



De invloed van Malta en Cyprus op het migratiebeleid van de EU

Een vergelijking van de strategieën van Malta en Cyprus

Dilara Keserlioglu
S1562401
Begeleider: Wouter Veenendaal
12 juni 2017
Woordenaantal: 9061



Universiteit
Leiden

Inhoudsopgave

1. Inleiding: migratie in de EU.....	p. 3
2. Theoretisch kader.....	p. 4
2.1 Kleine staten in de internationale politiek en binnen de EU.....	p. 4
2.2 Kleine staten en veiligheid en migratie.....	p. 6
2.3 Onderzoeksvraag en relevantie.....	p. 8
2.4 Concepten.....	p. 9
2.5 Verwachtingen.....	p. 10
3. Onderzoeksdesign.....	p. 11
4. Data Analyse.....	p. 14
4.1 Immigratie in Malta en Cyprus.....	p. 14
4.2 Malta.....	p. 16
4.2 Cyprus.....	p. 19
4.3 Vergelijking succes en politieke binnenlandse stabiliteit	p. 21
5. Conclusie.....	p. 23
Literatuurlijst.....	p. 25
Bijlage 1.....	p. 29

1. Inleiding: migratie in de Europese Unie (EU)

Sinds 2013 is er sprake van een vluchtelingen crisis waarbij honderdduizenden migranten, afkomstig uit het Midden-Oosten, Afrika en Azië, de Middellandse Zee proberen over te steken om in Europa een veilig heenkomen te vinden. In 2015 kwam deze crisis tot een hoogtepunt en was er sprake van enorme media-aandacht en aandacht vanuit de Europese regeringen om een oplossing voor de vluchtelingen crisis te vinden (Carrera et al., 2015, p. 1). Doordat migratie onontkomelijk een grensoverschrijdend probleem is doordat migranten vooral via de Zuid-Europese lidstaten doorreizen naar de Noord-Europese lidstaten, lag er een belangrijke taak voor de EU om de verschillende lidstaten te laten samenwerken en een gemeenschappelijk beleid te laten voeren. De EU kon de lidstaten echter niet op één lijn krijgen, waardoor veel lidstaten hun eigen beleid gingen uitvoeren (International Organization for Migration, 2010 p. 6). Het migratiebeleid van de EU is nog in ontwikkeling, maar de relevantie van een goed en gemeenschappelijk Europees migratiebeleid wordt onderkend in bijvoorbeeld het Stockholm-programma en in de doelstellingen van Europa 2020 (International Organization for Migration, 2010, p. 7). Tijdens de vluchtelingen crisis is het extra duidelijk geworden dat een gemeenschappelijk migratiebeleid van belang is om de migratiestromen in goede banen te leiden en de migranten goed te kunnen opvangen (Europese Commissie, 2017).

Migratie wordt door de EU als veiligheidsprobleem gezien, als iets waar Europa tegen beschermd moet worden (Huysmans, 2000, p. 771). Het migratiebeleid bepaalt of en hoe migranten worden opgenomen in de samenleving en is daarom van belang voor de bevolking van de EU en voor de migranten die naar de EU komen. Het is beleid dat als zodanig de levens van veel mensen beïnvloedt. De Zuid-Europese lidstaten krijgen vaak als eerste te maken met migranten die vanuit het Midden-Oosten en Noord-Afrika, Europa binnenkomen. Hierdoor zijn de Zuid-Europese lidstaten verantwoordelijk voor het beschermen van de buitengrenzen van de EU en het afhandelen van de asielaanvragen volgens de procedures van het Dublin-akkoord. Deze verantwoordelijkheden leggen een grote druk op de Zuid-Europese lidstaten van de EU. Door het grensoverschrijdende aspect van migratie is het echter niet alleen een belangrijk vraagstuk voor de staten waar migranten als eerst aankomen, maar voor de EU als geheel.

In de wetenschappelijke literatuur over migratie en over de EU gaat de aandacht vaak uit naar de grotere Zuid-Europese lidstaten, zoals Italië en Griekenland. Voor kleine staten, zoals Malta en Cyprus, is het ook een belangrijke vraagstuk doordat externe dreigingen een

grote impact hebben op het functioneren en overleven van een kleine staat (Browning, 2006, p. 671). Sinds toetreding van Malta en Cyprus tot de EU in 2004 zijn de migratiestromen flink toegenomen en migranten zijn er nu in zodanige aantallen dat er druk komt te staan op de samenlevingen in Malta en Cyprus (Mainwaring, 2014, p. 119). Toetreding tot de EU heeft in dit opzicht negatieve gevolgen gehad voor Malta en Cyprus. Dit roept de vragen op hoe Malta en Cyprus omgaan met migratie, hoe ze hun problemen aankaarten binnen de EU en of ze hulp van de EU afdwingen. Het is hierbij interessant om te kijken of ze hun kleinheid in hun voordeel kunnen gebruiken bij het beïnvloeden van de EU en of ze dat op eenzelfde wijze doen of dat er verschillende strategieën mogelijk zijn. Migratie vormt een bedreiging voor Malta en Cyprus, maar wellicht ook een kans om zich als kleine lidstaten meer binnen de EU te profileren en belangrijkere regionale spelers te worden. Deze bachelorscriptie poogt daarom de strategieën van Malta en Cyprus met betrekking tot het beïnvloeden van het migratiebeleid van de EU in kaart te brengen. Hierbij worden de strategieën van Malta en Cyprus en het succes hiervan vergeleken.

2.1 Kleine staten in de internationale politiek en binnen de EU

Tijdens de Koude Oorlog werden kleine staten vooral gezien als zwak en vormde hun kleinheid volgens het realisme een bedreiging voor de veiligheid en het voortbestaan van de staat (Browning, 2006, p. 671). Daarnaast zouden kleine staten volgens het realisme geen rol spelen in de internationale politiek en meer een speelbal van de grootmachten zijn (Browning, 2006, p. 672). Er is daardoor lange tijd weinig wetenschappelijke literatuur gepubliceerd over kleine staten, of de literatuur had vooral een focus op veiligheid (Hey, 2013, p. 8). De laatste decennia is er meer wetenschappelijke aandacht gekomen voor kleine staten. Verschillende auteurs (Ingebritsen et al, 2006; Thorhallsson & Wivel, 2006; Cooper & Shaw, 2012; Veenendaal & Corbett, 2015) benadrukken dat kleine staten wel degelijk invloed kunnen uitoefenen op bepaalde terreinen in de internationale politiek en vooral in internationale organisaties.

Internationale organisaties bieden kleine staten een platform om invloed uit te oefenen op beleidsterreinen waar zij zelfstandig geen invloed op zouden kunnen hebben (Cooper & Shaw, 2012). Binnen de EU hebben kleine staten dezelfde rechten en plichten als grote staten en worden in dat opzicht vaak als gelijkwaardig gezien (Thorhallsson & Wivel, 2006, p. 652). Kleine staten kunnen vooral invloed uitoefenen op supranationale instituties zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement (Thorhallsson, 2000, p. 224). Zij hebben minder invloed op de intergouvernementele organen van de EU, zoals de Europese Raad,

doordat kleine staten minder organisatorische capaciteiten en vaak een mindere sterke onderhandelingspositie dan grotere staten hebben (Thorhallsson, 2000, p. 224). Om te compenseren voor hun zwakkere absolute macht proberen kleine staten vaak een goed band op te bouwen met individuele commissarissen (Thorhallsson, 2000, p. 224). De administratie van kleine staten speelt een belangrijke rol bij hoeveel invloed een kleine staat kan uitoefenen en ook de interne en externe kwetsbaarheid van de staat is van belang (Thorhallsson, 2006, p. 14). De capaciteit van de administratie bepaalt in grote mate of en hoe een staat het besluitvormingsproces binnen de EU kan beïnvloeden (Thorhallsson, 2006, p. 14). Om invloed te kunnen uitoefenen moeten staten goed voor ogen hebben wat ze willen bereiken en daarvoor is een goede binnenlandse coördinatie en een goed werkend ambtenarenapparaat nodig (Panke, 2012, p. 134). Daarnaast zijn er genoeg experts en onderhandelaars nodig die andere lidstaten kunnen overtuigen van het belang van een bepaald beleid (Panke, 2012, p. 134).

Binnen internationale organisaties hebben kleine staten vaak onvoldoende capaciteiten om van invloed te zijn op alle terreinen en daarom stellen ze prioriteiten (Archer & Nugent, 2002, p. 8). Kleine staten zijn binnen de EU doorgaans flexibel op de gebieden die in mindere mate van belang zijn en ze zijn inflexibel als een onderwerp hoog op de lijst van eigen prioriteiten staat (Cooper & Shaw, 2012, p. 12). Volgens Cooper en Shaw (2012, p. 12) en Neumann en Gstöhl (2004, p. 8) specialiseren kleine staten zich en zijn ze in staat om op deze gebieden de regels te veranderen door creatief en innovatief te werk te gaan. Reid (1974, p. 46) en Barston (1973, p. 19) betogen echter dat kleine staten langzaam reageren op ontwikkelingen in de internationale politiek, zoals het ontstaan van externe bedreigingen of het zien van samenwerkingsmogelijkheden. Kleine staten zouden voorzichtig te werk gaan en minder ruimte hebben voor fouten dan grote staten omdat de gevolgen van fouten groter zijn.

Uit de literatuur komt dus naar voren dat kleine staten strikt vasthouden aan hun prioriteiten, dat hun administratieve capaciteiten van belang zijn en dat ze informeel te werk gaan. Maar zoals bij grote staten het geval is, zijn er ook verschillen tussen kleine staten. Binnen de EU zijn er bijvoorbeeld veel verschillen in hoe staten zich profileren. Sommige kleine staten, zoals Luxemburg, zijn erg actief binnen de EU en zijn enthousiast over de Europese integratie (Panke, 2011, p. 298). Andere staten, zoals Estland en Cyprus, zijn minder actief en staan negatiever tegenover de EU (Archer & Nugent, 2002, p. 7). Weer andere kleine staten, zoals IJsland en Andorra, zijn helemaal geen lid van de EU. Dit laat de verscheidenheid aan de strategieën van kleine Europese staten zien met betrekking tot de EU. Er is echter nog niet genoeg bekend over hoe deze strategieën tot stand komen en welke

strategie de meeste voordelen oplevert voor kleine staten. In theorie zou lidmaatschap van een internationale organisatie voordelig zijn voor kleine staten (Thorhallsson & Wivel, 2006, Cooper & Shaw, 2012), maar in de praktijk denken kleine staten daar verschillend over (Cooper & Shaw, 2012, p. 11). Onderzoek naar deze discrepantie is daarom van belang voor het begrijpen van de rol van kleine staten in internationale organisaties.

Er is de laatste decennia meer aandacht voor kleine staten en verschillende onderzoekers zijn ervan overtuigd dat kleine staten een relevante rol kunnen spelen binnen internationale organisaties. Het grootste deel van de wetenschappelijke literatuur over internationale organisaties richt zich echter nog steeds voornamelijk op de grote staten (Browning, 2006, p. 669). In de EU wordt bijvoorbeeld vaak gekeken naar hoe Duitsland en Frankrijk het beleid beïnvloeden, terwijl de EU sinds de grote uitbreiding in 2004 uit veel kleine staten bestaat (Archer & Nugent, 2002, p. 3). Thorhallsson en Wivel (2006, p. 659) stellen dat kleine staten niet zelfstandig de gehele EU kunnen beïnvloeden. Een kleine staat kan wellicht niet de hele koers van de EU beïnvloeden, maar eventueel wel de koers op een bepaald beleidsterrein. Om de invloed van een kleine staat op een bepaald beleidsterrein te onderzoeken kan er bijvoorbeeld worden gekeken naar de rol van kleine staten op het gebied van veiligheid en bedreigingen voor de EU, zoals migratie.

Migratie is een interessant thema omdat dit vaak als veiligheidsprobleem wordt gezien en dus als high politics, terwijl kleine staten zich volgens de meeste wetenschappelijke literatuur (Wivel, 2005; Thorhallsson en Wivel, 2006; Cooper & Shaw, 2012) vooral met low politics bezighouden. Onder high politics vallen alle beleidsterreinen waarbij er een directe dreiging voor overleving van de staat is. Volgens Thorhallsson en Wivel (2006) leggen kleine staten zich vooral toe op de economie, handelsbetrekkingen en internationale normen, en bemoeien ze zich vrijwel niet met veiligheidsbeleid. Dit komt doordat kleine staten minder organisatorische capaciteiten op het gebied van de internationale betrekkingen hebben waardoor zij minder actief in het geheel zullen zijn en helemaal niet actief op bepaalde gebieden, zoals high politics (East, 1973). Er wordt vanuit gegaan dat kleine staten niet de capaciteiten hebben om de eigen overleving te garanderen en ze zich daarom niet met veiligheidsbeleid bezighouden (Wivel, 2005; Thorhallsson en Wivel, 2006). Dat kleine staten, zoals Malta en Cyprus, zich wel richten op migratie en veiligheidsproblemen vormt een tegenstrijdigheid met de bestaande opvattingen in de literatuur over kleine staten en high politics. Deze tegenstrijdigheid kan verder worden onderzocht door te kijken waarom kleine staten zich wel bezighouden met migratie en of er verschillen in aanpak tussen kleine staten onderling zit.

2.2 Kleine staten en veiligheid en migratie

Op het gebied van veiligheid hanteren kleine staten over het algemeen andere strategieën dan grote staten omdat ze geen tot weinig militaire macht hebben (Bartmann, 2002, p. 361). Kleine staten kunnen zichzelf vaak niet beschermen tegen externe dreigingen en worden zelf ook niet als bedreigend gezien (Browning, 2006, p. 671). Om hun eigen veiligheid te waarborgen kunnen kleine staten zich aansluiten bij een grootmacht, deze strategie wordt ook wel *bandwagoning* genoemd (Browning, 2006, p. 672). Een andere mogelijkheid is om collectieve verdedigingsallianties aan te gaan, zoals lid worden van de NAVO en de EU (Browning, 2006, p. 672). Daarnaast kunnen kleine staten ervoor kiezen om neutraal te blijven en te hopen dat andere staten hen niet aanvallen. Ten slotte beroepen kleine staten zich vaak op internationale normen, zoals de soevereine gelijkheid van staten, de territoriale integriteit en de onafhankelijkheid van staten (Bartmann, 2002, p. 362). Kleine staten kunnen internationale organisaties, zoals de VN en de EU, als platform gebruiken om de internationale normen te benadrukken en te waarborgen dat deze normen niet worden geschonden.

Binnen een internationale organisatie zoals de EU kijken kleine staten verschillend tegen het veiligheidsbeleid aan. Kleine staten in Europa kunnen volgens onderzoek van Molis (2006) onderverdeeld worden in: de euroatlantische groep, de pro-Europese groep en de neutrale groep. De eerste groep wil meer samenwerking met de Verenigde Staten, de tweede groep meer samenwerking tussen de Europese lidstaten en de derde groep neemt een neutrale positie in. Malta en Cyprus behoren tot de neutrale groep en proberen ondanks hun EU-lidmaatschap geen partij te kiezen en zijn daarom geen lid van de NAVO (Molis, 2006). Er wordt van kleine staten vaak verwacht dat ze allianties aangaan om zichzelf enige veiligheid te kunnen bieden (Bartmann, 2002, p. 361). Duke (2011) stelt echter dat er met betrekking tot veiligheid geen duidelijke verschillen zijn tussen het gedrag van kleine staten en grote staten binnen de EU. Wivel (2005) stelt dat vooral de grote lidstaten, zoals Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië, dicteren wat er op het gebied van veiligheid gebeurt binnen de EU. Er zijn dus tegenstrijdige theorieën over de invloed en het gedrag van kleine staten op het gebied van veiligheid binnen de EU.

Migratie is steeds meer een veiligheidsprobleem geworden in het Westen doordat migratie als een gevaar voor de publieke orde en als destabiliserend voor de sociale integratie wordt gezien (Peoples & Vaughan-Williams, 2015, p. 174). Vanaf de jaren '80 werd er meer aandacht besteed aan de problemen die migratie met zich meebrengt en werd er door de EU in

de volgende jaren beleid gemaakt, zoals de Dublin conventie en het oprichten van de derde pijler waar asiel- en migratiebeleid onder vielen (Huysmans, 2000, p. 756). Door de verschillende problemen die migratie met zich meebracht en de onmacht om dit individueel op te lossen, werden staten gedwongen om op Europees niveau te gaan samenwerken (Kicinger, 2004, p. 3).

Migratie behoort niet tot de klassieke, maar tot de nieuwe bedreigingen voor de stabiliteit en veiligheid van staten. De buitengrenzen vormen een belangrijk onderdeel van het beschermen van de EU tegen deze nieuwe bedreigingen. Zuid-Europa speelt hierbij een belangrijke rol doordat de meeste migranten daar aankomen. De migratiesituatie in Zuid-Europa kenmerkt zich door veel zogenoemde illegale migranten, een informeel immigratieproces en het creëren van ad hoc beleid (King & Thomson, 2008, p. 290). In de literatuur over migratie in Zuid-Europa worden kleine staten vaak over het hoofd gezien (Mainwaring, 2014). Malta en Cyprus hebben een interessante geografische ligging: in Malta komen samen met Lampedusa de meeste vluchtelingen uit Afrika aan en in Cyprus komen veel vluchtelingen uit het Midden-Oosten (King & Thomson, 2008, p. 288). Malta en Cyprus kunnen bepaalde strategieën gebruiken om hun problemen op de agenda te krijgen doordat zij de buitengrenzen van de EU vormen en daardoor een sleutelpositie hebben in wie er de EU binnenkomen.

De geografische locatie van Malta en Cyprus draagt eraan bij dat zij migratie als prioriteit zien en dat ze onderhandelingsruimte binnen de EU hebben doordat zij de migranten moeten opvangen. Volgens verschillende auteurs (Sutton & Payne, 1993; Knudsen, 1996; Hey, 2003; Mouritzen & Wivel, 2005) is de Geografische ligging van een kleine staat bepalend voor hoe kleine staten zich gedragen. De veiligheid van staten wordt bepaald door externe factoren, dit wordt het geopolitieke perspectief genoemd (Knudsen, 1996). Volgens dit perspectief speelt de nabijheid van grootmachten een belangrijke rol en of de grootmachten de locatie van een kleine staat als strategisch zien (Knudsen, 1996). Multilaterale samenwerking op het gebied van veiligheid kan de scheve machtsverhouding tussen een grootmacht en een kleine staat opheffen (Mouritzen & Wivel, 2005). De EU kan worden gezien als een multilaterale samenwerking die de veiligheid van haar lidstaten waarborgt. De EU kan echter ook zelf als grootmacht worden gezien waarbij er een scheve relatie tussen de EU als geheel en de kleinere lidstaten bestaat. Malta en Cyprus liggen voor de EU op een strategische locatie. Dit zal zowel het gedrag van de EU als het gedrag van Malta en Cyprus beïnvloeden.

2.3 Onderzoeksvraag en relevantie

Malta en Cyprus hebben in de EU aangekaart dat de migratiestromen een veiligheidsprobleem vormen voor zowel de EU als voor henzelf en dat er collectief moet worden ingegrepen, omdat zij daar de capaciteiten niet voor hebben (Mainwaring, 2014). Malta en Cyprus proberen het migratiebeleid van de EU te beïnvloeden. Om verder te onderzoeken welke rol Malta en Cyprus precies spelen binnen het migratiebeleid zal in deze scriptie de volgende vraag worden beantwoord. *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de strategieën van Cyprus en Malta op het migratiebeleid van de EU en zijn ze succesvol in het realiseren hiervan?*

Malta en Cyprus bevinden zich geografisch gezien tussen het rijke Europa, het arme Afrika en het turbulente Midden-Oosten. Sinds de toetreding tot de EU hebben zij te maken gekregen met een enorme toename van migratiestromen en hebben zij tegelijkertijd grotendeels de verantwoordelijkheid gekregen om de buitengrenzen van de EU te beschermen (Mainwaring, 2008). In de bestaande literatuur is weinig aandacht voor hoe kleine staten met deze veiligheidsproblemen omtrent migratie kunnen omgaan, doordat de literatuur (Sutton & Payne, 1993; Knudsen, 1996; Hey, 2003; Mouritzen & Wivel, 2005) stelt dat kleine staten zich niet met veiligheidsproblemen en high politics bezighouden. Malta en Cyprus doen dit wel en dit vormt een tegenstrijdigheid met de wetenschappelijke literatuur. Meer onderzoek is nodig om het gat van in de literatuur over kleine staten en high politics op te vullen.

Kleine staten kunnen verscheidene strategieën gebruiken om hun invloed binnen de EU te vergroten. Uit de literatuur bleek onder andere dat kleine staten zich kunnen specialiseren op een bepaald gebied, ze kunnen investeren in relaties met Eurocommissarissen en kleine staten kunnen problemen op de kaart zetten door het te framen als een uitzonderlijke situatie. Veel literatuur beschrijft hoe kleine staten ondanks hun kleinheid zeggenschap hebben binnen de EU, maar er is te weinig aandacht voor hoe kleine staten hun kleinheid kunnen gebruiken in hun voordeel. De rol van kleine staten in de internationale politiek wordt nog steeds onderschat (Kassimeris, 2009 p. 85) Door wel naar de strategieën van kleine staten te kijken, kan hun gedrag beter worden begrepen en kan de rol van kleine staten binnen de EU in kaart worden gebracht. Wellicht zijn er strategieën die andere kleine staten ook zouden kunnen gebruiken waardoor zij zich beter binnen de EU kunnen profileren.

Migratie vormt aan de ene kant een bedreiging voor Malta en Cyprus en aan de andere kant een kans voor Malta en Cyprus om hun invloed en betrokkenheid binnen de EU uit te breiden. Door Malta en Cyprus te vergelijken wordt er meer inzicht verschaft in hoe kleine staten invloed kunnen hebben op een beleidsgebied dat belangrijk is voor de gehele EU. Door

een vergelijking te trekken kan er beter worden ingeschat of de resultaten uitzonderlijk zijn of juist representatief voor andere kleine staten, dan als er naar één casus wordt gekeken. Het doel van deze scriptie is het gat met betrekking tot de bestaande literatuur over high politics en kleine staten enigszins op te vullen en meer inzicht te verschaffen in hoe kleine staten zich gedragen binnen internationale organisaties, zoals de EU.

2.4 Concepten

In deze scriptie zal worden onderzocht hoe Malta en Cyprus het migratiebeleid van de EU proberen te beïnvloeden en of deze strategieën succesvol zijn. Om dit te kunnen onderzoeken zal er eerst verder worden verduidelijkt wat er wordt verstaan onder succesvolle strategieën. Een strategie is succesvol als er met de inzet het gewenste resultaat wordt behaald. Een manier om dit te doen is door belangrijke actoren binnen de EU te overtuigen door het aanbrenge van informatie, argumenten of door dreigementen (Panke, 2012). Dit wordt ook wel lobbyen genoemd. Volgens Pace (2013) is de kans groot dat het beïnvloeden van beleid succesvol zal zijn als er een sterke casus wordt gepresenteerd, die niet te veel van de heersende normen binnen de EU afwijkt en waar andere lidstaten niet te veel concessies voor hoeven te doen.

Cyprus en Malta willen meer aandacht en steun van de EU ter uitbreiding van de capaciteiten die ze hebben om met de migratiestromen om te gaan. Aandacht kan worden onderverdeeld in erkenning van de problemen in Malta en Cyprus en het behandelen van deze problemen in de verschillende organen van de EU (Commissie, Raad en Parlement). Steun kan worden onderverdeeld in de vorm van geld, in de vorm van herverdeling van migranten en in de vorm van beleid dat de lasten van Malta en Cyprus verlicht, zoals beleid dat op oplossingen voor de problemen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika is gericht.

Het succesvol beïnvloeden van de EU betekent niet dat alle beleidsvoorstellen van Malta en Cyprus worden goedgekeurd, maar wel dat er naar hen wordt geluisterd en dat er erkenning vanuit de EU is voor de problemen van Malta en Cyprus. Concreet kan er dus gekeken worden naar fondsen, herverdeling van migranten en naar het lobby-gedrag van Malta en Cyprus. Bij het lobby-gedrag kan er gekeken worden of Malta en Cyprus actief zijn, of ze de eigen preferenties genoeg over het voetlicht brengen en of ze goede argumenten en genoeg overtuigingskracht hebben.

2.5 Verwachtingen

In veel wetenschappelijke literatuur (Wivel, 2005; Thorhallsson en Wivel, 2006; Cooper & Shaw, 2012) wordt benadrukt dat kleine staten zich vooral met low politics bezighouden en niet met high politics. Volgens deze literatuur zouden Malta en Cyprus zich niet met migratiebeleid bezighouden doordat dit de laatste decennia als veiligheidsprobleem wordt gezien. Echter, zoals in Hey (2003) en Mouritz en Wivel (2005) naar voren kwam, speelt de geografische locatie een zodanig belangrijke rol in het gedrag van staten dat er in deze scriptie wordt verwacht dat Malta en Cyprus zich wel verdiepen in migratiebeleid. Doordat Malta en Cyprus zich aan de buitengrenzen van de EU bevinden en worden geconfronteerd met grote migratiestromen zullen ze migratie als een prioriteit beschouwen om hun veiligheid en voortbestaan te waarborgen. Bartmann (2002) beargumenteert dat kleine staten niet de capaciteiten hebben om zelf hun veiligheid te garanderen en ze daarom machtige bondgenoten zoeken om zo een strategie van bandwoning te kunnen toepassen. Malta en Cyprus hebben zelf niet de capaciteiten om hun eilanden te beschermen en zullen daarom bij de EU bescherming willen krijgen en het beleid willen beïnvloeden. Om dit bij de EU af te dwingen is de verwachting dat Malta en Cyprus met andere lidstaten zullen samenwerken. De eerste verwachting is daarom: *Malta en Cyprus zullen binnen de EU een strategie van bandwoning toepassen door met grotere en machtigere lidstaten samen te werken op het gebied van migratie.*

Ten tweede zullen Malta en Cyprus naar verwachting hun invloed vooral uitoefenen door hun prioriteiten kenbaar te maken bij de Europese Commissie en minder bij de Europese Raad. Kleine staten bouwen vaak een speciale relatie met de Europese Commissie op om de belangen van hun staat op de kaart te zetten (Archer & Nugent, 2002; Thorhallsson, 2000). Volgens Thorhallsson (2000) is het voor kleine staten makkelijker om binnen de Europese Commissie invloed uit te oefenen dan binnen andere organen. De tweede verwachting is: *De strategieën van Malta en Cyprus op het gebied van migratiebeleid zullen er vooral op gericht zijn om het beleid van de Europese Commissie te beïnvloeden.*

Bij de eerste twee verwachtingen wordt er vermoed dat Malta en Cyprus dezelfde strategieën zullen proberen toe te passen. Echter, betekent dit niet dat het succes van deze strategieën voor beide staten even groot hoeft te zijn. Volgens Thorhallsson (2006) en Neumann en Gstöhl (2004) bepaalt de binnenlandse politieke stabiliteit hoe effectief een staat haar belangen kan behartigen in de internationale politiek. Er wordt verwacht dat Cyprus minder stabiel is dan Malta door de Turkse bezetting van het noorden van Cyprus. De derde verwachting is daarom: *Malta kan meer invloed uitoefenen op het migratiebeleid en zal succesvoller zijn dan Cyprus doordat Malta meer binnenlandse politieke stabiliteit heeft. De*

binnenlandse politieke stabiliteit van Malta en Cyprus zal in het kader van het Honours onderwijs worden onderzocht

3. Onderzoeksdesign

Deze scriptie zal bestaan uit een kwalitatieve vergelijking van twee cases. Deze cases zijn geselecteerd op basis van de richtlijnen van het *most similar systems design*. Het *most similar systems design* houdt in dat twee cases op veel gebieden overeenkomen, maar dat er verschillen zijn in de uitkomst doordat ze op de onafhankelijke variabele verschillen (Seawright & Gerring, 2008). Malta en Cyprus zijn uitgekozen omdat zij op veel vlakken overeenkomen: het zijn twee kleine eilandstaten, ze hebben een kleine bevolking, ze zijn allebei sinds 2004 lid van de EU en ze maken deel uit van de buitengrenzen van de EU. Malta en Cyprus lijken op veel gebieden op elkaar en daarom is het interessant om te zien waar eventuele verschillen in hun strategieën omtrent migratie en het beïnvloeden van EU-beleid vandaan komen. De verwachting is dat Malta en Cyprus zullen verschillen in hoe succesvol hun strategieën zijn doordat zij verschillen op het gebied van binnenlandse politieke stabiliteit.

Het doel van een case study is door intensieve studie van één of een paar cases conclusies te kunnen trekken over een bredere groep cases (Gerring, 2004). Malta en Cyprus behoren tot de twee van de drie kleinste lidstaten van de Europese Unie. Als zij bepaalde strategieën kunnen uitoefenen om de EU te beïnvloeden dan moeten staten met een grotere administratieve capaciteit dat ook kunnen. Uit de literatuur (Thorhallsson, 2006) is namelijk gebleken dat meer administratieve capaciteit ervoor zorgt dat een staat meer invloed kan uitoefenen binnen een regionale organisatie. Door te kijken hoe staten met een kleine administratieve capaciteit, zoals Malta en Cyprus, de EU kunnen beïnvloeden, wordt duidelijk of en hoe andere staten deze strategieën ook kunnen toepassen. In dit opzicht zijn Malta en Cyprus *least likely crucial cases*. Dit houdt in dat als de theorie dat kleine staten zich specialiseren en daardoor invloed kunnen uitoefenen binnen internationale organisaties voor Malta en Cyprus stand houdt, het aannemelijk is dat de theorie ook voor andere kleine staten binnen de EU opgaat (Levy, 2008).

Deze scriptie is exploratief van aard in het opzicht dat er in de bestaande literatuur (Sutton & Payne, 1993; Knudsen, 1996; Hey, 2003; Mouritzen & Wivel, 2005) wordt gesteld dat kleine staten zich niet met veiligheidsproblemen en high politics bezighouden, terwijl Malta en Cyprus dit wel doen. In de wetenschappelijke literatuur is er daarom nog niet genoeg kennis over hoe kleine staten invloed kunnen hebben op een gebied dat valt onder high

politics. Malta en Cyprus zijn voor deze scriptie expliciet uitgekozen om het gat in de literatuur te kunnen onderzoeken. Door Malta en Cyprus met elkaar te vergelijken, kunnen de strategieën en het succes ervan tegen elkaar worden afgemeten en beter op waarde worden geschat dan met een *single case study* het geval zou zijn.

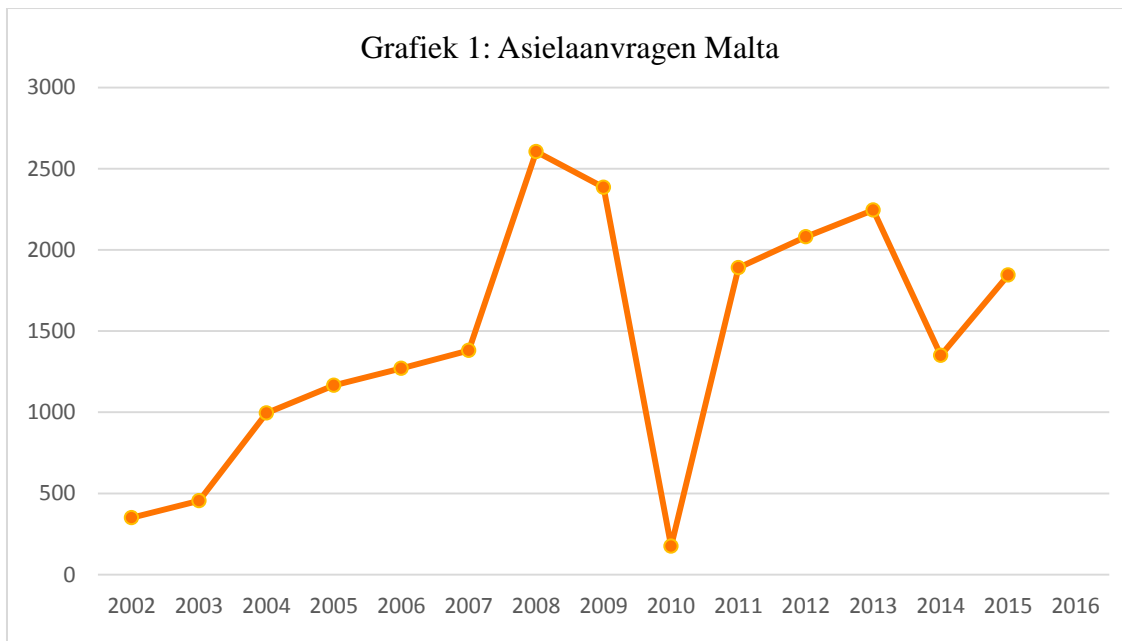
Het vergelijken van Malta en Cyprus is naast exploratief ook theoretetend: een aantal verwachtingen worden getoetst. Zoals in het theoretisch kader is behandeld zijn er verschillende theorieën over hoe kleine staten zich in internationale organisaties en specifiek in de EU gedragen en op welke manier kleine staten hun belangen voor het voetlicht kunnen brengen. Er zal worden getoetst of de strategieën van Malta en Cyprus in lijn zijn met de verwachtingen die uit theorieën over kleine staten binnen internationale organisaties voortvloeien.

Door middel van content analysis zal worden gekeken naar hoe Malta en Cyprus het migratiebeleid van de EU hebben proberen te beïnvloeden sinds toetreding in 2004. Content analysis houdt in dat een tekst stap voor stap wordt geanalyseerd en dat er gebruik wordt gemaakt van triangulatie, dit houdt dat verschillende bronnen met elkaar worden vergeleken om de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van bronnen te kunnen vaststellen (Neuendorf, 2002) Ten eerste zullen er migratierapporten en migratiecijfers worden gebruikt om de situaties van Malta en Cyprus goed in kaart te kunnen brengen. Hiervoor zullen onafhankelijke bronnen zoals de *International Organization for Migration* worden gebruikt. Daarnaast zullen er beleidsdocumenten van de regeringen van Malta en Cyprus worden geraadpleegd en zullen er toespraken en interviews van bewindslieden van Malta en Cyprus worden gebruikt. Om meer duidelijkheid te verschaffen over het effect hiervan op de EU zullen er notulen van EU-vergaderingen en beleidsdocumenten van de EU worden onderzocht. Hierbij zijn er dus bronnen vanuit de kant van Malta en Cyprus, vanuit de EU en vanuit onafhankelijke organisaties gebruikt om elkaar te kunnen controleren.

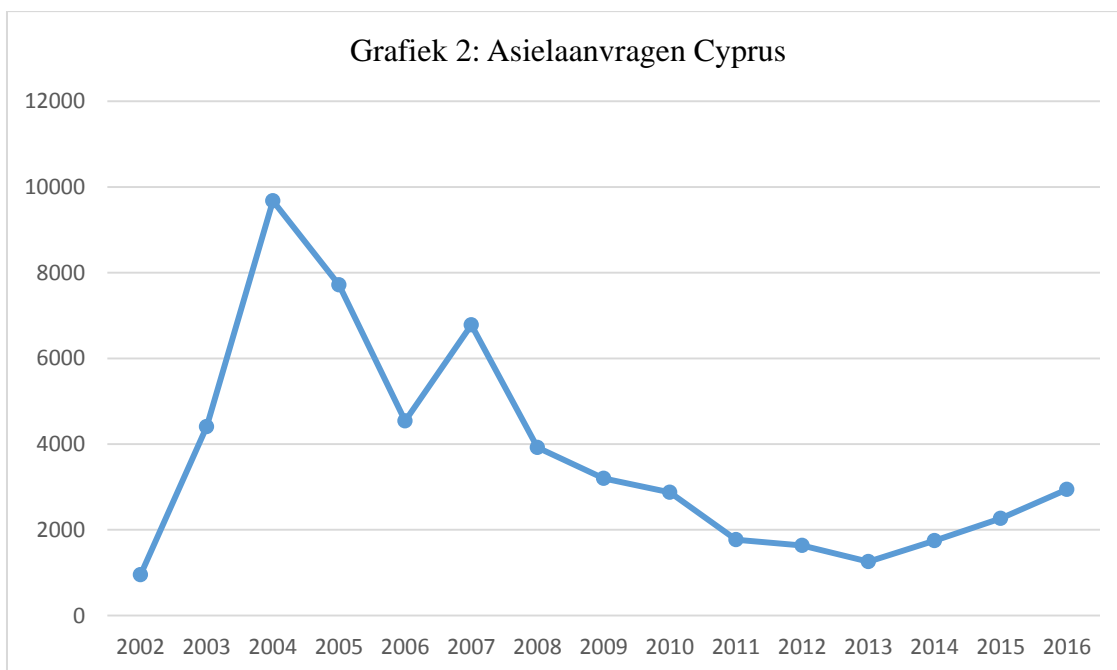
Ten slotte was het de bedoeling om interviews met de ambassadeurs van Malta en Cyprus in Den Haag af te nemen om zo een andere manier van data analyse toe te voegen en daardoor het onderzoek sterker te maken. De ambassadeur van Malta was erg druk met het voorzitterschap van de Raad van de EU. Een afspraak maken was daardoor lastig, maar ik heb wel een schriftelijke reactie op een aantal van mijn vragen mogen ontvangen van de ambassade. Dit schriftelijke interview is terug te vinden in bijlage 1. Het contact leggen met de ambassade van Cyprus duurde erg lang. De ambassade wilde mijn vragen doorsturen aan de *policy officer of Foreign Affairs of Cyprus*, maar dit lukte niet voor de deadline.

4.1 Data Analyse: Immigratie in Malta en Cyprus

Sinds de toetreding van Malta en Cyprus tot de EU in 2004 zijn de migratiestromen naar deze staten flink toegenomen. Decennia lang kenden Malta en Cyprus meer emigratie dan immigratie, maar sinds de eeuwwisseling zijn de immigratiestromen een stuk hoger (International Organization for Migration, 2015). Zoals in figuur 1 en 2 is te zien zijn de asielaanvragen sinds de toetreding tot de EU in 2004 een stuk hoger dan daarvoor (Eurostat, 2017). In Malta is er sinds 2003 een gestage toename van asielaanvragen, met uitzondering van 2010 waarbij het onduidelijk is hoe deze enorme daling te verklaren is. In Cyprus is er een grote piek te zien in 2004 waarna de asielaanvragen weer zijn afgenomen, maar nog altijd hoger zijn dan voor toetreding tot de EU. Het worden van immigratielanden en de toegenomen asielaanvragen sinds toetreding tot de EU hebben als gevolg dat Malta en Cyprus hun migratiebeleid hebben moeten aanpassen. In bepaalde opzichten hebben Malta en Cyprus op eenzelfde wijze gereageerd op de nieuwe en toegenomen migratiestromen. Zij trachten beiden de EU te beïnvloeden in het maken van migratiebeleid door te lobbyen bij de EU door middel van samenwerkingsverbanden met andere (lid)staten en door een beroep op de morele autoriteit van de EU te doen (Mainwaring, 2014, p. 112).



Bron: Eurostat Asylum and first time asylum applicants



Bron: Eurostat Asylum and first time asylum applicants

Een voorbeeld van de manier waarop Malta en Cyprus gebruik maken van samenwerkingsverbanden is de *Quadro Group*. Om voor de belangen van de Zuidelijke lidstaten op te komen nam Malta het initiatief door een alliantie te vormen met Cyprus, Italië en Griekenland (Europese Raad, 2009). Het doel van deze vier lidstaten was om illegale immigratie en asiel hoog op de agenda van de EU te krijgen en te houden (Europese Raad,

2009). De problemen die door deze groep werden aangestipt, werden door de EU erkend als grote politieke problemen (Collett, 2010, p. 2). De *Quadro Group* slaagde erin de discussie over het overdragen van geld tussen de verschillende lidstaten uit te breiden naar een discussie over het overplaatsen van personen binnen de EU (Mainwarring, 2014). De *Quadro Group* legde de nadruk op meer solidariteit en meer verantwoordelijkheid van de andere Europese lidstaten voor het beschermen van de buitengrenzen van de EU (Collett, 2010, p. 2). De groep ging na 2009 weer uit elkaar, maar in die korte periode konden Malta en Cyprus, door een strategie van *bandwagoning* toe te passen binnen de EU, meer gewicht in de schaal leggen en hun problemen aankaarten.

Cyprus en Malta probeerden naast allianties aan te gaan ook invloed uit te oefenen door een beroep te doen op de morele autoriteit van de EU. Een bewuste strategie van exceptionalisme werd toegepast. Dit houdt in dat Malta en Cyprus de immigratiestromen neerzetten als een situatie van crisis en chaos (Mainwarring, 2014, p. 114). Zij schetsen de migratiestromen als een situatie die zij niet zelf onder controle hebben en ook niet zelfstandig onder controle kunnen krijgen. Uit verslagen van de Europese Commissie (2011, 2017) blijkt dat de regeringen van Malta en Cyprus actief waren in het werven van aandacht voor de instroom van migranten in de Zuidelijke lidstaten. In deze verslagen (Europese Commissie, 2011, 2017) en uit wetenschappelijk onderzoek (Calleja, 2012; Fernandez, 2016) komt ook naar voren dat de EU de problemen van Malta en Cyprus erkent en dat er hulp in de vorm van herverdeling van migranten, het beschermen van de grenzen en fondsen, nodig was voor de Zuid-Europese lidstaten.

4.2 Malta

Om te bekijken of Malta aan de eerder gestelde verwachtingen voldoet zal er verder worden gekeken naar de strategieën van Malta op het gebied van migratiebeleid sinds toetreding tot de EU in 2004. Ten eerste focust Malta zich voornamelijk op veiligheid in de regio en hoe de EU daaraan bij moet dragen. Malta legt tevens de nadruk op illegale immigratie en mensensmokkel. Om mensensmokkel te voorkomen of in goede banen te leiden als het toch gebeurt, maakt Malta beleid en doet Malta mee aan Europese of regionale initiatieven. Daarnaast krijgt Malta fondsen van de EU en hamert Malta op herverdeling van immigranten door *burden sharing* en de verantwoordelijkheid van alle EU-lidstaten te benadrukken. Ten slotte gebruikt Malta het huidige voorzitterschap om hun prioriteiten extra over het voetlicht te brengen bij de Europese Raad. In deze paragraaf zal verder worden geïllustreerd hoe Malta deze strategieën toepast.

Als eerste focust Malta op de veiligheid in de regio. Doordat Malta tussen Noord-Afrika en Europa in ligt, proberen asielzoekers uit voornamelijk Libië en andere Noord-Afrikaanse landen via Malta de rest van de EU te bereiken (International Organization for Migration, 2015). Door de geografische ligging van Malta voelt het zich sterk verbonden met het Middellandse Zeegebied (Calleya, 2012). Lidmaatschap van de EU gaf Malta de kans om de belangen van het Middellandse Zeegebied in Europa te behartigen. Uit de *strategic objectives* van het Maltese ministerie van buitenlandse zaken (2006) blijkt dat het bevorderen van vrede en veiligheid in de regio het speerpunt van het buitenlands beleid van Malta is en dat hiervoor een actieve rol binnen de EU nodig is.

Uit de *strategic objectives* van het Maltese Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), uit wetenschappelijk onderzoek van Calleya (2012) en uit de doelstellingen van het Maltese voorzitterschap van de Europese Raad (MaltaEU, 2017) blijkt dat Malta actief probeert de solidariteit binnen de EU met het Middellandse Zeegebied te verbeteren. Malta neemt deel aan verschillende regionale initiatieven om de stem van de regio meer naar voren te laten komen. Malta is namelijk een belangenbehartiger van de *Conference on Security and Co-operation* in het Middellandse Zeegebied (CSCM), Malta is voorstander van een Raad van het Middellandse Zeegebied en Malta is lid van het Forum voor het Westerse Middellandse Zeegebied (Nationale Maltese overheid, 2005; Calleya, 2012, p. 218). Dit forum is een bijeenkomst tussen de ministers van buitenlandse zaken van Malta, Italië, Frankrijk, Spanje, Portugal, Libië, Tunesië, Algerije en Marokko om oplossingen voor gedeelde veiligheidsproblemen te vinden. Uit lidmaatschap van deze verschillende initiatieven blijkt dat Malta de problematiek rond het Middellandse Zeegebied wil aankaarten door met andere staten samen te werken.

Ondanks de inspanningen van Malta blijft het Middellandse Zeegebied een instabiele regio waar veel migratiestromen vandaan komen (Europese Commissie, 2017). Malta focust zich binnen migratie vooral op illegale immigranten en mensensmokkel. De nationale overheid stelden in hun beleidsdocument over illegale migranten in 2005 al dat het een hoge prioriteit heeft: *‘Malta considers the fight against irregular migration as a priority issue, not only because such migration patterns undermine national stability and pose challenges to the labour market but also because it considers itself legally and morally obliged to combat human trafficking.’* Uit de *Armed forces of Malta and the military doctrine* (2010) blijkt daarnaast dat Malta het als één van haar belangrijkste taken ziet om de wateren van Malta te beschermen tegen mensensmokkel en illegale immigratie. Om dit te bereiken wil Malta meer samenwerking met andere Europese lidstaten, zal zij zelf actief deelnemen aan EU-

initiatieven en wil Malta de mensenrechten waarborgen (Nationale overheid, 2005; MaltaEU, 2017). Malta werkt samen met Italië bij operaties op zee en het delen van informatie en volgens de Maltese overheid gaat dit goed (Pace, 2013), maar Italië vindt dat Malta niet genoeg doet om bootvluchtelingen op te vangen. In dit geval is het meer gedwongen samenwerking dan *bandwagoning*.

Malta heeft zichzelf neergezet als een kleine en kwetsbare staat die hulp nodig heeft doordat de veiligheid in het Middellandse Zeegebied tekort schiet (King & Thomson, 2008, p. 283). Veiligheid in het Middellandse Zeegebied heeft volgens de Europese Commissie (2017) invloed op de veiligheid in Europa. Het ministerie van buitenlandse zaken (2017) van Malta hamert op eerlijkere lastenverdeling binnen de EU. De nationale overheid van Malta stelde in 2005 (p.31): *‘Malta cannot be expected to carry the burden brought about by this human tragedy on its own. Indeed emphasis shall continue to be made that this not only an issue of concern for Malta but for the entire European Continent.’* Door het Schengenverdrag en het Dublin akkoord ligt de focus vooral op het beschermen van de buitengrenzen en hebben de staten waar immigranten aankomen de taak om deze migranten te registreren en op te vangen (Mainwarring, 2014, p. 106). Dit betekent dat de lidstaten die de buitengrenzen van de EU vormen een grotere verantwoordelijkheid hebben voor het controleren van illegale immigratie dan de rest van de lidstaten (Mainwarring, 2014, p. 106).

Malta diende in 2015 een voorstel in voor het herverdelen van vluchtelingen over de EU aan de hand van bevolkingsdichtheid (Fernandez, 2016, p. 31). Herverdeling vond plaats, maar op basis van bevolkingsgrootte, BNP, het aantal al aanwezige vluchtelingen per miljoen inwoners en het werkloosheidspercentage (Fernandez, 2016, p. 31) Malta heeft de bevolkingsdichtheid en haar kleinheid kunnen gebruiken om de nadruk te leggen op de crisissituatie in Malta, maar kon dus niet altijd het beleid dat zij wilde bewerkstelligen. Malta heeft wel veel fondsen gekregen ter ondersteuning van het migratiebeleid (Fernandez, 2016, p. 12). Deze fondsen en de herverdeling van personen moeten ervoor zorgen dat de lasten eerlijker worden verdeeld over de lidstaten (Europese Commissie, 2011)

Malta is sinds januari 2017 voorzitter van de Europese Raad van de EU. De prioriteiten in het voorzitterschap liggen op migratie, de interne markt, veiligheid, sociaal beleid, de buurlanden in het Zuiden van de EU en maritiem beleid (MaltaEU, 2017). Uit het schriftelijke interview met de Maltese ambassade in Den Haag bleek dat Malta een evenwichtiger verdeling van de opvang van asielzoekers wil bewerkstelligen door het migratiebeleid en het Dublinakkoord te hervormen. Volgens het programma van het voorzitterschap (MaltaEU, 2017) hangt de veiligheid van de EU samen met de veiligheid in

de buurlanden en moet er daarom meer stabiliteit in de regio worden gecreëerd. Het voorzitterschap kan door Malta worden gebruikt om een stempel te drukken op het migratiebeleid.

Er kan worden geconcludeerd dat Malta, zeker voor de grootte van de staat, actief is op het gebied van migratiebeleid en op het gebied van veiligheid rondom de Middellandse Zee. Het is gebleken dat Malta immigratie en de vrede en veiligheid in de regio als belangrijkste prioriteiten voor het buitenlands beleid zien. Malta heeft bij het lobbyen binnen de EU vooral de nadruk op *burden sharing* en mensensmokkel gelegd. Malta doet daarmee een beroep op de morele verantwoordelijkheid van de EU. Malta werkt hiervoor samen met ander lidstaten in wisselende formaties en vaak met meerdere staten. Het is lastig om te spreken van een echte strategie van *bandwagoning*. Malta is zeker actief als het op samenwerkingsverbanden aankomt, maar de verwachting dat Malta opzoek gaat naar een machtige partner in de regio is niet uitgekomen. Malta neemt deel aan verschillende regionale en bilaterale initiatieven en binnen de EU probeert Malta op alle niveau's bij te dragen en een richting te geven aan EU-beleid. De Europese Commissie speelt hierbij geen uitzonderlijke rol. Zoals is gebleken uit het interview met de Maltese ambassade heeft Malta een goede relatie met de Commissie, maar is de relatie niet anders van aard in vergelijking met grotere staten.

4.3 Cyprus

In deze paragraaf zal worden gekeken naar de strategieën die Cyprus heeft toegepast om invloed op het migratiebeleid van de EU te kunnen uitoefenen. Ten eerste pleit Cyprus voor meer samenwerking binnen de EU en voor *burden sharing* van de lasten die migratiestromen met zich meebrengen. Ten tweede heeft Cyprus haar voorzitterschap van de Europese Raad gebruikt om de eigen belangen te behartigen. Ten derde vindt Cyprus de vrede en veiligheid in de regio erg belangrijk. In de rest van de paragraaf zal worden onderzocht hoe Cyprus deze strategieën toepast.

Cyprus wordt door migranten niet zozeer als toegangspoort tot de EU gezien, omdat het ver weg van de rest van Europa ligt en daardoor geen makkelijke oversteekplaats is (Karas, 2015). Immigranten die naar Cyprus komen, blijven daar ook vaak in tegenstelling tot Malta. In Cyprus waren er voor toetreding tot de EU al arbeidsmigranten waardoor er meer plek in de samenleving en op de arbeidsmarkt is voor migranten die op zoek zijn naar werk (Europees Parlement, 2008, p. 170). Echter, komen er weinig asielzoekers naar Cyprus vanwege een streng migratiebeleid. Maar drie procent van de migranten kreeg in 2014 een vluchtelingenstatus toegekend, 56 procent kreeg ondergeschikte bescherming met minder

rechten dan vluchtelingen en de rest werd uitgezet (Karas, 2015). Alleen voor die drie procent met een vluchtelingenstatus is er de mogelijkheid op gezinshereniging in Cyprus (Karas, 2015). De asielzoekers die wel naar Cyprus komen, gaan vaak via Turkije naar het door Turkije bezette noorden van Cyprus en vervolgens door naar het zuiden van Cyprus (King & Thomson, 2008, p. 285).

De regering van Cyprus ziet migratie als een expliciet veiligheidsprobleem: migratie kan de soevereiniteit en demografische samenstelling van het land in gevaar brengen (Trimikliniotis & Demetriou, 2007, p. 56). De regering van Cyprus geeft bij het verstrekken van vergunningen daarom voorrang aan EU-inwoners en probeert migranten uit andere staten niet langer dan vier jaar te laten blijven (Europees Parlement, 2008 p. 179). Cyprus heeft geen integratiebeleid, waardoor buitenlandse arbeidskrachten een zwakke positie hebben en er sprake is van ongelijkheid en discriminatie (European Commission against Racism and Intolerance, 2011). Doordat migratie als een bedreiging wordt gezien, doet Cyprus een beroep op internationale normen en de bereidheid van andere Europese lidstaten tot samenwerking. De minister van Binnenlandse Zaken van Cyprus Mavrou zei in 2012: *"In order to achieve a Common European Asylum System, it is essential to seek more convergences not only on legal issues but also in practical terms. It is of utmost importance to have cooperation within a framework of sincere and genuine solidarity."* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2012). Cyprus pleit dus voor meer solidariteit en meer samenwerking binnen de EU op het gebied van veiligheids- en migratiebeleid.

In 2012 was Cyprus voorzitter van de Europese Raad en was een van de belangrijkste aandachtspunten het migratiebeleid. Speciale aandacht ging uit naar het tegengaan van mensensmokkel (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2012). Daarnaast blijkt uit een toespraak van Kozakou-Marcoulis (Minister Buitenlandse Zaken, 2012) dat een van de speerpunten van het voorzitterschap van Cyprus meer aandacht voor het Midden-Oosten is en dat Cyprus het als haar taak ziet om te werken naar vrede, veiligheid en meer economische ontwikkeling in de regio. De actieve betrokkenheid van Cyprus in de regio is onder andere terug te zien in de bezoeken die Cyprus bracht aan staten die de Arabische Lente hadden doorgemaakt zoals Egypte en Libië, aan het bijwonen van de Raad van Ministers van de Arabische Liga en het bijwonen van de EU-Arabische Liga bijeenkomst (Minister Buitenlandse Zaken Kozakou-Marcoullis, 2012). Cyprus is ook voorstander van bilaterale afspraken en gaat zelf afspraken aan met staten waar de illegale migranten vooral vandaan komen (European Migration Network, 2011, p.13).

Een van de strategieën van Cyprus om de eigen veiligheid te bevorderen is door de vrede en veiligheid in het Midden-Oosten te verbeteren (Civil Registry and Migration Department, 2017). Door de geografische ligging van Cyprus wordt het direct geraakt door ontwikkelingen in de regio. Cyprus heeft goede relaties met veel staten in het Midden-Oosten en is bezorgd over de verslechterende situatie en geweld dat daar plaatsvindt (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2017). Cyprus pleit daarom voor een actievere houding van de EU en vindt dat de EU zich nog te veel afzijdig houdt bij de ontwikkelingen in het Midden-Oosten. Uit een toespraak van Kasoulides (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2016) blijkt dat Cyprus vindt dat Europa sterke zuidelijke burens nodig heeft en dat de EU niet in één staat hulp bieden als de situatie van de staten daaromheen niet in acht wordt genomen. Europa moet volgens Cyprus actiever zijn in een veel grotere regio dan het nu is. Zoals de minister van Buitenlandse zaken Kasoulides (2016) stelde moet de EU van diplomatieke terughoudendheid naar politiek leiderschap gaan.

Kortom, Cyprus ziet migratie als een prioriteit en benadrukt dit ook bij de EU. Echter, neemt Cyprus niet het voortouw om migratiebeleid op te stellen, maar volgt Cyprus vaak andere staten in hun initiatieven. Cyprus legt de nadruk op *burden sharing* en op de verantwoordelijkheid van de EU om de vrede en veiligheid in het Midden-Oosten te bevorderen. Cyprus doet hiermee een beroep op internationale normen en de morele verantwoordelijkheid van de EU. Cyprus tracht dit vaak te doen door samenwerkingsverbanden met staten in de regio aan te gaan of met lidstaten van de EU. Een echte strategie van *bandwagoning* komt in dit onderzoek niet naar voren. De derde verwachting wordt niet ondersteund door de verschillende bronnen. Cyprus heeft geen speciale relatie met de Europese Commissie op het gebied van migratie opgebouwd.

4.4 Vergelijking succes en politieke binnenlandse stabiliteit

In de vorige paragrafen zijn de verschillende strategieën van Malta en Cyprus aan bod gekomen en is er al enigszins behandeld of deze ook effectief waren. In deze paragraaf zal het wel of niet succesvol zijn van deze strategieën verder worden vergeleken. Er zal worden gekeken naar fondsen, herverdeling van migranten en het actief en overtuigend lobbyen. De verwachting is dat politieke binnenlandse stabiliteit een verklarende factor voor de verschillen in succes van de strategieën is. In deze paragraaf zal worden onderzocht of dit ook daadwerkelijk het geval is.

Malta is effectief in diplomatie bedrijven, gaat vaak samenwerkingen aan met andere staten en neemt het initiatief hiertoe. Uit het schriftelijke interview met de Maltese ambassade

bleek dat Malta sinds toetreding altijd de problemen en zienswijze van Malta heeft gecommuniceerd met de verschillende Europese organen. Uit verschillende bronnen van de EU (Europese Raad, 2009; Europese Commissie 2011; Europese Commissie, 2017) en wetenschappelijke literatuur (Panke, 2011; Mainwaring, 2014) blijkt dat Malta actiever is dan Cyprus in het behartigen van de eigen belangen op het gebied van migratie binnen de EU. Volgens de Maltese ambassade in Den Haag is Malta actief ondanks dat het een kleine staat is: *Malta's geographical position, situated in the midst of the busiest and deadliest migration routes – the Central Mediterranean route – as well as years of experience in managing flows of migrants and asylum seekers, has given us more visibility and standing when expressing our views on the subject despite our size.* Cyprus brengt haar eigen belangen een stuk minder over het voetlicht binnen de EU dan Malta. Zoals uit het onderzoek van Panke (2012) blijkt behoort Malta tot de middenmoot als het gaat om hoe actief een staat is met lobbyen binnen de EU en behoort Cyprus tot vijf minst actieve lidstaten.

Malta heeft naast zelfstandig lobbyen in de EU ook een aantal initiatieven genomen om samen met andere lidstaten meer gewicht in de schaal te kunnen leggen. Malta heeft de *Quadro Group* gevormd (Europese Raad, 2009), de *Immigration alliance for discussion in European Council* (Malta independent, 2013) en het project *Launching Initiatives Supporting Malta's Efforts to Suppress Trafficking (LIMES)* opgestart (International Organization for Migration, 2014). Dit zijn voorbeelden van samenwerkingen waarbij Malta het voortouw heeft genomen om het migratiebeleid te beïnvloeden. Cyprus gaat ook samenwerkingsverbanden aan, vooral om de veiligheid in de regio te bevorderen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010), maar het neemt minder vaak zelf het initiatief zoals Malta wel doet.

Malta heeft de EU reallocation of migrants from Malta (EUREMA) opgestart. Tussen 2005 en 2012 zijn er 684 migranten vanuit Malta vrijwillig door andere lidstaten opgenomen (Panke, 2012). Dit is een gering aantal, maar Malta heeft wel weer initiatief genomen voor eerlijkere lastenverdeling en meer solidariteit binnen de EU, terwijl Cyprus dit niet heeft gedaan. Later is er een algemeen beleid door de EU opgesteld, waarin het vooral over het opnemen van migranten vanuit Griekenland en Italië ging. Malta heeft aan zijn plicht om migranten op te nemen voldaan, en Cyprus niet (Europese Commissie, 2017c). Malta heeft in de periode 2007 tot 2013 96 miljoen euro aan fondsen ontvangen en krijgt 70 miljoen euro in de periode 2014 tot 2020 (Europese Commissie, 2017d). Cyprus heeft 60 miljoen euro van 2007 tot 2013 gekregen en krijgt 66 miljoen van 2014 tot 2020 (Europese Commissie, 2017d). Het is onduidelijk hoeveel invloed de staten zelf hebben gehad op de hoogte van de fondsen.

Malta heeft meer ontvangen, maar het is lastig vast te stellen of dat door de eigen strategieën komt. Om het in perspectief te zien Griekenland en Italië krijgen bijvoorbeeld fors meer fondsen met elk zo'n 450 miljoen euro in de periode van 2007 tot 2013

Er kan geconcludeerd worden dat Malta succesvoller was dan Cyprus in het beïnvloeden van het migratiebeleid van de EU. Er zal verder worden onderzocht of binnenlandse politieke stabiliteit hier een verklaring voor kan geven. Sinds 1974 is Cyprus verdeeld in twee gebieden: het door Turkije bezette Noorden en het Cypriotische Zuiden. Hiertussen ligt de zogeheten groene lijn die het eiland verdeelt. De groene lijn vormt een makkelijke overgang voor illegale immigranten (Policy Analysis Report, 2009). Door het gebrek aan communicatie en samenwerking tussen de twee gebieden is het voor Cyprus lastig illegale immigratie aan te pakken (Policy Analysis Report, 2009). Daarom streeft Cyprus naar hereniging van het eiland en vraagt hiervoor steun bij de EU. Papadopoulos, president van Cyprus, zei in 2007 dat de EU beseft dat Cyprus een serieus probleem heeft doordat illegale vluchtelingen binnenkomen via de bezette gebieden en dat er hulp moet worden geboden (BBC, 2007). De Turkse bezetting van het noorden zorgt ervoor dat de regering van Cyprus geen effectieve controle heeft over haar gehele territorium. Daarnaast kost het veel tijd en energie van de Cypriotische politici, die de politici daardoor bijvoorbeeld niet aan de EU kunnen besteden

Malta heeft ook politieke instabiliteit doordat er sprake is van een gepolariseerd systeem waarbij er grote verschillen tussen de nationale partij en de arbeiderspartij zijn (Pace, 2013). De arbeiderspartij was tot 2005 nog tegen toetreding tot de EU. Maar toetreding tot de EU heeft ervoor gezorgd dat de partijen dichter naar elkaar zijn gegroeid, in ieder geval in het opzicht hoe ze over de EU denken (Pace, 2013). Hierdoor zijn de tegenstellingen tussen de partijen minder van belang als het om EU-beleid gaat.

Er is dus ook politieke instabiliteit in Malta, maar dit staat Malta minder in de weg dan Cyprus. De politieke instabiliteit in Malta komt door een gepolariseerd systeem en in Cyprus komt het door de verdeling van het eiland. Cyprus bevindt zich in een uitzonderlijke situatie waarbij de meeste aandacht naar deze binnenlandse strubbelingen gaat. Malta kan zich meer richten op externe dreigingen, zoals migratie. Het is waarschijnlijk dat Malta nog meer zou kunnen bereiken met meer stabiliteit en meer organisatorische capaciteiten.¹

5. Conclusie

¹ Het onderzoek naar de politieke stabiliteit en de vergelijking hiervan is gedaan in het kader van de scriptie-uitbreiding voor het Honours College FSW

Meer mensen vestigen zich als migrant in Cyprus dan in Malta, maar Malta wordt meer gezien als een toegangspoort tot de EU. Beide staten richten zich op de vrede en veiligheid in de regio: Malta voornamelijk op Noord-Afrika en Cyprus op het Midden-Oosten. Ze vinden de banden met de niet-Europese buurlanden belangrijk en vragen hier ook aandacht voor in de EU. Daarnaast benadrukken ze allebei dat er een eerlijkere lastenverdeling moet komen binnen de EU. De andere lidstaten van de EU moeten ook hun verantwoordelijkheid nemen met betrekking tot migratie. Malta en Cyprus hebben hulp, in de vorm van geld en herverdeling van migranten, van de EU weten te krijgen door hun kleinheid en beperkte capaciteiten om de migratiestromen zelf onder controle te krijgen te benadrukken.

De eerste verwachting was dat Malta en Cyprus aan *bandwagoning* zouden doen. Dit was gebaseerd op de theorie van Bartmann (2002) dat staten machtige bondgenoten zoeken om zichzelf te beschermen. Malta en Cyprus gingen allebei samenwerkingsverbanden aan en kan er geconcludeerd worden dat er door samenwerking meer invloed kan worden uitgeoefend. Maar dit was niet altijd met een machtigere en grotere staat, en het initiatief lag soms bij Malta en Cyprus zelf. De eerste verwachting is daarom niet uitgekomen.

De tweede verwachting op basis van Thorhallsson (2009) was dat Malta en Cyprus vooral de Europese Commissie zouden proberen te beïnvloeden. Deze verwachting komt niet overeen met de bevindingen van deze scriptie. Beide staten probeerden te lobbyen bij de Europese Raad, het Europees Parlement, de Europese Commissie en door middel van bilaterale relaties met staten in het Midden-Oosten of Noord-Afrika. Daarnaast gebruikten beide staten hun voorzitterschap van de Europese Raad om hun prioriteiten extra te benadrukken en hier aandacht voor te vragen. Malta en Cyprus probeerden dus op allerlei verschillende manieren invloed uit te oefenen binnen de EU, maar er was geen specifieke focus op de Europese Commissie.

De theorie van onder andere Thorhallsson en Wivel (2006) en Cooper en Shaw (2012) dat kleine staten zich specialiseren in hun prioriteiten en op deze gebieden invloed kunnen uitoefenen binnen de EU is in deze scriptie bevestigd. Het bleek dat Malta migratie als een hogere prioriteit zag dan Cyprus, doordat Cyprus de Turkse bezetting in het Noorden als hoogste prioriteit zag. Malta was dan ook succesvoller in het actief en overtuigend lobbyen binnen de EU.

Malta en Cyprus hebben aandacht kunnen vragen voor hun migratieproblemen door het op de agenda van de EU te krijgen. Daarnaast hebben Malta en Cyprus fondsen gekregen voor het opvangen van immigranten en voor het beschermen van de buitengrenzen. Kleine staten kunnen dus wel degelijk invloed uitoefenen op een beleidsterrein dat belangrijk is en

ook zal blijven door de enorme bevolkingsgroei in Afrika en de instabiliteit in het Midden-Oosten. In tegenstelling tot wat de meeste wetenschappelijke literatuur stelt over kleine staten en high politics zullen kleine staten zich wel met veiligheid, een onderdeel van high politics, bezighouden als zij daartoe genoodzaakt zien door geografische en geopolitieke redenen. Als de significantie voor staten hoog genoeg is zullen zij zelfs aandacht besteden aan de veiligheidssfeer en high politics. De theorieën van Sutton en Payne (1993), Knudsen (1996) Hey (2003) en Mouritzen en Wivel (2005) worden hiermee bevestigd dat geografische locatie een doorslaggevende factor kan zijn in het gedrag van staten.

Literatuurlijst

Wetenschappelijke bronnen

- Archer, C., & Nugent, N. (2002). Introduction: small states and the European Union. *Current politics and economics of Europe*, 11(1), 1-10.
- Baldacchino, G. (2015) CHOGM Returns to Malta: EU and Commonwealth Membership in the Mediterranean. *The Round Table*, 104(4) 493–494,
- Barston, R. P. (1973). *The other powers: Studies in the foreign policies of small states*. London: Allen & Unwin.
- Bartmann, B. (2002). Meeting the Needs of Microstate Security. *The Round Table*, 365, 361-374.
- Bernardie-Tahir, N., & Schmoll, C. (2014). Opening up the island: a ‘counter-islandness’ approach to migration in Malta. *Island Studies Journal*, 9(1), 43-56.
- Browning, C. S. (2006). Small, smart and salient? Rethinking identity in the small states literature. *Cambridge review of international affairs*, 19(4), 669-684.
- Calleya, S. C. (2012). *Security Challenges in the Euro-Med Area in the 21st Century: Mare*

- Nostrum* (Vol. 88). Routledge.
- Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities. *Centre for European Policy Studies*, 20, 1-22.
- Collett, E. (2010). The European Union's Stockholm Program: less ambition on immigration and asylum, but more detailed plans. *Migration Information Source*, 12, 1-8
- Cooper, A. F., & Shaw, T. (2012). *The diplomacies of small states: vulnerability and resilience*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- East, M. A. (1973). Size and foreign policy behavior: a test of two models. *World Politics*, 25(04), 556-576.
- Fernandez, B. (2016). Changes in Malta's immigration and asylum policies after EU membership. *Institute for European Studies*, 9, 4-34.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777.
- Karas, T. (2015) Why migrants are going to great lengths to avoid Cyprus. *Ekathimerini*
- Kassimeris, C. (2009). The Foreign Policy of Small Powers. *International Politics* 46(1), 84-101.
- Kicinger, A. (2004). *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*. Warsaw: Central European Forum for Migration Research.
- King, R., & Thomson, M. (2008). The Southern European model of immigration: do the cases of Malta, Cyprus and Slovenia fit? Themes. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 10(3), 265-291.
- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1-18.
- Mainwaring, C. (2008). On the edge of exclusion: the changing nature of migration in Cyprus and Malta. *The Cyprus Review*, 20(2), 19-49.
- Mainwaring, C. (2014) Small States and Nonmaterial Power: Creating Crises and Shaping Migration Policies in Malta, Cyprus, and the European Union. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 12(2), 103-122.
- Molis, A. (2006). The role and interests of small states in developing European security and defence policy. *Baltic Security and Defense Review*, 8(1), 81-100.
- Neuendorf, Kimberly A. 2002. *The Content Analysis Guidebook. An Accompaniment to The Content Analysis Guidebook*.
- Neumann, I. B., & Gstöhl, S. (2004). Lilliputians in Gulliver's world. In C. Ingebritsen, I. B. Neumann, S. Gstöhl, & J. Beyer. (red.) (2006). *Small States in International Relations*. (pp. 3 -36) Seattle: University of Washington Press.
- Pace, R. (2013). *Migration in the Central Mediterranean*. University of Malta, Institute for European Studies.
- Panke, D. (2011) Microstates in Negotiations beyond the Nation-State: Malta, Cyprus and Luxembourg as Active and Successful Policy Shapers? *International Negotiation* 16, 297-317
- Panke, D. (2012). Lobbying institutional key players: how states seek to influence the

- European commission, the council presidency and the European parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50(1), 129-150.
- Peoples, C., & Vaughan-Williams, N. (2015). *Critical security studies: an introduction*. Routledge.
- Reid, G. L. (1974). Impact of very small size on international behavior of microstates. *Sage professional*, 3, 1-51.
- Thorhallsson, B. (2000). The role of small states in the European Union. In C. Ingebritsen, I. B. Neumann, S. Gstöhl, & J. Beyer. (red.) (2006). *Small States in International Relations*. (pp. 218-227) Seattle: University of Washington Press.
- Thorhallsson, B. (2006). The size of states in the European Union: Theoretical and conceptual perspectives. *European Integration*, 28(1), 7-31.
- Thorhallsson, B., & Wivel, A. (2006). Small states in the European Union: what do we know and what would we like to know?. *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4), 651-668.
- Trimikliniotis, N., & Demetriou, C. (2007). Cyprus. In A. Triandafyllidou & R. Gropas (Eds.) *European immigration: A sourcebook* (pp. 45-58). Aldershot: Ashgate.
- Veenendaal, W. P., & Corbett, J. (2015). Why small states offer important answers to large questions. *Comparative Political Studies*, 48(4), 527-549.
- Wivel, A. (2005). The security challenge of small EU member states: Interests, identity and the development of the EU as a security actor. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43(2), 393-412.

Overige bronnen

- BBC (2007, 6 december). Cypriot president wants EU to pressure Turkey over illegal migration
Civil registry and migration department (2017).
- Cypriotische Ministerie van Binnelandse Zaken (2012) Opgevraagd van <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/3B606F8E76A10132C2257ADB00303937?OpenDocument&highlight=migration%20policy>
- Cypriotische Minister van Buitenlandse Zaken Kozakou-Marcoullis (2012). Opgevraagd op 4 mei, 2017, van <http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/All/9AEB298ACF0F8E6DC2257FAA0030DDBA?OpenDocument>
- Cypriotische Minister van Buitenlandse Zaken Kasoulides (2016). Opgevraagd op 4 mei, 2017 van <http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/All/4AD4494E90E94080C2257FAA0030DDE8?OpenDocument>
- Cypriotische Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017). Geraadpleegd op 7 mei, 2017, van http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/mfa23_en/mfa23_en?OpenDocument
- European Commission against Racism and Intolerance (2011) *ECRI report on Cyprus*. Geraadpleegd op 26 april, 2017, van <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/cyprus/CYP-CbC-IV-2011-020-ENG.pdf>
- Europese Commissie (2011). *A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries*, 1-13.

- Europese Commissie (2017a). A European agenda on migration: two years on.
- Europese Commissie (2017b). *Irregular Migration via the Central Mediterranean From Emergency Responses to Systemic Solutions*, 1-11.
- Europese Commissie (2017c) Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism. Geraadpleegd op 11 juni, 2017 van https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf
- Europese Commissie (2017d) European Assistance to Member States. Geraadpleegd op 11 juni 2017, van https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en
- European Migration Network (2011) *Annual policy report 2011 Cyprus*, 1-23. Geraadpleegd op 24 april, 2017, van https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/cy_20120628_annualpolicyreport2011_final_en.pdf
- Europees parlement (2008). Comparative study of the laws in the 27 EU member states for legal immigration, 1-557. Geraadpleegd op van http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/393281/IPOL_LIBE_ET%282008%29393281_EN.pdf
- Europese Raad (2009). *Cyprus, Greece, Italy and Malta paper: Combating illegal immigration in the Mediterranean*. Document No. 5689/09.
- Eurostat (2017). Asylum applicants annual data. Geraadpleegd op 24 april, 2017, van <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1> en http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?Dataset=migr_asyctz&lang=en
- International Organization for Migration (2015). *Migration in Malta country profile 2015*. Geraadpleegd op 20 april, 2017, van <https://publications.iom.int/books/migration-malta-country-profile-2015>
- International Organization for Migration (2010). *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*, 3-200.
- MaltaEU. (2017). Maltese Presidency of the Council of the European Union Priorities. Geraadpleegd op 3 mei, 2017 van <https://www.eu2017.mt/en/Pages/Maltese-Priorities.aspx>
- Maltese Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006). *Strategic Objectives of Malta's Foreign Policy*.
- Maltese Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017) Geraadpleegd op 7 mei, 2017, van <http://foreignaffairs.gov.mt/en/Pages/Address-Illegal-Immigration.aspx>
- Nationale Maltese overheid (2005). *Malta: Irregular Immigrants, Refugees and Integration Policy Document*. Geraadpleegd op 3 mei, 2017, van <http://www.refworld.org/docid/51b197484.html>
- Policy Analysis Report Cyprus (2009). Geraadpleegd op 2 mei, 2017 <http://www.gemic.eu/wp-content/uploads/2009/04/cyprus-wp3.pdf>
- The Armed Forces of Malta and Military Doctrine (2010). Opgevraagd op 10 mei, 2017, van <file:///C:/Users/Dilara/Downloads/Malte%20-%202010%20The%20Armed%20Forces%20of%20Malta%20and%20Military%20Doctrine.pdf>

Bijlage 1

Schriftelijk interview met de ambassade van Malta in Den Haag, 12 juni 2017

- 1. One of the priorities of Malta's Presidency of the Council of the European Union is migration. What specific steps on migration are being taken during Malta's presidency and is it successful?**

Since migration is one of the three principal priorities of the Maltese Presidency of the Council of the European Union, necessary steps have been taken in order to tackle the predicaments that the EU currently faces with migration, both in the short-term and

the medium to long-term. Malta has always advocated the importance of addressing migration in a comprehensive manner, and the Maltese Presidency aimed to also link migration to other thematic areas, such as development and humanitarian cooperation.

Malta hosted the Malta Summit of 3 February 2017, whereby the agreed Declaration highlighted the EU's commitment to stem the arrival of irregular migrants through the Central Mediterranean route, especially by disrupting the business model of migrant smugglers, and thus, stemming the number of deaths endured across this dangerous migratory route. The implementation of the Declaration has thus far proved to be successful.

Apart from hosting the Joint Valletta Action Plan: Senior Officials' Meeting (SOM) of 8-9 February 2017, the Maltese Presidency also steered the discussion in Council in preparation and the aftermath of this event. The SOM adopted Joint Conclusions to be read in conjunction with two Analysis Reports produced by the Processes of Rabat and Khartoum, which reconfirmed the strong commitment expressed at the Valletta Summit. While acknowledging the progress made in the implementation of the Valletta Action Plan, both European and African partners agreed on the need to step up efforts in order to fully implement the measures outlined within.

Malta had very much welcomed the unprecedented UN Summit on large flows of migrants and refugees which took place in New York on 19 September 2016. This came at a timely moment, clearly showing that migration was not only a European challenge, but a global one. The follow-up to the New York Declaration on Refugees and Migrants featured prominently on the agenda of our Presidency, being discussed regularly in the High Level Working Group on Asylum and Migration presided by the Maltese Presidency. In this regard, Malta together with the EEAS, launched the discussion in Council in preparation for the upcoming UN thematic consultation meetings for the EU and its Member States to coordinate better their positions.

We very much believe in the importance of fostering a fact-based public narrative on migration. Malta has teamed up with a number of partners to launch a Migration Media Award under Malta's Presidency. The Award is coordinated by ICMPD together with the Ministry for Foreign Affairs of Malta and the collaboration of three

more partners: Euromed Migration IV and Open Media Hub which are funded by the European Commission's DG NEAR, and the European Asylum Support Office (EASO). This award aims to provide recognition to and rewards the excellence, relevance and newsworthiness of journalism pieces focusing on migration in the Euro-Mediterranean region. Winners of this award shall be provided with financial support and recognition to produce further journalistic work on this subject. Partners of this award believe that media and quality journalism are key players in influencing public opinion and policy proposals. We further believe that through this media award, we will be doing our part in seeking to re-balance the narrative on migration in the Mediterranean by ensuring that such narrative relies on facts whilst seeking to replace unfounded preconceptions. The award ceremony will take place in Malta on 14 June 2017.

Unemployment is a major cause that triggers economic migrants to leave their country. It is thus important to address this root cause of migration through job creation and investment. The Maltese Presidency has been steering the discussions in Council and with the European Parliament on the basis of a proposal by the European Commission for a European External Investment Plan (EIP), that will help the EU support our partners' economies and societies. Once the EIP is in place, the EU will make a further contribution to the global architecture towards the management and development of migration. As Presidency, we have given priority to this file and we are currently conducting trialogues with the European Parliament with the aim of concluding this file by the end of our Presidency.

The Maltese Presidency has worked intensively on all seven proposals reforming the Common European Asylum System with a view to achieving as much progress as possible.

In an attempt to streamline and expedite discussions on the inter-related texts of the draft Qualification Regulation, the draft Asylum Procedures Regulation, the draft Reception Conditions Directive and the draft Dublin Regulation, the Maltese Presidency has adopted a thematic approach² in order to address key points of concern

² 3 themes: limiting abuse and secondary movement; 2) Socio-Economic Rights of Asylum Seekers and Beneficiaries of International Protection; and 3) Guarantees for those with Special Needs

across the board, thereby ensuring that the final compromise is appropriately balanced. This thematic approach was welcomed by the EU Member States and has led to substantial progress.

The Council preparatory bodies have continued the examination of the Qualification Regulation, Resettlement Regulation and the Reception Conditions Directive. It was possible to reach significant progress on the first two files (namely the Qualification and Resettlement Regulations). The examination of the proposed recast of the Reception Conditions Directive is also at advanced stage within the Asylum Working Party – a revised version of the text of the Proposal will be discussed at the last Asylum Working Party of 14 June 2017.

The examination of the Asylum Procedures Regulation has been more challenging, given the political and technical complexity of the proposal.

The EU Asylum Agency Regulation has been intensively discussed between the co-legislators. Based on five political trialogues and a large number of technical meetings, agreement *ad referendum* has been reached on several chapters of the proposal. The Maltese Presidency will attempt to reach agreement with the European Parliament on as many issues as possible before the end of June.

As regards the Eurodac Regulation, a number of issues have been discussed at expert level in order to broaden the partial general approach adopted in December 2016. The aim is to agree on the relevant modifications before the end of June and thus extend the mandate for negotiations with the European Parliament (EP).

As regards the Dublin Regulation, the intention of the Maltese Presidency is to report to the European Council to reflect the results of the discussions on the issue of effective solidarity and responsibility. This report will include information on the elements on which there is consensus, such as support to the comprehensive approach or ensuring the right balance between responsibility and solidarity.

2. How is the cooperation with other Southern-European member states in the battle against illegal human trafficking?

Cooperation with Southern-European Member States with regard to the fight against human trafficking continues to be excellent. Many initiatives are currently being carried out in order to tackle this issue effectively. The Seahorse Network can be considered as a prime example of such efforts, as it is a regional network for the exchange of information and cooperation on irregular migration and cross-border crime between points of contact in North African countries and EU Member States in the Mediterranean region. Its current priority is to tackle illegal migration and illicit smuggling and trafficking by reinforcing border surveillance systems, including the setting up of a secure communication network in the Mediterranean for information exchanges on illegal migration at sea.

EUNAVFOR MED/Operation Sophia aims at addressing smuggling of migrants and trafficking of human beings by intercepting boats off the coast of Libya. Through efforts such as carrying out the training of the Libyan Coast Guard, the Operation is tackling both the issue of illegal migrant smuggling, as well as saving lives across the Mediterranean. This Operation has been very effective, considering that by 2 May 2017, 109 suspected smugglers and traffickers have been apprehended and 422 boats have been removed from criminal organisations' availability. As a contribution to enforce the UN arms embargo, the operation carried out 530 events in accordance with UNSCR 2292 and among them, 45 friendly approaches, 7 flag enquiries and 2 inspections.

- 3. Small state literature suggests that small states within the EU build special relationships with EU-commissioners to exert influence. Does Malta have a special relationship with the European Commission in regard to migration policy or does Malta try to lobby on all EU-levels?**

I would say that Malta has the same level of communication channels with the Commission as all other EU Member States. Since becoming an EU Member State, Malta has communicated its views and concerns to the Commission, so the latter is very much aware of Malta's point of views on the various files within the migration policy. Communication with the Commission has been optimal ever since acceding

to the European Union and the level of reciprocal understanding is high, also as shown in the various Commission Communications.

4. It appears that Malta is very active in promoting burden sharing and asking for more solidarity when it comes to migration. Does Malta have specific strategies to get more attention and help from the EU and does being a small state play a role in these strategies?

It is no secret that Malta has been actively advocating in favour of burden sharing regarding migration, in order to alleviate the migratory pressure on frontline Member States. Since 2002, Malta has been hosting a disproportionate number of irregular migrants when compared to the country's geographical size, population and GDP, thus learning through our own experience how important is the principle of solidarity.

Although Malta has been constantly vocal in international and European fora about the need to better manage migration and address this challenge, the issue only gained prominence when a bigger number of EU countries became affected by large flows of migrants and refugees as a consequence of the conflicts in Syria and Libya. However, Malta's geographical position, situated in the midst of the busiest and deadliest migration routes – the Central Mediterranean route – as well as years of experience in managing flows of migrants and asylum seekers, has given us more visibility and standing when expressing our views on the subject despite our size.

When flows of irregular migrants to Malta reached their peak in the past, we very much appreciated the assistance provided by other countries and we know how important it is for us to help other EU Member States experiencing such a dire situation. Despite our limitations, both geographically and financially, Malta has supported from its inception the temporary emergency relocation scheme established by the Council in 2015, where Member States committed to relocate persons in need of international protection from Italy and Greece. On 28 February 2017, Dimitris Avramopoulos, European Commissioner for Migration, Home Affairs and Citizenship, and former Minister for Home Affairs sent a letter to all EU Member States recalling the state of play of the implementation of some of the internal measures that were

adopted in order to alleviate the migratory pressure on frontline Member States. Not only has Malta strongly supported the Council Decision, but we are also one of the Member States to be on track in its implementation, with 137 persons in need of international protection having been relocated to Malta from Italy and Greece as at 8 June (beyond our commitment of 131).

I also would like to point out that the international community has also undertaken the commitment to achieve a more equitable sharing of burden and responsibility for hosting and supporting the world's refugees when adopting the New York Declaration for Refugees and Migrants. Malta very much hopes that this principle will be reconfirmed with the adoption of the Global Compacts in 2018.

5. Did the refugee crisis, since 2013 change Malta's outlook on migration policy within the EU?

Since the migratory pressure on Malta precedes the year 2013, its migration policy has not changed since the start of the refugee crisis. Malta has always voiced in favour of a burden-sharing policy among EU Member States in the spirit of solidarity, a policy that it continues to follow and advocate to this day.