

**Het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel: Gedeelde smart is halve smart?!**  
**Onderzoek naar de lastenverdeling in een communautaire Europese asielruimte**



*Foto: Vluchteling aan het hek van het Rode Kruis vluchtelingencentrum Sangatte, Frankrijk (Dempsey/PA, 2010).*

Auteur: J.J.P. van Dongen  
Studie: Bestuurskunde - Europese Stroming

1<sup>e</sup> Begeleider: mevr. Dr. V. Junjan  
2<sup>e</sup> Begeleider: mevr. Dr. C.T. van Ham

Universiteit Twente  
Enschede

Versie: juli 2012



## SAMENVATTING

Met de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam in 1997 is het asielbeleid een communautaire Europese aangelegenheid geworden. Vanuit ditzelfde verdrag is het startsein gegeven voor de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) voor de lidstaten van de Europese Unie, welke in 1999 daadwerkelijk zijn intrede heeft gemaakt en in de daarop volgende jaren verder is uitgebouwd.

Eén van de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel is dat het de lidstaten van de Europese Unie met een verzwaarde asiellast tegemoet komt en de asiellast gelijkmatig over de lidstaten verdeelt. Dit onderzoek heeft zich gericht op de beantwoording van de vraag: 'In welke mate heeft het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel bijgedragen aan een gelijkmatige verdeling van de asiellast over de lidstaten van de Europese Unie in de periode 1998-2010?' Lastenverdeling, of *burden-sharing*, vormt de centrale theorie binnen dit onderzoek.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de huidige lastenverdelings-instrumenten vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel nog veel interpretatie- en beslissingsruimte overlaten aan de lidstaten van de Europese Unie. Van een bindend mechanisme, waarbij de lidstaten van de Europese Unie als een collectief verplicht te hulp schieten aan een lidstaat van de Europese Unie met een verzwaarde asiellast, is tot op heden nog geen sprake.

Over de gehele onderzochte periode, 1998-2010, hebben flinke verschuivingen plaatsgevonden in de omvang van de asiellast tussen de lidstaten in de Europese Unie. De spreiding in asiellast, gemeten in relatieve asielverzoeken en in asielaandeel, loopt sinds 2004 terug. Deze teruglopende spreiding maakt dat de Europese asiellast gelijkmatiger over de Europese lidstaten wordt verdeeld. Hierbij moet wel worden aangetekend dat een viertal lidstaten, Cyprus, Malta, Zweden en Oostenrijk, over de gehele onderzochte periode, minimaal 5% hoger scoren ten opzichte van het gelijke groepsaandeel van de Europese Unie (EU27). Voor deze lidstaten is de asiellast over de Europese Unie nog verre van gelijkmatig verdeeld.

Vanuit de resultaten van dit onderzoek wordt de heterogeniteit van de lidstaten van de Europese Unie en de diversiteit in beleving van de asiellast nogmaals onderschreven. De aanwezigheid van deze twee complicerende factoren, onderschrijven de theorieën van Suhrke (1998) en Noll (2003) over *burden-sharing*, waaraan de afwezigheid van een verplichtend lastenverdelingsmechanisme binnen het huidige Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel toegeschreven kan worden. De afwezigheid van dit verplichtende lastenverdelingsmechanisme maakt ook dat lidstaten die geen of weinig asiellast ondervinden zich niet geroepen voelen om bij te springen, waardoor *free-riding* door de lidstaten zal blijven bestaan.

### Sleutelwoorden

Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (*Common European Asylum System*), lastenverdeling (*burden-sharing*), asiel (*asylum*), vluchtelingen (*refugees*), Europese Unie (*European Union*).



## VOORWOORD

Voor u treft u de scriptie aan die ik heb geschreven ter voltooiing van mijn bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. In deze scriptie wordt het onderzoek beschreven dat ik heb uitgevoerd naar de verdeling van de asiellast onder het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel in de periode 1998-2010.

Het nationale- en Europese asielbeleid verwondert me al jaren. Gaandeweg dit onderzoek heeft deze persoonlijke interesse dan ook gezorgd voor de nodige zijstappen naar gelieerde onderwerpen: het doornemen van literatuur en documentaires over mensenhandel, migratiestromen, illegale immigratie, minderjarige asielzoekers, familiehereniging, etc. Enfin, verzanding in onderwerpen rondom asielzaken hebben geregeld op de loer gelegen.

Reden te meer dat ik mijn begeleiders, mevrouw Junjan en mevrouw van Ham, en in een eerder stadium mevrouw Morissens, van harte wil bedanken voor de ondersteuning, respons en afbakening van dit onderzoek. En niet te vergeten mijn ouders, zusjes en Eefje voor hun onvoorwaardelijk steun en geduld bij de afronding van dit schrijven.

Het is mooi geweest. Het is gedaan!

Breda, juli 2012  
Joep van Dongen

## INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1. Achtergrond</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Inleiding	10
1.3 Communautair asiel in de Europese Unie	11
1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen	12
1.5 Opbouw scriptie	13
1.6 Maatschappelijke relevantie	14
1.7 Wetenschappelijke relevantie	14
<b>2. Theoretisch Kader</b>	<b>15</b>
2.1 Burden-Sharing	15
2.2 Verplaatsing of verdeling van een last of verantwoordelijkheid	17
2.3 Gelieerde begrippen burden-sharing	18
2.3.1 Free-riding	18
2.3.2 Race to the bottom	18
2.4 Afbakening definities en termen	19
2.5 Toelichting op het theoretisch kader	20
2.6 Reflectie eerder onderzoek	20
<b>3. Methodologie</b>	<b>22</b>
3.1 Onderzoeksopzet	22
3.2 Kwalitatieve deel	22
3.2.1 Dataverzameling	22
3.2.2 Data-analyse	22
3.3 Kwantitatieve deel	23
3.3.1 Relatieve asiellast	23
Dataverzameling	23
Data-analyse	23
3.3.2 Geaccepteerde asiellast	25
Dataverzameling	26
Data-analyse	26
3.4 Conclusie	27
<b>4. De ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel</b>	<b>28</b>
4.1 Inleiding	28
4.2 Fases in het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel	28
4.2.1 Tampere Programma	29
4.2.2 Haags Programma	30
4.2.3 Stockholm Programma	31
4.3 Maatregelen vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel	31
4.3.1 Dublin Verordening	31
4.3.2 Europees Vluchtelingen Fonds	32
4.3.3 Europees Asiel Ondersteuningsbureau	34
4.4 Conclusie	35
<b>5. De asiellast onder het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel</b>	<b>36</b>
5.1 Inleiding	36
5.2 Datamatrix relatieve asielverzoeken	36
5.3 Boxplots relatieve asielverzoeken	37
5.4 Trends in spreiding	39

5.5	Europees aandeel in asielverzoeken	42
5.5.1	Asielverzoekaandeel in EU15	42
5.5.2	Asielverzoekaandeel in EU12	44
5.5.3	Asielverzoekaandeel in EU27	45
5.6	Conclusie	46
<b>6.</b>	<b>De geaccepteerde asiellast door de Europese lidstaten</b>	<b>47</b>
6.1	Inleiding	47
6.2	Toekenningsratio asielbesluiten	47
6.3	Toekenningsstatus asielbesluiten	50
6.4	Conclusie	52
<b>7.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>54</b>
7.1	Beantwoording deelvragen	54
7.2	Beantwoording hoofdvraag	55
7.3	Discussie en aanbevelingen	57
 <b>BIJLAGEN</b>		
1A	Het juridische- en beleidsmatige speelveld van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel	59
1B	Schematische weergave asielprocedure	59
2	Scores relatieve asielverzoeken per EU-lidstaat per 1000 inwoners, 1998-2010.	60
3	Grafische weergave per EU-lidstaat van de data uit bijlage 2.	61
4	Berekeningen Neumayer-methode EU15 en EU12, 1998-2010.	64
5	Berekeningen Neumayer-methode EU27, 1998-2010.	65
6A	Absolute asielverzoekcijfers EU, 1998-2010.	66
6B	Gemiddelde score positieve en negatieve besluiten op asielverzoeken per EU-lidstaat in eerste aanleg, 2008-2010.	66
7	Berekeningen gemiddelde toekenningsratio EU27, 2008-2010.	67
 <b>GERAADPLEEGDE LITERATUUR</b>		
		<b>68</b>

## OVERZICHT GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkorting	Engelstalig equivalent	Toelichting
AP	-	Actieplan (2005): concrete uitwerking van het Haags Programma.
CGVS	CGRS	Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen.
EASO	EASO	Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken.
-	ECRE	European Council on Refugees and Exiles, Europese koepelorganisatie van non-gouvernementele vluchtelingenorganisaties.
EHRM	ECtHR	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EMN	EMN	Europees Migratienetwerk
EURODAC	EURODAC	Europese Dactyloscopie: Europese databank met vingerafdrukken ter identificatie van asielzoekers
EU10	EU10	De groep Europese landen die is toegetreden tot de Europese Unie in 2004: Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.
EU12	EU12	De laatst toegetreden groep lidstaten tot de Europese Unie: de EU10 aangevuld met Bulgarije en Roemenië.
EU15	EU15	Europese Unie, tot de toetreding van tien nieuwe lidstaten in 2004. Soms ook de "oude" Europese Unie genoemd. Betreft de lidstaten: België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Italië, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken, Finland, Zweden, Spanje, Portugal, Oostenrijk en Griekenland.
EU27	EU27	De huidige Europese Unie met zevententwintig lidstaten.
EVF	ERF	Europees Vluchtelingenfonds
GEAS	CEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
HP	-	Haags Programma (2005)
-	HRW	Human Rights Watch
IGC	IGC	Intergouvernementele Conferentie
IKA	IQR	Interkwartielafstand
IND	-	Immigratie- Naturalisatiedienst
KR	QD	Kwalificatie Richtlijn (2004)
OESO	OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ovw.	-	Overweging: preambule-artikelen in een verdrag, verordening of richtlijn.
RO	RSD	Opvang Richtlijn (2003)
RPA	PD	Procedure Richtlijn (2005)
RTB	TPD	Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001)
TC	-	Tampere Conclusies, of Tampere Programma (1999).
-	UNHCR	Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties
VEG	TEC	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap: Verdrag van Amsterdam (1997).
VEU	TEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VN	UN	Verenigde Naties
VwEU	TFEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

## OVERZICHT GEBRUIKT AFKORTINGEN EUROPESE LIDSTATEN

AT	Oostenrijk	ES	Spanje	MT	Malta
BE	België	FI	Finland	NL	Nederland
BG	Bulgarije	FR	Frankrijk	PL	Polen
CY	Cyprus	HU	Hongarije	PT	Portugal
CZ	Tsjechische Republiek	IE	Ierland	RO	Roemenië
DE	Duitsland	IT	Italië	SE	Zweden
DK	Denemarken	LT	Litouwen	SI	Slovenië
EE	Estland	LU	Luxemburg	SK	Slowakije
EL	Griekenland	LV	Letland	UK	Verenigd Koninkrijk



# 1. ACHTERGROND

## 1.1 Aanleiding

*“De Europese Unie beschouwt de mensenrechten als universeel en ondeelbaar en heeft deze daarom actief gepromoot en verdedigd binnen haar grenzen en in haar betrekkingen met landen buiten de Unie. Tegelijkertijd wil de EU geen afbreuk doen aan de ruime bevoegdheden van de nationale regeringen van de lidstaten op dat gebied. Het mensenrechtenbeleid van de Unie is vooral gericht op burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele rechten. Dat beleid moet ook de rechten van vrouwen en kinderen, en die van minderheden en ontheemden bevorderen. Hoewel de mensenrechtensituatie van de EU over het algemeen bevredigend is, blijft waakzaamheid geboden. Zij gaat de strijd aan met racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van discriminatie op grond van geloof, geslacht, leeftijd, handicap of seksuele geaardheid en is bijzonder begaan met de **mensenrechten op het gebied van asiel en migratie**. De Unie heeft een lange traditie van gastvrijheid voor mensen uit andere landen die hier willen werken of die hun land moeten ontvluchten voor oorlog of vervolging” (Portaalsite EU, 2011)<sup>1</sup>.*

Uit het bovenstaande blijkt dat de Europese Unie zich graag manifesteert als verdediger van de mensenrechten, waar dan ook ter wereld. Afgaand op de bovenstaande officiële lezing van de portaalsite van de Europese Unie hebben alle burgers van, en in, de Europese Unie recht op een menswaardig bestaan. Echter, de passage in het midden van de derde alinea; “...bijzonder begaan met de mensenrechten op het gebied van asiel en migratie”, staat in schril contrast met de bevindingen van Human Rights Watch:

*Als de EU serieus is over het stellen van een voorbeeld voor de wereld over de noodzaak om de mensenrechten te respecteren en bescherming te bieden aan vluchtelingen, dan moet het eerst naar zichzelf kijken. Dat vereist een bereidheid van de Europese Commissie, als hoedster van het Handvest en het **gemeenschappelijk Europees asielstelsel**, om de EU-lidstaten ter verantwoording te roepen als ze falen om te voldoen aan deze normen. De EU moet haar interne regels opnieuw tegen het licht houden en komen met een echt mechanisme om de **lasten te verdelen**. Het moet de Dublin II-verordening hervormen, de verordening die nu het asielstelsel fundamenteel geeft. De verordening stelt dat het land waar een asielzoeker als eerste binnenkomt verantwoordelijk is voor deze persoon, welke is gebaseerd op de valse veronderstelling dat alle EU-lidstaten vergelijkbare beschermingsstandaarden bieden. Het disfunctioneren van het Griekse asielsysteem maakt goed inzichtelijk dat de huidige Europese regelgeving een oneerlijke belasting is voor de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU (Troller/HRW, 2011)<sup>2</sup>.*

De tegenstelling tussen het visitekaartje van de Europese Unie, de portaalsite, en de bevindingen van Human Rights Watch vormen de aanleiding voor dit onderzoek naar de verdeling van de asiellast onder het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Portaalsite EU, 2011: [http://europa.eu/pol/rights/index\\_nl.htm](http://europa.eu/pol/rights/index_nl.htm)

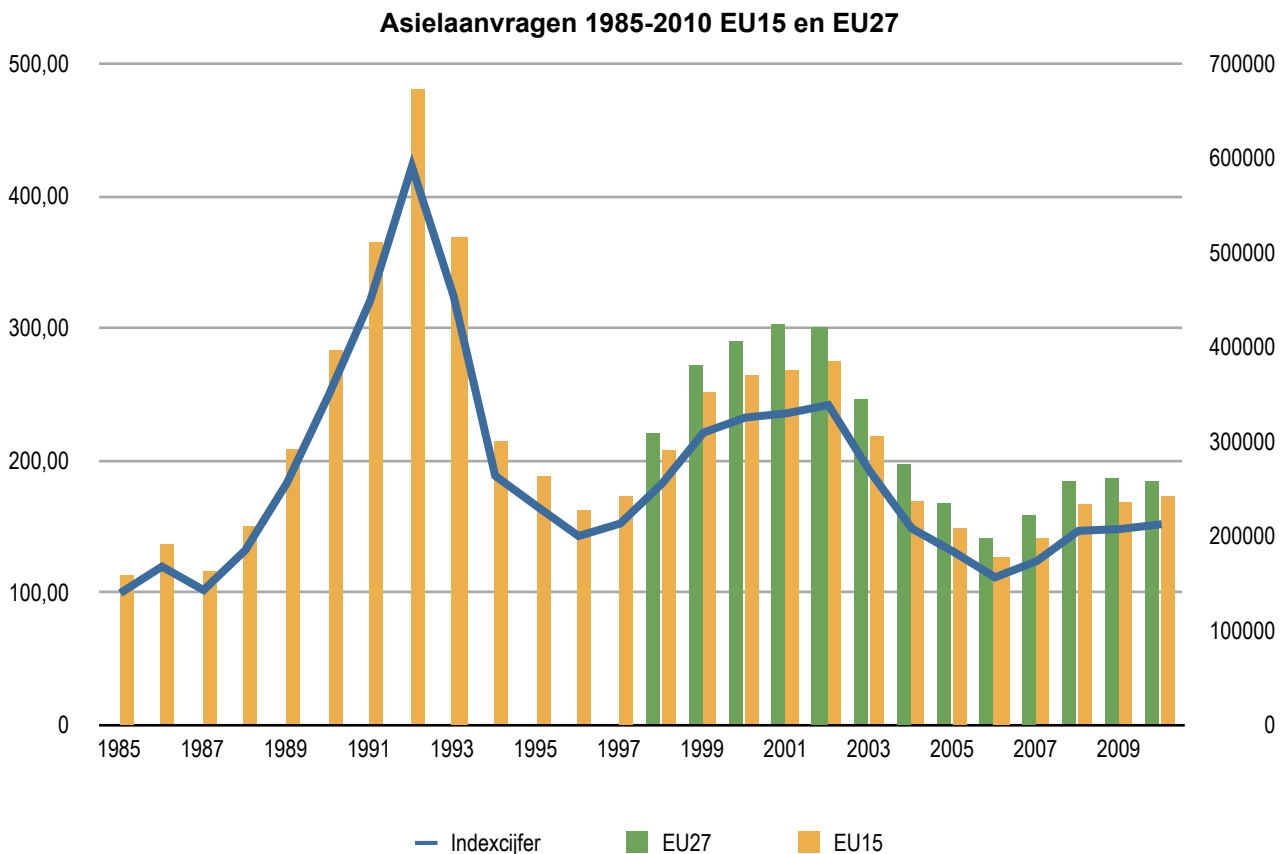
<sup>2</sup> Eigen vertaling van het artikel van S. Troller/HRW (2011). De originele Engelstalige passage: “If the EU is serious about setting an example for its neighbors on the need to respect human rights and provide protection for refugees, it needs to take a hard look at its own record. That will require a willingness by the European Commission, as guarantor of the Charter and the Common European Asylum System, to hold EU member states to account when they fail to live up to those standards. Last but not least, the EU should revisit its internal rules and come up with a real burden-sharing mechanism. It should reform the Dublin II regulation, which undergirds its asylum system. The regulation says that the first country an asylum seeker enters is responsible for that person, and is based on the false assumption that all EU states offer comparable standards of protection. As Greece’s broken asylum system shows all too clearly, these rules put an unfair burden on countries at the EU’s external border”.

<sup>3</sup> Meerdere non-gouvernementele organisaties, waaronder Stichting Vluchtelingenwerk Nederland, het ECRE (European Council on Refugees and Exiles) en de UNHCR, zijn bijzonder kritisch over het recht op asiel in de EU en de verschillen in belasting tussen lidstaten van de EU ten aanzien van asielerzoekers.

## 1.2 Inleiding

Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft het asielbeleid in toenemende mate een plaats weten te veroveren op de Europese agenda. Inmiddels spreekt de Europese Unie zelfs over het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), daar waar in het verleden bilaterale- en multilaterale samenwerking tussen Europese lidstaten bon ton was (Boswell, e.a., 2011, p.51).

Het aantal asielverzoeken over de periode 1985-2010 laat in figuur 1 een zeer grillige curve zien met een absolute piek in 1992 en een nieuwe opleving in 2001-2002<sup>4</sup>. De piek in asielaanvragen uit 1992 wordt voornamelijk toegeschreven aan de oorlogen gerelateerd aan het uiteen vallen van de Joegoslavische Republiek en de tweede piek aan de gewelddadige conflicten in Kosovo en de oorlog in Afghanistan (Thielemann, 2004, p.49).



Figuur 1: Asielverzoeken 1985-2010 in de EU15 en EU27 (Eurostat) met indexcijfer<sup>5</sup>.

De piek in asielaanvragen in 1992 laat de noodzaak voor gezamenlijk Europees optreden in asielaangelegenheden vanuit een Duits perspectief als volgt schetsen: in 1992 heeft de EU, destijds bestaande uit vijftien lidstaten (=EU15), een totaal aantal asielverzoeken van 672.385 gekregen, waarbij Duitsland 438.190 verzoeken voor haar rekening kreeg. In een percentage vervat is dit 65,2% van het totaal in de EU15. Ter vergelijking: in datzelfde jaar kregen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk samen 'slechts' 9,1% van het totale aantal asielverzoeken te verwerken. Nog los van dit hoge absolute aantal asielverzoeken, de redenen voor deze hoeveelheid asielverzoeken en de daadwerkelijke beoordeling van deze asielverzoeken, zijn de

<sup>4</sup> De Europese Unie bestaat officieel pas sinds 2007 uit zevenentwintig landen. De weergegeven data bij EU27 in figuur 1 vanaf 1998 betreft dan ook de som van asielaanvragen van de EU15 aangevuld met de later toegetroten lidstaten van de EU (de EU12). Deze weergave is bedoeld om het verloop van de asielverzoeken over een langere periode weer te geven.

<sup>5</sup> Het indexcijfer in figuur 1 is op 100 ingesteld in 1985 met een absoluut asielverzoekcijfer van 159.180 voor de EU15. De waarde-as aan de linkerzijde in figuur 1 is de aanduiding van de indexcijfers. De waarde-as aan de rechterzijde in figuur 1 is de aanduiding van het absolute aantal asielverzoeken.

procentuele verschillen tussen deze drie grote Europese lidstaten enorm. Ook in verhouding tot de bevolkingsomvang van de drie bovengenoemde landen, ontvangt Duitsland aanzienlijk meer asielverzoeken: Frankrijk ontving in 1992 0,49 asielverzoeken per 1000 inwoners, het Verenigd Koninkrijk 0,56 en Duitsland 5,46. Per 1000 inwoners ontvangt Duitsland in 1992 ruim 10 keer meer asielverzoeken dan Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk samen<sup>6</sup>. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat Duitsland een stuwende kracht is geweest achter de agendering van het gezamenlijke Europese asielbeleid in de jaren negentig<sup>7</sup>.

### 1.3 Communautair asiel in de Europese Unie

Met de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam in 1997, dat in werking trad op 1 mei 1999, is het asielbeleid overgeheveld van de derde pijler naar de eerste pijler van de Europese Unie. Deze overheveling betekent dat het asielbeleid, alsmede het beleid met betrekking tot visa, immigratie en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, is overgebracht van de voornamelijk intergouvernementele derde pijler naar de supranationale eerste pijler (Sidorenko, 2007, p.20). Het asielbeleid is hiermee een communautaire Europese aangelegenheid geworden. Het Verdrag van Amsterdam introduceerde daarnaast nog het concept van één Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De introductie van deze Europese ruimte is essentieel voor de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, omdat het bevestigt dat de Europese Unie een gebied is waar mensen in nood naartoe kunnen vluchten om aanspraak te doen op internationale bescherming (Sidorenko, 2007, p.21). Vanuit het Verdrag van Amsterdam heeft de Europese Raad de taak om voor 1 mei 2004 de volgende maatregelen te treffen:

- criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land wordt ingediend in één van de lidstaten (TEC - art. 63, lid 1a);
- minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (TEC - art 63, lid 1b);
- minimumnormen voor het aanmerken van onderdanen van derde landen als vluchteling (TEC - art 63, lid 1c);
- minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (TEC - art 63, lid 1d);
- minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en voor personen die anderszins internationale bescherming behoeven (TEC - art 63, lid 2a);
- bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van vluchtelingen en ontheemden (TEC - art 63, lid 2b).

Opvallend bij de bovenstaande te nemen maatregelen is de vermelding onder lid 4 van art. 63 TEC: "Voor de uit hoofde van punt 2, onder b, <...> aan te nemen maatregelen geldt de termijn van vijf jaar niet". De eis om voor 1 mei 2004 maatregelen te ontwikkelen, geldt dus niet voor een evenwichtige verdeling van de asielverzoeken, en de daarmee samenhangende inspanningen door de Europese lidstaten.

Op 15 en 16 oktober 1999, tijdens een speciale bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere, heeft de Europese Raad besloten te werken aan de instelling van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Dit

---

<sup>6</sup> Met een bevolkingsomvang van 80.274.564 ontvangt Duitsland in 1992 in totaal 438.190 asielverzoeken, welke resulteert in 5,46 asielverzoeken per 1000 inwoners. In datzelfde jaar hebben Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk samen 116.116.445 inwoners en ontvangen zij samen 61.170 asielverzoeken. Per 1000 inwoners ontvangen zij gezamenlijk 0,53 asielverzoeken. Vergelijken-derwijs kan dus worden gesteld dat Duitsland 10,36 keer zoveel asielverzoeken ontvangt per 1000 inwoners (data Eurostat).

<sup>7</sup> De Duitse regering heeft in 1992 een Europees systeem gelanceerd voor de verdeling van de asiellast. Dit Duitse voorstel verdeelde asielzoekers over Europa volgens een drieledige verdeelsleutel met gelijkwaardig gewicht: de bevolkingsomvang-, de omvang van het grondgebied- en het bruto binnenlands product van een lidstaat. Dit voorstel kon echter niet op voldoende steun rekenen onder de andere Europese lidstaten (Thielemann, 2004, p.58).

asielstelsel diende volledig te zijn gestoeld op het VN-Vluchtelingenverdrag van Genève uit 1951 en de aanvullingen hierop middels het New York-protocol uit 1967 (Tampere Conclusies, 1999, par.13). De belangrijkste doelstellingen ten aanzien van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel zijn als volgt omschreven:

*“Dit stelsel dient op korte termijn een duidelijke, hanteerbare bepaling te omvatten van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, alsook gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure, gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers en op elkaar afgestemde regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus. Hiertoe wordt de Raad dringend verzocht om op basis van voorstellen van de Commissie de noodzakelijke besluiten aan te nemen overeenkomstig het tijdschema dat is vervat in het Verdrag van Amsterdam en het actieplan van Wenen” (Tampere Conclusies, 1999, par.14).*

*“Op termijn zou communautaire regelgeving moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen welke in de hele Unie geldig is.” (Tampere Conclusies, 1999, par.15).*

*“De Europese Raad dringt er op aan dat de Raad intensiever streeft naar overeenstemming over tijdelijke bescherming van ontheemden op basis van solidariteit tussen lidstaten. De Europese Raad is van oordeel dat dient te worden overwogen om enige vorm van reservemiddelen ter beschikking te stellen voor tijdelijke bescherming bij massale instroom van vluchtelingen. De Commissie wordt verzocht de mogelijkheden ter zake te onderzoeken” (Tampere Conclusies, 1999, par.16).*

De bovengenoemde doelstellingen van Tampere zijn de politieke uitwerking van de taak die de Europese Raad heeft vanuit het Verdrag van Amsterdam (Sidorenko, 2007, p.215). In essentie zijn in de verschillende paragrafen van Tampere de artikelen vanuit het Verdrag van Amsterdam terug te lezen<sup>8</sup>. Hierbij zijn echter wel subtiele nuanceverschillen: zo spreekt lid 2b, art. 63 TEC van “de bevordering van een evenwicht” en par. 16 TC van “solidariteit” tussen lidstaten. Om een evenwicht te bereiken tussen lidstaten is een solidaire houding tussen lidstaten zeker een prettige bijkomstigheid, maar geen vereiste.

Met het opzetten van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel heeft de Europese Raad in 1999 een leeg kader geschetst waarin de eisen van het Verdrag van Amsterdam verder handen en voeten moeten krijgen (inclusief de VN-Vluchtelingenverdragen van Genève en New York). Na de bijeenkomst van Tampere is pas de daadwerkelijke ontwikkeling van het GEAS gestart.

#### **1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen**

In de inleiding is gesteld dat Duitsland in 1992 een aanzienlijk groter aantal asielverzoeken ontving ten opzichte van andere landen uit de Europese Unie. Dit was voordat het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel werd opgezet. Thielemann stelt in zijn onderzoek van 2004 dat harmonisatie van het asielbeleid wordt gezien als een manier om tegemoet te komen aan de ongelijke asiellast tussen lidstaten, omdat verschillen in asielwetgeving aanleiding geven tot een ongelijke verdeling van asielaanvragen (Thielemann, 2004, p.47). Afgaande op Thielemann zou de asiellast van Duitsland uit 1992, met de uitroling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel sinds 1999, over de jaren gelijkmatiger over de Europese lidstaten verdeeld moeten zijn. Een dergelijke zware asiellast voor één lidstaat zou tot het verleden moeten behoren, eveneens kijkende naar artikel 63, lid 2b TEC en paragraaf 16 TC. Zoals eerder viel te lezen denkt Human Rights Watch (Troller/HRW, 2011) hier heel anders over: de zware asiellast van Duitsland in 1992 is doorgeschoven naar andere Europese lidstaten.

Deze twee conflicterende uitgangspunten vormen de aanleiding voor dit onderzoek. Het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel moet een ontlastende bijdrage leveren aan lidstaten met een verzwaarde asiellast. Een verplaatsing van het probleem, de verzwaarde asiellast, naar een andere Europese lidstaat lost hierbij in

---

<sup>8</sup> De Amsterdamse Verdragsartikelen 63, lid 1a t/m lid 1d corresponderen met de paragrafen 14 en 15 van de Tampere Conclusies. Het Amsterdamse Verdragsartikel 63, lid 2a en 2b komt overeen met paragraaf 16 van de Tampere Conclusie.

Europees verband niets op. Het doel van dit onderzoek is dan ook om te zien of binnen de Europese Unie de gezamenlijke inspanningen op het asielterrein daadwerkelijk hebben bijgedragen aan een geëgaliseerde asiellast. Vandaar dat ik door middel van dit onderzoek een antwoord zou willen vinden op de vraag:

**In welke mate heeft het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel bijgedragen aan een gelijkmatige verdeling van de asiellast over de lidstaten van de Europese Unie in de periode 1998-2010?**

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1. Welke lastenverdelings-instrumenten zijn er ontwikkeld vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel?**
- 2. Welke ontwikkeling in de spreiding van de asiellast tussen de lidstaten van de Europese Unie valt er in de periode 1998-2010 waar te nemen?**
- 3. Welke verschillen zijn er waar te nemen tussen de lidstaten tussen de relatieve asiellast en de geaccepteerde asiellast in de periode 2008-2010?**

Binnen dit onderzoek zal de analyseperiode 1998-2010 zijn, waarbij het jaar 1998 als referentiejaar zal worden beschouwd, omdat het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel pas in 1999 zijn intrede heeft gedaan en in de daarop volgende jaren verder is uitgebouwd. Het jaar 2010 zal hierbij het laatst onderzochte jaar zijn, omdat bij de aanvang van dit onderzoek in 2011 dit het laatste volledig afgesloten jaar is waarvan data beschikbaar is.

De lidstaten van de Europese Unie zijn in aantal gedurende de analyseperiode toegenomen; in 1998 bestond de Europese Unie uit vijftien lidstaten en in 2010 uit zevenentwintig. In dit onderzoek zal gedurende de analyseperiode alle asielfdata van de zevenentwintig EU-lidstaten worden onderzocht, en deze lidstatelijke data zullen in verschillende fases van dit onderzoek worden gegroepeerd in een EU15-groep (de oude lidstaten van de Europese Unie), een EU12-groep (de laatst toetretende lidstaten tot de Europese Unie) en een EU27-groep (alle lidstaten uit de EU15- en de EU12-groep, en officieel sinds 2007 de gehele Europese Unie). De keuze voor de groepering en het gebruik van de groepen als analyse-eenheden zal in het methodologisch hoofdstuk verder worden toegelicht.

De derde deelvraag hanteert een afwijkende analyseperiode. In plaats van de dertienjarige analyseperiode bij de eerste twee deelvragen, zal bij de derde deelvraag slechts drie jaar worden onderzocht. Deze afwijkende analyseperiode volgt uit een registratiewijziging van asieltokeningen sinds 2008 door Eurostat. In het methodologisch hoofdstuk zal deze afwijkende analyseperiode nader worden verklaard.

### **1.5 Opbouw scriptie**

Het tweede hoofdstuk behandelt het theoretische kader van het onderzoek. In het theoretische kader zal de theorievorming rond burden-sharing worden geduid. Burden-sharing, vrij vertaald tot lastenverdeling, is de centrale theorie aangaande asiellast. De theorieën van Suhrke (1998) en Noll (2003), met betrekking tot burden-sharing, zullen hierin in aanvang worden behandeld.

Het methodologische gedeelte is beschreven in het derde hoofdstuk. Dit hoofdstuk zal de onderzoeksopzet toelichten en de gemaakte keuzes binnen deze onderzoeksopzet over het voetlicht brengen. Hoofdstuk vier probeert een antwoord te geven op de eerste deelvraag. Hierin zullen de belangrijkste Europese maatregelen vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel worden behandeld ten aanzien van de asiellast. De tweede deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk vijf; of de gezamenlijke Europese inspanningen ten aanzien van de verdeling van de asiellast daadwerkelijk hun vruchten hebben afgeworpen in de periode 1998-2010. Het zesde hoofdstuk besluit met de beantwoording van de derde deelvraag. Mogelijke verschillen onder het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel tussen de Europese lidstaten, als gevolg van implementatie-verschillen van Europese regelgeving of nationale beoordelingsbevoegdheden, kunnen zichtbaar worden in de mate van geaccepteerde asiellast. Tot slot zal in het zevende hoofdstuk de conclusie worden geformuleerd als beantwoording op de hoofdvraag van dit onderzoek.

### **1.6 Maatschappelijke relevantie**

Het komen tot een systeem waarbij de asiellast op een gelijkmatige manier over de lidstaten van de Europese Unie wordt verspreid, stelt de Europese Unie in staat om als geheel een passend antwoord klaar te hebben indien zich ergens in de wereld een nieuwe humanitaire conflictsituatie voordoet. Door de asiellast te spreiden over de lidstaten, zal de asiellast per lidstaat worden verminderd. Dit onderzoek beschrijft of het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel daadwerkelijk bijdraagt aan een verdeling van de asiellast over de lidstaten van de Europese Unie.

### **1.7 Wetenschappelijke relevantie**

Verschillende onderzoekers hebben aandacht besteed aan de spreiding van de asiellast over de Europese Unie. Dit onderzoek beslaat de periode 1998-2010, de periode waarin het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel vorm is gegeven, waarbij de asiellast van alle zevenentwintig lidstaten van de Europese Unie zal worden onderzocht. Vanuit deze invalshoek vormt dit onderzoek een update en uitbreiding, qua tijdsperiode en onderzochte Europese lidstaten, op de onderzoeken van Vink & Meijerink (2003), Neumayer (2004) en Thielemann & Dewan (2006).

## 2. THEORETISCH KADER

Het theoretische kader dient als leidraad voor het onderzoek. In het theoretisch kader zullen verschillende inzichten worden behandeld aangaande een beperkt aantal theorieën, waardoor het mogelijk is om het onderzoek vanuit een bepaald gezichtspunt uit te voeren.

### 2.1 Burden-Sharing

Lastenverdeling, in de wetenschappelijke literatuur veelal aangeduid als *burden-sharing*, vormt de centrale theorie in dit onderzoek. De gedachte achter deze lastenverdeling is dat regelingen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat collectieve actie zou kunnen leiden tot een betere en meer duurzame oplossing van een probleem, gevaar, crisis, of uitdaging, dan unilaterale maatregelen door individuele staten (Suhrke, 1998, p. 396). Kortweg samengevat in: samen staan we sterker dan alleen, ten aanzien van een bepaald fenomeen. De moeilijkheid bij het komen tot een mechanisme, of systeem, waarbij lastenverdeling een centrale rol speelt, is de definiëring van de last, waarover onder alle actoren een éénduidige perceptie bestaat, en de inspanning die de actoren moeten leveren om gezamenlijk tot een bepaalde verdeling van deze last te komen. Daarnaast dient mogelijke onttrekking aan deze inspanning te worden voorkomen.

Ten aanzien van asiel, verwijst de asiellast vaak naar alle kosten voor de lidstaten van ontvangst die mogelijk in het proces worden gemaakt na een eerste aanvraag voor asiel, tijdelijke huisvesting en juridische bijstand van asielzoekers, maatschappelijke integratie van erkende vluchtelingen, en het verwijderen van pseudo-asielzoekers. Deze kostenbenadering van de asiellast is een veel gehoorde benadering onder politici en overheidsfunctionarissen om zodoende een strenger asielbeleid tot stand te kunnen brengen (Vink en Meijerink, 2003, p.298).

Asiellast benaderen vanuit een eenzijdige kostenbenadering is volgens Noll (2003, p.244) lastig, zo niet onmogelijk, omdat lang niet alle factoren van het asielvraagstuk kunnen worden becijferd. De kosten voor maaltijden en opvang van asielzoekers zijn inzichtelijk te krijgen, maar bijvoorbeeld de factor integratie van erkende vluchtelingen laat zich veel moeilijker in een cijfer uitdrukken. Daarnaast bemoeilijken de verschillende prijsniveaus en de participatie van non-gouvernementele organisaties (*zie*: Sicakkan 2008), de eenduidigheid in becijfering tussen verschillende Europese lidstaten<sup>9</sup>.

Vanuit de literatuur is asiellast als term ook te definiëren als asieldruk (of asielbelasting)<sup>10</sup>. De hoeveelheid asielverzoeken in een bepaald land an sich geeft weinig tot geen informatie. Diezelfde hoeveelheid asielverzoeken ten opzichte van andere landen kan een bepaalde rangorde doen ontwikkelen. De positie op deze rangorde kan bepalend zijn voor de toewijzing van een mate van druk, last of belasting op het land. In het voorbeeld uit de inleiding, waarbij Duitsland in 1992 65,2% van de asielverzoeken van de EU15 heeft ontvangen, is de asieldruk ten opzichte van de andere EU15-lidstaten het hoogst in Duitsland gezien vanuit absolute asielverzoeken. Mocht in het hypothetische geval Duitsland echter de financiële middelen gereserveerd hebben om 500.000 asielverzoeken te kunnen ontvangen, dan is van een asiellast, gezien vanuit een kostenbenadering, geen sprake in 1992 met 438.190 asielverzoeken. In zijn algemeenheid kan men dus stellen dat de termen asiellast en asieldruk alleen vanuit een bepaald referentiekader te duiden zijn. Hoewel de term asieldruk de lading beter dekt, zal ook in dit onderzoek de term asiellast worden gebruikt, tenzij het

---

<sup>9</sup> Sicakkan (2008) beschrijft in zijn onderzoek verschillende stadia in de asielprocedure waarbij geen, gedeeltelijk of volledige participatie van non-gouvernementele organisaties aan de orde komt. Afhankelijk van het stadium in de asielprocedure en afhankelijk van de Europese lidstaat, is de rol van NGO('s) verschillend. De becijfering van deze NGO-rol vanuit een kostenperspectief tot de asiellast, zodanig dat er een vergelijking tussen de verschillende Europese lidstaten mogelijk is, is volgens Noll (2003) vrijwel onmogelijk.

<sup>10</sup> Belasting is in deze term niet een vorm van fiscaliteit, maar in de zin van zwaarte. Te veel asielverzoeken in een bepaald land kunnen in deze context leiden tot overbelasting van het asielsysteem van het land.

anders staat omschreven. Dit omdat in de literatuur asiellast het meest voorkomend is, en het vanuit de burden-sharingbenadering om de verdeling van een bepaalde last gaat.

Overigens zal de asiellast in dit onderzoek niet sec vanuit de hierboven beschreven kostenbenadering worden opgesteld, maar meer in de zin van moeite: landen die naar verhouding een grotere hoeveelheid asielverzoeken tot zich krijgen zullen een grotere inspanning moeten leveren, c.q. moeite moeten doen, om een (tijdelijk) veilig onderkomen te bieden aan iedereen die hierom verzoekt<sup>11</sup>. Indien, in verhouding tot andere landen, de moeite te veel rust op een beperkt aantal landen, dan is de spreiding van de moeite disproportioneel. De asiellast; 'het doen van moeite om asielzoekers een rechtvaardige beoordeling van hun asielverzoek te geven, een verblijf en bijstand te bieden gedurende de asielprocedure, en afhankelijk van de uitkomst, een veilig heenkomen te bieden', dient vanuit een burden-sharingbenadering gelijkmatig over de EU te worden verdeeld.

Noll (2003, p.243) betoogt dat de verdeling van een bepaalde last, of risico, op verschillende manieren kan worden benaderd. Lidstaten kunnen met betrekking tot de asiellast:

- normen of beleid delen (*sharing norms or policy*)
- een financiële (her)verdeling maken (*sharing money or resources*)
- een fysieke personele (her)verdeling maken (*sharing people*)

Deze drie verschillende manieren om met een bepaalde last om te gaan, kunnen separaat overeengekomen worden door leden van een groep, maar zullen veelal in samenhang worden afgestemd om een eventuele nieuwe scheve lastenverdeling te voorkomen. Achter het 'delen van normen en beleid' gaat een sterk harmoniserend aspect schuil; een ongelijke lastenverdeling kan namelijk worden veroorzaakt door verschillende typering van ten aanzien van een bepaald fenomeen. Afstemming van bepaalde regels, wetten, of beleid door alle leden van de groep met betrekking tot de last, kan ook de verdeling van de last harmoniseren, waarmee de last minder als last zal worden ervaren omdat alle leden van de groep met dezelfde typering van doen hebben. Let wel, deze manier van afstemming tot een last belicht slechts één aspect tot de last. Andere factoren tot de last kunnen van een veel grotere invloed zijn, waardoor afstemming op normen zeker niet zaligmakend hoeft te zijn.

Ter illustratie van de verschillende manieren van benaderen van een bepaalde last volgens Noll (2003): een simplistische vergelijking tot het harmoniseren van normen bij grote bosbranden. In de EU kan worden afgestemd dat een bosbrand waarbij vijf of meer hectare aan bos in brand staat, wordt aangemerkt als een 'grote bosbrand'. Deze categorisering kan van groot belang zijn in verdere afspraken om lidstaten te doen bewegen om een lidstaat met een 'grote bosbrand' te hulp te schieten. De last van de 'grote bosbrand' kan zodoende door meerdere lidstaten worden opgevangen. Dit laat echter onverlet dat in lidstaten waarin het 's zomers droger is, zoals Griekenland en Spanje, eerder 'grote bosbranden' zullen ontstaan. De frequentie, en daarmee ook de omvang van de last, kan dus, ondanks de harmonisering van normen, nog steeds door sommige leden van de groep als onevenredig worden ervaren. Ten aanzien van de asiellast kan de aanwezigheid van een conflictgebied, zoals in de periode 1998-2000 tijdens de Kosovaarse oorlog, zorgen voor de totstandkoming van een groter aantal asielverzoeken in de aangrenzende landen van dit conflictgebied (Thielemann, 2004, p.63)<sup>12</sup>. De harmonisatie van normen, waarin een bepalingsfactor voor de hulp aan aangrenzende landen van het conflictgebied is opgesteld, kan wat verlichting brengen, maar

---

<sup>11</sup> Het doen van moeite, of het leveren van een inspanning, is een moeilijk te vervatten term. Suhrke (1998, p.399) omschrijft het als: "Unlike capital, goods and services, and environmental effects that also cross national borders, refugees raise issues of social membership. They require some form of inclusion in the host society". Een land dat in verhouding veel asielverzoeken ontvangt, zal een groter beroep moeten doen op de samenleving om de asielzoekers de gewenste hulp te bieden. Suhrkes 'beroep op de samenleving' omschrijf ik als 'het doen van moeite' door de lidstaten.

<sup>12</sup> Thielemann (2004, p.63): "Those countries which are more closely situated in geographic terms to important countries of origin, are the ones more likely to encounter a disproportionate share of asylum applications".



ontziet het land qua ligging, en de daarmee samenhangende hoeveelheid asielverzoeken, ten opzichte van het conflictgebied niet.

Een financiële herverdeling (*money sharing*, of: *fiscal burden-sharing*) heeft een egaliserende werking, omdat het door middel van een financiële injectie ongelijkheden probeert weg te nemen (Noll, 2003, p.244). De moeilijkheid hierbij is de totstandkoming van de financiële middelen en hoe deze vervolgens worden verdeeld. Een aantal factoren die hierbij een rol spelen, zijn de samenstelling van de groep actoren, de lastbeleving en de verdeling van de financiële middelen (de balans tussen inbreng en ontvangsten). De effectiviteit van de financiële tegemoetkoming is groter naarmate de groep actoren homogeen is en de lastbeleving groot is (Harstad, 2007, in: Czaika 2009). De lidstaten van de Europese Unie als groep blinken niet uit in homogeniteit met betrekking tot de asiellast. Een systeem met financiële tegemoetkomingen dient dan ook rekening te houden met de heterogeniteit van de Europese lidstaten in een gezamenlijk asielstelsel volgens Thielemann (2005).

De derde herverdeling, een personele (her)verdeling (*sharing people*), is gebaseerd op het daadwerkelijk verplaatsen van vluchtelingen, dan wel, erkende asielzoekers naar lidstaten waar de opvangcapaciteit minder zwaar wordt belast. Deze manier van herverdelen kan misschien wel de meest effectieve manier van het herverdelen van de asiellast zijn over de verschillende lidstaten, het is ook de meest controversiële manier. Voorstanders van deze manier van herverdelen benadrukken dat dit de enige manier is om alle mogelijke kosten, ook de moeilijk kwantificeerbare kosten als de kosten voor de integratie van asielzoekers, daadwerkelijk te verplaatsen van de ene lidstaat naar de andere. Tegenstanders daarentegen benadrukken dat het verplaatsen van vluchtelingen of erkende asielzoekers mogelijk ingaat tegen de wil van de desbetreffende persoon (Thielemann, 2006, p.20-21). Er zijn uiteraard vluchtelingen die onder acuut gevaar en onder grote tijdsdruk het land van herkomst hebben verlaten en een nieuw heenkomen hebben gezocht in het meest dichtstbijzijnde veilige land (Neumayer, 2004, p.164). De resultaten uit het onderzoek van Neumayer (2004, p.175) laten echter ook zien dat de bestemmingskeuze van asielzoekers eveneens worden beïnvloed door historisch koloniale banden, het delen van een gemeenschappelijke taal en de aanwezigheid van een gemeenschap van eerdere asielzoekers in het nieuwe land. Een mogelijke verplaatsing naar een ander veilig land zou dan botsen met de bestemmingskeuze van de asielzoeker. Van deze asielzoekers kan worden verwacht dat een verplaatsing naar een ongewenst ander land met de nodige weerstand gepaard zal gaan. Sterker nog; zij zullen deze verplaatsing als onrechtvaardig beschouwen en mogelijk proberen om na verplaatsing terug te keren naar het gewenste land, zo nodig op een illegale manier (Neumayer, 2004, p.176).

Het verplaatsen van vluchtelingen of erkende asielzoekers zou kunnen geschieden op basis van wederzijdse vrijwilligheid, waarbij zowel het nieuwe ontvangende land als de te verplaatsen persoon akkoord zijn met de verplaatsing. Het is echter maar de vraag of deze vrijwillige verplaatsing veel effect zal hebben, gezien de genoemde bestemmingskeuze van asielzoekers en de opnamebereidwilligheid door Europese lidstaten van extra asielzoekers.

## 2.2 Verplaatsing of verdeling van een last of verantwoordelijkheid

Soms wordt er in de literatuur ook melding gemaakt van de begrippen 'responsibility-sharing', 'burden-shifting' en solidariteit in samenspraak met lastenverdeling. In een groep van actoren, zoals bijvoorbeeld de Europese Unie en de Verenigde Naties, kan solidariteit bestaan door zich te houden aan de uitkomst van een proces van collectieve besluitvorming, of om het welzijn van de andere leden van de groep te bevorderen, waarvoor soms door een individueel lid (of meerdere leden) van de groep een hogere prijs moet worden betaald (Thielemann, 2003, p.257-258)<sup>13</sup>. 'Burden-shifting', lastenverplaatsing, heeft vaak een negatieve

<sup>13</sup> In het artikel van Thielemann (2003, p.257) wordt melding gemaakt van Durkheims (1983) begrip 'organische solidariteit', om hedendaagse solidariteit in de samenleving ten aanzien van burden-sharing te duiden. Dit solidariteitsbeginsel voert te ver om in dit onderzoek uitvoerig te behandelen, maar heeft op de achtergrond in het Europese eenwordingsproces zeker een betekenis. Durkheims organische solidariteit: "Increased interdependence that characterizes modern societies, while undermining traditional notions of mechanical solidarity, also provides a new source of solidarity - organic solidarity".

associatie in de literatuur, omdat dit in verband wordt gebracht met het onttrekken, of overhevelen, van een bepaald probleem naar een ander lid van de groep. Vanuit de zojuist genoemde solidaire lastenverdeling hoeft deze lastenverplaatsing geen negatieve gevolgen te hebben, omdat de last, conform afspraak of noodzaak, wordt overgenomen door een ander lid van de groep. Een lid van de groep is niet bij machte om een passend antwoord te bieden aan een bepaald probleem en heeft hierbij hulp nodig vanuit de groep. Mocht deze lastenverplaatsing echter uitgaan van de gedachte dat 'de kastanjes door een ander voor mij uit het vuur worden gehaald', dan is inderdaad sprake van het onttrekken van de taak binnen een bepaalde groep of afspraak en wordt de negatieve nasmaak van 'burden-shifting' bevestigd (Suhrke 1998, p.400). De gedeelde verantwoordelijkheid, 'responsibility-sharing', tot een bepaalde last plaatst de leden van een groep, gechargeerd, voor een voldongen feit; de groep doet als het ware een appèl op de leden van de groep om tot een gezamenlijke uitkomst te komen (Czaika, 2009, p.90). Het nemen van je verantwoordelijkheid roept op tot actie ten aanzien van de 'last'. Het komen tot een gedegen groepsverdeling van de last zit hiermee impliciet verborgen in het begrip 'responsibility-sharing'. In de literatuur waarmee lastenverdeling samenhangt met de Europese Unie, Europese integratie of andere Europese aangelegenheden worden 'responsibility-sharing' en 'burden-sharing' geregeld door elkaar gebruikt, hoewel er wel degelijk sprake is van een verschil.

Overigens kan het verschil in gebruik tussen 'responsibility-sharing' en 'burden-sharing' ook nog afhangen van de actor met betrekking tot het asielvraagstuk. Overheden geven meer de voorkeur aan het gebruik van 'burden-sharing', daar waar non-gouvernementele organisaties (NGO's) 'responsibility-sharing' prefereren. De verschillende overheden bezien de ongelijke verdeling van de asiellast voornamelijk als een ongelijke verdeling van een kostenpost. NGO's daarentegen bezien het asielvraagstuk veel meer vanuit een mensenrechtenstandpunt, waarbij de bescherming van mensen in nood een gedeelde verantwoordelijkheid is. Daarnaast hoeven vluchtelingen en asielzoekers niet noodzakelijkerwijs als een last te worden beschouwd in de landen waar zij een veilig heenkomen zoeken (Matrix Insight Ltd, 2010, p.26).

### **2.3 Gelieerde begrippen burden-sharing**

De actoren die betrokken zijn bij een vorm van burden-sharing vormen zelden een homogene groep, danwel een groep waarbij eenduidig wordt gedacht over de last of de remedie tot die last. Vandaar dat een opvallende gedraging van een actor, te weten free-riding, nader zal worden toegelicht. In de benadering tot de last, of de remedie tot deze last, zal de 'race to the bottom' als begrip worden geïntroduceerd.

#### **2.3.1 Free-riding**

De negatieve nasmaak van burden-shifting, zoals hierboven nader toegelicht, heeft een overtreffend broertje onder de naam: free-riding. Free-riding vindt plaats wanneer een groep actoren gebruik maakt van een bepaald publiek goed, waarvoor een aantal actoren daadwerkelijk een inspanning leveren en een aantal actoren zich onttrekken aan enige vorm van inspanning. De onttrekkende actoren liften zo mee op de inspanningen van andere actoren. Suhrke (1998, p.400) stelt dat vluchtelingenbescherming ook aan te merken valt als een publiek goed, waardoor free-riding problemen als vanzelfsprekend mogen worden beschouwd. De ondeelbaarheid van de voordelen van een publiek goed speelt free-riding in de hand. Het bieden van vluchtelingenbescherming door een land aan een individu, maakt dat andere landen aan diezelfde individu geen vluchtelingenbescherming meer hoeven te bieden. Diegene is immers in veilige handen. Landen die grote aantallen asielverzoeken ontvangen, zullen zodoende medestanders vinden onder lotgenoten, maar weinig medewerking vinden van landen met weinig asielverzoeken.

#### **2.3.2 Race to the bottom**

In een reactie om free-riding tegen te gaan, zullen landen met groot aantal asielverzoeken steeds meer maatregelen nemen om de mogelijkheid om asiel aan te vragen te beperken en de toetsing of iemand legitiem asiel aanvraagt verzwaren, in de hoop de asielverzoekstroom te verplaatsen naar andere landen.

Door alleen de mogelijkheid te bieden om asiel aan te vragen op het eigen grondgebied<sup>14</sup>, strengere grenscontroles en aanscherping van visa-eisen, kan de toegang tot de asielprocedure worden bemoeilijkt. Ook de definitie van een vluchteling is onderhevig aan interpretatieverschillen, ondanks het VN-vluchtelingenverdrag. De striktheid in de interpretatie van een 'gegronde vrees voor vervolging' kan sommige landen doen besluiten om een vluchteling niet toe te laten tot de asielprocedure. Een alternatieve bescherming aan de vluchteling is soms mogelijk, middels een subsidiaire beschermingsstatus, maar stelt de vluchteling minder in staat om een volwaardig alternatief bestaan op te bouwen. In sommige gevallen is deze subsidiaire beschermingsstatus slechts een tijdelijke verblijfsvergunning tot de omstandigheden in het land van herkomst verbeteren. Daarnaast kunnen er aanvullende voorwaarden bestaan die het voor asielzoekers minder aantrekkelijk maken om in een bepaald land asiel aan te vragen, zoals bijvoorbeeld de (on)mogelijkheid om te werken gedurende de asielprocedure (Hatton, 2009, p.196).

Het aanscherpen van de asielregelgeving in het ene land zal een restrictieve werking hebben op de andere landen in de omgeving. De minder strenge landen zullen namelijk meer asielverzoeken krijgen, waarop ook zij de asielregelgeving zullen verscherpen. Dit sneeuwbal-effect van het steeds verder aanscherpen van de asielregelgeving van verschillende landen wordt de 'race to the bottom' genoemd. De bodem hierin is de onomstotelijke verplichting van landen die zij moeten vervullen vanuit internationale verdragen (Neumayer, 2004, p.165). Overeenstemming over minimale beschermingsnormen, tussen landen vanuit deze nationale 'race to the bottom', kunnen op Europees niveau mogelijk meer beleidsharmonisatie bewerkstelligen (Thielemann, 2004, p.47-48).

#### 2.4 Afbakening definities en termen

Door het afbakenen van definities en termen dient te worden voorkomen dat in het onderzoek verschil van interpretatie ontstaat, waardoor mogelijk ook discussie kan ontstaan over de uitkomsten van het onderzoek (Geurts, 1999, p. 124). De veel voorkomende definities en termen in dit onderzoek zullen hieronder worden toegelicht. Daar waar slechts in een enkele keer in het onderzoek sprake zal zijn van een nieuwe, onduidelijke, of breder interpreteerbare definitie of term, zal deze in dezelfde paragraaf worden geëxpliceerd.

- Vluchteling *Elke persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovengenoemde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren*  
(VN-verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Art.1, lid A, sectie 2).
- Asielrecht *Een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging* (Universele verklaringen rechten van de mens, Art. 14, lid 1.).
- Asiel *Toevluchtsoord.*
- Asielzoeker *Iemand die een asielverzoek heeft ingediend in een bepaald land.*
- Immigrant *Iemand die zich vestigt in een ander land of gebied.*
- Supranationaal *Boven-nationaal; in supranationale organisaties worden bepaalde bevoegdheden van de nationale staten overgedragen naar een autoriteit die boven de nationale staten staat.*
- Intergouvernementeel *Tussen-statelijk; de beslissingsmacht bij een intergouvernementele aangelegenheid ligt volledig in handen van de deelnemende staten.*
- Communautair *De gemeenschap betreffend.*
- (Europese) lidstaat *Een land dat lid is van de Europese Unie, al dan niet in een later stadium toegetreden tot de Europese Unie in de periode 1998-2010.*

<sup>14</sup> De uitsluiting om via ambassades of consulaten in het buitenland een asielprocedure te starten.

## 2.5 Toelichting op het theoretische kader

In dit beschrijvende onderzoek zal de lastenverdeling worden bekeken vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. De focus van dit onderzoek ligt op maatregelen die vanuit een Europees perspectief zijn genomen om tot een bepaalde lastenverdeling te komen onder de lidstaten van de Europese Unie. De lastenverdeling die onderzocht is, betreft dus alleen de interne lastenverdeling in de Europese Unie. Als gevolg van Europese maatregelen kunnen, conform het principe van *burden-shifting*, bepaalde vluchtelingenstromen en asielverzoeken worden verplaatst naar landen buiten de Europese Unie. Deze mogelijke verplaatsing van de asiellast naar buiten de Europese Unie wordt dus niet meegenomen in dit onderzoek<sup>15</sup>. Ook de nationale asielregelgeving van de zeventwintig Europese lidstaten zal niet worden onderzocht in dit onderzoek, omdat het Gemeenschappelijk Europees Asielstel in beginsel supranationaal is en de nationale wet- en regelgeving niet conflicterend mag zijn met de Europese asielwetgeving.

## 2.6 Reflectie eerder onderzoek

Zoals gesteld onder paragraaf 1.7 vormt dit onderzoek een update en uitbreiding, qua tijdsperiode en onderzochte Europese lidstaten, op de onderzoeken van Vink & Meijerink (2003), Neumayer (2004) en Thielemann & Dewan (2006). De gebruikte methoden uit de hiervoor genoemde onderzoeken, welke zullen worden gebruikt in dit onderzoek, zullen nader worden toegelicht in het methodologisch hoofdstuk.

Vink & Meijerink (2003) hebben de periode 1982 tot en met 2001 onderzocht onder de lidstaten van de EU15-groep. Uit de methode die Vink & Meijerink hebben ontwikkeld om de spreiding van de asiellast over het verloop van tijd inzichtelijk te maken, komt een dalende trend naar voren met enkele pieken van toenemende diversiteit. De dalende trend duidt op een betere spreiding van de asiellast over de lidstaten van de EU15-groep. De pieken in deze trend, welke duiden op een toenemende ongelijke verdeling van de asiellast, vinden plaats in de jaren 1989, 1992 en 1999. Voor de toekomst, na 2001, verwachten Vink & Meijerink dat de convergerende trend nog enige tijd zal worden voortgezet. Bij het ontbreken van een acute vluchtelingen crisis in Europa, kan verwacht worden dat lidstaten zullen blijven proberen om niet het Europese land te zijn dat het meest soepele asielbeleid voert (Vink & Meijerink, 2003, p.305-306). Het steeds verder toenemende restrictieve asielbeleid, de 'race to the bottom', zal de dalende trend blijven voortzetten.

In het onderzoek van Neumayer (2004) wordt jaarlijks het asielverzoekaandeel van de EU15-landen, Noorwegen en Zwitserland in de periode 1982 tot en met 1999 bepaald. Vervolgens wordt aan de hand van de jaarlijkse variatiecoëfficiënt bezien of de variatie over de onderzochte periode een bepaalde trend laat zien. Neumayer stelt dat over de gehele onderzochte periode Oostenrijk, Duitsland, Zweden en Zwitserland de grootste aandelen asielverzoeken hebben, genormaliseerd naar de bevolkingsomvang. België, Denemarken, Frankrijk en Nederland volgen daarna met een bovengemiddeld asielverzoekaandeel. Qua trend laat de variatiecoëfficiënt in de periode 1982-1999 zien dat er weinig aanwijzingen zijn om van convergentie tussen de Europese lidstaten te kunnen spreken (Neumayer, 2004, p.159-161). Tot slot stelt Neumayer dat een eerlijke verdeling van de asiellast de meeste kans van slagen heeft via financiële tegemoetkomingen (*fiscal burden-sharing*), omdat de bereidwilligheid van lidstaten aan landen met een verzwaarde asiellast hierover groter is dan andere vormen van *burden-sharing* (Neumayer, 2004, p.176-177).

Thielemann & Dewan (2006) hebben vijftien lidstaten van de OESO onderzocht, waaronder negen lidstaten van de Europese Unie, in de periode 1994-2002<sup>16</sup>. Uit de rangorde die Thielemann & Dewan hebben opgesteld, op basis van de hoogte van de gemiddelde geaccepteerde asiellast, blijkt dat Nederland,

---

<sup>15</sup> Zie hiervoor onder andere de onderzoeken van: Levy, C. (2010): *Refugees, Europe, camps/state of exception: "into the zone", the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (theories and practice)*, Andrijasevic, R. (2009): *Deported: the right to asylum at EU's external border of Italy and Libya*, en Klepp, S. (2010): *A contested asylum system: the European Union between refugee protection and border control in the Mediterranean Sea*.

<sup>16</sup> De vijftien onderzochte landen in Thielemann & Dewan (2006) zijn: Nederland, Denemarken, Zweden, België, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Zwitserland, Noorwegen, Canada, Australië, Verenigde Staten en Japan.

Zwitserland en Denemarken hierin het hoogste aandeel hebben. Thielemann & Dewan concluderen dan ook dat het de kleinere lidstaten zijn die een groter aandeel van de asiellast op zich nemen. De onttrekkende grotere lidstaten geven volgens de auteurs mogelijk meer de voorkeur aan andere gelieerde zaken rondom de asiellast, bijvoorbeeld het uitvoeren van vredesmissies in instabiele regio's. Initiatieven om de asiellasten beter te verdelen dienen dan ook de ruimte te laten aan de politieke diversiteit van lidstaten om andere taken te vervullen. Een (verplichte) verhoging van de bijdrage van een lidstaat aan de opvang van vluchtelingen, kan gepaard gaan met een vermindering van de bijdrage aan de vredeshandhaving, waarmee per saldo weinig winst wordt behaald (Thielemann & Dewan, 2006, p.366).

De selectie van de drie bovengenoemde onderzoeken is gebaseerd op de berekening van de asiellast: alle drie de onderzoeken berekenen de asiellast op basis van de variabelen bevolkingsomvang en asielverzoeken. Dit onderzoek bepaalt de asiellast ook op deze twee variabelen, welke nader zullen worden toegelicht in het methodologisch hoofdstuk. Echter, deze drie bovengenoemde onderzoeken hebben de initiatieven vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel nog nauwelijks kunnen meenemen, omdat deze pas vanaf 1999 zijn gestart. Dit onderzoek neemt de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel mee met de betrekking tot de verdeling van de asiellast over de lidstaten van de Europese Unie. Hoe zijn de burden-sharingsinitiatieven vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel te duiden volgens Noll (2003) en welke mogelijke bijdrage kunnen deze initiatieven hebben op de verdeling van de asiellast? Daarnaast zal dit onderzoek de asiellast van alle huidige zeventwintig lidstaten van de Europese Unie belichten in de periode van 1998 tot en met 2010.

### 3. METHODOLOGIE

In dit methodologisch hoofdstuk zal uiteengezet worden hoe het onderzoek wordt opgezet, om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden in dit beschrijvende onderzoek.

#### 3.1 Onderzoeksopzet

Het uitgevoerde onderzoek is tweeledig van opzet en zal zowel kwantitatieve- als kwalitatieve elementen in zich herbergen. Door middel van een longitudinale onderzoeksopzet is getracht om gedurende de periode 1998-2010 te bezien of het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) daadwerkelijk zijn weerslag heeft gehad op de Europese lidstaten ten aanzien van de verdeling van de asiellast. Een longitudinale studie is een onderzoeksontwerp waarbij het verzamelen van gegevens op verschillende punten in de tijd centraal staat (Babbie, 2004, p.102-103). Er is voor deze periode gekozen, omdat het GEAS vanaf 1999 zijn intrede heeft gemaakt en vanaf dat moment steeds verder is uitgebouwd. In de periode van dertien jaar zou het mogelijk moeten zijn om eventuele verschuivingen van de asiellast waar te nemen. Het jaar 1998 is als referentiejaar voorafgaande aan de uitroiling van het GEAS meegenomen in dit onderzoek.

Het kwalitatieve deel van dit onderzoek richt zich voornamelijk op de opzet van het GEAS met betrekking tot de asiellast, waarna het kwantitatieve deel meer de nadruk zal leggen op de ervaren asiellast onder de Europese lidstaten gedurende de uitroiling van het GEAS in de gestelde periode.

#### 3.2 Kwalitatieve deel

Het kwalitatieve deel is als documentanalyse aan te merken. Vanuit verschillende wetenschappelijke artikelen, Europese- verdragen, richtlijnen en beleidsstukken, verslagen van het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) en diverse andere publicaties zal geprobeerd worden om een beschrijvend antwoord te formuleren op de eerste deelvraag. De selectie van de wetenschappelijke artikelen vormen de zoektermen 'lastenverdeling' (*burden-sharing*) in combinatie met 'asiel' (*asylum*), 'vluchtelingen' (*refugees*) en de 'Europese Unie' (*European Union*) in de online wetenschappelijke zoekmachines van Scopus en Web of Science.

##### 3.2.1 Dataverzameling kwalitatieve deel

De dataverzameling van het kwalitatieve deel komt voornamelijk tot stand middels een ketting- of hagelreactie. Startend met een bepaald wetenschappelijk artikel, mogelijk passend binnen het onderzoek, geeft veelal de aanleiding voor de keuze voor een volgend artikel. Indien het eerste wetenschappelijke artikel passend is voor het onderzoek, dan vormt de literatuurlijst van dit artikel de opmaat voor het lezen van hieraan gelieerde artikelen. De selectie en afweging over de geschiktheid van een bepaald artikel komt voornamelijk tot stand door de thematiek van het artikel, de participerende actoren en het operationele level van het artikel. Artikelen waarin methoden voor lastenverdeling worden onderzocht voor andere beleidsvelden, bijvoorbeeld milieuvraagstukken of militaire aangelegenheden, kunnen qua lastenverdelingsmechanisme interessant zijn, maar verschillen vaak te veel, vanwege ofwel het krachtenveld van de participerende actoren<sup>17</sup>, ofwel het niveau waarop een verdeling voor de lasten wordt gevonden<sup>18</sup>, om mee te nemen in dit onderzoek naar de asiellast op Europees niveau.

##### 3.2.2 Data-analyse kwalitatieve deel

Het analyseren van de gevonden data zal gebeuren aan de hand van het theoretische kader. In het theoretisch kader heb ik verschillende theorieën over *burden-sharing* de revue laten passeren. Vanuit de data

---

<sup>17</sup> Artikelen waarin lastenverdelingsmechanismen binnen de NAVO worden onderzocht, zijn vanwege de grote verschillen in militaire mogelijkheden tussen de actoren moeilijk te vergelijken met lastenverdelingsmechanismen voor de asiellast in de EU.

<sup>18</sup> Het verdelen van een bepaalde last kan op verschillende niveaus worden benaderd, van regionaal tot mondiaal. De lasten van milieuvervuiling bijvoorbeeld worden getracht op bijna alle niveaus te worden verdeeld. Het Kyoto-protocol van 1997 is een voorbeeld van een lastenverdelingsmechanisme op mondiaal niveau.

zal worden gezien in hoeverre de Europese maatregelen vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel te kwalificeren vallen als lastenverdelingsmaatregelen vanuit de drie verschillende burden-sharings-benaderingen tot asiellast. Als analyse-eenheid zal hoofdzakelijk de groep lidstaten die de Europese Unie vormen worden gebruikt. Omdat deze groep in de periode 1998-2010 in omvang een aantal maal is gewijzigd, zal gedurende het analyseproces telkens worden gemeld om welke EU-omvang het gaat (EU15, EU25 of EU27). De groep EU-landen zal alleen in groeiende mate worden onderzocht, omdat de onderzochte data uitgaat van de Europese Unie als geheel en niet van maatregelen voor de laatst toetreden lidstaten in het bijzonder<sup>19</sup>. Aan de hand van deze analyse zal de eerste deelvraag worden beantwoord.

### 3.3 Kwantitatieve deel

Het kwantitatieve deel van dit onderzoek beslaat de hoofdstukken 5 (relatieve asiellast) en 6 (geaccepteerde asiellast). Per hoofdstuk wordt geprobeerd om op verschillende wijze de asiellast, waarmee de Europese lidstaten zich geconfronteerd zien, cijfermatig inzichtelijk te maken.

#### 3.3.1 Relatieve asiellast

De onderzoeksopzet van hoofdstuk 5 kan aangemerkt worden als een longitudinaal onderzoek, waarin de asiellast op verschillende manieren zal worden benaderd, over de periode 1998-2010. Er is voor deze periode gekozen om te kijken of maatregelen, die vanuit het Gemeenschappelijke Europees Asielstelsel (GEAS) zijn genomen, invloed hebben gehad op de asiellast in de verschillende lidstaten van de Europese Unie. De periode van dertien jaar maakt het mogelijk om eventuele verschuivingen van de asiellast waar te nemen. De asiellast zal door middel van verschillende verhoudingsformules worden berekend, waarbij de verhouding tussen het aantal asielverzoeken in een Europese lidstaat en de bevolkingsomvang van diezelfde Europese lidstaat centraal staat. Met deze verhoudingsformule wordt de asiellast omgevormd tot een relatieve asiellast, omdat de asiellast in verhouding staat tot een ander kenmerk van de Europese lidstaat. De verschillende verhoudingsformules zullen onder de paragraaf 3.3.1.2 nader worden toegelicht.

#### *Dataverzameling*

De gebruikte data in hoofdstuk vijf betreft hoofdzakelijk de data van Eurostat aangaande asielverzoeken over de periode 1998-2010 per lidstaat van de Europese Unie. Indien onverhoopt de data van Eurostat niet volledig is geweest, of voor meerdere interpretatie mogelijk, is uitgeweken naar de data van het UNHCR. Mocht dit het geval zijn geweest, dan zal dit in het onderzoek worden vermeld om de eenduidigheid van de data te waarborgen. De dataverzameling vanuit Eurostat bestaat voor de gehele onderzochte periode uit de data van de huidige 27 EU-lidstaten, hoewel meerdere lidstaten pas in een later stadium daadwerkelijk tot de Europese Unie zijn gaan behoren. Er is voor deze dataverzameling gekozen om een mogelijk verschil waar te nemen in het aantal asielverzoeken voor- en na toetreding van een lidstaat tot de Europese Unie. De gebruikte data, terug te vinden in de bijlagen, heeft dus een omvang van 27 Europese landen over een periode van 13 jaar met absolute asielverzoeken (een datamatrix van  $27 \times 13 = 351$  cellen). Om vervolgens de relatieve asielverzoeken te kunnen berekenen, is een eenzelfde datamatrix opgesteld met 351 cellen met het absolute aantal inwoners van de 27 Europese lidstaten. In de nu volgende subparagraaf zullen verschillende methodes om de relatieve asiellast te berekenen, of om grafisch te worden weergegeven, worden uitgelegd.

#### *Data-analyse*

Op drie verschillende manieren zal worden geprobeerd om de relatieve asiellast per Europese lidstaat te onderzoeken. Bij al deze verschillende manieren zullen de analyse-eenheden in eerste instantie de 27 Europese landen zijn, om vervolgens deze landen te groeperen tot twee groepen: EU15 en EU12. De EU15-groep beslaat de groep van de 'oude' Europese lidstaten en de EU12-groep is de groep met de 12 laatst toetreden landen tot de Europese Unie. Afhankelijk van de gebruikte manier zal soms ook nog de groep EU27 als analyse-eenheid worden geconstrueerd om een volledige beeld te krijgen over de huidige Europese Unie in de periode 1998-2010.

---

<sup>19</sup> De landengroepen EU10 en EU12 zullen in deze fase van het onderzoek dus niet worden belicht.

Door het opstellen van relatieve asielverzoekcijfers zijn de Europese lidstaten per jaar onderling goed te vergelijken, omdat het aantal asielverzoeken per lidstaat wordt afgezet ten opzichte van het aantal inwoners van diezelfde lidstaat. Een absoluut aantal asielverzoeken van bijvoorbeeld 10.000 in een bepaald jaar heeft op een lidstaat met bijvoorbeeld 64 miljoen inwoners een geheel andere uitwerking dan wanneer een lidstaat slechts een bevolkingsomvang heeft van 400.000<sup>20</sup>. De effecten op de samenleving, de 'asiellast', zullen in zijn algemeenheid groter zijn naarmate het aantal asielverzoeken hoog is en de bevolkingsomvang klein. Deze aanname is zeker betwistbaar, omdat ook andere aspecten een rol zullen spelen op de beoordeling van de zwaarte van de 'asiellast', zoals de economische gesteldheid, of de bevolkingsdichtheid van een lidstaat, maar de verhoudingen tussen de lidstaten gebaseerd op deze twee onafhankelijke variabelen (aantal asielverzoeken en aantal inwoners) maakt de verschillen in mogelijke lastbeleving goed zichtbaar. Het relatieve asielverzoekcijfer geeft een score weer van het aantal asielverzoeken per 1000 inwoners van een EU-lidstaat. Alle relatieve asielverzoekcijfers staan vermeld in bijlage 2.

De verschillende relatieve asielverzoekcijfers zullen vervolgens in hoofdstuk 5 met elkaar worden vergeleken en grafisch worden weergegeven via boxplots. De voornaamste reden voor het gebruik van boxplots is dat zij nuttig zijn om verschillende verdelingen met elkaar te vergelijken. De centrale rechthoek (de box) in de boxplot strekt zich uit van het eerste tot het derde kwartiel en geeft de spreiding weer van de middelste helft van de verdeling. De mediaan wordt in de centrale rechthoek gemarkeerd. Lijnen aan de box strekken zich uit tot aan de kleinste en grootste waarnemingen en geven de volledige spreiding van de gegevens weer. Behalve de punten gemerkt door het 1,5x IKA-criterium, deze worden afzonderlijk weergegeven als zijnde uitschieters (Moore & McCabe, 2002, p.51)<sup>21</sup>. Bij het interpreteren van de boxplot zijn het formaat van de box, de positie van de mediaan, de uitschieters en eventuele extreme waarden van belang. Indien de mediaan niet in het midden van de box ligt, is er een scheve verdeling<sup>22</sup>. De lengte van de box vormt een indicatie voor de spreiding: hoe langer de box (en de lijnen aan de box, ook whiskers genoemd), hoe groter de spreiding (Vocht, de, 2006, p.145). Er zullen twee verschillende boxplots worden opgemaakt. De eerste zal de spreiding van de relatieve asielverzoekcijfers per lidstaat over 13 jaar weergeven, waarna de tweede figuur de spreiding per jaar in de EU zal weergeven.

Aan de hand van de tweede boxplot zal blijken of de spreiding van de relatieve asiellast over de jaren in de EU, positief of negatief, gewijzigd is. De methode die Vink & Meijerink (2003) hebben ontwikkeld, belicht deze spreiding op een andere manier. Deze methode maakt een grafische weergave aan de hand van de volgende formule:

$$\text{Spreiding relatieve asiellast} = \frac{\text{standaarddeviatie EU15-lidst. over de relatieve asielverzoekcijfers in jaar } t}{\text{(totaal aantal asielverzoeken EU15 in jaar } t / \text{ duizend)}}$$

De standaarddeviatie dient hierbij berekend te worden aan de hand van de relatieve asielverzoekcijfers van de EU uit bijlage 2 in een bepaald jaar. Vervolgens wordt deze standaarddeviatie gedeeld door het totaal

---

<sup>20</sup> In 2008 had Frankrijk een bevolkingsomvang van 64 miljoen, ten opzichte van 400.000 inwoners in Malta. Gegeven dit voorbeeld waarbij 10.000 asielverzoeken zijn gedaan, zal Frankrijk in 2008 een relatief asielverzoekcijfer hebben van 0,156 en Malta een relatief asielverzoekcijfer van 25.

<sup>21</sup> De interkwartielafstand (IKA) is de afstand tussen het derde en eerste kwartiel, te bezien als de onder- en de bovenkant van de box in een boxplot. Of door te berekenen door het eerste kwartiel af te trekken van het derde kwartiel bij bijvoorbeeld een vijf-getallen-samenvatting. Waarnemingen zijn als uitschieter aan te merken als zij zich op tenminste 1,5x IKA boven het derde of onder het eerste kwartiel liggen (het IKA-criterium). Indien waarnemingen binnen het IKA-criterium vallen, vormen zij de vaste lijnen aan de boven- en onderkant van de box in de boxplot (Moore & McCabe, 2002, p.38-39). Extreme waarden zijn waarnemingen die zich bevinden op meer dan 3x IKA boven het derde- of onder het eerste kwartiel (Vocht, de, 2006, p.145).

<sup>22</sup> Als de mediaan onderin de box ligt, is de verdeling positief scheef en zijn er dus uitschieters aan de bovenkant van de plot. Ligt de mediaan bovenin de box, dan is de verdeling negatief scheef en zijn er uitschieters aan de onderkant (Vocht, de, 2006, p. 145).



aantal asielverzoeken uit bijlage 6A van datzelfde jaar gedeeld door het absolute getal duizend; het delen van de standaarddeviatie corrigeert de toename van het absolute aantal in asielverzoeken in het betreffende jaar. In het artikel van Vink & Meijerink (2003) is de periode 1982-2001 onderzocht, waarbij de EU uit vijftien lidstaten bestond. Omdat de EU inmiddels is gegroeid naar zevenentwintig lidstaten, zal de methode van Vink & Meijerink worden toegepast in de EU15, EU12 en de EU27. Het voordeel van deze methodiek zit hem in het gebruik van de standaarddeviatie. In het ideale geval dat alle asielverzoeken evenredig zijn verdeeld over de Europese lidstaten, wat betekent dat elke lidstaat naar de omvang van zijn bevolkingsomvang in verhouding een gelijk aantal asielverzoeken tot zich krijgt, zal de standaarddeviatie nul zijn (Vink & Meijerink, 2003, p.305). In statistische termen; alleen als er geen spreiding is, is de standaarddeviatie nul. Hoe groter de standaarddeviatie, hoe meer waarnemingen verspreid zijn rondom het gemiddelde (Moore & McCabe, 2002, p.46). In de periode 1998-2010 zou volgens het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel over de tijd de asiellast beter over de lidstaten verdeeld moeten zijn, wat met een afnemende standaarddeviatie weergegeven zou moeten worden. De methode van Vink & Meijerink heeft voornamelijk als doel om inzichtelijk te maken hoe de asiellast over de tijd zich heeft ontwikkeld (Vink & Meijerink, 2003, p.304).

De derde methode om de onderlinge asiellast inzichtelijk te maken, is van de hand van Neumayer (2004, p. 159). Deze methode normaliseert het aantal asielverzoeken ten opzichte van de bevolkingsomvang van een lidstaat, waardoor het mogelijk is om in een bepaald jaar een vergelijking te maken tussen verschillende lidstaten. In een jaarlijks percentage wordt het aandeel, van de totale som asielverzoeken in de Europese Unie, die een lidstaat heeft ontvangen, genormaliseerd door de bevolkingsomvang van het land die de asielverzoeken heeft ontvangen. Dit percentage komt tot stand middels de volgende formule:

$$\text{Asielverzoekaandeel}_{it} = \frac{(\text{aantal asielverzoeken in land } i / \text{aantal inwoners in land } i)_t}{(\text{aantal asielverzoeken in EU27} / \text{aantal inwoners in EU27})_t}$$

In deze formule staat  $i$  voor een lidstaat van de Europese Unie en  $t$  voor een bepaald jaar in de periode 1998-2010. Naast dit jaarlijkse percentage per lidstaat kan ook jaarlijks de variatiecoëfficiënt worden opgesteld voor de gehele Europese Unie. De variatiecoëfficiënt bepaalt de mate van variatie op dezelfde manier als de standaarddeviatie, alleen dan bij genormaliseerde data. De variatiecoëfficiënt is in een formule als volgt gevat:

$$\text{Variatiecoëfficiënt} = \frac{\frac{1}{N} \sqrt{\sum_{i=1}^N (X_i - \bar{X})^2}}{\bar{X}}$$

In deze formule is  $N$  het aantal lidstaten,  $X_i$  het asielverzoekaandeel van lidstaat  $i$ , en  $\bar{X}$  het rekenkundig gemiddelde. Ook voor de variatiecoëfficiënt geldt dat een waarde van nul geen variatie betekent en hogere waarden duiden op een grotere mate van variatie onder de lidstaten. Over de periode van 1998-2010 kan met de jaarlijkse variatiecoëfficiënt worden gezien of over die jaren de onderlinge variatie is gewijzigd.

De combinatie van de boxplots met de methode van Vink & Meijerink (2003) en Neumayer (2004) dient voldoende inzicht te geven om een valide uitspraak te doen over de tweede deelvraag.

### 3.3.2. Geaccepteerde asiellast

In het zesde hoofdstuk zal door middel van een longitudinale onderzoeksopzet worden onderzocht of er aantoonbare verschillen zijn tussen de verschillende Europese lidstaten in de toekenning van een vorm van internationale bescherming aan vluchtelingen. De geaccepteerde asiellast is de mate waarin een lidstaat toestaat, middels de erkenning van asielverzoeken, om een bepaalde hoeveelheid asiellast op zich te nemen. Thielemann (2006, p.7) stelt dat het veel gemakkelijker is voor een lidstaat met een kleine relatieve asielinstroom om een genereus asieltoekenningsbeleid te voeren, dan voor een lidstaat die geconfronteerd

wordt met een grote asielinstroom<sup>23</sup>. Het onderzoek in deze scriptie richt zich niet op het verband tussen deze twee factoren, maar op de diversiteit tussen de lidstaten.

### *Dataverzameling*

De dataverzameling voor hoofdstuk zes is beperkter qua omvang dan in de voorgaande hoofdstukken. De bron voor de verzamelde data is wederom Eurostat, maar ditmaal over de periode 2008-2010. De oorzaak voor deze korte periode zit hem in de registratie van de verschillende beschermingsvormen aan asielzoekers. De registratie van voor 2008 maakte in beperkte mate onderscheidt tussen de erkende vluchtelingenstatus, de subsidiaire status en een status op humanitaire grond. Juist dit onderscheidt maakt het voor lidstaten mogelijk om te tornen aan de 'hoge' verplichtingseisen van de erkende vluchtelingenstatus<sup>24</sup>. Om alle zevenentwintig lidstaten te kunnen vergelijken, en om met betrouwbare data te kunnen werken, is voor de periode van 2008 tot en met 2010 gekozen.

Per lidstaat zijn per jaar de gegevens verzameld van het totaal aantal asielbesluiten, opgesplitst naar positieve- en negatieve besluiten in eerste aanleg. Een asielbesluit is een beslissing over een asielaanvraag. Het aantal asielbesluiten kan behoorlijk afwijken van het aantal asielverzoeken in een bepaald jaar, vanwege een lange onderzoekstijd van een asielaanvraag, achterstanden bij de beslissingsbevoegde instanties, of juist een inhaalslag door deze instanties van een lidstaat<sup>25</sup>. De positieve asielbesluiten zijn vervolgens onderverdeeld in: vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming en bescherming op humanitaire grond.

### *Data-analyse*

Op twee verschillende manieren zal de geaccepteerde asiellast worden onderzocht. Bij beide manieren zullen de analyse-eenheden in eerste instantie de zevenentwintig Europese lidstaten zijn, waarna deze zullen worden gegroepeerd tot twee groepen: de EU15-groep en de EU12-groep. Er is wederom voor deze groepsindeling gekozen om te onderzoeken of er verschil bestaat tussen de 'oude' Europese lidstaten en de nieuwe EU12-groep.

De eerste analyse zal worden uitgevoerd door een methode van Thielemann & Dewan (2006). Deze methode gaat uit van de relatieve asielverzoekcijfers van een lidstaat in een bepaald jaar, waarmee een vermenigvuldiging wordt gemaakt met de gemiddelde acceptatie ratio (= het gemiddelde percentage positieve asielbesluiten). De score die hieruit ontstaat wordt vermeld als de gemiddelde geaccepteerde (beschermings-) asiellast<sup>26</sup>. Omdat de beschikbare data slechts een periode van drie jaar beslaat, zal geen gemiddelde worden berekend, maar een jaarlijkse score per lidstaat. Met de beschikbaarheid van deze score is een rangorde op te stellen waaruit blijkt welke lidstaten, gemeten naar de bevolkingsomvang, welke asiellast accepteren.

De tweede analyse met betrekking tot de geaccepteerde asiellast, is een variant op de methode van Neumayer (2004) zoals omschreven onder paragraaf 3.3.1.2. De normalisatie die eerder zal worden uitgevoerd over het totaal aantal asielverzoeken ten opzichte van de bevolkingsomvang van een lidstaat, zal in hoofdstuk zes worden toegepast om de percentages te berekenen van de verschillende toe te kennen asielstatussen. De formules van Neumayer zal er in deze variant, percentage positieve besluiten op grond van de vluchtelingenstatus<sup>27</sup>, als volgt uitzien:

---

<sup>23</sup> In het onderzoek van Neumayer (2005) is aangetoond dat er een omgekeerde relatie bestaat tussen asielverzoeken en de toekenningsgraad van deze asielverzoeken in een lidstaat.

<sup>24</sup> Zoals eerder gesteld onder paragraaf 2.3.2.: *"In sommige gevallen is deze subsidiaire beschermingsstatus slechts een tijdelijke verblijfsvergunning tot de omstandigheden in het land van herkomst verbeteren"* (Hatton, 2009).

<sup>25</sup> In 2010 zijn bijvoorbeeld in België 26.130 asielverzoeken gedaan en 16245 asielbesluiten genomen, waarbij niet te zeggen valt of de genomen besluiten over de asielverzoeken van 2010 gaan. In Oostenrijk in datzelfde jaar heeft 11.050 asielverzoeken ontvangen en 13.770 asielbesluiten genomen.

<sup>26</sup> De letterlijke benaming is: *"average accepted protection burden (on spontaneous arrivals)"* (Thielemann & Dewan, 2006, p.355).

<sup>27</sup> De formules voor het berekenen van de percentages van de 'subsidiaire status' en de 'humanitaire status' zijn gelijk aan de formules van de 'vluchtelingenstatus'.

$$\text{Vluchtelingenstatus-aandeel}_{it} = \frac{(\text{toegekende vluchtelingenstatussen in land } i / \text{aantal inwoners in land } i)_t}{(\text{toegekende vluchtelingenstatussen in EU27} / \text{aantal inwoners in EU27})_t}$$

In deze formule staat  $i$  voor een lidstaat van de Europese Unie en  $t$  voor een bepaald jaar in de periode 2008-2010. De berekening van de variatiecoëfficiënt over de periode 2008-2010 zal achterwege worden gelaten, omdat de periode in de tijd hiervoor te kort is<sup>28</sup>. Met deze variant op de methode van Neumayer (2004) is het mogelijk om te zien of er lidstaten zijn die een sterke voorkeur hebben in toekenningsstatus bij een positief asielbesluit.

### 3.4 Conclusie

De chronologische volgorde, de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel gezien vanuit de burden-sharingbenadering, de spreiding van de relatieve asiellast en de daadwerkelijke acceptatie van de asiellast, maakt het mogelijk om uiteindelijk te komen tot de beantwoording van de hoofdvraag.

In de hoofdvraag dient echter wel de term 'bijdragen aan' nader te worden toegelicht. Deze term laat namelijk interpretatieruimte bestaan indien deze niet verder wordt geëxplicieerd. Vanuit de opzet van dit onderzoek is het niet mogelijk om te onderzoeken of er een causaal verband bestaat tussen de instrumenten die zijn ontwikkeld vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel en de verdeling van de asiellast. Het is echter wel mogelijk om te beschrijven in welke mate de ontwikkelde instrumenten te karakteriseren zijn vanuit een burden-sharingbenadering. Alle instrumenten samen, en daarmee het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel als geheel, kunnen zodoende worden beoordeeld op hun mogelijke invloed, of bijdrage aan, een gelijkmatige verdeling van de asiellast over de lidstaten van de Europese Unie.

---

<sup>28</sup> Het beperkte aantal van drie waarnemingen per lidstaat maakt de variatiecoëfficiënt erg gevoelig voor uitschieterende waarden, waarmee uitspraken over de variatiecoëfficiënt onbetrouwbaar zijn.

## 4. DE ONTWIKKELING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES ASIELSTELSEL

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het ontwikkelingsverloop van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) worden behandeld in de periode 1999-2010, waarbij extra aandacht zal worden besteed aan burden-sharingmaatregelen. In deze periode zijn een drietal Europese programma's ontwikkeld door de Europese Raad, waar vanuit het GEAS gefaseerd is opgezet. De verschillende programma's worden in paragraaf 4.2 als eerste worden behandeld. Daarna worden er een aantal maatregelen uitgelicht in paragraaf 4.3, omdat deze maatregelen, ofwel in oorsprong buiten de GEAS-programma's vallen (de Dublin-Conventie/Verordening), ofwel het meest expliciet zijn aangemerkt vanuit de Europese Unie, als vanuit de literatuur als lastenverdelings-maatregel met betrekking tot het asielvraagstuk (het Europees Vluchtelingenfonds en het Europees Asiel Ondersteuningsbureau). In paragraaf 4.4 zal ten slotte de conclusie worden geformuleerd die de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoordt.

Bij het lezen van dit hoofdstuk dient rekening te worden gehouden met de bijzondere positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken aangaande het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam (1997) hebben deze drie landen zich gekant tegen de overheveling van (onder andere) het asielbeleid van de intergouvernementele derde pijler naar de supranationale eerste pijler. Om de communautaire samenwerking toch doorgang te laten vinden tussen de andere landen van de Europese Unie, hebben het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken een opt-out bedongen. Via deze opt-out zijn de drie landen niet gebonden aan Europese regelgeving aangaande het asielbeleid<sup>29</sup>, maar kunnen zij zich hier wel aan committeren via een opt-in (Battjes, 2006, p.166). In de besproken programma's en maatregelen in het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel in dit hoofdstuk, zijn deze dus niet van toepassing in het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, tenzij dit expliciet is aangegeven.

### 4.2 Fases in het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

De ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel heeft in drie fases plaatsgevonden. De eerste fase, het Tampere Programma<sup>30</sup>, beslaat de periode 1999-2004. De tweede fase, het Haags Programma<sup>31</sup>, neemt de periode 2005-2009 voor zijn rekening. De derde fase tot slot, het Stockholm Programma<sup>32</sup>, omvat de periode 2010-2014.

Naast het asielvraagstuk hebben alle programma's ook aandacht voor immigratie- en veiligheidsvraagstukken. De koppeling van deze verschillende beleidsterreinen komt voort uit, deels de creatie van één Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid middels het Verdrag van Amsterdam, en deels omdat binnen de driehoek van deze drie beleidsterreinen acties in het ene beleidsveld (contraire) reacties in de andere beleidsvelden ten gevolge kunnen hebben. Indien vanuit veiligheidsoverwegingen de buitengrenzen van de EU strenger worden bewaakt om de toegang tot de EU voor terroristen en illegale immigranten te voorkomen, dan dient dit niet te leiden tot de onmogelijkheid voor vluchtelingen om aan diezelfde buitengrenzen asiel aan te vragen in een Europese lidstaat (Sidorenko, p.23).

---

<sup>29</sup> Inmiddels is het Verdrag van Amsterdam (1997) een aantal maal gewijzigd. In de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) staat in de protocollen de uitzonderingspositie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken beschreven. Protocol 21, art. 1: "...het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen niet deel aan de aanneming door de Raad van overeenkomstig deel III, titel V, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorgestelde maatregelen...". Deel III, titel V, VwEU betreft: de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht, waarin ook het gezamenlijk Europees asielbeleid staat beschreven. Protocol 22, art. 1 regelt dezelfde uitzonderingspositie voor Denemarken (Protocollen: 2010/C 83/201).

<sup>30</sup> Het Tampere Programma, of Tampere Conclusies: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_nl.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_nl.htm)

<sup>31</sup> Het Haags Programma - Versterking van Vrijheid, Veiligheid en Recht in de Europese Unie (2005/C 53/01)

<sup>32</sup> Het Stockholm Programma - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger (2010/C 115/01)

Afhankelijk van het programma, hebben de andere beleidsterreinen naast het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel in meer- of mindere mate aandacht gehad in de ontwikkeling op Europees terrein. Per programma zal hieronder voornamelijk worden ingezoomd op het asielvraagstuk, in het bijzonder op burden-sharing.

#### 4.2.1 Tampere Programma (1999-2004)

Met de opdracht vanuit het Verdrag van Amsterdam om voor 1 mei 2004 tot passende maatregelen te komen, heeft de eerste ontwikkelingsfase van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel zich voornamelijk gericht op de juridische totstandkoming van het Stelsel. Door middel van gemeenschappelijke minimumnormen is getracht om het asielbeleid in de Europese Unie te harmoniseren. Vanuit het Tampere Programma zijn de volgende richtlijnen opgesteld:

- Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB)<sup>33</sup> - Temporary Protection Directive
- Opvang Richtlijn (RO)<sup>34</sup> - Reception Directive
- Kwalificatie Richtlijn (KR)<sup>35</sup> - Qualification Directive
- Procedure Richtlijn (RPA)<sup>36</sup> - Asylum Procedure Directive

De Opvang-, Kwalificatie- en Procedure richtlijnen hebben tot doel de asielprocedure op minimumnormen gelijk te trekken in de Europese Unie. De richtlijn Tijdelijke Bescherming voorziet in noodmaatregelen naast de reguliere asielprocedure. De noodmaatregelen uit de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn zijn voortgekomen uit het Kosovo-conflict, waarbij aan grote groepen vluchtelingen snel bescherming diende te worden geboden. Het reguliere asielsysteem wordt hiermee gepasseerd om snel te kunnen handelen, maar ook om het reguliere asielsysteem te ontzien (art.2a RTB). Het reguliere asielsysteem, gevat op Europees niveau in de Opvang-, Kwalificatie- en Procedure richtlijnen, is, met uitzondering van de Procedure richtlijn, binnen het tijdspad van het Tampere Programma tot stand gekomen.

De harmonisatie van het asielbeleid vanuit de richtlijnen is vanuit een burden-sharingsperspectief, waarbij normen en beleid worden gedeeld (*sharing norms*), discutabel. De keuze voor een Europese richtlijn als harmonisatiemiddel, heeft namelijk als nadeel dat een richtlijn als juridisch instrument slechts bindend is ten aanzien van het resultaat. Het is vervolgens aan de lidstaten om de vorm en methode te kiezen om het resultaat te realiseren (art.249 TEC). Er blijft vanuit de richtlijnen dus ruimte bestaan voor de lidstaten om de gezamenlijke Europese regelgeving op minimumnormen anders te interpreteren. Boswell (2011, p.164) stelt zelfs dat er onder de minimumnormen dusdanige verschillen tussen de lidstaten zijn blijven bestaan, dat uiteindelijk de meeste landen de voorkeur hebben gegeven aan interne hervormingen om het aantal asielzoekers te beperken, in plaats van EU-harmonisatie.

---

<sup>33</sup> Officiële benaming: *“Richtlijn betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de omvang van deze personen”* (2001/55/EG). Het Verenigd Koninkrijk neemt wel deel aan deze richtlijn (ovw. 24, RTB). Ierland en Denemarken nemen geen deel aan deze richtlijn (ovw. 25 voor Ierland, ovw. 26 voor Denemarken, RTB)

<sup>34</sup> Officiële benaming: *“Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten”* (2003/9/EG). Het Verenigd Koninkrijk neemt wel deel aan deze richtlijn (ovw. 19, RO). Ierland en Denemarken nemen geen deel aan deze richtlijn (ovw. 20 voor Ierland, ovw. 21 voor Denemarken, RO).

<sup>35</sup> Officiële benaming: *“Richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming”* (2004/83/EG). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen wel deel aan deze richtlijn (ovw. 38 voor UK en ovw. 39 voor Ierland, KR). Denemarken neemt geen deel aan deze richtlijn (ovw. 40 voor Denemarken, KR).

<sup>36</sup> Officiële benaming: *“Richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus”* (2005/85/EG). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen wel deel aan deze richtlijn (ovw. 32 voor UK en ovw. 33 voor Ierland, RPA). Denemarken neemt geen deel aan deze richtlijn (ovw. 34 voor Denemarken, RPA).

In de richtlijn Tijdelijke Bescherming wordt op verschillende momenten expliciet melding gemaakt van burden-sharing. In overweging twintig van de preambule van de richtlijn (ovw. 20, RTB), staat zelfs een tweeledig solidariteitsmechanisme: een financieel mechanisme en een mechanisme in de opvang van personen over meerdere lidstaten (spreidingsmechanisme). Het financiële mechanisme uit de richtlijn kan worden mogelijk gemaakt via het Europees Vluchtelingen Fonds (EVF) (art. 24 RTB). Het EVF zal in paragraaf 4.3.2 verder worden behandeld. De bijdrage vanuit het EVF aan lidstaten die tijdelijke bescherming bieden aan personen, conform de richtlijn Tijdelijke Bescherming, wordt in concreto echter niet verder ingevuld als “passende maatregelen” (art. 25, lid 3, RTB). Het financiële mechanisme is dus niet een mechanisme met garanties bij een bepaalde gebeurtenis, maar een vrijblijvende mogelijkheid tot een financiële tegemoetkoming. Het spreidingsmechanisme onder de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn, waarbij personen die tijdelijke bescherming genieten massaal naar één lidstaat toestromen, biedt ook weinig houvast. Een lidstaat waarnaar deze personen zijn toegestroomd, kan een verzoek doen aan andere lidstaten om toegestroomde personen over te nemen. Zodoende kan de opvangcapaciteit in het land met de grootste toestroom worden verbeterd. Het doen van een verzoek aan andere lidstaten heeft echter geen automatisch gevolg; de verzochte lidstaten kunnen dit verzoek zonder reprimande naast zich neerleggen. Daarnaast dienen de personen die de Tijdelijke Bescherming genieten, in te stemmen met de overplaatsing naar een andere lidstaat (art 26, lid 1, RTB). De fysieke overbrenging, *sharing people* in het burden-sharingsperspectief, geschiedt dus alleen met instemming van de verzochte lidstaat en de over te brengen persoon. Deze “dubbele vrijwilligheid” maakt de lidstaat die een grote toestroom personen onder de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn heeft ontvangen afhankelijk van de goedwillendheid van andere lidstaten en de bereidheid van de over te plaatsen personen (Thielemann, 2006, p.22). De effectiviteit van dit spreidingsmechanisme op basis van “dubbele vrijwilligheid”, bezien vanuit burden-sharingsperspectief, biedt dus wederom geen zekerheid.

#### 4.2.2 Haags Programma (2005-2009)

De tweede fase van de ontwikkeling in het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel vormt het Haags Programma. Het asielbeleid heeft in dit programma een lagere prioriteit in de driehoek van beleidsterreinen met immigratie- en het veiligheidsbeleid. De terreuraanslagen van 11 september 2001 in de VS en 11 maart 2004 in Madrid, maken de veiligheid van de Europese Unie en haar lidstaten tot een topprioriteit (inleiding HP). Het asielbeleid dient in de vorm van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel verder uniform te worden uitgebouwd (Deel III, art 1.3 HP). De asielprocedure, de asielstatus en de subsidiaire beschermingsstatus horen door de gehele Europese Unie strikter te worden opgezet, zodat op deze punten één uniforme Europese lijn ontstaat. Daarom dienen de te nemen maatregelen in de toekomst niet langer een minimum karakter te hebben (Zwaan, 2006, p.140).

In de tweede fase van het gezamenlijk asielbeleid dient solidariteit, een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheid, waaronder de financiële gevolgen, en een intensievere praktische samenwerking tussen lidstaten centraal te staan (Deel III, art 1.2 HP). Deze intensievere praktische samenwerking tussen de lidstaten moet uiteindelijk leiden tot een Europees bureau voor ondersteuning bij asielzaken. Dit nieuwe Europese bureau zal de lidstaten bijstand bieden in asielzaken, door middel van informatie over landen van herkomst en bij het aanpakken van bijzondere omstandigheden. Bijstand bij bijzondere omstandigheden, is bijvoorbeeld aan lidstaten die als gevolg van hun geografische ligging een grotere druk op hun asielstelsels hebben en een zwaardere belasting hebben op hun opvangfaciliteiten (Deel III, art 1.3 HP). Het Europese Asiel Ondersteuningsbureau (EASO) is uiteindelijk in 2010 opgericht en sinds 2011 operationeel vanuit Malta. Het EASO zal in paragraaf 4.3.3 verder worden toegelicht.

Het Haagse Programma is verder uitgewerkt in het Actie Plan<sup>37</sup> van 2005. In de lijn van het Haags Programma, onderschrijft het Actie Plan de noodzaak voor de verdere uniforme uitbouw van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, maar vult het vanuit burden-sharingsperspectief tussen de

---

<sup>37</sup> Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (2005/C 198/01)

Europese lidstaten verder niets concreet in. Alleen het Europees Vluchtelingenfonds kan rekenen op een vervolgperiode in EVF-II, om lidstaten bij te staan bij de behandeling van asielverzoeken (sectie 2.3, AP).

#### **4.2.3 Stockholm Programma (2010-2014)**

In de derde fase van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, wordt in het Stockholm Programma het hoofdstuk over het asielbeleid genoemd: "Asiel: een gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming wordt geboden". In dit Programma wordt, meer dan in de andere programma's, speciaal aandacht besteed aan de gelijke behandeling van asielverzoeken door de lidstaten en de bevordering van de solidariteit met lidstaten die onder druk staan (sectie 6.2, SPr).

Onder sectie 6.2.1 van het Programma wordt erkend dat er nog steeds belangrijke verschillen bestaan tussen nationale bepalingen en de toepassing ervan. Een grotere mate van harmonisering is dan ook essentieel bij de verdere ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Op praktisch vlak dient het EASO de samenwerking tussen lidstaten te versterken (sectie 6.2.1, SPr).

Onder sectie 6.2.2 van het Programma wordt gesteld dat mechanismen voor een op vrijwillige basis gecoördineerde verdeling van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten verder moeten worden ontwikkeld. Burden-sharingsmechanismen op vrijwillige basis tussen lidstaten? Hoewel de titel van de sectie over asiel in het Stockholm Programma veelbelovend is ten aanzien van burden-sharing, is vrijwilligheid bij burden-sharing ten aanzien van asiellast een *contradictio in terminis*. Zonder enige vorm van verplichting verwachten dat lidstaten andere lidstaten tegemoet zullen komen met het verlichten van hun asiellast is hoogst onwaarschijnlijk. De vrijwilligheid in dit mechanisme maakt free-riding door lidstaten eerder mogelijk (Suhrke, 1998, p.400). Om echter de interne solidariteit tussen de lidstaten te vergroten, en free-riding tegen te gaan, dient effectiever gebruik te worden gemaakt van financiële regelingen van de Unie (sectie 6.2.2, SPr). Lidstaten die vrijwillig hulp aanbieden aan lidstaten met een verzwaarde asiellast, kunnen op deze grond een financiële tegemoetkoming krijgen vanuit het Europees Vluchtelingen Fonds. De vrijwilligheid van de 'vrijwillige' hulp aan andere lidstaten is dan in mindere mate charitatief, maar eerder een kosten-baten-afweging (Thielemann, 2003, p.271)<sup>38</sup>.

#### **4.3 Maatregelen vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel**

De gefaseerde ontwikkelingen van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel zijn als programma in de vorige paragrafen behandeld. Naast deze ontwikkelingsprogramma's zijn er een aantal maatregelen die binnen het Europees asielbeleid extra aandacht verdienen, omdat deze maatregelen een grote rol spelen in het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel op het gebied van de lastenverdeling.

##### **4.3.1 Dublin Verordening (Dublin II)**

De Dublin Verordening uit 2003 is de opvolger van de Dublin Conventie<sup>39</sup> uit 1990. De Dublin Conventie<sup>40</sup> bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. De Conventie is echter een instrument onder internationaal recht en geen instrument van Europees recht (conform het Verdrag van Amsterdam), waardoor de gecommiteerde lidstaten een intergouvernementele overeenkomst zijn aangegaan in plaats van een supranationale onder Europees recht.

---

<sup>38</sup> "The public goods literature suggests that the principal way to persuade an actor to contribute disproportionately to a burden-sharing deal is through the strategic use of side-payments, linking one's contributions in one bargain to the receipt of benefits in another bargain that can be linked to the original one" (Thielemann, 2003, p.271).

<sup>39</sup> Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend - Overeenkomst van Dublin. Publicatieblad Nr. C 254 van 19/08/1997 blz. 0001-0012.

<sup>40</sup> De Dublin Conventie is getekend op 15 juni 1990 en van kracht geworden op 1 september 1997 in de volgende lidstaten: België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk (alle lidstaten van de Europese Gemeenschap). Oostenrijk en Zweden bekrachtigden de Conventie op 1 oktober 1997 en Finland op 1 januari 1998 (Sidorenko, p.15).

De Conventie schrijft voor dat een lidstaat verantwoordelijk is vanaf het moment dat een persoon een asielverzoek doet aan de lidstaat om asiel te verkrijgen. Het is vervolgens aan de verzochte lidstaat om te onderzoeken of een dergelijk verzoek al aan andere (Conventie-)lidstaten is gedaan. Dit onderzoek is vooral bedoeld om 'asielshoppen' tegen te gaan (Hailbronner, in: Walker, 2006, p.74). De Conventie moet namelijk een einde maken aan: meerdere asielverzoeken in verschillende landen door één persoon, en de start van een nieuwe asielprocedure in een lidstaat na afwijzing van een asielverzoek in een andere lidstaat. Indien blijkt dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor het asielverzoek, dan dient de asielzoeker te worden overgebracht naar de andere lidstaat (Dublin-overdracht of -transfer). Mocht een eerder asielverzoek zijn afgewezen, dan dient de asielzoeker te worden uitgezet buiten het territorium van de Conventie-lidstaten (Sidorenko, p.18). Om onomstotelijk de identiteit van de asielzoeker vast te stellen, en om daarmee te bezien of diegene al eerder een asielverzoek heeft gedaan, wordt gebruik gemaakt van het EURODAC-systeem. Dit systeem is een databank met vingerafdrukken van asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen die hun intrede maken in de Europese Unie. Vanuit het EURODAC-systeem kan dus worden nagegaan of een asielzoeker al eerder een verzoek heeft gedaan of eerder een asielbesluit heeft gekregen.

Met de Dublin Verordening<sup>41</sup>, ook wel Dublin II genoemd, is de inhoud van de Dublin Conventie communautair geworden. Deze omzetting van internationaal recht naar Europees recht was noodzakelijk om het Europees Hof van Justitie jurisdictie te geven en om de inhoud van de verordening te laten samengaan met de bepalingen van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (Sidorenko, p.52) (ovw. 5 en 16, Dublin II).

De solidariteit die het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel voorschrijft, komt niet terug in de Dublin Conventie en Verordening. De verantwoordelijkheid voor een asielverzoek wordt rücksichtslos bepaald door de regel van "eerste binnenkomst". Logischerwijs wordt de eerste binnenkomst tot de Europese Unie, over land en over zee, gedaan in de lidstaten aan de buitengrenzen van de Unie. Een legitiem asielverzoek moet in deze landen dus plaatsvinden conform de Verordening. Een verzoek in een andere lidstaat zal immers worden afgewezen, omdat het niet de lidstaat is van "eerste binnenkomst". De lidstaten aan de buitengrenzen van de Unie zullen vanuit de Verordening dus een blijvende zwaardere asiellast behouden (Thielemann & Dewan, 2006, p.364). De Europese Commissie heeft in 2008 een voorstel<sup>42</sup> gedaan om de Verordening te wijzigen om tegemoet te komen aan lidstaten met een verzwaarde asiellast. Dit voorstel voorziet opschorting van de Dublin-overdrachten aan lidstaten met een verzwaarde asiellast, of aan lidstaten die een onvoldoende beschermingsniveau kunnen bieden aan vluchtelingen (Deel III, sectie 6, Wijzigingsvoorstel 2008/0243 COD). Dit voorstel ligt echter nog steeds op de onderhandelingstafel, waarmee de Dublin Verordening uit 2003 nog steeds de geldende norm is zonder enige burden-sharingmaatregel.

#### **4.3.2 Europees Vluchtelingen Fonds**

Het Europees Vluchtelingen Fonds (EVF) heeft als doel de lidstaten te steunen en aan te moedigen die inspanningen leveren om vluchtelingen en ontheemden op te vangen (Art.1, lid 1, EVF1). Middels een systeem van financiële compensatie tracht het EVF sinds 1 januari 2000 tegemoet te komen aan de asiellast

---

<sup>41</sup> Verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend - Dublin Verordening (Dublin II). Publicatieblad L 50/1 van 25/02/2003. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben zich gecommitteerd aan deze verordening (ovw. 17 voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland, Dublin II). Denemarken verbindt zich niet aan deze verordening (ovw. 18 voor Denemarken, Dublin II). In een later stadium heeft Denemarken zich echter via een speciale overeenkomst met de Europese Gemeenschap (besluit 2006/188/EG) toch aangesloten bij de inhoud van de verordening.

<sup>42</sup> Wijzigingsvoorstel van de Europese Commissie: 2008/0243 (COD).



van de lidstaten van de Europese Unie<sup>43</sup>. Sinds de oprichting van het EVF in 2000, heeft het fonds al drie verschillende fases doorlopen:

EVF1: *Eerste fase*<sup>44</sup>

- Looptijd: van 1 januari 2000 t/m 31 december 2004
- Budget: €216 miljoen voor de gehele looptijd
- Communautair budget: 5%, is €10,8 miljoen voor de gehele periode
- Participanten: alle landen van de Europese Unie (EU15), met uitzondering van Denemarken

EVF2: *Tweede fase*<sup>45</sup>

- Looptijd: van 1 januari 2005 t/m 31 december 2007 (eerste meerjarenprogramma)  
van 1 januari 2008 t/m 31 december 2010 (tweede meerjarenprogramma - vervallen)
- Budget: €114 miljoen jaarlijks
- Communautair budget: 7%, is €7,98 miljoen jaarlijks
- Participanten: alle landen Europese Unie (EU25-EU27), met uitzondering van Denemarken

EVF3: *Derde fase*<sup>46</sup>

- Looptijd: van 1 januari 2008 t/m 31 december 2013
- Budget: €628 miljoen voor de gehele looptijd
- Communautair budget: 10%, is €10,5 miljoen jaarlijks
- Participanten: alle landen van de Europese Unie (EU27), met uitzondering van Denemarken

De financiële compensatie vanuit het EVF maakt duidelijk onderscheid in de proportionaliteit van de asiellast: *“het is billijk de middelen te verdelen naar verhouding van de last...”* (preambule, lid 11, EVF1). Het is echter de vraag of de verdeling van financiële middelen vanuit het EVF ook daadwerkelijk gehoor geeft aan de diversiteit in asiellast binnen de Europese lidstaten.

Alle fases van het Europees Vluchtelingenfonds maken een drieledige verdeling van de financiële middelen: een vast bedrag per lidstaat, een proportioneel deel per lidstaat en een communautair deel voor transnationale projecten. Onder EVF1 kregen de toen veertien participerende lidstaten van de Europese Unie vanuit het vaste deel van het fonds in het jaar 2000 een toekenning van €500.000, welke jaarlijks met €100.000 terug liep naar een vaste toekenning van €100.000 in 2004 (art.10, lid 1, EVF1). Vanuit het proportionele deel van EVF1 werden de resterende financiële middelen verdeeld conform een verdeelsleutel 65%-35% over asielverzoeken en asieltokeningen van drie voorgaande jaren (art.10, lid 2, EVF1). Het communautaire deel van het fonds wordt beheerd door de Europese Commissie en kent middelen toe op verzoeken van twee of meer lidstaten, met het oog op gezamenlijke uitvoering van een actie met een grensoverschrijdend karakter (art.5, lid 1-2, EVF1). In de daar opvolgende fases van het EVF hebben wel een aantal verschuivingen plaatsgevonden, maar blijft de drieledige verdeling behouden. In EVF2 is vanuit het vaste deel van het fonds de jaarlijkse bijdrage aan de participerende landen vastgesteld op €300.000, met een verhoging van €200.000 voor de toetredende landen op 1 mei 2004 (EU10-landen) (art.17, lid 1, EVF2). In het proportionele deel is de verdeelsleutel over de resterende gelden veranderd in 70%-30%

---

<sup>43</sup> Met uitzondering van Denemarken. Denemarken heeft een uitzonderingspositie bedongen in gezamenlijk Europees optreden op justitiële- en binnenlandse zaken, waardoor het zich niet heeft verbonden aan het Europees Vluchtelingenfonds (preambule, lid 23, Raadsbeschikking tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds - 2000/596/EC).

<sup>44</sup> Europees Vluchtelingenfonds 1: *Beschikking van de Raad, van 28 september 2000, tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds*, (2000/596/EC).

<sup>45</sup> Europees Vluchtelingenfonds 2: *Beschikking van de Raad, van 2 december 2004, tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2005-2010*, (2004/904/EC).

<sup>46</sup> Europees Vluchtelingenfonds 3: *Beschikking van het Europees Parlement en de Raad, van 23 mei 2007, tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma “Solidariteit en beheer van de migratiestromen”*, (2007/573/EC).

(art.17, lid 2, EVF2), en het communautaire deel gegroeid naar 7% van de totale fondsomvang (art.8, lid 1, EVF2). Onder EVF3 blijven de jaarlijkse bijdrage uit het vaste deel van het fonds gelijk, alsmede de verdeelsleutel 70%-30% in het proportionele deel (art.13, lid 1-2, EVF3). Alleen het communautaire deel is verruimd naar 10% van de totale fondsomvang (art.4, lid 1, EVF3).

Bezien vanuit de *burden-sharing*-literatuur, probeert het EVF weliswaar ongelijkheden in de asiellast middels een financiële tegemoetkoming weg te nemen, maar van een egaliserende werking is niet of nauwelijks sprake. Slechts 14,72% van het totale budget van EVF1 is niet gebaseerd op de absolute cijfers van asielverzoeken en asieltokeningen in de lidstaten<sup>47</sup>. De resterende 85,28% van de financiële middelen wordt dus verdeeld volgens de verdeelsleutel 65%-35% naar absolute asielcijfers. Afgaande op de absolute asielverzoeken in 2000, zijn Duitsland en Frankrijk de grote ontvangende landen van financiële middelen uit EVF1. De beslissing om de toewijzing van een groot deel van het EVF-budget te baseren op het absolute aantal asielverzoeken en toekenningen was zeer omstreven. Een aantal kleinere lidstaten, Oostenrijk in het bijzonder, stellen dat de financiële middelen verdeeld moeten worden naar de relatieve asiellast (asielverzoeken in relatie tot de bevolkingsomvang) en niet alleen op grond van de absolute cijfers (Thielemann, 2005, p.817).

Vanuit het vast toegekende deel van het EVF-budget aan de participerende lidstaten, wordt, gezien van uit een *burden-sharing*-perspectief, ook de plank misgeslagen. Het idee van een herverdelingsmaatregel is dat, in dit geval, landen met een grotere asiellast, in absolute of relatieve zin, een grotere tegemoetkoming krijgen. Met het toekennen van een vast en gelijk bedrag aan alle landen vindt er dus geen herverdeling plaats. Thielemann (2005, p.819) stelt dat het vaste deel van het EVF-budget aan participerende lidstaten een middel is om alle landen genegen te krijgen om überhaupt deelnemen aan het fonds. Hoewel het een sigaar uit eigen doos is, komt er in ieder geval iets retour van de bijdrage van de participerende landen, waardoor de 'verkoopbaarheid' van deelname aan het EVF in de nationale politiek makkelijk wordt. Op het punt van communautaire solidariteit is de vaste bijdrage vanuit het EVF-budget geen toegevoegde waarde.

#### **4.3.3 Europees Asiel Ondersteuningbureau (EASO)**

Het Europees Asiel Ondersteuningsbureau<sup>48</sup> is officieel opgericht in 2010<sup>49</sup>, na een eerder Europees akkoord in 2009. De opdracht van het EASO omschrijft drie taken: bijdragen aan het opzetten van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, ondersteunen van de praktische samenwerking tussen lidstaten op asielgebied en ondersteuning bieden aan lidstaten die onder bijzondere druk staan (ovw. 13, EASO). Vanuit Malta is dit Europese agentschap sinds midden 2011 daadwerkelijk operationeel.

Vanuit een *burden-sharing*-perspectief is Levy (2010) glashelder: het EASO is geen Europees Vluchtelingen Agentschap dat nodig is voor een goed werkend lastenverdelingsmechanisme. Het EASO bundelt nationale kennis om ze Europees uit te venten, waardoor mogelijk in de praktijk procedures en beslissingen op Europese schaal harmoniseren, maar werkt niet aan lastenverdeling (Levy, 2010, p.116). Staffans (2010) ziet vooral voor de toekomst een centrale rol voor het EASO in het gezamenlijk Europese asielbeleid. Het Stockholm Programma ziet namelijk een toekomstige rol weggelegd voor het EASO om, gezamenlijk met de lidstaten, asielaanvragen te behandelen. Tot op heden heeft het EASO echter deze beslissingsbevoegdheid niet vanuit de Procedure Richtlijn, maar kan vanuit zijn huidige bevoegdheid wel bijdragen aan de harmonisatie van de Procedure Richtlijn (Staffans, 2010, p.288-289).

In de ondersteuning aan lidstaten die onder druk staan, kan, bij een verzoek tot hulp, het EASO ondersteuningsteams sturen naar de hulpbehoevende lidstaat. De ondersteuningsteams zullen operationele

---

<sup>47</sup> Het communautaire deel van het EVF1-budget is 5%. Het totale bedrag aan vaste bijdrages in de periode 2000-2004 is €21.000.000, is 9,72% van het totale EVF1-budget. Samen maakt dit 14,72%.

<sup>48</sup> Verordening tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (2010/439/EU).

<sup>49</sup> Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben zich gecommitteerd aan deze verordening (ovw. 21, EASO-verordening). Denemarken verbindt zich niet aan deze verordening (ovw. 22, EASO-verordening), maar werkt wel samen met het ondersteuningsbureau (ovw. 23, EASO-verordening). Meer informatie over de speciale positie van Denemarken met het EASO, zie: Comte (2010, p.391).

steun verlenen, bijvoorbeeld via experts op het gebied van het identificeren van kwetsbare personen onder asielzoekers. In dit prille begin van het EASO, zijn de uitkomsten van de ondersteuningsteams aan hulpbehoevende lidstaten nog ongewis. Een effectieve totstandkoming van de teams, en daarmee het succes van de uitzendingen, rust echter voornamelijk op de bereidwilligheid van de lidstaten (Comte, 2010, p.401). De steun aan landen die onder druk staan, de derde taak van het EASO, blijft beperkt tot operationele steun. Als lastenverdelingsmaatregel aan hulpbehoevende lidstaten zullen de ondersteuningsteams zeker welkom zijn, maar zullen deze in de uitvoering weinig tot niets kunnen veranderen aan bijvoorbeeld het (relatief) grotere aantal asielverzoeken aan lidstaten aan de buitengrenzen van de Europese Unie.

#### 4.4 Conclusie

De aandacht voor lastenverdelingsmaatregelen is in de periode 1999-2010 bij de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel steeds groter geworden, maar tot een bindend mechanisme is het tot op heden nog niet gekomen.

In de eerste ontwikkelingsfase, het Tampere Programma, is de juridische basis gelegd, waarmee getracht is om harmonisatie van asielregelgeving tot stand te brengen. De harmonisatie op minimumnormen, vanuit verschillende Europese richtlijnen, laat echter te veel ruimte open aan lidstaten om tot uniforme Europese regelgeving te komen. Vanuit zowel het Haagse-, als vanuit het Stockholm Programma is erkend dat er nog te veel verschillen zijn tussen de Europese lidstaten, maar heeft dit niet tot striktere regelgeving geleid.

Het Europees Vluchtelingen Fonds biedt een goed handvat om in de Europese Unie lidstaten tegemoet te komen bij een verzwaarde asiellast en andere lidstaten te stimuleren om hierbij te hulp te schieten. De financiële prikkel kan zo bijdragen aan de egalisatie van de asiellast over alle Europese lidstaten. Met echter een communautair budget van 10% in EVF3, gaat 90% van het budget niet uit naar lastenverdelingsmaatregelen<sup>50</sup>. Van *“het is billijk de middelen te verdelen naar verhouding van de last...”* (preambule, lid 11, EVF1) is dus geen sprake. Als instrument voor burden-sharing is het Europees Vluchtelingen Fonds een uitkomst, indien hervorming van het fonds de financiële middelen daadwerkelijk gaat verdelen op basis van de relatieve asiellast<sup>51</sup>.

Als expertise centrum (Comte, 2010, p.402), kan het Europees Asiel Ondersteuningsbureau zeker haar steentje bijdragen bij de verdere ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. De kennis die het EASO opdoet met de ondersteuningsmissies, en de bundeling van (praktische) nationale kennis op het asielterrein, kan in de toekomst zeker bijdragen aan verdere ontwikkeling van het GEAS. Of de kennis van het EASO daadwerkelijk zal bijdragen aan een betere verdeling van de asiellast zal de toekomst moeten uitwijzen, maar naast deze kennisontwikkeling biedt het huidige EASO-mandaat hiervoor weinig ruimte.

In het Stockholm Programma is speciaal aandacht voor de solidariteit tussen lidstaten, en de hulp die moet worden geboden aan lidstaten die onder druk staan. De noodzaak voor een goed werkend burden-sharingmechanisme wordt dus nogmaals onderschreven. In ditzelfde programma staat echter ook dat het Dublin-systeem<sup>52</sup> de hoeksteen blijft bij de verdere opbouw van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. De Dublin Verordening bepaalt onomstotelijk welke lidstaat verantwoordelijk is voor welk asielverzoek, en dit ook onherroepelijk blijft. Ongeacht de verzwaarde asiellast die sommige lidstaten al ondervinden, bepaalt de Dublin Verordening dat een asielzoeker terug moet naar die verzwaarde lidstaten als hij daar als eerste de Europese Unie binnen is gekomen. Zolang de Dublin Verordening niet herzien wordt, zullen alle lastenverdelingsmaatregelen binnen het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel hier hinder van blijven ondervinden.

---

<sup>50</sup> De 90% van EVF3-budget betreft de vaste bijdrage per lidstaat en de proportionele bijdrage per lidstaat op basis van absolute asielverzoeken en asieltoekenningen.

<sup>51</sup> Zoals onder andere Oostenrijk al voorstelde onder EVF1.

<sup>52</sup> Het Dublin-systeem is de regelgeving van de Dublin Conventie en de Dublin Verordening samen. Hoewel de Dublin Verordening als Europees recht leidend is binnen het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, heeft de Conventie met bijvoorbeeld Denemarken een nog verder strekkende werking. Om onduidelijkheid tussen de Conventie en de Verordening te voorkomen wordt de term Dublin-systeem gebruikt.

## 5. DE ASIELLAST ONDER HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES ASIELSTELSEL

### 5.1 Inleiding

In de periode 1998-2010 is het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel geëvolueerd, alsmede de omvang van de Europese Unie. De spreiding van de asiellast zou gezien de dertienjarige periode, en de verdergaande ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel gedurende deze periode, in principe gelijkmatiger verdeeld moeten zijn over de Europese lidstaten in 2010 ten opzichte van 1998. In dit hoofdstuk wordt de omvang van de asiellast voor de Europese lidstaten, en de spreiding van de asiellast over de periode 1998-2010, bezien vanuit de jaarlijkse relatieve asielverzoeken per lidstaat en in verschillende groepen van Europese lidstaten. Door op verschillende manieren de relatieve asielverzoeken te benaderen, dient een volledig beeld te worden gevormd over het verloop, de omvang en de spreiding van de asiellast in de lidstaten van de Europese Unie.

### 5.2 Datamatrix relatieve asielverzoeken

In bijlage 2 staan alle relatieve asielverzoeken per Europese lidstaat over de periode 1998-2010 vermeld. Per lidstaat staat de jaarlijkse score van de relatieve asielverzoeken vermeld, de gemiddelde score over de periode 1998-2010 en de daarmee corresponderende standaardafwijking. Per jaar is, naast de score per lidstaat, een gemiddelde score opgesteld van de relatieve asielverzoeken voor de groepen EU15, EU12 en de EU27. Behorend bij de verschillende groepsgegevens staan de reikwijdte (range) en de standaardafwijkingen bij deze gemiddelde scores weergegeven. Bijlage 3 laat vervolgens grafisch het verloop per lidstaat zien, aan de hand van de scores uit bijlage 2, over het EU27-gemiddelde en, afhankelijk van de lidstaat, het EU12- of EU15-gemiddelde.

Een aantal opvallende scores worden ingenomen door Portugal, Estland en Letland als landen met de laagste scores. In de gehele periode van 1998-2010 scoort Portugal het laagst in de EU15-groep, met een gemiddelde score van 0,02 per 1000 inwoners. In de EU12-groep is het stuivertje wisselen tussen Estland en Letland met beide een gemiddelde score van 0,01 per 1000 inwoners.

De opvallende hoogste scores bevinden zich tot en met 2002 in de EU15-groep, met uitzondering van het jaar 2000<sup>53</sup>. Sinds 2003 worden de hoogste scores behaald door Cyprus en Malta vanuit de EU12-groep. Door middel van een simplistische gemiddelde-vergelijking van de hoogste scores per groep, is te bezien welke van de twee groepen het hoogste groeps-gemiddelde heeft. Het gemiddelde van de hoogste scores vanuit de EU15-groep is 3,79 asielverzoeken per 1000 inwoners, met een standaardafwijking van 1,16. Voor de EU12-groep is dit 5,44 asielverzoeken per 1000 inwoners, met een standaardafwijking van 3,71. Vanwege de hogere standaardafwijking in de EU12-groep is het aannemelijk dat het hogere gemiddelde van deze groep voortkomt uit een aantal uitschieterende scores (of extreme waarden) binnen de EU12-groep. Het lage aantal scores, 13 scores per groep, maakt het gemiddelde erg vatbaar voor beïnvloeding door uitschieterende waarnemingen (Moore & McCabe, 2002, p.31).

Het gemiddelde van de EU12-groep gebaseerd op de hoogste scores van deze groep, laat alleen zien dat binnen de EU12-groep mogelijk een bepaald land, of een aantal landen, (aanzienlijk) hogere scores hebben dan de hoger scorende landen uit de EU15-groep. Een nadere beschouwing op de hoger scorende landen uit beide groepen is dan ook noodzakelijk<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Hoogste scores EU15-groep: 1998: Luxemburg (4,05), 1999: Luxemburg (6,86), 2001: Oostenrijk (3,76), 2002: Oostenrijk (4,88). In het jaar 2000 wordt de hoogste score behaald door Slovenië met 4,65 asielverzoeken per 1000 inwoners.

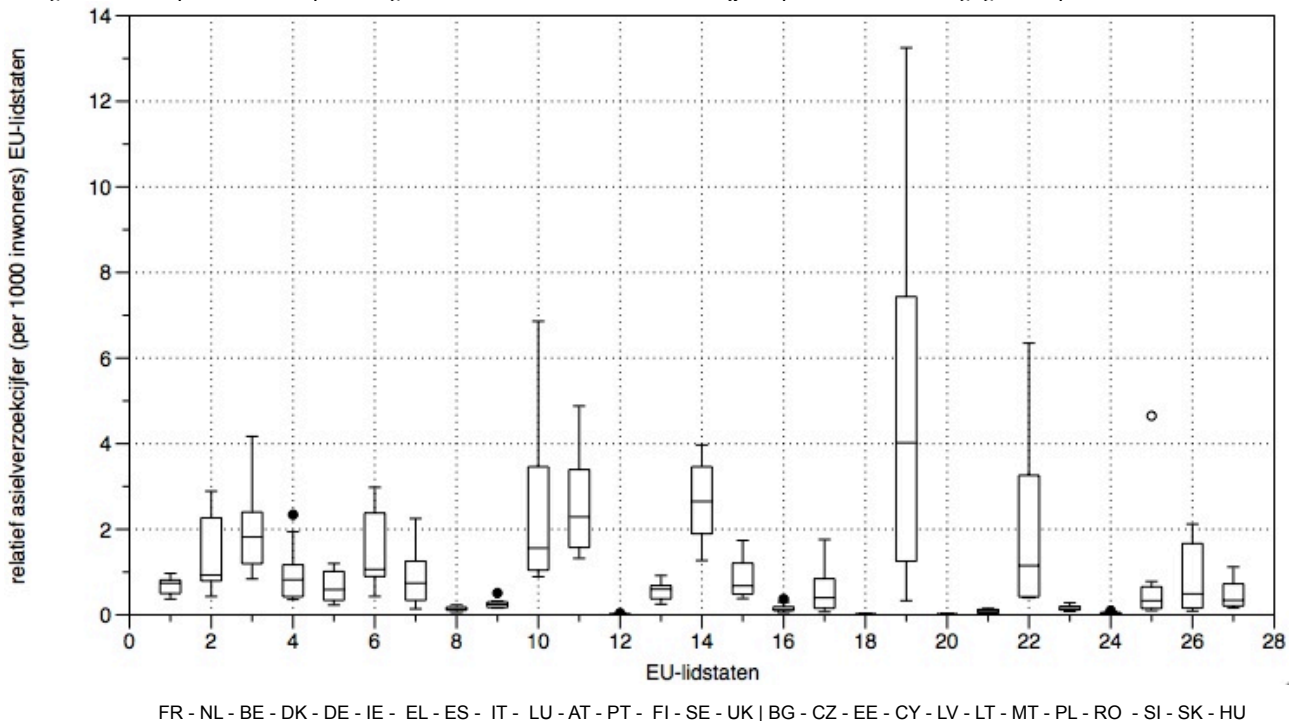
<sup>54</sup> Kijkend naar alle scores uit de EU15-groep dan volgt: 1,15 als gemiddelde, met N=195 en SD=1,11. Voor de EU12-groep geldt dan: 0,83 als gemiddelde, met N=156 en SD=1,88. Het is opvallend dat het EU12-groeps-gemiddelde van de hoogste scores van 5,44 hoort bij een geheel gemiddelde van 0,83. Terwijl in de EU15 het groeps-gemiddelde van de hoogste scores 3,79 past bij een geheel gemiddelde van 1,15. De grotere afstand tussen de twee gemiddelden van de EU12-groep, ten opzichte van de twee gemiddelden uit de EU15-groep, maakt het waarschijnlijk dat een aantal landen binnen de EU12-groep verantwoordelijk is voor uitschieterende scores.

*Berekening geheel gemiddelde per EU-groep:* het gemiddelde van alle scores uit bijlage 2 per EU15- (N=195) of EU12-groep (N=156).  
*Berekening gemiddelde hoogste scores per EU-groep:* het gemiddelde van de jaarlijks hoogste score per EU-groep (N=13 per groep).

### 5.3 Boxplots relatieve asielverzoeken

Om de spreiding van de scores van de Europese lidstaten onderling te vergelijken, biedt de boxplot uitkomst. Per lidstaat is een boxplot gevormd uit de scores van de relatieve asielverzoeken uit de periode 1998-2010 (de scores uit bijlage 2). Voor alle boxplots per lidstaat geldt dat deze gebaseerd zijn op 13 waarnemingen.

Figuur 2: Boxplot met de spreiding van de relatieve asielverzoekcijfers per lidstaat weergegeven, periode 1998-2010.



In figuur 2 vormen de eerste vijftien lidstaten de EU15-groep en de daaropvolgende lidstaten de EU12-groep. De spreiding van de relatieve asielverzoeken laten een heel verschillend beeld zien, zowel tussen de individuele lidstaten, als tussen de EU15 en de EU12.

De EU15-groep heeft in de laagte drie lidstaten die een zeer kleine boxplot representeren: Spanje, Italië en Portugal. Deze drie landen hebben naast een laag gemiddelde ook een lage spreiding. In een periode van dertien jaar hebben deze landen een zeer beperkt aantal asielverzoeken tot zich gekregen in verhouding tot de bevolkingsomvang. Frankrijk en Finland hebben een aantal overeenkomsten. Beide landen hebben een kleine box met een mediaan bovenin en korte lijnen aan de box. Bij deze landen is de verdeling negatief scheef met een beperkte spreiding, wat betekent dat er uitschieters aan de onderkant zijn (lage scores). Een tweede koppel vormen de landen Ierland en Nederland. De box-omvang is hierbij overeenkomstig met een mediaan onderin de box en aan weerszijde aangrenzende lijnen met soortgelijke lengte. De mediaan onderin de box geeft een positief scheve verdeling weer, wat aangeeft dat er uitschieters aan de bovenkant zijn (hoge scores) (Vocht, de, 2006, p.145).

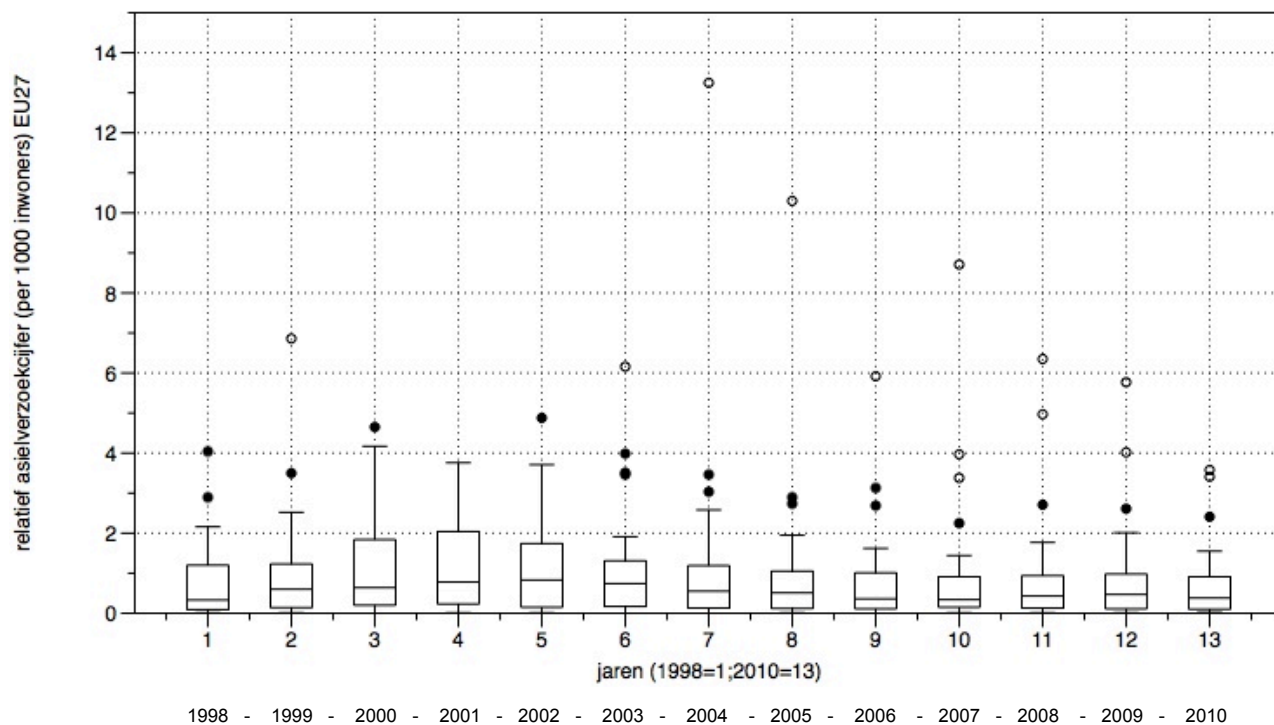
De bijzonderheden in de EU15-groep vormen de landen België, Luxemburg, Oostenrijk en Sweden<sup>55</sup>. Dit viertal landen heeft in de periode van dertien jaar naast het hoogste gemiddelde ook de hoogste spreiding gehad. Ierland heeft in vergelijking tot dit viertal ook een hoge spreiding, maar een lager gemiddelde. Vooral Luxemburg en Oostenrijk hebben qua range, respectievelijk 5,97 en 3,56, een flinke spreiding ten opzichte van de andere landen uit de EU15-groep. Daarnaast is het opvallend dat van het viertal landen alle scores binnen het 1,5x IKA-criterium vallen. Uitschieters komen binnen de EU15-groep alleen voor bij de figuren van Denemarken (in 2001: 2,34), Italië (in 2008: 0,51) en Portugal (in 1998: 0,04). Met het vallen van alle scores binnen het 1,5x IKA-criterium, kan dus worden gesteld dat de hogere scores van het viertal landen niet op incidentele scores berusten, maar dat deze vier landen meer asielverzoeken tot zich krijgen in verhouding tot de andere landen van de EU15-groep.

<sup>55</sup> De vijf-getallen-samenvatting (= minimum, eerste kwartiel, mediaan, derde kwartiel, maximum) en het gemiddelde voor de bijzondere groep landen uit de EU15-groep: België (0,84; 1,20; 1,82; 2,40; 4,17 - gem.: 1,97), Luxemburg (0,89; 1,05; 1,56; 3,46; 6,86 - gem.: 2,34), Oostenrijk (1,32; 1,58; 2,29; 3,40; 4,88 - gem.: 2,52) en Sweden (1,27; 1,90; 2,65; 3,46; 3,97 - gem.: 2,64).

In de EU12-groep toeren twee landen met kop en schouders boven de andere landen uit: Cyprus en Malta. De diversiteit in spreiding tussen de landen van de EU12-groep is enorm; een zestal landen hebben een range die niet boven de 0,31 komt, terwijl Malta een range heeft van 5,95 en Cyprus een range van 12,92<sup>56</sup>. De box van Cyprus is de grootste van alle EU27-landen met een lengte van 6,18, alsmede de lijn aan de bovenkant van de box met een lengte van 5,82. Gebaseerd op de boxplot uit figuur 2, kan worden gesteld dat Cyprus van alle landen van de EU27 de grootste spreiding heeft en in verhouding tot de bevolkingsomvang ook de meeste asiolverzoeken krijgt. Malta verschilt qua range slechts 0,02 met Luxemburg. Het verschil tussen Malta en Luxemburg zit hem meer in de box-omvang. Malta heeft een langere box met een lager minimum. De spreiding van Malta is minder positief scheef ten opzichte van Luxemburg, maar staat binnen de EU12-groep duidelijk op de tweede plaats qua spreiding van de relatieve asiolverzoeken<sup>57</sup>.

De boxplots in figuur 2 geven de spreiding weer per lidstaat over een periode van dertien jaar. De boxplots in figuur 3 doet dit op een soortgelijk manier met het verschil dat de scores van de individuele lidstaten zijn gegroepeerd per jaar, waardoor er een jaarlijkse boxplot ontstaat voor de EU27-groep en de spreiding over tijd inzichtelijk wordt gemaakt. Een andere manier om te kijken naar de jaarlijkse spreiding tussen de EU27-landen als groep, is de standaardafwijking. Deze standaardafwijking staat ook vermeld in bijlage 2, zowel voor de EU15-, EU12-, als voor de EU27-groep. De standaardafwijking geeft in een getal de spreiding weer, maar laat echter niet zien of deze standaardafwijking wijzigt onder invloed van, een enkele of meerdere, uitschieters of extreme waarden. De boxplots in figuur 3 doen dit wel<sup>58</sup>. Juist deze uitschieters en extreme waarden zijn van belang, omdat deze scores mogelijk een disproportionele belasting laten zien van één of meerdere lidstaten van de Europese Unie.

Figuur 3: Boxplot met de spreiding van de relatieve asiolverzoekcijfers per jaar in de EU27 weergegeven.



<sup>56</sup> Het zestal landen uit de EU12-groep met de kleinste spreiding en de laagste gemiddelden zijn: Bulgarije (gem.: 0,16 - range: 0,31), Estland (gem.: 0,01 - range: 0,03), Letland (gem.: 0,01 - range: 0,03), Litouwen (gem.: 0,08 - range: 0,12), Polen (gem.: 0,16 - range: 0,20) en Roemenië (gem.: 0,05 - range: 0,08).

<sup>57</sup> Bij een bijna gelijke range tussen Malta en Luxemburg, heeft Luxemburg een kleine box, een langere lijn aangrenzend aan de bovenkant van de box en een mediaan die lager in de box ligt. Hierdoor kan worden gesteld dat de verdeling van Luxemburg meer positief scheef is ten opzichte van Malta (Vocht, de, 2006, p.145).

<sup>58</sup> De methode van Vink & Meijerink maakt wel gebruik van de standaardafwijking en zal in de volgende paragraaf verder worden behandeld.

In figuur 3 is te zien dat vanaf 2003 het aantal uitschieters en extreme waarden toeneemt<sup>59</sup>. Dit in tegenstelling tot het formaat van de box en de lengte van de aangrenzende lijnen aan de box, deze nemen beide in lengte af. Hoewel de range van scores vanaf 2003 toeneemt, neemt de interkwartielafstand (IKA) af. Dit zou kunnen betekenen dat het merendeel van de Europese lidstaten sinds 2003 lagere scores behalen en een drie- tot viertal lidstaten verantwoordelijk is voor de uitschieters en extreme waarden.

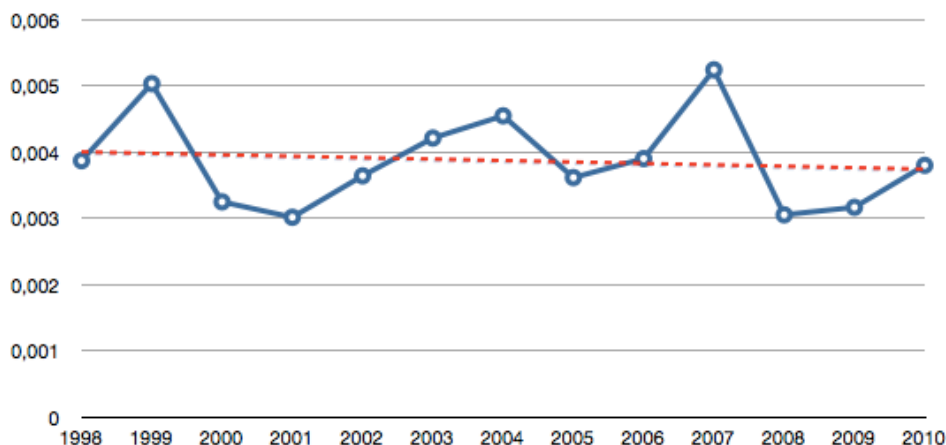
De extreme waarde is het hoogst in 2004 met een score van Cyprus van 13,25, waarna de hoogste extreme waarde daalt tot 3,58 in 2010 (ook Cyprus). Afgaande op deze twee hoogste extreme waarden in 2004 en 2010, dan heeft er een daling plaats gevonden van 72,98%. Alle andere extreme waarden en uitschieters blijven onder deze denkbeeldige lijn tussen de twee toppen in 2004 en 2010. De landen met de meeste uitschieters en extreme waarden, Cyprus, Malta, Zweden, Oostenrijk en Luxemburg<sup>60</sup>, hebben in de periode 2004-2010 een convergerende trend ingezet. De verdere analyse van de trend zal geschieden aan de hand van de methode van Vink & Meijerink (2003) in de volgende paragraaf.

#### 5.4 Trends in spreiding

Het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel heeft onder andere tot doel om de verschillen tussen de Europese lidstaten te verkleinen. De spreiding van de asiellast, in deze fase van het onderzoek, de spreiding van de relatieve asielverzoekcijfers, dient dus over tijd kleiner te worden. Een kleinere spreiding behelst een meer gelijkmatige verdeling van de relatieve asielverzoeken over de diverse Europese lidstaten, waarmee 'de last' ook gelijkmatiger door de Europese lidstaten gedragen zal worden.

Om de spreiding van de relatieve asielverzoeken over tijd goed inzichtelijk te maken zijn twee figuren opgesteld volgens de methode van Vink & Meijerink (2003). Figuur 4 geeft de spreiding weer over de periode 1998-2010 van de EU15-groep en figuur 5 doet hetzelfde voor de EU12-groep. Door het opsplitsen van deze twee groepen, is het mogelijk om te bezien of over tijd verschillen in spreiding zijn waar te nemen tussen de oude groep Europese lidstaten en de later toegetreden groep lidstaten tot de Europese Unie. Voor de huidige Europese Unie, de EU27-groep, is geen figuur opgemaakt, omdat de curve voor de EU27-groep de som is van de curven van de EU15- en de EU12-groep.

Figuur 4: Spreiding relatieve asiellast EU15 periode 1998-2010<sup>61</sup>.



<sup>59</sup> Uitschieters worden weergegeven door gevulde rondjes en extreme waarden door open rondjes in figuur 3.

<sup>60</sup> Extreme waarden (*Ew*) en uitschieters (*U*) in chronologische volgorde: 2004: Cyprus 13,25 (*Ew*), Luxemburg 3,46 (*U*), Oostenrijk 3,03 (*U*). 2005: Cyprus 10,30 (*Ew*), Malta 2,89 (*U*), Oostenrijk 2,74 (*U*). 2006: Cyprus 5,92 (*Ew*), Malta 3,14 (*U*), Zweden 2,69 (*U*). 2007: Cyprus 8,71 (*Ew*), Zweden 3,97 (*Ew*), Malta 3,38 (*Ew*), Griekenland 2,25 (*U*). 2008: Malta 6,35 (*Ew*), Cyprus 4,97 (*Ew*), Zweden 2,71 (*U*). 2009: Malta 5,77 (*Ew*), Cyprus 4,02 (*Ew*), Zweden 2,61 (*U*). 2010: Cyprus 3,58 (*Ew*), Zweden 3,41 (*Ew*), België 2,41 (*U*).

<sup>61</sup> De doorgetrokken curve (blauw in figuur 4) representeert de scores die voortkomen uit de methode van Vink & Meijerink (2003) van de EU15-lidstaten. De onderbroken lijn (rood in figuur 4) geeft de trend weer die gedurende de periode 1998-2010 is waar te nemen. Deze trendlijn heeft de vergelijking:  $y = -0,00002163x + 0,004$  met  $R^2 = 0,0137$ . De fractie verklarende variantie ( $R^2$ ) is statistisch niet significant bij  $\alpha = 0,05$  ( $t(11) = -0,392$ ;  $p = 0,703$ ).

In de periode 1998-2010 zijn in figuur 4 een drietal pieken en een tweetal dalen te zien in de curve. De pieken weerspiegelen in de jaren 1999, 2004 en 2007 een grotere spreiding tussen de lidstaten van de EU15-groep. De eerste piek wordt voornamelijk veroorzaakt door een uitschieterende score van Luxemburg. De methode van Vink & Meijerink is deels gebaseerd op de standaardafwijking, waardoor een uitschieterende score kan resulteren in een hogere standaardafwijking met een piek in de curve tot gevolg. In 1999 heeft Luxemburg 6,86 asielverzoeken per 1000 inwoners: de absolute hoogste score in 13 jaar in de EU15-groep. Het gemiddelde voor de EU15-groep ligt dat jaar op 1,61 met een standaardafwijking van 1,77. De hoge uitschieter, de brede range van 6,83 en de hoge standaardafwijking maken een piek in de curve in figuur 4 in 1999.

De tweede piek heeft een geheel andere oorzaak. In 2004 is het gemiddelde relatieve asielverzoeken het laagst sinds 1998, namelijk 1,06 met een lage standaardafwijking van 1,08. Nagenoeg alle landen in de EU15-groep laten dalende scores zien in 2004 ten opzichte van 2003; bijvoorbeeld Ierland daalt van 1,89 naar 1,06 (-43,9%) en het Verenigd Koninkrijk daalt van 1,01 naar 0,68 (-32,7%). De hoog scorende landen in zowel 2003 en 2004 dalen echter minder hard: Zweden daalt van 3,51 naar 2,58 (-26,5%), Oostenrijk daalt van 3,99 naar 3,03 (-24,1%) en Luxemburg blijft gelijk op 3,46. Het gevolg hiervan is dat de drie hoogst scorende landen bij een daling van het absolute aantal asielverzoeken, een grotere afstand nemen op de scores van de andere Europese lidstaten in de EU15-groep<sup>62</sup>.

De derde piek uit 2007 is een combinatie van de oorzaken van de eerste twee pieken. In 2007 stijgen de absolute asielverzoeken van 178.145 in 2006 naar 197.610 (+10,9%). Het gemiddelde relatieve asielverzoekcijfer stijgt van 0,77 naar 0,88, met een toenemende standaardafwijking van 0,70 naar 1,04. De stijging in absolute asielverzoeken wordt echter gedragen door twee lidstaten: Griekenland en Zweden. De Griekse score stijgt met +104,5% van 1,10 naar 2,25 en Zweden stijgt 47,6% van 2,69 naar 3,97. De ruime score van Zweden vormt de enige extreme waarde in de EU15-groep in de periode 1998-2010. Een vijftal andere lidstaten in de EU15-groep ziet ook een stijging van haar score, waarbij alleen België met een score van 1,09 boven het gemiddelde komt. De acht resterende lidstaten van de EU15-groep laten allemaal een daling van de score zien in 2007 ten opzichte van 2006. De afwenteling van het stijgende aantal asielverzoeken, in ruime mate, op slechts twee lidstaten maakt de piek in de curve in 2007.

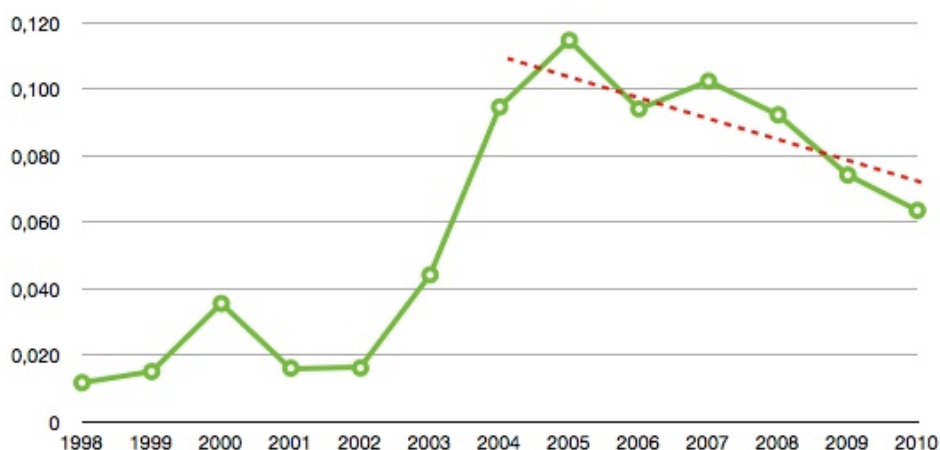
Over de gehele periode van 1998-2010 laat de rode lijn in figuur 4 de lineaire trend zien. De trendlijn heeft een zeer lage negatieve richtingscoëfficiënt van -0,0000216 met een  $R^2$  van 0,0137. Met slechts 1,37% aan de fractie verklaarde variantie is een uitspraak over de trendlijn zeer riskant (Moore & McCabe, 2002, p. 117-121). De rekenkundige negatieve richtingscoëfficiënt met de lage  $R^2$ -waarde, maakt het niet mogelijk om te kunnen concluderen dat in de periode 1998-2010 de spreiding ook daadwerkelijk minder is geworden tussen de Europese lidstaten in de EU15-groep volgens de methode van Vink & Meijerink. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de spreiding in de periode 1998-2010 gelijk is gebleven onder de lidstaten van de EU15-groep.

---

<sup>62</sup> In 2003 is de gemiddelde score van relatieve asielverzoeken voor de EU15-groep 1,34 met een standaardafwijking van 1,29. De enige uitschieter dat jaar is de Oostenrijkse score van 3,99. In 2004 is het gemiddelde 1,06 met een standaardafwijking van 1,08. Luxemburg, Oostenrijk en Zweden vormen dat jaar de drie uitschieters met de respectievelijke scores van 3,03, 2,58 en 3,46. De absolute asielverzoeken uit bijlage 6A laten een daling zien van 305.360 naar 236.980 (-22,4%).



Figuur 5: Spreiding relatieve asiellast EU12 periode 1998-2010<sup>63</sup>.



De curve van de EU12-groep in figuur 5 laat een veel fluctuerender verloop zien over de periode 1998-2010. Vooral de stijging in spreiding sinds 2003 is erg sterk. In de beschouwing van figuur 5 dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat pas sinds 1 mei 2004 het merendeel van de EU12-groep ook daadwerkelijk lid is geworden van de Europese Unie. De stijging in spreiding die is ingezet vanaf 2002 zou overigens ook met de toetreding tot de Europese Unie te maken kunnen hebben. Vooral voor de nieuw toetredende lidstaten aan de zuidgrens van de Europese Unie, Malta en Cyprus, hebben op grond van hun geografische ligging een sterke toename van asielverzoeken gehad.

De aanloop naar de grote piek in 2005 zet in vanaf 2002. In 2002 loopt het gemiddelde relatieve asielverzoekcijfer op van 0,54 naar 0,97 in 2003 en van 0,97 naar 1,63 in 2004. Ook de standaardafwijkingen laten een toename zien van 2002 naar 2004, met respectievelijk de scores van 0,58, 1,74 en 3,76. De absolute asielverzoeken groeien met 10,1% van 36.050 naar 39.690 in de EU12-groep. De toename van het absolute aantal asielverzoeken komen voornamelijk op het conto van Cyprus, Malta en Slowakije. Van dit drietal stijgt Slowakije het minst van 1,81 in 2002 naar 2,12 in 2004 (+17,1%). Malta krijgt 179,8% meer relatieve asielverzoeken bij een stijging van 0,89 naar 2,49 in 2004. Cyprus spant onder dit drietal de absolute kroon met een stijging van 881,2%, met een score van 1,35 in 2002 en 13,25 in 2004. Ter vergelijking met de andere landen in de EU12-groep over diezelfde driejarige periode van 2002-2004, ligt het gemiddelde op 0,24 met een standaardafwijking van 0,29. De aanloop naar de piek in 2005, en de daarmee samenhangende toenemende spreiding, is toe te schrijven aan de flinke stijging in asielverzoeken voor de landen Cyprus, Malta en Slowakije.

De top in 2005 is wederom toe te schrijven aan de landen Cyprus, Malta en Slowakije. Overigens wel om een andere reden. In 2005 daalt het absolute aantal asielverzoeken voor de EU12-groep sterk met 35,2%. Ook het gemiddelde asielverzoekcijfer daalt van 1,63 naar 1,29, alsmede de standaardafwijking van 3,76 naar 2,95. In deze neergaande tendens lift Slowakije sterk mee: het land ziet zijn relatieve asielverzoekcijfer dalen van 2,12 naar 0,66. Een daling van 68,9% en zelfs onder het EU12-groepsgemiddelde van 1,29. Cyprus daalt minder sterk met 22,3% en blijft op eenzame hoogte staan met een score van 10,30. Malta vormt hierop een uitzondering met een stijging van het relatieve aantal asielverzoeken van 16,1%. Met een Maltese score van 2,89 in 2005, vormen de scores van Malta en Cyprus twee extreme waarden ten opzichte van de andere landen in de EU12-groep. De twee extreme waarden bij louter dalende factoren in de methode van Vink & Meijerink maakt de piek in 2005 nog groter dan in 2004<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> De doorgetrokken curve (groen in figuur 5) representeert de scores die voortkomen uit de methode van Vink & Meijerink (2003) van de EU12-lidstaten. De onderbroken lijn (rood in figuur 5) geeft de trend weer die gedurende de periode 2004-2010 is waar te nemen. Deze trendlijn heeft de vergelijking:  $y = -0,0063x + 0,116$  met  $R^2 = 0,6324$ . De fractie verklarende variantie ( $R^2$ ) is statistisch significant bij  $\alpha = 0,05$  ( $t(5) = -2,933$ ;  $p = 0,033$ ).

<sup>64</sup> De factoren absolute asielverzoeken, het groepsgemiddelde en de standaardafwijking namen in waarde af, terwijl het aantal extreme waarden steeg van één naar twee van 2004 naar 2005.

Sinds 2005 loopt de curve in figuur 5 af. De extreme waarden van Cyprus en Malta, welke de curve in figuur 5 opstuwde, zijn sinds 2005 teruggelopen. De scores van Cyprus en Malta zijn in de periode 2005-2010 extreme waarden gebleven, maar minder extreem dan voorheen. De toetreding van Bulgarije en Roemenië in 2007 tot de Europese Unie heeft geen invloed gehad op de curve in figuur 5 <sup>65</sup>.

Vanwege de toetreding tot de EU van tien lidstaten uit de EU12-groep in 2004, is de lineaire rode trendlijn berekend over de periode 2004-2010. De trendlijn heeft een lage negatieve richtingscoëfficiënt van -0,0063 met een  $R^2$  van 0,6234. Met 62,34% aan een fractie verklarende variantie is een uitspraak over de trendlijn aanzienlijk makkelijker te maken ten opzichte van de trendlijn van de EU15-groep. Over de periode 2004-2010 kan worden gesteld dat de spreiding tussen de lidstaten van de EU12-groep aanzienlijk is verminderd volgens de methode van Vink & Meijerink. De asiellast wordt over tijd dus gelijkmatiger over de lidstaten van de EU12-groep verdeeld. Hierbij moet echter wel de kanttekening worden geplaatst dat de curve, en de daarmee samenhangende trendlijn, sterk onder invloed staat van de extreme waarden van Cyprus en Malta. De dalende spreiding van relatieve asiolverzoeken tussen de lidstaten van de EU12-groep zijn dan ook toe te schrijven aan de daling van de extreme waarden van beide landen.

## 5.5 Europees aandeel in asiolverzoeken

In aanvulling op de methode van Vink & Meijerink (2003) in de vorige paragraaf, berekent de methode van Neumayer (2004) de percentages aan asiolverzoeken die de Europese lidstaten ontvangen over het totaal aantal asiolverzoeken in een Europese groep (EU15, EU12 of EU27), genormaliseerd naar de bevolkingsomvang van de lidstaat en de Europese groep. Alle berekende percentages voor de EU15- en EU12-groep zijn terug te vinden in bijlage 4. De berekende percentages voor de EU27-groep staan vermeld in bijlage 5. Per Europese groep zullen de belangrijkste uitkomsten, de variatiecoëfficiënt en de scores van de lidstaten ten opzichte van het groepsgemiddelde, over de periode 1998-2010 worden besproken in hieronder volgende subparagrafen.

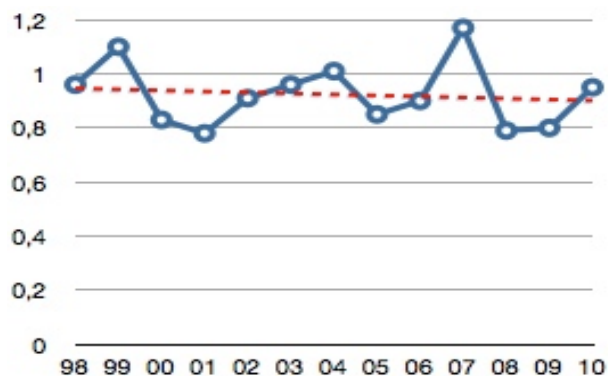
### 5.5.1 Asielverzoekaandeel EU15

Op het niveau van de lidstaten in de EU15-groep varieert het percentage in het asielverzoekaandeel tussen de 0,05 (Portugal in 2003) en 30,01 (Zweden in 2007) over de periode 1998-2010. Indien alle lidstaten van de EU15-groep een gelijk aandeel aan asiolverzoeken zouden ontvangen, in verhouding tot de bevolkingsomvang van de lidstaat, dan zou iedere lidstaat jaarlijks een percentage van 6,67 hebben. In figuur 7 is te zien hoe de verschillende landen scoren ten opzichte van het groepsgemiddelde over de dertienjarige periode. Figuur 6 laat op basis van de jaarlijkse variatiecoëfficiënt zien hoe de spreiding van het aandeel in asiolverzoeken zich heeft ontwikkeld in de periode 1998-2010.

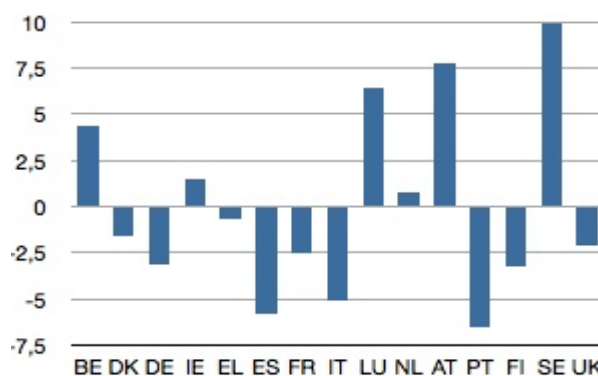
---

<sup>65</sup> De gemiddelde relatieve asiolverzoekscores van Bulgarije in de periode 2007-2010 is 0,12 met een standaardafwijking van 0,02. Voor Roemenië is dit in dezelfde periode een gemiddelde van 0,04 met een standaardafwijking van 0,01. De gemiddelde scores van beide landen zijn te laag om van invloed te zijn op de curve in figuur 5 met de extreme scores van Malta en Cyprus.

Figuur 6: Trend variatiecoëfficiënt EU15 1998-2010<sup>66</sup>



Figuur 7: Gem. score lidstaat over EU15-aandeel<sup>67</sup>



De rode onderbroken trendlijn in figuur 6 geeft slechts een zeer lichte daling van de spreiding weer in de aandelen asielverzoeken. Deze daling is zelfs verwaarloosbaar met een fractie verklarende variantie van 1,48%. Over de periode 1998-2010 kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat de spreiding van het aandeel asielverzoeken per lidstaat niet is gewijzigd. Dit is opvallend, omdat in figuur 7 toch aanzienlijke verschillen zichtbaar zijn tussen de gemiddelde aandelen in asielverzoeken. België (+4,39), Luxemburg (+6,43), Oostenrijk (+7,76) en Zweden (+9,92) scoren alle vier aanzienlijk hoger dan het EU15-groepsgemiddelde van 6,67%. Afgaande op de informatie uit figuur 6, zou dit betekenen dat bij een onveranderde spreiding in de periode 1998-2010, de landen België, Luxemburg, Oostenrijk en Zweden gezamenlijk meer dan 50% van de asielverzoeken tot zich krijgen, afgezet naar de bevolkingsomvang, gedurende de gehele onderzochte periode. Grote lidstaten als Frankrijk, Italië, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk komen gezamenlijk niet verder dan 13,78%. De onveranderde spreiding is weliswaar aantoonbaar binnen de EU15-groep, maar binnen het viertal landen met de hoge aandelen vinden er wel degelijk verschuivingen plaats. Zweden heeft in figuur 7 de hoogste gemiddelde score, maar scoort pas sinds 2006 ook daadwerkelijk het hoogst in absolute zin. In de periode voor 2006 hadden België (1x), Luxemburg (3x) en Oostenrijk (4x) de hoogste aandelen in asielverzoeken. Vooral Luxemburg heeft na een piek in het asielverzoekaandeel in 2004 van 21,68% in de daarop volgende jaren het aandeel asielverzoeken zien dalen naar rond de 10%. Ook Oostenrijk heeft na een periode (2001-2005) met een aandeel asielverzoeken van rond de 20% te hebben gehad, sinds 2006 een lager aandeel in asielverzoeken van rond de 11%. Een deel van de asielverzoeken van Oostenrijk en Luxemburg lijkt te zijn verplaatst naar Zweden in de periode 2006-2010. België heeft van de landen met een hogere aandeel asielverzoeken de laagste standaardafwijking, wat zou kunnen impliceren dat België over de gehele periode een consistent aandeel asielverzoeken tot zich krijgt<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> De doorgetrokken curve (blauw in figuur 6) representeert de jaarlijkse scores van de variatiecoëfficiënt die voortkomt uit de methode van Neumayer (2004) van de EU15-lidstaten. De onderbroken lijn (rood in figuur 6) geeft de lineaire trend weer die gedurende de periode 1998-2010 is waar te nemen. Deze trendlijn heeft de vergelijking:  $y = -0,0037x + 0,95$  met  $R^2 = 0,0148$ . De fractie verklarende variantie ( $R^2$ ) is statistisch niet significant bij  $\alpha = 0,05$  ( $t(11) = -0,407$ ;  $p = 0,692$ ).

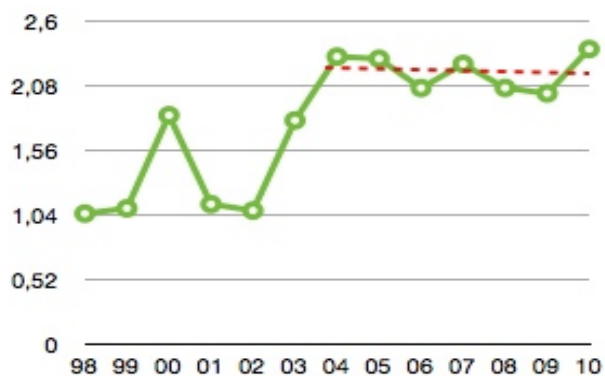
<sup>67</sup> De staafdiagrammen in figuur 7 geven de gemiddelde score per lidstaat over het groepsaandeel van de EU15-groep. De nullijn in figuur 7 representeert de score van 6,67%; het gelijke groepsaandeel van de EU15-groep. De staafdiagram per lidstaat is de gemiddelde score van die lidstaat over de periode 1998-2010 ten opzichte van het groepsaandeel.

<sup>68</sup> De vier landen met de gemiddelde hoogste aandelen asielverzoeken in de periode 1998-2010 zijn: België: 11,06 (SD: 3,99), Luxemburg: 13,10 (SD: 7,28), Oostenrijk 14,43 (SD: 4,52) en Zweden 16,59 (SD: 6,95). Gezamenlijk hebben deze vier lidstaten een aandeel in asielverzoeken in de EU15-groep van 54,92% met een standaarddeviatie van 5,55.

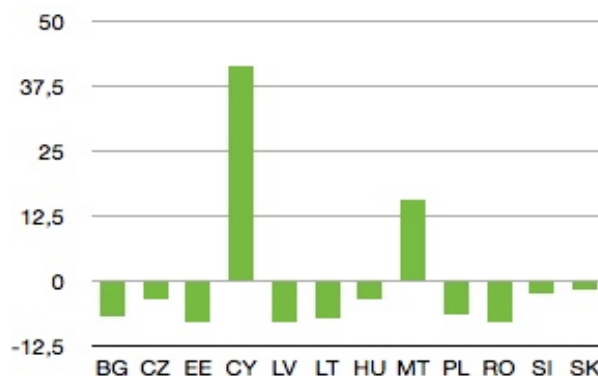
### 5.5.2 Asielverzoekaandeel EU12

Het aandeel asielverzoeken in de EU12-groep heeft een range van 0,01% (Letland in 2004) tot 70,77% (Cyprus in 2010) gedurende de periode 1998-2010. De spreiding in aandeel asielverzoeken is op grond van deze twee waarden van de EU12-groep, ruim twee keer zo groot als de spreiding van de EU15-groep<sup>69</sup>. Idealiter, wanneer alle lidstaten van de EU12-groep een gelijk aandeel aan asielverzoeken zouden ontvangen, in verhouding tot de bevolkingsomvang van de lidstaat, dan zou iedere lidstaat van de EU12-groep jaarlijks een percentage hebben van 8,33%.

Figuur 8: Trend variatiecoëfficiënt EU12 1998-2010<sup>70</sup>



Figuur 9: Gem. score lidstaat over EU12-aandeel<sup>71</sup>



De doorgetrokken groene curve in figuur 8 geeft het verloop van de variatiecoëfficiënt weer van de EU12-groep in de periode 1998-2010. De onderbroken rode trendlijn geeft de lineaire trend weer over de periode 2004-2010. Gedurende de laatst genoemde periode heeft er een verwaarloosbare daling in spreiding in de asielverzoekaandelen plaatsgevonden onder de lidstaten van de EU12. De fractie verklarende variantie van 3,92% is te laag om daadwerkelijk van een daling in spreiding te spreken. Hoewel tijdens de dertienjarige periode niet alle lidstaten ook daadwerkelijk lid zijn geweest van de Europese Unie, en daarmee niet de gehele periode onder het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel hebben gevallen, zijn de wijzigingen in spreiding van aandelen in asielverzoeken over de dertienjarige periode interessant. In de periode 1998-2002, hebben de landen Hongarije, Slowakije, Tsjechië en Slovenië meer dan eens hoge aandelen asielverzoeken in de EU12-groep (meerdere jaren tussen de 15%-25%). Deze hogere aandelen in asielverzoeken zijn mogelijk toewijsbaar aan de nadagen van de Joegoslavische oorlogen en de crisis in Kosovo. Op drie uitzonderingen na, komen de aandelen van asielverzoeken van dit viertal landen na 2002 niet meer boven de 5%<sup>72</sup>. De hoger wordende spreiding is voornamelijk toe te schrijven aan Cyprus en Malta. Na 2002 heeft Cyprus minimaal een aandeel van 36% aan asielverzoeken en een absolute top van 71% in 2010. Malta fluctueert qua aandeel asielverzoeken meer dan Cyprus: na 2002 is het aandeel tweemaal minder dan 10%, vier keer tussen de 13%-30% en tot slot tweemaal niet boven de 50%. Over de gehele onderzochte periode is het dan ook niet verwonderlijk dat alleen Cyprus en Malta boven het groeps gemiddelde scoren in figuur 9 van 8,33% met dergelijke hoge scores.

<sup>69</sup> Op basis van de vergelijking van de range-waarden van de EU15-groep en de EU12-groep.

<sup>70</sup> De doorgetrokken curve (groen in figuur 8) representeert de jaarlijkse scores van de variatiecoëfficiënt die voortkomt uit de methode van Neumayer (2004) van de EU12-lidstaten. De onderbroken lijn (rood in figuur 8) geeft de lineaire trend weer die gedurende de periode 2004-2010 is waar te nemen. Deze trendlijn heeft de vergelijking:  $y = -0,0134x + 2,25$  met  $R^2 = 0,0392$ . De fractie verklarende variantie ( $R^2$ ) is statistisch niet significant bij  $\alpha = 0,05$  ( $t(5) = -0,452$ ;  $p = 0,671$ ).

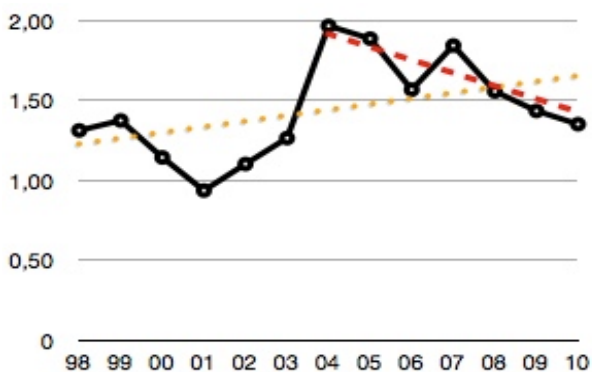
<sup>71</sup> De staafdiagrammen in figuur 9 geven de gemiddelde score per lidstaat over het groepsaandeel van de EU12-groep. De nullijn in figuur 9 representeert de score van 8,33%; het gelijke groepsaandeel van de EU12-groep. De staafdiagram per lidstaat is de gemiddelde score van die lidstaat over de periode 1998-2010 ten opzichte van het groepsaandeel.

<sup>72</sup> De uitzonderingen vormen Tsjechië met 9,62% (in 2003) en Slowakije met 16,49% (in 2003) en 10,87% (in 2004).

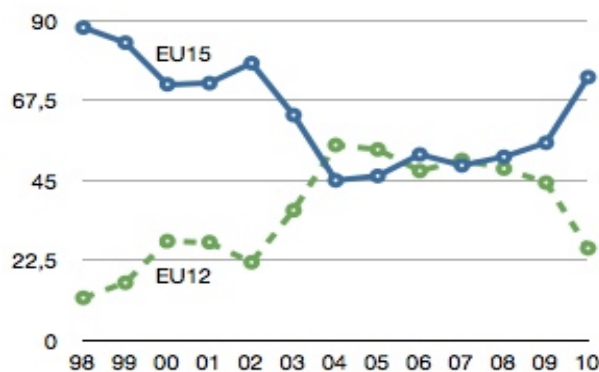
### 5.5.3 Asielverzoekaandeel EU27

De spreiding van aandelen in asielverzoeken in de EU27-groep laat in figuur 10 sinds 2004 een dalende lijn zien middels de doorgetrokken zwarte curve. De onderbroken rode trendlijn bevestigt deze neergaande trend met een fractie verklarende variantie van 79,04%. De opvallende aandelen in asielverzoeken van Cyprus en Malta in de EU12-groep, zijn in de EU27-groep nog steeds fors, maar minder exceptioneel. Ter vergelijking: Cyprus heeft in 2010 in de EU12-groep een aandeel van 70,77%, terwijl dit aandeel in de EU27-groep 18,34% is. Dit is overigens in de EU27-groep wel het hoogste aandeel in asielverzoeken in 2010, maar andere landen zoals Zweden (17,49%), België (12,35%) en Luxemburg (7,96%) volgen dit hoge aandeel asielverzoeken.

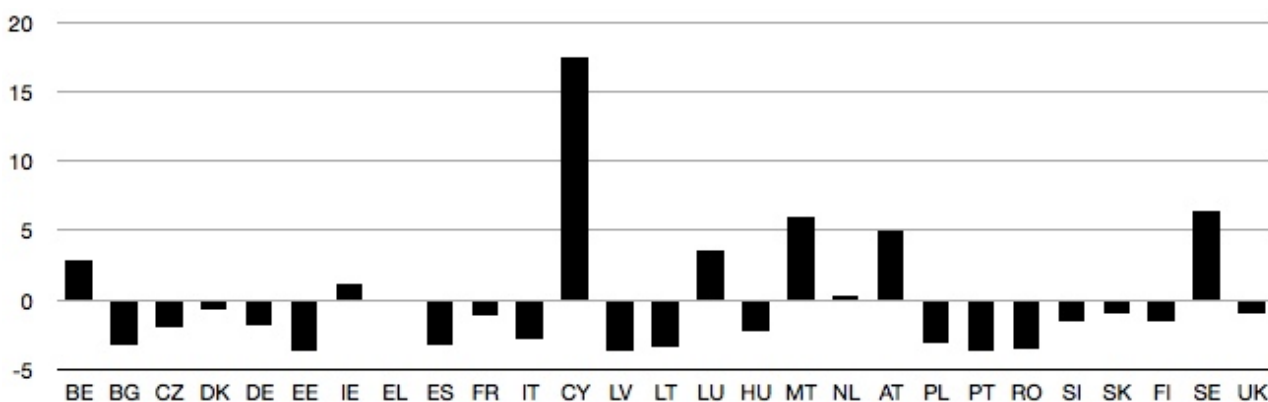
Figuur 10: Trend variatiecoëfficiënt EU27 1998-2010<sup>73</sup>



Figuur 11: Percentage verloop EU15 en EU12 asielverzoeken



Figuur 12: Gemiddelde score lidstaat over het EU27-aandeel<sup>74</sup>



De dalende spreiding is ook goed te zien in figuur 11. In deze figuur worden de jaarlijkse aandelen asielverzoeken van de groepen EU15 (blauwe doorgetrokken curve) en EU12 (groene onderbroken curve) bij elkaar opgeteld en grafisch weergegeven. In de aanloop naar de toetreding tot de Europese Unie, loopt vanaf 2002 het aandeel in asielverzoeken in de EU12 op. In de jaren 2004, 2005 en 2007 heeft de EU12 zelfs een

<sup>73</sup> De doorgetrokken curve (zwart in figuur 10) representeert de jaarlijkse scores van de variatiecoëfficiënt die voortkomt uit de methode van Neumayer (2004) van de EU27-lidstaten. De onderbroken lijn (rood in figuur 10) geeft de lineaire trend weer die gedurende de periode 2004-2010 is waar te nemen. Deze trendlijn heeft de vergelijking:  $y = -0,0986x + 2,05$  met  $R^2 = 0,7904$ . De fractie verklarende variantie ( $R^2$ ) is statistisch significant bij  $\alpha = 0,05$  ( $t(5) = -4,425$ ;  $p = 0,007$ ).

Ter indicatie is ook een trendlijn opgesteld over de periode 1998-2010. Deze gestippelde trendlijn (oranje in figuur 10) heeft de vergelijking:  $y = 0,0355x + 1,19$  met  $R^2 = 0,1936$ . De fractie verklarende variantie ( $R^2$ ) is statistisch niet significant bij  $\alpha = 0,05$  ( $t(11) = 1,629$ ;  $p = 0,132$ ).

<sup>74</sup> De staafdiagrammen in figuur 12 geven de gemiddelde score per lidstaat over het groepsaandeel van de EU27-groep. De nullijn in figuur 12 representeert de score van 3,70%; het gelijke groepsaandeel van de EU27-groep. De staafdiagram per lidstaat is de gemiddelde score van die lidstaat over de periode 1998-2010 ten opzichte van het groepsaandeel.

procentueel aandeel van meer dan 50% in het totaal van de asielverzoeken, afgezet naar de bevolkingsomvang, van de EU27. Na 2008 daalt het aandeel in asielverzoeken van de EU12-groep, waarna het in 2010 weer bijna gelijk komt met het aandeel asielverzoeken in 2002.

In figuur 12 staat alle lidstaten met het gemiddelde aandeel in asielverzoeken over de periode 1998-2010 ten opzichte van het gelijke EU27-groepsaandeel van 3,70%. Acht lidstaten scoren hoger ten opzichte van het gelijke EU27-groepsaandeel, waarbij Cyprus, Zweden, Malta en Oostenrijk het meest in het oog springen.

## 5.6 Conclusie

De ontwikkeling van de asiellast laat per methode en per Europese groep verschillende resultaten zien over de periode 1998-2010.

In de EU15-groep laten de methode van Vink & Meijerink (figuur 4) en die van Neumayer (figuur 6) een eenduidig beeld zien: zowel de relatieve spreiding in asielverzoeken als de spreiding in asielverzoek-aandelen zijn gelijk gebleven. Op het niveau van de lidstaten in deze groep vinden echter wel verschuivingen plaats. In de periode 1998-2005 ontvangen Luxemburg en Oostenrijk, en in mindere mate België, relatief een grotere hoeveelheid asielverzoeken. Daarna neemt Zweden deze positie over. De lidstaten die weinig asielverzoeken krijgen, zowel relatief als in aandeel, behouden dit de gehele onderzochte periode. Italië, Spanje en Portugal hebben, bij beide gebruikte methoden, de laagste standaardafwijkingen. Binnen de EU15-groep kan worden gesteld dat lidstaten met hoge scores in beide methoden, proberen om deze hoge scores om te buigen, terwijl lidstaten met lage scores hieraan niet bijdragen. De verschuivingen binnen de EU15-groep verplaatsen zich dus niet naar lidstaten die verhoudingsgewijs de meeste ruimte zouden hebben om een zwaardere asiellast tot zich te nemen.

De EU12-groep laat wel verschillen zien tussen de methode van Vink & Meijerink (figuur 5) en die van Neumayer (figuur 8). De spreiding in relatieve asielverzoeken daalt in de periode 2004-2010, terwijl de trend in variatiecoëfficiënt in diezelfde periode een ongewijzigde hoge spreiding laat zien. Beide figuren reageren sterk op de scores van Cyprus en Malta. De hoge relatieve asielverzoeken van Cyprus en Malta, welke absolute scores zijn, nemen in de periode 2004-2010 af, waardoor de curve van Vink & Meijerink ook een dalende trend representeert. De scores van Cyprus en Malta onder de Neumayer-methode blijven onverminderd hoog, omdat deze scores in verhouding staan tot de andere lidstaten van de EU12-groep. In absolute zin dalen de scores van Cyprus en Malta weliswaar, maar de scores van andere lidstaten in de EU12-groep stijgen niet. Het aandeel asielverzoeken dat Cyprus en Malta dus tot zich krijgen, blijft zodoende onverminderd hoog ten opzichte van de andere lidstaten in de EU12-groep.

De spreiding in aandeel asielverzoeken daalt ook in de EU27-groep in de periode 2004-2010. Opvallend is echter wel dat in de periode 2004-2007 de EU12-groep in totaal een groter aandeel asielverzoeken tot zich krijgt ten opzichte van de EU15-groep. De toetreding van de lidstaten in de EU12-groep tot de Europese Unie, met name de toetreding van Cyprus en Malta, hebben de hoogste aandelen asielverzoeken flink doen verschuiven. Hoewel de spreiding in aandelen binnen de totale EU27-groep is gedaald in de periode 2004-2010, is de spreiding in 2010 bijna op gelijk niveau met dat van 1998.

Over de gehele onderzochte periode, 1998-2010, hebben flinke verschuivingen plaatsgevonden in de omvang van de asiellast tussen de lidstaten in de Europese Unie. De spreiding in asiellast, gemeten in relatieve asielverzoeken en in asielaandeel, loopt sinds 2004 terug. Deze teruglopende spreiding maakt dat de Europese asiellast gelijkmatiger over de Europese lidstaten wordt verdeeld. Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat over de periode van dertien jaar, slechts acht lidstaten een bovengemiddelde score hebben ten opzichte van het EU27 gelijke groepsaandeel (figuur 12). Van deze acht lidstaten scoren vier lidstaten minimaal 5% hoger dan het gelijke groepsaandeel. Voor deze vier lidstaten, Cyprus, Malta, Zweden en Oostenrijk, is de asiellast over de Europese Unie nog verre van gelijkmatig verdeeld.

## 6. DE GEACCEPTEERDE ASIELLAST DOOR DE EUROPESE LIDSTATEN

### 6.1 Inleiding

Na de inhoudelijke behandeling van een asielverzoek volgt een positief, of een negatief besluit. Een positief besluit in eerste aanleg kent in de Europese registratie drie vormen toe aan een asielzoeker: een vluchtelingenstatus, een subsidiaire status of een humanitaire status. De afwijzing van een asielverzoek, een negatief besluit, kan een hoger beroep tot gevolg hebben, of een uitwijzing naar het land van herkomst (wat ook na een hoger beroep kan volgen).

Op het niveau van de Europese lidstaten zitten er flinke verschillen tussen de drie registratievormen: sommige lidstaten kennen slechts twee vormen, onder andere Frankrijk en België hebben geen humanitaire status, andere een veelvoud, waaronder Nederland met zes verschillende toekenningsstatussen<sup>75</sup>. Ook op de inhoud van de diverse statussen zitten aanzienlijke verschillen. Een toegekende vluchtelingenstatus in bijvoorbeeld België is een toekenning voor onbepaalde tijd, terwijl in Nederland deze toekenning een bepaalde tijd betreft van vijf jaren en in Malta is deze bepaalde tijd drie jaar<sup>76</sup>. Voor een individuele asielzoeker is het daarnaast van belang om te weten dat niet alle asielverzoeken uit een bepaald land van herkomst automatisch resulteren in een eenduidig asielbesluit. In bijvoorbeeld 2007 heeft Italië 98 procent van alle Afghaanse asielverzoeken erkend, het Verenigd Koninkrijk erkende 42 procent van alle Afghaanse verzoeken en Griekenland wees alle Afghaanse verzoeken af (Levy, 2010, p.107).

De onderlinge diversiteit in asielbesluiten, de toekenningsstatus en de invulling van de toekenningsstatus maken een vergelijking tussen de Europese lidstaten bijzonder moeilijk. Dit hoofdstuk zal zich dan ook richten op de toekenningsratio, verhouding positieve en negatieve besluiten, van asielverzoeken en de diversiteit in toekenningsstatussen van de Europese lidstaten in de periode 2008-2010. Zijn er op grond van deze twee factoren verschillen waar te nemen tussen de relatieve asiellast, zoals berekend in hoofdstuk 5 van dit onderzoek, en de geaccepteerde asiellast door de verschillende Europese lidstaten? In paragraaf 6.2 zullen aan de hand van de methode van Thielemann & Dewan (2006) meerdere rangordes worden opgesteld om verschillen tussen lidstaten aan te geven op basis van de relatieve asiellast en de toekenningsratio. Paragraaf 6.3 zal in een variant op de methode van Neumayer (2004) inzichtelijk proberen te maken of er lidstaten zijn die een sterke voorkeur hebben in een bepaald type toekenningsstatus bij een positief asielbesluit, genormaliseerd naar de bevolkingsomvang. Tot slot zal in paragraaf 6.4 de conclusie worden opgesteld als beantwoording van de derde deelvraag in dit onderzoek.

### 6.2 Toekenningsratio asielbesluiten

In figuur 13 zijn bovenaan de lidstaten van de EU15-groep weergegeven en onderaan de lidstaten van de EU12-groep. Het totale overzicht met de lidstaten van de EU27-groep staat in bijlage 7. De eerste twee kolommen van figuur 13 geven de asiellast weer in zowel het gemiddelde relatieve asielverzoekcijfer, als in het gemiddelde asielverzoekaandeel, waarbij het het gemiddelde betreft over de periode 2008-2010. De derde kolom geeft vervolgens een rangorde weer, waarbij de eerste positie de lidstaat betreft met het

---

<sup>75</sup> *Nederland*: Een positief asielbesluit kent in Nederland zes verschillende gronden: A-grond (vluchtelingenstatus), B-grond (subsidiaire status), C-grond (traumatabeleid), D-grond (categoriale beschermingsbeleid), E-grond (nareizende gezinsleden in engere zin) en de F-grond (nareizende gezinsleden in ruimere zin). De registratie van de gronden C t/m F wordt in Europees verband toegeschreven aan de humanitaire beschermingsstatus (EMN-studie NL, 2010, p.5).

*Frankrijk*: Frankrijk kent alleen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus (EMN-studie FR, 2009, p.4).

*België*: België kent alleen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus, waarbij de bescherming als vluchteling voorrang heeft op subsidiaire bescherming. Alleen in het geval dat de asielzoeker niet kan worden erkend als vluchteling, wordt onderzocht of diegene in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming (CGVS, [http://www.cgvs.be/nl/Asielprocedure\\_in\\_de\\_praktijk](http://www.cgvs.be/nl/Asielprocedure_in_de_praktijk)).

<sup>76</sup> *België*: Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen: [http://www.cgvs.be/nl/binaries/Schema%20asielprocedure\\_NL\\_A4\\_mei2009\\_tcm127-20779.pdf](http://www.cgvs.be/nl/binaries/Schema%20asielprocedure_NL_A4_mei2009_tcm127-20779.pdf)

*Nederland*: na een verblijf van vijf jaar met een toekenning op A-grond (vluchtelingenstatus), kan een verzoek worden gedaan voor een verblijf van onbepaalde tijd (EMN-studie NL, 2010, p.42).

*Malta*: na een verblijf van drie jaar met een vluchtelingenstatus in Malta, kan een verzoek worden gedaan op vernieuwing van de status, waarmee een verzoeker wederom drie jaar in Malta mag verblijven (EMN-studie MT, 2009, p.15).

grootste asielverzoekaandeel. Deze rangorde is per groep, EU12-, EU15- en EU27, opgesteld, omdat de score in kolom 2 het aandeel asielverzoeken van een lidstaat betreft binnen een van deze groepen. Kolom 4 geeft de som alle asielbesluiten weer in eerste aanleg in de periode 2008-2010, waarvan in kolom 5 alle positieve besluiten staan en in kolom 6 alle negatieve besluiten. De kolommen 6 en 8 representeren deze positieve of negatieve besluiten vervolgens als percentage van het totale aantal asielbesluiten uit kolom 4. In de kolommen 9 en 10 is een 'geaccepteerde' score te vinden die voortkomt uit een vermenigvuldiging van het percentage positieve besluiten uit kolom 6 en respectievelijk de scores van kolom 1 en kolom 2. De geaccepteerde scores geven dat deel weer van de scores in de kolommen 1 en 2 dat daadwerkelijk een beschermingsstatus krijgt in een verzochte lidstaat. Personen waarvan het asielverzoek worden afgewezen, de negatieve besluiten in eerste aanleg uit kolom 7, kunnen hiertegen desgewenst in beroep. Deze beroepsprocedure is per lidstaat verschillend en eventuele positieve besluiten volgend in tweede of derde aanleg zullen in dit onderzoek niet worden meegenomen. In kolom 11 is wederom een rangorde opgesteld, waarbij de eerste positie voor die lidstaat is waarvan het gemiddelde geaccepteerde asielverzoekaandeel het grootst is. Kolom 12 geeft tot slot een differentiatiescore weer tussen de rangorde van kolom 3 en de rangorde van kolom 11. Een positieve score in kolom 12 geeft een stijging weer in de rangorde in kolom 11 ten opzichte van de positie in kolom 3, een negatieve score vice versa.

Figuur 13: Toekenningsratio EU15 en EU12, periode 2008-2010

Kolom Nr. >	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Formule >									(=1*6)	(=2*6)		(=3-11)
Kolom omschrijving >	Gem. relatief asielverzoek	Gem. asiel aandeel	Rang top 5	Totaal besluiten 1e aanleg	Positieve besluiten Q	%	Negatieve besluiten Q	%	Gem. geaccept. verzoek	Gem. geaccept. aandeel	Rang	$\Delta$ Rang top 5
Country ↓												
France	0,73	5,20	8	148575	27000	18,2	121575	81,8	0,13	0,94	9	-1
Netherlands	0,94	6,71	6	45870	21775	47,5	24090	52,5	0,45	3,19	2	4
Belgium	1,97	14,01	2	56805	10605	18,7	46205	81,3	0,37	2,62	4	-2
Denmark	0,68	4,78	9	7100	3155	44,4	3945	55,6	0,30	2,12	5	4
Germany	0,44	3,09	12	109220	33150	30,4	76075	69,7	0,13	0,94	9	3
Ireland	0,64	4,60	10	15410	2180	14,1	13235	85,9	0,09	0,65	12	-2
Greece	1,36	9,82	4	50830	730	1,4	50105	98,6	0,02	0,14	13	-9
Spain	0,08	0,54	14	15230	1280	8,4	13950	91,6	0,01	0,05	14	0
Italy	0,32	2,32	13	54460	22595	41,5	31860	58,5	0,13	0,96	8	5
Luxembourg	1,15	8,20	5	2110	450	21,3	1660	78,7	0,25	1,75	7	-2
Austria	1,58	11,30	3	54140	14115	26,1	40025	73,9	0,41	2,95	3	0
Portugal*	0,02	0,10	15	330	175	52,2	160	47,8	0,01	0,05	14	1
Finland	0,74	5,27	7	8745	3345	38,3	5400	61,7	0,28	2,02	6	1
Sweden	2,91	20,73	1	98200	26250	26,7	71960	73,3	0,78	5,54	1	0
Unit. Kingdom	0,46	3,32	11	105105	29140	27,7	75965	72,3	0,13	0,92	11	0
EU15	0,93 GEM	100,0 SOM		772130 SOM	195945 SOM	25,4 %	576210 SOM	74,6 %	0,23 GEM	24,83 SOM		
Bulgaria	0,12	1,48	7	1910	725	38,0	1185	62,0	0,05	0,56	5	2
Czech Republic	0,12	1,26	9	4330	560	12,9	3770	87,1	0,02	0,16	8	1
Estonia *	0,02	0,29	12	80	25	31,3	55	68,8	0,01	0,09	12	0
Cyprus	4,19	48,58	1	11800	1670	14,2	10130	85,8	0,59	6,88	2	-1
Latvia *	0,03	0,33	11	130	40	30,8	90	69,2	0,01	0,10	10	1
Lithuania	0,14	1,79	5	525	125	24,0	395	76,0	0,03	0,43	7	-2
Malta	4,18	36,62	2	6315	3310	52,5	2990	47,5	2,20	19,24	1	1
Poland	0,22	2,54	4	15525	5925	38,2	9600	61,8	0,08	0,97	3	1
Romania	0,04	0,55	10	2350	430	18,3	1920	81,7	0,01	0,10	10	0
Slovenia	0,12	1,42	8	575	50	8,6	530	91,4	0,01	0,12	9	-1
Slovakia	0,14	1,54	6	1095	385	35,2	710	64,8	0,05	0,54	6	0
Hungary	0,33	3,59	3	3965	1055	26,6	2915	73,5	0,09	0,96	4	-1
EU12	0,80 GEM	100,0 SOM		48600 SOM	14300 SOM	29,4 %	34290 SOM	70,6 %	0,26 GEM	30,15 SOM		
Legenda	1	> Top 5 rangorde lidstaten										
	6	> Rangorde lidstaten na de top 5										
	-2	> Verschil in rangorde uit kolom 3 en kolom 12. Hoe groter de score, hoe groter het verschil.										
	*	> Lidstaten met minder dan 500 besluiten in eerste aanleg over de periode 2008-2010										



De top 5 van lidstaten van de EU15-groep met het hoogste gemiddelde aandeel asielverzoeken in de periode 2008-2010 zijn in aflopende volgorde: Zweden (20,73%), België (14,01%), Oostenrijk (11,30%), Griekenland (9,82%) en Luxemburg (8,20%). Binnen dezelfde groep van Europese lidstaten ziet de top 5 met het hoogste gemiddelde geaccepteerde aandeel asielverzoeken er in aflopende volgorde als volgt uit: Zweden (5,54%), Nederland (3,19%), Oostenrijk (2,95%), België (2,62%) en Denemarken (2,12%)<sup>77</sup>.

De lidstaten met een gemiddeld hoog aandeel asielverzoeken, de eerste top 5, resulteren niet automatisch in een top 5 met het hoogste gemiddelde geaccepteerde aandeel asielverzoeken met diezelfde lidstaten (de tweede top 5). De oorzaak hiervoor zit hem in het toekenningsratio dat verschillend is per lidstaat. Binnen de EU15-groep varieert het positieve toekenningsratio van 1,4% tot 52,2% op de som van genomen besluiten in eerste aanleg in de periode 2008-2010. Het lage positieve toekenningsratio van Griekenland (1,4%), maakt dat het negen posities zakt in rangorde van een vierde plaats van lidstaten in de EU15-groep met een hoog asielverzoekaandeel, naar een dertiende positie binnen de EU15-groep van het gemiddelde geaccepteerde asielverzoekaandeel. Het omgekeerde komt ook voor: Italië bekleedt een dertiende positie bij het gemiddelde asielverzoekaandeel en stijgt vijf posities, vanwege het hoge positieve toekenningsratio van 41,5%, naar een achtste plaats in de rangorde van lidstaten in de EU15-groep met het geaccepteerde gemiddelde asielverzoekaandeel. Binnen de EU15-groep heeft Portugal het hoogste positieve toekenningsratio van 52,2%. Hierbij moet echter wel de opmerking worden geplaatst dat Portugal slechts 330 asielbesluiten heeft genomen in drie jaar tijd en het laagste aandeel asielverzoeken heeft binnen de EU15-groep van 0,10%, waarmee Portugal een zeer beperkte bijdrage levert aan de asiellast binnen de EU15-groep. De verschillen in toekenningsratio's zouden verklaard kunnen worden door de verschillen in herkomst van de personen die een asielverzoek weglekken in de verschillende lidstaten. Het zou hypothetisch kunnen dat asielverzoeken van personen uit een veilig en stabiel land van herkomst, waarmee een asielverzoek automatisch ongegrond wordt verklaard, allemaal worden gedaan in Griekenland, waardoor het positieve toekenningsratio van Griekenland erg laag is. Echter, in het geval van Afghaanse asielverzoeken geeft Levy (2010, p.107) al aan dat in 2007 alle verzoeken werden afgewezen in Griekenland, terwijl het Verenigd Koninkrijk (42%) en Italië (98%) wel positief oordeelde over Afghaanse asielverzoeken.

Binnen de EU12-groep verwerven Cyprus en Malta, zoals eerder geconstateerd in hoofdstuk 5 van dit onderzoek, een hoge positie in de top 5 van lidstaten met het hoogste gemiddelde aandeel asielverzoeken in de periode 2008-2010. De top 5 in aflopende volgorde: Cyprus (48,58%), Malta (36,62%), Hongarije (3,59%), Polen (2,54%) en Litouwen (1,79%). Binnen dezelfde EU12-groep ziet de top 5 met het hoogste gemiddelde geaccepteerde aandeel asielverzoeken er in aflopende volgorde als volgt uit: Malta (19,24%), Cyprus (6,88%), Polen (0,97%), Hongarije (0,96%) en Bulgarije (0,56%).

De positieve toekenningsratio's binnen de EU12-groep lopen van 8,6% tot 52,5%. Opvallend hierbij is dat het hoogste positieve toekenningsratio binnen de EU12-groep van Malta is, een lidstaat met ook een hoog gemiddeld aandeel asielverzoeken. Cyprus, een andere lidstaat met een hoog gemiddeld aandeel asielverzoeken, scoort beduidend lager met een toekenningsratio van 14,2%. In vergelijking met de lidstaten in de top 5 van gemiddeld asielverzoekaandeel van de EU15-groep vormt Malta met zijn hoge positieve toekenningsratio een uitzondering: geen enkele lidstaat in die top 5 heeft een hogere toekenningsratio dan 26,7%. Ook naar positionering in diezelfde top 5, streeft Malta (2e in de EU12-groep) het positieve toekenningsratio van België (2e in de EU15-groep) met 18,7% ruimschoots voorbij.

In tegenstelling tot de EU15-groep vinden er in de EU12-groep minder grote verschuivingen plaats tussen de twee verschillende rangordes in figuur 13. Daar waar binnen de EU15-groep verschuivingen van negen, vijf en vier posities plaatsvinden, verschuiven binnen de EU12-groep de lidstaten hoogstens twee posities in positieve of negatieve richting. De beperkte mate van verschuiving kan deels worden verklaard door de extreem hoge scores van Cyprus en Malta bij het gemiddelde asielverzoekaandeel. Indien in het

---

<sup>77</sup> De percentages achter de lidstaten in de top 5 van lidstaten met het hoogste gemiddelde geaccepteerde aandeel asielverzoeken zijn geen percentages die zijn opgebouwd vanuit kolom 10 in figuur 13. Deze percentages zijn de uitkomst van de vermenigvuldiging van de scores uit kolom 2 en kolom 6 in figuur 13. Het percentage in kolom 10 is het deel van het percentage uit kolom 2 dat na de vermenigvuldiging overblijft als het geaccepteerde aandeel asielverzoeken van een lidstaat.

hypothetische geval beide lidstaten een positieve toekenningsratio zouden hebben van slechts 10% en Hongarije, derde positie in de rangorde, een positieve toekenningsratio van 100% zou hebben, dan nog zou er tussen deze drie lidstaten niets veranderen in de rangorde van gemiddeld geaccepteerd asielverzoekaandeel, waarmee geen verschuivingen zouden plaatsvinden tussen de verschillende rangordes<sup>78</sup>.

De EU27-groep, waarvan het overzicht gelijk aan figuur 13 in bijlage 7 staat, vormt een samenvoeging van de data uit de EU15- en de EU12-groep, met een verschil in de data in kolom 2, de daarmee corresponderende kolom 10, en de opgestelde rangordes in de kolommen 3, 11 en 12. De top 5 van lidstaten met het hoogste gemiddelde aandeel asielverzoeken zijn in aflopende volgorde: Cyprus (17,73%), Malta (16,40%), Zweden (12,72%), België (8,67%) en Oostenrijk (6,69%). Aan de positieve toekenningsratio's van de verschillende lidstaten in de EU27-groep verandert niets ten opzichte van de data uit de EU15- en de EU12-groep, waarmee over de EU27-groep het positieve toekenningsratio loopt van 1,4% van Griekenland tot 52,5% van Malta. Een grafische weergave van de verschillende toekenningsratio's is na te zien in bijlage 6B. Op grond van de positieve toekenningsratio's is de top 5 van het gemiddelde geaccepteerde aandeel asielverzoeken de volgende: Malta (8,62%), Zweden (3,40%), Cyprus (2,51%), Nederland (1,91%) en Oostenrijk (1,74%).

Qua verschuivingen tussen de eerste (kolom 3) en de tweede rangorde (kolom 11), voert Griekenland de boventoon met een negatieve verschuiving van veertien posities. Griekenland verruult de zesde positie van het gemiddelde aandeel asielverzoeken voor de twintigste positie van het gemiddelde geaccepteerde aandeel asielverzoeken, als gevolg van het lage positieve toekenningsratio van 1,4%. Daarnaast stijgen vier lidstaten, Nederland, Denemarken, Duitsland en Italië, vier posities in de tweede rangorde ten opzichte van de eerste rangorde, als gevolg van een hoger positief toekenningsratio. De overige tweeëntwintig lidstaten verschuiven maximaal twee posities in positieve of negatieve richting.

In een periode van drie jaar laat de figuur in bijlage 6B treffend zien dat onder de huidige Europese regelgeving een grote diversiteit in positieve toekenningsratio's bestaat onder de lidstaten van de Europese Unie. De top 5 van lidstaten met de hoogste positieve toekenningsratio's, te weten: Malta (52,5%), Portugal (52,2%), Nederland (47,5%), Denemarken (44,4%) en Italië (41,5%), laten zich moeilijk categoriseren. Deze lidstaten hebben uiteenlopende gemiddelde aandelen in asielverzoeken<sup>79</sup>, liggen geografisch niet in een specifieke regio<sup>80</sup> en behoren niet unisono tot een bepaalde Europese groep lidstaten<sup>81</sup>. In paragraaf 6.3 zal verder worden onderzocht of er lidstaten zijn die een sterke voorkeur hebben voor een bepaald type toekenningsstatus bij een positief asielbesluit, waarmee mogelijk meer kan worden gezegd of de diversiteit in toekenningsratio's.

### 6.3 Toekenningsstatus asielbesluiten

Hatton (2009, p.196) stelt in zijn onderzoek dat in sommige Europese lidstaten een subsidiaire beschermingsstatus slechts een tijdelijke verblijfsvergunning is tot dat de omstandigheden in het land van herkomst verbeteren. Het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen in België, het orgaan dat in België een beschermingsstatus toekent of afwijst aan de hand van een asielverzoek, onderschrijft deze classificering van de verschillende beschermingsstatussen of toekenningsstatussen. In

---

<sup>78</sup> In de rangorde gemiddeld asielverzoekaandeel van de EU12-groep, neemt Cyprus de eerste plaats in met 48,58%, Malta volgt op de tweede plaats met 36,62% en Hongarije staat derde met 3,59%. Met een positief toekenningsratio van 10% behaalt Cyprus een score van 4,86% en Malta komt dan op 3,66%. Indien Hongarije alle besluiten positief toekent, een positief toekenningsratio van 100%, volgt een score van 3,59%. Zelfs in deze uitzonderlijke situatie blijft de rangorde van gemiddeld geaccepteerd asielverzoekaandeel zodoende ongewijzigd.

<sup>79</sup> De gemiddelde aandelen in asielverzoeken lopen van op van Portugal met 0,06%, naar Italië met 1,31%, Denemarken met 3,01%, Nederland met 4,03% en Malta met 16,40%.

<sup>80</sup> Bijvoorbeeld alleen lidstaten aan de buitengrenzen van de Europese Unie.

<sup>81</sup> Zoals de in dit onderzoek gebruikte Europese groepsverdeling van de EU10-, de EU12- of de EU15-groep.

België heeft de bescherming als vluchteling voorrang op de subsidiaire beschermingsstatus, waarbij personen met een vluchtelingenstatus onbepaald in België mogen blijven, terwijl personen met een subsidiaire status een verblijf krijgen met een bepaalde tijd<sup>82</sup>. Afgaande op het onderzoek van Hatton (2009), het bovengenoemde Belgische voorbeeld en de eerdere voorbeelden in paragraaf 6.1, is het voor personen die een asielverzoek doen wenselijk om een hoge beschermingsstatus te krijgen: een vluchtelingenstatus. Binnen dit onderzoek voert te ver om alle vluchtelingenstatussen, de subsidiaire- en de eventuele humanitaire statussen in de verschillende lidstaten van de Europese Unie met elkaar te vergelijken. In zijn algemeenheid kan echter wel gesteld worden dat een vluchtelingenstatus de hoogste beschermingsstatus is, gevolgd door de subsidiaire status en de humanitaire status. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het onderscheidt in classificering tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire status groter is, dan het onderscheidt in classificering tussen de subsidiaire- en de humanitaire status. Het lagere onderscheidend vermogen van de subsidiaire- en de humanitaire status komt voornamelijk door de afwezigheid om een humanitaire status toe te kennen in sommige lidstaten van de Europese Unie, waardoor bij sommige lidstaten de laagste beschermingsclassificering de subsidiaire status is.

De normalisatie van de positieve asielbesluiten, alsmede de normalisatie van het type van de toegekende statussen, maakt het mogelijk om te bezien welke lidstaten een voorkeur hebben voor welk type besluit afgezet naar de bevolkingsomvang. De tabel in figuur 14 geeft een top 5 weer van die lidstaten die afgezet naar hun bevolkingsomvang het hoogste percentage behalen in positieve besluiten en in het type van de toekenningsstatus. De scores van alle zeventwintig lidstaten van de Europese Unie samen vormen per kolom een totaalscore van 100%, met uitzondering van kolom 5 in figuur 14. In de onderste rij van de tabel in figuur 14 is te zien hoeveel de top 5 van de lidstaten uit de EU27-groep samen behalen uit de 100% van de gehele groep. Hierbij geldt hoe hoger de score van de lidstaten van de top 5 gezamenlijk, des te groter de voorkeur van deze vijf lidstaten is voor een bepaald type toekenningsstatus ten opzichte van de overige lidstaten uit de EU27-groep.

*Figuur 14: Top 5 lidstaten EU27-groep op positief asielbesluit in eerste aanleg en toekenningsstatus genormaliseerd naar de bevolkingsomvang (methode Neumayer 2004) in de periode 2008-2010<sup>83-84</sup>.*

Kolomnr. →	1	2	3	4	5	6
Top 5 lidstaten EU27-groep	Positieve besluiten in eerste aanleg	Type toekenningsstatus			Toekenningsratio	Gemiddelde asielaandeel
		Vluchteling status	Subsidiaire status	Humanitaire status		
1	MT (36,59%)	AT (20,08%)	MT (54,34%)	NL (28,63%)	MT (52,5%)	CY (17,73%)
2	SE (12,92%)	BE (14,82%)	SE (13,02%)	SE (16,19%)	PT (52,2%)	MT (16,40%)
3	CY (9,56%)	SE (11,21%)	CY (12,47%)	LU (12,82%)	NL (47,5%)	SE (12,72%)
4	AT (7,70%)	LU (10,85%)	AT (3,98%)	IE (11,85%)	DK (44,4%)	BE (8,67%)
5	NL (6,02%)	UK (6,43%)	NL (3,88%)	CY (7,37%)	IT (41,5%)	AT (6,69%)
som →	72,78%	63,39%	87,68%	76,84%	ABSOLUUT	62,21%

<sup>82</sup> Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, <http://www.cgvs.be/nl>

<sup>83</sup> De scores van de toekenningsratio in figuur 14 zijn de scores uit kolom 6 in bijlage 7. Deze scores zijn niet genormaliseerd naar de bevolkingsomvang van de betreffende lidstaten. Alle andere scores in figuur 14 zijn dit wel. De scores van het gemiddelde aandeel asielverzoeken van de resterende tweeëntwintig lidstaten zijn eveneens terug te vinden in bijlage 7, kolom 2.

<sup>84</sup> De hoge score in kolom 5 in figuur 14, de toekenningsratio, van Portugal dient buiten beschouwing te worden gelaten. Deze hoge score is gebaseerd op 330 asielbesluiten in eerste aanleg over een periode van drie jaar, waarvan er 175 positief zijn geweest.

Van alle positieve asielbesluiten die genomen zijn in de periode 2008-2010, genormaliseerd naar de bevolkingsomvang, heeft Malta het hoogste percentage van 36,59%. In verhouding tot de bevolkingsomvang van andere lidstaten van de Europese Unie neemt Malta meer dan een derde van alle positieve asielbesluiten voor haar rekening. Naar typering van de toekenningsstatus, worden meer dan de helft van de toekenningen op subsidiaire basis in Malta gedaan op basis van de bevolkingsomvang. Andere toekenningsstatussen scoren in Malta beduidend minder: vluchtelingenstatus 3,80% en humanitaire status 2,74%. Cyprus, de lidstaat met het hoogste gemiddelde asielverzoekaandeel (kolom 6 in figuur 14), neemt de derde positie in met 9,56% aan positieve asielbesluiten genormaliseerd naar de bevolkingsomvang. Ook Cyprus scoort hoog binnen de subsidiaire status, een derde positie met 12,47%, maar behaalt daarnaast ook nog een vijfde positie binnen de toekenning van de humanitaire status. Het is opvallend dat de enige twee lidstaten uit de EU12-groep die een hoge score behalen binnen het gemiddelde aandeel asielverzoeken (kolom 6) en een hoge score op positieve besluiten (kolom 1), beide hoge score behalen binnen de lagere beschermingsstatussen. De hogere beschermingsstatus, de vluchtelingenstatus, wordt door beide lidstaten veel minder toegekend op basis van de bevolkingsomvang.

België en Oostenrijk kennen de hoogste scores op de vluchtelingenstatus. Beide lidstaten lijken de classificering van de verschillende toekenningsstatussen in hoogte van bescherming te volgen, waarbij eerst wordt gezien of een asielverzoek in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus, daarna een subsidiaire status en eventueel tertiair een humanitaire status<sup>85</sup>. In Nederland lijkt het omgekeerd het geval: de humanitaire status wordt met 28,63% het meest toegekend in Nederland genormaliseerd naar de bevolkingsomvang, vervolgens de subsidiaire status met 3,88% en de vluchtelingenstatus met 2,39%.

De positie van Zweden is uitzonderlijk te noemen in figuur 14. Deze lidstaat neemt de derde positie in van het gemiddelde aandeel asielverzoeken (kolom 6), scoort hoog op positieve besluiten en staat bij alle verschillende toekenningsstatussen in de top 3. Enige voorkeur van Zweden voor een bepaald type toekenningsstatus valt uit deze data niet op te maken.

#### 6.4 Conclusie

In een absolute score uitgedrukt, ligt de positieve toekenningsratio voor alle lidstaten van de Europese Unie gezamenlijk in de periode 2008-2010 op 25,62%<sup>86</sup>. Slechts een kwart van alle asielverzoeken die in de lidstaten van de Europese Unie worden gedaan hebben op een positief besluit kunnen rekenen. Op het niveau van de lidstaten loopt het positieve toekenningsratio uiteen van 1,4% (Griekenland) tot 52,5% (Malta).

Binnen de EU15-groep zijn het de lidstaten, die niet in de top 5 staan van landen met het gemiddelde hoogste aandeel asielverzoeken, die een hoog positief toekenningsratio hebben. De lidstaten die juist wel in deze top 5 staan, Zweden, België, Oostenrijk, Griekenland en Luxemburg, en dus binnen de EU15-groep een hogere relatieve asiellast hebben, kennen een lagere positieve toekenningsratio. Een statistische uitspraak over de mate van een mogelijk verband is gezien de korte onderzochte periode niet erg betrouwbaar, maar het is zeker opvallend dat drie van de lidstaten in de top 5 met een hoog gemiddeld aandeel asielverzoeken de grootste negatieve verschuivingen maken naar de rangorde van het geaccepteerde aandeel asielverzoeken<sup>87</sup>.

In de EU12-groep zijn verschuivingen tussen de twee verschillende rangordes in tabel 13 minder groot. Het is hierbij wel opvallend dat Malta, tweede in de rangorde van lidstaten met een hoog gemiddeld aandeel asielverzoeken, eveneens het hoogste positieve toekenningsratio heeft binnen de EU12-groep. De hoge positieve toekenningsratio van Malta is tegengesteld aan de lidstaten met een hoog gemiddeld aandeel

---

<sup>85</sup> De toekenningscores van Oostenrijk: vluchtelingenstatus: 20,08%, subsidiaire status: 3,98%, humanitaire status: 1,38%. De toekenningscores van België: vluchtelingenstatus: 14,82%, subsidiaire status: 1,26%, humanitaire status wordt in België niet toegekend.

<sup>86</sup> Deze toekenningsratio is gebaseerd op de som van alle positieve besluiten van alle lidstaten van de Europese Unie in verhouding tot de som van alle genomen besluiten in eerste aanleg van diezelfde groep lidstaten (zie bijlage 7).

<sup>87</sup> De verschuivingen zijn terug te vinden in kolom 12 van figuur 13. Griekenland verschuift negen posities in negatieve richting, Luxemburg en België beide twee posities in diezelfde richting. De posities van Zweden en Oostenrijk blijven ongewijzigd.

asielverzoeken uit de EU15-groep. Cyprus daarentegen onderschrijft de bevindingen uit de EU15-groep met een beduidend lager positief toekenningsratio van 14,2%, en volgt daarmee de Griekse lijn van een laag positief toekenningsratio, waarmee de omvang van het geaccepteerde aandeel asielverzoeken aanzienlijk wordt beperkt.

De verschillen worden nog eens extra onderstreept door de verschillen in toekenningsstatussen van positieve asielbesluiten. De twee lidstaten met de hoogste relatieve asiellast, Cyprus en Malta, behalen ook hoge scores op de lagere beschermingsstatussen genormaliseerd naar hun bevolkingsomvang. Ook Nederland heeft een sterke voorkeur voor een lagere beschermingsstatus, met bijna een derde deel van alle humanitaire toegekende statussen genormaliseerd naar de bevolkingsomvang. Zweden is hierbij de vreemde eend in de bijt, omdat deze lidstaat geen enkele voorkeur vertoont voor een enkele toekenningsstatus, het behaalt op alle statussen de top 3, ondanks het hoge gemiddelde aandeel asielverzoeken en de hoge score op positieve besluiten.

De sterk uiteenlopende toekenningsratio's, de grote verschillen in toekenningsstatussen van positieve asielbesluiten, alsmede de verschillen in tijdsduur van de aanvraag- en behandeling van een asielverzoek tussen de lidstaten van de Europese Unie maken het erg moeilijk om een eenduidige uitspraak te doen over de geaccepteerde asiellast van een lidstaat. De verschillen tussen de lidstaten, in zowel de toekenningsratio als de toekenningsstatus, maken wel duidelijk dat binnen het huidige gezamenlijke Europese asielbeleid nog veel nationale beslissingsruimte over is bij de beoordeling van een asielbesluit en de toekenningsstatus bij een positief besluit.

## 7. CONCLUSIE

### 7.1 Beantwoording deelvragen

In dit concluderende hoofdstuk zullen, voorafgaande aan de beantwoording van de hoofdvraag in dit onderzoek, eerst de antwoorden op de deelvragen worden geformuleerd aan de hand van de uitkomsten uit de voorgaande hoofdstukken.

*Deelvraag 1: Welke lastenverdelings-instrumenten zijn er ontwikkeld vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel?*

In de eerste fase van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel hebben harmonisatiemaatregelen op het gebied van asielregelgeving de eerste prioriteit gehad. Het Tampere Programma heeft harmonisatie op minimumnormen, vanuit verschillende Europese richtlijnen, als opmaat geïntroduceerd om in een later stadium tot verdere uniforme Europese asielregelgeving te komen. De opvolgende programma's, uit Den Haag en Stockholm, hebben getracht om hier gehoor aan te geven, maar zijn hierin in concreto niet in geslaagd. Het komen tot een uniform gedeeld beleid, één van Noll's (2003) lastenverdelings-instrumenten, laat onder de huidige regelgeving van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel nog veel interpretatie- en beslissingsruimte over aan de lidstaten van de Europese Unie.

Een tweede lastenverdelings-instrument vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel vormt het Europees Vluchtelingenfonds (EVF). Dit fonds kan een financiële tegemoetkoming bieden aan die lidstaten met een verzwaarde asiellast, waarmee het past in Noll's (2003) tweede categorie lastenverdelings-instrumenten. De financiële herverdelingsfunctie die het fonds zou kunnen vervullen, en daarmee tegemoet zou kunnen komen aan lidstaten met een verzwaarde asiellast, wordt echter niet gerealiseerd. De huidige vaste verdeelsleutel van het EVF, waarbij ongeveer 85% van het totale budget van het EVF wordt verdeeld over de lidstaten op basis van absolute cijfers van asielverzoeken en asieltokenningen, maakt de tegemoetkoming aan lidstaten met een relatief verzwaarde asiellast beperkt.

De grootste bottleneck voor de huidige lastenverdelings-instrumenten onder het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel vormt de Dublin Verordening. Ongeacht de verzwaarde asiellast die sommige lidstaten al ondervinden, bepaalt de Dublin Verordening dat een asielzoeker terug moet naar die lidstaten als hij daar als eerste de Europese Unie binnen is gekomen. Zolang de Dublin Verordening niet herzien wordt, zullen alle lastenverdelingsmaatregelen binnen het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel hier hinder van blijven ondervinden.

*Deelvraag 2: Welke ontwikkeling in de spreiding van de asiellast tussen de lidstaten van de Europese Unie valt er in de periode 1998-2010 waar te nemen?*

Over de gehele onderzochte periode hebben flinke verschuivingen plaatsgevonden in de omvang van de asiellast tussen de lidstaten in de Europese Unie. De spreiding in asiellast, gemeten in relatieve asielverzoeken en in asielaandeel, loopt sinds 2004 terug. Deze teruglopende spreiding maakt dat de Europese Asiellast gelijkmatiger over de Europese lidstaten wordt verdeeld. Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat over de periode van dertien jaar, slechts acht lidstaten een bovengemiddelde score hebben ten opzichte van het EU27 gelijke groepsaandeel. Van deze acht lidstaten scoren vier lidstaten, Cyprus, Malta, Zweden en Oostenrijk, minimaal 5% hoger dan het gelijke groepsaandeel. Voor deze vier lidstaten, die een verzwaarde asiellast hebben, is de spreiding van de asiellast binnen de Europese Unie nog lang niet voldoende. Daarnaast is het opmerkelijk te noemen dat lidstaten, vooral binnen de EU15-groep, met hoge scores in relatieve asielverzoeken als in asielverzoekaandelen, proberen om deze hoge scores om te buigen, terwijl lidstaten met lage scores hieraan niet bijdragen. Portugal, Spanje en Italië scoren over de gehele onderzochte periode ver beneden het gemiddelde.

*Deelvraag 3: Welke verschillen zijn er waar te nemen tussen de lidstaten van de Europese Unie tussen de relatieve asiellast en de geaccepteerde asiellast in de periode 2008-2010?*

De sterk uiteenlopende toekenningsratio's, alsmede de grote verschillen in toekenningsstatussen van positieve asielbesluiten tussen de lidstaten van de Europese Unie, maken het erg moeilijk om een eenduidige uitspraak te doen over de geaccepteerde asiellast van een lidstaat. De verschillen tussen de lidstaten, in zowel de toekenningsratio als de toekenningsstatus, maken wel duidelijk dat binnen het huidige gezamenlijke Europese asielbeleid nog veel nationale beslissingsruimte over is bij de beoordeling van een asielbesluit en de toekenningsstatus bij een positief besluit.

## **7.2 Beantwoording hoofdvraag**

De hoofdvraag luidt, waarna de beantwoording volgt:

**In welke mate heeft het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel bijgedragen aan een gelijkmatige verdeling van de asiellast over de lidstaten van de Europese Unie in de periode 1998-2010?**

De verschillende lastenverdelings-instrumenten die ontwikkeld zijn vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel hebben een meanderend karakter: bij gemor, of onenigheid onder de lidstaten zijn er clausules gevonden die het voor de lidstaten acceptabel maken om zich aan de Europese regelgeving te committeren maar eveneens ruimte biedt aan nationale gevoeligheden. Een bijzondere tussenweg waarbij communautaire samenwerking wordt gepredikt, maar nationale beslissingsruimte wordt behouden.

In een beginnend stadium, zoals bij het Tampere Programma, is alle samenwerking nog moeilijk. Zeker op een nationaal gevoelig beleidsterrein als het asielbeleid, is overeenstemming over strikte en bindende lastenverdelingsmechanismen niet erg voor de hand liggend. Om toch een start te maken met de harmonisatie van normen, zijn de minimumnormen via Europese richtlijnen ingevoerd. Deze Europese richtlijnen zijn een eerste aanzet naar verdere uniforme regelgeving binnen het asielbeleid. De verdere uniforme uitwerking van deze Europese richtlijnen moet dan echter wel uitgevoerd worden, iets wat tot op heden nog niet heeft plaatsgevonden. Binnen de huidige Europese asielrichtlijnen blijft aan de lidstaten van de Europese Unie de ruimte bestaan om de vorm en methode te kiezen om tot het beoogde resultaat van de richtlijn te komen. Het resultaat: vierentwintig versies per vier Europese asielrichtlijnen, één samenwerkingsverband met het Verenigd Koninkrijk (UK) waardoor toch committering van de UK op alle Europese asielrichtlijnen mogelijk is, een samenwerkingsverband met Ierland op twee van de vier Europese asielrichtlijnen en één lidstaat die zich naar geen van de Europese asielrichtlijnen voegt (Denemarken). De roep vanuit de opvolgende programma's, in het Haagse- en Stockholm programma, om tot striktere uniforme asielregelgeving te komen, en daarmee verdere harmonisatie op normen te bewerkstelligen tussen de lidstaten van de Europese Unie, is vooralsnog niet opgevolgd.

De spreiding van de asiellast over de lidstaten van de Europese Unie, gemeten in relatieve asielverzoeken en in asielaandeel, loopt sinds 2004 terug. Deze teruglopende spreiding maakt dat de Europese asiellast gelijkmatiger over de Europese lidstaten wordt verdeeld. Vanuit dit beschrijvende onderzoek is het echter niet mogelijk om vast te stellen of de teruglopende spreiding, en daarmee de gelijkmatigere verdeling van de asiellast over de lidstaten van de Europese Unie, kan worden toegeschreven aan de ontwikkelde instrumenten vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Ook de mate van invloed, of bijgedragen mate, van de ontwikkelde instrumenten op de verdeling van de asiellast is niet met zekerheid vast te stellen vanuit dit onderzoek. Het is echter wel mogelijk om een beschrijving te geven van de instrumenten vanuit een burden-sharings-perspectief en de mogelijke bijdrage die het vervolgens zou kunnen leveren als lastenverdelingsmaatregel.

De harmonisatie van asielregelgeving, door middel van de Europese richtlijnen, laat veel ruimte over aan lidstatelijke invulling, waardoor deze Europese richtlijnen een moeilijk te definiëren invloed hebben op de (her)verdeling van de Europese asiellast. De egaliserende werking die uit kan gaan van een financiële tegemoetkoming aan lidstaten met een verzwaarde asiellast, kan haast niet geleverd worden vanuit het Europees Vluchtelingenfonds (EVF). De toekenning van financiële middelen vanuit het EVF, met de huidige

verdeelsleutel, maakt dat alle lidstaten van de Europese Unie een tegemoetkoming krijgen. Daarnaast worden de proportioneel toe te kennen financiële middelen, toegekend op basis van absolute cijfers van asielverzoeken en asieltokenningen, waarmee lidstaten met een verzwaarde relatieve asiellast niet of nauwelijks een extra tegemoetkoming ontvangen vanuit het EVF. Vanuit burden-sharings-perspectief schiet het EVF dan ook tekort.

Hoewel het Europees Asiel Ondersteuningsbureau (EASO) pas sinds halverwege 2011 operationeel is, zal de rol van dit Europese agentschap bij de (her)verdeling van de asiellast over de lidstaten van de Europese Unie zeer beperkt zijn. Het mandaat van het EASO aan lidstaten die onder verzwaarde asieldruk staan, noopt zich tot het bieden van, voornamelijk praktische, ondersteuning aan deze lidstaten. Het EASO levert geen bijdrage aan het wegnemen van de last naar andere lidstaten, maar probeert door ondersteuning de verzwaarde lidstaten te verlichten bij de verwerking van de last.

De sterk uiteenlopende verschillen tussen de lidstaten van de Europese Unie, in zowel de positieve toekenningsratio als de toekenningsstatus, maken wel duidelijk dat binnen het huidige gezamenlijke Europese asielbeleid nog veel nationale beslissingsruimte is bij de beoordeling van een asielbesluit en de toekenningsstatus bij een positief besluit. Om enige eenduidigheid te krijgen in de geaccepteerde asiellast van de lidstaten van de Europese Unie, is een verdere uniforme uitbouw van de Europese asielregelgeving een vereiste.

Een striktere en direct verbindende manier om tot eenduidige Europese regelgeving te komen, is een Europese verordening. Het komen tot een Europese verordening is wel gelukt bij de bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, via de Dublin Verordening uit 2003. Dit contrast is opmerkelijk te noemen, omdat het de lidstaten van de Europese Unie niet lukt om tot strikte en verbindende regelgeving te komen die lidstaten met een verzwaarde asiellast tegemoet moeten komen, maar het lukt wel om klip en klaar vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielverzoek. Het asielverzoek, de last, kan uniform en verbindend worden toegewezen aan een lidstaat, maar uniform en verplicht assisteren bij een lidstaat die een disproportionele hoeveelheid asielverzoeken tot zich krijgt, dat is nog een brug te ver binnen het huidige Gemeenschappelijke Europees Asielstelsel.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat alle instrumenten die zijn ontwikkeld vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel binnen de onderzochte periode, dusdanig veel ruimte laten aan de interpretatie van de lidstaten van de Europese Unie, ofwel te weinig gehoor geven aan de specifieke noden van lidstaten met een verzwaarde asiellast, ofwel een vrijblijvend karakter hebben om de lidstaten te doen verplichten te hulp te schieten aan lidstaten met een verzwaarde asiellast, dat van een bijdrage aan een gelijkmatige verdeling van de asiellast geen of slechts in beperkte mate sprake kan zijn.

In lijn met de toekomstverwachting van het onderzoek van Vink & Meijerink (2003), en de ruimte die de instrumenten van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel aan nationale beslissingsbevoegdheid over laten, is de convergerende trend eerder toe te schrijven aan restrictiever nationaal asielbeleid. Geen enkele lidstaat van de Europese Unie wil te boek staan als de lidstaat met het meest soepele asielbeleid. Lidstaten met een zwaardere asiellast, zoals grafisch weergegeven in bijlage 3, hebben doorgaans een piek van twee à drie jaren, waarna de asiellast afneemt tot een gemiddeld niveau. De lastenverdelingsinstrumenten vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel hebben deze interventiesnelheid niet. Alleen het Europees Vluchtelingen Fonds (EVF) zou direct financieel tegemoet kunnen komen aan lidstaten die een disproportionele verzwaaring van de nationale asiellast doormaken, maar is hier momenteel niet op ingericht. De financiële tegemoetkoming vanuit het EVF correspondeert voor ruim 80% met absolute asielverzoeken en asieltokenningen van drie voorgaande jaren. Financiële Burden sharing vanuit de Europese Unie heeft dus de nodige vertraging. Lidstaten die zich geconfronteerd zien met een toenemende asieldruk zullen eerder gebruik maken van de nationale beslissingsruimte om de asieldruk te doen verminderen, en om te voorkomen het 'putje van Europa' te worden (Grütters, 2003, p.198), waardoor de 'race to the bottom' door zal blijven gaan.



Vanuit de resultaten van dit onderzoek wordt de heterogeniteit van de lidstaten van de Europese Unie en de diversiteit in lastbeleving nogmaals onderschreven. De aanwezigheid van deze twee complicerende factoren, onderschrijven de theorieën van Suhrke (1998) en Noll (2003) over burden-sharing, waaraan de afwezigheid van een verplichtend lastenverdelingsmechanisme binnen het huidige Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel toegeschreven zou kunnen worden. De afwezigheid van dit verplichtende lastenverdelingsmechanisme maakt ook dat lidstaten die geen of weinig asiellast ondervinden zich niet geroepen voelen om bij te springen, waardoor free-riding door de lidstaten zal blijven bestaan. ‘Van gedeelde smart is halve smart’ is vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel dus geen sprake.

### 7.3 Discussie en aanbevelingen

Binnen dit onderzoek is asiellast inzichtelijk gemaakt door berekeningen met twee onafhankelijke variabelen: bevolkingsomvang van een lidstaat en het aantal asielverzoeken dat diezelfde lidstaat ontvangt. Voor het bepalen van de asiellast van een lidstaat kunnen echter ook andere variabelen worden gebruikt, waardoor de zwaarte van de asiellast, weergegeven in dit onderzoek, van een lidstaat kan wijzigen. Andere onderzoeken nemen bij het bepalen van de asiellast, onder andere, de variabelen bruto binnenlands product (BBP), de bevolkingsdichtheid van een lidstaat en/of de opvangcapaciteit van vluchtelingen binnen een lidstaat mee. Dit onderzoek beperkt zich tot het gebruik van twee variabelen bij de berekening van de asiellast, om de zwaarte van de asiellast voor de samenleving eenvoudig inzichtelijk te maken. Het gebruik van andere variabelen bij de berekening van de asiellast kan dus tot andere resultaten leiden.

Het onderzoeken van het asielbeleid op zowel nationaal- als op Europees terrein, raakt onvermijdelijk ook andere beleidsterreinen. De invloed van deze andere beleidsterreinen zijn veelal buiten beschouwing gelaten, omdat het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel zich hoofdzakelijk richt op het asielbeleid. Dit laat echter onverlet dat het migratiebeleid van de Europese Unie wel degelijk van invloed is op de aantallen asielverzoeken die gedaan worden in lidstaten van de Unie. Bijvoorbeeld: een strengere of frequentere grensbewaking door Frontex<sup>88</sup> als aanscherping van het migratiebeleid, kan er aan bijdragen dat het aantal asielaanvragen in een lidstaat van de Unie wordt verminderd (zie: Wolff (2008), of Andrijasevic (2009)). Dit onderzoek richt zich alleen op de mogelijke ‘last’ die een lidstaat ondervindt van een bepaalde omvang asielverzoeken en hoe deze omvang zich verhoudt tot de ‘last’ van andere lidstaten van de Europese Unie. Een mogelijke ‘last’ die lidstaten ondervinden van illegale immigratie, wat voor sommige lidstaten aan de buitengrenzen van de Europese Unie een grotere last is dan de asiellast, maakt dus geen deel uit van dit onderzoek. Deze strikte scheiding tussen asielzoekers, immigranten en illegale immigranten is in de praktijk echter veel diffuser.

Een aanbeveling voor vervolgonderzoek, aan de hand van dit onderzoek, is een onderzoek naar de koppeling van verschillende lasten gelieerd aan asiellast van lidstaten van de Europese Unie. Hebben lidstaten van de Europese Unie met een lagere asiellast een hogere last van illegale immigratie? Of dragen lidstaten van de Europese Unie een grotere last binnen vredesmissies met een lage asiellast ten opzichte van lidstaten met een zwaardere asiellast? Deze onderzoeken kunnen vervolgens een bijdrage leveren aan een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel met een verplichtend lastenverdelingsmechanisme, waarbij rekening wordt gehouden met de impact van de andere lasten gelieerd aan de asiellast voor de lidstaten van de Europese Unie.

Daarnaast is het aanbevelingswaardig om een verklarend vervolgonderzoek te doen naar de verschillen in de toekenningsstatussen en toekenningsratio van de lidstaten van de Europese Unie. De diversiteit betreffende deze twee factoren tussen de lidstaten dient vanuit het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel een uniforme uitwerking te krijgen. Een verklarend vervolgonderzoek kan aan deze uniforme uitwerking een bijdrage leveren.

---

<sup>88</sup> Het agentschap van de Europese Unie dat de buitengrenzen van de Unie controleert.



## BIJLAGE 1A: Het juridische- en beleidsmatige speelveld van het huidige GEAS

	<i>Refugee status</i>	<i>subsidiary status</i>	<i>temporary status</i>	<i>applicant status</i>
<i>qualification</i>	QD 63(1)(c)TEC	QD 63(2)(a)TEC	TPD 63(2)(a)TEC	PD 63(1)(d)TEC
<i>procedure</i>	PD 63(1)(d)TEC	-	-	TPD 63(2)(a)TEC
<i>allocation</i>	-	-	TPD 63(2)(b)TEC	PD and DR 63(2)(a) and 63(3)(a)TEC
<i>secondary rights</i>	QD and FRD 63(3)(a)TEC	QD 63(3)(a)TEC	TPD 63(2)(a)TEC	RSD and DR 63(1)(a),(b)TEC

QD (KR) = Qualification Directive

PD (RPA) = Procedures Directive

FRD = Family Reunification Directive

TPD (RTB) = Temporary Protection Directive

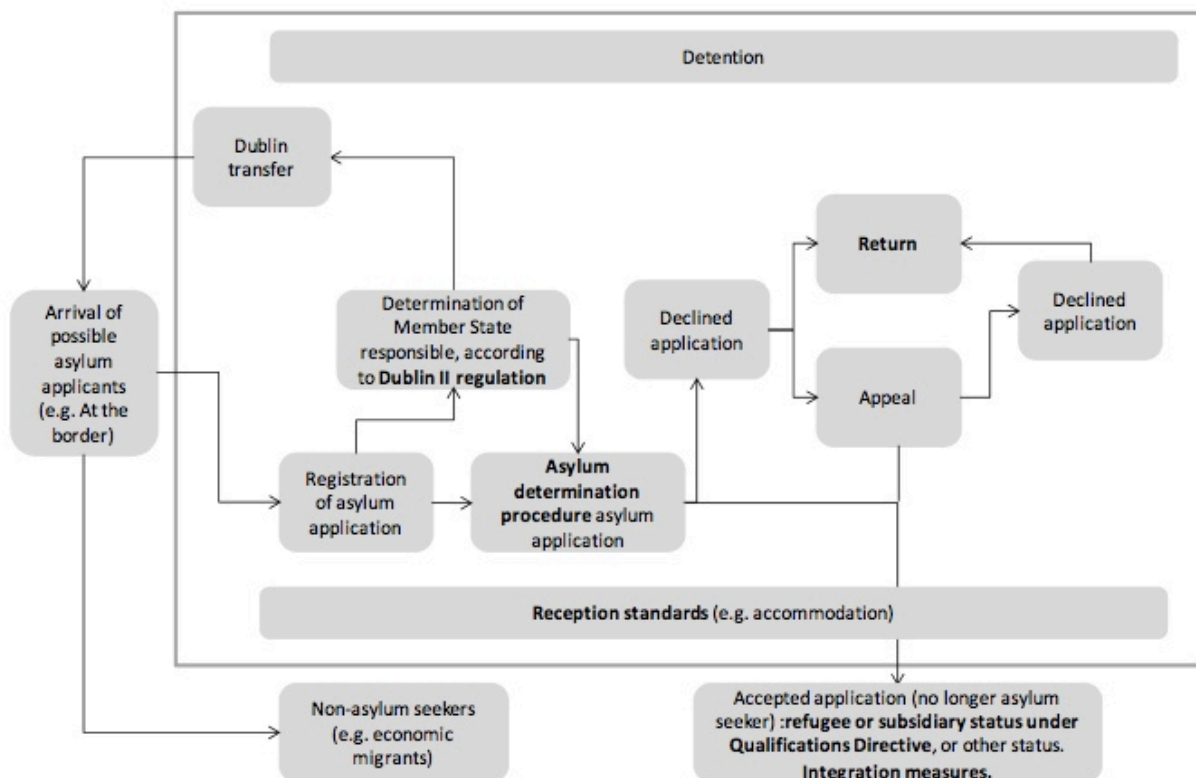
TEC = Treaty on European Community

RSD (RO) = Reception Standards Directive

DR = Dublin Regulation

Uit: **Battjes, H.** (2006). *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. (tussenhaakjes) onder de box: is de Nederlandse verwijzing naar de verschillende richtlijnen.

## BIJLAGE 1B: Schematische weergave asielpcedure



Uit: **Matrix Insight Ltd, Thielemann, E., Williams, R. & Boswell, C.** (2010). What system of burden-sharing between member states for the reception of asylum seekers? Brussels: European Parliament, PE 419.620, January 22th.

## BIJLAGE 2: Scores relatieve asielverzoeken per EU-lidstaat per 1000 inwoners, 1998-2010.

Country / Year	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	mean	SD
France	0,37	0,51	0,64	0,78	0,83	0,97	0,94	0,79	0,49	0,46	0,65	0,74	0,80	0,69	0,19
Netherlands	2,89	2,49	2,77	2,04	1,16	0,83	0,60	0,76	0,89	0,43	0,93	0,98	0,91	1,36	0,86
Belgium	2,16	3,50	4,17	2,39	1,82	1,31	1,19	1,20	0,84	1,09	1,49	2,01	2,41	1,97	0,98
Denmark	1,08	1,23	1,94	2,34	1,11	0,82	0,60	0,42	0,36	0,41	0,43	0,68	0,92	0,95	0,61
Germany	1,20	1,16	0,96	1,07	0,86	0,61	0,43	0,35	0,26	0,23	0,33	0,39	0,59	0,65	0,36
Ireland	1,25	2,07	2,90	2,69	2,98	1,89	1,06	1,05	1,01	0,91	0,88	0,60	0,43	1,52	0,89
Greece	0,27	0,14	0,28	0,50	0,52	0,74	0,40	0,82	1,10	2,25	1,77	1,41	0,91	0,85	0,63
Spain	0,12	0,21	0,20	0,23	0,15	0,14	0,13	0,12	0,12	0,16	0,10	0,07	0,06	0,14	0,05
Italy	0,23	0,32	0,27	0,31	0,28	0,24	0,17	0,16	0,18	0,24	0,51	0,29	0,17	0,26	0,09
Luxembourg	4,05	6,86	1,44	1,56	2,34	3,46	3,46	1,73	1,12	0,89	0,94	0,97	1,55	2,34	1,72
Austria	1,73	2,52	2,29	3,76	4,88	3,99	3,03	2,74	1,62	1,44	1,53	1,89	1,32	2,52	1,12
Portugal	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01
Finland	0,25	0,60	0,61	0,32	0,66	0,59	0,68	0,69	0,43	0,27	0,71	0,92	0,58	0,56	0,19
Sweden	1,45	1,27	1,84	2,65	3,71	3,51	2,58	1,95	2,69	3,97	2,71	2,61	3,41	2,64	0,85
Unit. Kingdom*	0,79	1,21	1,37	1,21	1,74	1,01	0,68	0,51	0,47	0,46	0,51	0,50	0,38	0,83	0,43
Bulgaria (07)	0,10	0,16	0,21	0,30	0,37	0,17	0,13	0,09	0,06	0,11	0,10	0,11	0,14	0,16	0,09
Czech Rep. (04)	0,40	0,71	0,86	1,76	0,83	1,12	0,52	0,35	0,27	0,15	0,16	0,12	0,07	0,56	0,49
Estonia (04)	0,02	0,02	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,03	0,03	0,01	0,01
Cyprus (04) *	0,33	1,16	0,94	2,32	1,35	6,16	13,25	10,30	5,92	8,71	4,97	4,02	3,58	4,85	3,96
Latvia (04)	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,02	0,02	0,03	0,03	0,01	0,01
Lithuania (04)	0,04	0,04	0,09	0,12	0,11	0,11	0,05	0,03	0,04	0,04	0,15	0,13	0,15	0,08	0,05
Malta (04)	0,42	0,67	0,42	0,40	0,89	1,15	2,49	2,89	3,14	3,38	6,35	5,77	0,42	2,18	2,06
Poland (04)	0,09	0,08	0,12	0,12	0,14	0,18	0,21	0,14	0,11	0,19	0,22	0,28	0,17	0,16	0,06
Romania (07)	0,05	0,07	0,06	0,10	0,05	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,05	0,04	0,04	0,05	0,02
Slovenia (04)	0,17	0,38	4,65	0,76	0,33	0,53	0,55	0,78	0,25	0,18	0,13	0,10	0,12	0,69	1,21
Slovakia (04)	0,09	0,24	0,29	1,52	1,81	1,91	2,12	0,66	0,53	0,49	0,17	0,15	0,10	0,78	0,77
Hungary (04)	0,69	1,12	0,76	0,94	0,63	0,24	0,16	0,16	0,21	0,34	0,32	0,47	0,21	0,48	0,32

Mean EU15	1,19	1,61	1,45	1,46	1,54	1,34	1,06	0,89	0,77	0,88	0,90	0,94	0,96	1,15	0,29
- range EU15	4,05	6,83	4,15	3,74	4,86	3,98	3,45	2,73	2,68	3,95	2,69	2,60	3,39		
Mean EU12	0,20	0,39	0,70	0,70	0,54	0,97	1,63	1,29	0,88	1,14	1,05	0,94	0,42	0,83	0,40
- range EU12	0,68	1,15	4,65	2,31	1,80	6,16	13,25	10,29	5,92	8,70	6,34	5,74	3,55		
Mean EU27	0,75	1,07	1,11	1,12	1,10	1,18	1,31	1,06	0,82	1,00	0,97	0,94	0,72	1,01	0,17
- range EU27	4,05	6,83	4,65	3,75	4,87	6,16	13,25	10,29	5,92	8,70	6,34	5,76	3,56		

SD - EU15 MS	1,14	1,77	1,20	1,13	1,41	1,29	1,08	0,76	0,70	1,04	0,71	0,75	0,92		
SD - EU12 MS	0,21	0,42	1,29	0,78	0,58	1,74	3,76	2,95	1,81	2,56	2,17	1,89	1,00		
SD - EU27 MS	0,99	1,47	1,28	1,05	1,21	1,49	2,58	2,01	1,29	1,84	1,51	1,35	0,98		

Legenda	> hoogste score in de EU27
	> hoogste score per EU15 of EU12, na blauwe hoogste score
	> laagste score per EU15 en EU12
SD	> Standaarddeviatie
(04)	> Toetredingsjaar van landen van de EU12

### De scores zijn als volgt tot stand gekomen:

- asielverzoeken: Eurostat, International Migration and Asylum - Applications, gadeslagen op 2 april 2011.

URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=en)

- inwonersaantallen: Eurostat, Population - Demography, gadeslagen op 25 april 2011.

URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_pjan&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en)

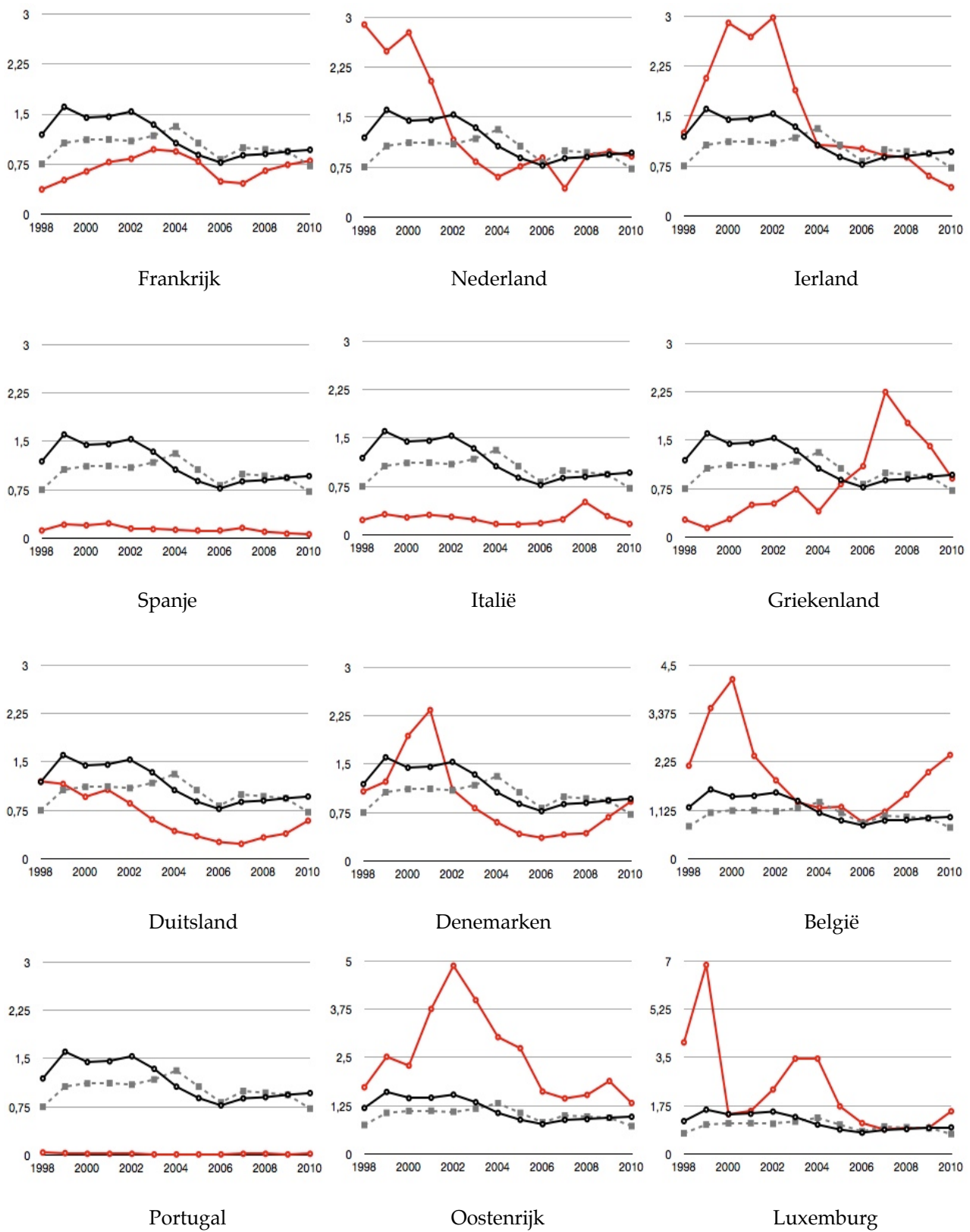
### Formule:

score relatieve asielverzoeken = aantal asielverzoeken / (inwonersaantal/1000)

### (\*) Opmerking:

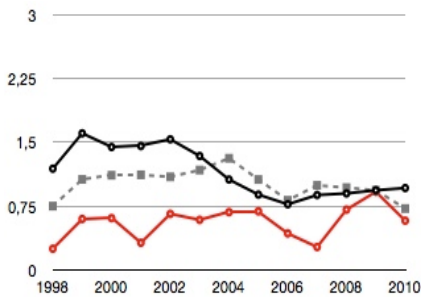
De absolute asielzoekcijfers van Cyprus en het Verenigd Koninkrijk in de jaren 2008 en 2009, zijn afkomstig van de UNHCR (2010).

### BIJLAGE 3: Grafische weergave per EU-lidstaat van de data uit bijlage 2

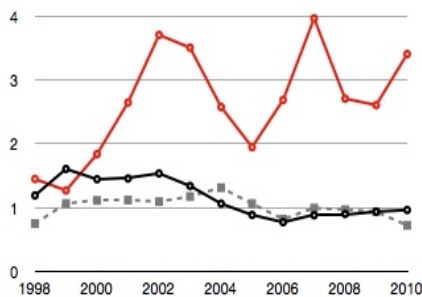


**Toelichting:**

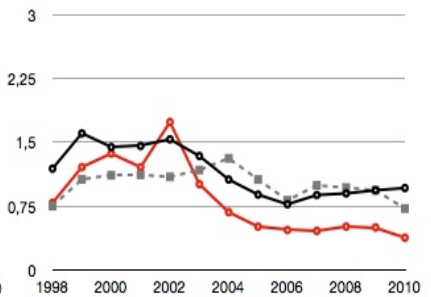
- Rode curve: het verloop van de relatieve asiolverzoeken, aantal asiolverzoeken per 1000 inwoners, per lidstaat - periode 1998-2010.
- Zwarte curve: verloop gemiddelde score relatieve asiolverzoeken in de EU15- of EU12-groep, afhankelijk waar de lidstaat toebehoort.
- Onderbroken grijze curve: het verloop van de gemiddelde score relatieve asiolverzoeken in de EU27-groep.



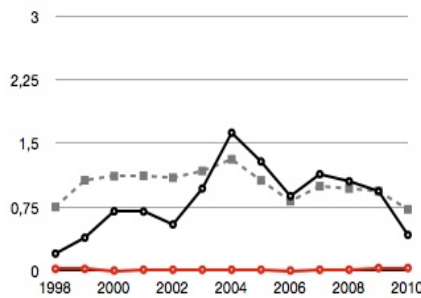
Finland



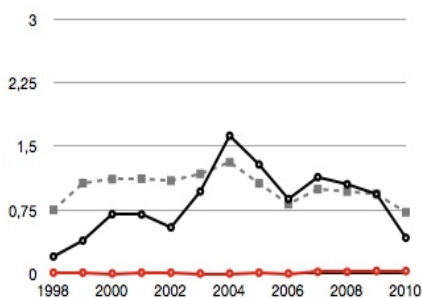
Zweden



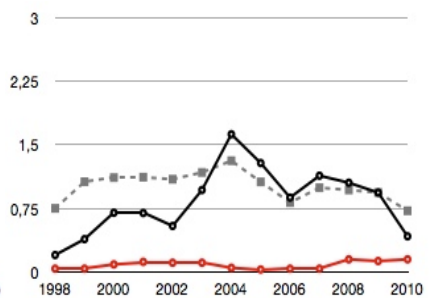
Verenigd Koninkrijk



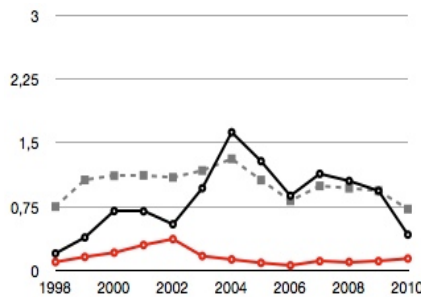
Estland



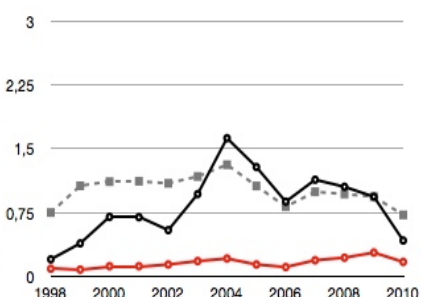
Letland



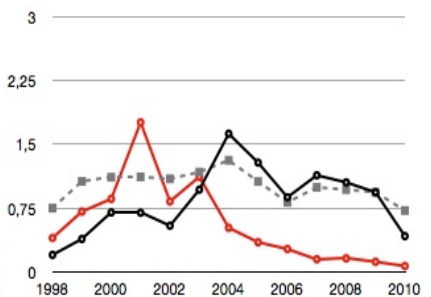
Litouwen



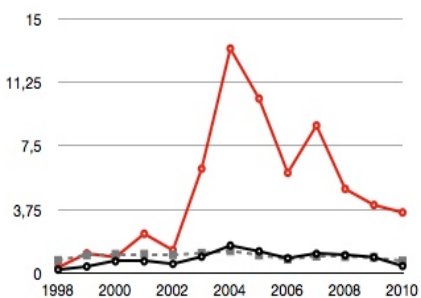
Bulgarije



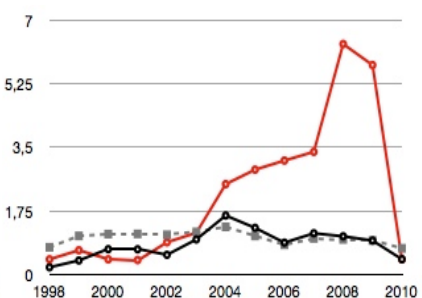
Polen



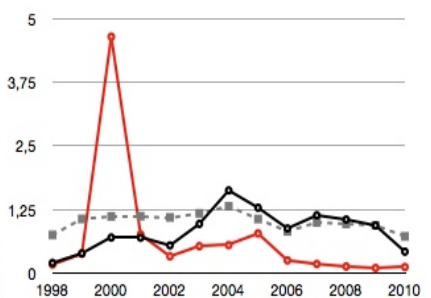
Tsjechische Republiek



Cyprus



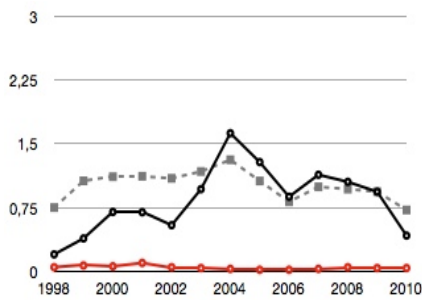
Malta



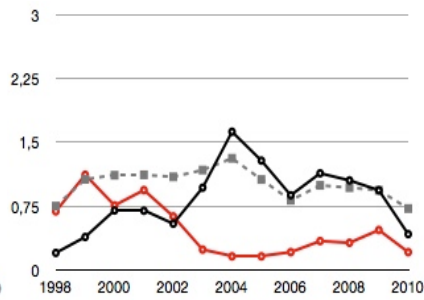
Slovenië

**Toelichting:**

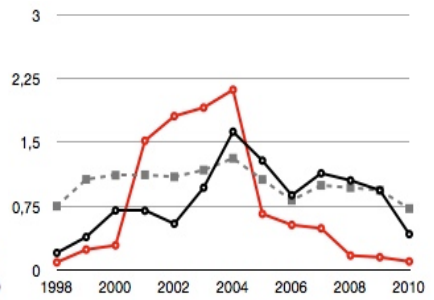
- Rode curve: het verloop van de relatieve asiolverzoeken, aantal asiolverzoeken per 1000 inwoners, per lidstaat - periode 1998-2010.
- Zwarte curve: verloop gemiddelde score relatieve asiolverzoeken in de EU15- of EU12-groep, afhankelijk waar de lidstaat toebehoort.
- Onderbroken grijze curve: het verloop van de gemiddelde score relatieve asiolverzoeken in de EU27-groep.



Roemenië



Hongarije



Slowakije

**Toelichting:**

- Rode curve: het verloop van de relatieve asielverzoeken, aantal asielverzoeken per 1000 inwoners, per lidstaat - periode 1998-2010.
- Zwarte curve: verloop gemiddelde score relatieve asielverzoeken in de EU15- of EU12-groep, afhankelijk waar de lidstaat toebehoort.
- Onderbroken grijze curve: het verloop van de gemiddelde score relatieve asielverzoeken in de EU27-groep.

## BIJLAGE 4: Berekeningen Neumayer-methode EU15 en EU12, 1998-2010.

EU15 / Year	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	mean	SD
France	2,09	2,13	2,95	3,55	3,60	4,80	5,89	5,96	4,22	3,46	4,84	5,26	5,51	4,19	1,33
Netherlands	16,15	10,33	12,76	9,32	5,02	4,11	3,77	5,69	7,65	3,28	6,88	6,95	6,30	7,44	3,75
Belgium	12,05	14,52	19,23	10,92	7,90	6,52	7,47	9,05	7,29	8,26	11,06	14,30	16,67	11,06	3,99
Denmark	6,02	5,09	8,95	10,70	4,80	4,05	3,75	3,17	3,12	3,09	3,21	4,80	6,34	5,07	2,36
Germany	6,72	4,79	4,41	4,91	3,74	3,05	2,70	2,64	2,20	1,76	2,42	2,76	4,10	3,51	1,39
Ireland	7,00	8,58	13,36	12,32	12,93	9,39	6,63	7,88	8,70	6,89	6,50	4,29	3,00	8,20	3,14
Greece	1,53	0,58	1,30	2,30	2,24	3,69	2,54	6,14	9,52	16,98	13,12	10,05	6,29	5,95	5,14
Spain	0,70	0,88	0,91	1,07	0,67	0,69	0,79	0,88	1,05	1,22	0,74	0,47	0,41	0,81	0,23
Italy	1,29	1,34	1,23	1,40	1,22	1,19	1,04	1,20	1,52	1,80	3,74	2,07	1,15	1,54	0,72
Luxembourg	22,66	28,41	6,65	7,14	10,15	17,19	21,68	13,05	9,67	6,74	6,96	6,91	10,75	13,10	7,28
Austria	9,69	10,45	10,54	17,18	21,15	19,86	18,95	20,60	13,97	10,87	11,34	13,42	9,13	14,43	4,52
Portugal	0,20	0,12	0,10	0,10	0,10	0,05	0,07	0,08	0,11	0,16	0,11	0,09	0,10	0,11	0,04
Finland	1,38	2,49	2,83	1,46	2,87	2,95	4,29	5,16	3,74	2,01	5,26	6,55	3,99	3,47	1,56
Sweden	8,12	5,25	8,48	12,10	16,06	17,43	16,16	14,63	23,21	30,01	20,04	18,55	23,60	16,59	6,95
Unit. Kingdom	4,41	5,03	6,30	5,53	7,54	5,02	4,26	3,86	4,05	3,47	3,79	3,54	2,65	4,54	1,31
Som	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
CoV	0,96	1,10	0,83	0,78	0,91	0,96	1,01	0,85	0,90	1,17	0,79	0,80	0,95	6,67	<b>Esh15</b>

EU12 / Year	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	mean	SD
Bulgaria (07)	4,15	3,51	2,55	3,57	5,63	1,45	0,65	0,58	0,61	0,78	0,77	1,00	2,68	1,49	1,66
Czech Rep. (04)	16,31	15,30	10,17	21,12	12,78	9,62	2,66	2,28	2,52	1,13	1,26	1,05	1,47	4,78	7,05
Estonia (04)	0,74	0,39	0,04	0,09	0,11	0,10	0,04	0,05	0,04	0,08	0,09	0,27	0,52	0,15	0,22
Cyprus (04)	13,70	24,76	11,20	27,83	20,71	53,04	67,96	66,73	56,11	63,80	39,25	35,73	70,77	49,50	21,71
Latvia (04)	0,59	0,18	0,02	0,08	0,16	0,02	0,01	0,06	0,04	0,11	0,19	0,24	0,57	0,15	0,19
Lithuania (04)	1,85	0,88	1,03	1,46	1,62	0,98	0,25	0,19	0,40	0,27	1,22	1,20	2,94	0,90	0,77
Malta (04)	17,48	14,42	5,01	4,75	13,64	9,86	12,77	18,75	29,70	24,80	50,18	51,30	8,38	23,90	15,37
Poland (04)	3,64	1,69	1,43	1,40	2,08	1,53	1,06	0,89	1,05	1,38	1,77	2,47	3,39	1,65	0,86
Romania (07)	2,25	1,58	0,72	1,22	0,70	0,35	0,13	0,15	0,17	0,22	0,43	0,40	0,82	0,48	0,64
Slovenia (04)	6,94	8,06	55,32	9,09	5,01	4,53	2,80	5,03	2,36	1,35	1,02	0,88	2,37	5,85	14,45
Slovakia (04)	3,85	5,24	3,43	18,16	27,86	16,49	10,87	4,27	5,01	3,59	1,32	1,33	1,97	6,38	8,12
Hungary (04)	28,49	24,00	9,08	11,23	9,69	2,04	0,81	1,03	1,99	2,49	2,50	4,14	4,14	4,78	8,91
Som	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
CoV	1,05	1,09	1,84	1,12	1,07	1,80	2,31	2,29	2,06	2,25	2,06	2,02	2,37	8,33	<b>Esh12</b>

Legenda	
	> Gemiddelde score uit berekening (= niet het gemiddelde uit de hierboven vertoonde scores)
<b>CoV</b>	> Variantiecoëfficiënt
<b>SD</b>	> Standaarddeviatie uit berekening
<b>Esh15</b>	> Percentage per lidstaat bij een gelijke verdeling ( <i>equal share for 15 countries</i> )
<b>(04)</b>	> Toetredingsjaar van landen van de EU12



## BIJLAGE 5: Berekeningen Neumayer-methode EU27, 1998-2010.

EU27 / Year	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	mean	SD
France	1,84	1,78	2,13	2,57	2,81	3,04	2,65	2,76	2,20	1,70	2,50	2,92	4,09	2,57	0,64
Netherlands	14,22	8,65	9,20	6,75	3,92	2,61	1,70	2,64	4,00	1,61	3,55	3,87	4,67	4,02	3,63
Belgium	10,61	12,16	13,86	7,90	6,17	4,13	3,36	4,19	3,81	4,07	5,71	7,95	12,35	6,54	3,71
Denmark	5,30	4,27	6,45	7,74	3,74	2,57	1,69	1,47	1,63	1,52	1,66	2,67	4,69	2,97	2,08
Germany	5,92	4,01	3,18	3,55	2,92	1,93	1,22	1,22	1,15	0,87	1,25	1,53	3,04	1,94	1,49
Ireland	6,17	7,19	9,62	8,92	10,09	5,95	2,99	3,65	4,55	3,39	3,36	2,39	2,23	4,92	2,79
Greece	1,34	0,49	0,94	1,67	1,75	2,34	1,14	2,84	4,98	8,36	6,78	5,59	4,66	3,71	2,51
Spain	0,61	0,73	0,66	0,78	0,52	0,44	0,36	0,41	0,55	0,60	0,38	0,26	0,31	0,48	0,16
Italy	1,13	1,13	0,89	1,01	0,95	0,75	0,47	0,56	0,80	0,88	1,93	1,15	0,85	0,93	0,36
Luxembourg	19,95	23,80	4,79	5,17	7,92	10,90	9,76	6,04	5,06	3,32	3,59	3,84	7,96	7,31	6,38
Austria	8,53	8,76	7,59	12,43	16,50	12,59	8,53	9,53	7,31	5,35	5,86	7,46	6,76	8,73	3,12
Portugal	0,17	0,10	0,07	0,08	0,08	0,03	0,03	0,04	0,06	0,08	0,06	0,05	0,08	0,06	0,04
Finland	1,21	2,09	2,04	1,05	2,24	1,87	1,93	2,39	1,96	0,99	2,72	3,64	2,96	2,15	0,75
Sweden	7,14	4,40	6,11	8,76	12,53	11,05	7,28	6,77	12,14	14,78	10,35	10,32	17,49	10,18	3,71
Unit. Kingdom	3,88	4,22	4,54	4,00	5,89	3,18	1,92	1,79	2,12	1,71	1,96	1,97	1,96	2,70	1,36
Bulgaria (07)	0,50	0,57	0,71	0,99	1,24	0,53	0,36	0,31	0,29	0,39	0,37	0,44	0,69	0,52	0,28
Czech Rep. (04)	1,95	2,48	2,84	5,83	2,81	3,52	1,46	1,22	1,20	0,57	0,61	0,47	0,38	1,75	1,56
Estonia (04)	0,09	0,06	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,04	0,04	0,12	0,13	0,04	0,04
Cyprus (04)	1,64	4,02	3,13	7,69	4,55	19,41	37,36	35,85	26,76	32,39	18,98	15,86	18,34	21,21	12,75
Latvia (04)	0,07	0,03	0,01	0,02	0,04	0,01	0,01	0,03	0,02	0,06	0,09	0,10	0,15	0,05	0,04
Lithuania (04)	0,22	0,14	0,29	0,40	0,36	0,36	0,14	0,10	0,19	0,14	0,59	0,53	0,76	0,31	0,20
Malta (04)	2,09	2,34	1,40	1,31	3,00	3,61	7,02	10,07	14,17	12,59	24,26	22,78	2,17	9,70	8,06
Poland (04)	0,44	0,27	0,40	0,39	0,46	0,56	0,59	0,48	0,50	0,70	0,85	1,10	0,88	0,61	0,24
Romania (07)	0,27	0,26	0,20	0,34	0,15	0,13	0,07	0,08	0,08	0,11	0,21	0,18	0,21	0,15	0,08
Slovenia (04)	0,83	1,31	15,46	2,51	1,10	1,66	1,54	2,70	1,13	0,68	0,49	0,39	0,61	2,19	4,01
Slovakia (04)	0,46	0,85	0,96	5,02	6,13	6,03	5,97	2,29	2,39	1,82	0,64	0,59	0,51	2,77	2,32
Hungary (04)	3,41	3,89	2,54	3,10	2,13	0,75	0,45	0,56	0,95	1,26	1,21	1,84	1,07	1,47	1,14
SOM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
CoV	1,313	1,375	1,144	0,937	1,103	1,265	1,967	1,887	1,567	1,845	1,557	1,435	1,352	3,70	Esh27

Som EU15	88,0	83,8	72,1	72,4	78,0	63,4	45,0	46,3	52,3	49,2	51,7	55,6	74,1		
Som EU12	12,0	16,2	28,0	27,6	22,0	36,6	55,0	53,7	47,7	50,8	48,3	44,4	25,9		

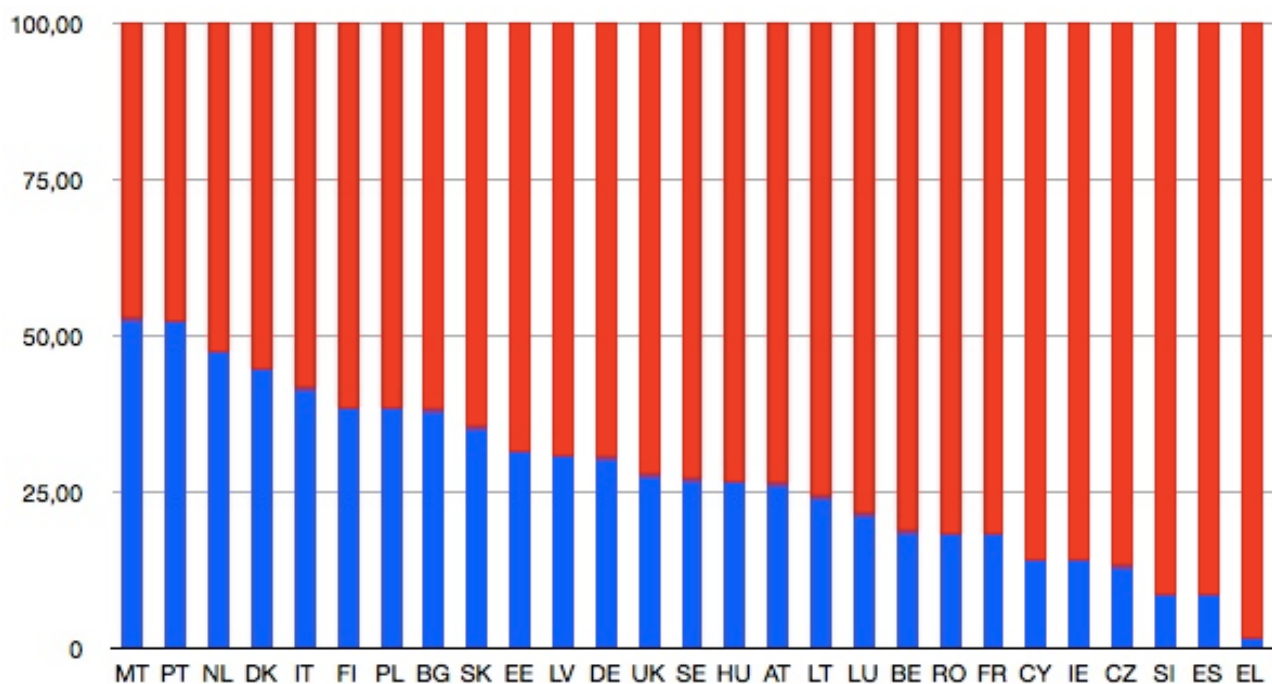
Legenda		> Gemiddelde score uit berekening (= niet het gemiddelde uit de hierboven vertoonde scores)
	CoV	> Variantiecoëfficiënt
	SD	> Standaarddeviatie uit berekening
	Esh27	> Percentage per lidstaat bij een gelijke verdeling (equal share for 27 countries)
	(04)	> Toetredingsjaar van landen van de EU12

## BIJLAGE 6A: Absolute asielverzoekcijfers EU, 1998-2010.



EU / Year	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU12	18145	28230	36295	48725	36050	39440	39690	25735	19270	25030	23545	25465	15755
EU15	290595	352225	370290	375445	385425	305360	236980	208940	178145	197610	234100	236200	242060
EU27	308740	380455	406585	424170	421475	344800	276670	234675	197415	222640	257645	261665	257815
<b>Procentuele verhouding ten opzicht van het totaal in de EU27</b>													
% EU12	5,88	7,42	8,93	11,49	8,55	11,44	14,35	10,97	9,76	11,24	9,14	9,73	6,11
% EU15	94,12	92,58	91,07	88,51	91,45	88,56	85,65	89,03	90,24	88,76	90,86	90,27	93,89

- asielverzoeken: Eurostat, International Migration and Asylum - Applications, gadeslagen op 2 april 2011.  
 URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=en)

## BIJLAGE 6B: Score positieve en negatieve besluiten op asielverzoeken per EU-lidstaat in eerste aanleg, over de som van besluiten 2008-2010.



EU / Year	MT	PT	NL	DK	IT	FI	PL	BG	SK	EE	LV	DE	UK	SE	HU
Positief	52,5	52,2	47,5	44,4	41,5	38,3	38,2	38,0	35,2	31,3	30,8	30,4	27,7	26,7	26,6
Negatief	47,5	47,8	52,5	55,6	58,5	61,7	61,8	62,0	64,8	68,7	69,2	69,6	72,3	73,3	73,4
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

EU / Year	AT	LT	LU	BE	RO	FR	CY	IE	CZ	SI	ES	EL	Legenda	
Positief	26,1	24,0	21,3	18,7	18,3	18,2	14,2	14,1	12,9	8,6	8,4	1,4		% Positief
Negatief	73,9	76,0	78,7	81,3	81,7	81,8	85,8	85,9	87,1	91,4	91,6	98,6		% Negatief
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		

## BIJLAGE 7: Berekeningen gemiddelde toekenningsratio EU27 periode 2008-2010

Kolom Nr. >	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Formule >									(=1*6)	(=2*6)		(=3-11)
Kolom omschrijving >	Gem. relatief	Gem. asielaandeel	Rang	Totaal besluiten	Postieve besluiten	Negatieve besluiten	Gem. geaccept.	Gem. geaccept.	Rang	Rang	Δ Rang top 5	
Country ↓	asielverzoek	aandeel		1e aanleg	Q	%	Q	%	verzoek	aandeel		
France	0,73	3,17	9	148575	27000	18,2	121575	81,8	0,13	0,58	11	-2
Netherlands	0,94	4,03	8	45870	21775	47,5	24090	52,5	0,45	1,91	4	4
Belgium	1,97	8,67	4	56805	10605	18,7	46205	81,3	0,37	1,62	6	-2
Denmark	0,68	3,01	11	7100	3155	44,4	3945	55,6	0,30	1,34	7	4
Germany	0,44	1,94	14	109220	33150	30,4	76075	69,7	0,13	0,59	10	4
Ireland	0,64	2,68	12	15410	2180	14,1	13235	85,9	0,09	0,38	14	-2
Greece	1,36	5,68	6	50830	730	1,4	50105	98,6	0,02	0,08	20	-14
Spain	0,08	0,32	23	15230	1280	8,4	13950	91,6	0,01	0,03	24	-1
Italy	0,32	1,31	16	54460	22595	41,5	31860	58,5	0,13	0,54	12	4
Luxembourg	1,15	5,13	7	2110	450	21,3	1660	78,7	0,25	1,09	9	-2
Austria	1,58	6,69	5	54140	14115	26,1	40025	73,9	0,41	1,74	5	0
Portugal *	0,02	0,06	27	330	175	52,2	160	47,8	0,01	0,03	24	3
Finland	0,74	3,11	10	8745	3345	38,3	5400	61,7	0,28	1,19	8	2
Sweden	2,91	12,72	3	98200	26250	26,7	71960	73,3	0,78	3,40	2	1
Unit. Kingdom	0,46	1,96	13	105105	29140	27,7	75965	72,3	0,13	0,54	12	1
Bulgaria	0,12	0,50	20	1910	725	38,0	1185	62,0	0,05	0,19	18	2
Czech Republic	0,12	0,49	22	4330	560	12,9	3770	87,1	0,02	0,06	21	1
Estonia *	0,02	0,10	26	80	25	31,3	55	68,8	0,01	0,03	24	2
Cyprus	4,19	17,73	1	11800	1670	14,2	10130	85,8	0,59	2,51	3	-2
Latvia *	0,03	0,11	25	130	40	30,8	90	69,2	0,01	0,03	24	1
Lithuania	0,14	0,63	18	525	125	24,0	395	76,0	0,03	0,15	19	-1
Malta	4,18	16,40	2	6315	3310	52,5	2990	47,5	2,20	8,62	1	1
Poland	0,22	0,94	17	15525	5925	38,2	9600	61,8	0,08	0,36	15	2
Romania	0,04	0,20	24	2350	430	18,3	1920	81,7	0,01	0,04	22	2
Slovenia	0,12	0,50	20	575	50	8,6	530	91,4	0,01	0,04	22	-2
Slovakia	0,14	0,58	19	1095	385	35,2	710	64,8	0,05	0,20	17	2
Hungary	0,33	1,37	15	3965	1055	26,6	2915	73,5	0,09	0,36	15	0
EU27	0,88	100,0		820730	210245	25,62	610500	74,38	0,25	27,67		
	GEM	SOM		SOM	SOM	%	SOM	%	GEM	SOM		

Legenda		
	1	> Top 5 rangorde lidstaten
	6	> Rangorde lidstaten na de top 5
	-2	> Verschil in rangorde uit kolom 3 en kolom 12. Hoe groter de score, hoe groter het verschil.
	*	> Lidstaten met minder dan 500 besluiten in eerste aanleg over de periode 2008-2010

### De scores zijn als volgt tot stand gekomen:

Kolom 1, *Gemiddeld relatief asielverzoek*: de gemiddelde score per lidstaat van de jaren 2008-2010 uit bijlage 2.  
 Kolom 2, *Gemiddeld asielaandeel*: de gemiddelde score per lidstaat van de jaren 2008-2010 uit bijlage 4.  
 Kolom 3, *Rang*: de rangorde van lidstaten op basis van de score uit kolom 2, rangorde asielaandeel.  
 Kolom 4, *Totaal besluiten eerste aanleg*: de som van alle asielbesluiten in eerste aanleg van de jaren 2008-2010.  
 Kolom 5, *Positieve besluiten (Q)*: de som van alle positieve asielbesluiten in eerste aanleg jaren 2008-2010.  
 Kolom 6, *Positieve besluiten (%)*: het percentage positieve asielbesluiten uit de som van alle asielbesluiten.  
 Kolom 7, *Negatieve besluiten (Q)*: de som van alle negatieve asielbesluiten in eerste aanleg jaren 2008-2010.  
 Kolom 8, *Negatieve besluiten (%)*: het percentage negatieve asielbesluiten uit de som van alle asielbesluiten.  
 Kolom 9, *Gemiddeld geaccepteerd verzoek*: vermenigvuldiging van de scores uit kolom 1 en kolom 6.  
 Kolom 10, *Gemiddeld geaccepteerd aandeel*: vermenigvuldiging van de scores uit kolom 2 en kolom 6.  
 Kolom 11, *Rang*: de rangorde van lidstaten op basis van de score uit kolom 10, rangorde geaccepteerd asielaandeel.  
 Kolom 12, *Δ Rang*: verschil in score rangorde kolom 3 en kolom 11.

### Data absolute asielbesluiten EU-lidstaten: Eurostat.

2008: Eurostat - Statistics in focus, Nr. 92/2009, 25 October 2009.

2009: Eurostat Newsrelease, Nr. 89/2010, 18 June 2010.

2010: Eurostat Newsrelease, Nr. 47/2011, 29 March 2011.

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Actieplan** (2005) *van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie* (2005/C 198/01).
- Andrijasevic, R.** (2009). *DEPORTED: The Right to Asylum at EU's External Border of Italy and Libya*. *IOM - International Migration*, Vol. 48, No. 1, 148-174.
- Babbie, E.** (2004). *The Practice of Social Research*. Belmont: Wadsworth/Thomson Learning.
- Battjes, H.** (2006). *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Boswell, C. & Geddes, A.** (2011). *Migration and Mobility in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen** (2009). *Schema asielpcedure België*, URL: [http://www.cgvs.be/nl/binaries/Schema%20asielpcedure\\_NL\\_A4\\_mei2009\\_tcm127-20779.pdf](http://www.cgvs.be/nl/binaries/Schema%20asielpcedure_NL_A4_mei2009_tcm127-20779.pdf)
- Comte, F.** (2010). A new agency is born in the European Union: The European Asylum Support Office. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 12, 373-405.
- Czaika, M.** (2009). Asylum Cooperation among asymmetric countries: the case of the European Union. *European Union Politics*, Vol. 10, No. 1, 89-113.
- Dublin Conventie** (1990). *Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend* - Overeenkomst van Dublin. Publicatieblad Nr. C 254 van 19/08/1997 blz. 0001-0012.
- Dublin Verordening** (2003). *Verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend*. Publicatieblad L 50/1 van 25/02/2003.
- Europees Asiel Ondersteuningsbureau** (2010). *Verordening tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken* (2010/439/EU).
- European Migration Network** (Belgium), (2009). *EU and non-EU harmonised protection statuses in Belgium*, URL: [http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4892715CE8E6F58E517E9BB9BEF9C0A2?entryTitle=08\\_The%20different%20national%20practices%20concerning%20granting%20of%20NON-EU%20HARMONISED%20PROTECTION%20STATUSES](http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4892715CE8E6F58E517E9BB9BEF9C0A2?entryTitle=08_The%20different%20national%20practices%20concerning%20granting%20of%20NON-EU%20HARMONISED%20PROTECTION%20STATUSES).
- European Migration Network** (France), (2009). *Practices in France concerning granting of non-EU harmonised protection statuses for non-European Union nationals*, URL: [http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4892715CE8E6F58E517E9BB9BEF9C0A2?entryTitle=08\\_The%20different%20national%20practices%20concerning%20granting%20of%20NON-EU%20HARMONISED%20PROTECTION%20STATUSES](http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4892715CE8E6F58E517E9BB9BEF9C0A2?entryTitle=08_The%20different%20national%20practices%20concerning%20granting%20of%20NON-EU%20HARMONISED%20PROTECTION%20STATUSES).
- European Migration Network** (Malta), (2009). *The practice in Malta concerning the granting of non-EU harmonised protection statuses*, URL: [http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4892715CE8E6F58E517E9BB9BEF9C0A2?entryTitle=08\\_The%20different%20national%20practices%20concerning%20granting%20of%20NON-EU%20HARMONISED%20PROTECTION%20STATUSES](http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4892715CE8E6F58E517E9BB9BEF9C0A2?entryTitle=08_The%20different%20national%20practices%20concerning%20granting%20of%20NON-EU%20HARMONISED%20PROTECTION%20STATUSES).
- European Migration Network** (Netherlands), (2010). *Niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming in Nederland*, URL: [http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4892715CE8E6F58E517E9BB9BEF9C0A2?entryTitle=08\\_The%20different%20national%20practices%20concerning%20granting%20of%20NON-EU%20HARMONISED%20PROTECTION%20STATUSES](http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4892715CE8E6F58E517E9BB9BEF9C0A2?entryTitle=08_The%20different%20national%20practices%20concerning%20granting%20of%20NON-EU%20HARMONISED%20PROTECTION%20STATUSES).
- Europees Vluchtelingenfonds 1** (2000): *Beschikking van de Raad tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds* (2000/596/EG)
- Europees Vluchtelingenfonds 2** (2004): *Beschikking van de Raad tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2005-2010* (2004/904/EG).
- Europees Vluchtelingenfonds 3** (2007): *Beschikking tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen" en tot intrekking van Beschikking 2004/904/EG van de Raad* (2007/573/EG).
- Facchini, G., Lorz, O. & Willmann, G.** (2006). Asylum seekers in Europe: the warm glow of a hot potato. *Journal of Population Economics*, Vol. 19, No. 2, 411-430.
- Gorodzeisky, A., & Semyonov, M.** (2009). Terms of exclusion: public views towards admission and allocation of rights to immigrants in European Countries. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 32, No. 3, March 2009, 401-423.
- Grütters, C.** (2003). *Asielynamiek - Een systeemdyamische analyse van de Nederlandse asielpcedure in de periode 1980-2002*. Wolf Legal Publishers.

- Haags Programma** (2005). *Versterking van Vrijheid, Veiligheid en Recht in de Europese Unie* (2005/C 53/01)
- Harstad, B.** (2007). Harmonization and side payments in political cooperation. *American Economic Review*, 97(3), 871-89.
- Hatton, T.J.** (2004). Seeking asylum in Europe. *Economic Policy*, April 2004, 5-62.
- Hatton, T.J.** (2009). The rise and fall of asylum: what happened and why? *The Economic Journal*, 199, F183-213.
- Kessler, A.E., & Freeman, G.P.** (2003). Beyond Fortress Europe? Public Opinion on Immigration and Asylum in the EU. *Presentation at the annual meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, August 28-31, 2003, 1-21.
- Klepp, S.** (2010). A contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea. *European Journal of Migration and Law*, 12 (2010), 1-21.
- Kwalificatie Richtlijn** (2004): *Richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming* (2004/83/EG).
- Levy, C.** (2005). The European Union after 9/11: The demise of a liberal democratic asylum regime? *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, 26-59.
- Levy, C.** (2010). Refugees, Europe, Camps/State of exception: "Into the zone", the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (theories and practice). *UNHCR - Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No.1.
- Matrix Insight Ltd, Thielemann, E., Williams, R. & Boswell, C.** (2010). What system of burden-sharing between member states for the reception of asylum seekers? Brussels: European Parliament.
- Moore, D.S. & McCabe, G.P.** (2002). *Statistiek in de Praktijk - Theorieboek*. Schoonhoven: Academic Service.
- Neumayer, E.** (2004). Asylum Destination Choice: what makes some West-European countries more attractive than others? *European Union Politics*, Vol. 5(2), 155-180.
- Neumayer, E.** (2005). Asylum recognition rates in Western Europe: their determinants, variation, and lack of convergence. *Journal of conflict resolution*, Vol. 49(1), 43-66.
- Noll, G.** (2003). Risky Games? A theoretical approach to burden-sharing in the asylum field. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 3, 236-252.
- Oelgemöller, C.** (2011). 'Transit' and 'Suspension': Migration Management or the Metamorphosis of Asylum-Seekers into 'Illegal' Immigrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 37, No. 3, March 2011, 407-424.
- Opvang Richtlijn** (2003): *Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten* (2003/9/EG).
- Procedure Richtlijn** (2005): *Richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus* (2005/85/EG).
- Protocollen** (2010) *bij de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)*, (2010/C 83/201).
- Punch, K.F.** (2006). *Developing effective research proposals*. London: Sage.
- Richtlijn Tijdelijke Bescherming** (2001): *Richtlijn betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen* (2001/55/EG).
- Schuster, L.** (2005). A Sledgehammer to Crack a Nut: Deportation, Detention and Dispersal in Europe. *Social Policy & Administration*, Vol. 39, No. 6, 606-621.
- Suhrke, A.** (1998). Burden-sharing during refugee emergencies: the logic of collective versus national action. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 4, 396-415.
- Sicakkan, H.G.** (2008). Political Asylum and Sovereignty-Sharing in Europe. *Government and Opposition*, Vol. 43, No. 2, 206-229.
- Sidorenko, O.F.** (2007). *The Common European Asylum System*. The Hague: Asser Press.
- Staffans, I.** (2010). Judicial Protection and the New European Asylum Regime. *European Journal of Migration and Law*, 12, 273-297.
- Stockholm Programma** (2010). *Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger* (2010/C 115/01).
- Tampere Programma** (1999), *of Tampere Conclusies*: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_nl.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_nl.htm)
- Thielemann, E.R.** (2003). Between interests and norms: explaining burden-sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 3, 253-273.

- Thielemann, E.R.** (2004). Why asylum policy harmonisation undermines refugee burden-sharing. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6, No. 1, 47-65.
- Thielemann, E.R.** (2005). Symbolic Politics or effective burden-sharing? Redistribution, side-payments and the European Refugee Fund. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 4, 807-824.
- Thielemann, E.R.** (2006). Burden sharing: The international politics of refugee protection. *Center for Comparative Immigration Studies (CCIS) - University of California, San Diego*, Working paper 134 - March 2006, 1-29.
- Thielemann, E.R. & Dewan, T.** (2006). The myth of free-riding: refugee protection and implicit burden-sharing. *West European Politics*, Vol. 29, No. 2, 351-369.
- Troller, S.** (2011). With a migrant crisis looming, the EU should learn from its past mistakes. *Human Rights Watch*, <http://www.hrw.org/news/2011/04/06/migrant-crisis-looming-eu-should-learn-its-past-mistakes>.
- Velluti, S.** (2007). What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy. *European Journal of Migration and Law*, 9, 53-82.
- Verdrag van Amsterdam** (1997). *Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten*, Publicatieblad Nr. C 340 van 10/11/1997, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.
- Vink, M., & Engelmann, C.** (2011). Informal European asylum governance in an international context. *International Handbook on Informal Governance*, 1-11.
- Vink, M., & Meijerink, F.** (2003). Asylum applications and recognition rates in EU member states 1982-2001: a quantitative analysis. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 3, 297-315.
- Vocht, A. de** (2006). *Basishandboek SPSS 14 voor Windows*. Utrecht: Bijleveld Press.
- Walker, N.** (editor)(2006). *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Wolff, S.** (2008). Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges, *Cambridge Review of International Affairs*, 21:2, 253-271.
- Wijzigingsvoorstel Dublin Verordening** (2008). *Wijzigingsvoorstel van de Europese Commissie (2008/0243 COD)*.
- Zwaan, J.W. de & Goudappel, F.A.N.J.** (editors)(2006). *Freedom, Security and Justice in the European Union - Implementation of the Hague Programme*, The Hague: T.M.C. Asser Press.

Foto kaft:

- Dempsey, S./PA** (2010), In: Robins, J. (2010, June 16). Denying child asylum seekers a legal lifeline. *The Guardian*, <http://www.guardian.co.uk/law/2010/jun/16/child-asylum-seekers-legal-aid>.

Verzamelde data:

- Absolute asiolverzoeken: **Eurostat**, International Migration and Asylum:  
URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=en)
- Absolute asiolverzoeken, indien missende data Eurostat: **UNHCR** (2010): *Asylum levels and trends in industrialized countries 2010*, Geneva, Switzerland, 28 March 2011.
- Absolute inwoneraantallen: **Eurostat**, Population - Demography:  
URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_pjan&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en)
- Absolute asielbesluiten EU-lidstaten: **Eurostat**.  
2008: Eurostat - Statistics in focus, Nr. 92/2009, 25 October 2009.  
2009: Eurostat Newsrelease, Nr. 89/2010, 18 June 2010.  
2010: Eurostat Newsrelease, Nr. 47/2011, 29 March 2011.

