Puntjes op de i over het VN-migratiepact

De Tijd, 22 november 2018

Het migratiepact dat de VN op 10 en 11 december in Marrakesh willen aannemen is geen baarlijke duivel, maar evenmin perfect. De grootste verdienste ervan is dat het een kader biedt voor multilaterale samenwerking. Gezien de vele misverstanden hierbij enkele puntjes op de i.

***D**oor **Jan Wouters** en **Thomas Van Poecke**, hoogleraar en assistent internationaal recht aan de KU Leuven.*

1. Het migratiepact beschouwt migratie wel degelijk als een positief gegeven.

Dat het pact neutraal staat tegenover migratie is onjuist. Het beschouwt de toenemende migratie als een gegeven waar we niet onderuit kunnen en waar we best positief mee leren omgaan, met goede beleidsrecepten en door hecht internationaal samen te werken. Volgens het pact kan migratie positief bijdragen aan onze maatschappijen, mits ze naar behoren wordt beheerst en gestuurd. Het beschouwt migratie niet als te bestrijden en te vermijden, maar wil ook de nadelige en structurele factoren die mensen aanzetten tot migreren aanpakken en de strijd tegen mensensmokkel en -handel opvoeren.

2. Het migratiepact is geen verdrag.

Het pact creëert nadrukkelijk geen juridisch bindende verplichtingen, maar houdt een engagement tot samenwerking in vanuit het besef dat geen enkele staat migratie alleen aankan. Toch zijn er addertjes onder het gras. Zo stelt de preambule dat het pact berust op de ‘kern van mensenrechtenverdragen’.

In een voetnoot wordt daarbij verwezen naar het VN-verdrag van 1990 inzake de rechten van arbeidsmigranten en hun familieleden. Maar dat verdrag heeft geen enkele EU-lidstaat geratificeerd. In totaal zijn er maar 54 partijen bij aangesloten, vooral arbeidsemigratielanden. Het gaat dus niet echt om een universeel mensenrechtenverdrag.

Het wekt verwondering dat de EU en de lidstaten hier geen opmerking bij hebben gemaakt tijdens de onderhandelingen. De vraag rijst of het voor de EU en haar lidstaten niet nuttig is te verklaren dat ze voor de uitvoering van het pact alleen die verdragen in acht nemen die ze geratificeerd hebben.

3. Het migratiepact is niet afdwingbaar.

Het pact is weliswaar niet afdwingbaar voor een rechtbank, maar het valt niet uit te sluiten dat enkele engagementen erin later juridisch relevant blijken. In een land als België, dat openstaat voor het inroepen van internationale rechtsinstrumenten voor zijn nationale rechtscolleges, kan je het pact aanwenden om bestaande (mensenrechten-) verplichtingen te interpreteren. Aan onze rechters om daar verstandig mee om te gaan.

Maar opnieuw: niets belet dat er een gezamenlijke EU-verklaring komt dat het pact geen instrument is dat voor de rechter kan worden ingeroepen. Dat heeft de EU al bij meerdere van haar eigen handelsakkoorden gedaan, zoals onlangs voor het CETA-handelsakkoord. Het

gebeurt soms ook dat men uitdrukkelijk stelt dat een instrument niet kan worden gezien als een uiting, of stap in de richting, van internationaal gewoonterecht.

4. Het migratiepact bevestigt staatssoevereiniteit binnen de perken van het internationaal recht.

Staten kunnen soeverein hun eigen migratiebeleid uitstippelen en een onderscheid maken tussen legale en illegale migratie, 'in overeenstemming met het internationaal recht'. Hoewel ze dat misschien niet graag horen, blijven staten dus gebonden door de internationale verdrags-verplichtingen die ze al zijn aangegaan (onder andere inzake mensenrechten) en door het internationaal gewoonterecht.

5. De onderhandelingsprocessen van de VN zijn aan verfijning toe.

De felle discussies waartoe het migratiepact aanleiding geeft, tonen aan dat louter intergouvernementele onderhandelingsprocessen niet volstaan voor een dergelijk gevoelig beleidsthema. Er is nood aan een maatschappelijk debat dat verder gaat dan de internationale en interne coördinatie tussen regeringen. In hun eigen land zouden regeringen betekenisvolle input moeten vragen aan hun parlementen, civiele actoren en bevolking. Dat moet tijdig gebeuren, niet op het einde van de rit.

6. Het migratiepact is een (te) gedetailleerde tekst.

Men kan de vraag opwerpen of minder niet meer zou zijn. Staten tonen zich vaak weigerachtig al te lange en gedetailleerde teksten aan te nemen, zeker als die gepercipieerd kunnen worden als instrumenten met verborgen verplichtingen. Voor een 'compact' had men kunnen opteren voor een kernachtiger tekst. Als het zo gedetailleerd moest zijn, had men wellicht beter voor een 'actieprogramma' gekozen.

7. Het migratiepact wordt aangenomen.

Het lijkt zo goed als zeker dat een overgrote meerderheid van de VN-lidstaten het pact in Marrakesh steunt. De VN-lidstaten hebben er twee jaar over onderhandeld en hebben op 13 juli 2018 de tekst ervan met zijn allen goedgekeurd, met uitzondering van de VS, die al in december 2017 hadden afgehaakt. De vraag is hoeveel landen uiteindelijk nog afhaken, in de EU maar ook daarbuiten - Australië en Israël hebben zich zopas teruggetrokken. Als dat een kritisch blok wordt, verzwakt dat de autoriteit en legitimiteit van het pact aanzienlijk.

8. Enkele EU-lidstaten hebben hun kar gekeerd, maar te laat.

Hongarije, Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië en Polen hebben zich teruggetrokken. In België, Duitsland en Estland wordt fel gediscussieerd. Maar het verzet komt (veel) te laat. De EU coördineert altijd de posities van haar lidstaten voor dergelijke internationale onderhandelingen, omdat dat haar een veel sterkere invloed geeft in de VN. Het is dan ook niet loyaal om in zo'n laat stadium af te haken, en moordend voor de internationale reputatie van de Unie. Vooral voor het EU-voorzitterschap van Oostenrijk, dat zelf de onderhandelingen van het pact mee heeft geleid, is het een bijzonder valse noot. In de EU is dan ook een ernstige bezinning nodig over dit cavalierseulgedrag van lidstaten.