Maastricht University

Partnering for mobility? : three-level games in EU external migration policy

Citation for published version (APA):

Reslow, N. (2013). *Partnering for mobility? : three-level games in EU external migration policy*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Datawyse / Universitaire Pers Maastricht.
https://doi.org/10.26481/dis.20130905nr

Document status and date:
Published: 01/01/2013

DOI:
10.26481/dis.20130905nr

Document Version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

• A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
• The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
• The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

Link to publication

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 20 Apr. 2024

Samenvatting

Dit onderzoek bestudeert het proces van het nemen van beleidsbeslissingen tussen de EU, de EU-lidstaten en derde landen op het gebied van migratie. De vraag wordt gesteld waarom overeenkomsten op het gebied van migratie worden gesloten, gezien het feit dat zowel EU-lidstaten als derde landen mogelijk terughoudend zijn wanneer het draait om samenwerking met de EU op het gebied van migratie. Het belangrijkste argument, om volledig inzicht te krijgen in dit beleidsproces, is dat het noodzakelijk is om naast de Europese instituties zowel de voorkeuren van EU-lidstaten als derde landen in overweging te nemen. Deze actoren zijn aan elkaar gerelateerd in een 'three-level-game'. De bevindingen tonen aan dat de Europese Commissie zich in een lastige onderhandelingspositie bevindt: zij is gebonden aan de voorkeuren van de lidstaten wat betreft migratie overeenkomsten en ontbeert autonomie om concessies te doen aan derde landen tijdens onderhandelingen. Tegelijkertijd ondermijnen lidstaten de onderhandelingspositie van de Commissie door derde landen een meer aantrekkelijke samenwerking te bieden op bilateraal niveau.

Migratie is zonder enige twijfel het grootste sociale fenomeen van onze tijd – tot 2000 werd het aantal migranten wereldwijd geschat op 150 miljoen. Door de grote inkomensongelijkheden tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen, zijn migranten bereid een toenemend risico te nemen om door middel van onrechtmatigheden ontwikkelde landen te bereiken. Ontwikkelde landen zijn niet in staat om deze migratiestroom door unilaterale beleidsmaatregelen tegen te houden. Daarom zoeken zij samenwerking met derde landen op het gebied van migratie om te komen tot het stoppen van de migratiestroom bij de bron. De behoefte om samen te werken met derde landen om effectief migratiebeleid te voeren, is duidelijk uitgesproken binnen Europese beleidsdocumenten. Het is echter niet vanzelfsprekend dat op Europees extern migratiebeleid overeenstemming kan worden gevonden. Lidstaten kunnen terughoudend zijn om de bevoegdheid op dit beleidsveld over te dragen aan de Europese instituties. Dit is een beleidsveld wat ligt op het snijvlak van twee beleidsvelden welke cruciaal zijn voor de nationale soevereiniteit: migratiebeleid en buitenlandbeleid. Derde landen kunnen afwijzend staan tegenover samenwerking met een EU die gericht is op het voorkomen van illegale migratie en het terugsturen van illegale migranten vanuit de EU.

Toch worden er overeenkomsten gesloten op het gebied van migratie tussen de EU, de lidstaten en derde landen. Dit onderzoek stelt de vraag hoe dit kan, door te kijken naar één bepaald aspect van Europees extern migratiebeleid: Mobiliteitspartnerschappen. Dit beleidsinstrument is geïntroduceerd in 2007 en biedt derde landen toenemende kansen op legale migratie voor haar burgers naar de EU in ruil voor samenwerking om illegale migratie te voorkomen. Er geldt een vrijwillige deelname voor lidstaten aan de Mobiliteitspartnerschappen: geïnteresseerde lidstaten nemen hieraan deel door aan te geven welke projecten zij willen implementeren. Elk partnerschap heeft de vorm van een politieke verklaring; getekend door zowel de Commissie, de participerende lidstaten en het derde land. Deze politieke verklaring, welke niet wettelijk bindend is, geeft de

intentie tot samenwerking van de partners weer. Toegevoegd aan de verklaring is een lijst van voorgestelde projecten – de implementatie van deze projecten geeft de inhoud van het Mobiliteitspartnerschap weer. Aan het eind van 2009 (het einde van de periode waarin de casusselectie voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden) zijn er Mobiliteitspartnerschappen ondertekend met Moldavië, Kaapverdië en Georgië. De onderhandelingen met Senegal zijn opgeschort. De EU-lidstaten hebben verschillende voorkeuren aangegeven betreffende de Mobiliteitspartnerschappen. Frankrijk participeert in alle drie mobiliteitspartnerschappen, de meeste lidstaten participeren in één of twee partnerschappen, en vier lidstaten (Oostenrijk, Finland, Ierland en Malta) nemen aan geen enkel Mobiliteitspartnerschap deel.

Dit onderzoek heeft als doel een toevoeging te zijn op de bestaande literatuur over Mobiliteitspartnerschappen, door als eerste op basis van uitgebreide interviews, een systematische analyse van de voorkeuren van lidstaten en derde landen te maken. Het samenbrengen van drie niveaus van analyse is tevens een doelstelling: het niveau van de lidstaat, de EU en het internationale (derde land) niveau. Hoofdstuk 2 van dit onderzoek beargumenteert dat het proces van het nemen van beleidsbeslissingen op het gebied van Europees extern migratiebeleid, een 'three-level-game' is.

Op het eerste niveau onderhandelen de EU en derde landen over migratieproblematiek. Om de uitkomsten van deze internationale onderhandelingen te begrijpen, is het van essentieel belang om de binnenlandse voorkeuren van deze derde landen op het gebeid van onderhandelen met de EU te begrijpen. Dit onderzoek past twee concurrerende verklaringen voor de voorkeuren van derde landen toe: de 'policy conditionality' verklaring (een rationele kosten-baten verklaring) en 'social learning' (een constructivistisch verslag gebaseerd op de logica van het gepaste handelen. Het EU niveau (niveau 2) is het proces van het nemen van beleidsbeslissingen op het gebied van Europees extern migratiebeleid binnen de EU, tussen de Europese instituties en de lidstaten in de (Europese) Raad. Dit onderzoek past een beleidsmatige aanpak toe, door het patroon van beleid op Europees niveau in kaart te brengen en vervolgens dit patroon te verklaren in termen van de rol die Europese instituties en de lidstaten spelen. Hoewel lidstaten een centrale rol hebben in dit beleidsveld, proberen Europese instituties zoveel mogelijk competenties naar zich toe te trekken. Het niveau van de lidstaat (niveau 3) in de 'three level game' refereert naar de formatie van binnenlandse voorkeuren van de lidstaat op het gebeid van Europees extern migratiebeleid. Het is van belang de binnenlandse voorkeuren van lidstaten te begrijpen om inzicht te krijgen in de uitkomsten van beslissingen binnen de EU. Dit onderzoek past twee concurrerende verklaringen voor de voorkeuren op het gebied van Mobiliteitspartnerschappen van lidstaten toe: een rationele kosten-baten verklaring en een constructivistische verklaring van nationale identiteit.

De drie niveaus in deze 'three level game' zijn aan elkaar gerelateerd door een tweetal interacties: de eerste tussen de lidstaten en de Europese instituties, de tweede tussen de EU en derde landen. De twee interacties zijn gerelateerd omdat het beleid dat wordt bepaald in de eerste interactie (tussen lidstaten en de Europese instituties), het onderwerp wordt van onderhandeling in de tweede interactie (tussen de EU en het derde land). Niveaus 1 en 3 zijn ook direct gerelateerd, onafhankelijk van de EU, door bilate-

rale overeenkomsten op het gebied van migratie. Tenslotte zijn lidstaten 'aanwezig' in de interactie tussen de EU en het derde land, door de centrale rol die zij innemen in het bepalen van de inhoud van het beleid dat ter onderhandeling ligt.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn case studies voor vijf landen uitgevoerd. Ten eerste zijn op het niveau van de lidstaten, case studies uitgevoerd voor Frankrijk, Oostenrijk en Nederland. Frankrijk is geselecteerd als een 'positieve' casus, omdat het deelneemt in alle Mobiliteitspartnerschappen die overeen zijn gekomen tot aan het eind van 2009. Oostenrijk is geselecteerd als een 'negatieve' casus, omdat zij aan geen enkele mobiliteitspartnerschap deelnam; de Oostenrijkse overheid heeft de Europese Commissie zelfs beschuldigd van het ondermijnen van de bevoegdheden van lidstaten met dit beleidsinstrument. Nederland is een 'ambivalente' casus – de Nederlandse overheid was initieel tegenstander van de Mobiliteitspartnerschappen, maar heeft naderhand haar positie gewijzigd en deelgenomen aan het partnerschap met Georgië en Kaapverdië. Op het niveau van het derde land, is Senegal geselecteerd als een 'negatieve' casus omdat het land de gestarte onderhandelingen hierover heeft gestaakt. Kaapverdië is geselecteerd als een 'positieve' casus, omdat zij toestemden met een mobiliteitspartnerschap. Om data te verzamelen, zijn er 66 interviews uitgevoerd met beleidsmakers in de Europese Commissie, de overheden van Frankrijk, Oostenrijk, Nederland, Senegal en Kaapverdië. Daarnaast zijn er interviews gehouden met delegaties van de EU in derde landen en lokale delegaties van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

Hoofdstuk 4 van dit onderzoek brengt het beleidspatroon onderliggend aan Mobiliteitspartnerschappen op Europees niveau in kaart. Het toont aan dat de lidstaten en de Europese Commissie met elkaar worstelen over de controle van dit beleidsinstrument. Voor de schermen leek de Commissie een centrale rol te hebben gespeeld: de Commissie was verantwoordelijk voor de communicatie over Mobiliteitspartnerschappen, heeft potentiële partnerlanden voorgesteld, heeft de interesse in deelname van lidstaten gepeild, discussies gevoerd met vertegenwoordigers van derde landen en continue de Mobiliteitspartnerschappen als beleidsinstrument van de Europese relatie met derde landen gepromoot. Desondanks bleven de lidstaten achter de schermen controle houden over de inhoud, richting en vorm van de Mobiliteitspartnerschappen. De lidstaten hebben de periode van beleidsformulering beïnvloed door hun eigen beleidsinitiatieven. Gedurende de periode van het nemen van beslissingen, hebben de lidstaten de Commissie gemandateerd en controleerden zij het selectieproces van derde landen. De invloed van de lidstaten op het proces van het nemen van beslissingen, heeft zichzelf gemanifesteerd in de vorm van de partnerschappen: Mobiliteitspartnerschappen worden getekend als politieke verklaringen (in plaats van wettelijk bindende internationale overeenkomsten); deelname is vrijwillig voor de lidstaten; en de lidstaten controleren de inhoud van de partnerschappen door de projecten die zij voorstellen.

Nu de dominante rol van de lidstaten op Europees niveau is vastgesteld, is hoofdstuk 5 een verhandeling over de voorkeuren van lidstaten wat betreft de Mobiliteitspartnerschappen. De Oostenrijkse overheid had besloten niet deel te nemen omdat de Mobiliteitspartnerschappen met hun gelijkenis van de 'gastarbeiter' opzet, niet pasten binnen

de nationaal gestelde beleidsdoelen voor migratie. De Nederlandse overheid was in het begin terughoudend omdat de kosten en baten van dit nieuwe beleidsinstrument nog niet inzichtelijk waren. Desalniettemin, toen het nationale beleid was geformuleerd, is er vastgesteld dat de baten van deelname aan de partnerschappen de kosten overstegen. Door de Franse overheid werd deelname aan de partnerschappen als 'gepast' gezien omdat het goed paste in het beeld van Frankrijk als leider, zowel binnen de EU als breder in het domein van extern migratiebeleid. Voorts heeft dit hoofdstuk niet bewezen dat het bestaan van bilaterale relaties met het voorgestelde partnerschapsland de voorkeuren van de overheden van lidstaten heeft beïnvloed.

Hoofdstuk 6 analyseert de voorkeuren van derde landen. Noch Kaapverdië, noch Senegal waren betrokken in een proces van dialoog en overtuiging door de EU: in plaats daarvan had het voorstel voor een Mobiliteitspartnerschap een hoog 'slikken of stikken' gehalte. Het partnerschap paste goed binnen de Kaapverdische beleidsdoelen op het gebied van migratie, en de kosten die betaald moesten worden in de vorm van een overnameovereenkomst van onderdanen werden uiteindelijk lager geacht dan de voorgestelde voordelen. Dit in tegenstelling tot Senegal, waar het partnerschap niet goed paste binnen de gestelde migratiedoelen en de kosten voor overname van onderdanen te hoog werden geacht voor de voorgestelde, magere voordelen. Bilaterale alternatieven die de voorkeur hadden, sterkten de voorkeur van de Senegalese overheid om 'nee' te zeggen tegen de EU.

De conclusie pleit voor het slaan van bruggen tussen rationeel en constructivistisch denken, zodat academisch onderzoek de empirische waarheid kan weergeven. Verder onderzoek kan het 'three level game' model nuttig toepassen op andere beleidsinstrumenten van Europees extern migratiebeleid, of op compleet andere externe beleidsvelden als bijvoorbeeld het gemeenschappelijk visserijbeleid. Toekomstig onderzoek naar Mobiliteitspartnerschappen zou een nuttige vergelijking kunnen maken tussen Afrikaanse en Oost-Europese partnerlanden, of een analyse kunnen uitvoeren op meer lidstaten. Tenslotte is het belangrijk niet uit het oog te verliezen dat extern migratiebeleid van invloed is op *mensen*, namelijk migranten die proberen de Europese Unie te bereiken. Gezien de dubieuze situatie wat betreft mensenrechten van sommige van de derde landen waarmee de EU samenwerkt (Libië in het bijzonder), is het de vraag of het wenselijk is voor het Europees extern migratiebeleid om effectief geïmplementeerd te worden.