

REŽIMSKA KOMPLEKSNOST IN MEDNARODNO (NE)SODELOVANJE: ANALIZA PRAVIC BEGUNCEV NA PRESEKU MEDNARODNIH REŽIMOV**1

Povzetek. Članek analizira, pod katerimi pogoji režimska prekrivanja spodbudijo ali omejijo cilje mednarodnega sodelovanja ter kako režimska kompleksnost vpliva na strategije, v okviru katerih akterji naslavljajo problematiko upravljanja migracij za zagotavljanje dostopa do pravic posameznikom, ki so morali zapustiti svojo državo. Članek na podlagi analize elementov režimske kompleksnosti oblikuje analitični okvir za preučevanje vpliva režimske kompleksnosti na sodelovanje na preseku režimov mednarodnega varstva človekovih pravic in varstva beguncev. Analiza v članku razkrije, da se zaradi režimske kompleksnosti na proučevanem preseku odpirajo priložnosti za sodelovanje, ki jih akterji izkoriščajo, da se izognejo manj ustreznim mednarodnopravnim načelom, institucijam in mehanizmom.

Ključni pojmi: režimska kompleksnost, mednarodno sodelovanje, pravice beguncev, mednarodni režim varstva človekovih pravic.

UVOD

Mednarodna skupnost je poznana po svoji anarhičnosti, tj. po odsotnosti osrednje izvršilne oblasti (Zürn 2010). Kljub temu pa so države za reševanje in upravljanje čezmejnih problemov že po koncu prve svetovne vojne začele oblikovati številne mednarodne organizacije (Panke in Stapel 2023). Ustanavljanje mednarodnih vladnih organizacij (MVO) z raznolikimi pristojnostmi in področji delovanja je spodbudilo nadaljnji razvoj mednarodnih režimov. Te so raziskovalci v znanosti o Mednarodnih odnosih (MO) široko opredelili kot sklope »implicitnih ali eksplicitnih načel, norm, pravil in postopkov odločanja, okoli

* Dr. Ajda Hedžet, asistentka, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Slovenija, e-pošta: ajda.hedzet@fdv.uni-lj.si.

** Pregledni znanstveni članek.
DOI: 10.51936/tip.62.4.721

¹ Članek je nastal kot del raziskovanja v okviru raziskovalnega programa P5-0177 Slovenija in njeni akterji v mednarodnih odnosih in evropskih integracijah.

katerih se na določenem problemskem področju zблиžujejo pričakovanja akterjev» (Krasner 1983, 2). Od 80. let 20. stoletja so mednarodni režimi v okviru razprav o institucionalizaciji mednarodnega upravljanja čezmejnih problemov osrednje raziskovalno področje v MO (Levy, Young in Zürn 1995; Roter 1999).

Močna usmerjenost držav k podeljevanju širokih pristojnosti MVO, podpisovanju sporazumov in oblikovanju norm in pravil, ki vplivajo na odločitve o mednarodnem sodelovanju, je spodbudila nastanek zapletenih mrež akterjev, pogodb in režimov ter posledično vodila v oblikovanje t. i. režimskih kompleksov (Raustiala in Victor 2004; Alter in Meunier 2006). Mednarodno režimsko kompleksnost raziskovalci opredeljujejo kot »lastnost, ki se nanaša na zapletene ali ugnezdene, delno prekrivajoče se in vzporedne mednarodne režime, ki niso hierarhično urejeni« (Alter in Meunier 2006, 365).² V sodobnem mednarodnem sistemu režimska kompleksnost državam omogoča izbiro med različnimi »forumi, ponudniki storitev in sekretariati institucij« (Betts 2013, 69).³ Učinkovanje kompleksnosti na upravljanje posameznega področja je odvisno od vzajemnega delovanja sistemskega prelivanja med prekrivajočimi se mednarodnimi institucijami ter vrst strategij, ki jih akterji pri tem zasledujejo (Gomez-Mera 2015, 2).

Raziskovalci opozarjajo, da lahko režimska kompleksnost na eni strani spodbuja oblikovanje strategij držav, ki temeljijo na večrežimskem delovanju, in s tem povečujejo učinke sodelovanja, na drugi strani pa odpira tudi možnosti za uporabo strategij izbiranja forumov, ki imajo lahko škodljive učinke (Alter in Meunier 2006; Gómez-Mera 2015; Kreuder-Sonnen, Schmotz in Zürn 2025). Kadar veliko institucij deluje na istem problemskem področju in si delijo pristojnosti upravljanja, režimska kompleksnost omogoča premike v ciljni instituciji ter selitve akterjev med vzporednimi institucijami. Ti premiki so temelj raziskovanja večinstitucionalnih političnih strategij, s katerimi akterji zasledujejo svoje cilje in vplivajo na oblikovanje politik v mednarodnih odnosih.

V članku se osredinimo na analizo kompleksnosti na preseku dveh osrednjih mednarodnih režimov: režima varstva beguncev in režima mednarodnega varstva človekovih pravic (MVČP). V luči vojne v Sudanu, Siriji in Ukrajini, genocida v Palestini, humanitarne in politične krize v Venezueli, razpada Iraka ter nestabilnosti na Afriškem rogu in na območju afriških velikih jezer je mogoče trditi, da so sodobni migracijski tokovi preoblikovali središča odločanja, zmanjšali zmogljivosti držav za nadzor migracij ter predrugčili razmerja med državami, MVO in regionalnimi akterji (Pannzion in van Riemsdijk 2018, 1225).

² Odsotnost hierarhičnega reda med režimi na mednarodni ravni predstavlja ključno razliko v primerjavi z ureditvijo pravnih načel na nacionalni ravni, saj otežuje določanje pristojnosti odločanja (Alter in Meunier 2009).

³ Raziskovalci režimske kompleksnosti so pozornost usmerili v raziskovanje delovanja držav, MVO in oblikovane funkcionalne preseke med institucijami, ki delujejo na sorodnih področjih (Young 1996; Alter in Meunier 2006; Drezner 2009; Johnson in Urpelainen 2012; Betts 2013; Lavenex 2015). To so storili z vidika institucionalnih prekrivanj, ki akterjem omogočajo izbiranje forumov, in premikanja med režimi (Abbott in Snidal 1998; Busch 2007; Betts 2009; Helfer 2009).

Presenetljivo je, da ostajajo v MO slabo raziskane ravno zapletene institucionalne strukture, ki zaznamujejo upravljanje mednarodnih migracij (Alter in Meunier 2009; Jules 2018; Lavenex in Piper 2021). Posledice režimske kompleksnosti na tem področju namreč še niso bile celostno obravnavane, čeprav je za migracije značilna izrazita raznolikost tokov, sestavljenih iz pribežnikov, migrantov, beguncev in notranje razseljenih oseb, ki so pogosto tarča restriktivnih politik. Te z različnimi ukrepi omejujejo dostop do mednarodne zaščite tistim, ki jo najbolj potrebujejo (Feller 2006; Lavenex 2024).

Članek dopolnjuje razumevanje mednarodne režimske kompleksnosti in povezanih strategij v MO. Proučuje, kako v primeru prekrivanja režima MVČP in režima mednarodnega varstva beguncev element kompleksnosti vpliva na zmožnost mednarodnih akterjev, da učinkovito upravljajo globalne probleme. Članek analizira razmere, v katerih režimska prekrivanja spodbujajo ali omejujejo cilje mednarodnega sodelovanja, ter razkriva, kako režimska kompleksnost vpliva na strategije, s katerimi akterji rešujejo problematiko upravljanja migracij in zagotavljanja dostopa do pravic posameznikom, ki so bili prisiljeni zapustiti svojo državo.

Analitično članek gradi na konceptu režimske kompleksnosti, ko raziskuje vpliv oblikovanja institucij in njihovih interakcij na globalno upravljanje migracij (Biermann, Pattberg in Van Asselt 2009, 15). Na podlagi analize interakcij te umešča v tri kategorije kompleksnosti: 1. režimsko ugnezenost, pri kateri je institucija del multilateralnega okvira upravljanja (Aggarwal 2000); 2. paralelnost, pri kateri institucije delujejo na sorodnem, a ločenem področju, njihovo delovanje pa je osredotočeno na specifično regijo ali problematiko (Blavoukos in Bourantonis 2017, 305), 3. presečnost, pri kateri se več MVO ukvarja z eno problematiko (Raustiala in Victor 2004; Alter in Meunier 2006; Betts 2010).

Poleg uvoda in zaključka ima članek še dva vsebinska dela. Cilj prvega dela je na osnovi analize režimske kompleksnosti razviti analitični pristop, ki omogoča operacionalizacijo koncepta režimskega kompleksa na primeru prekrivanja mednarodnih režimov varstva beguncev in MVČP. Prvi del se zato osredini na analizo učinkov režimske kompleksnosti na upravljanje področja in delovanje akterjev. Drugi del pa preučuje prepletenost na preseku režima varstva beguncev in MVČP ter analizira priložnosti za delovanje, ki jih režimska kompleksnost na tem preseku odpira akterjem. Cilj drugega dela je tako identificirati razmere, v katerih režimsko prekrivanje spodbuja ali omejuje cilje sodelovanja med proučevanimi režimoma.

REŽIMSKA KOMPLEKSNOŠT NA PRESEKU MEDNARODNIH REŽIMOV IN NJENI UČINKI NA UPRAVLJANJE V MEDNARODNIH ODNOSIH

Raziskovalci mednarodnih odnosov že od začetka 21. stoletja intenzivno preučujejo dinamiko kompleksnosti v prekrivajočih se mednarodnih režimih (Haas 2019, 7). Ta premik v raziskovalnem fokusu se odraža že v zgodnji konceptualizaciji pojma režimski kompleks, ki sta ga Raustiala in Victor (2004, 278–79) opredelila kot »skupek delno prekrivajočih se in nehierarhičnih institucij,

ki upravljajo določeno področje«. Ta opredelitev zajema temeljne mednarodne režime, katerih medsebojno prekrivanje vodi v oblikovanje kompleksne institucionalne konfiguracije: režimskega kompleksa.

Izhodiščno opredelitev sta Alter in Meunier (2009, 9) nadgradili z opozorilom, da režimski kompleksi ustvarjajo »zapletenost pravil«, pri čemer je odsotnost hierarhije njihova ključna značilnost. Za nadaljnji konceptualni razvoj je ključen prispevek Orsini, Morin in Young (2013, 29), ki režimski kompleks opredelijo kot »mrežo treh ali več mednarodnih režimov, povezanih s skupno tematiko, z delno prekrivajočim se članstvom in z gmotnimi, normativnimi ter operativnimi interakcijami, ki lahko postanejo problematične, kadar niso ustrezno upravljane«.

Čeprav se je koncept režimskega kompleksa od leta 2004 trdno uveljavil v raziskavah institucionalizacije upravljanja v MO, ostaja analitično nedorečen (Gehring in Faude 2013). V odziv na to vrzel sta Alter in Raustiala (2018, 331–333) pojem opredelila bolj celovito, kot »skupek prekrivajočih se in nehierarhično urejenih institucij, ki vključuje več kot en mednarodni dogovor ali MVO s pristojnostmi odločanja«. Raziskovalca pojasnjujeta tudi razlikovanje med »režimskim kompleksom« in »režimsko kompleksnostjo«, pri čemer slednja označuje mednarodni politični sistem globalnega upravljanja, ki nastaja kot rezultat soobstoja goste mreže pravil in več režimskih kompleksov (prav tam). Režimsko kompleksnost, torej sestavljeno institucijo, ki deluje znotraj širšega sistema globalnega upravljanja, opredelita s tremi ključnimi elementi: 1. elementarne institucije, ki težijo k pridobitvi pristojnosti odločanja o določeni problematiki oz. ozemlju, 2. odsotnost hierarhične ureditve, 3. sistemski učinek (prav tam).

Režimski kompleksi imajo edinstvene lastnosti (Orsini in Le Prestre 2019, 4), saj jih zaznamujejo vzorci in procesi, ki nastajajo kot posledica interakcij njihovih sestavnih elementov in vplivov okolja (Jervis 1997). Dinamiko interakcij med institucijami na preseku mednarodnih režimov, npr. med režimom mednarodnega varstva beguncev in režimom MVČP, tako opredeljujejo elementi režimske kompleksnosti, ki so hkrati vpeti v širše politične trende globalnega upravljanja. Kompleksnost in upravljanje temeljita na načelu, da v odsotnosti vlade upravljanje poteka »s pomočjo procesov in institucij«, ki delujejo na različnih ravneh in področjih (Duit in Galaz 2008, 318).

Tekmovalnost in težnja akterjev po pristojnosti odločanja, tj. prvi element režimske kompleksnosti, imata osrednji vlogi pri vzpostavljanju režimske kompleksnosti, manj pomembni pa sta število institucij in vrsta režima (Alter in Raustiala 2018, 332). Institucije s prekrivajočimi se mandati, ki se bojujejo za pristojnost odločanja, zaznamujejo prepletena pravila ter podobno članstvo, kar lahko spodbudi razvoj tekmovanja ali sporov o interpretaciji pravil in njihovi vsebini (Eilstrup-Sangiovanni in Westerwinter 2022). Konflikti se pogosteje pojavljajo tam, kjer se članstvo institucij razlikuje, vendar lahko divergentne interpretacije izhajajo tudi iz različnih institucionalnih mandatov (Alter in Raustiala 2018).

Drugi element režimske kompleksnosti, pomanjkanje hierarhije med elementarnimi režimi, vzpostavlja razliko med mednarodnimi in notranjepolitičnimi režimskimi kompleksi. Brosig (2019, 13) pojasnjuje, da gre za navezavo, ki omogoča povezovanje koncepta deljene avtoritete z upravljanjem brez vlade, učinkovanje tega elementa pa je razvidno na preseku režimov. Tu se odpira vpogled v dinamiko odnosov, ki potekajo med raznolikimi elementarnimi institucijami, ki želijo odločevalsko moč. Institucije namreč oblikujejo svoje poskuse vplivanja v kontekstih, v katerih se prekrivajo njihovi mandati in konflikti zahtev (prav tam).

V sodobnem mednarodnem sistemu je tako skoraj nemogoče najti področje, ki bi ga bilo mogoče učinkovito obravnavati le v okviru ene same institucije. Režimi, organizacije in institucije se učijo drug od drugega ter se prilagajajo spreminjajočemu se okolju (Orsini in Le Prestre 2019, 5). Tu v ospredje stopi še tretji element režimske kompleksnosti, tj. sistemski učinek, ki ima ključno vlogo pri vzdrževanju in reprodukciji režimske kompleksnosti (Alter in Raustiala 2018, 333). Interakcije med subjekti in posledice teh interakcij namreč določajo razvoj in stabilnost režimskega kompleksa ter vplivajo na oblikovanje strategij in odločitev v posameznih režimih (Iida 1993, Jervis 1997, Alter in Raustiala 2018).

Politika režimske kompleksnosti: politični trendi in njihov vpliv na odnose med institucijami

Zmožnost prilagajanja režimskega kompleksa je pogojena z dejavniki, ki oblikujejo razmere, v katerih se posamezni kompleksi razvijajo, zato je potrebno pozornost nameniti tudi virom sprememb in učinkovanja (Orsini in Le Prestre 2019, 6). Ker pa so 21. stoletje zaznamovale naraščajoča institucionalna zapletenost ter večplastne dvoumnosti v luči številnih kriz, so pomanjkanje nadzora še posebej občutili odločevalci, ki poskušajo ponovno vzpostaviti pristojnost odločanja. Orsini in Le Prestre (2019, 2) opozarjata, da se kljub izboljševanju orodij za »iskanje reda in povrnitev nadzora nad družbo in okoljem« dejanska zmožnost učinkovitega nadzora vseeno zmanjšuje. V razmerah, v katerih globalne problematike postajajo vse bolj prepletene, namreč pridobivajo pomen politični dejavniki, ki »delajo režimsko kompleksnost neizogibno« in odločilno vplivajo na procese upravljanja ter vedenje institucionalnih akterjev (Alter in Raustiala 2018, 337).

Širok razpon mednarodnih dogovorov in institucij, ki se prekrivajo in pogosto vstopajo v konflikte, tako danes predstavlja realnost večine področij globalnega upravljanja (Kreuder-Sonnen, Schmotz in Zürn 2025). To pomeni, da je reševanje novih problematik, ne da bi upoštevali tematike in ureditve v sorodnih režimih, vse težje. Kompleksnost dodatno povečuje rastoča gostota institucionalnih interakcij, ki ima posledice tudi na področju pravne (ne)usklajenosti: pojav, ki ga analize režimske kompleksnosti prepoznajo kot enega ključnih stranskih učinkov medsebojno prekrivajočih se institucionalnih okvirjev (Raustiala in Victor 2004; Raustiala 2013).

Prav zasičenost z nejasnostmi in pravnimi protislovji je namreč postala eden prvih prepoznavnih znakov delovanja režimskih kompleksov (Gomez-Mera 2021, 11). Prekrivanja med režimi pogosto ustvarjajo trajna območja pravne nekonsistentnosti, kjer pravila med seboj niso skladna ali pa povzročajo razlike v interpretaciji (Alter in Raustiala 2018, 301). V teh kontekstih države oblikujejo različne strateške odzive, od ponotranjenja nejasnih pravil in prilagajanja obstoječim pravnim okvirjem do prizadevanj za preoblikovanje ali vnovično pogajanje o veljavnih dogovorih. Poleg tega se države pogosto odzovejo z ustanavljanjem novih institucij, kar zmanjšuje pritisk na organizacije s preširokim mandatom ali preobremenjenost s pristojnostmi (Drezner 2009, 66).

Trend oblikovanja novih institucij neposredno povzroča težave pri reformiranju obstoječih struktur globalnega upravljanja. V številnih primerih se namreč izkaže, da je učinkoviteje oblikovati novo institucijo kot preoblikovati že uveljavljeno (Alter in Raustiala 2018, 337). Takšne odločitve so lahko rezultat neuspešnih pogajanj, ko »poražene« države ne uspejo izvesti reform ali povečati zastopanosti znotraj obstoječih institucij (Urpelainen in Van de Graaf 2015, 174). Ustaljeno delovanje mednarodnih institucij je namreč težko spremeniti, saj te pogosto varujejo interese nekdanjih vodilnih sil oziroma ustanoviteljic (Alter in Raustiala 2018, 337).

Obstoječi sistem globalnega upravljanja tako novim in vzpenjajočim se silam omogoča izbiro med dvema glavnima strategijama: poskusom preoblikovanja obstoječih institucij ali ustanovitvijo novih (De Búrca, Keohane in Sabel 2013; Ikenberry in Lim 2017). Tudi uveljavljene sile pa se lahko odločijo za preusmeritev delovanja v režime, ki bolj ustrezajo njihovim interesom ali normativnim preferencam (Helfer 2004). Ta proces prispeva k visoki institucionalni diferenciaciji sodobnega globalnega sistema upravljanja in odraža širši premik k specializaciji in funkcionalni diferenciaciji (Zürn in Faude 2013, 120; Alter in Raustiala 2018, 338).

V kontekstu novejših globalnih izzivov, kot so npr. mešani migracijski tokovi, se omenjene značilnosti tega trenda kažejo v stalnem pojavljanju novih problematik, ki ustvarjajo potrebo po vzpostavitvi dodatnih mehanizmov upravljanja. Države v ta namen vse pogostejše pooblaščaj regionalne organizacije, ki oblikujejo politike, osredotočene na lokalne ali regionalne prioritete (Lavenex in Piper 2021). Toda mandati takšnih institucij se pogosto prekrivajo z mandati globalnih MVO, kar vodi do ponovnih napetosti, značilnih za režimske komplekse. Kljub temu učinki lokalnega upravljanja, delovanja specializiranih agencij in nedržavnih akterjev v okviru režimske kompleksnosti v MO ostajajo premalo raziskani.

Kategorizacija preseka: (ne)učinkovito sodelovanje na preseku režimov

Na podlagi analize političnih trendov, ki vplivajo na elemente režimske kompleksnosti in na interakcije na preseku posameznih režimov, je mogoče oblikovati tipologijo režimskih presekov. Učinkovitost sodelovanja na preseku je namreč odvisna od zmožnosti institucij, da zmanjšujejo in rešujejo probleme,

zaradi katerih so bile vzpostavljene, ter da vplivajo na vedenje in odločitve svojih članic (Levy, Young in Zürn 1995; Young 1999; Gomez-Mera 2015, 7). Takšen pristop omogoča razvrstitev presekov v različne kategorije glede na to, ali prispevajo h krepitvi ali ogrožanju reševanja problematik ter v kolikšni meri vplivajo na vedenje akterjev na presečišču režimov.

Tabela 1: TIPOLOGIJA PRESEKOV V REŽIMSKI KOMPLEKSNOSTI

		STRATEGIJE AKTERJEV	
		SODELUJOČE	NESODELUJOČE
UČINEK PRELIVANJA	pozitiven	(1) sinergičen oz. za sodelovanje ugoden scenarij	(2) (potencialno) moteč scenarij
	negativen	(3) (potencialno) konstruktiven scenarij	(4) preprečujoč (škodljiv) scenarij

Vir: Gomez-Mera (2015, 8).

Prvi, sinergični scenarij zaznamujejo pozitivna funkcionalna prelivanja in povratni učinki med prekrivajočimi se režimi. Sodelovanje v okviru ene institucije spodbuja doseganje ciljev druge, kar vodi v celovitejše in stabilnejše upravljanje kompleksa. Takšno pozitivno prekrivanje pogosto izhaja iz večinstitucionalnih strategij držav, ki so namenjene krepitvi sodelovanja in usklajevanju institucionalnih praks (Gomez-Mera 2015, 7). Sinergijo spodbuja tudi delitev dela med institucijami, kar prispeva k stabilizaciji odnosov na preseku (Gehring in Faude 2010, 2013, 2014). V tem okviru pomembno vlogo odigrajo nedržavni akterji, ki z uporabo forumov promovirajo svoje normativne agende ter vplivajo na način, kako se institucije lotevajo posameznih problematik. Na področjih, kjer prihaja do prekrivanja pravnih pravil, ti akterji pogosto predlagajo razvoj komplementarnih norm ali pa skušajo obstoječa pravila preinterpretirati znotraj drugih institucionalnih okvirov (Gomez-Mera 2015, 7).

Drugi, moteči scenarij prav tako zaznamuje pozitiven učinek prelivanja, vendar v okoliščinah, kjer akterji presek izrabljajo predvsem za uveljavljanje svojih lastnih interesov. Takšno ravnanje spodkopava skladnost delovanja in zmanjšuje učinkovitost implementacije politik. V ospredje stopijo distribucijske dinamike in tekmovalnost med akterji, pri čemer države pogosto posegajo po strategijah forumskega »nakupovanja« in »premikanja med režimi«, da selektivno uveljavljajo tiste obveznosti, ki jim najbolj ustrezajo (Gomez-Mera 2015, 8). Forumsko nakupovanje vključuje strateško izbiro foruma, v katerem so pričakovani ugodnejši izidi, medtem ko premikanje med režimi pomeni dolgotrajnejšo strategijo, ki lahko vključuje tudi elemente selektivne implementacije ali ustvarjanja nekonsistentnosti z namenom preoblikovanja širšega institucionalnega konteksta (Alter in Meunier 2009, 13). Takšne prakse zmanjšujejo učinkovitost sodelovanja, njihovi negativni učinki pa so odvisni od tega, ali pozitivno prelivanje uspe nadomestiti posledice oportunističnega ravnanja držav (prav tam).

Tretji, konstruktivni scenarij se pojavi, kadar je učinek prelivanja negativen, torej kadar sodelovanje v okviru ene institucije ovira doseganje ciljev drugega režima. Kljub temu akterji prepoznajo priložnosti, ki jih ponuja institucionalno prekrivanje, in se še vedno zavzemajo za sodelovanje (Gomez-Mera 2015, 9). V okviru tega scenarija se negativnemu učinku prelivanja akterji zoperstavijo s strategijami sodelovanja, učinkovitost njihovega sodelovanja pa je odvisna od ravnotežja med negativnimi učinki prelivanja in uspešnostjo implementacije sodelovalno naravnanih strategij.

Četrty, preprečujoči scenarij predstavlja kombinacijo negativnega učinka prelivanja in oportunističnega delovanja akterjev. Ti izrabljajo institucionalna prekrivanja, da obidejo mednarodnopravne obveznosti ter za onemogočanje učinkovitega reševanja mednarodnih problematik. Alter (2018, 17) pri tem izpostavi tri pogoste strategije legitimacije nacionalnih politik: 1. nadomeščanje mednarodnopravnih pristojnosti z naslavljanjem pristojnosti notranjega prava; 2. nadomeščanje pristojnosti določene veje mednarodnega prava z izpostavitvijo druge veje mednarodnega prava; 3. uporaba komunikacijskih akcij, s katerimi države sporočajo, da mednarodnega prava ni vredno spoštovati.

Iz pregleda literature o režimski kompleksnosti v MO izhaja, da obstajajo različni pristopi k pojmovanju sestavin kompleksnosti, ključnih dejavnikov in relevantnih strategij. Večina teh raziskav pa ostaja državocentrična, zaradi česar bolj pomanjkljivo zajame dinamike na področjih in presekih, kjer ključno vlogo igrajo nedržavni akterji, ki uporabljajo večinstitucionalne strategije.⁴ Ta vrzel so po letu 2015 le postopno začeli zapolnjevati raziskovalci, ki se osredotočajo na razširjeno interpretacijo režimske kompleksnosti, na vključevanje širšega nabora dejavnikov in na analizo presekov, v katerih so nedržavni akterji pomembni nosilci normativnih sprememb (Gomez-Mera 2015; Alter in Raustiala 2018; Eilstrup-Sangiovanni in Westerwinter 2022).

Izhajajoč iz teh spoznanj je za operacionalizacijo analize preseka mednarodnih režimov varstva beguncev in MVČP kot področja, ki ga zaznamujejo močni normativno usmerjeni nedržavni akterji, potrebna prilagoditev analitičnega okvira, ki odraža takšno sestavo preseka. Analiza proučevanega preseka tako temelji na predpostavki, da je dinamika institucionalnih odnosov v režimskih kompleksih odvisna od: 1. elementov režimskega kompleksa, 2. širših političnih dejavnikov, ki vplivajo na dinamiko na preseku, 3. učinka prelivanja med režimi in 4. strategij, ki jih akterji na preseku uporabljajo.

⁴ Več o težavi državocentričnosti v MO tudi v Hedžet (2023).

REŽIMSKA KOMPLEKSNOST NA PRESEKU MEDNARODNEGA REŽIMA VARSTVA BEGUNCEV IN MEDNARODNEGA REŽIMA VARSTVA ČLOVEKOVIH PRAVIC

V analizi režimske kompleksnosti na primeru prepleta mednarodnih režimov varstva beguncev in MVČP proučujemo vpliv prepleta na delovanje mednarodnih akterjev in učinkovanje pogojev režimskega prekrivanja na proučevanem preseku na spodbujanje oz. omejevanje uresničevanja ciljev mednarodnega sodelovanja. V prvem koraku se osredotočimo na analizo kompleksnosti na preseku režimov, zasnovane na aplikaciji elementov režimske kompleksnosti in izpostavitvi političnih trendov, ki zaznamujejo dinamiko na preseku režimov. Analiza kompleksnosti na preseku pomeni temelj za kategorizacijo proučevanega preseka, ki v drugem koraku omogoča preučitev učinkov režimske kompleksnosti na delovanje akterjev ter na oblikovanje strategij in dinamike interakcij med akterji. Te predstavljajo potencialne prednosti in slabosti za razvijanje učinkovitih rešitev za mednarodne problematike. Kompleksnost je namreč lahko tako vir sodelovanja kot vir konflikta.

Elementi in dejavniki režimske kompleksnosti na preseku mednarodnega varstva človekovih pravic in mednarodnega varstva beguncev

Mednarodna skupnost je oblikovala mednarodni režim varstva beguncev, da bi naslovila razmere, v katerih pride do zloma odnosa med državo in državljani. Za legitimnost mednarodne skupnosti je temeljno spoznanje, da imajo ljudje, ki v svoji državi nimajo zagotovljenega dostopa do temeljnih človekovih pravic, pravico do bega (Betts 2013, 1). Institucionalizacija omenjenega spoznanja se je začela ob koncu prve svetovne vojne, ko so bili pod okriljem Društva narodov oblikovani zametki režima varstva beguncev (Loescher, Betts in Milner 2008, 8), nadaljevala pa se je po koncu druge svetovne vojne z institucionalizacijo sodobnega režima varstva beguncev in izgradnjo režima MVČP.

Mednarodna režima sta se zgodaj prepletla, prepletenost pa se je postopno še povečevala (Haddad 2008, 84). Vendar je za oblikovanje sklepov o umestitvi preseka treba opraviti najprej analizo režimske kompleksnosti, utemeljeno na proučitvi 1. elementarnih institucij, 2. sporov o pristojnosti odločanja o problematikah, 3. hierarhične ureditve med institucijami, delujočimi na preseku, 4. sistemskega učinka. Ta okvir omogoča umestitev preseka režimov v zastavljeno kategorizacijo na osnovi zaključkov o ravnotežju med funkcionalnim prelivanjem in strategijami akterjev.

Temelj sodobnega režima varstva beguncev izhaja iz Konvencije o statusu beguncev⁵ in dodatnega Protokola o statusu beguncev,⁶ ki opredeljujeta, kdo

⁵ Konvencija o statusu beguncev, sprejeta 28. julija 1951, po konferenci v Ženevi, organizirani skladno z resolucijo GS št. 5/429, sprejeto 14. decembra 1950, v veljavi od 22. aprila 1954.

⁶ Protokol o statusu beguncev, sprejet 16. decembra z resolucijo GS ZN št. 2198 (XXI), v veljavi od 4. oktobra 1967.

pripada kategoriji »beguncev« in pravice, ki beguncem pripadajo. Tretji element režima predstavlja Visoki komisar Združenih narodov za begunce (*United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR), ustanovljen leta 1949 kot organ Generalne skupščine (GS ZN) na osnovi Ustanovne listine (UL) OZN (22. člen) zaradi nezadovoljstva z delovanjem Mednarodne begunske organizacije.⁷ Mandat UNHCR je bil določen leta 1950 s Statutom UNHCR (1950),⁸ ki opredeli UNHCR kot nepolitično institucijo humanitarne narave (UNHCR, 2010, 2) in preambulo Konvencije o statusu beguncev (31. člen), ki določi pristojnost UNHCR za nadzor izvajanja konvencije.

Začetek mandata UNHCR, januarja 1951, je bil omejen na tri leta. Podaljševanje mandatov pa se je zaključilo leta 2003, ko je GS OZN mandat podaljšala do razrešitve težave begunstva (UNHCR 2019). Da je glavna funkcija UNHCR mednarodna zaščita beguncev, je potrdila GS OZN leta 1974.⁹ UNHCR je tako edina organizacija z eksplicitnim mandatom zagotavljanja varstva beguncev (Loescher, Betts in Milner 2008, 73), njegov mandat pa je bil na prehodu tisočletja na osnovi sklepov izvršnega odbora (IO) UNHCR in resolucije GS OZN (1999, 16. odst.) razširjen še na zaščito notranje razseljenih ljudi.¹⁰

Tudi proces oblikovanja režima MVČP je temeljno zaznamovala izkušnja preganjanja med drugo svetovno vojno, zato je mednarodna skupnost podprla splošnost (univerzalnost) človekovih pravic, umestila človekove pravice na mesto osrednje teme delovanja institucij (Roter 2016, 713) in pravice vključila v mednarodnopravne pogodbe (Banchoff 2011, 23). Oblikovanje temeljev režima MVČP je zaznamovalo oblikovanje OZN, sprejetje UL OZN in Splošne deklaracije človekovih pravic (SDČP).¹¹ SDČP predstavlja tudi oblikovanje prve povezave med režimoma, saj vsebuje kodifikacijo načela nevračanja (SDČP 1948, 14. člen), ki je zaznamovala razvoj normativnega okvirja varovanja beguncev (Loescher, Betts in Milner 2008, 11).

Oblikovanje režima MVČP na globalni ravni je nadalje zaznamovalo oblikovanje vzporednih nadzornih mehanizmov, ki predstavljajo pomembne akterje v globalni mednarodni skupnosti. Takšno preoblikovanje je najizrazitejše v okviru ukinitve Komisije za človekove pravice, oblikovanja Sveta za človekove pravice in institucije Visokega komisarja za človekove pravice, ki ga je GS OZN zadoščila

⁷ Mednarodna begunska organizacija je bila medvladna organizacija, ustanovljena 20. aprila 1946 z namenom reševanja obsežnega begunsko-migracijskega problema, ki ga je povzročila druga svetovna vojna. Formalni sporazum o njeni ustanovitvi je začel veljati leta 1948, ko je postala specializirana agencija OZN. Organizacija je prevzela večino nalog nekdanje Uprave OZN za pomoč in obnovo ter delovala kot osrednja institucija za repatriacijo, preselitev in zaščito razseljenih oseb v povojni Evropi. Svoje delovanje je uradno zaključila leta 1952 (Bradley, Madokoro, Erdilmen in Chanco 2022, 174).

⁸ Statut Urada visokega komisarja ZN za begunce, sprejet 14. decembra 1950, v prilogi resolucije GS št. 428 (v).

⁹ Resolucija GS ZN št. 3274, sprejeta 10. decembra 1947.

¹⁰ Resolucija GS ZN, št. 533/125, sprejeta 12. februarja 1999.

¹¹ Splošna deklaracija človekovih pravic (1948). Sprejeta z resolucijo GS ZN št. 217 A(III), 10. decembra.

za koordinacijo OZN na področju varstva človekovih pravic (Roter 2016, 720).¹² Z oblikovanjem Urada Visokega komisarja za človekove pravice (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* – OHCHR) je GS OZN naslavljala dvome o učinkovitosti režima MVČP (Flood 1998, x), zato je v mandat umestil, poleg koordinacijske funkcije, tudi izdajo priporočil relevantnim agencijam ter diplomatsko in zagovorniško delo na področju človekovih pravic (Rezolucija GS OZN št. 48/141 1993, op. 4 (b–i); Clarke 2002, xix).

Zaradi spremenjenih migracijskih trendov pa je mogoče zaslediti, da OHCHR predstavlja tudi institucijo, dejavno na področju migracij. To razkriva njeno sodelovanje v Globalni skupini za migracije (*Global Migration Group* – GMG), sestavljeno iz najpomembnejših MVO na področju migracij. GMG krepi koordinacijo med organizacijami glede vprašanj, povezanih z migracijami. OHCHR pa v okviru GMG deluje na področju ozaveščanja o človekovih pravicah migrantov in komplementarni zaščiti (OHCHR 2019).

Načelo komplementarne zaščite je tesno povezano z regionalnimi sistemi za varstvo človekovih pravic, ki sodelujejo pri opolnomočenju v zvezi z globalnimi političnimi procesi in razjasnitvi mednarodnopravnih pravil (Smith 2007, 80–82). To je jasno v primeru evropskega varstva človekovih pravic, oblikovanega v okviru Sveta Evrope. Evropska komisija za človekove pravice,¹³ tj. nadzorno telo, ustanovljeno po določilih t. i. Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP),¹⁴ je namreč že v 60. letih oznanila, da je tudi EKČP, ki ne vsebuje eksplicitnih navedb načela nevračanja, relevantna v primeru prisilnih odstranitvev, ker prepoveduje mučenje, nečloveško in ponižujoče ravnanje in kaznovanje (3. člen). Relevantna določila o varstvu beguncev je mogoče zaslediti še v mednarodnopravnih pogodbah o človekovih pravicah,¹⁵ ki določajo tudi pravice prosilcev za azil in beguncev, četudi znotraj Konvencije o statusu beguncev te niso opredeljene (McAdam 2007, 30).

Tekmovalnost in težnja po avtoriteti s strani akterjev nadalje igrata pomembno vlogo pri vzpostavljanju režimske kompleksnosti (Alter in Raustiala 2018, 332), ker upravljanje usmerjajo institucije in procesi, osredotočeni »na specifične vsebine,« ki »vključujejo akterje z raznolikimi oblikami avtoritete« (Duit in Galaz 2008, 318). Vprašanje pristojnosti je zaznamovalo tudi delo UNHCR, ki že od začetka delovanja natančneje definira svojo vlogo ter področje dela v režimu varstva beguncev (Loescher, Betts in Milner 2008, 85). Prvi večji izziv je UNHCR predstavljalo oblikovanje regionalnih institucij, ki so izpostavile

¹² Rezolucija GS ZN št. 48/141, sprejeta 20. decembra 1993.

¹³ Evropska komisija za človekove pravice je prenehala obstajati leta 1998, ko je bilo ustanovljeno Evropsko sodišče za človekove pravice (Informacijski urad Sveta Evrope 2019).

¹⁴ Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jo je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope, 4. novembra 1950 v Strasbourgu, v veljavi od 3. septembra 1953.

¹⁵ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah sprejet z resolucijo GS ZN št. 21/2200A, z dne 16. decembra 1966, v veljavi od 23. marca 1976. Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, sprejeta z resolucijo GS ZN št. 39/46 10. decembra 1984, v veljavi od 26. junija 1987.

nepripravljenost sistema na pojav beguncev v neevropskem kontekstu (Haddad 2008, 154). Spoznanje je botrovalo ustanovitvi regionalnih mehanizmov. Komisija za probleme beguncev v Afriki je kot prva zasnovala Konvencijo Organizacije afriške enotnosti o beguncih (1. člen),¹⁶ ki jo zaznamuje širša definicija begunca, ki vključuje tudi posameznike, prisiljene zapustiti svojo državo zaradi zunanje agresije, okupacije ali dominacije. V obdobju hladne vojne pa so UNHCR izzvale še spreminjajoče se preference držav zaradi sprememb v delitvi moči (Loescher, Betts in Milner 2008, 30–31), kar je OZN naslovlila z razširitvijo koordinacijske vloge UNHCR.¹⁷

Nadalje so se v 80. letih 20. stoletja zaostrole azilne politike zaradi povečanih migracij iz razvijajočih se držav (Loescher, Betts in Milner 2008, 33). V ZDA je to leta 1980 povzročilo »begunsko krizo«, ki jo je spodbudilo visoko število zakonitih prosilcev za azil, indokitajskih beguncev in neregularnih iskalcev azila, kar je okrepilo javno nezadovoljstvo (prav tam). ZDA so odgovorile s preusmerjanjem ladij, omejevanjem dostopa do azila in množičnim vračanjem. UNHCR je proti tej politiki protestiral in opozarjal na kršitve mednarodnega prava, a so ZDA sledile tudi druge razvite države (Ghezelbash 2018). Ob tem so financerke UNHCR začele preusmerjati sredstva k nevladnim organizacijam, zaradi česar UNHCR ni več zmožal zadostno naslavljanje potreb beguncev. Visoki komisar Hocke je zato izvedel reformo, ki je omejila vlogo UNHCR pri pravni zaščiti in okrepila njegovo usmerjenost v spodbujanje vrnitev (Loescher, Betts in Milner 2008, 38).

Trditev, da UNHCR ni bil zasnovan za obravnavo množičnih preseljevanj, se je znova potrdila v 90. letih, ko je njegova vloga postopno prešla od zagotavljanja mednarodne zaščite k upravljanju migracij in zniževanju standardov za vračanje beguncev, hkrati pa se je vse pogosteje povezoval z nevladnimi organizacijami s področja razvoja (prav tam). V tem obdobju se je povečala tudi pozornost do notranje razseljenih oseb, medtem ko so zaporedne humanitarne krize krepile zahteve po institucionalnih reformah OZN. Kljub temu pa je v političnem in javnem diskurzu naraščalo negativno dojemanje begunstva kot varnostne in družbene grožnje (Loescher, Betts in Milner 2008, 51).¹⁸

Element umanjkanja hierarhije med elementarnimi režimi pa nadalje odpira vpogled v dinamiko odnosov med različnimi režimi. Akterji, katerih pristojnosti posegajo na presek, namreč oblikujejo zahteve znotraj prekrivajočih se režimov, vendar mednarodno pravo tu ne določa hierarhije. Z vidika prekrivajočih se institucij je ključna dinamika medinstitucionalnega delovanja OHCHR in UNHCR, saj se njuna mandata delno vsebinsko prekrivata (varstvo beguncev

¹⁶ Konvencija, ki ureja posebne vidike begunske problematike v Afriki, podpisana 10. septembra 1969 v Adis Abebi, v veljavi od 20. junija 1974.

¹⁷ Resolucija Ekonomskega in socialnega sveta ZN št. 2011, z dne 2. avgusta 1976. Resolucija GS ZN št. 31/35, z dne 30. novembra 1976.

¹⁸ To razširjeno razumevanje begunstva kot grožnje družbeni koheziji in stabilnosti je v zahodnih državah spodbudilo razvoj instituta t. i. začasne zaščite (Loescher, Betts in Milner 2008, 53–54). Ta pristop je zmanjšal legitimnost mednarodne zaščite in prenesel odgovornost za begunce z mednarodnopravnih mehanizmov na humanitarne oblike pomoči (Fitzpatrick 2000, 281).

in varovanje pravic prisilnih migrantov) (Betts 2010, 128). Težavo pa na preseku pomeni pomanjkljiva interpretacija prava človekovih pravic v primeru migrantov, ki nimajo urejenega statusa, saj ima na normativni ravni OHCHR težave pri interpretaciji prava človekovih pravic, ki je relevantno dotičnemu kontekstu (Betts 2009, 8). Migranti brez urejenega statusa v praksi tako pogosto nimajo dostopa do zaščite, ker mandat OHCHR tu ni jasen (Betts 2010, 128).

Obravnava takšnih migracij tako poteka predvsem v okviru vpeljevanja individualnih rešitev s strani akterjev (npr. agencijskih pobud ali ukrepov nevladnih organizacij). Prav v okviru humanitarno usmerjenih nevladnih organizacij, ki v odzivu na problematiko prisilnih migracij težijo k vključevanju zagotavljanja zaščite v svoje »mandate«, pa se »humanitarna pomoč« preoblikuje v »(humanitarno) zaščito« (Zetter 2014, 47). Ta vpeljana pluralnost omogoča neusklajeno odzivanje na izzive prisilnih migracij in vzpostavlja dvotiren sistem zaščite. V tem sistemu potrebo po izboljšanju standardov zaščite v regijah globalnega juga, ki nosijo večji del bremena migracij, promovirajo države globalnega severa, ki uvajajo omejujoče ukrepe in ne želijo deliti bremena (Kale 2017).

Spremembe v enem delu sistemov režimskih kompleksov, zaradi medinstitucionalnih interakcij, ki vplivajo na razvoj režimske kompleksnosti, vplivajo tudi na druge dele (Paravantis 2016, 53–56). Sistemsko učinkovanje na proučevanem preseku razkrivata sprejetji Globalnega dogovora o varnih, urejenih in regularnih migracijah (Globalni dogovor o migracijah) in Globalnega dogovora o beguncih leta 2019.¹⁹ Dogovora sta rezultat procesa, ki se je uradno začel v letu 2016, ko je GS OZN zaradi t. i. »begunske krize« sprejela Newyorško deklaracijo.²⁰ Že desetletje pred tem pa je potekal medvladni proces v okviru dialoga OZN na visoki ravni o mednarodnih migracijah in razvoju, kjer je Generalni sekretar OZN v odgovoru na priporočila Svetovne komisije za mednarodne migracije oblikoval GMG (Global Migration Group 2019). GMG je nasledila Ženevsko skupino o migracijah, oblikovano leta 2003, ki je vzpostavljala medagencijski dialog, da bi izboljšala »konsistentnost politik in združila strokovno znanje« v OZN (Micinski in Weiss 2018, 12). Delo GMG je uspelo povečati koordinacijo prispevkov agencij OZN k forumu o migracijah in razvoju, okrepilo je sodelovanje znotraj sektorja in migracije umestilo v deset ciljev Agende 2030 o trajnostnem razvoju (prav tam).

Globalna dogovora imata zaradi nezavezujoče pravne narave omejeno normativno učinkovanje (Peters 2018), njun sprejem pa tudi zaradi dialogov medagencijskih skupin, kot je GMG, pomeni prvo umestitev področja migracij v sistem OZN, podprto s strani globalnega severa in juga (Betts in Kainz 2017, 11). V luči evropske t. i. »begunske krize« so v težnji po usklajenem odzivu na povečane prihode države namreč preučevale tudi prispevek mednarodne konference (prav

¹⁹ Globalni dogovor o beguncih, sprejet v okviru poročila Urada visokega komisarja ZN za begunce na 73. zasedanja GS ZN decembra 2018 v New Yorku (UNHCR 2018).

²⁰ Newyorška deklaracija o migrantih in beguncih, sprejeta z resolucijo GS ZN št. 71/L.13. oktobra 2016.

tam). Septembra leta 2016 je potekal Svetovni vrh o obsežnih gibanjih beguncev in migrantov (Svetovni vrh), na katerem je bila sprejeta Newyorška deklaracija, ki vzpostavlja okvir za odziv na večje gibanje beguncev (UNHCR 2016, 4). Na Svetovnem vrhu pa so se udeleženci dogovorili tudi o izvedbi mednarodne konference o mednarodnih migracijah, v okviru katere bo v sprejem na zasedanju GS OZN predlagan Globalni dogovor o migracijah. V primeru Globalnega dogovora o beguncih pa je proces vključeval predložitev osnutka Dogovora o beguncih poročilu UNHCR (Betts in Kainz 2017, 11).

Če je bila umestitev migracij v okvir sodelovanja na ravni OZN še pred desetletjem nepredstavljiva, to po sprejemu dogovorov pojasni učinkovanje sistemskega učinka režimskega kompleksa, ki je proizvod interakcij med enotami analize. Interakcije pa zaznamujejo: samoorganizacija (agencij OZN), razvoj (oblikovanje novih dialogov) in zmožnost prilagajanja (urgentnost hitrega odziva na obsežne prihode). Primer sprejetja globalnih dogovorov razkriva tudi potrebo, da pri oceni upravljanja področja naslovimo učinkovitosti sodelovanja režimov in proučimo njihov učinek na sistemski ravni.

Kategorizacija preseka varstva beguncev in varstva človekovih pravic

Presek mednarodnih režimov varstva beguncev in MVČP opredeljujejo večdimenzionalna vsebina problematike in številčne interakcije akterjev. V kontekstu izpostavljenih interakcij na preseku, osredotočenih na OHCHR in UNHCR, analiza elementov režimske kompleksnosti na preseku razkriva, da tudi nedržavni akterji uporabljajo strategije, usmerjene k medinstitucionalnemu delovanju, ko se povezujejo in vključujejo v dialog. Na preseku režimov MVČP in varstva beguncev so sicer države subjekti, dolžni zagotavljati človekove pravice vseh ljudi, ki so predmet njihove jurisdikcije. Pomembno vlogo v okviru definiranja in zaščite integracijskih standardov beguncev imajo tudi mednarodni in regionalni mehanizmi MVČP, kar sta izpostavila IO UNHCR²¹ in Odbor za človekove pravice.²²

Na podlagi analize elementov režimske kompleksnosti na preseku režimov je mogoče zaslediti veliko dopolnjevanje na področju načel in norm (da Costa 2006, 14–15). Varstvo pravic beguncev v režimu varstva beguncev zaznamujejo dvoumna pravila, ki določajo pravice subjektov. Ker mednarodnopravni okvir natančneje ne opredeljuje postopka za priznanje mednarodne zaščite, države pri razlagi preganjanja sledijo političnim interesom ter uporabljajo nacionalno in regionalno pravo (Khan 2015, 59). Identificirano praznino je UNHCR sicer obravnaval leta 1979,²³ ko je interpretacijo preganjanja utemelji s pomočjo temeljnih vrednot človekovih pravic (UNHCR 1979, odst. 52). Splošne smernice, ki

²¹ Zaključki IO Visokega komisarja za begunce št. 82(XLVII), z dne 17. oktobra 1997, o zaščiti azila (odst. vi).

²² Zaključki Odbora za človekove pravice, Splošni komentar št. 15 o položaju tujcev v okviru Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah 11/04/84, z dne 29. julija 1994, odst. 1.

²³ Priročnik o postopkih in kriterijih za določitev statusa begunca, Ženeva, UNHCR, 1979, odst. 52.

vsebujejo navodila, namenjena zagotavljanju enotnejše interpretacije, so dopolnili tudi drugi pogodbeni odbori OZN.²⁴ Vendar države prekrivajoča se pravila in nezavezujoče smernice na preseku režimov strateško uporabljajo, da prilagajajo merila za dodelitev mednarodne zaščite (Khan 2015, 60).

Učinek prelivanja v proučevanem preseku razkriva tudi načelo komplementarne zaščite. V 20. stoletju so države na svojem ozemlju dovolile namreč ostati tudi posameznikom, ki niso povsem ustrezali merilom definicije begunca, a je bila njihova potreba po zaščiti upravičena (Mandal 2005, 16). »Komplementarna zaščita« tako opisuje varovanje, zasnovano na potrebi po mednarodni zaščiti, izkazani zunaj okvirja begunske konvencije (McAdam 2005, 1). Komplementarna zaščita naj bi prispevala k doseganju ciljev mednarodnopravnih mehanizmov, saj »deluje kot temeljna človekova pravica oz. kot humanitarna zaščita, ki izhaja iz razširjenih dolžnosti držav« (prav tam). Zagotavljala naj bi alternativen vir za zaščito širše skupnosti, vendar akterji komplementarno zaščito v praksi uporabljajo tudi za nižanje standardov zaščite.

To razkriva načelo subsidiarne zaščite v Evropski uniji (EU) (Zagorc in Stare, 2018), ki ga zaznamujeta začasnost statusa ter omejene pravice do prostega gibanja. Ker komplementarna zaščita ni eksplicitno kodificirana v mednarodnem pravu o človekovih pravicah, prihaja namreč do zavez, neskladnih z mednarodnopravnimi obveznostmi (prav tam). Posledično je od vpeljave subsidiarne zaščite v EU mogoče zaznati, da prihaja do zastoja v razlagi Konvencije o statusu beguncev, bolj omejena je tudi njena širša uporaba (Lambert 2013, 18).

Na preseku režimov MVČP in varstva beguncev analiza razkriva še, da režimska kompleksnost razširja možnosti za delovanje mednarodnih akterjev, ki svoje delovanje s čezinstitucionalnimi strategijami usmerjajo po preseku režimov. Vendar pa se delovanje akterjev razlikuje v ciljih: delovanje nedržavnih akterjev je pogostejše usmerjeno k normativni ureditvi področja, države praviloma stremijo k ohranjanju nejasnih pravil in pravnih praznin, delovanje agencij OZN pa je usmerjeno k čezinstitucionalnemu sodelovanju in krepitvi pozitivnega prelivanja, kar pomaga uresničiti tudi njihov mandat.

Delovanje OHCHR glede skupin migrantov v ranljivih položajih je usmerjeno k poudarjanju na človekovih pravicah utemeljenega pristopa k migracijam in uporabnosti komplementarne zaščite, kot dela mehkega prava (npr. Splošna načela in smernice) (OHCHR 2017). OHCHR je tudi ustanovni član GMG, ki je problematiko zaščite temeljnih pravic migrantov povzdignil na globalno raven. V tem procesu je GMG zagotovil manjšo politizacijo sodelovanja na področju upravljanja migracij in omogočil postopno vključitev nevladnih organizacij in držav v pogovore (Atak, Nakache, Guild in Crepeau 2018, 6), ki so spodbudili preoblikovanje dojemanja problematike pravic migrantov v ranljivih situacijah. To preoblikovanje je omogočilo normativno ureditev področja. OHCHR pa je

²⁴ Eden izmed takšnih organov je tudi Odbor za pravice otrok, ki je razlago dopolnil s smernicami za varstvo mladoletnikov brez spremstva v Splošnih smernicah št. 6 (2005).

v tem procesu strateško povezoval forume z namenom vplivanja na dojemanje problematike skozi vključevanje nevladnih organizacij v oblikovanje pravil.

Tudi UNHCR v delovanju poudarja uporabnost mehanizmov človekovih pravic in sodelovanje z institucijami na preseku. Če je v preteklosti oblikovanje novih dokumentov v okviru drugih institucij UNHCR prepoznaval tudi kot grožnjo avtoriteti (Haddad 2008), v 21. stoletju sodelovanje usklajuje z mehanizmi in agencijami OZN. To je razvidno tudi iz oblikovanja Globalnega dogovora o beguncih, saj med snovanjem dogovora UNHCR v ospredje postavil »vprašanje strategije« in »odločitev, da se ne pogaja o določbah, ki že predstavljajo del mednarodnega prava« (McAdam 2018, 571–72). Takšno stališče je tudi posledica dejstva, da se UNHCR sooča z rastjo kršitev Konvencije o statusu beguncev, grožnjami o proračunskih rezih (Betts 2018; Bowcott 2019), v IO UNHCR sedijo tudi države, ki niso pogodbenice Konvencije o statusu beguncev ali kršijo mednarodno pravo (Gammeltoft-Hansen 2018, 607).

Med pripravo osnutkov Globalnega dogovora o beguncih je UNHCR (2018) uporabljal raznolike pristope, zadnji osnutek je vključeval tudi seznam pravic (vključujoč načelo nevračanja, ekonomske in socialne pravice). Vendar so bila iz končne verzije izbrisana državam »sporna« določila (Gammeltoft-Hansen 2018, 609), ki bi otežila uveljavljanje restriktivnih mednarodnopravnih interpretacij, s katerimi države legitimirajo odvračilne ukrepe. Takšno delovanje je ključen del strategij (forumskega »nakupovanja«, premikanja med režimi in strateške nekonsistentnosti), ki jih državni in medvladni akterji uporabljajo na preučevanem preseku. Zahodne države se zatekajo raje k forumom, s katerimi naslavlja obmejno varnost, varnostne preglede in sporazume o vrnitvah (Micinski in Weiss 2018). Države globalnega juga, ki želijo sodelovanje na področju vprašanj pravic delavcev migrantov in združevanja družin (International Centre for Migration Policy Development 2016), pa se zatekajo k regionalnim forumom podobno mislečih držav (npr. Dialog o migracijah za zahodnoafriške države). Trend povezovanja prek neuradnih dialogov je tako mogoče zaslediti že na vseh celinah (Lavenex 2018, 1285).

Med pogostejše uporabljenimi strategijami na preseku je tudi strategija strateških nekonsistentnosti, ko države oblikujejo kontradiktorna pravila v paralelnih forumih, da razširijo interpretacijo pravil, ki jim lahko sledijo na osnovi lastnih interesov (npr. interpretacije, ki omogočajo omejen dostop do azilnega postopka) (McAdam 2018). V EU je bilo to razvidno na primer v letu 2015 oblikovanem načinu upravljanja migracijskih tokov (t.i. pristop žariščnih točk), ki naj bi začasno zagotovil hitrejšo identifikacijo prosilcev za azil, a je prosilcem predvsem preprečeval vstop v EU (Lovec 2017; Majcher 2018).

Takšnim praksam se poskušajo zoperstaviti nadzorni mehanizmi MVČP, ki v svojem delovanju razvijajo razširjeno razlago načela nevračanja (McAdam 2020). Najbolj izrazit primer tega je razviden v delovanju Odbora za človekove pravice, ki se od leta 2015 sooča z izrazitim porastom individualnih pritožb beguncev in prosilcev za azil na podlagi Mednarodnega pakta o državljskih

in političnih pravicah, predvsem tistih, katerih prošnje so bile obravnavane v državah članicah EU. Odbor za človekove pravice pri svojem delu ne le razširja razumevanje načela nevračanja, temveč tudi določa številne kriterije, ki jih je treba upoštevati pri presoji morebitnih kršitev. Vendar pa zaradi velikega števila primerov in pravnih kontradiktornosti prihaja tudi v okviru njegovega delovanja do postopkovnih in vsebinskih nedoslednosti, kar odpira vprašanja o pravičnosti in načelnosti njegovega odločanja ter posameznike pušča v negotovosti glede možnosti uspeha njihove pritožbe (Garett in Barrett 2022, 251).

Proučevan presek režimov se tako uvršča nekje na sredino med motečim in konstruktivnim scenarijem. Komplementarnost preseka, ki ga zaznamuje pozitiven učinek prelivanja, s sprejemom restriktivnih ukrepov na področju azilne politike upada. Na drugi strani je več sodelovanja zaslediti od leta 2016 v okviru vključevanja nedržavnih akterjev in povezovanja državnih in nedržavnih akterjev, aktivnih na preseku (Josefsson in Löw 2025). Prevladujoča strategija akterjev, aktivnih na preseku, je namreč postalo ravno medforumsko povezovanje.

SKLEP

Po svetu je vse več oseb prisiljenih v beg od doma. Večina jih beži zaradi rastočega števila konfliktov ali ker jim v državi grozi preganjanje. V luči dejstva, da 70 % beguncev svojo pot konča v sosednji državi, večji del bremena begunstva leži na državah v razvoju. Vseeno pa je že vse od hladne vojne mogoče zaslediti v razvitih državah razvoj restriktivnejših azilnih zakonodaj, ki namesto zaščite poudarjajo pomen nadzora, preprečevanja migracij in omejevanja dostopa do državljanstva (Zavratnik Zimic 2003, 29).

Ker takšno delovanje redko naleti na trden odziv mednarodne skupnosti, kljub varovalom za spoštovanje človekovih pravic in režimu varstva beguncev, se odpira vprašanje delovanja (učinkov) kompleksne strukture upravljanja mednarodnih odnosov na področju zagotavljanja pravic posameznikom, ki so prisiljeni zapustiti svoj dom. Pričujoč članek zato oblikuje analitični okvir ter naslavlja potrebo po raziskovanju vplivanja strukture mednarodne skupnosti na procese mednarodnega upravljanja področij mednarodnih odnosov skozi prizmo režimske kompleksnosti. Režimski kompleks predstavlja skupek prekrivajočih se in nehierarhičnih institucij, ki upravljajo določeno področje, takšen opis pa je mogoče pripisati tudi preseku režimov MVČP in beguncev, ki smo ga proučili v članku.

Analiza v članku razkrije, da presek med režimom mednarodnega varstva beguncev in režimom MVČP ne pomeni zgolj seštevka dveh institucionalnih sistemov, temveč tvori dinamično polje interakcij, na katerem se odvijajo procesi tekmovanja, usklajevanja in prekrivanja pristojnosti. Prav ta dinamika določa, ali se prelivanje norm in praks med režimoma uresničuje kot sodelovanje ali kot način nesodelovanja. Medtem ko pozitivni učinki prelivanja omogočajo sinergijo, npr. skozi komplementarno uporabo norm človekovih pravic pri zaščiti beguncev, negativni učinki vodijo k motnjam, fragmentaciji in celo spodkopavanju obstoječih mednarodno-pravnih standardov.

Analiza delovanja ključnih akterjev, ki je osredotočena predvsem na OHCHR in UNHCR, razkrije še ambivalenten značaj sodelovanja v režimskem preseku. Po eni strani se medagencijski dialogi in skupne smernice o obravnavi prisilnih migracij kažejo kot izraz systemskega učinka režimske kompleksnosti, ki spodbuja institucionalno učenje in krepitev mednarodnega sodelovanja. Po drugi strani pa kompleksnost ustvarja priložnosti za selektivno uveljavljanje obveznosti, kot so forumsko nakupovanje, premikanje med režimi in strateške nekonsistentnosti, ki jih države uporabljajo za legitimizacijo restriktivnih praks in izogibanje mednarodnopravnim obveznostim.

Takšno delovanje razkriva temeljno napetost režimske kompleksnosti: ravno struktura, ki omogoča sodelovanje in inovativno odzivanje na nove globalne izzive, odpira tudi prostor za nesodelovanje in erozijo normativne koherence v mednarodnih odnosih. Presek med režimoma varstva beguncev in MVČP se zato uvršča med moteče in konstruktivne scenarije sodelovanja in predstavlja področje, kjer obstaja potencial za sinergijo, vendar ga pogosto preglasijo tekmovalne strategije in politični interesi držav.

Na tej podlagi članek razkrije, da režimska kompleksnost ni sama po sebi niti pozitivna niti negativna. Njeni učinki so pogojeni z vrsto strategij, ki jih uporabljajo akterji, ter z njihovo pripravljenostjo sodelovati v duhu medsebojnega dopolnjevanja in spoštovanja univerzalnih človekovih pravic in temeljnih mednarodnopravnih načel. Sodelovanje v režimskem preseku se uresničuje, kadar akterji usklajeno uporabljajo instrumente različnih institucij za izboljšanje dostopa do zaščite; nesodelovanje pa nastopi, kadar se institucije ali države v imenu političnih interesov zatekajo k praksam, ki razgrajujejo skupni normativni okvir. Osrednji prispevek članka tako predstavlja nadgrajeno razumevanje dvojne narave režimske kompleksnosti: kot prostora priložnosti za koordinacijo in normativno inovacijo ter kot vira fragmentacije, pravne nejasnosti in erozije solidarnosti.

LITERATURA

- Abbott, Kenneth W. in Duncan Snidal. 1998. Why States Act through Formal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution* 42 (1): 3–32. <https://www.jstor.org/stable/174551>.
- Aggarwal, Vinod K. 1998. "Reconciling Multiple Institutions: Bargaining, Linkages, and Nesting." V: *Institutional Designs for a Complex World*, urednik: Vinod K. Aggarwal, 16–54. Ithaca: Cornell University Press.
- Alter, Karen J. 2018. "The Contested Authority and Legitimacy of International Law." *ICourts Working Paper Series*, No. 134. Copenhagen: University of Copenhagen. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3204382.
- Alter, Karen J. in Kal Raustiala. 2018. "The Rise of International Regime Complexity." *Annual Review of Law and Social Science* 14 (1): 329–49. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-101317-030830>.
- Alter, Karen J. in Sophie Meunier. 2006. "Nested and Overlapping Regimes in the Transatlantic Banana Trade Dispute." *Journal of European Public Policy* 13 (3): 362–82. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760600560409>.

- Alter, Karen J. in Sophie Meunier. 2009. "The Politics of International Regime Complexity." *Perspectives on Politics* 7 (1): 13–24. <https://doi.org/10.1017/S1537592709090033>.
- Atak, Idil, Delphine Nakache, Elspeth Guild in François Crépeau. 2018. "Migrants in Vulnerable Situations and the Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration: Legal Studies Research Paper No. 273." London: Queen Mary University of London. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3124392.
- Banchoff, Thomas. 2011. "The International Human Rights Regime." V: *Religion and the Global Politics of Human Rights*, urednika Thomas Banchoff in Robert Wuthnow, 23–39. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, Alexander in Lisa Kainz. 2017. "The History of Global Migration Governance: Working Paper Series No. 122." Oxford: Refugees Studies Center, University of Oxford. <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/the-history-of-global-migration-governance>.
- Betts, Alexander. 2009. "Institutional Proliferation and the Global Refugee Regime." *Perspectives on Politics* 7 (1): 53–8. <https://doi.org/10.1017/S1537592709090082>.
- Betts, Alexander. 2010. "The Refugee Regime Complex." *Refugee Survey Quarterly* 29 (1): 12–38. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdq009>.
- Betts, Alexander. 2013. "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution." *Global Governance* 19 (1): 69–81. <https://doi.org/10.1163/19426720-01901006>.
- Betts, Alexander. 2018. "The Global Compact on Refugees: Towards a Theory of Change?" *International Journal of Refugee Law* 30 (4): 623–26. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeey056>.
- Biermann, Frank, Philipp Pattberg, in Harro van Asselt. 2009. "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis." *Global Environmental Politics* 9 (4): 14–40. <http://dx.doi.org/10.1162/glep.2009.9.4.14>.
- Blavoukos, Spyros in Dimitris Bourantonis. 2017. Nested Institutions. *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, Joachim A. Koops in Rafael Biermann (eds.), 303–17. London: Palgrave Macmillan.
- Bradley, Megan, Laura Madokoro, Merve Erdilmen in Christopher Chanco. 2022. "Whither the Refugees? International Organisations and 'Solutions' to Displacement, 1921–1960." *Refugee Survey Quarterly* 41 (2): 159–95. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdac003>.
- Busch, Marc. 2007. "Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade." *International Organization* 61 (4): 735–61. <https://doi.org/10.1017/S0020818307070257>.
- Clarke, Roger. 2002. "Foreword." V: *The United Nations High Commissioner for Human Rights*, Bertrand G. Ramcharan (ed.), ix–xx. The Hague: Martin Nijhoff Publishers.
- Da Costa, Rosa. 2006. *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*. Geneva: UNHCR.
- De Búrca, Gráinne, Robert Keohane in Charles Sabel. 2013. "New Modes of Pluralist Global Governance." *New York University Journal of International Law and Politics* 45 (1): 723–86.
- Drezner, Daniel W. 2009. "The Power and Peril of International Regime Complexity." *Perspectives on Politics* 7 (1): 65–70.
- Duit, Andreas in Victor Galaz. 2008. "Governance and Complexity – Emerging Issues for Governance Theory." *Governance* 21 (1): 311–35. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x>.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette in Oliver Westerwinter. 2022. "The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance." *The Review of International Organizations* 17: 233–62. <https://doi.org/10.1007/s11558-021-09449-7>.

- Feller, Erika. 2006. "Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come." *International Journal of Refugee Law* 18 (3/4): 509–36. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eel016>.
- Fitzpatrick, Joan. 2000. "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime." *The American Journal of International Law* 94 (2): 279–306. <https://doi.org/10.2307/2555293>.
- Flood, Patrick J. 1998. *The Effectiveness of UN Human Rights Institutions*. London: Praeger.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas. 2018. "The Normative Impact of the Global Compact on Refugees." *International Journal of Refugee Law* 30 (4): 605–10. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeY061>.
- Garrett, Rachel in Nicole Barrett. 2022. "Dublin III in Practice: Synthesizing a Framework for European Non-Refoulement Cases at the Human Rights Committee." *Journal of Human Rights Practice* 13 (2): 250–69. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huac010>.
- Gehring, Thomas in Benjamin Faude. 2010. "Division of Labour within Institutional Complexes and the Evolution of Interlocking Structures of International Governance: The Complex of Trade and the Environment." Predstavljeno na Panevropski konferenci Evropske zveze mednarodnih študij, ki je potekala od 9. do 11. septembra 2010. <https://pdfs.semanticscholar.org/5e16/d14d1359bc3526009ad9e36cb0ec69fb0677.pdf>.
- Gehring, Thomas in Benjamin Faude. 2013. "The Dynamics of Regime Complexes: Micro-foundations and Systemic Effects." *Global Governance* 19 (1): 119–30. <https://www.jstor.org/stable/24526245>.
- Gehring, Thomas in Benjamin Faude. 2014. "A Theory of Emerging Order within Institutional Complexes: How Competition among Regulatory International Institutions Leads to Institutional Adaptation and Division of Labour." *Review of International Organizations* 9 (4): 471–98. <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-014-9197-1>.
- Ghezelbash, Daniel. 2018. "Why Europe Shouldn't Follow Australia's Lead on Asylum Seekers." *The Conversation*, 27 March 2018. <https://theconversation.com/why-europe-shouldnt-follow-australias-lead-on-asylum-seekers-90304>.
- Global Migration Group. 2019. "GMG – Addressing Large Movements of Refugees and Migrants." *Global Migration Group*. <https://globalmigrationgroup.org/what-is-the-gmg>.
- Globalni dogovor o beguncih. 2018. *Sprejet v okviru poročila Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce na 73. zasedanju Generalne skupščine Združenih narodov, december 2018, New York*. <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/2018/en/124198>.
- Globalni dogovor Združenih narodov o varnih, urejenih in rednih migracijah. 2018. *Sprejet in razglašen z resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov A/CONF.231/3, 19. december 2018*. <https://www.iom.int/global-compact-migration>.
- Gomez-Mera, Laura. 2015. "Regime Complexity and Global Governance: The Case of Trafficking in Persons." *European Journal of International Relations* 22 (3). <http://dx.doi.org/10.1177/1354066115600226>.
- Gómez-Mera, Laura. 2021. "International Regime Complexity." *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.648>.
- Haas, Peter. 2019. "IR Encounters Complexity." *International Studies Review* 22 (2): 6–10. <http://dx.doi.org/10.1093/isr/viz005>.
- Haddad, Emma. 2008. *The Refugee in International Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hedžet, Ajda. 2023. "State-centrism in international relations: examining the construction of nonstate collective actors in human rights scholarship." *Teorija in praksa* 60 (4): 787–813.
- Helfer, Laurence R. 2004. "Regime Shifting: The TRIPS Agreement and the New Dynamics of International Intellectual Property Making." *Yale Journal of International Law* 29: 1–81.
- Helfer, Laurence. 2009. "Regime Shifting in the International Intellectual Property System." *Perspectives on Politics* 7 (1): 39–44. <https://doi.org/10.1017/S1537592709090069>.
- Iida, Keisuke. 1993. "Analytic Uncertainty and International Cooperation." *International Studies Quarterly* 37 (4): 431–57. <https://doi.org/10.2307/2600840>.
- Ikenberry, G. John in Darren Lim. 2017. "China's Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and Prospects for Counter-Hegemony." Raziskovalno poročilo. Washington, DC: Brookings Institute. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf>.
- Informacijski urad Sveta Evrope. 2019. "Predstavitev Sveta Evrope." Informacijski urad Sveta Evrope. http://www.svetevrope.si/sl/predstavitev_sveta_evrope/pazite_na_razliko/index.html.
- International Centre for Migration Policy Development. 2016. »Regional migration dialogues and the global migration and development agenda: A Study on Five Regional Migration Dialogues Bringing Together Countries.« Poročilo. Dunaj: International Centre for Migration Policy Development. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30895.74406>.
- Jervis, Robert. 1997. *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Johnson, Tana in Johannes Urpelainen. 2012. "A Strategic Theory of Regime Integration and Separation." *International Organization* 66 (4): 645–77. <https://doi.org/10.1017/S0020818312000264>.
- Josefsson, Jonathan in Joel Löw. 2025. "Representing Children and Youth in Global Migration Governance: Mobilization, Corporatist Representation and Partnerships." *Globalizations* 22 (3): 410–25. <https://doi.org/10.1080/14747731.2024.2416341>.
- Jules, Tavis. 2018. "Educational Regime Complexity: Nested Governance and Multistakeholderism in the Fourth Industrial Revolution." V: *Annual Review of Comparative and International Education*, urednik Alexander W. Wiseman, 139–58. <http://dx.doi.org/10.1108/S1479-367920180000034014>.
- Kale, Burcu. 2017. "The Limits of an International Burden-sharing Approach: The Syrian Refugee Protection Crisis and Its Consequences on Turkey's Refugee Policy." *Perceptions*, XXII (4): 55–84.
- Khan, Ahmad Ali. 2015. "Can International Law Manage Refugee Crises?" *Oxford University Undergraduate Law Journal* 4 (1): 54–66.
- Konvencija o statusu beguncev – *Convention Relating to the Status of Refugees*, sprejeta 28. julija 1951, po konferenci v Ženevi, organizirani skladno z resolucijo Generalne skupščine A/RES/5/429, sprejeto 14. decembra 1950, v veljavi od 22. aprila 1954. https://www.filantropija.org/wpcontent/uploads/2016/11/1951_Convention_status_refugees-svn.pdf.
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjena s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjena s protokolom št. 2, ter protokoli št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 – *Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 3, 5 and 8 and supplemented by Protocol No. 2, and its protocols 1, 4, 6, 7, 9, 10 and 11*, ki jo je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope, 4. novembra 1950 v Strasbourgu, v veljavi od 3. septembra 1953. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLV.pdf.

- Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju – *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, sprejeta z resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov A/RES/39/46, z dne 10. decembra 1984, v veljavi od 26. junija 1987. http://www.varuhr.si/fileadmin/user_upload/pdf/DPM/KonvencijaOZN_proti_mucenju_dvostr.pdf.
- Konvencija, ki ureja posebne vidike begunske problematike v Afriki – *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, podpisana 10. septembra 1969 v Adis Abebi, v veljavi od 20. junija 1974. <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>.
- Krasner, Stephen D. 1983. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. V: *International regimes*, urednik Stephen D. Krasner, 1–21. Ithaca: Cornell University Press.
- Kreuder-Sonnen, Christian, Alexander Schmotz in Michael Zürn. 2025. "The Complex Effects of Regime Complexity: A Conflict Model." *European Journal of International Relations* 1–28. <https://doi.org/10.1177/13540661251368630>.
- Lambert, Hélène. 2013. "Introduction: European Refugee Law and Transnational Emulation." V: *The Global Reach of European Refugee Law*, urednice Hélène Lambert, Jane McAdam in Maryellen Fullerton, 1–24. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lavenex, Sandra in Nicola Piper. 2021. "Regions and Global Migration Governance: Perspectives 'from Above', 'from Below' and 'from Beyond'." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48 (12): 2837–54. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1972564>.
- Lavenex, Sandra. 2015. "Institutional Interplay with International Organizations in the External Projection of EU Rules." *Politische Vierteljahresschrift* 49 (1): 349–69.
- Lavenex, Sandra. 2018. "Regional migration governance – building block of global initiatives." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (8): 1275–93. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1441606>.
- Lavenex, Sandra. 2024. "The International Refugee Regime and the Liberal International Order: Dialectics of Contestation." *Global Studies Quarterly* 4 (2): 1–13. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksae029>.
- Levy, Marc, Oran Young in Michael Zürn. 1995. "The Study of International Regimes." *European Journal of International Relations* 1 (3): 267–330. <https://doi.org/10.1177/1354066195001003001>.
- Loescher, Gil, Alexander Betts in James Milner. 2008. *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-First Century*. London: Routledge.
- Lovec, Marko. 2017. "Politics of the Schengen/Dublin System: The Case of the European Migrant and Refugee Crisis." V: *Border Politics*, urednika Cengiz Günay in Nina Witjes, 127–42. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-46855-6_8.
- Majcher, Izabella. 2018. "The EU Hotspot Approach: Blurred Lines between Restriction on and Deprivation of Liberty (Part I)." Oxford: Centre for Criminology, University of Oxford. <https://blogs.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2018/04/eu-hotspot>.
- Mandal, Ruma. 2005. Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection"). Geneva: UNHCR. <https://www.refworld.org/reference/lpr/unhcr/2005/en/70943>.
- McAdam, Jane. 2005. "Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection." Sydney Law School Research Paper 06/18. <https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm?abstractid=879825>.

- McAdam, Jane. 2007. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press.
- McAdam, Jane. 2018. "The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Era for International Protection?" *International Journal of Refugee Law* 30 (4): 571–74. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eez004>.
- McAdam, Jane. 2020. "Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-Refoulement." *American Journal of International Law* 114 (4): 708–25. <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.31>.
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah – *International Covenant on Civil and Political Rights*. 1966. Sprejet in razglašen z resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov A/RES/21/2200A, z dne 16. decembra, v veljavi od 23. marca 1976. <https://arhivvaruh-rs.si/en/pravni-temelji-cp/united-nations/international-covenant-on-civil-and-political-rights/>.
- Micinski, Nicholas in Thomas Weiss. 2018. "Global Migration Governance Beyond Coordination and Crises." V: *The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence*, urednik Giuliana Ziccardi Capaldo, 175–93. Oxford: Oxford University Press.
- Newyorška deklaracija o migrantih in beguncih – *New York Declaration for Refugees and Migrants*. 2016, sprejeta in razglašena z resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov A/71/L.1, 3. oktobra. <https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>.
- OHCHR. 2017. *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. Geneva: OHCHR, Global Migration Group. <https://www.refworld.org/docid/5a2f9d2d4.html>.
- OHCHR. 2019. "United Nations Human Rights - Office of the High Commissioner." The Global Migration Group. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/GlobalMigrationGroupIndex.aspx>.
- Orsini, Amandine in Philippe Le Prestre. 2019. "Complex Systems and International Governance. Forum introduction." *International Studies Review* 22 (4): 1–30. <https://doi.org/10.1093/isr/viz005>.
- Orsini, Amandine, Jean-Frédéric Morin in Oran Young. 2013. "Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?" *Global Governance* 19 (1): 27–39. <https://doi.org/10.1163/19426720-01901003>.
- Panke, Diana in Sören Stapel. 2023. "Towards Increasing Regime Complexity? Why Member States Drive Overlaps between International Organisations." *The British Journal of Politics and International Relations* 25 (4): 633–54. <https://doi.org/10.1177/13691481221115937>.
- Pannzion, Marion in Micheline van Riemsdijk. 2018. "Introduction to Special Issue: 'Migration Governance in an Era of Large Movements: A Multi-Level Approach.'" *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (8): 1225–41. <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2018.1441600>.
- Paravantis, John A. 2016. "From Game Theory to Complexity, Emergence in Agent-Based Modelling in World Politics." *Studies in Computational Intelligence* 627 (1): 39–85. https://doi.org/10.1007/978-3-662-49179-9_3.
- Peters, Anne. 2018. "The Global Compact for Migration: To Sign or Not to Sign?" *EJIL Talk*, 21 november 2018. <https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign/>.
- Priročnik o postopkih in kriterijih za določitev statusa begunca – *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. 1979. HCR/IP/4/Eng/REV.1, ExCo UNHCR. <https://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf>.

- Protokol o statusu beguncev – *Protocol relating to the Status of Refugees*, sprejet 16. decembra z resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov 2198 (XXI), v veljavi od 4. oktobra 1967. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.asp>.
- Raustiala, Kal in David G. Victor. 2004. "The Regime Complex for Plant Genetic Resources." *International Organization* 58 (2): 277–309. <https://www.jstor.org/stable/3877859>.
- Raustiala, Kal. 2013. "Institutional Proliferation and the International Legal Order." V: *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, urednika Jeffrey Dunoff in Mark Pollack, 293–320. New York: Cambridge University Press.
- Resolucija Ekonomskega in socialnega sveta Združenih narodov E/RES/2011 z dne 2. avgusta 1976. <https://www.refworld.org/legal/resolution/ecosoc/1976/es/41944>.
- Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov št. GA/RES/3274 z dne 10. decembra 1947. <https://digitallibrary.un.org/record/190193?v=pdf>.
- Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov, št. 48/141 z dne 20. december 1993. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/ares48141.php>.
- Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov, št. GA/RES/53/125 z dne 12. februarja 1999. <https://docs.un.org/A/RES/53/125>.
- Roter, Petra. 1999. "Od režimske teorije do teorij mednarodnih režimov: razvoj preučevanja mednarodnih režimov." *Časopis za kritiko znanosti* 27 (197): 33–63.
- Roter, Petra. 2016. "Organizacija Združenih narodov in varstvo človekovih pravic." *Teorija in praksa* 53 (3): 712–29.
- Smith, Rhona K. M. 2007. *Textbook on International Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Splošna deklaracija človekovih pravic – *Universal Declaration of Human Rights*. 1948. Sprejeta in razglašena z resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov št. 217 A(III) 10. decembra. <https://arhiv.varuh-rs.si/pravni-temelji-cp/ozn-organizacija-zdruzenih-narodov/splosna-deklaracija-clovekovih-pravic/>.
- Statut Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce – *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*. 1950. Sprejet in razglašen z Resolucijo Generalne skupščine št. 428 (V) 14. decembra. <https://www.unhcr.org/publications/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees>.
- UNHCR. 2010. "Introductory note." V: UNHCR, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 2–3. Ženeva: UNHCR. <https://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>.
- UNHCR. 2016. "Izboljšana zaščita beguncev v EU in po svetu." Budimpešta: UNHCR. <https://www.refworld.org/sites/default/files/attachments/58a410a14.pdf>.
- UNHCR. 2018. "The global compact on refugees – FINAL DRAFT." Ženeva: UNHCR. <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>.
- UNHCR. 2019. UNHCR: "Upravljanje in organizacija." <https://www.unhcr.org/si/upravljanje-in-organizacija>.
- Urpelainen, Johannes in Thijs Van de Graaf. 2015. "The International Renewable Energy Agency: A Success Story in Institutional Innovation?" *International Environmental Agreements* 15 (2): 159–77. <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9226-1>.
- Young, Oran R. 1996. "Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives." *Global Governance* 2(1): 1–24.
- Young, Oran R. 1999. *The Effectiveness of International Environmental Regimes*. Cambridge: The MIT Press.

- Zagorc, Saša in Katja Stare. 2018. "Subsidiarna zaščita v evropskem in mednarodnem azilnem sistemu – nadgradnja ali spodkopavanje sistema?" *Zbornik znanstvenih razprav* 78 (1): 74–99.
- Zaključki Izvršnega odbora Visokega komisarja za begunce št. 82(XLVII) o varstvu azila. 1997. Sprejeti z dne 17. oktobra 1997 v Ženevi. <https://www.refworld.org/policy/exconc/excom/1997/en/26473>.
- Zaključki Odbora za človekove pravice, Splošni komentar št. 15. o položaju tujcev v okviru Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah – *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, 11/04/84, z dne 29. julija 1994. <https://www.refworld.org/pdfid/45139acfc.pdf>.
- Zavratnik Zimic, Simona. 2003. "Trdnjava Evropa ali odprta Evropa? Izzivi za državljane 'schen-genke periferije.'" V: *Migracije – Globalizacija – Evropska unija*, urednici Mojca Pajnik in Simona Zavratnik Zimic, 15–43. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Zetter, Roger. 2014. *Protecting Forced Migrants A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward*. Bern-Wabern: Federal Commission on Migration.
- Zürn, Michael in Benjamin Faude. 2013. "On fragmentation, differentiation, and coordination." *Global Environmental Politics* 13 (3): 119–30. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00186.
- Zürn, Michael. 2010. "Global governance as multi-level governance." V: *Handbook on multi-level governance*, uredniki Henrik Enderlein, Sonja Wälti in Michael Zürn, 80–102. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781849809047.00011>.

REGIME COMPLEXITY AND INTERNATIONAL (NON-)COOPERATION: ANALYSIS OF REFUGEE RIGHTS AT THE OVERLAP OF INTERNATIONAL REGIMES

Abstract. *The article analyses the conditions in which regime overlap stimulates or constrains the goals of international cooperation, and how regime complexity influences the strategies via which actors address the governance of migration in order to ensure access to rights for individuals forced to flee their country. Based on analysis of the elements of regime complexity, the article develops an analytical framework for studying the impact of regime complexity on cooperation at the overlap of the international human rights regime and refugee protection regime. The analysis reveals that regime complexity at this overlap creates opportunities for cooperation that actors exploit to evade less favourable international legal principles, institutions, and mechanisms.*

Keywords: *regime complexity, international cooperation, refugee rights, international human rights regime.*