

Migratie en de Verenigde Naties

Michèle Morel

Inleiding

Migratie is een verschijnsel dat niet langer weg te denken is uit onze samenleving. Iedereen heeft tegenwoordig wel een vriend, collega of buurman van vreemde afkomst. Het migratievraagstuk omvat een veelheid aan dimensies. Vaak besproken aspecten zijn bijvoorbeeld arbeidsmigratie, illegale migratie, migratie en mensenrechten, familiehereniging, migratie en ontwikkeling, circulaire migratie en integratie. Dit hoofdstuk gaat niet in op een van dergelijke dimensies, maar heeft daarentegen als doel enige inleidende informatie te bieden rond migratie als internationaal verschijnsel, inclusief het beheer ervan, in de context van de Verenigde Naties. Zo wordt, voor alles, aandacht besteed aan migratieterminologie. De migratieproblematiek kent een ruime poel aan begrippen, die niet zelden fout worden gehanteerd of op verschillende wijze geïnterpreteerd. Misverstanden en slechte communicatie, zowel in alledaagse gesprekken tussen burgers als op nationaal en internationaal beleidsniveau, zijn hiervan het gevolg. Vervolgens worden een aantal cijfergegevens met betrekking tot migratie besproken. Deze geven een duidelijk beeld van de omvang en geografische spreiding van het fenomeen. Het derde en laatste onderdeel van dit hoofdstuk neemt het internationaal migratiebeheer of *migration governance* onder de loep, waarmee wordt verwezen naar het geheel van internationale normatieve en institutionele structuren met betrekking tot migratie.

Terminologie

Hieronder volgt een selectie van migratiegerelateerde begrippen en hun betekenis volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).¹

Migrant: op het internationale niveau bestaat geen universeel aanvaarde definitie voor deze term. De Verenigde Naties definieert “migrant” als een individu die langer dan een jaar in een vreemd land heeft verbleven, ongeacht de oorzaken, vrijwillig of gedwongen, en de wijze, regulier of irregulier, van migratie. Toeristen en zakenmensen worden onder deze definitie niet beschouwd als migranten; seizoensarbeiders daarentegen, hoewel evenzeer korte termijn-migrant, wel.

Niet-gedocumenteerde migrant/irreguliere migrant/persoon zonder papieren: een niet-onderdaan die een land binnenkomt of er verblijft zonder de vereiste papieren, dus op onwettige wijze. Dit kan een persoon zijn die een land op clandestiene wijze is binnengekomen; een land is binnengekomen of er verblijft met behulp van frauduleuze documenten; of, na een land te zijn

binnengekomen met behulp van wettige documenten, er langer verblijft dan de toegelaten termijn of er om andere redenen niet langer wettig verblijft. In het gewone, dagelijkse taalgebruik worden deze personen vaak “illegalen” genoemd.

Economische migrant: een persoon die zijn of haar gewoonlijke verblijfplaats verlaat om zich te vestigen buiten het herkomstland met het doel zijn of haar levenskwaliteit te verbeteren. Deze term wordt vaak gebruikt om het onderscheid te maken met individuen die vluchten voor vervolging (vluchtelingen), alsook – vaak onterecht – ter verwijzing naar personen die een land trachten binnen te komen zonder wettige toelating of asielprocedures misbruiken.

Arbeidsmigrant: een persoon die al dan niet tijdelijk migreert met het oog op tewerkstelling in een ander land. Een *seizoensarbeider* is een arbeidsmigrant wiens arbeid en dus migratie afhankelijk is van seizoensvoorwaarden en slechts gedurende een deel van het jaar plaatsvindt.

Asielzoeker: een persoon die een toevlucht zoekt tegen vervolging of andere mensenrechtenschendingen in een ander land dan zijn of haar herkomstland en wacht op een beslissing over het verzoek om vluchtelingenstatus onder de relevante internationale en nationale wetgeving. In het geval van een negatieve beslissing is de persoon verplicht het land te verlaten, tenzij hij of zij een verblijfsrecht verkrijgt op basis van humanitaire of andere gronden.

Vluchteling: volgens het Internationaal Vluchtelingenverdrag van Genève (1951)² (artikel 1(A)(2)) is een vluchteling een persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen. De regionale vluchtelingeninstrumenten hanteren een ruimere definitie. Volgens het Afrikaans Vluchtelingenverdrag (1969)³ (artikel 1(2)) is een vluchteling, naast een persoon die vreest voor vervolging, ook een persoon die gedwongen wordt zijn of haar land te verlaten wegens externe agressie, bezetting, buitenlandse overheersing of andere gebeurtenissen die de openbare orde grondig verstoren. De Latijns-Amerikaanse Verklaring van Cartagena (1984)⁴ (Conclusie No. 3) spreekt op een gelijkaardige manier over personen die hun land ontvluchten omwille van veralgemeend geweld, buitenlandse agressie, interne conflicten, grootschalige mensenrechtenschendingen of andere gebeurtenissen die de openbare orde ernstig verstoren.

Intern ontheemde: personen of groepen van personen die gedwongen zijn hun thuis of gewoonlijke verblijfplaats te verlaten of ontvluchten, in het bijzonder als gevolg van of ter voorkoming van de effecten van gewapend conflict, situaties van veralgemeend geweld, mensenrechtenschendingen, natuurrampen of rampen veroorzaakt door de mens, en die geen internationaal erkende grens hebben overgestoken.⁵

Diasporas: individuen en leden van netwerken, verenigingen en gemeenschappen die hun herkomstland hebben verlaten maar er niettemin relaties mee onderhouden.

Immigratie: het proces waarbij niet-onderdanen zich vestigen in een bepaald land.

Emigratie: het verlaten van het herkomstland met het oog op vestiging in een ander land, onthaalland genoemd.

Circulaire migratie: de heen-en-weer-beweging van personen tussen landen, tijdelijk of op lange termijn, die voordelig kan zijn voor alle betrokken partijen indien ze op vrijwillige basis plaatsvindt en gelinkt wordt aan de arbeidsnoden van herkomst- en onthaallanden.

Push- en pull-factoren: push-factoren zetten mensen aan hun herkomstland te verlaten (bv. economische, sociale of politieke problemen); pull-factoren trekken mensen aan tot welbepaalde onthaallanden (bv. werkgelegenheid).

Brain drain: de emigratie van hooggeschoolde personen van het herkomstland naar een ander land, wat er toe leidt dat het herkomstland zijn bekwame bevolking verliest. De immigratie van deze hooggeschoolde personen naar een onthaalland wordt *brain gain* genoemd.

Remittances: de geldsommen die verdiend of verkregen zijn door niet-onderdanen in het onthaalland en die naar het herkomstland worden overgebracht.

Naturalisatie: het proces waarbij een staat de nationaliteit toekent aan een niet-onderdaan. Internationaal recht voorziet geen gedetailleerde bepalingen betreffende naturalisatie, maar erkent de bevoegdheid van elke staat om niet-onderdanen, die een verzoek indienen om onderdaan te worden, te naturaliseren.

Assimilatie: de aanpassing van een etnische of sociale groep – doorgaans een minderheid – aan een andere bevolkingsgroep. Assimilatie heeft betrekking op de taal, tradities, waarden, normen en gedragsvormen. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat de traditionele culturele praktijken van een dergelijke groep volledig worden opgegeven, leidt assimilatie er over het algemeen toe dat de verschillende bevolkingsgroepen op sociaal vlak niet langer te onderscheiden zijn. Assimilatie is de meest extreme vorm van *acculturatie*, het proces waarbij elementen van een bepaalde groepscultuur worden overgenomen door een andere groep.

Mensenhandel: het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van ontvoering, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon – met het oogmerk van uitbuiting.

Mensensmokkel: het bemiddelen bij de illegale binnenkomst van een niet-onderdaan in een land met het oog op het verkrijgen van een direct of indirect, financieel of ander materieel voordeel. Hoewel ook hier sprake kan zijn van uitbuiting, is dit, in tegenstelling tot bij mensenhandel, niet noodzakelijk het geval.

Xenofobie: op het internationale niveau bestaat geen universeel aanvaarde definitie voor deze term. Xenofobie kan worden omschreven als het gedrag of vooroordeel waarbij bepaalde (groepen van) personen worden uitgesloten en belasterd, op basis van de perceptie dat deze personen “outsiders” of buitenstaanders zijn ten opzichte van de gemeenschap of nationale identiteit. Xenofobie staat in sterk verband met racisme.

Deportatie: de handeling van een staat waarbij een niet-onderdaan wordt verwijderd van het grondgebied van die staat en teruggestuurd naar zijn of haar herkomstland of een derde land na afwijzing van een verzoek tot toegang tot het grondgebied of na afloop van een tijdelijke verblijfsvergunning.

Repatriëring: de terugkeer van vluchtelingen naar hun herkomstland, gedwongen of vrijwillig.

Hervestiging: de “verplaatsing” van vluchtelingen van het land van toevlucht naar een derde land dat zich bereid heeft verklaard hen op te vangen. Doorgaans verkrijgen hervestigde vluchtelingen een verblijfsrecht op lange termijn of krijgen ze de kans om te worden genaturaliseerd.

Ondersteunde vrijwillige terugkeer: de administratieve, logistieke, financiële en reïntegratie-steun aan afgewezen asielzoekers en andere migranten die niet in het onthaalland kunnen of willen blijven en op vrijwillige basis terugkeren naar hun herkomstland.

Cijfers⁶

Terwijl het totale aantal migranten wereldwijd sterk is toegenomen gedurende de voorbije tien jaar (van 150 miljoen in 2000 tot meer dan 214 miljoen vandaag), is het percentage van migranten als deel van de totale wereldbevolking gedurende deze periode relatief stabiel gebleven: van 2,9 percent in 2000 tot iets meer dan 3,1 percent vandaag.

Het percentage van migranten op nationaal niveau verschilt in sterke mate van land tot land. De lijstjes hieronder sommen enkele landen op met enerzijds hoge, anderzijds lage percentages van migranten, op basis van gegevens van 2008.

Landen met hoge percentages migranten:

Qatar	87 %
Verenigde Arabische Emiraten	70 %
Jordanië	46 %
Singapore	41 %
Saoedi-Arabië	28 %

Landen met lage percentages migranten:

Zuid-Afrika	3,7 %
Slovakije	2,4 %
Turkije	1,9 %
Japan	1,7 %
Nigeria	0,7 %
Roemenië	0,6 %
India	0,4 %
Indonesië	0,1 %

Indien alle migranten samen de bevolking zouden uitmaken van één land, zou dit land het vijfde meest bevolkte ter wereld zijn.⁷ Verder kan worden opgemerkt dat migratie zich over de jaren heen meer is gaan spreiden over verschillende landen – populaire onthaallanden ontvangen vandaag een kleiner percentage migranten ten opzichte van het totale aantal migranten wereldwijd dan tien jaar geleden. Ongeveer de helft van alle migranten zijn vrouwen.

Het totale bedrag aan (gekende) *remittances* dat in 2009 door migranten naar hun herkomstland werd gezonden wordt geschat op 414 miljard USD of ongeveer 290 miljard EURO.⁸ In vergelijking met 2000, toen dit bedrag geschat werd op 132 miljard USD of ongeveer 92,5 miljard EURO, is dit een enorme stijging. De voornaamste ontvangers van deze remittances in 2009 waren India, China, Mexico, de Filipijnen en Polen. Anderzijds waren deze geldsommen voornamelijk afkomstig uit de Verenigde Staten, Rusland, Zwitserland en Saoedi-Arabië. Ongeveer drie vierde van het totale bedrag aan remittances wereldwijd wordt ontvangen door ontwikkelingslanden.

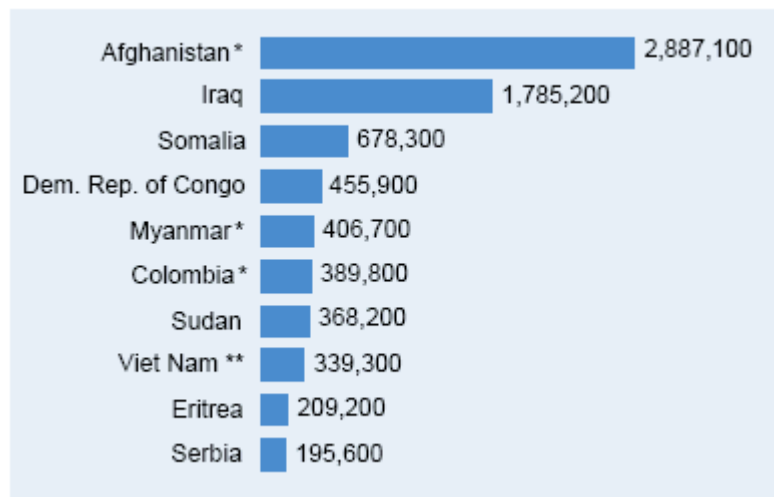
Het valt op te merken dat het bedrag aan remittances dat naar ontwikkelingslanden vloeit meer dan dubbel zo groot is als het bedrag van officiële ontwikkelingshulp...

In 2010 waren er naar schatting wereldwijd ongeveer 16 miljoen vluchtelingen.⁹ Dit is ongeveer 7,5 percent van het totale aantal migranten. Daarnaast werd het aantal asielzoekers op het einde van hetzelfde jaar op iets minder dan een miljoen geschat. Opmerkelijk is dat er meer dan dubbel zoveel intern ontheemden zijn (*internally displaced persons, IDPs*) als vluchtelingen: alleen al door oorlog en conflict waren in 2009 meer dan 27 miljoen mensen op de vlucht binnen hun eigen land.¹⁰

Afghanistan is sinds de laatste 30 jaar het land dat wereldwijd het grootste aantal vluchtelingen produceert. Op het einde van 2009 waren bijna 2,9 miljoen Afghanen vluchtelingen in het buitenland. Meer dan negentig percent van hen bevond zich in Pakistan en Iran. Irakezen vormen de tweede grootste groep vluchtelingen (bijna 1,8 miljoen), gevolgd door Somaliërs (ongeveer 700.000). De top tien wordt verder afgemaakt door de Democratische Republiek Congo, Myanmar, Colombia, Soedan, Vietnam, Eritrea en Servië.¹¹

Major source countries of refugees (end-2009)

SOURCE: UNHCR, 2009 Global Trends



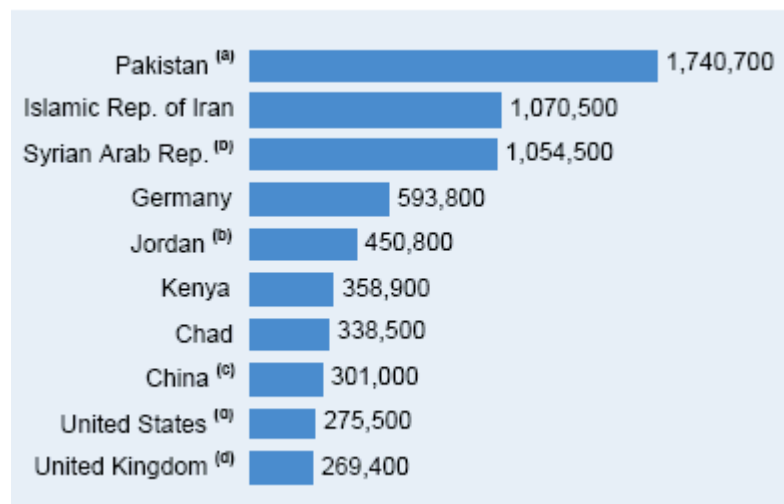
* Includes people in a refugee-like situation.

** The 300,000 Vietnamese refugees are well integrated and in practice receive protection from the Government of China.

De vijf voornaamste onthaallanden voor vluchtelingen in 2009 waren Pakistan (1,7 miljoen), Iran (1 miljoen), Syrië (1 miljoen), Duitsland (600.000) en Jordanië (450.000). Samen vingen zij bijna de helft van alle vluchtelingen op. Andere landen met grote vluchteling aantallen onder de bevolking zijn Kenia (360.000), Tsjaad (340.000), China (300.000), de Verenigde Staten (275.000) en het Verenigd Koninkrijk (270.000). Terwijl Tanzania gedurende vele jaren (tussen 1997 en 2007) het voornaamste vluchtelingonthaalland was op het Afrikaanse continent en daarmee tot de top tien van voornaamste onthaallanden behoorde, leidde de naturalisatie van meer dan 150.000 Burundese vluchtelingen en de vrijwillige terugkeer van meer dan 30.000 Burundese en Congolese vluchtelingen naar hun herkomstlanden tot een significante daling van de vluchtelingenpopulatie in Tanzania. Waar het land in 2002 bijna 700.000 vluchtelingen telde, waren dat er in 2009 minder dan 120.000.¹²

Major refugee hosting countries (end-2009)

SOURCE: UNHCR, 2009 Global Trends



(a) Includes Afghans in a refugee-like situation.

(b) Government estimate.

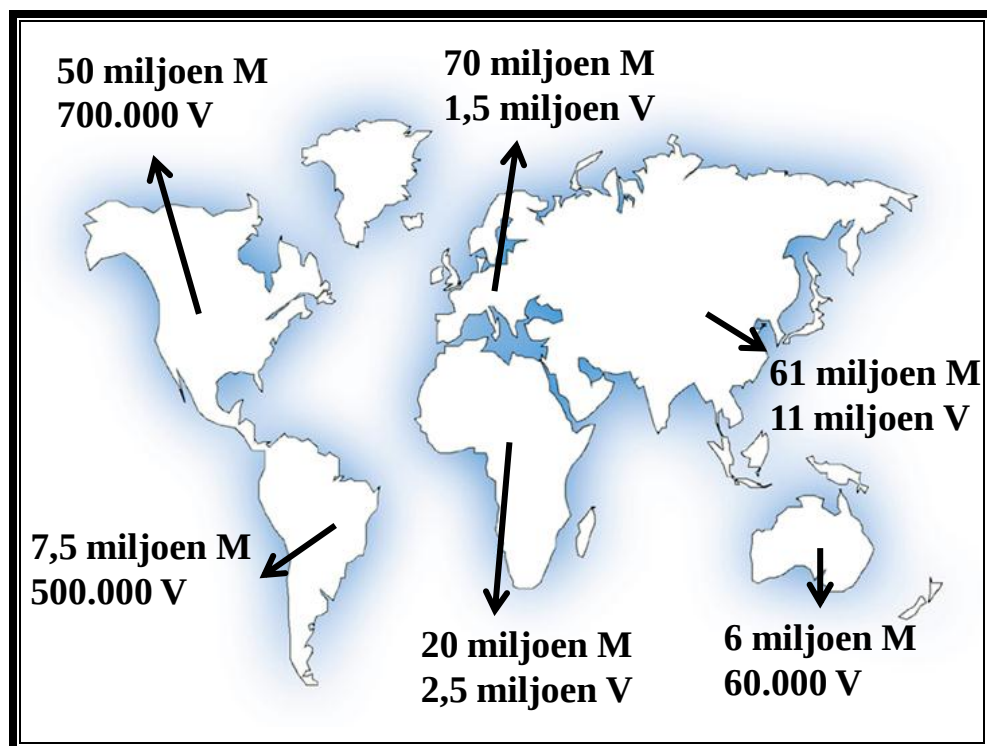
(c) The 300,000 Vietnamese refugees are well integrated and in practice receive protection from the Government of China.

(d) UNHCR estimate.

Terwijl het wellicht niemand verbaast dat de meeste vluchtelingen uit het Zuiden komen (ontwikkelingslanden), is het minder goed geweten dat het grootste deel van deze vluchtelingen hun toevlucht zoeken in buurlanden of andere landen binnen dezelfde regio. Met andere woorden, ontwikkelingslanden dragen een erg groot deel van de ‘vluchtelingenlast’, en dit terwijl ze zelf reeds kampen met socio-economische en andere problemen. Het gevolg is dat deze landen, die de vluchtelingenstromen in vele gevallen niet aankunnen, niet in staat zijn de mensenrechten van de vluchtelingen op hun grondgebied te verzekeren. De kwantiteit (aantal vluchtelingen) gaat ten koste van de kwaliteit (mensenrechtelijke bescherming).

Hoe staat het eigenlijk met België? Op het einde van 2009 telde België ongeveer 15.500 vluchtelingen.¹³ Het totale aantal migranten in ons land naderde in datzelfde jaar het getal van 1,5 miljoen.¹⁴ Met andere woorden, ongeveer 14 percent (of 1 op 7) van alle inwoners van België is migrant, en van deze 14 percent migranten is ongeveer 1 percent vluchteling. Ter vergelijking met enkele andere EU-landen: Frankrijk telde in 2009 iets minder dan 200.000 vluchtelingen, Nederland ongeveer 76.000, Italië 55.000, Zwitserland 46.000 en Spanje 4.000.¹⁵

Hieronder worden de geschatte aantallen migranten en vluchtelingen per continent weergegeven:¹⁶



Internationaal migratiebeheer (*governance*)

Migratie heeft per definitie een grensoverschrijdend karakter. Om die reden is, zoals bij alle transnationale kwesties, een zekere mate van samenwerking tussen staten noodzakelijk om de migratiestromen op ordentelijke wijze te laten verlopen, te beheren of te reguleren. Met andere woorden, de internationale gemeenschap heeft behoefte aan een bepaalde vorm van beheer of *governance* van internationale migratie: de regulering van migratie als transnationaal verschijnsel via internationale instituties en organisaties. Vreemd genoeg bestaat er vandaag geen formeel multilateraal institutioneel kader dat het gedrag van staten op het gebied van internationale migratie reguleert. We kennen geen “VN-Organisatie voor Migratie” – over de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) volgt hieronder meer. Het gebrek aan dergelijk formeel multilateraal kader leidt ertoe dat staten over een grote mate van autonomie beschikken bij het vastleggen van hun migratiebeleid. De internationale samenwerking die bestaat op het vlak van migratie is gefragmenteerd: de verschillende beleidsaspecten van migratie (arbeidsmigratie, irreguliere migratie, asiel, mensenhandel etc.) worden op verschillende internationale niveaus gereguleerd, vaak via *ad hoc* vormen van migratiebeheer. Op institutioneel vlak betekent dit een warrig, complex en overlappend geheel van formele en informele organisaties op verscheidene beheerniveaus.¹⁷

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is een intergouvernementele organisatie die initieel werd opgericht in 1951 met het doel personen te hervestigen die ontheemd

waren als gevolg van de Tweede Wereldoorlog. Sinds 1951 is ze driemaal van naam veranderd – haar huidige naam dateert van 1989. Terwijl de organisatie oorspronkelijk een operationeel en logistiek agentschap was (ze hielp overheden in hun zoektocht naar hervestigingslanden en voorzag transport voor bijna een miljoen migranten tijdens de jaren 1950), is ze vandaag de voornaamste intergouvernementele organisatie op het gebied van migratie met een brede waaier aan activiteiten.

Belangrijk te weten is dat de IOM buiten het VN-systeem staat, en dus geen “VN-organisatie” is. Anders dan de meeste VN-instituten, die een normatieve bevoegdheid bezitten op basis van hun statuut, heeft de IOM geen duidelijk mandaat en geen verantwoordelijkheid met betrekking tot een formeel migratieregime of normatief kader. Wat is dan wel de rol van deze organisatie? De IOM kan worden gezien als een soort van dienst- en adviesverlener aan individuele overheden. Ze draagt bij tot het bevorderen van een ordentelijk en menselijk migratiebeheer, stimuleert internationale samenwerking rond migratiekwessies, staat staten bij in hun zoektocht naar praktische oplossingen voor migratieproblemen en verleent humanitaire bijstand aan behoeftige migranten – vluchtelingen, intern ontheemden en elk andere categorie van migranten. De IOM is actief op vlakken zoals de bescherming van migrantenrechten, migratie en *gender*, migratie en gezondheid, en internationaal migratierecht en -beleid. De organisatie werkt in haar activiteiten nauw samen met gouvernementele, intergouvernementele en non-gouvernementele partners. Haar jaarlijks budget komt neer op ongeveer 1 miljard USD of 680 miljoen EURO. De IOM werkt met ongeveer 5.400 personeelsleden in meer dan 100 landen wereldwijd.¹⁸

Ondanks haar onbetwistbare relevantie voor de internationale migratiekwessie heeft de IOM als internationale migratie-organisatie, bij gebrek aan normatieve bevoegdheid, niet geleid tot de ontwikkeling van een formeel multilateraal migratieregime. Om een duidelijk beeld te krijgen van het internationale institutionele en normatieve landschap op migratiegebied, moeten we de verschillende formele en informele, multilaterale, regionale, interregionale en bilaterale akkoorden, initiatieven en structuren die betrekking hebben op migratie, verzamelen en beschouwen als onderdelen van het huidige ‘bottom-up’ kader van het internationale migratiebeheer.¹⁹

Het enige migratieaspect waarvoor staten een formeel regime hebben ontwikkeld, is asiel en vluchtelingenbescherming. Het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (Genève, 1951)²⁰ werd aangenomen in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog, die een beduidende vluchtelingenstroom op gang had gebracht. Het Vluchtelingenverdrag was gericht op Europese vluchtelingen en liet vluchtelingen die niet in de context van de Oost-West-tegenstelling thuishoorden, grotendeels buiten beschouwing. Het Vluchtelingenverdrag was met andere woorden het product van een Eurocentrisch denken. Met het Protocol van New York van 1967²¹ werd een einde gesteld aan de temporele en geografische beperkingen die het Vluchtelingenverdrag kende. Voortaan konden ook niet-Europese personen en personen die hun land hadden verlaten na 1 januari 1951 zich beroepen op de bescherming geboden door het Verdrag.

Op 1 april 2011 telden het Vluchtelingenverdrag en het Protocol samen 147 statenpartijen.²² Met dit aantal is het Vluchtelingenverdrag het belangrijkste instrument op mondiaal niveau voor de bescherming van vluchtelingen.

Het vluchtelingenregime onder het Vluchtelingenverdrag wordt overzien door het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (*UN High Commissioner for Refugees, UNHCR*), dat werd opgericht in 1950 en belast is met de bescherming van en bijstand aan vluchtelingen. Artikel 35 van het Vluchtelingenverdrag legt de relatie vast tussen de UNHCR en het Verdrag. De statenpartijen hebben de verplichting samen te werken met deze internationale organisatie, die de verantwoordelijkheid heeft toe te zien op de toepassing van de verdragsbepalingen, onder andere via het verschaffen van de nodige inlichtingen betreffende maatregelen genomen voor de tenuitvoerlegging van het Vluchtelingenverdrag.

Naast het Internationaal Vluchtelingenverdrag bestaat één ander formeel multilateraal migratieakkoord binnen het kader van de Verenigde Naties: het Verdrag betreffende de Bescherming van de Rechten van alle Migrantenwerkers en hun Familieleden (1990).²³ Het verdrag definieert een migrantenwerker of arbeidsmigrant in artikel 2(1) als ‘een persoon die een activiteit heeft uitgevoerd, uitvoert of zal uitvoeren waarvoor hij of zij wordt verloned in een staat waarvan hij of zij geen onderdaan is’. Zowel reguliere als irreguliere migranten vallen onder het toepassingsgebied van het verdrag. Echter, om irreguliere migratie te ontmoedigen verleent het verdrag meer rechten aan reguliere dan aan irreguliere migranten. Het verdrag is gebaseerd op de bestaande internationale mensenrechten en creëert geen nieuwe normen.²⁴ Desondanks is het verdrag slechts door een relatief klein aantal staten geratificeerd. Het valt bovendien op te merken dat deze staten voornamelijk migranten “produceren” eerder dan ontvangen.

In de jaren 1990-2000 groeide het besef binnen de Verenigde Naties dat sterkere multilaterale samenwerking op het gebied van internationale migratie noodzakelijk was, met andere woorden dat het globale beheer van migratie moest worden herzien. Tijdens de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling, die plaatsvond in Caïro in 1994, gingen stemmen op om een specifieke migratieconferentie te organiseren. In 2003 werd een Wereldcommissie voor Internationale Migratie samengesteld, met de opdracht een overzicht op te maken van het karakter en de omvang van internationale migratie. Drie jaar later vond een *UN High Level Dialogue* plaats over Migratie en Ontwikkeling. Vanaf 2007 werden jaarlijkse bijeenkomsten georganiseerd onder de naam Wereldforum voor Migratie en Ontwikkeling (in Brussel (2007), Manila (2008), Athene (2009), Mexico (2010) en Genève (2011)). Eerder dan een kader voor onderhandelingen over een formeel multilateraal migratieregime waren deze bijeenkomsten een forum voor het uitwisselen van informatie en dialoog.

Deze initiatieven hebben echter niet geleid tot de ontwikkeling van een specifiek migratieregime. Op normatief vlak moeten we daarom onze aandacht vestigen op bestaande structuren en regimes met betrekking tot andere themagebieden dan migratie die niettemin een significante impact hebben op statelijk gedrag ten opzichte van migratie. Het geheel van deze verdragen en regimes kan, samen met het hierboven besproken vluchtelingenregime en het Verdrag betreffende Migrantenwerkers, worden beschouwd als “internationaal migratierecht”.²⁵

Op het gebied van internationale handel, bijvoorbeeld, bevat het Algemeen Akkoord inzake Handel in Diensten (*GATS*) van de Wereldhandelsorganisatie (*WTO*) een bepaling ('*Mode 4*') die lidstaten ervan moet weerhouden discriminerende maatregelen te nemen met betrekking tot de tijdelijke migratiebewegingen van personen met het oog op het verlenen van diensten. Op het vlak van internationale arbeid heeft de Internationale Arbeidsorganisatie (*ILO*) een reeks van verdragen in het leven geroepen die standaarden vastleggen betreffende (migranten)arbeid. Deze verdragen hebben onder andere betrekking op gedwongen arbeid, minimumleeftijd, gelijke beloning man/vrouw en discriminatie.²⁶

Daarnaast zijn er de algemene mensenrechtenverdragen, op basis waarvan staten de verplichting hebben de mensenrechten van migranten op hun grondgebied te verzekeren. Mensenrechtenverdragen zijn van toepassing op migranten in dezelfde mate als op andere personen. De voornaamste verdragen in dit verband zijn het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (*ICCPR*),²⁷ het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (*ICESCR*),²⁸ het Internationaal Verdrag tegen Foltering (*CAT*),²⁹ het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (*CRC*)³⁰ en het Internationaal Verdrag inzake de Eliminatie van Discriminatie van Vrouwen (*CEDAW*).³¹ Van bijzonder belang voor migranten is het mensenrechtelijk *non-refoulement* beginsel. Dit beginsel verbiedt staten een persoon uit te wijzen of terug te sturen op om het even welke wijze naar een andere staat waar deze persoon het risico loopt op ernstige mensenrechtenschendingen. Het verbod van *refoulement* is expliciet vastgelegd in het Internationaal Vluchtelingenverdrag (artikel 33) en het Internationaal Verdrag tegen Foltering (artikel 3(1)), en ligt daarnaast impliciet vervat in een aantal andere mensenrechteninstrumenten.³²

Ook deel uitmakend van het internationaal migratierecht zijn de specifieke instrumenten met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel, namelijk het Protocol ter Voorkoming, Afschaffing en Bestrafing van de Handel in Personen, vooral Vrouwen en Kinderen, en het Protocol tegen de Smokkel van Migrantten over Land, over Zee en door de Lucht, beide tot aanvulling op het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaden.³³

Eén internationaal erkend mensenrecht is uitzonderlijk relevant voor migranten. Dit is het recht op vrijheid van beweging. Dit mensenrecht is vastgelegd in alle voornamelijk internationale en regionale mensenrechteninstrumenten.³⁴ Het recht op vrijheid van beweging omvat drie aspecten. Ten eerste houdt het het recht in voor iedere persoon die wettig aanwezig is op het grondgebied van een staat, om vrij te bewegen binnen de grenzen van die staat en er zijn of haar woonplaats vrij te kiezen.³⁵ Ten tweede heeft elke persoon het recht om het grondgebied van om het even welke staat te verlaten voor om het even welke periode en voor om het even welk doel.³⁶ Daarbij is de persoon vrij om het land van bestemming te kiezen en heeft hij of zij het recht om de nodige reisdocumenten te verkrijgen. Belangrijk te weten hierbij is dat er géén overeenstemmend algemeen recht bestaat om een ander land binnen te komen! Ten slotte houdt de vrijheid van beweging het recht in voor ieder persoon om terug te keren naar zijn of haar eigen land nadat hij of zij dat land had verlaten, of, indien de persoon buiten zijn of haar land is geboren, het recht om voor de eerste maal zijn of haar land binnen te komen.³⁷ Dit laatste aspect is van bijzonder belang

voor vluchtelingen die naar hun herkomstland wensen terug te keren. Zij hebben met andere woorden het recht op terugkeer of repatriëring.

Deze drie rechten – de interne vrijheid van beweging, het recht enig land te verlaten en het recht op terugkeer naar eigen land – zijn echter niet absoluut. Onder bepaalde voorwaarden kunnen deze rechten worden beperkt.³⁸

Naast deze multilaterale instrumenten en regimes bestaan nog andere migratiestructuren op bilateraal, regionaal of inter-regionaal niveau die ook deel uitmaken van het globale migratiebeheer. Bilaterale akkoorden zijn er bijvoorbeeld met betrekking tot uitlevering, visa, hertoelating (*readmission*) van illegale migranten en tijdelijke arbeidsmigratie, en worden vaak afgesloten tussen geografisch nabijgelegen staten, zoals Spanje-Marokko, Italië-Libië en de Verenigde Staten-Mexico.³⁹

Op verschillende regionale niveaus hebben we gedurende de voorbije jaren samenwerking zien ontstaan rond migratie. Dat is het geval in het kader van het Noord-Amerikaans Vrijhandelsakkoord (NAFTA), de Associatie van Zuidoost-Aziatische Landen (ASEAN) en, in het bijzonder, de Europese Unie (EU). De regionale samenwerking rond asiel en migratie binnen de EU is de meest ontwikkelde wereldwijd en heeft betrekking op zowel migratie tussen EU-lidstaten (vrij verkeer van personen) als asiel en migratie vanuit niet-EU-lidstaten (derde landen) naar EU-lidstaten. Naast samenwerking binnen dergelijke formele regionale kaders bestaan er ook *ad hoc* informele migratiestructuren op regionaal en interregionaal niveau, gekend als *Regional Consultative Processes (RCPs)*. Voorbeelden van dergelijke RCPs zijn de Intergouvernementele Consultaties over Asiel en Immigratie, opgericht in 1985 door 16 Westerse landen met het doel informatieuitwisseling rond asiel en migratie te bevorderen, en het *Colombo Process* betreffende (tijdelijke) arbeidsmigratie in Zuid-Azië, later uitgebreid naar andere staten en hernoemd tot de Abu Dhabi Dialoog. Ook de Intergouvernementele Autoriteit voor Ontwikkeling (IGAD), een samenwerkingsverband tussen zeven Oost- en Centraal-Afrikaanse landen, voert een regionale dialoog over arbeidsmigratie. Op interregionaal niveau kan worden verwezen naar de Conferenties van Rabat en Tripoli (2006), die een EU-Afrika-dialoog rond migratie in het leven riepen om de Europese bezorgdheden met betrekking tot de migratiestromen vanuit Noord-Afrika aan te pakken via partnerschapsakkoorden; de Ibero-Amerikaanse Dialoog over arbeidsmigratie (2008) tussen Spanje, Portugal, Andorra en verschillende Latijns-Amerikaanse landen; en het *Puebla Process*, tussen de NAFTA en de Centraal-Amerikaanse staten.⁴⁰

Conclusie

Met uitzondering van de asiolverlening aan vluchtelingen ligt de macht over de beslissing wie wel en wie niet tot het nationale grondgebied wordt toegelaten, vandaag nog steeds grotendeels bij de nationale overheden.⁴¹ Immigratiebeleid is inderdaad een van de vandaag nog slechts zeldzame sterke uitingen van nationale soevereiniteit. Staten kiezen bijgevolg die vorm van samenwerking – bilateraal, regionaal of interregionaal – die hun belangen het beste dienen. De

situatie is anders wat betreft de *in-country* rechten van migranten. Op basis van de internationale mensenrechten hebben staten een reeks van verplichtingen tegenover zowel regulier als irregulier verblijvende migranten. In elk geval is intergouvernementele samenwerking rond migratie onontbeerlijk voor een succesvol internationaal migratiebeheer. En precies in deze context is voor de Verenigde Naties een belangrijke rol weggelegd: het streven naar een coherenter, alomvattend en institutioneel efficiënt internationaal *migration governance*, waarbij het respect voor de mensenrechten van migranten centraal staat.

¹ Zie Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), Glossary on Migration 2nd Edition, International Migration Law No. 25 (2011).

² Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, 28 juli 1951, 189 UNTS 150.

³ Verdrag betreffende Specifieke Aspecten van Vluchtelingenproblematiek in Afrika (Afrikaanse Unie), 10 september 1969, 1001 UNTS 45.

⁴ Verklaring van Cartagena (Organisatie van Amerikaanse Staten), 22 november 1984, aangenomen tijdens het Colloquium inzake de internationale bescherming van vluchtelingen in Centraal-Amerika, Mexico en Panama.

⁵ Guiding Principles on Internal Displacement, UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, §2.

⁶ Voornaamste bron: United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision, <http://esa.un.org/migration>.

⁷ United Nations' World Population Prospects: The 2008 Revision, Highlights, http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_highlights.pdf.

⁸ World Bank's Migration and Remittances Factbook 2011, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>.

⁹ De term wordt hier in de brede zin gehanteerd en omvat niet alleen personen erkend als vluchteling onder het internationaal Vluchtelingenverdrag, maar ook zij die erkend zijn onder het Afrikaans Vluchtelingenverdrag of onder het Statuut van de UNHCR, zij die andere vormen van bescherming genieten, bijvoorbeeld tijdelijke bescherming, en zij die zich in een situatie bevinden die sterk lijkt op die van vluchtelingen. Zie United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2009 Global Trends, <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>, 23.

¹⁰ UNHCR, 2009 Global Trends; United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision, <http://esa.un.org/migration>; Internal Displacement Monitoring Center, Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010, <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010>.

¹¹ UNHCR, 2009 Global Trends, 8-9.

¹² UNHCR, 2009 Global Trends, 7-8.

¹³ UNHCR, 2009 Global Trends, 24.

¹⁴ Zie <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2011/05/11/we-worden-overspoeld-door-migranten>.

¹⁵ UNHCR, 2009 Global Trends, 24-26.

¹⁶ Bron: <http://esa.un.org/migration>.

¹⁷ A. Betts, Global migration governance, GEG Working Paper 2008/43, 2-3.

¹⁸ Zie www.iom.int.

¹⁹ Zie A. Betts, Global migration governance, GEG Working Paper 2008/43, 6-8.

²⁰ 28 juli 1951, 189 UNTS 150.

²¹ Protocol van New York van 1967 betreffende de Status van Vluchtelingen, 31 januari 1967, 606 UNTS 267.

²² Zie <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>.

²³ 18 December 1990, AV Res 45/158.

²⁴ Zie D. Weissbrodt, *The human rights of non-citizens* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 182-186.

²⁵ A. Betts, *Global migration governance*, GEG Working Paper 2008/43, 11.

²⁶ Zie A. Betts, *Global migration governance*, GEG Working Paper 2008/43, 11-12. Het gaat onder meer om het 1957 Verdrag inzake de afschaffing van gedwongen arbeid (No. 105); het 1973 Verdrag inzake de minimumleeftijd voor toelating tot arbeid (No. 138); het 1951 Verdrag inzake de gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke arbeidskrachten voor arbeid van gelijke waarde (No. 100); en het 1958 Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie (werkgelegenheid en beroep) (No. 111).

²⁷ 16 December 1966, 999 UNTS 171.

²⁸ 16 December 1966, 993 UNTS 3.

²⁹ 10 December 1984, 1465 UNTS 85.

³⁰ 20 November 1989, 1577 UNTS 3.

³¹ 18 December 1979, 1249 UNTS 13.

³² Zie in dit verband K. Wouters, *International legal standards for the protection from refoulement* (Antwerpen: Intersentia, 2009).

³³ 15 November 2000, AV Res 55/25.

³⁴ Artikel 13 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM); artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR); artikel 2 van het Vierde Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM); artikel 22 van het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens (AVRM); en artikel 12 van het Afrikaans Handvest voor de Rechten van de Mens en van de Volken (AHRMV).

³⁵ Artikel 12(1) IVBPR.

³⁶ Artikel 12(2) IVBPR.

³⁷ Artikel 12(4) IVBPR.

³⁸ Zie artikel 12(3) IVBPR voor wat betreft de eerste twee aspecten van het recht op vrijheid van beweging, en artikel 12(4) IVBPR voor wat betreft het derde aspect. De toegelaten beperking van het recht op terugkeer ligt vervat in de omschrijving van het recht zelf: "Aan niemand mag *willekeurig* het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren". Zie in dit verband enkele verduidelijkingen vanwege het Mensenrechtencomité: Mensenrechtencomité, General Comment No. 27: Freedom of Movement (Art. 12) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9) 2 november 1999.

³⁹ A. Betts, *Global migration governance*, GEG Working Paper 2008/43, 13.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie vormt hierop een grote uitzondering.