de bevolking voor de opvang van migranten en vluchtelingen afneemt, mede omdat het onderscheid tussen de verschillende migratiecategorieën steeds minder duidelijk zichtbaar wordt.

Het is mijn verwachting dat het migratieregimecomplex zal blijven evolueren in de richting van een visie van migratiecontrole. Een compleet andere politieke realiteit zal nodig zijn om het regimecomplex terug in een meer humanitaire richting te sturen. Het uitgangspunt van het vluchtelingenregime was oorspronkelijk om mensen op de vlucht op te vangen enkel en alleen omdat ze nood hebben aan bescherming. Dit uitgangspunt staat echter niet meer centraal in het migratieregimecomplex waarbij de belangrijkste staten de activiteiten van internationale organisaties en de werking van het regimecomplex sturen in functie van hun eigen agenda.

## Literatuuropgave en bronnenlijst

- Ashutosh, I. & Mountz, A. (2011). Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration. *Citizenship Studies*, 15:1, 21-38.
- Barutciski, M. (1996). The reinforcement of non-admission policies and the subversion of UNHCR. *International Journal of Refugee Law*, 8 (½), 49-110.
- Barnett, L. (2002). Global governance and the evolution of the international refugee regime. *International Journal of Refugee Law*, 14 (2), 238-262.
- Barnett, M. & Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: international organizations and global politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Betts, A. (2010). Global Migration Governance – the emergence of a new debate. *Global Economic Governance Programme, Briefing Paper*.
- Betts, A. (2009). Institutional proliferation and the Global Refugee Regime. *Perspectives on Politics*, 7 (1), 53-58.
- Betts, A. (2003). Public Goods Theory and the provision of refugee protection: the role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies*, 16 (3), 274-296.
- Betts, A. (2013). *Survival Migration. Failed governance and the crisis of displacement*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Betts, A. & Collier, P. (2017). *Refuge. Transforming a broken refugee system*. Londen: Allen Lane.
- Betts, A. & Durieux, J-F. (2007). Convention Plus as a norm-setting exercise. *Journal of Refugee Studies*, 20 (1), 509-535.
- Bradley, M. (2017). The International Organization for Migration: gaining power in the forced migration regime. *Refuge*, 33 (1), 97-106.
- Collins, J. (2018). *Why Canada's immigration system has been a success, and what Australia can learn from it. The Conversation*.
- Dembour, M.B. (2015). *When Humans Become Migrants: Study of the European Court of Human Rights with an Inter-American Counterpoint*. Oxford: Oxford University Press.
- Dingwerth, K. & Pattberg, P. (2006). Global Governance as a perspective on world politics. *Global Governance*, 12, 185-203.
- Doig, C. & Hirsch, A.L. (2018). Outsourcing control: IOM in Indonesia. *The International Journal of Human Rights*.
- Doyle, M. & Macklin, A. (2017). *Responsibility sharing and the Global Compact on Refugees*.
- Dubernet, C. (2001). *The international containment of Displaced Persons*. Aldershot: Ashgate.
- Ferris, E. (2016). *In Search of Commitments: The 2016 refugee summits*. Policy Brief 3, Kaldor Centre for International Refugee Law.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2019). *The normative impact of the Global Compact on Refugees*. ICourts Working Paper Series, nr. 151.

- Garnier, A. (2014). Arrested development? UNHCR, ILO, and the refugees' right to work. *Refuge*, 30 (2), 15-25.
- Gatrell, P. (2017). The Nansen passport: the innovative response to the refugee crisis that followed the Russian Revolution. *The Conversation*.
- Geiger, M. & Pécoud, A., eds. (2012). *The Politics of International Migration Management*. V.S., New York: Palgrave Macmillan.
- Guild, E., Grant, S. & Groenendijk, K. (2017). IOM and the UN: unfinished business. Londen: Queen Mary University, Legal Studies Research Paper nr. 255.
- Hathaway, J. (2016). A global solution to a global crisis. *European Papers*, 1 (1), 93-99.
- Hirsch, A.L & Doig, C. (2018). Outsourcing Control: The International Organization for Migration in Indonesia. *The International Journal of Human Rights*.
- Hollifield, J.F. (2010). A public goods approach to managing migration. Genève: IOM/ILO seminarie.
- Joly, D. & Nettleton, C. (1990). *Refugees in Europe*. Verenigd Koninkrijk, Nottingham: Russell Press Ltd.
- IOM (2018). Data bulletin series. Informing the implementation of the Global Compact for Migration.
- IOM (2017). *World Migration Report 2018*.
- Khasru, S.M., Mahmud, K.M. & Nahreen, A. (2018). Reforming the migration governance system. *Economics Discussion Papers*, nr. 2018-42, Kiel Institute for the World Economy.
- Khasru, S.M. (2017). This is the role that the G20 will play in the refugee agenda. *World Economic Forum*.
- Keohane, R. & Victor, D. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on Politics*, 9 (1), 7-20.
- Lavenex, S. (2016). Multilevelling EU External Governance: the Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42 (4), 554-570.
- Lesage, D. (2017). From Washington to Hangzhou: does the G20 live up to its potential? *Studia Diplomatica*, 68 (3), 65-77.
- Loescher, G., Betts, A. & Milner, J. (2008). *UNHCR: The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century*. Londen: Routledge.
- Lucassen, J. & Lucassen, L. (1997). *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*. Zwitserland, Bern: Peter Lang.
- Moreno-Lax, V. (2015). The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties, in Goodwin-Gill, G.S., en Weckel, P. (eds.). *Migration & Refugee Protection in the 21<sup>st</sup> Century: Legal Aspects*. The Hague Academy of International Law Centre for Research. 665-721.
- Nanopoulos, E., Guild, E. & Weatherhead, K.T. (2018). Securitisation of borders and the UN's Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration. Londen: Queen Mary University, Legal Studies Research Paper, nr. 270.
- Newland, K. (2016). *New approaches to refugee crises in the 21<sup>st</sup> century: the role of the international community*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Newland, K. (2017). *The Global Compact for Migration. How does development fit in?* Washington, DC.: Migration Policy Institute.

- Newland, K. (2019). The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: an unlikely achievement. *International Journal of Refugee Law*, 20 (20), 1-4.
- Newland, K. & Salant, B. (2018). *Balancing acts: policy frameworks for migrant return and reintegration*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Patman, R.G. & Southgate, L. (2016). Globalization, the Obama administration and the refashioning of US exceptionalism. *International Politics: Macmillan Publishers Ltd.*, 53 (2), 220-238.
- Pécoud, A. (2017). What do we know about the International Organization for Migration? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-18.
- Punter, D.E., e.a. (2019). A 'distributive regime': rethinking global migration control. *Political Geography* 70, 117-126.
- Ratha, D. (2013). *The impact of remittances on economic growth and poverty reduction*. Washington, DC.: Migration Policy Institute.
- Roper, S. & Barria, L. (2010). Burden sharing in the funding of the UNHCR: refugee protection as an impure public good. *Journal of Conflict Resolution*, 54 (4), 616-637.
- Schierup, C-U. e.a. (2018). Migration, civil society and global governance: an introduction to the special issue. *Globalizations*, 15 (6), 733-745.
- Stone, D. & Ladi, S. (2015). Global public policy and transnational administration. *Public Administration*, 93 (4), 839-855.
- Suhrke, A. (1998). Burden-sharing during refugee emergencies: the logic of collective action versus national action. *Journal of Refugee Studies*, 11 (4), 396-415.
- Thielemann, E. (2018). Why refugee burden-sharing initiatives fail: public goods, free-riding and symbolic solidarity in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 56 (1), 63-82.
- Thielemann, E. & Dewan, T. (2006). The myth of free-riding: refugee protection and implicit burden-sharing. *West European Politics*, 29 (2), 351-369.
- Thorvaldsdottir, S., Patz, R. & Goetz, K.H. (2018). What drives expenditure allocation in IO's? Problem pressure, donor interests, and bureaucratic resource mobilization in the UNHCR and IOM. *Conference on the Political Economy of International Organization*.
- Türk, V. & Garlick, M. (2016). From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees. *International Journal of Refugee Law*, 28 (4).
- UNHCR. *Convention (1951) and Protocol (1967) relating to the Status of Refugees*.
- UNHCR (2015). *Global trends in forced displacement in 2015*.
- UNHCR (2016). *Global trends in forced displacement in 2016*.
- UNHCR (2017). *Global trends in forced displacement in 2017*.
- UNHCR (2018). *Global trends in forced displacement in 2018*.
- UNHCR. *Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office Executive*.
- Vlaamse Overheid – Agentschap Binnenlands Bestuur (2018). *Vlaamse migratie- en integratiemotor 2018*.

VN Algemene Vergadering. Intergovernmental Conference to adopt the Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration. A/CONF.231/3.

VN Algemene Vergadering. Report of the UNHCR. Global Compact on Refugees. A/73/12 (deel 2).

VN – OCHA (2001). Guiding principles on internal displacement.

Wallaschek, S. (2016). The Nansen passport – an old solution for today's refugees. EU Observer.