Secundaire migratie van asielzoekers in de EU

Onderzoeksrapport

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Obermann, L., Vergeer, S., 'Secundaire migratie van asielzoekers in de EU: onderzoeksrapport', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2019

Kenmerk: 55 – 2019, november 2019
ISBN: 978-90-8521-084-9

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
E-mail:acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 3704300

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding 7

1.1 Adviesvraag: hoe gaan EU(+) lidstaten om met secundaire migratie van asielzoekers? 8
1.2 Wat is secundaire migratie? 9
1.3 Onderzoekmethoden, afbakening en beperkingen 10
1.3.1 Onderzoekmethoden 10
1.3.2 Afbakening 11
1.3.3 Beperkingen 11
1.4 Leeswijzer 12

Hoofdstuk 2 Het Dublin-systeem 15

2.1 De Dublin-criteria 16
2.2 Over- en terugnameverzoeken en termijnen 17
2.3 Beëindiging van de verantwoordelijkheid 18
2.4 Dublin IV? 19
2.4.1 Voorstel Europese Commissie 19
2.4.2 Standpunt Europees Parlement 20
2.4.3 Verdeeldheid in de Raad 21

Hoofdstuk 3 Omvang en kenmerken van secundaire migratie 23

3.1 Secundaire migratie is niet volledig te kwantificeren 24
3.2 Drie vormen van secundaire migratie 25
3.3 Grote verschillen in aantal asielaanvragen en uitkomsten daarvan 27
3.3.1 Grote verschillen in aantal asielaanvragen en in het profiel van asielzoekers 28
3.3.2 Nog steeds meer openstaande asielaanvragen dan vóór 2015 31
3.3.3 Grote verschillen in uitkomsten van asielprocedures 33
3.3.4 Meeste vertrekplichtige vreemdelingen verlaten de EU+ niet (aantoonbaar) 36
3.4 Hoog aandeel secundaire migratie in asielaanvragen van veel lidstaten 37
3.4.1 Irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen minder bepalend geworden voor asielaanvragen in de EU 38
3.4.2 Aantal detecties van irregulier verblijf blijft hoog ondanks afgenomen irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen 42
3.4.3 Eurodac-treffers: steeds meer asielaanvragen het resultaat van secundaire migratie 44
3.4.4 Ook uit Dublin-claims blijkt: steeds meer asielaanvragen het resultaat van secundaire migratie 61
3.5 Conclusie 78

Hoofdstuk 4 Secundaire migratie van asielzoekers in de praktijk 83

4.1 Algemene inzichten 85
4.1.1 Beperkt zicht op aantal doorreizende asielzoekers en hun reisroutes 85
4.1.2 Veelzijdige reispatronen 88
4.2 Soorten zaken in het dossieronderzoek 92
4.2.1 Asielaanvraag, géén Dublin-procedure opgevoerd 92
4.2.2 Asielaanvraag, Dublin-procedure opgevoerd, geen claim verzonden 93
4.2.3 Door Nederland verstuurde Dublin-claims 95
4.2.4 Door Nederland ontvangen Dublin-claims 97
4.3 Reisduur, motieven, familierelaties 99
4.3.1 Reisduur 99
4.3.2 Motieven 101
4.3.3 Gezins- en familierelaties 102
4.4 Conclusie 103
4.4.1 Gefragmenteerde informatie over reisroutes 103
4.4.2 Veelzijdige reispatronen 103
4.4.3 Omstandigheden ter plaatse doorslaggevend voor doorreis 104
4.4.4 Onttrekking aan het toezicht in alle lidstaten een probleem 104

Hoofdstuk 5 Visie(s) op secundaire migratie 107

5.1 Verschillende visies op secundaire migratie en oorzaken 108
5.2 State of play wetenschappelijk onderzoek 110
5.2.1 Factoren die asielgerelateerde migratie in algemene zin beïnvloeden 111
5.2.2 Factoren die secundaire migratie beïnvloeden 112
5.2.3 De gebrekkige werking van het Dublin-systeem 116
5.3 Conclusie 118

Hoofdstuk 6 Maatregelen tegen secundaire migratie 123

6.1 Soorten maatregelen 124
6.2 Maatregelen in EU-verband, door niet onderzochte landen getroffen maatregelen en effecten daarvan 124
6.3 Maatregelen in de onderzochte lidstaten 126
6.3.1 Informatiecampagnes gericht op ontmoediging 127
6.3.2 Grenscontroles en mobiel toezicht op vreemdelingen 127
6.3.3 Versnelde en meer volledige identificatie en registratie 129
6.3.4 Snellere en efficiëntere asielprocedures 130
6.3.5 Versobering van opvang(voorzieningen) 132
6.3.6 Invoering van verblijfsrechtelijke restricties 134
6.3.7 Maatregelen gericht op overdracht en terugkeer 137
6.4 De (veronderstelde) effecten van de maatregelen 139
6.4.1 Lidstaten: maatregelen schrikken af 139
6.4.2 Maatschappelijke organisaties: maatregelen hebben averechtse effecten 140
6.4.3 Indicatieve effecten van de maatregelen 142
6.5 Conclusie 143

Literatuurlijst 145

Begrippenlijst 153

Respondentenlijst 157

Bijlage 1: adviesvraag 161

Bijlage 2: cijfers bij hoofdstuk 3 165

Bijlage 3: maatregelen tegen secundaire migratie 179

Hoofdstuk 1

Inleiding

Dit onderzoeksrapport gaat over secundaire migratie van asielzoekers in de EU+.[1] Het vormt de basis voor en moet gelezen worden in samenhang met het bijbehorende advies.[2] Dat advies is een samenvatting van dit onderzoeksrapport, met aanbevelingen. In dit hoofdstuk beschrijven we wat secundaire migratie van asielzoekers is, welke vragen we beantwoorden, waar die vragen vandaan komen en wat voor onderzoek we hebben gedaan om ze te kunnen beantwoorden.

1.1 Adviesvraag: hoe gaan EU(+) lidstaten om met secundaire migratie van asielzoekers?

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft ons gevraagd te adviseren over secundaire migratie van asielzoekers. Hij wilde met name weten hoe andere EU(+) lidstaten er mee omgaan en of Nederland iets van hun aanpak kan leren.[3] We hebben onderzoek gedaan in België, Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Zweden en Zwitserland. We hebben de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In welke mate en op welke wijze hebben EU+ lidstaten te maken met secundaire migratie van asielzoekers?
2. Hoe duidt de overheid in de lidstaten het bestaan van secundaire migratie van asielzoekers?
3. Welke (soorten) maatregelen treffen de lidstaten om secundaire migratie van asielzoekers tegen te gaan?
4. Hoe beoordeelt de overheid in de lidstaten de effectiviteit van die maatregelen?
5. In hoeverre kunnen uit het vergelijkend onderzoek handelingsperspectieven voor Nederland worden afgeleid, zowel op nationaal als op Europees niveau?

Sinds het afschaffen van de personencontroles aan de gemeenschappelijke grenzen van Luxemburg, België, Frankrijk, Duitsland en Nederland in 1985 is in Europa geleidelijk een uitgebreid gebied zonder binnengrenzen ontstaan. Inmiddels maken de meeste EU-lidstaten en Liechtenstein, IJsland, Noorwegen en Zwitserland onderdeel uit van het Schengengebied.[4] Niet alleen onderdanen van de Schengenlanden, ook migranten uit derde landen kunnen gebruik maken van het vrije verkeer van personen in het Schengengebied als ze de EU+ eenmaal zijn ingereisd. Dat vrije verkeer vergemakkelijkt dus secundaire migratie binnen de EU+.

Het ontstaan van een Europese ruimte van open grenzen en vrij verkeer is een belangrijke reden geweest om de kwestie van asiel in Europa gezamenlijk aan te pakken. Om te voorkomen dat asielzoekers binnen die ruimte van vrij verkeer van de ene naar de andere lidstaat zouden worden gestuurd en te waarborgen dat hun asielaanvraag snel door één lidstaat in behandeling zou worden genomen, ondertekenden Europese leiders in 1990 de overeenkomst van Dublin, of de Dublin-conventie.[5] Het doel hiervan was niet om tot een eerlijke verdeling

van de verantwoordelijkheid voor het behandelen van asielaanvragen te komen. De overeenkomst van Dublin is in 2003 in het Europese asielrecht geïntegreerd door omzetting in een verordening. Deze Dublin-verordening (ook wel 'Dublin II' genoemd) is in 2013 aangepast en sinds 1 januari 2014 is de huidige Dublin-verordening (hierna: 'Dublin III') van kracht.[6]

Er was dus al een Dublin-systeem vóór de totstandkoming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS), waar de EU sinds het Verdrag van Amsterdam in 1999 aan werkt. Het doel van het GEAS is om overal in de EU duidelijke, uniforme, eerlijke, humane en effectieve asielprocedures te volgen. Het Dublin-systeem vormt de hoeksteen van het GEAS omdat op basis daarvan 'ondubbelzinnig' wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag.[7] Binnen een op solidariteit gestoeld gemeenschappelijk asielstelsel is dat de eerste vraag die moet worden beantwoord als er een asielaanvraag in de EU+ wordt ingediend. Het GEAS bestaat naast de Dublin-verordening uit de Kwalificatierichtlijn,[8] de Procedurerichtlijn,[9] de Opvangrichtlijn[10] en de Eurodac-verordening.[11]

De verhoogde aantallen asielzoekers in de EU in 2015 en het begin van 2016 zette de asielstelsels van (een deel van) de lidstaten onder grote druk. Dit bracht ook structurele tekortkomingen in het GEAS aan het licht, waaronder de complexiteit en ineffectiviteit van het Dublin-systeem. De lidstaten bleken niet in staat doeltreffend toezicht te houden op irreguliere binnenkomsten en daaropvolgende (secundaire) migratie.[12] Daarom heeft de Europese Commissie (EC) in 2016 een voorstel tot aanpassing van het GEAS gepresenteerd.[13] Naast het algemene doel om het GEAS verder te harmoniseren, waren deze voorstellen specifiek bedoeld om secundaire migratie binnen de EU+ beter te monitoren, te ontmoedigen en te bestraffen. De lidstaten moesten voorzien in 'doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties voor irreguliere secundaire bewegingen'.[14]

Niet alleen de hervormingsagenda van de EC, ook de integrale migratieagenda van het Nederlandse kabinet, de leidraad voor uitwerking van de Nederlandse migratieplannen, heeft als één van de belangrijkste doelstellingen het ontmoedigen van secundaire migratie binnen de EU+.[15]

1.2 Wat is secundaire migratie?

Migranten uit derde landen die de EU+ inreizen, blijven vaak niet in de lidstaat waar zij aankomen. Zij kunnen, om allerlei redenen, besluiten om door te reizen naar een andere lidstaat. Het gaat dan niet alleen om asielzoekers. Ook andere migranten kunnen doorreizen: erkende vluchtelingen, houders van een subsidiaire beschermingsstatus of een verblijfsvergunning op andere (nationale) gronden en migranten zonder verblijfsstatus, die niet de intentie hebben om hun verblijf te legaliseren. Dat doorreizen binnen de EU wordt secundaire migratie genoemd. In dit onderzoeksrapport gaat het over secundaire migratie van asielzoekers.[16]

Op basis van de Dublin-verordening wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van een asielaanvraag (zie hoofdstuk 2).[17] Dat systeem is mede ontwikkeld om secundaire migratie van asielzoekers te beperken.

We definiëren secundaire migratie van asielzoekers als:
Doormigratie van asielzoekers binnen de EU(+) van de lidstaat die op grond van het Dublin-systeem verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, naar een andere lidstaat.

Als we het hebben over secundaire migratie van asielzoekers, hebben we het dus ook en vooral over de werking van het Dublin-systeem.

De term 'secundaire migratie' is enigszins misleidend, omdat het de indruk wekt dat de asielzoeker een 'tweede' stop maakt of een bestemming 'in tweede instantie' heeft, terwijl veel asielzoekers, zowel vóór als na hun aankomst in de EU+, vaak al enige tijd onderweg zijn geweest en in andere landen hebben verbleven, voordat ze een asielaanvraag indienen. De term doet dus eigenlijk geen recht aan de praktijk, waarin vaak sprake is van opeenvolgende, maar niet per se direct op elkaar aansluitende, reizen. Omdat 'secundaire migratie' echter de gangbare term is en er geen betere voorhanden is om het onderwerp van dit advies te beschrijven, hebben ook wij het over secundaire migratie.[18]

1.3 Onderzoekmethoden, afbakening en beperkingen

1.3.1 Onderzoekmethoden

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we op verschillende manieren onderzoek gedaan. We hebben literatuur, diverse databestanden over asielaanvragen en Dublin-procedures en dossiers bij de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bestudeerd. Daarnaast hebben we in acht EU-lidstaten en Zwitserland interviews afgenomen met overheidsfunctionarissen, medewerkers van non-gouvernementele organisaties (ngo's), advocaten en wetenschappers.[19]

We hebben openbare EU-data bestudeerd van:

- het statistische bureau van de EU (Eurostat) over asielaanvragen en Dublin-procedures
- het agentschap voor het operationele beheer van IT-systemen van de EU (eu-LISA) over aanleveringen van vingerafdrukken van asielzoekers en irreguliere migranten aan Eurodac en de daaruit voortvloeiende treffers en
- het Europese grens- en kustwachtagentschap (Frontex) over detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen en irregulier verblijf.

Uit een databestand van de IND hebben we een steekproef van een kleine 200 dossiers getrokken, verdeeld over vier deelpopulaties:

- Asielaanvragen waarbij de IND géén Dublin-procedure heeft opgevoerd (om te kijken in hoeverre er desondanks aanwijzingen waren voor secundaire migratie)
- Opgevoerde Dublin-procedures waarbij de IND uiteindelijk géén Dublin-claim heeft verzonden (om te kijken waarom er uiteindelijk geen claim is ingediend)
- Naar één (of meerdere) van de andere onderzochte lidstaten verstuurde Dublin-claims ('claim uit') (om te kijken naar knelpunten bij de uitvoering van de Dublin-verordening)
- Zaken waarin Nederland een Dublin-claim uit één (of meerdere) van de andere onderzochte lidstaten heeft ontvangen ('claim in') (ook om te kijken naar knelpunten bij de uitvoering van de Dublin-verordening).

Het doel van het dossieronderzoek was om een beeld te krijgen van secundaire migratie in de praktijk, als voorbereiding op het onderzoek in de lidstaten. Om te laten zien waarom en hoe asielzoekers doorreizen binnen de EU+ en hoe de lidstaten daarmee omgaan, zijn in hoofdstuk 4 van dit rapport enkele geanonimiseerde casussen uit het dossieronderzoek opgenomen.

1.3.2 Afbakening

Dit onderzoek heeft betrekking op:

- Secundaire migratie van asielzoekers
- De volgende EU+ lidstaten: Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Zwitserland, Zweden, Spanje, Italië en Griekenland
- De periode 2014 tot en met de eerste zes maanden van 2019.

1.3.3 Beperkingen

Zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoek kent een aantal beperkingen. Voor het kwantitatieve onderzoek geldt:

- Er is een onbekend aantal asielzoekers dat erin slaagt ongeregistreerd de EU+ in- en door te reizen of ongedetecteerd verder te reizen na registratie. De resultaten van het onderzoek geven daarom een beeld van de *waargenomen* secundaire migratie
- De beschikbare Europese gegevensverzamelingen zijn onderling niet verbonden, kennen hiaten en zijn veelal niet in cohortvorm beschikbaar, waardoor er geen accuraat beeld kan worden geschetst. De Eurodac-gegevens geven bijvoorbeeld wel een beeld van het totale aantal treffers, maar niet in hoeverre een raadpleging één of meerdere treffers oplevert. Die informatie is op dit moment alleen uit dossiers van migratiediensten te halen en we hebben enkel dossieronderzoek bij de Nederlandse IND verricht
- Dat dossieronderzoek kan, vanwege de beperkte omvang, in combinatie met de gekozen selecties, niet als representatief worden beschouwd.[20] Zoals vermeld, was dat ook niet het doel.

Voor het kwalitatieve onderzoek geldt:

- De overheden van Frankrijk, Spanje, Italië en Griekenland hebben ondanks herhaalde verzoeken niet meegewerkt aan dit onderzoek

- We zijn er ook niet in geslaagd om in Frankrijk interviews met de overige respondentengroepen af te nemen.

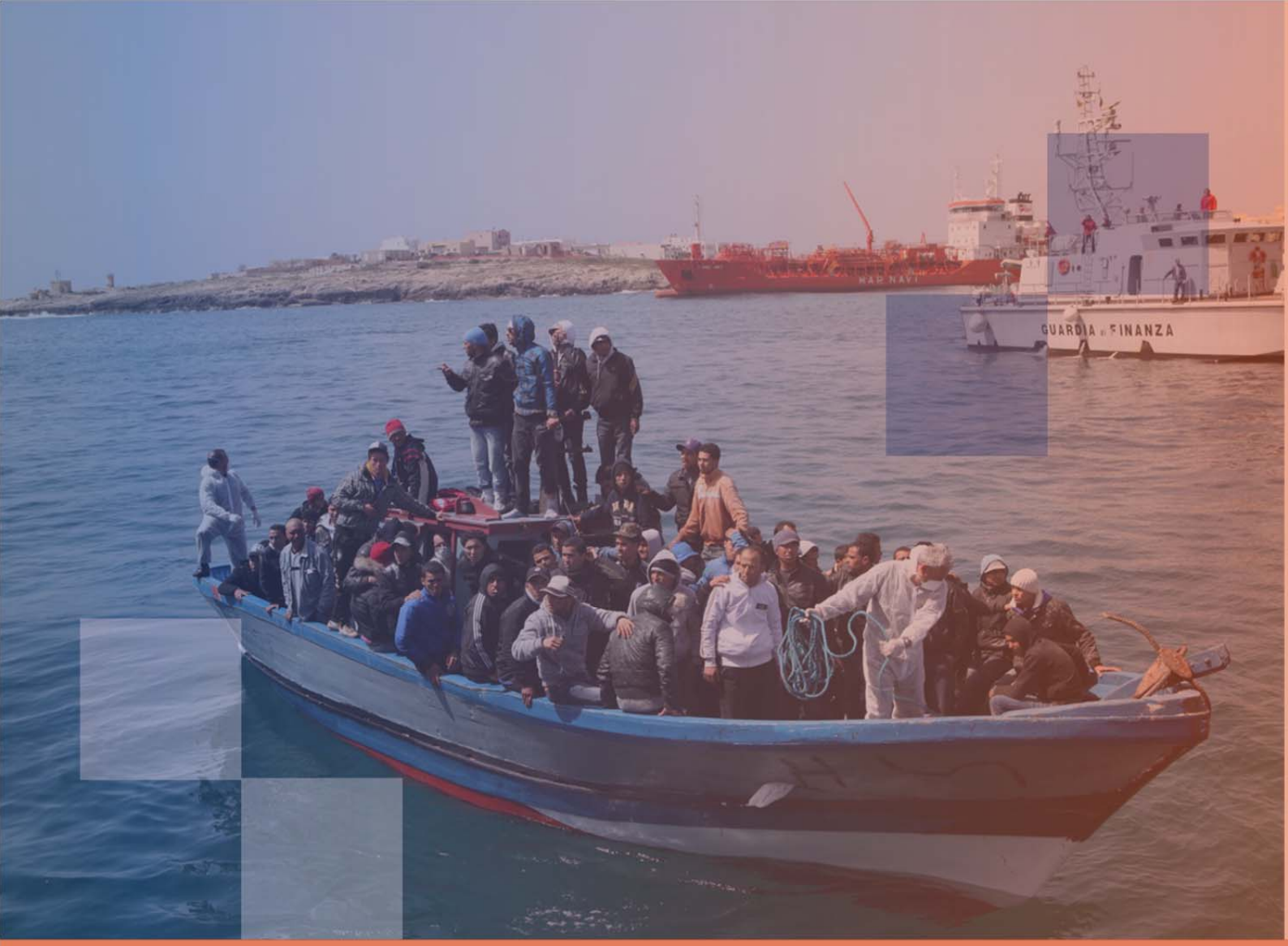
Ondanks deze beperkingen denken we dat ons onderzoek inzichten heeft opgeleverd die kunnen bijdragen aan een verdieping en nuancering van de politieke, beleidsmatige en maatschappelijke discussie over secundaire migratie van asielzoekers en daarmee over het functioneren van het Dublin-systeem en het GEAS in de praktijk.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de voornaamste bepalingen van Dublin III en de belangrijkste wijzigingsvoorstellen voor Dublin IV. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de vraag in welke mate en op welke wijze EU+ lidstaten te maken hebben met secundaire migratie van asielzoekers (vraag 1). In hoofdstuk 4 concretiseren we dit aan de hand van casussen uit het dossieronderzoek bij de IND. In hoofdstuk 5 gaan we in op de vraag hoe de overheden in de onderzochte lidstaten het bestaan van secundaire migratie van asielzoekers naar en vanuit hun land duiden (vraag 2). We gaan hierbij ook in op de perceptie van de andere respondentengroepen en vergelijken beide met wetenschappelijke inzichten over factoren die secundaire migratie van asielzoekers (kunnen) beïnvloeden. In hoofdstuk 6 beschrijven we de maatregelen die lidstaten nemen om secundaire migratie te beïnvloeden en schetsen we hoe de effectiviteit van die maatregelen wordt beoordeeld (vragen 3 en 4). In hoofdstuk 5 van het bijbehorende advies hebben we enkele aanbevelingen voor mogelijke handelingsperspectieven geformuleerd (vraag 5).

[1] De EU+ bestaat uit alle landen die deelnemen aan het Dublin-systeem. Dat zijn alle EU-lidstaten plus Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein.
[2] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU: advies*, Den Haag: ACVZ, 2019.
[3] Voor de adviesvraag zie bijlage 1.
[4] De EU-lidstaten die geen deel uitmaken van het Schengengebied zijn Bulgarije, Cyprus, Ierland, Kroatië, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk.
[5] Preambule Dublin-conventie, *PbEG*, nr. C 254/1.
[6] Verordening (EU) Nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), *PbEU* L 180/31 ('Dublin III').
[7] Preambule, overweging 7, Dublin III.
[8] Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), *PbEU* L 337/9.

[9] Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), *PbEU* L 180/60.
[10] Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), *PbEU* L 180/96.
[11] Verordening (EU) Nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT- systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking), *PbEU* L 180/1.
[12] Onder irreguliere migratie verstaan we, in navolging van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), migratie die plaatsvindt buiten de wetten, voorschriften of internationale overeenkomsten die de binnenkomst in of het uitreizen uit het land van herkomst, doorreis of bestemming regelen.
[13] COM (2016) 197 final.
[14] COM (2016) 197 final, p. 13.
[15] *Kamerstukken II* 2017/18, 19 637, nr. 2375.
[16] Onder 'asielzoeker' verstaan we een verzoeker om internationale bescherming, zoals gedefinieerd in artikel 2i van de Erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU).
[17] Met 'asielaanvraag' bedoelen we een verzoek om internationale bescherming, zoals gedefinieerd in artikel 2h van de Erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU).
[18] Een andere term die gebruikt wordt om het doorreizen van migranten binnen de EU te omschrijven is 'doormigratie'. Het gebruik van die term is echter ook verwarrend, omdat daarmee in de literatuur doorgaans de doorreis naar landen buiten de EU wordt bedoeld, zoals Canada en de Verenigde Staten.
[19] Aan het eind van dit onderzoeksrapport is een overzicht van gesprekspartners opgenomen.
[20] Dit komt enerzijds door de omvang van de steekproef, maar ook doordat er een selectiebias in zit. Dat laatste is gedaan zodat de casussen gelijkmatig zijn gespreid over de onderzoeksperiode (10 casussen per jaar) en dat er bij deelpopulaties 3 en 4 een gelijkmatige spreiding was over de onderzochte lidstaten en het aantal afwijzingen/inwilligingen. De selectiebias was nodig om de variëteit aan patronen en zoveel mogelijk relevante aspecten daarvan in beeld te krijgen.



Hoofdstuk 2

Het Dublin-systeem

Voor een goed begrip van de werking van het Dublin-systeem, schetsen we in dit hoofdstuk kort de belangrijkste Dublin-criteria, de verplichtingen die daaruit volgen, omstandigheden die kunnen leiden tot beëindiging van die verantwoordelijkheid, de verschillende soorten verzoeken die lidstaten aan elkaar kunnen richten en de termijnen die daarvoor gelden. Tot slot schetsen we kort de stand van zaken ten aanzien van 'Dublin IV'.

2.1 De Dublin-criteria

Op grond van (artikel 18 van) het Handvest van de grondrechten van de EU heeft iedereen het recht om in een ander land asiel te vragen en te genieten. Daar volgt echter niet automatisch uit dat de asielaanvraag daar ook in behandeling wordt genomen. Dublin III bevat de criteria en mechanismen waarmee kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag. Zoals gezegd moeten deze ervoor zorgen dat asielzoekers snel toegang krijgen tot een asielprocedure en dat hun aanvraag wordt onderzocht door één duidelijk vastgestelde lidstaat. Daarmee moeten ze ook voorkomen dat asielzoekers gaan 'shoppen' en op zoek gaan naar het land waar zij de beste kansen hebben of dat zij in verschillende landen tegelijk een asielaanvraag indienen.

De lidstaat waar de asielzoeker zich bevindt, moet beoordelen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag (artikel 20.4). De criteria in de Dublin-verordening zijn bindend en moeten in de volgende volgorde worden toegepast:

1. De lidstaat waar een gezinslid, broer of zus of familielid van een niet-begeleide minderjarige wettig aanwezig is (artikel 8)
2. De lidstaat waar aan een gezinslid een asielvergunning is verleend (artikel 9)
3. De lidstaat waar een gezinslid een asielaanvraag heeft ingediend, waarop nog niet is beslist (artikel 10)
4. De lidstaat die bevoegd is voor het grootste aantal gezinsleden en/of minderjarige ongehuwde broers of zussen, of voor de oudste (artikel 11)
5. De lidstaat die (eerder) een verblijfstitel of visum aan de asielzoeker heeft afgegeven (artikel 12)
6. De lidstaat waar de asielzoeker op illegale wijze de buitengrens heeft overschreden (artikel 13)
7. De lidstaat waar de asielzoeker zonder visumplicht inreist (artikel 14)[21]
8. De lidstaat waar de asielzoeker een asielaanvraag indient in de internationale transitzone van een luchthaven (artikel 15)
9. De lidstaat waar de ouder, het kind, de broer of zus wettig verblijft, waarvan de asielzoeker afhankelijk is (artikel 16)

10. De lidstaat waar de asielaanvraag het eerst werd ingediend (artikel 3.2).
Vijf van de tien criteria houden verband met bestaande gezinsbanden. Vier daarvan vormen de top vier van belangrijkste criteria.

Elke lidstaat heeft ook altijd de bevoegdheid om een asielaanvraag zelf in behandeling te nemen, ondanks dat het op basis van bovenstaande criteria niet verantwoordelijk is (*discretionaire bepaling*, artikel 17.1). Daarnaast kan de lidstaat waar een asielaanvraag is ingediend, vóórdat het een beslissing in eerste aanleg op die aanvraag heeft genomen, een andere lidstaat vragen de asielzoeker over te nemen om familierelaties te verenigen, ook als die lidstaat niet verantwoordelijk is op grond van de hiervoor genoemde criteria (*humanitaire bepaling*, artikel 17.2).

Als de asielzoeker niet kan worden overgedragen aan de bevoegde lidstaat omdat de asielprocedure en/of opvangvoorzieningen *systeemfouten* vertonen die onmenselijke of vernederende behandelingen tot gevolg kunnen hebben, onderzoekt de lidstaat die belast is met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat of een andere lidstaat als verantwoordelijke kan worden aangewezen. Pas als er geen overdracht mogelijk is volgens de tien hierboven genoemde criteria, wordt de lidstaat verantwoordelijk die is belast met het aanduiden van de verantwoordelijke lidstaat (artikel 3.2).

De verantwoordelijke lidstaat is verplicht de asielzoeker uit een andere lidstaat over of terug te nemen, zijn asielaanvraag te behandelen en ervoor te zorgen dat hij een beroep kan doen op een daadwerkelijk rechtsmiddel als zijn aanvraag wordt afgewezen (artikel 18).

2.2 Over- en terugnameverzoeken en termijnen

Het Dublin-systeem kent twee soorten verzoeken: een verzoek om overname en een verzoek om terugname.
Een lidstaat kan een overnameverzoek bij een andere lidstaat indienen als er tijdens de asielaanvraag indicaties zijn dat een andere lidstaat mogelijk verantwoordelijk is. De lidstaat moet het verzoek dan in ieder geval binnen drie maanden indienen bij de verantwoordelijke lidstaat (artikel 21.1). Als de verantwoordelijkheid is gebaseerd op een Eurodac-treffer, geldt een kortere termijn van twee maanden (artikel 21.1). Als de lidstaat het verzoek niet binnen deze termijnen verstuurt, wordt het zelf verantwoordelijk voor het behandelen van de asielaanvraag. De ontvangende lidstaat moet binnen twee maanden een reactie versturen op het overnameverzoek (artikel 22.1). Reageert de ontvangende lidstaat niet binnen deze termijn, dan geldt dit als een (impliciete) acceptatie van het verzoek (artikel 22.7).[22]
Het tweede type verzoek is een terugnameverzoek. Dit verzoek kan om twee redenen verstuurd worden. Allereerst wanneer een vreemdeling eerder asiel heeft aangevraagd in een andere lidstaat en hij daarna een nieuwe asielaanvraag indient bij de verzoekende lidstaat (artikel 23). Daarnaast kan een

terugnameverzoek verstuurd worden als een vreemdeling eerder een asielaanvraag heeft ingediend in een andere lidstaat, en hij zich zonder verblijfstitel ophoudt in de verzoekende lidstaat en daar géén asielaanvraag heeft ingediend (artikel 24). Ook een terugnameverzoek moet binnen twee maanden worden ingediend als het is gebaseerd op Eurodac-treffers en anders binnen drie maanden (artikel 23.2). De reactietermijnen voor een terugnameverzoek zijn korter dan voor een overnameverzoek: één maand en in het geval van een verzoek op basis van Eurodac-treffers twee weken (artikel 25.1). Ook hierbij geldt dat het niet beantwoorden binnen de gestelde termijn gelijk staat aan acceptatie van het verzoek (artikel 25.2).

Een asielzoeker wordt door de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat overgedragen zodra dat praktisch mogelijk is, maar uiterlijk binnen zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek of binnen zes maanden vanaf de definitieve beslissing op het bezwaar of beroep als dat schorsende werking heeft (artikel 29.1).

2.3 Beëindiging van de verantwoordelijkheid

De hiervoor genoemde verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat komen te vervallen als:

- een andere lidstaat de asielzoeker een verblijfstitel heeft verstrekt (artikel 19.1)
- de verantwoordelijke lidstaat kan aantonen dat de asielzoeker de EU+ voor tenminste drie maanden heeft verlaten, tenzij de asielzoeker houder is van een door de verantwoordelijke lidstaat afgegeven geldige verblijfstitel (artikel 19.2)
- die lidstaat bij een verzoek om terugname kan aantonen dat de betrokkene de EU+ heeft verlaten op grond van een terugkeerbesluit of een verwijderingsmaatregel dat/die is afgegeven na de intrekking of de afwijzing van de asielaanvraag (artikel 19.3)
- de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden.

Als de overdracht niet kan worden uitgevoerd omdat de asielzoeker in strafrechtelijke bewaring zit, kan de overdrachtstermijn tot maximaal één jaar worden verlengd. Als de asielzoeker zich aan het toezicht heeft onttrokken (‘onderduikt’) kan die termijn tot maximaal achttien maanden worden verlengd (artikel 29.2).

2.4 Dublin IV?

2.4.1 Voorstel Europese Commissie

In mei 2016 heeft de Europese Commissie voorgesteld om het Dublin-systeem ingrijpend te herzien. Het doel van dit voorstel was om:

- het systeem effectiever en efficiënter te maken
- tot een rechtvaardiger verdeling van de asiellasten tussen de lidstaten te komen en
- misbruik van het systeem te ontmoedigen en secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ te voorkomen.[23]

Om dit te bereiken stelde de Europese Commissie voor verplichtingen en sancties voor asielzoekers te introduceren, procedures te versnellen en termijnen in te korten en de eenmaal als verantwoordelijk aangemerkte lidstaat blijvend verantwoordelijk te laten zijn. Ook werd voorgesteld de definitie van 'gezinslid' te verruimen, de discretionaire bepaling aan te scherpen en een correctiemechanisme te introduceren voor lidstaten waar een onevenredig hoog en laag aantal asielaanvragen wordt ingediend. Het ging onder meer om de volgende aanpassingen:

- Invoering van de verplichting voor asielzoekers om hun aanvraag in te dienen in de lidstaat van eerste irreguliere binnenkomst of de lidstaat van legaal verblijf. Bij niet-inachtneming van deze verplichting, moet de lidstaat de aanvraag in een versnelde procedure behandelen. Bovendien heeft een asielzoeker dan alleen nog recht op materiële opvangvoorzieningen gedurende die procedure
- De lidstaat waar de aanvraag wordt ingediend, krijgt de verplichting om vóór aanvang van de procedure te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is en na te gaan of het verzoek niet-ontvankelijk is omdat de asielzoeker afkomstig is uit een land waar hij al internationale bescherming geniet of een veilig derde land
- De termijnen voor de verschillende procedurestappen worden ingekort
- Er worden specifieke, korte termijnen vastgesteld voor het aanwenden van rechtsmiddelen en het gebruik van een rechtsmiddel schort de overdracht automatisch op
- Invoering van de regel dat zodra een lidstaat de aanvraag heeft behandeld, die lidstaat verantwoordelijk blijft voor de behandeling van opvolgende aanvragen van de asielzoeker
- Het verstrijken van termijnen leidt niet langer tot een verschuiving van verantwoordelijkheid tussen lidstaten (met uitzondering van de termijn om overnameverzoeken te beantwoorden). De nieuwe regel zou moeten zijn dat, zodra een lidstaat als verantwoordelijk is aangemerkt, die lidstaat verantwoordelijk blijft ('stabiele verantwoordelijkheid')
- Omvorming van terugnameverzoeken tot eenvoudige kennisgevingen van terugname (omdat helder is welke lidstaat verantwoordelijk is en de verantwoordelijkheid niet meer kan verschuiven)

- De definitie van ‘gezinslid’ wordt verruimd, door ook broers en zussen op te nemen, alsmede gezinsrelaties die tot stand zijn gekomen na het verlaten van het land van herkomst, maar vóór aankomst in de lidstaat
- De discretionaire bepaling wordt aangescherpt, om ervoor te zorgen dat deze alleen wordt gebruikt op humanitaire gronden met betrekking tot het gezin in ruimere zin
- Toevoeging van een terugnameverplichting voor de verantwoordelijke lidstaat voor een persoon die internationale bescherming geniet en die een verzoek heeft ingediend of zich onrechtmatig ophoudt in een andere lidstaat
- Voor niet-begeleide minderjarigen gaat gelden dat de lidstaat waar zij voor het eerst hun aanvraag hebben ingediend, verantwoordelijk is, tenzij wordt aangetoond dat dit niet in hun belang is
- Er wordt een correctiemechanisme geïntroduceerd dat lidstaten die te maken hebben met een onevenredig hoog aandeel asielaanvragen (>150% van het vooraf bepaalde aandeel) in staat stelt asielzoekers over te brengen naar lidstaten die te maken hebben met een onevenredig laag aandeel asielaanvragen
- Een lidstaat van toewijzing kan besluiten om voor een periode van een jaar niet deel te nemen aan het correctiemechanisme als die lidstaat aan de als verantwoordelijke aangewezen lidstaat een solidariteitsbijdrage van €250.000 betaalt per asielzoeker die niet wordt overgenomen.

2.4.2 Standpunt Europees Parlement

Op 19 oktober 2017 nam de LIBE-commissie van het Europees Parlement het verslag van rapporteur Wikström aan.[24] Het Parlement is kritisch over het voorstel van de Europese Commissie. In plaats van de introductie van meer verplichtingen en handhavingsinstrumenten is het Parlement voorstander van het bieden van meer prikkels voor zowel asielzoekers als de lidstaten. Het Parlement is van mening dat het wegnemen van redenen voor secundaire migratie effectiever is dan het opleggen van sancties aan asielzoekers. Het Parlement heeft onder meer de volgende wijzigingen voorgesteld:

- Verlaging van de drempel voor inwerkingtreding van het correctiemechanisme voor toewijzing van 150% van het aandeel van de lidstaat naar 100%
- Het schrappen van de zogenaamde solidariteitsbijdrage van €250.000 per niet herplaatste asielzoeker voor lidstaten die (tijdelijk) niet deelnemen aan het correctiemechanisme. In plaats daarvan wordt deelname aan het correctiemechanisme als voorwaarde gesteld voor het aanspraak maken op het Europese Structuur- en Investeringsfonds
- Het schrappen van de voorgestelde ontvankelijkheidsprocedures omdat dit zou leiden tot een onredelijke bijkomende last voor de lidstaten waar asielzoekers de EU voor het eerst binnenkomen. De termijnen die door de Europese Commissie worden voorgesteld, beschouwt het Parlement als onrealistisch
- Geen inperking maar uitbreiding van de discretionaire ruimte voor lidstaten om asielaanvragen aan zich te trekken. Asielzoekers zouden de mogelijkheid

moeten krijgen om een lidstaat te vragen de verantwoordelijkheid voor het behandelen van hun asielaanvraag op zich te nemen
- Introductie van het recht om als groep aanspraak te mogen maken om aan een lidstaat te worden overgedragen
- Asielzoekers die geregistreerd zijn in een lidstaat die niet direct uit een derde land kan worden bereikt, zouden automatisch verplaatst moeten worden naar een andere lidstaat.

2.4.3 Verdeeldheid in de Raad

De meeste lidstaten zijn het er over eens dat het Dublin-systeem moet worden aangepast om te komen tot een snellere, meer efficiënte verantwoordelijkheidsvaststelling en om secundaire migratie tegen te gaan.[25] Toch hebben de lidstaten na lang onderhandelen nog geen Raadspositie bereikt. Sterker nog, de onderhandelingen over Dublin IV zitten muurvast. Dat komt vooral omdat de lidstaten er niet in slagen om politieke overeenstemming te bereiken over het solidariteitsvraagstuk.

De lidstaten zijn ernstig verdeeld over het voorstel tot invoering van het correctiemechanisme. Met name de Visegradlanden (V4: Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije) zijn mordicus tegen de voorgestelde verplichte overname van asielzoekers uit lidstaten met een disproportioneel aantal asielaanvragen en de bijbehorende boetes bij ingebreke blijven. Volgens de V4 zal dit migranten naar Europa aantrekken, de verdeeldheid binnen en tussen lidstaten vergroten en in de praktijk simpelweg niet werken.[26] Dit was ook de reden dat deze lidstaten in 2015 niet akkoord gingen met de invoering van een tijdelijk herplaatsingsmechanisme van asielzoekers vanuit Griekenland en Italië naar andere lidstaten. De JBZ-raad nam deze tijdelijke solidariteitsmaatregel echter met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen aan. De V4 hebben uiteindelijk geen (Polen, Hongarije) of een zeer gering aantal (Tsjechië, Slowakije) asielzoekers uit Griekenland en geen asielzoekers uit Italië overgenomen.[27] De Hongaarse regering heeft in februari 2018 nogmaals laten weten tegen elk voorstel te stemmen dat een verplichting tot overname van asielzoekers uit andere lidstaten met zich brengt.[28]

De Zuidelijke lidstaten (Cyprus, Griekenland, Italië, Malta en Spanje) zijn juist groot voorstander van een correctiemechanisme. Ook zij hebben zich echter tegen het Commissievoorstel gekeerd.[29] In een gezamenlijk position paper ageren zij tegen voorstellen die er volgens hen toe leiden dat zij vaker verantwoordelijk worden voor de behandeling van asielaanvragen en/of meer taken krijgen.[30] Het gaat dan onder meer om het voorstel voor stabiele verantwoordelijkheid, het voorstel om asielzoekers uit veilige landen van herkomst uit te sluiten van de verantwoordelijksbepaling, het voorstel om personen die internationale bescherming genieten juist onder de werking van 'Dublin' te brengen en het voorstel om pre-Dublin checks uit te voeren.

In een zoektocht naar alternatieven voor géén, tijdelijke en verplichte solidariteit, zijn onder de voorzitterschappen van Malta, Estland en Bulgarije diverse ideeën over 'flexibele' solidariteit naar voren gebracht, waarbij onderscheid is gemaakt tussen maatregelen onder normale en uitdagende omstandigheden en maatregelen in tijden van ernstige crises.[31] Het Oostenrijkse voorzitterschap heeft deze mogelijkheden zowel in de Raad als bilateraal met de overige lidstaten verder onderzocht, maar ook dat heeft niet tot een doorbraak van de politieke impasse geleid.[32] Onder het Roemeense voorzitterschap is primair ingezet op het boeken van vooruitgang op de andere GEAS-wetgevingsvoorstellen, omdat vooruitgang op het Dublin-dossier op korte termijn onrealistisch werd geacht.[33] Die inzet heeft op onderdelen weliswaar tot voorlopige overeenstemming tussen de Raad en het Parlement geleid, maar omdat deze voorstellen nauw samenhangen met de voorstellen tot aanpassing van de Dublin-verordening en de standpunten daarover, konden ook deze wetgevingstrajecten niet worden afgerond. Het huidige Finse voorzitterschap is afgestapt van de 'package'-benadering en zet in op het bereiken van overeenstemming op die voorstellen waar dat (wel) mogelijk is.[34]

Géén van de voorstellen tot aanpassing van het Dublin-systeem heeft tot nu toe dus tot politieke consensus en vaststelling van het mandaat voor onderhandelingen met het Europees Parlement geleid. Mede gelet op de gewijzigde samenstelling van het Parlement na de verkiezingen en de aanstelling van een nieuwe Europese Commissie is het onzeker of en zo ja, in welke vorm de voorstellen overeind zullen blijven.

---

[21] Dit geldt alleen als de visumvrijstelling enkel voor die betreffende lidstaat geldt (artikel 14.1). Als de vreemdeling in een andere lidstaat een asielaanvraag indient, waar hij evenmin visumplichtig is, is die andere lidstaat verantwoordelijk (artikel 14.2).
[22] Bij een overnameverzoek kan de verzoekende lidstaat een spoedig antwoord vragen als de asielaanvraag is ingediend als gevolg van een weigering van toegang of verblijf, een aanhouding vanwege irregulier verblijf of het uitvoeren van een verwijderingsmaatregel. Deze spoedtermijn bedraagt tenminste één week (artikel 21.2).
[23] COM (2016) 270 final, p. 4.
[24] Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).
[25] European Parliament, Briefing EU Legislation in Progress.
[26] Joint Declaration of the Visegrad Group Prime Ministers.
[27] Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism.
[28] Verklaring van de Hongaarse regering, 15 februari 2018.
[29] Southern rim rebels against EU migration proposal – POLITICO.
[30] Position paper of Cyprus, Greece, Italy, Malta and Spain on the Proposal recasting the Dublin Regulation.
[31] Leaders to avoid Estonian asylum plan at EU summit, Council of the European Union, Reform of the Common European Asylum System and Resettlement, May 30th 2018.
[32] Council of the European Union, Reform of the Common European Asylum System and Resettlement, Oct. 4th 2018, Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting Justice and Home Affairs, 6 and 7 December 2018.
[33] Council of the European Union, Justice and Home Affairs Council 7 and 8 March 2019.
[34] Finland's Presidency Programme, Sustainable Europe, sustainable Future.

Hoofdstuk 3

Omvang en kenmerken van secundaire migratie

In dit hoofdstuk beantwoorden we vraag 1: 'In welke mate en op welke wijze hebben EU+ lidstaten te maken met secundaire migratie van asielzoekers?' Dit doen we aan de hand van de beschikbare cijfers op Europees niveau, aangevuld met informatie uit de interviews. Daarnaast hebben we voor Nederland de beschikking over cijfers en informatie uit het dossieronderzoek.

3.1 Secundaire migratie is niet volledig te kwantificeren

De exacte omvang van secundaire migratie is niet te bepalen. Het gaat namelijk om irreguliere migratie, waarbij vreemdelingen er belang bij hebben dat ze zo min mogelijk te traceren zijn. Er zijn wel gegevens beschikbaar die een indicatie geven zoals Eurodac-treffers en Dublin-verzoeken, maar dat betreft in feite alleen de *waargenomen* secundaire migratie van asielzoekers. Een registratie van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrens wordt na 18 maanden bijvoorbeeld automatisch uit Eurodac verwijderd en de verantwoordelijkheid onder Dublin voor de lidstaat van binnenkomst eindigt 12 maanden na de irreguliere inreis. Als de vreemdeling na deze termijnen doorreist en elders asiel aanvraagt, is dit dus niet uit de Eurodac- en Dublin-cijfers te halen.

Daarnaast zitten er technische en juridische beperkingen aan de beschikbare gegevensverzamelingen, waardoor ook de waargenomen secundaire migratie niet accuraat in beeld is te brengen. Het betreft gegevensverzamelingen die onderling niet met elkaar verbonden zijn en die bovendien niet in cohortvorm beschikbaar zijn. Daardoor is het niet mogelijk om te bepalen hoeveel personen in een bepaalde periode de EU zijn binnengekomen en asiel hebben aangevraagd, welke reisroutes ze hebben afgelegd binnen de EU, in hoeverre ze Dublin-procedures hebben doorlopen en in hoeverre ze de EU weer hebben verlaten.

Bovendien wordt het huidige informatiepotentieel nog niet volledig benut, onder meer door juridische beperkingen. Op basis van gegevens uit Eurodac zou wel op cohortbasis kunnen worden vastgesteld hoeveel asielzoekers ouder dan 14 jaar in een bepaalde periode naar de EU zijn gekomen en welke route ze binnen de EU hebben afgelegd. Bovendien zou daarbij ook gekeken kunnen worden in hoeverre ze op irreguliere wijze de EU zijn binnengekomen. Vanwege juridische beperkingen mogen de Eurodac-gegevens hiervoor echter niet worden gebruikt en wordt er alleen gerapporteerd over het gebruik van het systeem en de treffers die dit oplevert met andere lidstaten. Dit zorgt voor aanzienlijke beperkingen van de analyses op Europees niveau door de EU-agentschappen EASO, Frontex en eu-LISA en op nationaal niveau door de lidstaten. Sommige lidstaten, waaronder Nederland en Duitsland, zijn bezig om nationale databases op te zetten met gegevens die men na nationale invoer/raadpleging terugontvangt uit Eurodac om een beter beeld te krijgen van reisroutes naar hun landen. Dit is echter een

suboptimale oplossing en zorgt niet voor een compleet beeld op Europees niveau.

Treffers voor asielzoekers na raadplegingen van het Visum Informatiesysteem (VIS) zouden inzicht kunnen geven in de relatie tussen reguliere inreis op basis van een visum voor kort verblijf en asielaanvragen in de Schengenlidstaat die het visum heeft afgegeven en de eventuele doorreis naar andere Schengenlidstaten. Het genereren van dergelijke cijfers is echter niet voorzien in de VIS-verordening.[35] Op 14 mei 2019 zijn twee nieuwe verordeningen aangenomen op het gebied van interoperabiliteit van de bestaande EU-informatiesystemen op het gebied van grenzen, visa, asiel, migratie en veiligheid, waaronder Eurodac en VIS. Artikel 39 van beide verordeningen voorziet in een centrale statistische rapportagetool. Dat biedt een mogelijkheid voor cohortanalyses van asielmigratie die EASO graag zou uitvoeren.[36] Het is daarbij echter de vraag of de juridische basis niet te smal is. Zo wordt Frontex wel genoemd als mogelijke gebruiker, maar EASO niet.[37]

De beschikbare cijfers die in dit hoofdstuk worden behandeld, geven dus alleen een indicatief beeld over de omvang en samenstelling van secundaire migratie van asielzoekers binnen de EU+.

3.2 Drie vormen van secundaire migratie

Asielzoekers kunnen op verschillende momenten besluiten door te reizen. Op basis van het dossieronderzoek en de interviews in de lidstaten onderscheiden we drie vormen van secundaire migratie van asielzoekers, gebaseerd op het tijdsverloop vanaf het moment van aankomst in de EU+:

1) (vrijwel) directe doormigratie
2) doormigratie tijdens een asielprocedure
3) doormigratie na afwijzing van een asielaanvraag.

De eerste vorm doet zich met name voor bij secundaire migratie van asielzoekers van Zuid-Europese naar Centraal- en Noordwest-Europese lidstaten. Deze doormigratie is van alle drie de vormen het meest direct gerelateerd aan het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen. Zo waren veel Eritreeërs die in 2015 in Nederland arriveerden en er een asielaanvraag indienden, ongeveer een maand daarvóór in Italië de EU+ ingereisd.[38] De tweede vorm kan zich zowel voordoen vanuit landen waar men de EU+ is ingereisd als vanuit andere lidstaten. Op basis van ons onderzoek constateren we dat deze vorm van secundaire migratie te maken kan hebben met de duur van de asielprocedure en/of de kwaliteit van de opvang(voorzieningen). In 2015 reisden asielzoekers die in Duitsland lang moesten wachten op de beslissing op hun asielaanvraag bijvoorbeeld door naar Nederland om daar opnieuw asiel aan te vragen. De derde vorm van secundaire migratie van asielzoekers doet zich niet uitsluitend, maar wel met name voor vanuit de Centraal- en Noordwest-Europese lidstaten. Het is gerelateerd aan het gebrekkig functionerende terugkeerbeleid van de lidstaten. Het doorreizen na afwijzing van een asielaanvraag duidt erop

dat de lidstaat waar die aanvraag werd ingediend in ieder geval voor een langere periode de gewenste bestemming was. In Zweden onttrekken de meeste asielzoekers zich bijvoorbeeld aan het toezicht nadat hun asielaanvraag onherroepelijk is afgewezen.[39]

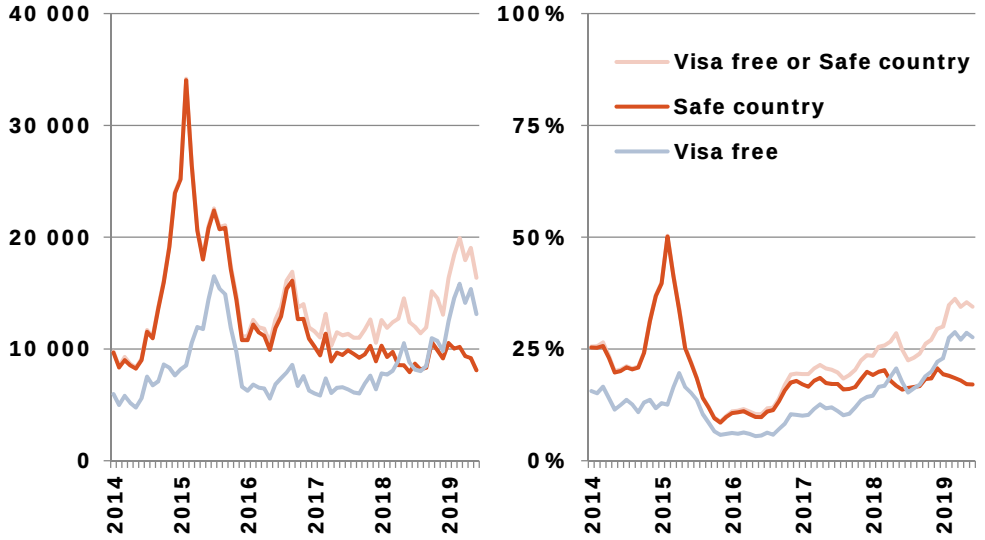
Er is een groep vreemdelingen die in de praktijk onder alle drie de vormen van secundaire migratie kan vallen. Dat zijn vreemdelingen die geen internationale bescherming behoeven maar die desondanks in meerdere lidstaten asiel aanvragen. Ze reizen vaak al door tijdens de asielprocedure omdat ze een negatieve beschikking verwachten. Het gaat hierbij voornamelijk om asielzoekers afkomstig uit landen die door lidstaten als veilig land van herkomst zijn aangemerkt.[40]

Onderstaande figuur 1 geeft een overzicht van eerste asielaanvragen in de EU+ in de periode 2014- (eerste helft) 2019 die zijn ingediend door vreemdelingen uit een veilig land van herkomst[41] dan wel uit een land dat is vrijgesteld van de verplichting te beschikken over een visum voor kort verblijf in het Schengengebied.[42] Het toont zowel het aantal aanvragen per maand als het aandeel daarvan in het totaal aantal eerste aanvragen. Hieruit blijkt dat een substantieel deel van de vreemdelingen die asiel aanvragen in de EU+ afkomstig is uit een veilig land van herkomst. Het aantal aanvragen door vreemdelingen uit veilige landen schommelde rond de 10.000 per maand in de EU+ gedurende de eerste acht maanden van 2014 en steeg daarna naar bijna 35.000 in februari 2015. Sinds december 2015 ligt het weer rond de 10.000 per maand. Sindsdien is het redelijk stabiel. Het aandeel lag na die piek aanvankelijk lager dan daarvóór door de grote stijging van andere nationaliteiten. Sinds december 2017 is het aandeel van deze groep in het totaal aantal eerste aanvragen wel redelijk stabiel: circa 20%.

Een andere groep die we hier uitlichten zijn asielzoekers die visumvrij naar en binnen het Schengengebied kunnen reizen. Ook dit is een substantiële groep. De trend in het maandelijks aantal/aandeel aanvragen vertoont grote overeenkomsten met die van veilige landen van herkomst. Een belangrijk verschil is de sterke stijging van de aanvragen door vreemdelingen die zijn vrijgesteld van de visumplicht van circa 7.000 in januari 2018 naar bijna 15.000 sinds maart 2019. Het aandeel is tegelijkertijd ook verdubbeld van circa 15% naar bijna 30% van het aantal eerste asielaanvragen. Er zit een aanzienlijke overlap tussen beide groepen asielzoekers. Zo worden er veel aanvragen ingediend door Albanezen en Georgiërs, die in beide categorieën vallen. Maar er worden ook veel aanvragen ingediend door Marokkanen en Algerijnen, die niet zijn vrijgesteld van de visumplicht, maar wier herkomstland wel als veilig is aangemerkt. Recent is er een sterke stijging zichtbaar in asielaanvragen van vreemdelingen uit Latijns-Amerika. Zij zijn vrijgesteld van de visumplicht, maar hun herkomstland staat op geen enkele lijst van veilige landen. Het aandeel asielzoekers dat afkomstig is uit een veilig land van herkomst en asielzoekers die

zijn vrijgesteld van de visumplicht gezamenlijk is eveneens sterk gestegen van circa 25% begin 2018 naar circa 35% begin 2019 en is sindsdien vrij stabiel.

Figuur 1: Maandelijks aandeel eerste asielaanvragen in de EU+ ingediend door personen uit veilige en visumvrije landen, 2014-2019



Bron: Eurostat database[43]

De hierboven genoemde drie vormen van secundaire migratie maken tevens duidelijk dat het *potentiële* aantal asielzoekers voor secundaire migratie wordt bepaald door:

- het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen
- openstaande asielprocedures in de EU+
- afgewezen asielaanvragen waarbij de asielzoeker de EU+ niet heeft verlaten

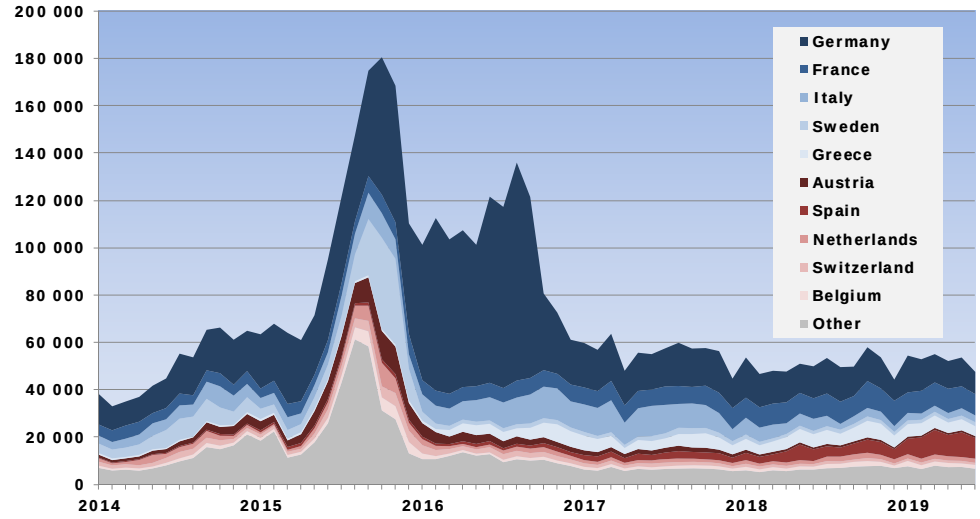
3.3 Grote verschillen in aantal asielaanvragen en uitkomsten daarvan

In deze paragraaf analyseren we achtereenvolgens de ontwikkelingen in:

- asielaanvragen
- openstaande asielprocedures
- uitkomsten van asielprocedures
- de mate van terugkeer

3.3.1 Grote verschillen in aantal asielaanvragen en in het profiel van asielzoekers

Figuur 2: Maandelijks aantal ingediende eerste asielaanvragen in de EU+, 2014-2019



Bron: Eurostat database[44]

Bovenstaande figuur 2 geeft een overzicht van het maandelijks aantal eerste asielaanvragen, geregistreerd in de EU+ als geheel en voor de tien onderzochte lidstaten afzonderlijk, in de periode 2014- (eerste helft) 2019. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste (bovenste vak) naar laagste aantallen asielaanvragen. De EU+ lidstaten hebben in totaal ongeveer 4,8 miljoen eerste aanvragen geregistreerd. Vier miljoen daarvan kwamen voor rekening van de tien lidstaten die we hebben onderzocht. Het aantal asielaanvragen in de EU+ lag begin 2014 rond de 30.000 per maand en steeg naar circa 60.000 aan het eind van 2014. In de zomer van 2015 volgde een zeer sterke stijging naar bijna 180.000 aanvragen per maand. Vanaf begin 2016 daalde het aantal asielaanvragen weer sterk richting het niveau van vóór de zomer van 2015. Sinds eind 2016 ligt het maandelijks aantal eerste asielaanvragen in de EU+ redelijk stabiel rond de 50.000. In feite was de piek eind 2015 nog hoger en vond de terugkeer naar het oude niveau al eerder plaats dan eind 2016. Door de grote achterstanden in de registratie in Duitsland zijn veel aanvragen uit 2015 daar namelijk pas in de loop van 2016 formeel ingediend en geregistreerd.

Hoewel het aantal eerste asielaanvragen voor de EU+ als geheel sinds eind 2016 redelijk stabiel is en rond het niveau van vóór 2015 ligt, hebben er wel aanzienlijke verschuivingen binnen de EU+ plaatsgevonden. **Duitsland** registreert nog steeds de meeste aanvragen (circa 15.000 per maand, zowel in 2014 als in de periode 2017 - eerste helft 2019). Ook in **Nederland** en **België** is het aantal ingediende aanvragen sinds het eind van 2016 redelijk stabiel en ligt het rond het niveau van vóór 2015. Het aantal asielaanvragen in **Frankrijk** is sterk gestegen van circa 5.000 per maand in 2014 naar circa 10.000 per maand in de periode 2017-2019. In **Italië** was het aantal ingediende aanvragen in 2017

veel hoger dan in 2014 (circa 10.000 versus 3.000), maar het is inmiddels weer gedaald naar het niveau van 2014. In **Griekenland** werden ondanks het grote aantal irreguliere aankomsten van migranten tot begin 2016 maximaal ongeveer 1.000 asielaanvragen per maand ingediend. In de loop van 2016 is dat aantal sterk gestegen naar ruim 5.000 per maand en sindsdien is het op dit veel hogere niveau gebleven, ondanks de sterke daling in het aantal irreguliere aankomsten. In **Spanje** is het aantal asielaanvragen geleidelijk gestegen van circa 500 per maand begin 2014 naar circa 10.000 in de eerste helft van 2019, met vooral een grote stijging in de periode 2018-2019. In Zweden, Hongarije (zit in de groep 'other'), Zwitserland en Oostenrijk werden er in de periode 2017-2019 daarentegen veel minder aanvragen ingediend dan in 2014. Kortom: Spanje, Griekenland en Italië (tot 2018) nemen sinds 2016 een veel groter deel van de geregistreerde asielaanvragen in de EU+ voor hun rekening dan daarvóór.

Figuur 3 toont de top 5 nationaliteiten van de eerste asielaanvragers in de tien onderzochte lidstaten per jaar in de periode 2014-2018. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste naar laagste aantallen asielaanvragen. Daarin is te zien dat de grote stijging in **Frankrijk** vooral voor rekening komt van Afghanen die vóór 2015 nauwelijks aanvragen indienden in Frankrijk. De aanvankelijke stijging in **Italië** kwam voor rekening van nationaliteiten die daar ook veel aanvragen indienden vóór 2015: West-Afrikanen, Pakistani en Bangladeshi. De grote stijging in **Griekenland** betreft met name Syriërs, Afghanen, Irakezen en Pakistani. Die stonden in 2014 weliswaar ook al in de top 5, maar de aantallen waren toen veel kleiner. De sterke stijging in **Spanje** komt vooral voor rekening van Zuid-Amerikanen, met name Venezolanen en Colombianen. Deze groepen dienden in de periode 2014-2015 nauwelijks asielaanvragen in de EU+ in. In **Duitsland** en **Nederland** werden in de periode 2017-2018 veel meer aanvragen ingediend door Iraniërs en Turken dan in 2014. Het aantal asielaanvragen dat is ingediend door personen uit de Westelijke Balkan is in die twee lidstaten daarentegen afgenomen.

Figuur 3: Top 5 nationaliteiten eerste asielaanvragen in de 10 EU+ lidstaten, 2014-2018

	Total	Top 5 citizenship
2014	Germany (173070)	Syria (39330), Serbia (17170), Eritrea (13200), Afghanistan (9115), Albania (7865)
	France (58845)	DR Congo (5195), Russia (3620), Albania (2845), Syria (2830), China (2670)
	Italy (63655)	Mali (9760), Nigeria (9690), Gambia (8490), Pakistan (7095), Senegal (4660)
	Sweden (75090)	Syria (30315), Eritrea (11055), Stateless (7540), Somalia (3785), Afghanistan (2880)
	Greece (7590)	Afghanistan (1550), Pakistan (1125), Syria (730), Albania (555), Bangladesh (370)
	Austria (25700)	Syria (7660), Afghanistan (4915), Kosovo (1745), Russia (1485), Stateless (1295)
	Spain (5460)	Syria (1495), Ukraine (890), Mali (585), Algeria (300), Palestine (195)
	Netherlands (21810)	Syria (8750), Eritrea (3835), Stateless (2705), Iraq (615), Iran (505)
	Switzerland (22130)	Eritrea (6825), Syria (3770), Sri Lanka (905), Nigeria (850), Somalia (770)
	Belgium (14130)	Syria (2635), Iraq (975), Unknown (960), Afghanistan (805), Eritrea (790)
2015	Germany (441900)	Syria (158655), Albania (53805), Kosovo (33425), Afghanistan (31380), Iraq (29785)
	France (70570)	Sudan (5315), Syria (4625), Kosovo (3825), DR Congo (3800), Bangladesh (3345)
	Italy (82830)	Nigeria (17755), Pakistan (10275), Gambia (7975), Senegal (6340), Bangladesh (6010)
	Sweden (156195)	Syria (50890), Afghanistan (41190), Iraq (20190), Stateless (7445), Eritrea (6515)
	Greece (11370)	Syria (3325), Afghanistan (1545), Pakistan (1505), Albania (915), Iraq (575)
	Austria (85520)	Afghanistan (24840), Syria (24720), Iraq (13225), Iran (3380), Pakistan (2890)
	Spain (14610)	Syria (5720), Ukraine (3340), Palestine (795), Algeria (650), Venezuela (585)
	Netherlands (43035)	Syria (18640), Eritrea (7390), Iraq (3010), Afghanistan (2550), Stateless (2460)
	Switzerland (38120)	Eritrea (9860), Afghanistan (7800), Syria (4650), Iraq (2285), Sri Lanka (1775)
	Belgium (39065)	Syria (10295), Iraq (9215), Afghanistan (7730), Somalia (2010), Unknown (1090)
2016	Germany (722365)	Syria (266250), Afghanistan (127010), Iraq (96115), Iran (26425), Eritrea (18855)
	France (76790)	Albania (6945), Sudan (6085), Afghanistan (6015), Haiti (5290), Syria (4765)
	Italy (121185)	Nigeria (26550), Pakistan (13470), Gambia (8845), Senegal (7550), Côte d'Ivoire (7435)
	Sweden (22385)	Syria (4710), Afghanistan (2145), Iraq (2045), Somalia (1280), Stateless (985)
	Greece (49875)	Syria (26630), Iraq (4770), Pakistan (4420), Afghanistan (4295), Albania (1300)
	Austria (39905)	Afghanistan (11520), Syria (8640), Iraq (2725), Pakistan (2415), Iran (2400)
	Spain (15755)	Venezuela (3960), Syria (2975), Ukraine (2570), Algeria (740), Colombia (615)
	Netherlands (19285)	Syria (2865), Eritrea (1865), Albania (1665), Morocco (1270), Afghanistan (1025)
	Switzerland (25875)	Eritrea (5040), Afghanistan (3185), Syria (2040), Somalia (1530), Sri Lanka (1315)
	Belgium (14290)	Syria (2235), Afghanistan (2225), Iraq (760), Somalia (725), Guinea (720)
2017	Germany (198310)	Syria (48970), Iraq (21930), Afghanistan (16425), Eritrea (10225), Iran (8610)
	France (91965)	Albania (11425), Afghanistan (6600), Haiti (5600), Syria (4695), Sudan (4680)
	Italy (126560)	Nigeria (24950), Bangladesh (12125), Pakistan (9470), Gambia (8705), Côte d'Ivoire (8380)
	Sweden (22225)	Syria (5250), Eritrea (1540), Iraq (1475), Afghanistan (1245), Georgia (1005)
	Greece (56950)	Syria (16305), Pakistan (8345), Iraq (7870), Afghanistan (7480), Albania (2345)
	Austria (22470)	Syria (7255), Afghanistan (3525), Pakistan (1445), Iraq (1345), Nigeria (1135)
	Spain (33040)	Venezuela (11390), Syria (4120), Colombia (3150), Ukraine (2175), Palestine (1225)
	Netherlands (16090)	Syria (2965), Eritrea (1590), Morocco (980), Algeria (890), Iraq (845)
	Switzerland (16670)	Eritrea (3155), Syria (1810), Afghanistan (1180), Somalia (795), Guinea (785)
	Belgium (14055)	Syria (2625), Afghanistan (995), Palestine (815), Guinea (750), Albania (670)
2018	Germany (161930)	Syria (44165), Iraq (16330), Iran (10855), Nigeria (10170), Turkey (10160)
	France (111415)	Afghanistan (10255), Albania (8300), Georgia (6755), Guinea (6685), Côte d'Ivoire (5295)
	Italy (53440)	Pakistan (7445), Nigeria (5510), Bangladesh (4165), Ukraine (3015), Senegal (2490)
	Sweden (18110)	Syria (2615), Iran (1095), Iraq (1065), Georgia (1040), Eritrea (750)
	Greece (64985)	Syria (13145), Afghanistan (11820), Iraq (9640), Pakistan (7185), Turkey (4820)
	Austria (11415)	Syria (3275), Afghanistan (1735), Iran (1040), Russia (670), Iraq (635)
	Spain (52745)	Venezuela (19070), Colombia (8465), Syria (2725), Honduras (2400), El Salvador (2240)
	Netherlands (20465)	Syria (2960), Iran (1870), Eritrea (1410), Turkey (1300), Algeria (1270)
	Switzerland (13535)	Eritrea (2495), Syria (1195), Afghanistan (1125), Turkey (925), Georgia (805)
	Belgium (18160)	Syria (2770), Palestine (2420), Afghanistan (1045), Guinea (1000), Iraq (895)

Bron: Eurostat database[45]

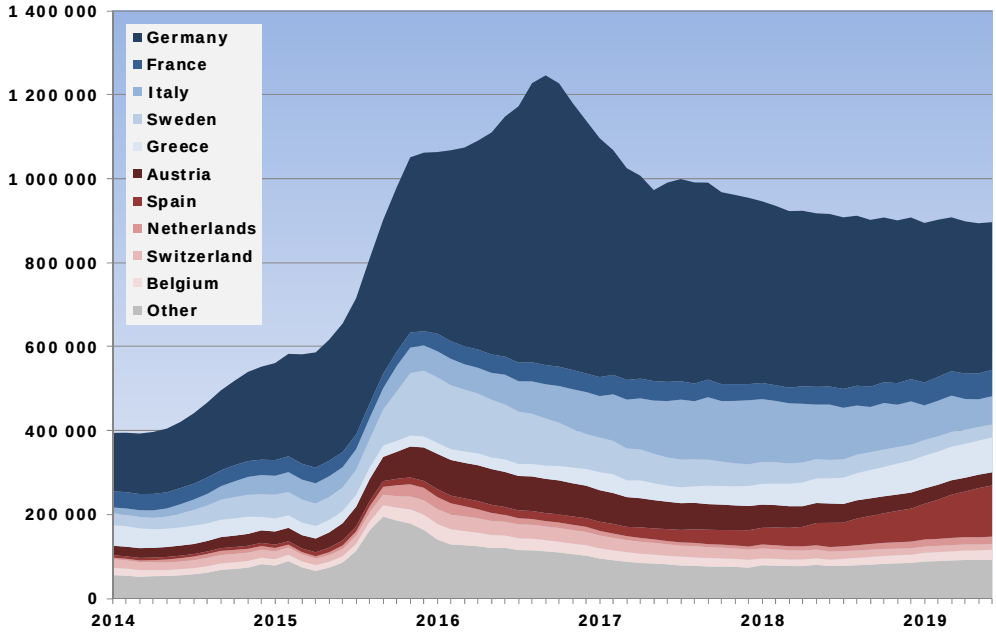
Het aantal geregistreerde eerste asielaanvragen vormt een overschatting van het aantal personen dat asiel heeft aangevraagd in de EU+ vanwege dubbeltellingen. Als een persoon in meerdere lidstaten asiel aanvraagt, wordt die aanvraag namelijk door iedere afzonderlijke lidstaat als eerste aanvraag geregistreerd. Die dubbeltellingen kunnen niet uit de Eurostat-cijfers worden gefilterd en er zijn daarom geen cijfers beschikbaar over het aantal unieke personen dat asiel heeft aangevraagd in de EU+.

Op basis van Eurodac is het mogelijk cijfers te genereren over het aantal unieke asielzoekers van 14 jaar en ouder, maar daarover wordt momenteel niet gerapporteerd (zie paragraaf 3.1). eu-LISA publiceert wel overzichten van het aantal treffers naar aanleiding van een asielregistratie, maar één invoer kan treffers met meerdere lidstaten opleveren, dus het exacte aandeel van meervoudige aanvragen in de EU is hier niet uit af te leiden. eu-LISA publiceert alleen een getal voor de EU+ als geheel voor het aantal asielregistraties met en zonder treffer (zie sub paragraaf 3.4.3). Er wordt bij meervoudige aanvragen

niet gerapporteerd of dit komt door een treffer met een eerdere invoer van dezelfde of een andere lidstaat.

3.3.2 Nog steeds meer openstaande asielaanvragen dan vóór 2015

Figuur 4: Aantal openstaande asielaanvragen in de EU+, 2014-2019



Bron: Eurostat database[46]

Bovenstaande figuur 4 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het aantal openstaande asielaanvragen in de EU+ als geheel en voor de tien onderzochte lidstaten afzonderlijk in de periode 2014- (eerste helft) 2019. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste (bovenste vak) naar laagste aantallen asielaanvragen. Het laat zien dat de sterke stijging in het aantal asielaanvragen in 2015 zich vertaalde in een sterke stijging in het aantal openstaande asielaanvragen: van circa 400.000 begin 2014 naar ruim 1,2 miljoen halverwege 2016. De afbouw van de voorraad openstaande asielaanvragen heeft echter geen gelijke tred gehouden met de daling in asielaanvragen na 2015. Daar waar het aantal ingediende asielaanvragen ongeveer weer op het niveau van vóór 2015 ligt, is het aantal openstaande asielaanvragen (bijna 900.000) nog steeds ruim het dubbele van het aantal van vóór 2015. Met name in Duitsland gaat de afbouw langzaam.

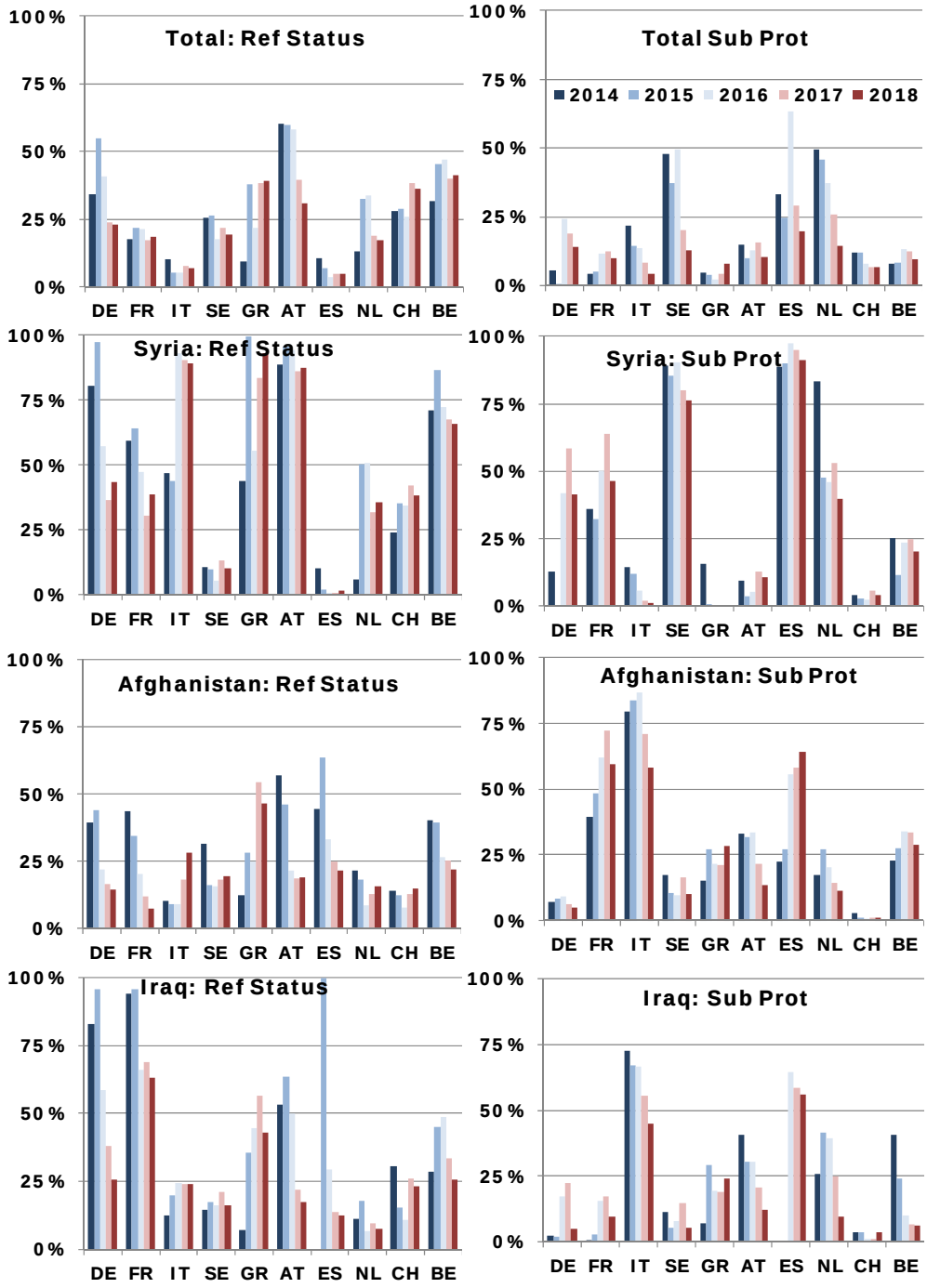
De druk op het asielsysteem in de EU+ is dus nog steeds groot. Een groter aantal openstaande asielaanvragen (actieve werkvoorraad) in verhouding tot het aantal nieuwe aanvragen duidt op langere doorlooptijden. Dat betekent ook dat het potentieel voor secundaire migratie na 2015 groter is dan daarvóór.

Verder valt de recente sterke stijging op in het aantal openstaande asielaanvragen in Griekenland en vooral Spanje. Dit vormt een weerspiegeling van het gestegen aantal asielaanvragen en van het feit dat de verwerkingscapaciteit hier geen gelijke tred mee houdt. Dit gold ook voor Italië tot en met de zomer van 2017. Sinds ongeveer halverwege 2018 is er ook een substantiële stijging te zien in het aantal openstaande asielaanvragen in Frankrijk, Nederland en België. De werkvoorraden zijn daar nu hoger dan vóór 2015. Het aantal openstaande asielaanvragen in Duitsland, Zweden, Oostenrijk en Zwitserland blijft wel onverminderd dalen na de piek halverwege 2016.

Binnen het asielsysteem heeft er wel een verschuiving plaatsgevonden van openstaande asielaanvragen bij de asieldiensten naar openstaande zaken bij beroepsinstanties.[47] Het aantal openstaande asielaanvragen in eerste aanleg was eind 2018 weer bijna terug op het niveau van eind 2014 (circa 400.000). Deze aanvragen staan wel langer open: eind 2018 was het aandeel dat langer dan 6 maanden open stond ongeveer gelijk aan het aandeel dat korter dan 6 maanden openstond, terwijl eind 2014 nog twee derde van de zaken korter dan 6 maanden openstond. Het aantal openstaande asielzaken bij beroepsinstanties is sterk gestegen, van circa 100.000 halverwege 2016 naar circa 400.000 halverwege 2018. Sindsdien zijn de aantallen vrij stabiel.

3.3.3 Grote verschillen in uitkomsten van asielprocedures

Figuur 5: Beslissingen op asielaanvragen in 10 EU+ lidstaten, 2014-2018



Bron: Eurostat database[48]

Figuur 5 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in beslissingen in eerste aanleg op asielaanvragen, ingediend in de tien onderzochte lidstaten in de periode 2014-2018. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste (links) naar laagste (rechts) aantallen asielaanvragen. Het laat het deel van de beslissingen zien waarin de vluchtelingenstatus dan wel subsidiaire bescherming is verleend. Beslissingen in zaken waarbij een lidstaat verantwoordelijkheid heeft

geaccepteerd onder de Dublin-verordening worden meegeteld in de statistieken zodat de percentages statusverlening onderling goed vergelijkbaar zijn. Verschillen in inwilligingspercentages worden sterk beïnvloed door verschillen in profiel van asielzoekers. Om de onderlinge vergelijkbaarheid te vergroten is de top 3 van nationaliteiten ook weergegeven.

Figuur 5 laat zien dat er grote onderlinge verschillen zitten tussen de uitkomsten van asielprocedures in de lidstaten. Die verschillen zitten niet alleen in het aandeel van de aanvragen dat resulteerde in internationale bescherming (vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming gezamenlijk), maar ook in de verhouding tussen die twee statussen. Bovendien laat deze figuur zien dat er grote veranderingen in de lidstaten hebben plaatsgevonden in de periode 2014-2018. Zo varieerde het aandeel internationale bescherming van alle nationaliteiten gezamenlijk van 14% tot 75% in 2014. Voor Syrische, Afghaanse en Irakese aanvragen was de variatie: 28-100%, 17-90%, 14-95%. In 2018 was de variatie onverminderd groot: 11-51% voor alle nationaliteiten gezamenlijk, 42-98% voor Syriërs, 16-87% voor Afghanen en 17-73% voor Irakezen. Het lage minimum inwilligingspercentage voor Syriërs is opvallend. Dit betreft Zwitserland, dat Syriërs vaak een nationale beschermingsstatus geeft.

Voor de EU+ als geheel is het aandeel positieve beslissingen gedaald van 42% in 2014 naar 32% in 2018. Indien ook de niet geharmoniseerde nationale beschermingsstatus wordt meegeteld gaat het om een daling van 47% in 2014 naar 39% in 2018. Vooral Zwitserland en Italië verlenen vaak nationale bescherming. Ook voor de top 3 van nationaliteiten is het aandeel internationale bescherming gedaald: van 91% naar 85% voor Syriërs, van 51% naar 37% voor Afghanen en 65% naar 37% voor Irakezen. Opmerkelijk daarbij is dat de inwilligingspercentages aanvankelijk juist stegen, om vanaf 2017 sterk te gaan dalen. Dit betekent dat de lidstaten strikter zijn geworden en/of dat de situatie in herkomstlanden is verbeterd.

Het aandeel positieve beslissingen is sterk gedaald in Zweden (van 73% in 2014 naar 32% in 2018), Oostenrijk (van 75% naar 41%), Nederland (van 63% naar 32%), Italië (van 32% naar 11%) en Spanje (van 44% naar 24%). In Duitsland (van 40% naar 37%) en Zwitserland (van 40% naar 43%) is het aandeel redelijk stabiel gebleven. Tegelijkertijd is het aandeel positieve beslissingen gestegen in Griekenland (van 14% naar 47%), Frankrijk (van 22% naar 28%) en België (39% naar 51%). Deze verschillen kunnen deels te maken hebben met een veranderde samenstelling van asielaanvragen (lager aandeel kansrijke asielaanvragen en hoger aandeel kansarme asielaanvragen). Echter, als we kijken naar de top 3 van nationaliteiten laten de 10 lidstaten ook verschillende trends zien voor Afghanen en Irakezen. Voor Syriërs is het aandeel positieve beslissingen stabiel hoog gebleven, zonder grote verschillen.

Het aandeel positieve beslissingen op Afghaanse asielaanvragen is sterk gedaald in Oostenrijk (van 90% in 2014 naar 32% in 2018), Duitsland (van 46% naar

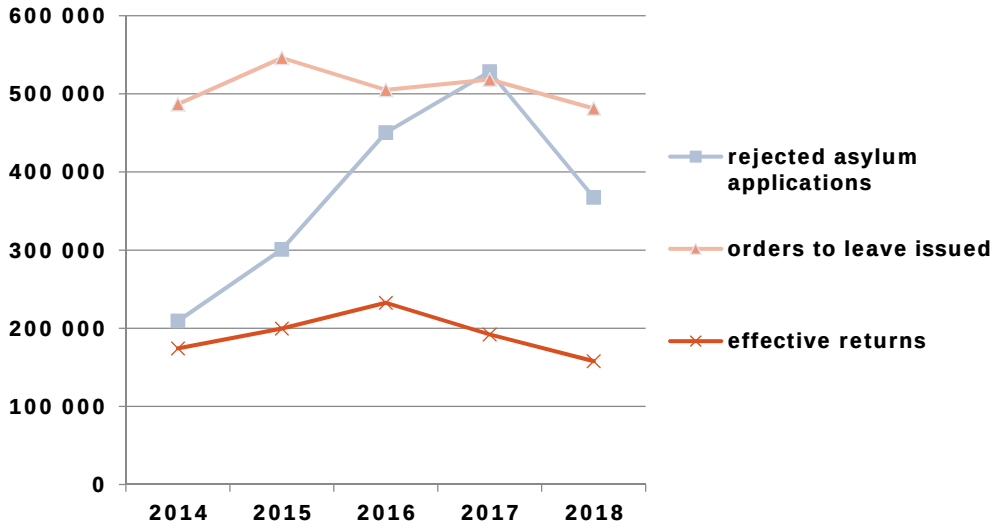
19%), Zweden (van 49% naar 29%) en Nederland (van 39% naar 27%). Daar waar in deze groep landen een substantiële minderheid bescherming kreeg, resulteerde in andere EU-lidstaten over het algemeen een zeer ruime meerderheid van de aanvragen in internationale bescherming in 2018. In Frankrijk was het 67% (83% in 2014), België 51% (63% in 2014), Griekenland 75% (27% in 2014) Italië 87% (89% in 2014) en Spanje 86% (67% in 2014). Hoewel het aandeel positieve beslissingen op Afghaanse asielaanvragen wel iets is gedaald in Frankijk en België is het verschil met andere lidstaten in Noordwest-Centraal Europa veel groter geworden. Het aandeel positieve beslissingen op Irakese asielaanvragen is sterk gedaald voor Duitsland, België en Oostenrijk, van circa 80% in 2014 naar circa 30% in 2018. Ook is er een daling zichtbaar voor Zweden en Nederland naar 20% in 2018, maar daar was het inwilligingspercentage in 2014 al veel lager (circa 30%). Het aandeel positieve beslissingen in Frankrijk en Italië is daarentegen met circa 70% nog steeds zeer hoog (maar het was circa 90%).

Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten in de verhouding tussen het verlenen van de vluchtelingenstatus en het verlenen van subsidiaire bescherming. Zo betrof in 2014 het overgrote deel van de verleende internationale bescherming door Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en België de vluchtelingenstatus. Ook in Griekenland en Zwitserland betrof dit een substantiële meerderheid. De overgrote meerderheid van de verleende internationale bescherming door Nederland, Zweden, Spanje en Italië betrof daarentegen subsidiaire bescherming. Deze verschillen zijn nog groter als alleen wordt gekeken naar een nationaliteit met een hoog inwilligingspercentage EU+-breed (Syriërs). Ook in 2018 waren deze verschillen in grote lijnen nog zichtbaar, maar er hebben zich wel een aantal wijzigingen voorgedaan. Het aandeel vluchtelingenstatus in positieve beslissingen is sterk gedaald in Duitsland en in mindere mate in Frankrijk. In Nederland, Zweden en Italië is het aandeel juist aanmerkelijk gestegen. Deze wijzigingen zijn – behalve bij Zweden – ook goed zichtbaar als alleen wordt gekeken naar Syriërs.

Kortom: het maakt voor een asielzoeker nogal uit in welke lidstaat hij een asielaanvraag indient. Dat werkt secundaire migratie in de hand. In sommige lidstaten zijn de verblijfsrechten voor een vreemdeling met subsidiaire bescherming veel beperkter dan voor een vreemdeling met de vluchtelingenstatus. Het gaat dan niet alleen om de geldigheidsduur van de status maar ook om het recht op gezinshereniging. De Gezinsherenigingsrichtlijn verplicht lidstaten alleen tot soepeler regels voor personen die de vluchtelingenstatus hebben gekregen.[49]

3.3.4 Meeste vertrekplichtige vreemdelingen verlaten de EU+ niet (aantoonbaar)

Figuur 6: Afgewezen asielaanvragen in en terugkeer vanuit de EU+, 2014-2018



Bron: Eurostat database[50]

Figuur 6 laat de ontwikkelingen zien in het jaarlijks aantal afgewezen asielaanvragen in de EU+ in eerste aanleg, alsmede het aantal terugkeerbesluiten en de effectieve terugkeer. Terugkeerbesluiten en effectieve terugkeer zien op alle vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, dus niet alleen op afgewezen asielzoekers. Er zijn geen terugkeercijfers beschikbaar die alleen zien op afgewezen asielzoekers. Dat is een grote lacune in de internationale gegevensverzamelingen. Lidstaten zijn sinds juli 2015 wel verplicht om de vingerafdrukkensets van asielzoekers in Eurodac te actualiseren met een terugkeerdatum als terugkeer heeft plaatsgevonden. De Eurodac-verordening voorziet echter niet in cijfermatige rapportages daarover en de gegevens worden ook niet voor analysedoeleinden aan EASO of Frontex ter beschikking gesteld. EASO en Frontex verzamelen weliswaar zelf ook cijfers over terugkeer van afgewezen asielzoekers, maar die zijn niet openbaar, zijn niet in cohortvorm beschikbaar en zijn niet compleet omdat niet alle EU+ landen die cijfers leveren.

Toch kan er op basis van de cijfers wel iets worden gezegd over de effectiviteit van het terugkeerbeleid in het algemeen. Figuur 6 laat zien dat er een groot verschil zit tussen het aantal terugkeerbesluiten en daadwerkelijke terugkeer en dat dit verschil bovendien redelijk stabiel is. Het aantal terugkeerbesluiten schommelt rond de 500.000 per jaar en het aantal effectieve terugkeerders rond de 200.000 per jaar. Dit duidt erop dat slechts een minderheid (circa 40%) van de personen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben aantoonbaar de EU+ verlaat en dat grote aantallen niet (aantoonbaar) terugkeren.
Er zijn geen redenen om te veronderstellen dat deze terugkeerproblematiek voor afgewezen asielzoekers minder zal zijn. Gezien het hoge aantal afgewezen

asielaanvragen zorgt dit voor een groot potentieel voor secundaire migratie. Figuur 6 laat zien dat het jaarlijks aantal negatieve beschikkingen op asielaanvragen sterk is gestegen in de periode 2014-2017, van minder dan 200.000 naar bijna 500.000, alvorens weer te gaan dalen in 2018 naar ruim 300.000. Het aantal afwijzingen is dus nog steeds veel hoger dan vóór 2015. Daarmee is ook het potentieel voor secundaire migratie toegenomen.

Opvallend is dat het aantal afgewezen asielaanvragen veel sterker is gestegen dan het aantal terugkeerbesluiten en het aantal afgewezen asielaanvragen in 2017 zelfs iets hoger was dan het aantal terugkeerbesluiten. Logischer zou zijn als het aantal terugkeerbesluiten elk jaar (ruim) boven het aantal afgewezen asielaanvragen zou liggen, omdat terugkeerbesluiten niet alleen zien op afgewezen asielaanvragen. Deze discrepantie is de verklaren door de systematiek van het uitreiken van een terugkeerbesluit. In veel landen, waaronder Nederland, bevat een negatieve asielbeschikking tevens een terugkeerbesluit en ligt het aantal terugkeerbesluiten veel hoger dan het aantal afgewezen asielaanvragen. In sommige andere landen, waaronder Duitsland, is er geen directe koppeling en worden terugkeerbesluiten alleen uitgereikt als de vreemdeling ook direct uitzetbaar is, wat lang niet altijd het geval is. Daarom is in die landen het aantal terugkeerbesluiten aanzienlijk lager dan het aantal afgewezen asielaanvragen. In feite vormen de EU+ cijfers over terugkeerbesluiten dus een onderschatting van het aantal vreemdelingen dat zou moeten terugkeren. De terugkeerratio is dus feitelijk nog lager dan de hierboven genoemde 40%.

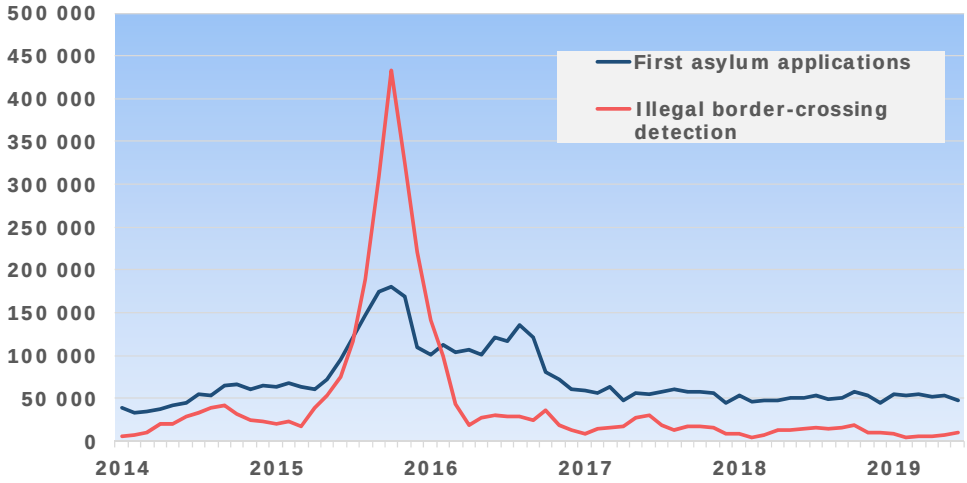
3.4 Hoog aandeel secundaire migratie in asielaanvragen van veel lidstaten

In deze paragraaf analyseren we in hoeverre de geregistreerde asielaanvragen het gevolg zijn van secundaire migratie. Daarbij gaan we in op de kenmerken van secundaire migratie vanuit en naar de tien onderzochte lidstaten en de ontwikkelingen daarin.[51] We gebruiken hiervoor de volgende statistische indicatoren:

- Frontex-cijfers over irreguliere overschrijding van de buitengrenzen
- Frontex-cijfers over irregulier verblijf
- eu-LISA-cijfers over Eurodac-treffers
- Eurostat-cijfers over Dublin-claims

3.4.1 Irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen minder bepalend geworden voor asielaanvragen in de EU

Figuur 7: Maandelijks aantal detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen versus het aantal ingediende eerste asielaanvragen in de EU+, 2014-2019



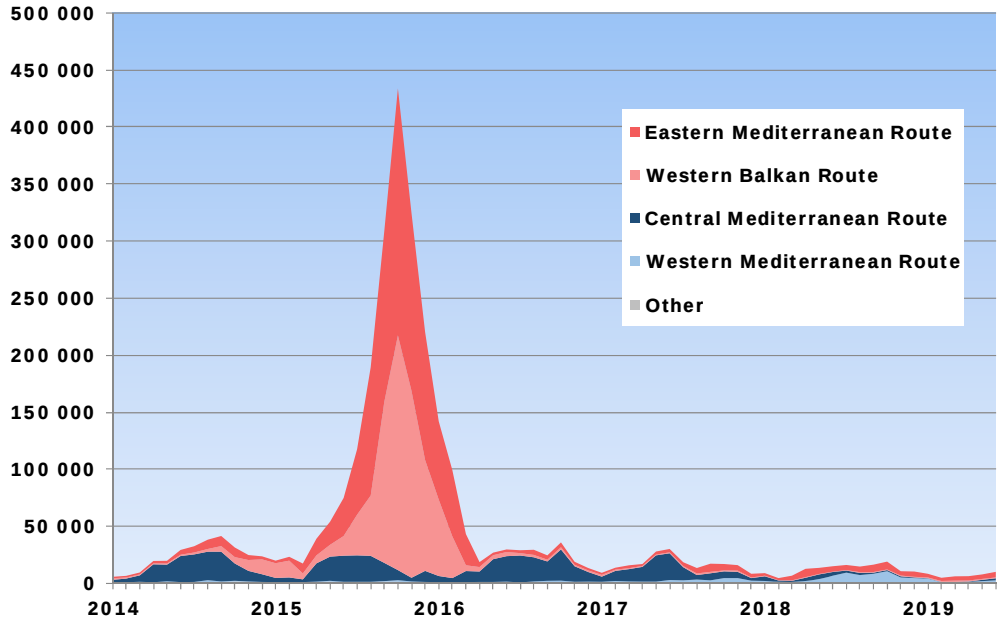
Bron: Eurostat database[52] en Frontex statistics[53]

Figuur 7 laat de trends zien in detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen en eerste asielaanvragen, in de periode 2014 - eerste helft 2019. Er hebben toen in totaal ongeveer 3 miljoen detecties van irreguliere grensoverschrijding plaatsgevonden, tegenover ongeveer 4,8 miljoen eerste asielaanvragen. Het is niet vreemd dat het aantal detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen lager ligt dan het aantal asielaanvragen. Andere vormen van aankomsten worden hiermee niet gemeten en bovendien worden niet alle irreguliere binnenkomsten gedetecteerd. Er worden bijvoorbeeld ook asielaanvragen ingediend aan de buitengrens. Dat is echter een relatief beperkte groep. Er worden ook asielaanvragen ingediend door personen die op reguliere wijze de EU+ zijn ingereisd, met een geldig paspoort en/of visum. Dat is een aanzienlijke groep. Het betreft met name asielaanvragen door vreemdelingen uit visumvrije landen op de Westelijke Balkan en, meer recent, Latijns-Amerika. Aan de andere kant vragen niet alle personen die op irreguliere wijze zijn ingereisd asiel aan in de EU+.

De vorm van de trendlijnen vertoont grote overeenkomsten. Dat is een indicatie voor samenhang. Het aantal eerste asielaanvragen lag consequent hoger dan het aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding. Een uitzondering daarop vormt de periode najaar 2015 - zomer 2016. Dat wordt veroorzaakt door de achterstanden in Duitsland met het registreren en formeel indienen van asielaanvragen. Opvallend is dat het aantal asielaanvragen sinds 2017 redelijk stabiel is en op een vergelijkbaar niveau als vóór 2015 (circa 50.000 per maand) ligt. Het aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding vertoont

daarentegen een dalende trend en ligt veel lager dan vóór 2015 (gehalveerd van ongeveer 24.000 per maand in 2014 naar ongeveer 12.000 per maand in 2019). Het aantal geregistreerde irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen is dus minder bepalend geworden voor het aantal asielaanvragen en secundaire migratie binnen de EU+. Dit is ook in lijn met de informatie van respondenten in verschillende lidstaten. Een groter deel van de geregistreerde asielaanvragen komt voor rekening van asielzoekers die vlak voor of na een negatieve beschikking op hun asielaanvraag in een andere EU+ lidstaat een asielaanvraag indienen. We vermoeden dat dit een na-ijleffect is van de eerdere grote hoeveelheid aankomsten. Hieruit leiden we af dat het aantal asielaanvragen in hogere mate is gerelateerd aan de gebrekkige werking van het terugkeerbeleid dan aan het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen.

Figuur 8: Maandelijks aantal detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen naar regio in de EU+, 2014-2019



Bron: Frontex statistics[54]

Figuur 8 toont de ontwikkelingen in het aantal detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen naar regio. De regio's zijn gesorteerd van hoogste (bovenste vak) naar laagste aantallen detecties. De regio van binnenkomst heeft invloed op de mogelijkheden om door te migreren binnen de EU+ en de route die daarvoor wordt gebruikt. Zo ligt Zwitserland op een hoofdroute van secundaire migratie binnen de EU+ na aankomst in Italië, maar niet op een hoofdroute na aankomst in Griekenland of Spanje. Meer dan 95% van de detecties vindt plaats in het Middellandse Zeegebied en de Westelijke Balkan. Vóór 2015 vonden de meeste detecties plaats in het Centrale Middellandse Zeegebied, met name door Italië. De verhoogde aantallen irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen zijn terug te zien in de enorme piek in detecties in het Oostelijke Middellandse Zeegebied (met name Griekenland) en bij de grensoverschrijding vanuit de Westelijke Balkan (met

name naar Hongarije en Kroatië). Het ging bij deze detecties deels om dezelfde personen omdat velen vanuit Griekenland via de Westelijke Balkan doorreisden naar Noordwest-Europa. De cijfers over irreguliere grensoverschrijding vormen daarom een overschatting van het aantal personen dat de EU+ op irreguliere wijze is binnengekomen.

Na het 'sluiten' van de Balkanroute in het najaar van 2015 en de implementatie van de EU-Turkije verklaring in maart 2016 is het aantal detecties in het Oostelijke Middellandse Zeegebied en op de Westelijke Balkan weer teruggelopen naar het oude niveau. Sinds 2017 loopt het aantal aankomsten in het Centrale Middellandse Zeegebied (Italië) sterk af, terwijl het aantal aankomsten in het Westelijke (Spanje) en Oostelijke (zowel over zee als land naar Griekenland) Middellandse Zeegebied toeneemt. Opvallend is dat het hoge aantal aankomsten in Griekenland zich tot de sluiting van de Westelijke Balkanroute en de implementatie van de EU-Turkije verklaring nauwelijks vertaalde in asielaanvragen in Griekenland, terwijl sindsdien het aantal asielaanvragen in Griekenland op een vergelijkbaar niveau ligt als het aantal detecties van irreguliere binnenkomst. Dit duidt op veel minder directe secundaire migratie vanuit Griekenland. Veel meer migranten vragen asiel aan in Griekenland en blijven daar in eerste instantie ook.[55]

Figuur 9: Top 5 nationaliteiten detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen in de EU+ naar regio, 2014-2018

	Total	Top 5 citizenship
2014	Eastern Med. (50834)	Syria (31673), Afghanistan (12475), Somalia (1655), Iraq (865), Eritrea (778)
	Western Balkan (43355)	Kosovo (22059), Afghanistan (8342), Syria (7320), Palestine (947), Albania (501)
	Central Med. (170664)	Syria (39651), Eritrea (33559), Unsp. sub-Sahara (26340), Mali (9375), Gambia (8549)
	Western Med. (7183)	Cameroon (1469), Mali (880), Guinea (715), Algeria (693), Morocco (473)
2015	Eastern Med. (885386)	Syria (496340), Afghanistan (213635), Iraq (92721), Pakistan (24203), Iran (23062)
	Western Balkan (764033)	Unknown (556238), Syria (90064), Afghanistan (53237), Kosovo (23786), Pakistan (17057)
	Central Med. (153946)	Eritrea (38791), Nigeria (21914), Somalia (12430), Sudan (8916), Unsp. sub-Sahara (8519)
	Western Med. (7004)	Guinea (1946), Algeria (1193), Cameroon (843), Morocco (684), Côte d'Ivoire (609)
2016	Eastern Med. (182277)	Syria (84585), Afghanistan (43120), Iraq (27978), Pakistan (9575), Iran (5516)
	Western Balkan (130261)	Unknown (102429), Afghanistan (10620), Pakistan (5583), Syria (2705), Iraq (2607)
	Central Med. (181376)	Nigeria (37554), Eritrea (20721), Guinea (13550), Côte d'Ivoire (12399), Gambia (11929)
	Western Med. (9990)	Guinea (2184), Algeria (1698), Côte d'Ivoire (1646), Gambia (899), Cameroon (878)
2017	Eastern Med. (42319)	Syria (16395), Iraq (7202), Afghanistan (3985), Pakistan (2600), Turkey (2519)
	Western Balkan (12179)	Pakistan (4355), Afghanistan (3388), Iraq (960), Kosovo (852), Syria (634)
	Central Med. (118962)	Nigeria (18163), Guinea (9714), Côte d'Ivoire (9509), Bangladesh (9009), Mali (7119)
	Western Med. (23063)	Morocco (4704), Algeria (4293), Côte d'Ivoire (3517), Guinea (3283), Gambia (2660)
2018	Eastern Med. (56560)	Syria (13906), Afghanistan (10738), Iraq (8970), Turkey (7918), Pakistan (2414)
	Western Balkan (5844)	Afghanistan (1669), Pakistan (1017), Iran (980), Turkey (407), Kosovo (350)
	Central Med. (23485)	Tunisia (5182), Eritrea (3529), Sudan (2037), Pakistan (1513), Nigeria (1262)
	Western Med. (56245)	Guinea (12233), Morocco (11881), Mali (10747), Algeria (4349), Côte d'Ivoire (4045)

Bron: Frontex statistics[56]

Figuur 9 toont de nationaliteiten die per regio het meest worden gedetecteerd bij irreguliere grensoverschrijding. De regio's zijn gesorteerd van hoogste naar laagste aantallen detecties.

Syriërs, Afghanen en Irakezen worden veel gedetecteerd in het **Oostelijke Middellandse Zeegebied.** Die nationaliteiten dienen veel asielaanvragen in Griekenland zelf in (vooral de recente jaren), alsmede in diverse andere lidstaten (met name in Duitsland, Zweden, Oostenrijk, Nederland, België en recent ook Frankrijk). Dit duidt op secundaire migratie van die groepen. Dit is veel minder het geval bij Pakistanen. Zij komen veelal aan in Griekenland, maar dienen veel minder asielaanvragen in andere EU+ lidstaten in. Italië vormt daar een

uitzondering op. Er zijn ook Pakistanen die de EU in Italië inreizen, maar hun aandeel in het aantal Pakistaanse asielaanvragen in Italië is beperkt.

De meest voorkomende nationaliteiten die zijn gedetecteerd bij irreguliere grensoverschrijding vanuit de **Westelijke Balkan** vertonen een grote overlap met de nationaliteiten die zijn gedetecteerd in het Oostelijke Middellandse Zeegebied. Dat duidt erop dat veel migranten die via Griekenland de EU zijn binnengekomen, via de Westelijke Balkan zijn doorgereisd richting de in de vorige alinea genoemde lidstaten. Zo betreffen veel detecties vanuit de Westelijke Balkan migranten uit Syrië, Afghanistan, Irak en Pakistan. Een belangrijk verschil is wel dat er ook veel detecties van Kosovaren hebben plaatsgevonden, terwijl die niet zijn terug te zien bij detecties in het Oostelijke Middellandse Zeegebied. Dat is logisch gezien de geografische ligging van Kosovo. Het aantal detecties op de Westelijke Balkanroute is veel sterker afgenomen dan het aantal detecties in het Oostelijke Middellandse Zeegebied sinds het sluiten van de grenzen door diverse staten op die route en de implementatie van de EU-Turkije verklaring. Daar waar voorheen de aantallen dichtbij elkaar lagen is het aantal detecties op de Westelijke Balkanroute vanaf 2017 nog maar een fractie van het aantal detecties in het Oostelijke Middellandse Zeegebied. Secundaire migratie vanuit Griekenland is sterk afgenomen en vindt bovendien nu ook vaker per vliegtuig plaats dan over land via de Westelijke Balkan.[57]

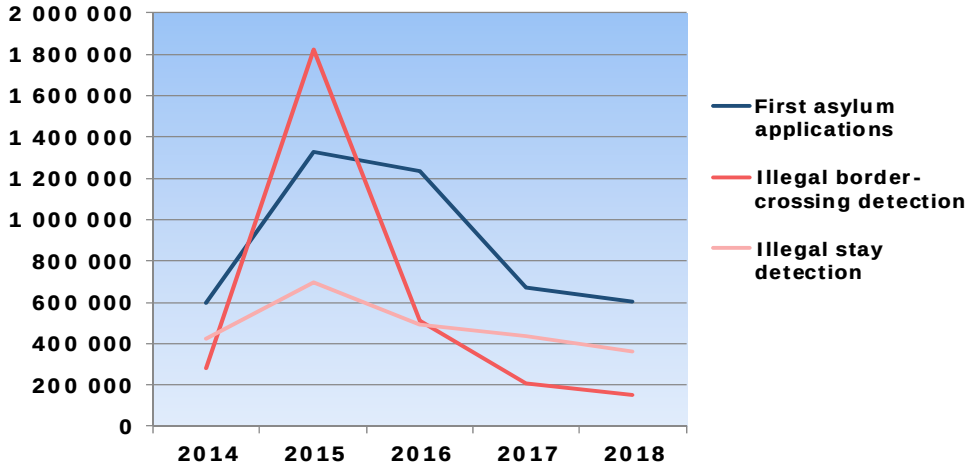
Irreguliere aankomsten in het **Centrale Middellandse Zeegebied** zien vooral op migranten uit Afrika en in mindere mate uit Pakistan en Bangladesh (en in 2014 ook uit Syrië). Diezelfde nationaliteiten dienen ook veel asielaanvragen in Italië in, behalve irreguliere migranten uit Somalië, Eritrea en Soedan (en in 2014 ook Syrië). Die vragen nauwelijks asiel aan in Italië. Somaliërs en Eritreeërs dienen wel veel aanvragen in andere EU+ lidstaten in, met name in Duitsland, Zweden, Zwitserland en Nederland. Zij reizen vermoedelijk snel door na aankomst in Italië. Soedanezen vragen met name asiel aan in Frankrijk. Nigerianen, die vaak asiel aanvragen in Italië, doen dat ook in Duitsland. Asielzoekers uit Guinee en Ivoorkust doen dat tevens veel in Frankrijk. Dit duidt ook op secundaire migratie vanuit Italië, maar dan met enige vertraging.

Opvallend is dat, hoewel recent zowel het aantal irreguliere aankomsten in het **Westelijke Middellandse Zeegebied** (Spanje) als het aantal asielaanvragen in Spanje sterk is gestegen, het niet dezelfde nationaliteiten betreft (vergelijk figuur 9 met figuur 3). Asielaanvragen worden met name ingediend door migranten uit Latijns-Amerika, die visumvrij kunnen reizen. Het zijn vooral migranten uit Noord- en West-Afrika die Spanje op irreguliere wijze inreizen. De meest voorkomende West-Afrikaanse nationaliteiten vertonen grote overlap met de nationaliteiten die voorheen in het Centrale Middellandse Zeegebied werden gedetecteerd, met uitzondering van Nigerianen. Het lukt Spanje veelal om de irregulier ingereisde Marokkanen en Algerijnen weer terug te sturen naar hun herkomstlanden, dus daar zal maar in beperkte mate sprake zijn van secundaire

migratie. Marokkanen en Algerijnen dienen weliswaar ook aanzienlijke aantallen asielaanvragen in Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en Nederland in, maar de grootste aantallen dateren uit de periode van vóór de stijging in Spanje. Die migranten zijn dus waarschijnlijk eerder, in 2015, begin 2016, de EU ingereisd. Voor West-Afrikanen ligt dat anders. Zij dienen wel veel aanvragen in Frankrijk (en in minder mate België) in. Ook dat duidt op secundaire migratie. Het is overigens niet met zekerheid te zeggen dat dit om dezelfde personen gaat, omdat de gegevens over irreguliere grensoverschrijding niet gekoppeld zijn aan de gegevens over asielaanvragen.

3.4.2 Aantal detecties van irregulier verblijf blijft hoog ondanks afgenomen irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen

Figuur 10: Jaarlijks aantal detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen en irregulier verblijf in de EU+ versus het aantal ingediende eerste asielaanvragen in de EU+, 2014-2018



Bron: Eurostat database[58] en Frontex statistics[59] en Frontex Risk Analysis[60]

Figuur 10 laat de ontwikkelingen zien in het jaarlijks aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding en irregulier verblijf, alsmede asielaanvragen in de EU+, in de periode 2014-2018. Er hebben in totaal in die periode bijna 3 miljoen detecties van irreguliere grensoverschrijding plaatsgevonden en ruim 2,4 miljoen detecties van irregulier verblijf.

Detecties van irregulier verblijf vormen een indicatie van secundaire migratie, want veel detecties zijn het resultaat van controles aan of in de nabijheid van de EU-binnengrenzen. Andere detecties zijn het resultaat van controles bij uitreis vanuit de EU of van binnenlands vreemdelingentoezicht. Figuur 6 wijst op een samenhang tussen het aantal detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen en het aantal detecties van irregulier verblijf (en het aantal asielaanvragen). Het aantal detecties van irregulier verblijf fluctueert wel veel minder sterk dan het aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding. Dat

komt omdat het aantal detecties van irregulier verblijf sterk afhangt van de (beperkte) capaciteit die wordt ingezet voor controles aan of nabij de binnengrenzen en voor binnenlands vreemdelingentoezicht. Opvallend is dat het aantal detecties van irregulier verblijf inmiddels een stuk hoger ligt dan het aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding, terwijl dat vóór 2015 nauwelijks het geval was. Ook hier leiden we uit af dat secundaire migratie minder direct samenhangt met het aantal irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen dan voorheen. Met andere woorden: secundaire migratie blijft plaatsvinden, terwijl het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen sterk is afgenomen.

Figuur 11: Top 5 nationaliteiten detecties van irregulier verblijf in de EU+ 2014-2018

	Total	Top 5 citizenship
	2014 (441780)	Syria (74723), Eritrea (34477), Morocco (25329), Unknown (24461), Afghanistan (23393)
	2015 (701625)	Syria (140261), Afghanistan (95765), Iraq (61177), Eritrea (39330), Morocco (32549)
	2016 (491891)	Afghanistan (50746), Iraq (31883), Syria (31632), Morocco (30038), Ukraine (28996)
	2017 (435786)	Ukraine (32599), Morocco (29857), Albania (24800), Iraq (21705), Afghanistan (21492)
	2018 (361636)	Ukraine (36251), Albania (21350), Iraq (21307), Morocco (21160), Algeria (15577)

Bron: Frontex Risk Analysis[61]

Figuur 11 toont de nationaliteiten die het meest worden gedetecteerd als irregulier verblijvende vreemdeling in de EU+. Deze vertonen aanzienlijke overlap met de meest voorkomende nationaliteiten bij irreguliere grensoverschrijding, wat ook een indicatie is voor secundaire migratie. Een verschil vormt het hoge aantal detecties van irregulier verblijvende Oekraïners. Die worden met name door Polen gedetecteerd bij uitreis terug naar Oekraïne. Daarnaast worden veel irregulier verblijvende Albanezen gedetecteerd. Die zijn nauwelijks te vinden in de categorie irreguliere grensoverschrijding, omdat zij drie maanden in de EU mogen verblijven zonder visum. Verder zijn Marokkanen oververtegenwoordigd. Dit kan naast secundaire migratie en detecties van irregulier verblijf in meerdere lidstaten ook duiden op *visum overstaying*. De meest voorkomende nationaliteiten van irregulier verblijf vertonen ook grote overeenkomsten met de meest voorkomende nationaliteiten van asielaanvragen in de EU+ (vergelijk figuur 10 met figuur 2). Ook dit is een indicatie voor secundaire migratie van asielzoekers binnen de EU+. Irregulier verblijf van Syriërs, Afghanen en Irakezen is met name gedetecteerd door Griekenland en Duitsland, op enige afstand gevolgd door Oostenrijk en Frankrijk (en het VK). Irregulier verblijvende Albanezen zijn het vaakst aangetroffen door Duitsland, Frankrijk, Italië en Griekenland. Detecties van irregulier verblijvende Marokkanen en Algerijnen hebben het vaakst plaatsgevonden in Spanje, Duitsland, Italië, Frankrijk en België.

De exacte omvang van secundaire migratie is echter ook niet op basis van deze detecties van irregulier verblijf te bepalen, omdat deze in feite alleen het waargenomen irreguliere verblijf meten op basis van de ingezette capaciteit. Een onbekend deel ervan wordt niet gedetecteerd. Bovendien is niet te bepalen of het om dezelfde personen gaat.

3.4.3 Eurodac-treffers: steeds meer asielaanvragen het resultaat van secundaire migratie

De Eurodac-vingerafdrukken database is opgezet om lidstaten te ondersteunen bij het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor het behandelen van de asielaanvraag. Lidstaten zijn verplicht vingerafdrukken(sets) af te nemen van vreemdelingen van 14 jaar en ouder die asiel aanvragen (Eurodac categorie 1) of die irregulier de EU-buitengrens hebben overschreden (Eurodac categorie 2) en die elektronisch te versturen naar de centrale eenheid van Eurodac. Die vingerafdrukkensets worden opgeslagen in de Eurodac-database. Die worden gedurende tien jaar (voor categorie 1 sets) of gedurende 18 maanden (voor categorie 2 sets) bewaard. De aangeleverde categorie 1 vingerafdrukkensets worden automatisch vergeleken met de opgeslagen vingerafdrukkensets categorie 1 en 2. Dit kan resulteren in een treffer, zowel met vingerafdrukkensets uit dezelfde lidstaat ("lokale treffer"), als met vingerafdrukkensets met een andere lidstaat ("buitenlandse treffer"). Daarnaast kunnen lidstaten het systeem raadplegen als ze willen weten of een persoon die als irregulier verblijvende vreemdeling is aangetroffen (categorie 3) asiel heeft aangevraagd in een andere EU-lidstaat. Categorie 3 vingerafdrukkensets worden dan vergeleken (maar niet opgeslagen in de database) met categorie 1 vingerafdrukkensets. Er vinden echter geen vergelijkingen plaats van categorie 3 aanleveringen met eerdere aanleveringen van categorie 2 of categorie 3, omdat er voor de toepassing van de Dublin-verordening ergens in de EU een asielaanvraag ingediend moet zijn. Het gevolg hiervan is dat niet alle potentieel beschikbare informatie over secundaire migratie uit Eurodac is te halen.

Figuur 12: Eurodac-transacties en treffers in de EU+, 2014-2018

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Cat. 1 (asylum applications) transactions	505 221	1 198 111	1 018 074	633 324	551 253	3 905 983
Cat. 2 (illegal border crossing) transactions	106 980	422 825	370 418	160 816	103 333	1 164 372
Cat. 3 (illegal stay) transactions	144 167	294 807	252 559	217 661	224 180	1 133 374
Hits Cat. 1-1 (local)	61 134	90 008	54 189	58 689	69 445	333 465
Hits Cat. 1-1 (foreign)	137 737	273 701	307 421	257 163	236 098	1 212 120
Hits Cat. 1-2 (local)	44 735	137 273	151 522	134 250	54 597	522 377
Hits Cat. 1-2 (foreign)	52 391	293 581	324 816	99 032	55 022	824 842
Hits Cat. 3-1 (local)	19 513	24 584	47 452	46 615	43 210	181 374
Hits Cat. 3-1 (foreign)	52 607	92 611	124 588	129 433	127 032	526 271
Hits Cat. 1-1 (local) / Cat. 1 transactions	12%	8%	5%	9%	13%	9%
Hits Cat. 1-1 (foreign) / Cat. 1 transactions	27%	23%	30%	41%	43%	31%
Hits Cat. 1-2 (local) / Cat. 1 transactions	9%	11%	15%	21%	10%	13%
Hits Cat. 1-2 (foreign) / Cat. 1 transactions	10%	25%	32%	16%	10%	21%
Hits Cat. 3-1 (local) / Cat. 3 transactions	14%	8%	19%	21%	19%	16%
Hits Cat. 3-1 (foreign) / Cat. 3 transactions	36%	31%	49%	59%	57%	46%
Multiple applications	121 358	261 805	326 335	228 886	202 806	1 141 190
% Multiple applications	24%	22%	32%	36%	37%	29%

Bron: eu-LISA[62]

Figuur 12 laat zien hoeveel vingerafdrukkensets er in de periode 2014-2018 door de EU+ lidstaten gezamenlijk naar de centrale eenheid van Eurodac zijn verstuurd en hoeveel treffers dit heeft opgeleverd. Er zijn in die periode bijna 4 miljoen vingerafdrukkensets van asielzoekers (categorie 1) verstuurd. Die hebben geresulteerd in ruim 1,5 miljoen (lokale en buitenlandse) treffers met eerder ingevoerde vingerafdrukkensets van asielzoekers (categorie 1) en in ruim 1,3 miljoen (lokale en buitenlandse) treffers met eerder ingevoerde

vingerafdrukkensets van vreemdelingen die irregulier de EU zijn binnengekomen (categorie 2). Daarnaast hebben de ruim 1,1 miljoen verstuurde vingerafdrukkensets van aangetroffen irregulier verblijvende vreemdelingen (categorie 3) geresulteerd in ruim 0,7 miljoen (lokale en buitenlandse) treffers met eerder ingevoerde vingerafdrukkensets van asielzoekers (categorie 1). Er zit overlap tussen lokale en buitenlandse treffers, omdat één verstuurde vingerafdrukkenset kan resulteren in beide typen treffers tegelijkertijd. Het zijn buitenlandse treffers die een indicatie vormen voor de waargenomen secundaire migratie.

Het versturen van één vingerafdrukkenset kan resulteren in meerdere treffers. Het kan dan zowel gaan om meerdere treffers met verschillende lidstaten als om meerdere treffers met eenzelfde lidstaat (bijvoorbeeld met zowel een categorie 1 als een categorie 2 invoer bij een vreemdeling die na irreguliere binnenkomst ook asiel heeft aangevraagd in het aankomstland en vervolgens is doorgereisd naar een lidstaat). Het aantal buitenlandse treffers vormt dus een overschatting van het aantal vreemdelingen van 14 jaar en ouder dat doorreist. Het relateren van het aantal treffers aan het aantal verstuurde vingerafdrukkensets vormt daarom een overschatting van het daadwerkelijke aandeel secundaire migratie. Cijfers over het aantal personen met minimaal één buitenlandse treffer zouden wel een goed beeld geven, maar die cijfers zijn niet beschikbaar. Technisch gezien is het wel mogelijk om die uit Eurodac te halen, maar daar wordt niet over gerapporteerd.[63]

Figuur 12 laat zien dat het totaal aantal buitenlandse treffers sterk is toegenomen, van ongeveer 250.000 in 2014 naar circa 700.000 op jaarbasis in de periode 2015-2016. Vervolgens is het aantal treffers weer gedaald en gestabiliseerd op 450.000 treffers op jaarbasis in de periode 2017-2018. Dit duidt er op dat secundaire migratie in omvang is toegenomen in vergelijking met de periode vóór 2015 of vaker wordt waargenomen. Het aandeel secundaire migratie is ook toegenomen want het jaarlijks aantal asielaanvragen is weer redelijk terug op het niveau van vóór 2015.

Om het aandeel secundaire migratie in het totaal aantal asielaanvragen in een lidstaat te bepalen moet gekeken worden welk deel van de verstuurde vingerafdrukkensets categorie 1 heeft geresulteerd in minimaal één buitenlandse treffer met een eerdere categorie 1 of 2 invoer en welk deel in geen enkele treffer. Deze cijfers zijn dus niet beschikbaar en in plaats daarvan kunnen we alleen het absolute aantal treffers relateren aan het aantal verstuurde vingerafdrukkensets. Daaruit blijkt dat het aandeel sinds 2016 hoger ligt dan daarvóór: van 38% in 2015 naar 53% in 2018.

In de door eu-LISA opgestelde rapportages wordt in één geval wel gerapporteerd over het aandeel verstuurde vingerafdrukkensets met minimaal één treffer, maar dan uitsluitend voor de EU+ lidstaten als geheel (zie onderaan in figuur 12). Dat ziet op het aantal verstuurde vingerafdrukkensets categorie 1 dat heeft

geresulteerd in minimaal één treffer met een categorie 1 invoer (herhaalde aanvraag) en in géén treffer (eerste aanvraag). Uit figuur 12 blijkt dat de omvang van het aantal categorie 1-1 treffers in 2018 55% (13% lokale treffers + 43% buitenlandse treffers) van het aantal verstuurde vingerafdrukkensets betrof. Die hadden betrekking op 37% van de vingerafdrukkensets (dus 63% eerste aanvragen versus 37% herhaalde aanvragen). Die 37% wordt niet nader gespecificeerd voor wat betreft lokale dan wel buitenlandse treffers. De cijfers over het aantal treffers duiden er wel op dat het met name om buitenlandse treffers gaat. Alleen buitenlandse treffers duiden op secundaire migratie dus het is op basis van de beschikbare cijfers niet te bepalen welk deel van de asielaanvragen aantoonbaar ziet op secundaire migratie. Bovendien duiden ook categorie 1-2 treffers op asielaanvragen met secundaire migratie en die zitten er niet bij. Technisch gezien is het mogelijk om hierover te rapporteren, maar de Eurodac-verordening voorziet daar niet in.

Het aantal buitenlandse treffers categorie 1 versus categorie 1, in verhouding tot het aantal aangeleverde vingerafdrukkensets categorie 1, geeft wel een *indicatief* beeld van de secundaire migratie waarbij asielaanvragen in meerdere lidstaten zijn ingediend. Uit figuur 12 blijkt dat daar een stijgende lijn in zit (net als in het aandeel meervoudige aanvragen).[64] In 2018 ging het maar liefst om 43% van het aantal aanleveringen. Het absolute jaarlijkse aantal treffers is in de periode 2017-2018 ongeveer gelijk aan het jaarlijkse aantal in de periode 2015-2016, maar toen lag het aantal asielaanvragen veel hoger. In 2014 was het aantal treffers veel lager, terwijl het aantal asielaanvragen ongeveer vergelijkbaar was met die in 2018. *Kortom: een groter deel van de geregistreerde asielaanvragen is aantoonbaar het resultaat van secundaire migratie.* De vraag is echter of secundaire migratie ook in werkelijkheid is toegenomen of dat het vaker wordt aangetoond. Dat laatste zal zeker ook een rol spelen, aangezien de Eurodac-registratie van asielzoekers en overige irregulier binnengekomen migranten in Italië en Griekenland in 2015 sterk is verbeterd door de EU-ondersteuning in de hotspots.

Opvallend is dat in de periode 2014-2015 het aantal detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen ongeveer vier keer zo groot was als het aantal vingerafdruksets dat voor deze categorie naar de centrale eenheid van Eurodac was verstuurd. Dat bevestigt de grote registratieproblemen in de betreffende lidstaten (vergelijk figuur 12 met figuur 10). In de periode 2016-2018 is dit sterk teruggelopen naar een factor 1,4, wat duidt op een sterke verbetering in de registratie in Eurodac. Diverse respondenten hebben bevestigd dat de EU-ondersteuningsactiviteiten (hotspots) in Italië en Griekenland er voor hebben gezorgd dat de registratie sterk is verbeterd.[65] Ook de Europese Commissie, die in 2015 een inbreukprocedure tegen Griekenland en Italië was gestart wegens het niet naleven van de verplichtingen uit de Eurodac-verordening, heeft geoordeeld dat deze problemen voorbij zijn en heeft daarom eind 2016 deze zaken gesloten.[66] Van (vrijwel) iedereen die wordt gedetecteerd worden momenteel vingerafdrukken afgenomen en verstuurd naar de centrale

eenheid van Eurodac. Dat het aantal detecties nog steeds circa 40% hoger ligt dan het aantal categorie 2 registraties komt waarschijnlijk deels omdat er geen vingerafdrukkensets van kinderen jonger dan 14 jaar worden afgenomen en opgestuurd.

10% van het aantal aangeleverde categorie 1 vingerafdrukkensets resulteerde in treffers met een buitenlandse categorie 2 invoer. Ook hier kan het zo zijn dat één categorie 1 aanlevering resulteert in meerdere treffers met een categorie 2 invoer. Het aandeel van de categorie 1 aanleveringen waarbij sprake is van minimaal één categorie 2 treffer met een andere lidstaat zou een accuraat beeld kunnen geven van het aandeel asielaanvragen, waarbij er een concreet verband kan worden gelegd met irreguliere inreis in de EU. Die cijfers worden eveneens niet gepubliceerd, maar ook dat is wel technisch mogelijk. Het aantal treffers na categorie 1 aanlevering met een buitenlandse categorie 2 invoer kan daarom alleen als indicatieve informatie worden gebruikt. Daarin valt op dat het aantal treffers sterk is gedaald na 2016, zowel in absolute termen als in verhouding tot het aantal categorie 1 aanleveringen. Ook dit is een aanwijzing dat het verband tussen het aantal irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen en het aantal asielaanvragen elders in de EU+ minder sterk is geworden. Ook andere cijfers in dit hoofdstuk en informatie van diverse respondenten wijzen daarop. Tegelijkertijd is hiervoor al geconstateerd dat het aantal treffers met een eerdere categorie 1 invoer door een andere lidstaat niet is afgenomen, terwijl het aantal asielaanvragen wel is gedaald na 2016. Dit betekent dat secundaire migratie binnen de EU+ blijft plaatsvinden, ondanks de afname van het aantal irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen. Sterker nog, secundaire migratie wordt relatief juist vaker waargenomen. Dit is mogelijk deels een na-ijleffect van het hoge aantal aankomsten in de periode 2015-2016.

Eurodac-raadplegingen naar aanleiding van irregulier aangetroffen vreemdelingen (categorie 3) leveren relatief veel buitenlandse treffers op met vingerafdrukkensets van asielzoekers (categorie 1). In 2018 representeerde dit 57% van het aantal aanleveringen, maar ook hier is niet te bepalen om welk deel van de raadplegingen het daadwerkelijk gaat. Wel is duidelijk dat er bij veel aangetroffen irregulier verblijvende vreemdelingen harde aanwijzingen zijn voor secundaire migratie. Het jaarlijks aantal buitenlandse treffers was in de periode 2016-2018 vrij stabiel en lag op een hoger niveau dan in de periode 2014-2015. Het aantal irreguliere binnenkomsten in de EU is daarentegen sterk gedaald na 2015. Ook dit wijst erop dat secundaire migratie blijft plaatsvinden ondanks het afgenomen aantal irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen. Dat hebben we ook geconstateerd bij de analyse van Frontex-cijfers op dit terrein. Die liggen overigens wel consequent hoger dan de categorie 3 raadplegingen. Dit komt waarschijnlijk enerzijds omdat kinderen jonger dan 14 jaar niet in Eurodac worden geregistreerd en anderzijds omdat lidstaten niet verplicht zijn categorie 3 raadplegingen uit te voeren bij personen die als irregulier verblijvende vreemdeling worden aangetroffen en die (nog) geen asiel hebben aangevraagd in

de betreffende lidstaat. In sommige gevallen (bijvoorbeeld bij uitreis) is die raadpleging niet relevant.

Opvallend is dat Eurodac-raadplegingen naar aanleiding van aangetroffen irregulier verblijvende vreemdelingen (categorie 3) ook een aanzienlijk aantal binnenlandse treffers met vingerafdrukkensets van asielzoekers (categorie 1) opleveren. Dit betekent dat er ook een flinke groep asielzoekers niet (langer) rechtmatig verblijft in de lidstaat waar de asielaanvraag is afgewezen.

De beschikbare cijfers over Eurodac-treffers zijn uitgesplitst naar de betreffende paren van lidstaten. Dat geeft een redelijk beeld over tussen welke lidstaten secundaire migratie plaatsvindt en in welke richting. Harde informatie over routes en reisduur is er echter niet uit te halen. De gegevens over Eurodac-treffers verschaffen namelijk geen informatie over welke combinatie van lidstaten er betrokken zijn bij een treffer, de volgorde waarin de gegevens zijn ingevoerd en de tijdsduur die daar tussen zit. Die gegevens zitten wel in het systeem, maar eu-LISA rapporteert daar niet over en deze gegevens worden ook niet ter beschikking gesteld aan belanghebbende agentschappen als Frontex en EASO. Dit komt doordat de Eurodac-verordening daarin niet voorziet.

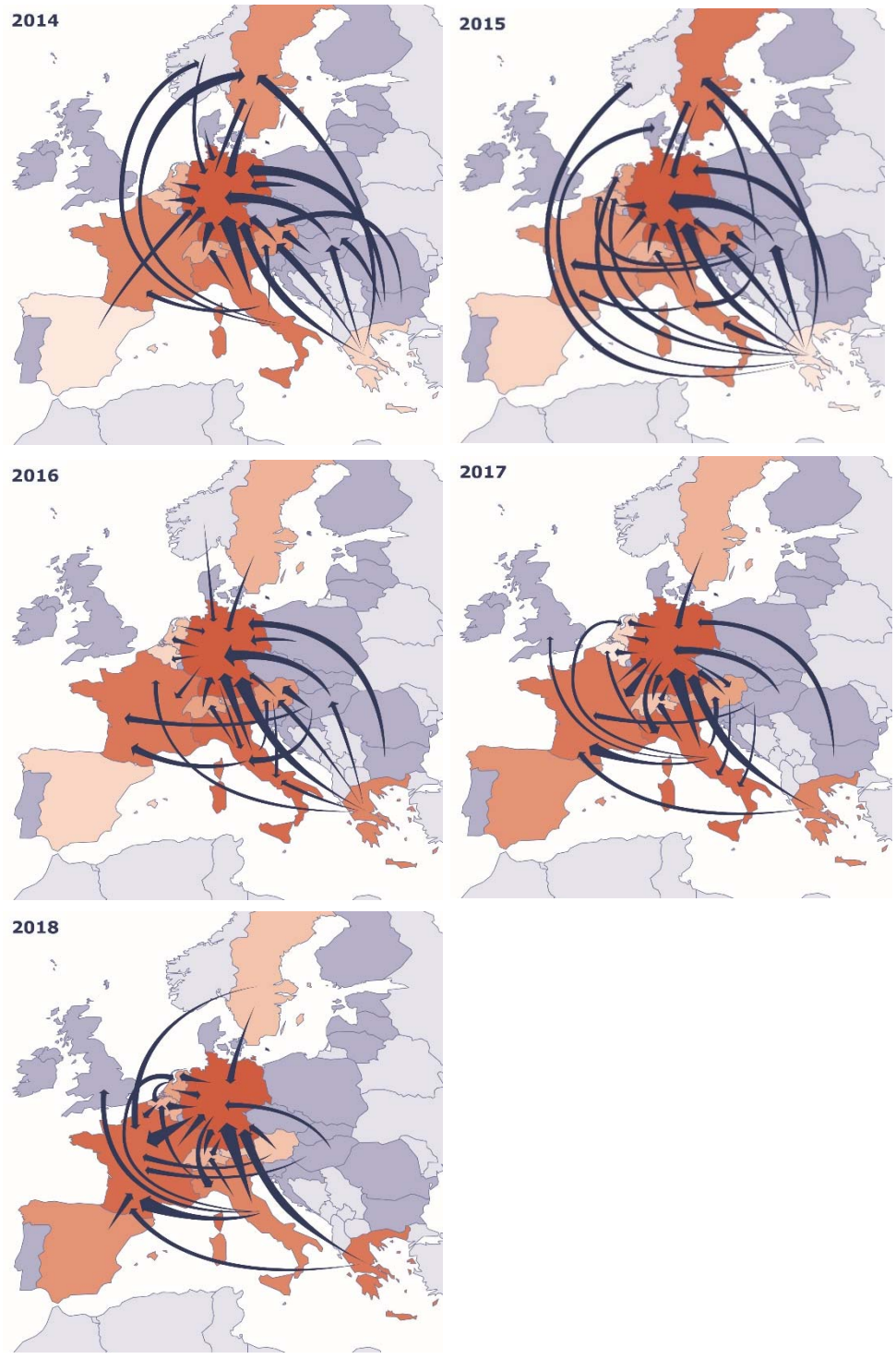
Als alternatief is een aantal lidstaten, waaronder Nederland en Duitsland, bezig om op nationaal niveau databases op te zetten met gegevens die men na nationale invoer/raadpleging terugontvangt uit Eurodac, om zo een beter beeld te krijgen van reisroutes naar hun lidstaten en de reisduur. Uit een eerste Nederlandse analyse blijkt dat van de in 2018 ingediende asielaanvragen waar sprake is van een Eurodac-treffer er gemiddeld rond de 700 dagen zit tussen de eerste registratie in Eurodac en de Nederlandse treffer, met sterke variaties naar nationaliteit.[67]

Informatie over reisroutes is ook incompleet omdat de verstuurde vingerafdrukkensets van categorie 3 raadplegingen niet worden opgeslagen. Daarnaast wordt er geen informatie over legale inreis opgeslagen in Eurodac. De eerste registratie in Eurodac vindt daarom niet altijd plaats in het land waar men de EU is binnengekomen. De toekomstige koppeling tussen Eurodac, VIS en het Entry-Exit System (EES) zou dit kunnen ondervangen.

Verder worden er geen gegevens over nationaliteiten naar Eurodac gestuurd. Een analyse van migratiebewegingen naar nationaliteit is dus niet mogelijk op basis van Eurodac-gegevens.

Lidstaten hebben in verschillende mate te maken met secundaire migratie

Figuur 13: top 25 Eurodac-treffers van en naar de 10 EU+ lidstaten, 2014-2018



Bron: eu-LISA[68]

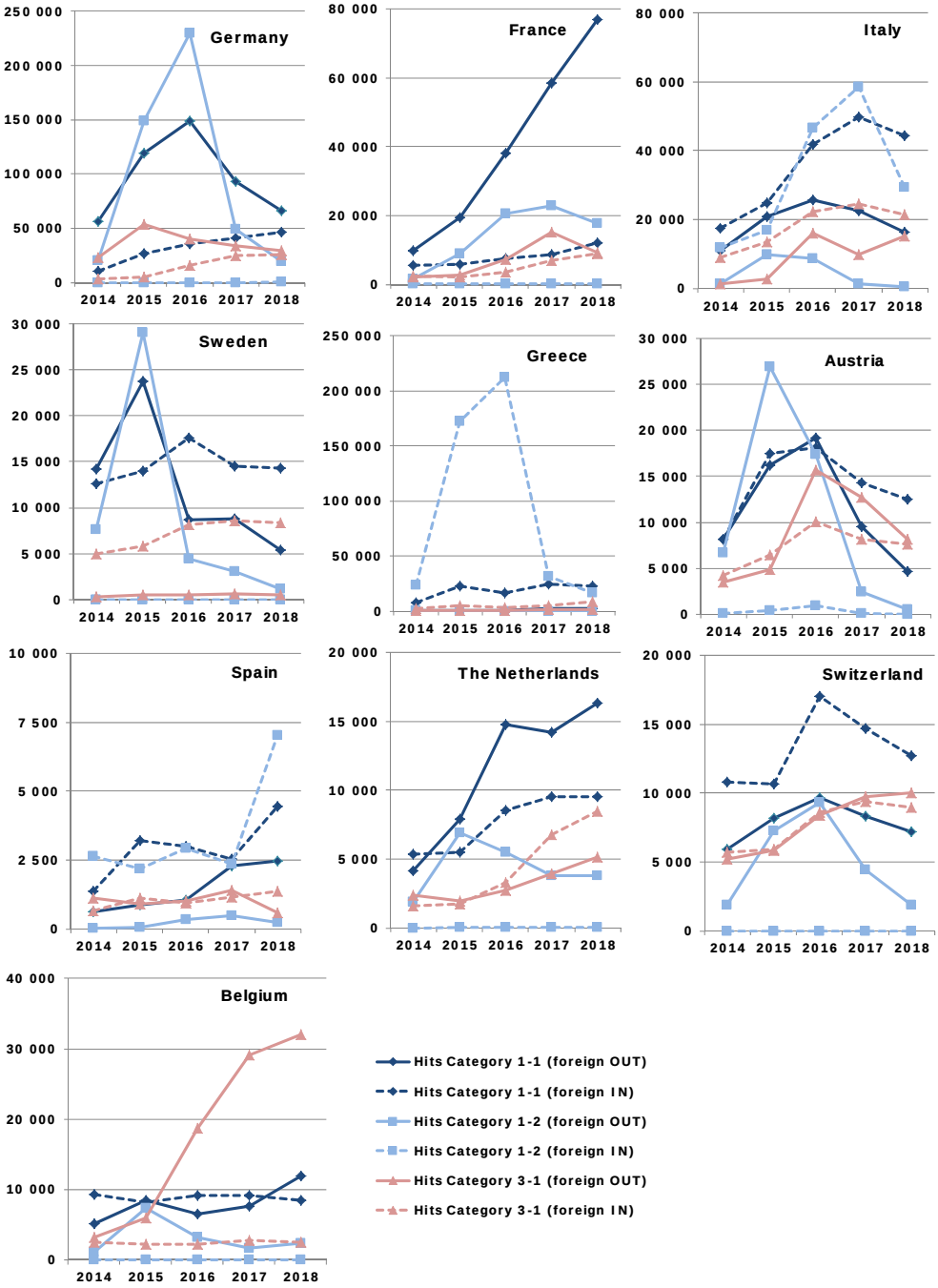
Figuur 13 laat de grootste secundaire migratiebewegingen van en naar de tien EU+lidstaten van ons onderzoek zien, gebaseerd op het aantal Eurodac-treffers. Het betreft Eurodac-treffers categorie 1, 2 en 3. Hoe dikker (de driehoek van) de

pijl hoe hoger het aantal treffers. De richting van de pijl geeft de richting van de secundaire migratiebeweging weer. De lengte van een pijl wordt bepaald door de afstand tussen twee landen en niet door de omvang van het aantal Eurodac-treffers. De pijlen geven géén reisroutes weer, louter bewegingen tussen paren van landen. Het aantal treffers is hoger dan het aantal vreemdelingen omdat het versturen van één vingerafdrukkenset meerdere treffers kan opleveren. Het gaat dan om meerdere treffers met eenzelfde land (zowel categorie 1-1 als 1-2 treffers of zowel categorie 3-1 als 1-1 treffers) en met verschillende landen. Cijfers over het aantal personen zijn niet beschikbaar. Eenzelfde vreemdeling kan dus in meerdere pijlen voorkomen.

De door ons onderzochte lidstaten zijn betrokken bij 95% tot 98% van het totaal aantal treffers voor de EU+ als geheel. Omwille van de leesbaarheid zijn per jaar alleen de top 25 hoogste aantallen Eurodac-treffers tussen paren van lidstaten weergegeven. De 25 combinaties representeren tussen de 54% en 73% van het totaal aantal Eurodac-treffers. De exacte aantallen zijn te vinden in tabel 1 van bijlage 2.
Figuur 13 geeft ook het aantal eerste asielaanvragen weer. Hoe roder een land hoe meer asielaanvragen er zijn ingediend. De overige EU+ lidstaten zijn donkergrijs afgebeeld en landen buiten de EU+ lichtgrijs. 74% tot 90% van alle eerste asielaanvragen in de EU+ kwam voor rekening van de tien onderzochte lidstaten gezamenlijk. Het exacte aantal asielaanvragen is te vinden in tabel 1 van bijlage 2.

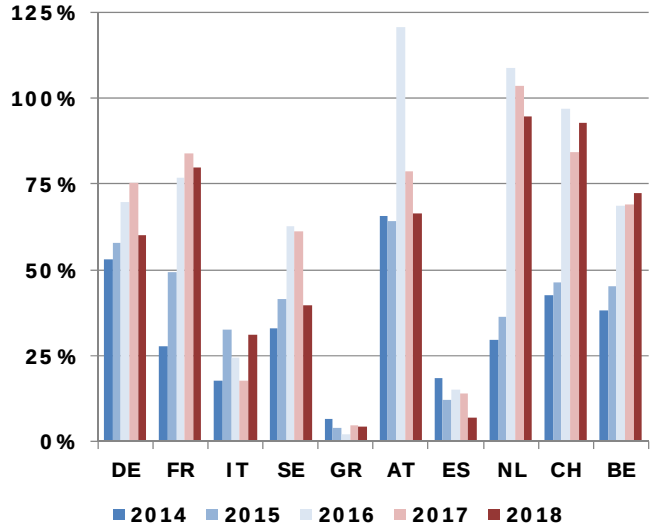
De kaartjes laten zien dat de secundaire migratiebewegingen aanmerkelijk zijn veranderd. In de periode 2014-2015 was de richting voornamelijk zuid-noord en oost-west. Sinds 2016 is het beeld veel diffuser geworden, met minder eenrichtingsverkeer zuid-noord, minder oost-west migratie en meer bewegingen tussen de noordwestelijke lidstaten onderling. Tegelijkertijd is het aantal asielaanvragen in Zuid-Europa toegenomen, wat erop duidt dat men in ieder geval in eerste instantie nu vaker daar asiel aanvraagt in plaats van direct door te reizen. Secundaire migratie is sterk afgenomen vanuit Griekenland, en er is nu ook substantiële secundaire migratie naar Italië waar te nemen. Duitsland is nog steeds het centrale punt in secundaire migratiebewegingen in de EU+ maar het is minder eenrichtingsverkeer naar Duitsland geworden. Frankrijk is in toenemende mate een belangrijk bestemmingsland geworden, Zweden juist veel minder. Bulgarije en vooral Hongarije zijn minder belangrijke bronlanden van secundaire migratie geworden.
Het beeld uit de kaartjes sluit dus aan bij de bevinding eerder in dit hoofdstuk dat irreguliere aankomsten in Zuid-Europa minder bepalend zijn geworden voor secundaire migratie van asielzoekers binnen de EU+.
In de rest van deze paragraaf wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen in de secundaire migratiebewegingen van en naar de tien onderzochte lidstaten afzonderlijk.

Figuur 14: Eurodac-treffers 10 EU+ lidstaten naar categorie, 2014-2018



Bron: eu-LISA[69]

Figuur 15: Aantal buitenlands treffers in verhouding tot aantal categorie 1 transacties tien EU+ lidstaten, 2014-2018



Bron: eu-LISA[70]

Figuur 14 toont de ontwikkeling in het aantal buitenlandse Eurodac-treffers voor de tien onderzochte EU+ lidstaten in de periode 2014-2018, zowel naar aanleiding van zelf verstuurde vingerafdrukkensets (UIT) als naar aanleiding van door andere lidstaten verstuurde vingerafdrukkensets (IN). De schaal verschilt per lidstaat, omdat anders trends niet goed zichtbaar zijn. Het laat zien in hoeverre de lidstaten bron- of bestemmingsland voor secundaire migratie zijn. Tabel 2A (UIT) en 2B (IN) van bijlage 2 laten zien met welke lidstaten de meeste treffers voorkwamen. Dit verschaft inzicht in de belangrijkste doorreislanden. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste naar laagste aantallen asielaanvragen in de periode 2014 – (eerste helft) 2019. De keuze voor de typeringen UIT en IN voor het perspectief waaruit de lidstaat betrokken is bij de treffers, is gebaseerd op de vraag of dit tot een Dublin-claim UIT dan wel Dublin-claim IN zou kunnen leiden. Figuur 15 toont de hoeveelheid treffers met andere landen (categorie 1 en 2) in verhouding tot het aantal ingevoerde vingerafdrukkensets van asielzoekers. Dit geeft een indicatie van het aandeel asielaanvragen waarbij secundaire migratie kan worden aangetoond. Het vormt wel een overschatting omdat een verstuurde vingerafdrukkenset kan leiden tot meerdere treffers. Accurater zou zijn om te kijken naar het aandeel van de asielaanvragen waarbij sprake is van één of meerdere treffers na een eerdere categorie 1 of 2 registratie door een andere lidstaat, maar die cijfers zijn, zoals eerder opgemerkt, niet beschikbaar.

Uit figuur 14 blijkt dat de tien onderzochte EU+ lidstaten over het algemeen zowel veel Eurodac-treffers hebben met andere lidstaten naar aanleiding van de eigen invoer als vice versa. Dit duidt erop dat zij over het algemeen te maken hebben met zowel een substantiële secundaire migratie naar hun land toe als vanuit hun land richting andere EU+ lidstaten. De verhouding tussen inkomende en uitgaande secundaire migratie verschilt wel sterk tussen de onderzochte lidstaten. Er zijn vier hoofdgroepen te onderscheiden:

- netto bestemmingslanden: Duitsland, Frankrijk, België en Nederland
- verschuiving van netto bestemmings- naar netto bronland: Zweden
- inkomend en uitgaand redelijk in evenwicht: Oostenrijk en Zwitserland
- netto bronlanden: Spanje, Griekenland en Italië

Duitsland, Frankrijk, België en Nederland hadden in de periode 2014-2018 consequent meer treffers met andere lidstaten na eigen raadplegingen dan andersom. Dit duidt op netto secundaire migratie naar hun land toe. Daarbij geldt wel dat het verschil tussen het aantal treffers na eigen raadplegingen met het aantal treffers na raadplegingen door andere lidstaten veel kleiner is geworden voor Duitsland, en in mindere mate Nederland, en veel groter is geworden voor Frankrijk en België. Het aantal treffers na een categorie 1 registratie met een eerder ingevoerde vingerafdrukkenset categorie 1 of 2 was hoog voor deze lidstaten: Duitsland 64%, Frankrijk 70%, België 56% en Nederland 67% voor de periode 2014-2018 als geheel. Dat duidt op een grote component secundaire migratie in de asielaanvragen die in die lidstaten worden ingediend. Het aantal treffers in verhouding tot het aantal asielaanvragen lag in de periode 2016-2018 ook aanmerkelijk hoger dan in de periode 2014-2015. Voor Nederland was het verschil het grootst. Dat kan duiden op een toename van secundaire migratie of juist op een verbeterde registratie in lidstaten van aankomst. Daarnaast is het mogelijk dat asielzoekers meer lidstaten aandoen dan voorheen. De toename is te zien zowel in treffers met eerder ingevoerde categorie 1 (asielzoekers) als categorie 2 vingerafdrukkensets (irreguliere binnenkomst). De meeste treffers zijn er met categorie 1 vingerafdrukkensets.

Het daadwerkelijke aandeel asielaanvragen waar die treffers betrekking op hebben zal lager zijn omdat één aanvraag kan resulteren in meerdere treffers. Nederland heeft een methode ontwikkeld om dit voor Nederland te meten en daaruit bleek dat het aandeel geregistreerden in Eurodac circa 50% was van het aantal aanvragen in de periode 2016-2018.[71] Dat is beduidend lager dan het aantal treffers in verhouding tot het aantal verstuurde vingerafdrukkensets. Dit duidt op meerdere treffers per aanvraag (het was rond de 100% in diezelfde periode). Eén Nederlandse categorie 1 invoer resulteerde dus in gemiddeld twee buitenlandse treffers.

Duitsland, het land met het hoogste aantal asielaanvragen in de periode 2014-2018, had ook verreweg het hoogste aantal treffers na het versturen van vingerafdrukken naar Eurodac (44% van het totaal). De dominante positie is wel minder geworden: in 2018 was het aandeel gedaald naar 28%. Het gaat dan met name om treffers met Griekenland, Hongarije en Italië, op grote afstand gevolgd door Bulgarije, Zwitserland, Zweden en Oostenrijk. Dit betekent dat veel secundaire migratie naar Duitsland via die lidstaten gaat. Het aantal treffers met Hongarije, en in mindere mate met Griekenland, Italië en Bulgarije, is wel sterk afgenomen. Dat duidt erop dat de samenhang tussen irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen en secundaire migratie naar Duitsland is afgenomen.

Er vindt ook een substantiële secundaire migratie vanuit Duitsland plaats: 9% van alle Eurodac-treffers had namelijk betrekking op een eerdere Duitse invoer in de periode 2014-2018. Het aandeel van Duitsland is ook toegenomen naar 17% in 2018. Die secundaire migratie gaat met name naar Frankrijk, op enige afstand gevolgd door België, Italië en Nederland, aangezien die lidstaten de meeste treffers hadden met Duitsland na raadpleging van Eurodac. Opvallend is daarbij het grote aantal treffers na vingerafdrukkeninvoer door Italië in de afgelopen jaren. Hoewel dit aantal treffers nog steeds kleiner is dan vice versa, toont dit aan dat secundaire migratie geen eenrichtingsverkeer is. Het is goed mogelijk dat het profiel van de migranten wel verschilt. Persoonskenmerken als nationaliteit, leeftijd en geslacht worden niet geregistreerd in Eurodac. Dat bemoeilijkt het duiden van de migratie. Diverse respondenten hebben wel aangegeven dat ze recentelijk een aanzienlijke migratie van Nigerianen vanuit Italië naar Duitsland hebben waargenomen, alsmede significante migratie van Pakistanen van Duitsland naar Italië.

Frankrijk heeft na eigen invoer in Eurodac met name treffers met Italië, Duitsland en Hongarije. Het aantal treffers met Hongarije is wel sterk afgenomen en de recente stijging komt vooral door treffers met Italië en Duitsland, op enige afstand gevolgd door treffers met Spanje en Zweden. Spanje stond voor het eerst in de top 3 van het meeste aantal treffers in 2018 (in 2017 niet eens in de top 10). Secundaire migratie naar Frankrijk komt nu dus met name vanuit Italië, Duitsland, Spanje en Zweden. Het aandeel van de Franse treffers in het EU+ totaal is sterk gestegen, van 6% in 2014 naar 25% in 2018 (12% in de periode 2014-2018 al geheel). Secundaire migratie vanuit Frankrijk is veel geringer: 3% van het aantal Eurodac-treffers in de periode 2014-2018 ziet op Frankrijk. Secundaire migratie vanuit Frankrijk vindt vooral plaats naar Duitsland, op enige afstand gevolgd door België en Italië. Die lidstaten hadden de overgrote meerderheid van de treffers met Frankrijk. Het is dus geen eenrichtingsverkeer van Duitsland en Italië naar Frankrijk, maar de secundaire migratie van deze lidstaten naar Frankrijk is wel veel groter dan andersom.

In de periode 2014-2018 vond 6% van de Eurodac-treffers plaats naar aanleiding van door **België** verstuurde vingerafdrukkensets (stijgende lijn). Daarnaast vond 2% van de treffers van andere lidstaten met België plaats (redelijk stabiel). Opvallend is dat het overgrote deel van de Belgische treffers ziet op Eurodac-raadpleging bij irregulier verblijvende vreemdelingen (categorie 3), wat duidt op aanzienlijke secundaire migratie via België en een sterke inzet van België om dit tegen te gaan.[72] België had met name treffers met Duitsland, op enige afstand gevolgd door Griekenland, Italië en Nederland. In het begin van de onderzoeksperiode waren er ook veel treffers met Hongarije en meer recent juist veel treffers met Frankrijk en Zwitserland. De overgrote meerderheid van de treffers met België kwam voor rekening van Duitsland en Frankrijk, waarbij in het begin van de onderzoeksperiode Duitsland nummer één was. Aan het eind van de onderzoeksperiode was dat Frankrijk. Gelet op het aantal treffers vindt er dus aanzienlijke secundaire migratie plaats tussen België en Duitsland en

Frankrijk, waarbij er netto meer treffers zijn met Duitsland (dus secundaire migratie met name vanuit Duitsland naar België) en netto minder treffers met Frankrijk (dus secundaire migratie met name van België naar Frankrijk).

Vier procent van de Eurodac-treffers kwam tot stand naar aanleiding van verstuurde vingerafdrukkensets door **Nederland.** Twee procent van het aantal treffers naar aanleiding van vingerafdrukkensets die door andere lidstaten waren verstuurd had betrekking op Nederland. Nederland had in de periode 2014-2018 met name treffers met Duitsland, op enige afstand gevolgd door Griekenland en Italië. Dat duidt op secundaire migratie vanuit die lidstaten naar Nederland. De dominantie van die drie lidstaten was redelijk constant in de onderzoeksperiode. De meeste treffers met Nederland kwamen eveneens met name voor rekening van Duitsland. Er is dus sprake van een aanzienlijke secundaire migratie met Duitsland in beide richtingen, waarbij de migratie naar Nederland wel groter is dan andersom. België en Frankrijk hadden na Duitsland de meeste treffers met Nederland. Andersom had Nederland ook een substantieel aantal treffers met die lidstaten, maar die aantallen waren wel lager. Er was dus netto secundaire migratie van Nederland naar België en Frankrijk.

Zweden had aanvankelijk veel meer treffers met andere lidstaten na eigen raadplegingen dan andersom, maar dat is inmiddels volledig omgeslagen. Zweden is nu meer een bronland voor secundaire migratie geworden dan een bestemmingsland. Het aantal Zweedse Eurodac-treffers na het versturen van vingerafdrukkensets van asielzoekers met eerder ingevoerde vingerafdrukkensets van andere lidstaten was 42% in de periode 2014-2018. Dat duidt erop dat een groot deel van het aantal asielaanvragen in Zweden secundaire migratie betreft. Na aanvankelijk te zijn gestegen na 2015 is het percentage weer gedaald.
Eurodac-treffers na raadpleging door Zweden vormden 4% van het totaal aantal treffers in de periode 2014-2018 (dalende trend) en treffers met Zweden na raadpleging door andere lidstaten representeerden eveneens 4% (stijgende trend). Gebaseerd op het aantal Eurodac-treffers was er met name secundaire migratie vanuit Griekenland, op enige afstand gevolgd door Duitsland, Hongarije en Italië. Het aantal treffers met Hongarije is wel sterk afgenomen. Secundaire migratie vanuit Zweden vindt dus met name plaats naar Duitsland en in toenemende mate ook naar Frankrijk. Diverse Zweedse respondenten hebben aangegeven dat er veel afgewezen Afghaanse asielzoekers zijn die doorreizen naar Frankrijk om daar nogmaals asiel aan te vragen. Secundaire migratie vindt dus voor wat betreft Duitsland plaats in beide richtingen, waarbij de migratie naar Duitsland aanzienlijker groter is dan naar Zweden, gelet op het aantal Eurodac-treffers.

De centraal in Europa gelegen lidstaten **Oostenrijk** en **Zwitserland** hadden veel treffers in beide richtingen gedurende de hele periode, waarbij de aantallen sterk fluctueerden, maar het verschil redelijk constant bleef. In Zwitserland was het aantal treffers gedurende de periode 2014-2018 in beide richtingen ongeveer

even groot, wel met jaarlijkse fluctuaties. Buurland Oostenrijk had tot 2017 jaarlijks consequent meer treffers na eigen raadpleging dan vice versa, maar in 2018 juist minder. Het aandeel Oostenrijkse Eurodac-treffers na het versturen van vingerafdrukkensets van asielzoekers met eerder ingevoerde vingerafdrukkensets van andere lidstaten was 78% voor Oostenrijk en 67% voor Zwitserland in de periode 2014-2018. Dat duidt erop dat een groot aandeel van het aantal asielaanvragen in deze lidstaten secundaire migratie betreft. Voor Oostenrijk was dit percentage redelijk constant met een grote uitschieter naar boven in 2016. Voor Zwitserland ligt dit aandeel aanmerkelijk hoger in de periode 2016-2018 dan in de periode 2014-2015.

Eurodac-treffers na door **Oostenrijk** verstuurde vingerafdrukkensets vormden 6% van het EU+ totaal (dalende trend) en in de andere richting 4% (gelijkblijvend aandeel). In de periode 2014-2018 vonden de meeste treffers na verstuurde sets door Oostenrijk plaats met Hongarije, Griekenland en Italië. Treffers met Hongarije en Griekenland komen wel veel minder voor in de afgelopen jaren. Er zijn daarentegen meer treffers met Italië en Duitsland. Treffers van de andere lidstaten met een eerdere Oostenrijkse invoer zien met name op Duitsland, op enige afstand gevolgd door Italië en Frankijk. Secundaire migratie naar en vanuit Duitsland en Italië is dus tweerichtingsverkeer. De migratie naar Duitsland is wel veel groter dan andersom en de stroom vanuit Italië is enigszins groter dan andersom.

Eurodac-treffers na verstuurde vingerafdrukkensets door **Zwitserland** vormden net als treffers in de andere richting 4% van het EU+ totaal in de periode 2014-2018, met slechts beperkte schommelingen in die periode. Zwitserland had met name treffers met Italië, op enige afstand gevolgd door Duitsland en Griekenland. Treffers van andere lidstaten met Zwitserland waren er vooral bij Duitsland, op grote afstand gevolgd door Frankrijk en België. Er is dus sprake van tweerichtingsverkeer in secundaire migratie met Duitsland. Het aantal Zwitserse treffers is wel aanzienlijk lager na eigen raadpleging dan andersom, dus de secundaire migratie naar Duitsland is groter dan vice versa.

De Zuid-Europese lidstaten **Spanje**, **Griekenland** en **Italië**, waar het overgrote deel van de irreguliere migranten de EU binnenkomt, hebben logischerwijs veel minder treffers na eigen raadplegingen dan vice versa. Niettemin heeft met name Italië ook een groot aantal treffers na eigen raadpleging met andere lidstaten. Ook is het verschil met het aantal treffers door raadplegingen van andere lidstaten sterk afgenomen (het aantal treffers na eigen raadplegingen is gestegen en het aantal treffers vice versa is juist afgenomen). Italië is daarom niet alleen een belangrijk bronland van secundaire migratie maar ook een belangrijk bestemmingsland geworden. Ook voor Spanje is het geen eenrichtingsverkeer, maar de aantallen zijn wel beduidend lager dan voor Italië. Alleen voor Griekenland is het aantal treffers na eigen raadpleging verwaarloosbaar in verhouding tot het aantal treffers de andere kant op. Griekenland is dus vrijwel volledig als bronland van secundaire migratie te

beschouwen. Het aantal treffers van de andere lidstaten met Griekenland is wel drastisch afgenomen sinds het sluiten van de grenzen door de Westelijke Balkanlanden en de implementatie van de EU-Turkije verklaring.

Het aantal Eurodac-treffers na het versturen van vingerafdrukkensets van asielzoekers door deze lidstaten met eerder ingevoerde vingerafdrukkensets van andere lidstaten was beduidend lager dan voor de zes hierboven beschreven lidstaten in de periode 2014-2018: Spanje 11%, Griekenland 4% en Italië 24%. Dit duidt op beperkte secundaire migratie naar Spanje en Griekenland en hoewel substantieel naar Italië is de secundaire migratie vanuit deze lidstaat nog steeds groter.

Hoewel **Spanje** net als Griekenland inmiddels een groot aandeel heeft in het aantal Europese asielaanvragen, is het aandeel van de Spaanse treffers na eigen raadplegingen in het EU+ totaal in de periode 2014-2018 gering: 1%. Dit is ondanks het grote aantal asielaanvragen nauwelijks gestegen, (afgerond nog steeds 1% in 2018). Er vindt dus weinig secundaire migratie naar Spanje plaats. De meeste treffers waren er met Duitsland, Italië en Zwitserland. Treffers de andere richting op representeerden eveneens afgerond 1%. De afronding verbergt echter wel dat het aantal inkomende treffers ongeveer 3x zo hoog was als het aantal uitgaande treffers: netto secundaire migratie naar Spanje dus. De inkomende treffers komen voornamelijk voor rekening van raadplegingen door Duitsland, Frankrijk en België. Hoewel er sprake is van tweerichtingsverkeer met Duitsland, is het aantal treffers na het versturen van vingerafdrukkensets door Duitsland veel groter dan andersom.

Griekenland is het land met het hoogste aantal irreguliere aankomsten in de EU+ in de periode 2014-2018. Door de hoge aantallen aankomsten in 2015-2016 had Griekenland ook het grootste aandeel in de Eurodac-treffers na raadpleging door andere lidstaten: 22% van het totaal. In 2018 was het aandeel 11%, ver onder het niveau van Italië en Duitsland. Secundaire migratie uit Griekenland heeft met name naar Duitsland plaatsgevonden (meerderheid van de treffers), op grote afstand gevolgd door Hongarije, Zweden en Oostenrijk. Het patroon is wel verschoven na 2015. Bijna de helft van het aantal treffers komt nog steeds voor rekening van Duitsland, maar het aantal treffers na Hongaarse raadpleging is sterk afgenomen. Na treffers na raadplegingen door Duitsland vonden de meeste treffers in 2018 plaats na raadplegingen door Frankrijk, Italië, België en Nederland. Er zijn weinig treffers na het versturen van Griekse vingerafdrukkensets, ook al is het aantal asielaanvragen in Griekenland sterk gestegen (het betreft met name treffers met Duitsland, Bulgarije en Hongarije). Er is dus nauwelijks secundaire migratie naar Griekenland.

In de periode 2014-2018 betrof 17% van de Eurodac-treffers na het versturen van vingerafdrukkensets treffers met een eerdere invoer door **Italië**. Dit aandeel is toegenomen naar 23% in 2018. Daarmee is Italië het belangrijkste bronland van secundaire migratie geworden. Die toename zal deels te maken hebben met

de verbeterde registratie. Bijna de helft van de treffers met Italië komt voor rekening van Duitsland en bijna een kwart voor Frankrijk, op enige afstand gevolgd door Zwitserland (8%). Dat duidt erop dat het grootste deel van de secundaire migratie vanuit Italië richting die lidstaten gaat. Er is ook een aanzienlijke secundaire migratie waarneembaar naar Italië: 6% van het aantal treffers in de periode 2014-2018 en 8% in 2018. Treffers na Italiaanse raadplegingen zien met name op Hongarije, Duitsland, Griekenland en Oostenrijk, waarbij het aantal treffers met Hongarije sterk is afgenomen en met Duitsland juist sterk is toegenomen. Ook was er in 2018 een substantieel aantal treffers met Frankrijk. Ook vanuit die lidstaten is er dus een aanzienlijke secundaire migratie richting Italië.

Meer secundaire migratie dan op basis van Eurodac kan worden aangetoond

Alleen voor **Nederland** is ons dus bekend voor welk deel van het aantal asielaanvragen op basis van Eurodac secundaire migratie kan worden aangetoond (circa 50%). Het aantal asielaanvragen waarbij de lidstaat van binnenkomst in de EU gelijk is aan de lidstaat waar de aanvraag is ingediend kan worden aangetoond door te kijken naar asielaanvragen aan of nabij de EU-buitengrens (land, zee en lucht). Er zijn geen openbare EU-cijfers over het aantal ingediende asielaanvragen aan de EU-buitengrens op de officiële grensposten (land, zee en lucht). Uit cijfers van de Nederlandse IND blijkt dat voor Nederland in de periode 2014- eerste helft 2019 circa 3% van de eerste asielaanvragen aan de buitengrens werd ingediend. Het betrof voor het overgrote deel asielaanvragen die op de luchthaven Schiphol werden ingediend. Die asielaanvragen zijn ingediend na weigeringen aan de grens.[73] Onze respondenten in de andere lidstaten (met uitzondering van Zuid-Europa) gaven aan dat ook daar de aantoonbare aankomsten aan de buitengrenzen, waarbij men niet over de vereiste documenten voor toelating beschikt, slechts een klein deel van het totale aantal asielaanvragen uitmaakt. Tegelijkertijd gaven zij aan dat asielaanvragen in hun land na rechtstreekse reguliere inreis via hun EU-buitengrens (op basis van een geldig paspoort en/of geldig visum) vrij weinig voorkomen. Zij gaven aan dat, hoewel maar een deel van de secundaire migratie via Eurodac-treffers kan worden aangetoond, het overgrote deel van het aantal asielaanvragen in hun land bestaat uit secundaire migratie.[74] Uit het dossieronderzoek dat we bij de Nederlandse IND hebben uitgevoerd (zie hoofdstuk 4), blijkt ook dat er in veel van de gevallen waarin secundaire migratie niet kan worden aangetoond wel degelijk aanwijzingen voor zijn.
Eurodac-treffers na het versturen van een vingerafdrukkenset van een asielzoeker met een eerder door hetzelfde land ingevoerde vingerafdrukkenset naar aanleiding van irreguliere grensoverschrijding geven wel een beeld van het aantal asielaanvragen in de betreffende lidstaten waarbij er géén sprake is van secundaire migratie. Het betreft immers asielaanvragen waarbij de lidstaat van irreguliere binnenkomst in de EU gelijk is aan de lidstaat waar de asielaanvraag is ingediend. Dit aandeel is logischerwijs over het algemeen hoog voor de lidstaten waar het overgrote deel van de irreguliere overschrijdingen van de EU-

buitengrenzen plaatsvindt: Griekenland, Italië en Spanje. Voor de overige onderzochte EU+ lidstaten is dit aandeel nihil. Voor Griekenland was het aandeel lokale treffers met irreguliere grensoverschrijding 61% in de periode 2014-2018, voor Italië 60% en voor Spanje 5%. Voor Italië en Griekenland geldt dat dit percentage aanmerkelijk is gestegen in de periode 2016-2018 ten opzichte van de periode 2014-2015. Dat komt door de verbeterde registratie. Voor Italië is het aandeel wel weer sterk gedaald in 2018. Dat komt door de sterke afname van het aantal irreguliere aankomsten in Italië, waardoor het aandeel secundaire migratie is toegenomen. Opvallend is dat er nauwelijks secundaire migratie naar Griekenland plaatsvindt, terwijl het aandeel lokale treffers slechts 61% bedroeg in de periode 2017-2018. Men zou verwachten dat dit bijna 100% zou zijn. Waarschijnlijk wordt dit verschil veroorzaakt doordat een aanzienlijke groep er in slaagt ongedetecteerd via de landsgrenzen Griekenland binnen te komen. Meerdere respondenten in Griekenland hebben aangegeven dat niet alle irreguliere binnenkomsten via de landsgrenzen worden gedetecteerd en dus ook niet worden geregistreerd in Eurodac. Voor Spanje is het percentage erg laag omdat de nationaliteiten die asiel aanvragen in Spanje nauwelijks overlappen met de nationaliteiten die op irreguliere wijze de EU binnenkomen in Spanje. Asielzoekers in Spanje zijn voor het overgrote deel Zuid-Amerikanen die zonder visum naar de EU kunnen komen en die meestal rechtstreeks, op reguliere wijze, met het vliegtuig naar Spanje reizen.

Secundaire migratie waarbij de migrant op reguliere wijze de EU inreist op basis van een geldig paspoort en/of geldig visum is niet uit Eurodac te halen. Alleen in die gevallen waarin men vervolgens in meerdere lidstaten asiel aanvraagt, levert dit een treffer op, maar ook dan is er geen verband te leggen met de locatie waar men de EU is binnengekomen.

Doorreis van personen met een asielstatus in een EU+ lidstaat naar een andere lidstaat valt wel uit Eurodac te halen, maar valt niet onder de in dit advies gehanteerde definitie van secundaire migratie, omdat Dublin dan niet van toepassing is. Terugname vindt in die gevallen plaats op basis van bilaterale terugkeerovereenkomsten. Het aantal treffers met deze zogeheten gemarkeerde vingerafdrukkensets is echter klein in vergelijking tot het totaal aantal treffers. Het ging in 2018 bijvoorbeeld om in totaal circa 15.000 treffers met zogenaamde gemarkeerde vingerafdrukkensets tegenover ruim 400.000 ‘normale’ treffers.[75]

Als men op basis van een geldig visum, afgegeven door Schengenlidstaat A, de EU regulier inreist en vervolgens asiel aanvraagt in Schengenlidstaat B, is de secundaire migratie naar lidstaat B te detecteren na raadpleging van het Europese Visa Informatie Systeem (VIS) door lidstaat B. eu-LISA - de beheerder van het VIS - publiceert hier alleen incomplete en weinig gedetailleerde cijfers over. De cijfers die dit agentschap publiceert zijn tot stand gekomen op basis van informatie die is aangeleverd door de lidstaten. Slechts enkele lidstaten leveren die informatie aan en daarbij wordt niet aangegeven op welke lidstaten de treffers betrekking hebben. Bovendien kan die informatie nog niet worden

gekoppeld aan Eurodac-informatie. Het is dus (nog) niet mogelijk om het hele traject te kunnen volgen van reguliere binnenkomst en alle daarna volgende asielaanvragen.[76] Het aantal Dublin-overnameverzoeken op grond van een afgegeven visum of verblijfsvergunning is betrekkelijk klein (zie Dublin-cijfers in de volgende sub paragraaf). Wellicht stijgt dit aantal na uitbreiding van het VIS met visa afgegeven voor een periode langer dan 3 maanden, alsmede met verleende verblijfsvergunningen. Momenteel bevat het VIS enkel gegevens over visa, afgegeven voor kort verblijf. De onderhandelingen over een herziene VIS-verordening waarin dit is voorzien, waren op het moment van schrijven nog niet afgerond.[77]

In paragraaf 3.2 hebben we geconstateerd dat er een substantiële groep asielzoekers is die geen visum nodig heeft, die op reguliere wijze de EU binnenkomt en vervolgens asiel aanvraagt. Dat een aanzienlijk deel van de asielaanvragen wordt ingediend door vreemdelingen uit visumvrije landen wil niet zeggen dat eenzelfde aandeel als aankomsten in de EU+ is te bestempelen. Deze groep dient juist relatief vaak aanvragen in meerdere lidstaten in. Secundaire migratie vanaf het moment van binnenkomst van deze groep is nog niet te traceren, omdat er nog geen Europees Entry-Exit Systeem (EES) bestaat. Dit systeem is voor de nabije toekomst wel voorzien in de in 2017 aangenomen EES-verordening.[78] Ook is interoperabiliteit voorzien tussen de Europese IT-systemen op het gebied van grenzen, visa, asiel, migratie en veiligheid waaronder tussen Eurodac, VIS en EES. Dat maakt het in potentie mogelijk analyses te maken over de relatie tussen reguliere inreis en secundaire migratie en om een groter deel van de secundaire migratie in kaart te brengen. Het hangt er echter vanaf hoe de gemeenschappelijke rapportagetool er uit komt te zien en in hoeverre eu-LISA en andere belanghebbende agentschappen als EASO die voor analysedoeleinden mogen gebruiken.[79]

Strikt genomen valt de doorreis door migranten uit visumvrije landen vanuit de lidstaat van binnenkomst tot de lidstaat waar de eerste asielaanvraag wordt ingediend niet onder de in dit rapport gehanteerde definitie van secundaire migratie, omdat op grond van de Dublin-verordening het land waar de eerste asielaanvraag wordt ingediend verantwoordelijk is voor de behandeling van deze aanvragen, en niet (per se) het land van binnenkomst. Pas als de asielzoeker verder reist vanuit het land waar de eerste asielaanvraag is ingediend, valt hij onder de door ons gehanteerde definitie.

3.4.4 Ook uit Dublin-claims blijkt: steeds meer asielaanvragen het resultaat van secundaire migratie

Juridische basis van Dublin-claims wijst vaak op secundaire migratie

Figuur 16: Uitgaande Dublin-claims tien EU+ lidstaten naar juridische basis 2014-2018

Legal basis (article)	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Take charge requests	70 045	37 384	1 671	15 425	20 739	16 220	15	8 866	30 125	9 698	230 405
8 Unaccompanied Minors	64	181	112	165	2 864	142	2	263	104	26	4 474
9 Fam. mem. - beneficiaries	318	100	31	86	7 780	81	5	26	26	8	8 949
10 Fam. mem. - applicants	9 042	159	23	19	6 612	128	2	22	14	74	16 342
11 Family procedure	822	1 161	17	195	24	122	0	40	67	133	3 484
12.1 Valid res. document	970	137	26	565	8	801	1	202	1 780	230	5 926
12.2 Valid visa	10 062	7 071	263	4 305	9	2 425	0	2 411	1 178	2 458	33 419
12.3 >1 Valid res. doc./visa	151	29	22	0	0	0	0	0	29	37	310
12.4 Expired res. doc./visa	20 852	5 685	339	4 406	35	1 538	5	2 039	1 056	3 119	41 852
13.1 Irregular entry	26 353	12 038	571	5 098	90	10 499	0	3 719	14 984	3 485	86 247
13.2 Irregular stay	847	10 697	201	42	0	293	0	88	0	91	12 422
14 Visa waived entry	98	31	5	2	0	0	0	2	10	6	702
15 Appl. in transit area	16	0	1	2	0	0	0	0	0	0	50
16 Dependent persons	14	48	8	0	399	16	0	10	26	2	595
17.2 Humanitarian reasons	284	47	52	137	2 918	175	0	44	210	29	4 344
Unknown	152	0	0	403	0	0	0	0	10 641	0	11 289
Take back requests	181 451	91 200	23 312	18 098	1 455	43 818	12	25 398	27 488	19 859	481 986
18.1.b Under examination	175 905	71 389	19 766	10 521	1 427	41 025	11	14 168	21 659	13 869	410 193
18.1.c Withdrawal	598	3 903	14	283	20	58	0	263	149	726	7 027
18.1.d Rejection	4 660	10 845	1 543	7 184	5	2 481	1	10 950	5 670	5 048	55 132
20.5 With. during Dub. proc.	98	5 063	1 989	19	3	254	0	17	10	216	9 181
Unknown	190	0	0	91	0	0	0	0	0	0	453
Total	251 496	128 584	24 983	33 523	22 194	60 038	27	34 264	57 613	29 557	712 391

Legal basis (article)	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Take charge requests	28%	29%	7%	46%	93%	27%	56%	26%	52%	33%	32%
8 Unaccompanied Minors	0%	0%	0%	0%	13%	0%	7%	1%	0%	0%	1%
9 Fam. mem. - beneficiaries	0%	0%	0%	0%	35%	0%	19%	0%	0%	0%	1%
10 Fam. mem. - applicants	4%	0%	0%	0%	30%	0%	7%	0%	0%	0%	2%
11 Family procedure	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
12.1 Valid res. document	0%	0%	0%	2%	0%	1%	4%	1%	3%	1%	1%
12.2 Valid visa	4%	5%	1%	13%	0%	4%	0%	7%	2%	8%	5%
12.3 >1 Valid res. doc./visa	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
12.4 Expired res. doc./visa	8%	4%	1%	13%	0%	3%	19%	6%	2%	11%	6%
13.1 Irregular entry	10%	9%	2%	15%	0%	17%	0%	11%	26%	12%	12%
13.2 Irregular stay	0%	8%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
14 Visa waived entry	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
15 Appl. in transit area	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
16 Dependent persons	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
17.2 Humanitarian reasons	0%	0%	0%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Unknown	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	18%	0%	2%
Take back requests	72%	71%	93%	54%	7%	73%	44%	74%	48%	67%	68%
18.1.b Under examination	70%	56%	79%	31%	6%	68%	41%	41%	38%	47%	58%
18.1.c Withdrawal	0%	3%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	2%	1%
18.1.d Rejection	2%	8%	6%	21%	0%	4%	4%	32%	10%	17%	8%
20.5 With. during Dub. proc.	0%	4%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
Unknown	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Eurostat database[80]

Figuur 17: Inkomende Dublin-claims tien EU+ lidstaten naar juridische basis 2014-2018

Legal basis	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Take charge requests	18 892	15 111	74 752	2 777	11 319	2 632	14 782	4 182	2 913	2 161	192 061
8 Unaccompanied Minors	1 769	182	81	527	40	175	143	214	139	76	4 585
9 Fam. mem. - beneficiaries	4 569	62	22	465	17	382	9	292	127	130	8 146
10 Fam. mem. - applicants	5 222	78	22	340	24	367	45	140	223	131	6 992
11 Family procedure	514	236	238	124	51	125	142	166	66	135	3 067
12.1 Valid res. document	202	151	1 264	76	117	46	338	93	26	51	5 172
12.2 Valid visa	1 377	7 343	3 434	220	694	323	1 999	1 319	263	433	26 661
12.3 >1 Valid res. doc./visa	210	51	305	0	0	1	5	0	6	25	1 658
12.4 Expired res. doc./visa	2 638	5 929	6 880	431	1 171	667	2 627	1 584	809	796	35 546
13.1 Irregular entry	252	482	60 480	47	9 163	283	6 214	99	31	64	85 617
13.2 Irregular stay	76	355	1 628	9	18	19	162	33	15	102	2 521
14 Visa waived entry	44	59	278	6	1	22	18	29	5	38	681
15 Appl. in transit area	11	0	21	0	0	0	1	0	0	0	61
16 Dependent persons	304	24	7	47	0	24	4	40	0	26	580
17.2 Humanitarian reasons	1 689	159	92	346	23	198	64	173	335	154	4 229
Unknown	15	0	0	139	0	0	3 011	0	868	0	6 545
Take back requests	81 870	16 571	106 374	20 108	6 019	21 174	7 836	12 176	19 875	14 623	450 976
18.1.b Under examination	62 265	14 514	99 454	16 357	5 965	19 165	5 862	10 257	16 520	11 941	366 067
18.1.c Withdrawal	594	374	860	117	19	67	138	81	254	81	16 672
18.1.d Rejection	17 646	1 644	5 846	3 013	30	1 729	1 170	1 646	2 900	2 377	58 684
20.5 With. during Dub. proc.	1 321	39	214	176	5	213	4	192	201	224	3 619
Unknown	44	0	0	445	0	0	662	0	0	0	5 934
Total	100 762	31 682	181 126	22 885	17 338	23 806	22 618	16 358	22 788	16 784	643 037

Legal basis	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Take charge requests	19%	48%	41%	12%	65%	11%	65%	26%	13%	13%	30%
8 Unaccompanied Minors	2%	1%	0%	2%	0%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
9 Fam. mem. - beneficiaries	5%	0%	0%	2%	0%	2%	0%	2%	1%	1%	1%
10 Fam. mem. - applicants	5%	0%	0%	1%	0%	2%	0%	1%	1%	1%	1%
11 Family procedure	1%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	0%	1%	0%
12.1 Valid res. document	0%	0%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	1%
12.2 Valid visa	1%	23%	2%	1%	4%	1%	9%	8%	1%	3%	4%
12.3 >1 Valid res. doc./visa	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
12.4 Expired res. doc./visa	3%	19%	4%	2%	7%	3%	12%	10%	4%	5%	6%
13.1 Irregular entry	0%	2%	33%	0%	53%	1%	27%	1%	0%	0%	13%
13.2 Irregular stay	0%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%
14 Visa waived entry	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
15 Appl. in transit area	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
16 Dependent persons	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
17.2 Humanitarian reasons	2%	1%	0%	2%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%
Unknown	0%	0%	0%	1%	0%	0%	13%	0%	4%	0%	1%
Take back requests	81%	52%	59%	88%	35%	89%	35%	74%	87%	87%	70%
18.1.b Under examination	62%	46%	55%	71%	34%	81%	26%	63%	72%	71%	57%
18.1.c Withdrawal	1%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	3%
18.1.d Rejection	18%	5%	3%	13%	0%	7%	5%	10%	13%	14%	9%
20.5 With. during Dub. proc.	1%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%
Unknown	0%	0%	0%	2%	0%	0%	3%	0%	0%	0%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Eurostat database[81]

Figuur 16 toont het aantal Dublin-claims dat is verzonden door de tien onderzochte EU+ lidstaten en de EU+ als geheel naar juridische basis. Figuur 17 toont het aantal ontvangen Dublin-claims. Ongeveer twee derde van de verzoeken betreft terugnameverzoeken (er is al een asielaanvraag ingediend in de andere lidstaat) en ongeveer een derde overnameverzoeken (er is dan in principe nog geen asielaanvraag ingediend in de andere lidstaat). De Dublin-verordening heeft tot doel om de verantwoordelijke lidstaat vast te stellen. Indien dat een andere lidstaat (B) betreft dan de lidstaat van aanvraag (A), dan verzoekt lidstaat A aan lidstaat B om de behandeling van de aanvraag over te nemen. De ruime meerderheid van de Dublin-procedures ziet echter niet op overname- maar op terugnameverzoeken. Dit is een indicatie dat het Dublin-systeem niet functioneert zoals het is bedoeld.

Terugnameverzoeken betekenen dat er secundaire migratie heeft plaatsgevonden. Dat geldt ook voor overnameverzoeken die zijn gebaseerd op redenen van toegang en verblijf (artikelen 12-15 Dublin III). Bij overnameverzoeken op grond van het bijeenbrengen van families en humanitaire gronden (artikelen 8-11, 16, 17.2) heeft er in principe (nog) geen secundaire

migratie plaatsgevonden naar de lidstaat die de Dublin-claim verstuurt.[82] Het aantal uitgaande verzoeken op familie- of humanitaire gronden was echter vrij beperkt (38.188) in de periode 2014-2018: circa 5% van het totaal aantal uitgaande verzoeken in de EU+ (712.391). Het overgrote deel van deze verzoeken is ingediend door Griekenland (20.597), op enige afstand gevolgd door Duitsland (10.544) en Frankrijk (1.696). De overige onderzochte EU+ lidstaten dienden allen minder dan 1.000 verzoeken in op deze gronden. Het aandeel verzoeken op familie- of humanitaire gronden was bij deze lidstaten over het algemeen 1% van het totaal aantal door hen ingediende verzoeken. Griekse Dublin-claims zijn in de periode 2014-2018 nagenoeg allemaal op deze gronden ingediend (93%), terwijl het aandeel daarvan in Duitsland (4%) en Frankrijk (1%) beperkt was. Daarnaast heeft Spanje vanwege een gebrek aan personele capaciteit slechts enkele Dublin-claims verstuurd in de periode 2014-2018. Behalve voor Griekenland en Spanje vormt het totaal aantal uitgaande Dublin-verzoeken dus een goede indicatie voor secundaire migratie naar de onderzochte lidstaten.

De uitkomsten van de analyse van Dublin-cijfers hangen sterk samen met die van de analyse van Eurodac-cijfers. Terugname- en overnameverzoeken op grond van irreguliere binnenkomst in de EU zijn namelijk over het algemeen gebaseerd op Eurodac-treffers. Dit betreft 80% van de Dublin-verzoeken in de EU+: 68% terugname- en 12% overnameverzoeken op grond van irreguliere binnenkomst. Een terugnameverzoek is gebaseerd op een treffer met een eerder ingevoerde vingerafdrukkenset categorie 1 (asielaanvraag), als reactie op een verstuurde vingerafdrukkenset categorie 1 (asielaanvraag) of 3 (irregulier verblijf). Een overnameverzoek wegens irreguliere binnenkomst is gebaseerd op een treffer met een eerder ingevoerde vingerafdrukkenset categorie 2 (irreguliere binnenkomst), als reactie op een verstuurde vingerafdrukkenset categorie 1 (asielaanvraag). Het aandeel overnameverzoeken op grond van irreguliere inreis was iets lager in 2017-2018 in vergelijking met 2014 en het aandeel terugnameverzoeken iets hoger. Ook dat is een aanwijzing dat secundaire migratie minder dan voorheen direct gerelateerd is aan het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen. Bij deze constatering is enige voorzichtigheid geboden, want in het geval van zowel een categorie 1 als een categorie 2 treffer met dezelfde lidstaat zal over het algemeen een terugnameverzoek en geen overnameverzoek op grond van irreguliere binnenkomst worden gestuurd. In die gevallen is de relatie met irreguliere binnenkomst niet uit de Dublin-cijfers te halen.

Er is een andere categorie Dublin-claims die duidt op secundaire migratie die geen relatie heeft met Eurodac-treffers: overnameverzoeken op grond van een geldig of verlopen visum of verblijfstitel (11% van het totaal aantal verzoeken). Deze informatie hangt samen met VIS-treffers, voor zover het gaat om visa voor kort verblijf. Na de voorziene uitbreiding van het VIS met gegevens over visa voor lang verblijf en verblijfsvergunningen zullen ook treffers mogelijk zijn met visa lang verblijf en afgegeven verblijfsvergunningen. Wellicht gaat dat zorgen

voor een stijging van deze verzoeken doordat deze beter onderkend kunnen worden.

Hoewel het aantal Dublin-claims sterk samenhangt met het aantal Eurodac-treffers was het aantal buitenlandse Eurodac-treffers in de periode 2014-2018 wel ongeveer 3,5x keer zo hoog als het aantal verstuurde Dublin-claims. Dat komt omdat in het geval van meerdere buitenlandse treffers na het versturen van een vingerafdrukkenset in de regel één Dublin-claim wordt verstuurd.[83] Omdat er alleen cijfers over het aantal Eurodac-treffers beschikbaar zijn en niet over het aantal verstuurde vingerafdrukkensets dat tot minimaal één treffer heeft geleid, is het aantal Dublin-claims beter bruikbaar om het aandeel waarneembare secundaire migratie in het totale aantal asielaanvragen te bepalen.

Eurodac-treffers geven daarentegen weer een completer beeld over doorreislanden omdat alle lidstaten met een treffer zichtbaar zijn en niet alleen de lidstaten waar een Dublin-claim naartoe is gestuurd. Ook is doorreis vanuit Griekenland in de Dublin-cijfers onderbelicht, omdat de meeste lidstaten tot 2018 nauwelijks verzoeken verstuurden aan Griekenland wegens de gebreken in het Griekse asiel- en opvangsysteem, terwijl Griekenland (waarschijnlijk) wel verantwoordelijk was voor veel aanvragen. Als een lidstaat besluit een asielaanvraag zelf af te doen in plaats van een claim te versturen is de secundaire migratie niet zichtbaar in de cijfers over Dublin-claims. Behalve in zaken richting Griekenland passen sommige lidstaten hun discretionaire bevoegdheid ook toe op zaken van personen uit bepaalde veilige landen van herkomst die hun onderdanen terugnemen. Doorreis naar Spanje is onderbelicht in de Dublin-cijfers omdat Spanje in de periode 2014-2018 ondanks een substantieel aantal Eurodac-treffers vanwege een gebrek aan personele capaciteit slechts enkele Dublin-claims heeft verstuurd.

De consistentie van de Dublin-cijfers is minder dan bij Eurodac omdat de eerste niet uit een gezamenlijk informatiesysteem komen, maar door de lidstaten zelf moeten worden aangeleverd. Dit heeft tot gevolg dat de cijfers over uitgaande verzoeken niet overeenkomen met cijfers over inkomende verzoeken, niet voor de EU+ als geheel en ook niet op het niveau van de lidstaten (vergelijk bijvoorbeeld de EU+ cijfers in figuur 16 met de cijfers in figuur 17). Dat komt enerzijds door hiaten in gegevensaanlevering door bepaalde lidstaten. Anderzijds lijken er data kwaliteitsproblemen te zijn voor een aantal lidstaten. Dit laatste speelde met name met Italië gedurende een groot deel van de onderzoeksperiode. Italië rapporteerde in de periode 2014-2016 veel meer uitgaande claims dan het aantal dat andere lidstaten rapporteerde te hebben ontvangen uit Italië. Bij inkomende claims waren er ook grote verschillen in de periode 2014-2017 zonder een duidelijke lijn. Deze problematiek lijkt opgelost sinds 2017 bij uitgaande claims en sinds 2018 bij inkomende claims.
Bovendien zijn de Eurostat Dublin-cijfers en Eurostat asielcijfers aparte gegevensverzamelingen waardoor er, in tegenstelling tot gegevens uit Eurodac,

geen directe relatie is te leggen tussen asielaanvragen en Dublin-claims. Daarom is ook niet exact te bepalen welk deel van het totale aantal asielaanvragen een Dublin-component heeft. Het tijdseffect speelt hierbij een rol: een Dublin-claim wordt op een later moment verstuurd/ontvangen dan de registratie van de asielaanvraag. Een ander probleem is dat een terugnameverzoek ook kan worden verstuurd door een lidstaat als een vreemdeling daar alleen als irregulier verblijvende is aangetroffen, maar daar geen asielaanvraag heeft ingediend. Die groep is niet uit de Eurostat-cijfers te filteren. Uit bij de Nederlandse IND opgevraagde cijfers blijkt dat 10% van de opgestarte uitgaande Dublin-procedures in de periode 2014- eerste helft 2019 betrekking had op deze groep vreemdelingen.[84] In andere lidstaten kan dit percentage anders zijn. Bij inkomende overnameverzoeken is er in de regel nog geen asielaanvraag in de ontvangende lidstaat ingediend. Die volgt immers pas na een succesvolle overdracht. Zoals we eerder schreven betreft ongeveer een derde van de Dublin-claims overnameverzoeken.

Naast het aandeel verzoeken op familie- en humanitaire gronden is er nog een aantal verschillen tussen de tien onderzochte lidstaten in uitgaande Dublin-claims. Griekenland, Spanje en Italië dienen nauwelijks overnameverzoeken in op grond van irreguliere inreis, terwijl het aandeel voor de zeven andere onderzochte lidstaten varieert tussen de 9% en 17% met het centraal in Europa gelegen Zwitserland als uitschieter met 26%. Het is logisch dat Spanje, Griekenland en Italië nauwelijks dergelijke verzoeken indienen, omdat in die lidstaten het overgrote deel van de irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen plaatsvindt. Verder valt het hoge aandeel overnameverzoeken op grond van de afgifte van een visum of verblijfstitel (artikel 12) voor Zweden op: 28% versus 11% voor de EU+ als geheel. Ook voor België was dit aandeel ver bovengemiddeld: 20%. In absolute aantallen is het aantal ingediende verzoeken op deze gronden echter groter voor Duitsland en Frankrijk. Er hebben in de periode 2014-2018 geen grote verschuivingen plaatsgevonden in het hierboven beschreven patroon.

Ook zitten er verschillen tussen de juridische basis van de inkomende Dublin-claims in de tien EU+ lidstaten. Het overgrote deel van alle overnameverzoeken in de EU+ op grond van irreguliere inreis is ontvangen door de Zuid-Europese lidstaten: in absolute aantallen verreweg het grootste aantal door Italië en, in verhouding tot het totaal aantal binnenkomende verzoeken, door Griekenland. Terugnameverzoeken vormen echter ook voor Italië de meerderheid van de verzoeken en voor Griekenland en Spanje ongeveer een derde. In het geval van een asielaanvraag aansluitend op irreguliere inreis in dezelfde lidstaat wordt over het algemeen een terugnameverzoek gestuurd. De andere zeven onderzochte lidstaten ontvingen nauwelijks overnameverzoeken op grond van irreguliere inreis. Dit verschil hangt samen met de omstandigheid dat het overgrote deel van het aantal irreguliere binnenkomsten in de EU+ in Zuid-Europa plaatsvindt. Opvallend is het grote aandeel inkomende verzoeken in Frankrijk op grond van de afgifte van een visum of verblijfstitel: 43% versus 11% voor de EU+. In

absolute aantallen komt dit ongeveer even vaak voor in Italië, maar het aandeel in de door Italië ontvangen inkomende verzoeken is slechts 7%. Het aandeel van deze verzoeken is ook bovengemiddeld in Spanje (22%) en Nederland (18%). Het aandeel overnameverzoeken op familie- of humanitaire gronden is het grootst in Duitsland (14%), Zweden (8%) en Nederland (6%), waarbij in absolute aantallen verreweg de meeste verzoeken door Duitsland zijn ontvangen, op grote afstand gevolgd door Zweden en Nederland. Er hebben in de periode 2014-2018 geen grote verschuivingen plaatsgevonden in het hierboven beschreven patroon.

Het aandeel asielaanvragen met een Dublinprocedure is toegenomen en verschilt tussen de tien onderzochte lidstaten

Figuur 18: Aantal Dublin-claims in verhouding tot het aantal asielaanvragen in de EU+, 2014-2018

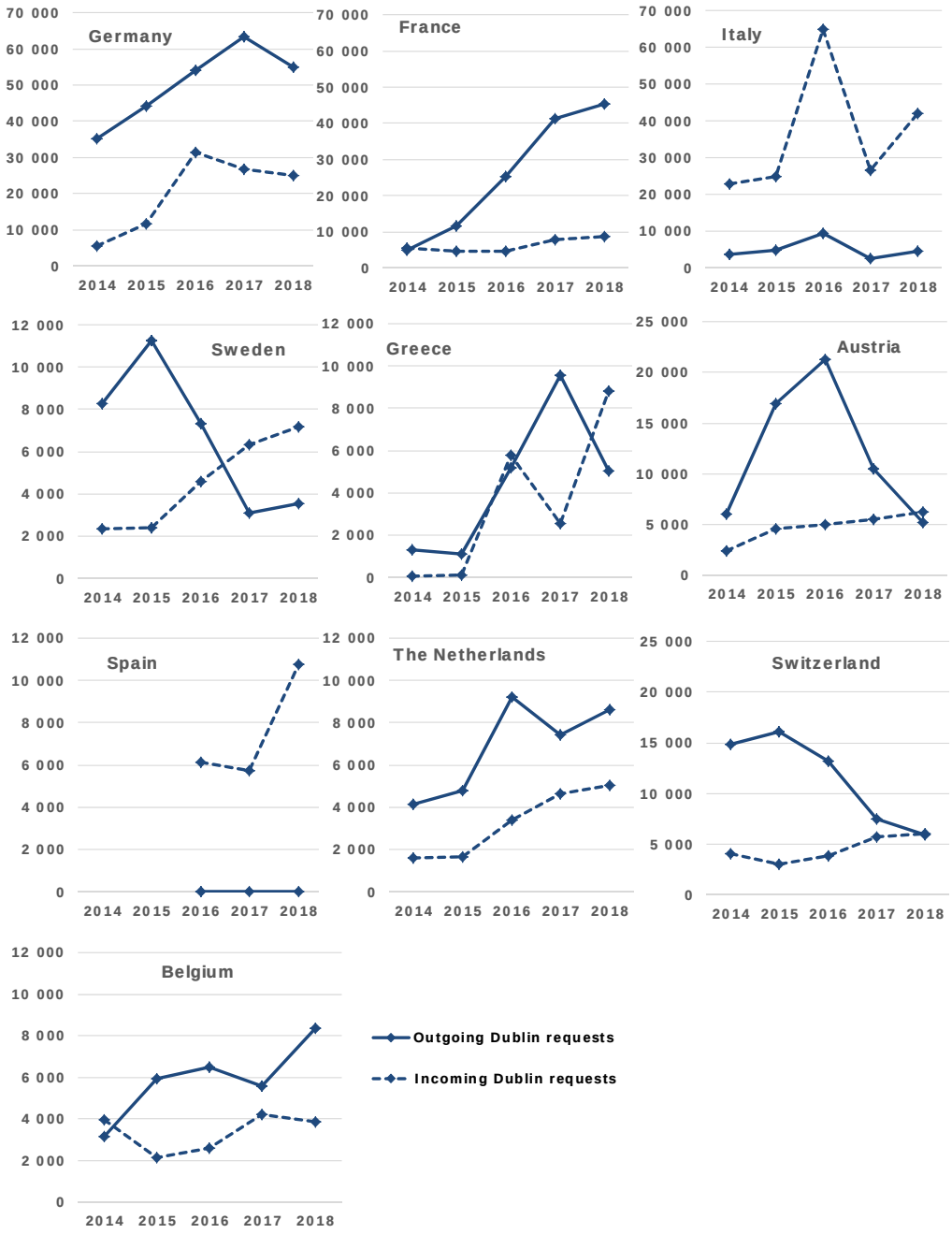
Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	596.445	1.326.175	1.236.760	676.160	603.300	4.438.840
Outgoing Dublin requests	91.898	131.124	167.683	166.359	155.327	712.391
Incoming Dublin requests	77.980	79.553	192.747	140.047	152.710	643.037
Out. req. excl fam-hum reasons	88.628	128.051	156.280	152.796	148.448	674.203
Inc. req. excl fam-hum reasons	76.375	77.652	185.700	129.160	146.551	615.438
Outgoing / Asylum applicants	15%	10%	14%	25%	26%	16%
Incoming / Asylum applicants	13%	6%	16%	21%	25%	14%
Out. excl fam-hum / applicants	15%	10%	13%	23%	25%	15%
Inc. excl fam-hum / applicants	13%	6%	15%	19%	24%	14%

Bron: Eurostat database[85]

Figuur 18 toont het aantal Dublin-claims in verhouding tot het aantal asielaanvragen in de EU+ in de periode 2014-2018. Hierin is te zien dat het jaarlijks aantal claims bijna is verdubbeld, terwijl het jaarlijks aantal ingediende asielaanvragen ongeveer weer op het niveau van vóór 2015 ligt. Dat duidt op een toename van de waargenomen secundaire migratie, zowel in absolute aantallen als in verhouding tot het aantal asielaanvragen. Dit is in lijn met de uitkomsten van de eerdere analyse van Eurodac-treffers.

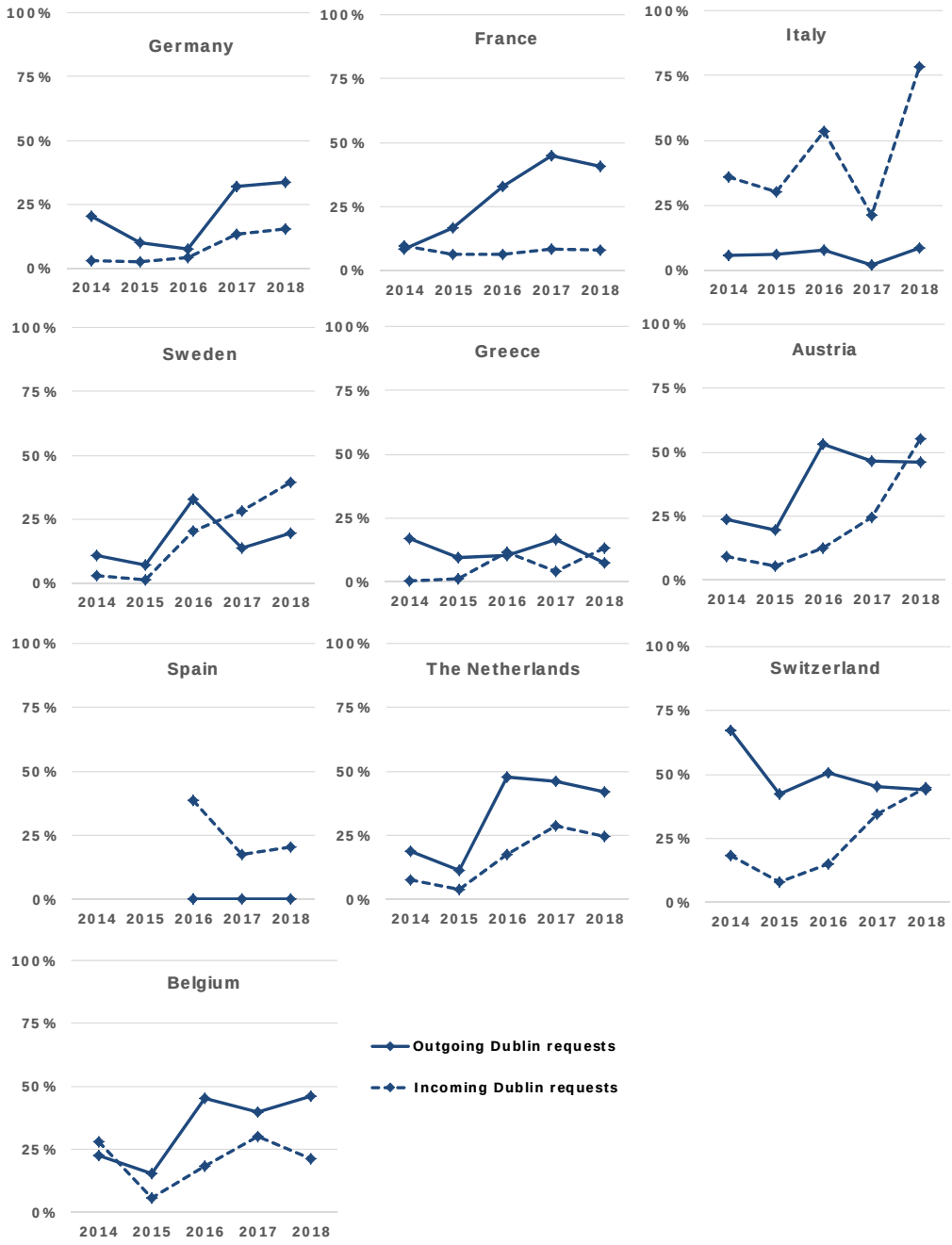
Het aantal uitgaande claims was ongeveer 16% van het totaal aantal asielaanvragen. Als de overnameverzoeken op familie- en humanitaire gronden eruit worden gehaald betreft het 15%. Als gerapporteerde inkomende claims als uitgangspunt worden genomen, liggen die percentages 1-2%punt lager. Eerder in deze sub paragraaf zijn al de beperkingen genoemd om op basis van Dublin-cijfers een inschatting te maken van het aandeel secundaire migratie in het totaal aantal asielaanvragen. Deze percentages kunnen daarom alleen als indicatief worden beschouwd voor de waargenomen secundaire migratie. Het aandeel Dublin-claims ligt na 2015 hoger dan daarvóór. Zo was het aandeel 25-26% in de periode 2017-2018, tegenover 15% in 2014. Dat is een indicatie dat het aandeel secundaire migratie in het totaal aantal asielaanvragen is gestegen.

Figuur 19: Uitgaande en inkomende Dublin-claims tien EU+ lidstaten, 2014-2018



Bron: Eurostat database[86]

Figuur 20: Aandeel Dublin-claims in asielaanvragen, 2014-2018



Bron: Eurostat database[87]

Figuur 19 en 20 tonen de ontwikkeling in het aantal uitgaande en inkomende Dublin-claims voor de tien onderzochte EU+ lidstaten in de periode 2014-2018, in absolute aantallen (figuur 19) en gerelateerd aan de omvang van het totaal aantal asielaanvragen (figuur 20). Exacte cijfers zijn te vinden in tabel 4 van bijlage 2. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste naar laagste aantallen asielaanvragen in de periode 2014 – (eerste helft) 2019. De schaal in figuur 19 verschilt per lidstaat, omdat anders trends niet goed zichtbaar zijn. Uitgaande Dublin-claims vormen een indicatie voor waargenomen secundaire migratie naar

de betreffende lidstaten en inkomende claims een indicatie voor waargenomen secundaire migratie vanuit de betreffende lidstaten. Tabel 3A van bijlage 2 toont naar welke lidstaten de tien onderzochte EU+ lidstaten hun Dublin-claims met name hebben gestuurd. Tabel 3B van bijlage 2 laat zien vanuit welke lidstaten ze de meeste Dublin-claims hebben ontvangen.

Het beeld dat uit de figuren en bijlagen met Dublin-cijfers ontstaat, vertoont grote overeenkomsten met het beeld uit de vergelijkbare figuren in de vorige paragraaf met Eurodac-cijfers (vergelijk figuur 14 met figuur 19, figuur 15 met figuur 20, tabel 2A met tabel 3A, tabel 2B met tabel 3B). Daarom is in de analyse van secundaire migratie in deze paragraaf gefocust op verschillen en overeenkomsten. De absolute aantallen Dublin-claims liggen aanzienlijker lager dan het absolute aantal Eurodac-treffers omdat er bij een Dublin-claim sprake kan zijn van meerdere Eurodac-treffers. Daardoor ligt het aantal Dublin-claims in verhouding tot het aantal asielaanvragen lager dan het aantal Eurodac-treffers in verhouding tot het aantal asielaanvragen.

Figuren 19 en 20 laten zien dat de tien onderzochte EU+ lidstaten zowel veel Dublin-claims hebben ingediend bij andere lidstaten als hebben ontvangen vanuit andere lidstaten. Dat is in lijn met de bevinding in de vorige sub paragraaf dat de lidstaten veel Eurodac-treffers hebben met andere lidstaten en vice versa. De ontwikkelingen in Dublin-claims bevestigen de constatering dat deze lidstaten over het algemeen te maken hebben met zowel een substantiële secundaire migratie naar hun land toe als vanuit hun land richting andere EU+ lidstaten.

Net als bij Eurodac-treffers met andere landen (43%) nam Duitsland verreweg het grootste aantal uitgaande Dublin-claims (35%) voor zijn rekening. Dat duidt erop dat verreweg de meeste secundaire migratie richting Duitsland plaatsvond. Op enige afstand volgde Frankrijk (12% van de Eurodac-treffers en 18% van de uitgaande Dublin-claims). Het Duitse aandeel is gedaald en het Franse aandeel juist gestegen in de onderzoeksperiode. Oostenrijk was nummer 3: 6% van de Eurodac-treffers en 8% van de uitgaande Dublin-claims. Gemeten op basis van Eurodac-treffers van andere landen en inkomende Dublin-claims waren Griekenland (22% van de Eurodac- treffers en 3% van de Dublin-claims), Italië (17% van de Eurodac-treffers en 28% van de Dublin-claims) en Duitsland (9% van de Eurodac-treffers en 16% van de Dublin-claims) de belangrijkste bronlanden voor secundaire migratie.

De verhouding tussen inkomende en uitgaande secundaire migratie gemeten op basis van Dublin-claims vertoont ook grote overeenkomsten met de verhouding gemeten op basis van Eurodac-treffers, maar er zijn ook verschillen.

Duitsland, Frankrijk, België en Nederland zijn op basis van ontwikkelingen in Dublin-claims in lijn met de analyse van Eurodac-treffers te bestempelen als lidstaten met netto inkomende secundaire migratie in de periode 2014-2018. Deze landen hadden nagenoeg elk jaar veel meer uitgaande dan inkomende

Dublin-claims. Hoewel het verschil tussen uitgaand en inkomend vrij stabiel is voor Duitsland en Nederland, is het aantal inkomende claims vanuit een laag niveau voor beide landen sterk gestegen. Voor Frankrijk en België is het aantal inkomende claims daarentegen nauwelijks gestegen, terwijl het aantal uitgaande claims juist sterk is toegenomen. De hoeveelheid uitgaande Dublin-claims in verhouding tot de omvang van het totaal aantal asielaanvragen is hoog en bovendien sterk gestegen voor deze lidstaten: voor Duitsland van 20% in 2014 naar 34% in 2018, voor Frankrijk van 8% naar 41%, voor Nederland van 19% naar 42% en voor België van 22% naar 46%. Dat duidt op een grote en sterk gestegen aantoonbare component secundaire migratie in het aantal asielaanvragen en op actieve(re) toepassing van de Dublin-verordening. Dit hebben we ook geconstateerd bij de analyse van de Eurodac-cijfers.

Zoals eerder beschreven moeten de percentages wel als indicatief worden beschouwd. Aan de ene kant zorgen de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die geen asielaanvraag indienen voor een verhogend effect, aan de andere kant zorgt het niet versturen van claims met een duidelijke indicatie (toepassing artikel 17.1) voor een verlagend effect in de cijfers. Voor Nederland hebben we deze specifieke cijfers opgevraagd bij de IND. Daaruit blijkt dat het daadwerkelijke aandeel van asielaanvragen met een Dublin-indicatie vrijwel overeenkomt met de percentages in figuur 15.[88] Het netto effect is dus nihil.

Een aanzienlijk deel van de asielzoekers migreert dus door vanuit deze vier lidstaten. Voor Nederland en Duitsland is dit een betrekkelijk nieuw fenomeen. In Duitsland is dit percentage gestegen van 3% in 2014 naar 14% in 2018 en in Nederland van 7% naar 23%. Voor Frankrijk was het percentage van het aandeel stabiel vrij laag rond 8% en voor België fluctueerde het rond een redelijk hoog niveau van rond de 21%.

Zweden had aanvankelijk veel meer uitgaande dan inkomende Dublin-claims, maar dat is inmiddels volledig omgeslagen, waardoor Zweden nu meer een bronland voor secundaire migratie is geworden dan een bestemmingsland. Dat bleek ook al uit de analyse van de Eurodac-cijfers. Het aantal uitgaande claims in verhouding tot het totale aantal in Zweden ingediende asielaanvragen is wel gestegen van 11% in 2014 naar 20% in 2018, maar het aandeel inkomende claims nog veel meer: van 3% naar 40%. Dit betekent dat voor een aanzienlijk deel van het totale aantal in Zweden ingediende asielaanvragen secundaire migratie naar Zweden kan worden aangetoond, maar dat er voor een nog veel groter deel secundaire migratie vanuit Zweden is. Het recente grote aantal inkomende claims betreft met name asielzoekers die in 2015, begin 2016 zijn binnengekomen, van wie de asielaanvraag is afgewezen en die vervolgens doorreizen naar een andere lidstaat om daar nogmaals asiel te vragen.[89]

Oostenrijk en **Zwitserland** hadden gedurende de hele onderzoeksperiode zowel veel uitgaande als inkomende Dublin-claims, waarbij het aantal uitgaande claims aanzienlijk hoger was dan het aantal inkomende claims. Bij Eurodac-treffers was

dit verschil tussen beide richtingen veel kleiner. Dit komt waarschijnlijk doordat bij veel Eurodac-treffers met Zwitserland of Oostenrijk uiteindelijk een ander land verantwoordelijk was (bijvoorbeeld Italië) en men alleen doorgereisd was via Oostenrijk of Zwitserland. Opvallend is dat het aantal inkomende claims een geleidelijk stijgende lijn vertoonde in de onderzoeksperiode, terwijl het aantal uitgaande claims sterk is gedaald voor Zwitserland en in Oostenrijk een hoge piek had in 2015-2016. Voor beide lidstaten was het aantal uitgaande en inkomende claims ongeveer in evenwicht in 2018, met iets meer inkomende dan uitgaande claims in 2018. Het aantal uitgaande Dublin-claims in verhouding tot het aantal asielaanvragen was in 2018 ongeveer gelijk voor beide lidstaten: 46% voor Oostenrijk en 44% voor Zwitserland. In vergelijking tot 2014 betekent dat een sterke stijging voor Oostenrijk (was 24%) en een sterke daling voor Zwitserland (was 67%). Voor beide lidstaten is tegelijkertijd het aandeel inkomende claims sterk gestegen: van 9% naar 55% voor Oostenrijk en van 18% naar 45% voor Zwitserland. Beide lidstaten hebben dus een grote component secundaire migratie in hun totale aantal asielaanvragen en tegelijkertijd een hoog aandeel asielzoekers dat weer vertrekt naar een andere lidstaat.

Spanje, **Griekenland** en **Italië,** waar het overgrote deel van de irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen plaatsvindt, hebben over het algemeen veel meer inkomende Dublin-claims dan uitgaande. Dat is in lijn met de verhouding tussen eigen Eurodac-treffers en Eurodac-treffers van andere lidstaten. Dat betekent dat er meer (waargenomen) secundaire migratie vanuit die lidstaten plaatsvindt dan ernaar toe gaat.

Uitzondering is Griekenland waar de aantallen inkomende en uitgaande Dublin-claims elkaar weinig ontlopen, omdat Griekenland veel overnameverzoeken verstuurd op familie- en humanitaire gronden (die zijn niet gebaseerd op Eurodac-treffers). Deze claims impliceren in tegenstelling tot de andere gronden geen secundaire migratie naar Griekenland, maar eerder richting andere lidstaten. Het komt namelijk regelmatig voor dat een gezinslid al eerder is doorgereisd naar een andere lidstaat en de achterblijvers de Griekse autoriteiten vervolgens vragen een overnameverzoek in te dienen voor gezinshereniging.[90] Als de claims op familie- of humanitaire gronden buiten beschouwing worden gelaten zijn er veel meer inkomende dat uitgaande claims voor Griekenland. Het aantal inkomende claims is wel erg laag in verhouding tot het grote aantal Eurodac-treffers van andere lidstaten met een door Griekenland ingevoerde vingerafdrukkenset. Dit komt omdat de meeste lidstaten in de periode 2014-2018 nauwelijks Dublin-claims richting Griekenland hebben gestuurd wegens ernstige gebreken in het Griekse asiel- en opvangsysteem.

Wat ook opvalt is dat het aantal uitgaande claims vanuit Spanje vrijwel nihil is terwijl er wel een substantieel aantal Eurodac-treffers naar aanleiding van door Spanje verstuurde vingerafdrukkensets zijn. Dit zou te maken kunnen hebben met een gebrek aan personele capaciteit voor uitgaande Dublin-procedures. In

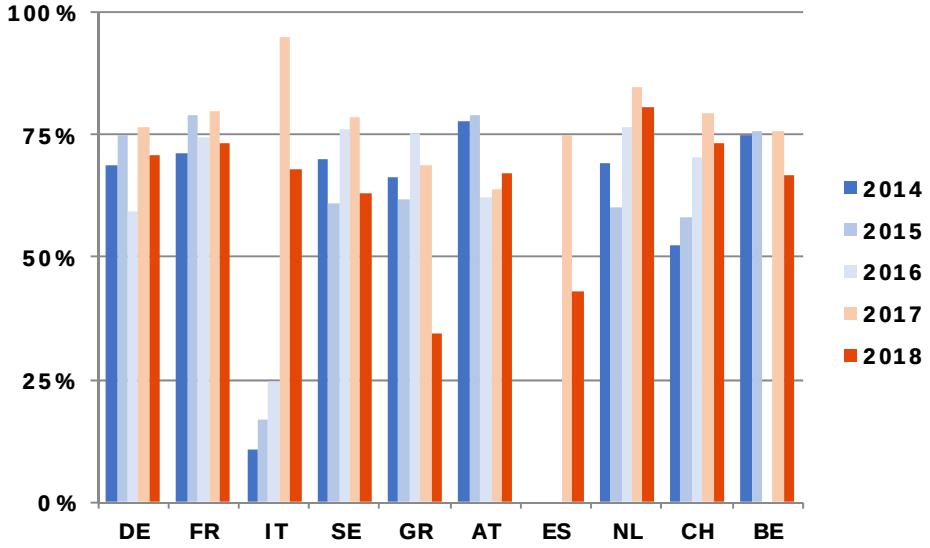
2018 was het aantal inkomende claims in verhouding tot het aantal asielaanvragen 20%. Dit duidt op beperkte secundaire migratie.

In lijn met de Eurodac-analyse heeft Italië behalve een groot aantal inkomende claims ook een substantieel aantal uitgaande claims. Naast een aanzienlijke secundaire migratie vanuit Italië is er dus ook een substantiële secundaire migratie naar Italië toe. Het verschil is nog wel vrij groot. Zoals eerder beschreven zijn er vraagtekens te plaatsen bij de kwaliteit van de door Italië aangeleverde cijfers over de periode 2014-2017, waardoor de stijging in uitgaande claims niet goed zichtbaar is.[91] Respondenten in diverse lidstaten hebben aangegeven dat Italië pas sinds 2017 actief Dublin-claims schrijft en naar lidstaten stuurt, met ondersteuning van EASO.[92] Bij inkomende claims lijken de sterke fluctuaties vooral verschil in rapportagesystematiek te weerspiegelen. Op basis van de aangeleverde cijfers is het aandeel uitgaande claims in het totale aantal asielaanvragen gestegen van 6% in 2014 naar 9% in 2018. Inkomende claims maakten over de gehele periode 2014-2018 40% uit van het totale aantal asielaanvragen, met grote fluctuaties.

De belangrijkste doorreislanden voor de tien EU+ lidstaten gebaseerd op Dublin-cijfers vertonen grote overeenkomsten met de landen gebaseerd op Eurodac-treffers. Een verschil is dat in tegenstelling tot bij de Eurodac-treffers, Griekenland niet voorkomt als belangrijk doorreisland op basis van uitgaande Dublin-claims. Zoals vermeld komt dat omdat veel lidstaten in de periode 2014-2018 nauwelijks Dublin-claims naar Griekenland hebben gestuurd, terwijl er wel vaak Dublin-indicaties waren. Griekenland komt daarentegen wel vaker voor als belangrijk land van herkomst van inkomende claims door de overnameverzoeken op familie- en humanitaire gronden die geen relatie hebben met Eurodac-treffers. Spanje stuurt ondanks de aanwezigheid van Eurodac-treffers vrijwel geen Dublin-claims, waardoor Dublin-cijfers weinig zeggen over doorreislanden naar Spanje. Voor Italië speelt bij Dublin-claims een data kwaliteitskwestie. Dat speelt geen rol bij Eurodac-cijfers, omdat die uit het informatiesysteem zelf komen. Tenslotte zijn er veel meer treffers dan Dublin-claims, waardoor in het geval van meerdere treffers in de regel slechts één van de betrokken lidstaten een Dublin-claim ontvangt.

Dublin-systeem niet effectief om secundaire migratie te voorkomen

Figuur 21: Acceptatiegraad van de uitgaande Dublin-claims tien EU+ lidstaten, 2014-2018



Bron: Eurostat database[93]

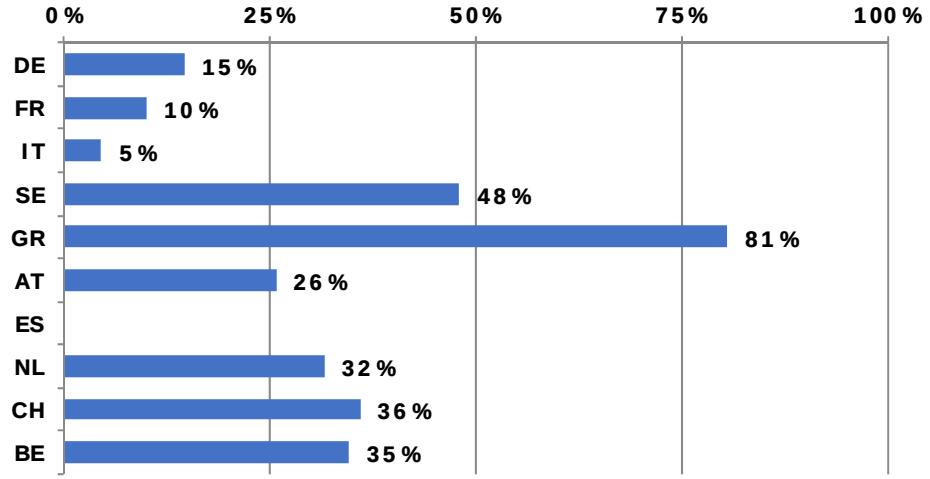
Figuur 21 toont de acceptatiegraad van de door de tien onderzochte EU+ lidstaten verstuurde Dublin-claims en voor de EU+ als geheel voor de periode 2014-2018. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste naar laagste aantallen asielaanvragen in de periode 2014 – (eerste helft) 2019. Tabel 5A van bijlage 2 bevat de exacte cijfers over de uitkomsten van de uitgaande claims.

Uit de figuur en de bijlage blijkt dat 69% van alle uitgaande claims (630.389) is geaccepteerd en 31% is afgewezen. Bij acceptaties wordt geen onderscheid gemaakt tussen een positieve reactie (expliciete acceptatie) en het uitblijven van een reactie binnen de termijn zoals vastgelegd in de Dublin-verordening (impliciete acceptatie). Uit opgevraagde cijfers van de Nederlandse IND blijkt dat de tien onderzochte lidstaten over het algemeen de verzoeken expliciet accepteren. Italië, waar bijna de helft van de acceptaties geen reactie binnen de termijn betreft, vormt hierop een uitzondering. Dit fenomeen is wel afgenomen.[94]

Van de verstuurde verzoeken om heroverweging naar aanleiding van een afwijzing is ongeveer de helft alsnog geaccepteerd. Acceptaties na verzoeken om heroverweging hebben een verhogend effect van 2%punt van de acceptatiegraad. De uiteindelijke acceptatiegraad is dan nog steeds ruim verwijderd van de 100%. Dat duidt er enerzijds op dat er interpretatieverschillen zijn tussen lidstaten bij de uitvoering van de Dublin-verordening. Dat is ook bevestigd door diverse gesprekspartners en dit blijkt ook uit het dossieronderzoek bij de Nederlandse IND. Anderzijds laat dit zien dat het niet altijd gemakkelijk is om de verantwoordelijke lidstaat te identificeren, omdat er vaak meerdere lidstaten bij betrokken zijn.

De verschillen in acceptatiegraad van de claims tussen de tien onderzochte lidstaten zijn beperkt en varieerden van 62% van Griekse verzoeken tot 76% van de Nederlandse claims. Italië is een uitschieter met een acceptatiegraad van 38%. Dit komt met name omdat bijna alle claims volgens Italiaanse opgave in de periode 2014-2016 zijn afgewezen. Deze beslissingen zijn nauwelijks terug te vinden in de gerapporteerde gegevens van de andere lidstaten. Wij vermoeden dat veel claims niet daadwerkelijk verstuurd zijn door een gebrek aan capaciteit en alleen intern administratief zijn aangemerkt als afgewezen. Opvallend is wel dat de acceptatiegraad in de EU+ in 2018 (69%) substantieel lager was dan in 2017 (76%). De daling geldt voor alle onderzochte lidstaten, behalve voor Oostenrijk. Daarbij is de daling verreweg het grootst voor Griekenland: van 69% naar 34%. Redenen hiervoor kunnen zijn dat lidstaten strikter zijn geworden in de beoordeling van Griekse overnameverzoeken op familie- of humanitaire gronden. Die zijn regelmatig niet binnen de vereiste termijnen ingediend en bovendien zijn er signalen van oneigenlijk gebruik van deze procedures door gezinnen die bewust een minderjarig kind vooruitsturen ('ankerkind') en vervolgens verzoeken om overdracht met het oog op gezinshereniging.[95] Bij verzoeken om heroverweging zijn de verschillen tussen de lidstaten groter, maar dat gaat om veel kleinere aantallen.

Figuur 22: Overdrachtsratio van de geaccepteerde uitgaande Dublin-claims tien EU+ lidstaten, 2014-eerste helft 2019



Bron: Eurostat database[96]

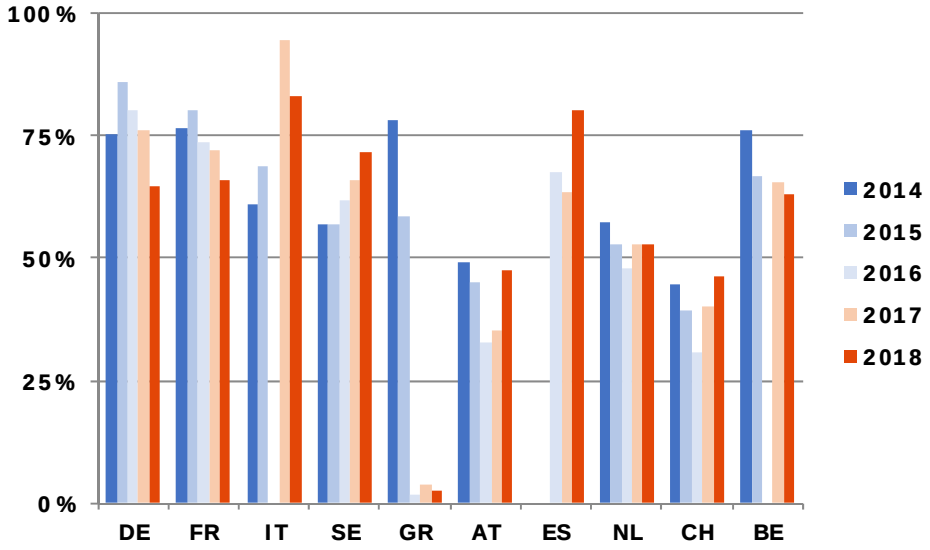
Figuur 22 toont het aantal overdrachten als percentage van het totaal aantal geaccepteerde uitgaande Dublin claims (overdrachtsratio) voor de tien onderzochte EU+ lidstaten. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste naar laagste aantallen asielaanvragen in de periode 2014 – (eerste helft) 2019. Tabel 5A van bijlage 2 bevat de exacte cijfers over het aantal geaccepteerde claims en het aantal overdrachten.

In de periode 2014-2018 zijn er 447.569 uitgaande claims (impliciet of expliciet) geaccepteerd in de EU+ en hebben er 105.147 overdrachten plaatsgevonden op basis van een geaccepteerde claim. Dat komt overeen met een overdrachtsratio

van 23%. Omdat dit geen cohortcijfers zijn, is dit percentage niet helemaal zuiver en moet het als indicatief worden beschouwd. Er gaat immers enige tijd overheen tussen het moment van acceptatie van de claim en de daadwerkelijke overdracht van de vreemdeling. Deze verstoring zal beperkt zijn door een lange periode (2014-2018) te nemen voor het berekenen van deze ratio, maar op jaarbasis zal dit een grote rol spelen bij sterk fluctuerende aantallen claims. De bij de Nederlandse IND opgevraagde cijfers tonen wel de uitkomsten in cohortvorm en daaruit blijkt dat het percentage schommelt rond de 35% voor de verschillende jaarcohorten gedurende de periode 2014-2018. Het is wel duidelijk dat het overgrote deel van de geaccepteerde Dublin-claims in de EU+ niet tot een daadwerkelijke overdracht leidt en het Dublin-systeem dus niet effectief is om secundaire migratie van asielzoekers te voorkomen. Bovendien komt het regelmatig voor dat de vreemdeling na zijn overdracht weer teruggaat naar het land dat hem heeft overgedragen.[97] Daarnaast komt het vaak voor dat vreemdelingen zich vóór de overdracht aan het toezicht onttrekken. Het komt regelmatig voor dat men 18 maanden onder de radar probeert te blijven om overdracht te voorkomen. Daarnaast komt het regelmatig voor dat men terugkeert naar het land van herkomst met behulp van IOM.[98]

De overdrachtsratio varieerde sterk tussen de tien onderzochte lidstaten: van 5% van de Italiaanse geaccepteerde claims tot 81% van de Griekse geaccepteerde claims. Het lage percentage voor Italië heeft te maken met het feit dat Italië pas sinds 2017 substantiële aantallen claims verstuurt en als reactie daarop ook substantiële aantallen acceptaties terugkrijgt, terwijl er (nog) onvoldoende capaciteit is om de overdrachten te organiseren.[99] Het hoge percentage van Griekenland heeft ermee te maken dat het overgrote deel van de geaccepteerde claims ziet op familie- en of humanitaire gronden, waar de vreemdeling zelf belang bij heeft. Bij verzoeken op andere gronden is sprake van secundaire migratie en wil de vreemdeling veelal niet overdragen worden. Voor de acht andere lidstaten ligt de overdrachtsratio (ver) onder de 50% maar het varieert nog steeds aanzienlijk. Frankrijk (10%) en Duitsland (15%) zijn weinig succesvol in het effectueren van hun geaccepteerde claims, terwijl het Zweden vaker wel lukt (48%). Volgens de Zweedse migratiedienst komt dit omdat alle processtappen binnen één organisatie zijn belegd.[100] Oostenrijk (26%), Nederland (32%), België (35%) en Zwitserland (36%) horen bij de middenmoot. Opvallend is dat de overdrachtsratio van geaccepteerde Oostenrijkse uitgaande claims sterk is gestegen tijdens de onderzoeksperiode naar ongeveer 50% in de periode 2017-2018. De Oostenrijkse migratiedienst gaf aan dat de samenwerking met de belangrijkste partnerlanden erg goed is en dat Oostenrijk daar liaison-officers heeft gestationeerd.[101]

Figuur 23: Acceptatiegraad van de inkomende Dublin-claims tien EU+ lidstaten, 2014-eerste helft 2019



Bron: Eurostat database[102]

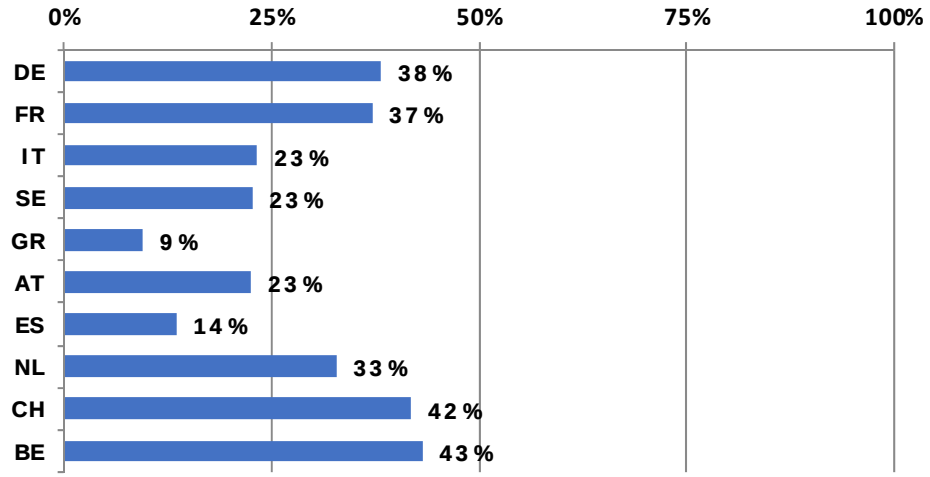
Figuur 23 toont de acceptatiegraad van de door de tien onderzochte EU+ lidstaten ontvangen Dublin-claims en voor de EU+ als geheel voor de periode 2014-eerste helft 2019. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste naar laagste aantallen asielaanvragen. Tabel 5B van bijlage 2 bevat de exacte cijfers over de uitkomsten van de inkomende claims. De cijfers voor de EU+ als geheel in tabel 5B wijken iets af van die in tabel 5A omdat gegevens van een aantal lidstaten ontbreken en er inconsistenties bestaan tussen aangeleverde gegevens over uitgaande en inkomende claims.

Opvallend is dat de variatie in de acceptatiegraad van inkomende claims groter is dan bij uitgaande claims: van 3% door Griekenland tot 79% door Italië. In 2018 zijn de meeste lidstaten weer begonnen met het versturen van Dublin-claims aan Griekenland. Die worden echter bijna altijd afgewezen omdat Griekenland geen opvang kan garanderen na eventuele overdracht.[103] Uit de cijfers blijkt ook dat verzoeken om heroverweging richting Griekenland vrijwel kansloos zijn: slechts 2% daarvan wordt geaccepteerd. Secundaire migratie vanuit Griekenland heeft dus een hoge kans van slagen.

Tussen de overige onderzochte lidstaten bestaat ook meer variatie, waarbij opvalt dat de acceptatiegraad voor claims aan Oostenrijk en Zwitserland ver onder gemiddeld liggen: beide 41%. Dit komt omdat het vaak claims betreft waarbij ook andere lidstaten betrokken zijn. Oostenrijk en Zwitserland verwijzen vaak door naar die andere lidstaten (bijvoorbeeld Italië). Ook Nederland accepteert minder dan gemiddeld: 52%. Italië (79%), Duitsland (76%), Frankrijk (73%) en Spanje (73%) hebben juist bovengemiddeld veel claims geaccepteerd. Zweden en België zitten in de buurt van het EU+ gemiddelde.

De acceptatiegraad van verzoeken aan Duitsland en Frankrijk is in 2018 in vergelijking tot 2017 gedaald, na jaren vrij stabiel hoog te zijn geweest. Zweden, Spanje, Oostenrijk en Zwitserland zijn tegelijkertijd juist relatief meer claims gaan accepteren. In lijn hiermee hebben respondenten in Griekenland opgemerkt dat Duitsland strikter is geworden bij de behandeling van claims.[104] Bij de verzoeken om heroverweging valt op dat behalve Griekenland ook Spanje en Frankrijk de grote meerderheid afwijzen, terwijl het voor de andere onderzochte lidstaten ongeveer de helft betreft en voor Italië maar een derde.

Figuur 24: Overdrachtsratio van de geaccepteerde inkomende Dublin-claims tien EU+ lidstaten, 2014-eerste helft 2019



Bron: Eurostat database[105]

Figuur 24 toont het aantal overdrachten als percentage van het totaal aantal geaccepteerde inkomende Dublin-claims (overdrachtsratio) voor de tien onderzochte EU+ lidstaten. De lidstaten zijn gesorteerd van hoogste naar laagste aantallen asielaanvragen in de periode 2014 – (eerste helft) 2019. Tabel 5B van bijlage 2 bevat de exacte cijfers over het aantal geaccepteerde claims en het aantal overdrachten.

De overdrachtsratio bij de geaccepteerde inkomende claims varieert van 9% naar Griekenland tot 43% naar België. Behalve Griekenland, heeft ook Spanje (14%) een lage overdrachtsratio. Wij vermoeden dat het niveau van de opvangvoorzieningen hierbij een rol speelt, waardoor asielzoekers nog minder geneigd zijn mee te werken aan een overdracht. Behalve België hebben ook Zwitserland (42%), Duitsland (38%), Frankrijk (37%) en Nederland (33%) een relatief hoge overdrachtsratio, maar het gaat ook bij deze lidstaten nog steeds om een minderheid van de gevallen. Zweden, Italië en Oostenrijk zijn middenmoters met alle drie een overdrachtsratio van 23%.

3.5 Conclusie

Secundaire migratie van asielzoekers is niet volledig in kaart te brengen. Dat komt niet alleen omdat het een vorm van irreguliere migratie is, maar heeft ook te maken met technische en juridische beperkingen van de bestaande gegevensverzamelingen op EU-niveau. Alleen de *waargenomen* secundaire migratie kan in beeld worden gebracht.

Ondanks deze beperkingen is op basis van de beschikbare cijfers wel een gedetailleerd *indicatief* beeld te schetsen van de omvang en kenmerken van secundaire migratie van asielzoekers in de tien onderzochte lidstaten over de periode 2014-2018.

Uit de drie vormen van secundaire migratie van asielzoekers die we hebben onderscheiden, blijkt dat deze migratie wordt bepaald door:

- het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen
- het aantal openstaande asielprocedures in de EU+
- het aantal afgewezen asielzoekers die de EU+ niet hebben verlaten.

Hoewel het aantal eerste asielaanvragen voor de EU+ als geheel sinds eind 2016 redelijk stabiel is en rond het niveau van vóór 2015 ligt, hebben er wel aanzienlijke verschuivingen binnen de EU+ plaatsgevonden. Het aantal asielaanvragen in Frankrijk, Italië (tot 2017), Griekenland en Spanje is sterk gestegen. Er worden daarentegen veel minder aanvragen ingediend in Zweden, Zwitserland en Oostenrijk. Het aantal asielaanvragen in Duitsland (nog steeds nummer 1, maar minder dominant), België en Nederland is ongeveer gelijk aan dat van vóór 2015.

Het potentieel voor secundaire migratie is toegenomen

Het aantal openstaande asielaanvragen is veel hoger dan vóór 2015. Dat duidt op langere procedures en dus een verhoogd potentieel voor secundaire migratie. De uitkomsten van de asielaanvragen verschillen sterk tussen de onderzochte lidstaten en zijn niet minder geworden. Ook dat vormt een stimulans voor secundaire migratie. Hoewel het aantal ingediende asielaanvragen weer op het niveau van vóór 2015 ligt, worden er veel meer aanvragen afgewezen. Ook dit zorgt voor een verhoogd potentieel voor secundaire migratie, omdat slechts een minderheid van de vreemdelingen met een vertrekplicht de EU+ aantoonbaar verlaat.

Irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen minder bepalend geworden voor asielaanvragen in de EU

Het aantal asielaanvragen in de EU+ is minder dan voorheen direct te relateren aan het aantal irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen. Het aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding vertoont een dalende trend en ligt veel lager dan vóór 2015, terwijl het aantal asielaanvragen sinds 2017 redelijk stabiel is en op een vergelijkbaar niveau ligt als daarvóór. Ook cijfers over Eurodac-treffers en Dublin-claims laten zien dat het verband tussen het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen en het aantal asielaanvragen elders in de EU+ minder sterk is geworden. Bovendien dienen migranten die irregulier binnenkomen in Griekenland sinds het 'sluiten' van de grenzen op de Balkanroute en de implementatie van de EU-Turkije verklaring tegenwoordig overwegend een asielaanvraag in Griekenland in, terwijl ze dat voorheen nauwelijks deden en snel doorreisden naar een andere EU+ lidstaat.

Ondanks de daling in het aantal irreguliere aankomsten in de EU+ blijkt uit de verschillende data dat secundaire migratie blijft plaatsvinden en eerder is toe- dan afgenomen. Een steeds groter deel van de geregistreerde asielaanvragen komt voor rekening van asielzoekers die vlak voor of na een negatieve beschikking op hun asielaanvraag in een andere EU+ lidstaat een asielaanvraag indienen. Hieruit leiden we af dat het aantal asielaanvragen in hogere mate is gerelateerd aan de gebrekkige werking van het terugkeerbeleid dan aan het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen.

Steeds meer asielaanvragen het resultaat van secundaire migratie

Het aantal Eurodac-treffers en Dublin-claims in de EU+ is nog steeds veel hoger dan vóór 2015, terwijl het aantal asielaanvragen weer ongeveer terug is op het niveau van daarvóór. Dit duidt er op dat secundaire migratie is toegenomen, zowel in absolute omvang als het aandeel daarvan in het aantal asielaanvragen in de EU+. Een alternatieve verklaring zou kunnen zijn dat dit komt door een verbeterde Eurodac-registratie en het actiever toepassen van de Dublin-verordening door lidstaten waardoor secundaire migratie meer zichtbaar is geworden.

Uit de cijfers over Eurodac-treffers en Dublin-claims blijkt ook dat de tien onderzochte lidstaten over het algemeen te maken hebben met zowel een substantiële secundaire migratie naar hun land toe als vanuit hun land richting andere EU+ lidstaten. Alle tien de lidstaten zijn zowel bestemmings- als bronland, maar ze hadden in verschillende mate te maken met secundaire migratie.

Duitsland, Frankrijk, België en Nederland hadden een aanzienlijke netto secundaire migratie naar hun land toe. Duitsland vormde ook het belangrijkste bestemmingsland voor secundaire migratie. In de afgelopen jaren is Duitsland echter ook één van de belangrijkste bronlanden van secundaire migratie geworden. Ook Nederland kreeg niet alleen met veel inkomende secundaire

migratie te maken, maar in toenemende mate ook met uitgaande secundaire migratie.

Er vond aanvankelijk veel meer secundaire migratie naar **Zweden** plaats dan dat er vanuit Zweden naar andere lidstaten plaatsvond, maar dat is inmiddels volledig omgeslagen. Zweden is nu meer een bronland van secundaire migratie geworden dan een bestemmingsland.

Oostenrijk en **Zwitserland** hebben te maken met zowel aanzienlijke secundaire migratie naar hun land toe als vanuit hun land naar andere lidstaten.

Spanje, **Griekenland** en **Italië**, waar het overgrote deel van de irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen plaatsvindt, hebben logischerwijs veel secundaire migratie van hun land naar andere lidstaten toe. Hoewel Italië het grootste bronland van secundaire migratie is geworden tijdens de onderzoeksperiode (in het begin was dit Griekenland), was er ook een grote secundaire migratie naar Italië toe.

Het Dublin-systeem is niet effectief om secundaire migratie te voorkomen

Het Dublin-systeem is niet effectief om secundaire migratie te voorkomen. Naar een belangrijk bronland van secundaire migratie – Griekenland – werden lange tijd niet of nauwelijks Dublin-claims gestuurd. Daarnaast wordt EU-breed ongeveer een derde van de Dublin-claims niet geaccepteerd. De claims die wel worden geaccepteerd, leiden in slechts een kwart van de gevallen tot een daadwerkelijke overdracht van de asielzoeker. Vaak is er geen sprake van een duurzame overdracht. Het komt regelmatig voor dat de asielzoeker weer terug gaat naar de lidstaat die hem heeft overgedragen.

---

[35] Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening), *PBEU* L218/60.
[36] Interviews EASO-medewerkers, 19 september 2018 en 7 december 2018.
[37] Interoperability between EU information systems: Council adopts regulations.
[38] Interview Koninklijke Marechaussee (Den Haag, 26 februari 2019).
[39] Interview Zweedse migratiedienst (Stockholm, 14 november 2018).
[40] De specifieke landen op de lijst van veilige landen verschilt sterk naar lidstaat en weerspiegelt nationale prioriteiten en nationale beoordelingskaders. Nederland gebruikt een relatief uitgebreide lijst, maar heeft voor sommige landen wel weer specifieke groepen of regio's uitgezonderd.
[41] Het betreft alle landen van herkomst die door minimaal één van de tien onderzochte lidstaten als veilig land van herkomst zijn aangemerkt. Een overzicht van de betreffende landen is te vinden in Annex I van de EMN Inform Safe Countries of Origin, 2018.
[42] De lijst van vrijgestelde landen is te vinden in Annex II van EU Verordening 2018/1806.
[43] Eurostat database, geraadpleegd op 12 september 2019.
[44] Eurostat database, geraadpleegd op 3 oktober 2019.
[45] Eurostat database, geraadpleegd op 29 mei 2019.
[46] Eurostat database, geraadpleegd op 3 oktober 2019.
[47] De cijfers in deze alinea kunnen worden afgeleid uit figuur 24 van het Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018 van EASO. Eurostat-cijfers kunnen namelijk niet worden uitgesplitst naar fase van de asielprocedure en tijdsduur. EASO-cijfers bevatten die uitsplitsingen wel, maar zijn niet openbaar. EASO rapporteert alleen op geaggregeerd EU+ niveau. Figuur 24 uit het Annual Report toont de ontwikkelingen in openstaande procedures 2014-2018 voor de EU+ als geheel.
[48] Eurostat database, geraadpleegd op 29 juli 2019.
[49] Zie artikelen 9-12 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

[50] Eurostat database, geraadpleegd op 29 juli 2019 (rejected asylum applications) en 3 september 2019 (orders to leave issued en effective returns).
[51] De cijfers over irreguliere grensoverschrijding zien ook deels op 2019 omdat die op maandbasis beschikbaar zijn. De andere cijfers zijn alleen op jaarbasis beschikbaar.
[52] Eurostat database (asylum applications), geraadpleegd op 3 oktober 2019.
[53] Frontex detections of illegal border crossings, geraadpleegd op 3 oktober 2019.
[54] Idem.
[55] Interviews UNHCR (Athene, 17 april 2019), Safe Passage, Solidarity Now (Athene, 18 april 2019), Greek Refugee Council (Athene, 18 april 2019), EASO (Athene, 19 april 2019).
[56] Frontex detections of illegal border crossings, geraadpleegd op 3 oktober 2019.
[57] Interviews Koninklijke Marechaussee (Den Haag, 26 februari 2019), Duitse migratiedienst (Nürnberg, 28 maart 2019), UNHCR (Athene, 17 april 2019), Greek Refugee Council (Athene, 18 april 2019).
[58] Eurostat database (asylum applications), geraadpleegd op 3 oktober 2019.
[59] Frontex detections of illegal border crossings, geraadpleegd op 3 oktober 2019.
[60] Frontex Risk Analysis for 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.
[61] Frontex Risk Analysis for 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.
[62] Annual Reports on the 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 activities of the Eurodac central system.
[63] In artikel 8 van de Eurodac-verordening is bepaald dat over de werkzaamheden van het centraal systeem wordt gerapporteerd.
[64] De stijging is minder groot bij meervoudige aanvragen omdat Duitsland sinds 2016 niet meer zoekt op binnenlandse treffers en die kunnen daarom ook niet worden gerapporteerd.
[65] Interviews met Oostenrijkse migratiedienst (Wenen, 12 december 2018), Zwitserse migratiedienst (Bern, 29 november 2018), UNHCR (Athene, 17 april 2019), EASO (Athene, 19 april 2019), Greek Refugee Council (Athene, 18 april 2019), Italian Council for Refugees (22 januari 2019).
[66] European Commission, December infringements package: key decisions.
[67] Ministerie van Justitie en Veiligheid, Nederland (niet openbaar).
[68] eu-LISA Annual reports on the 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 activities of the Eurodac central system.
[69] Idem.
[70] Idem.
[71] Eurodac-analyse Ministerie van Justitie en Veiligheid (niet openbaar).
[72] In België gebruikt men de term transmigratie voor deze groep.
[73] Databestand Nederlandse IND voor dossieronderzoek.
[74] Interviews Zweedse migratiedienst en Zweedse ministerie van Justitie (14 november 2018), Belgische migratiedienst (Brussel, 18 december 2018), Duitse migratiedienst (Nürnberg, 28 maart 2019), Oostenrijkse migratiedienst (Wenen, 12 december 2018) en Zwitserse migratiedienst (Bern, 29 november 2018).
[75] eu-LISA Annual Report on the 2018 activities of the Eurodac central system.
[76] De eerder in dit hoofdstuk genoemde aangenomen Verordening over interoperabiliteit van bestaande EU informatiesysteem voorziet hier wel in en dan zou dit in ieder geval in theorie mogelijk moeten zijn.
[77] European Parliament, Legislative Train Schedule, New regulation on the Visa Information System (VIS).
[78] Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde lidstaten die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandhavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011.
[79] Zie artikel 39 van de nieuwe aangenomen verordening omtrent interoperabiliteit. Frontex wordt genoemd als mogelijke gebruiker, maar EASO niet.
[80] Eurostat database, geraadpleegd op 25 september 2019.
[81] Idem.
[82] Uit onze interviews in Griekenland blijkt dat er in de praktijk wel regelmatig secundaire migratie plaatsvindt, namelijk door het gezinslid dat zich al in de lidstaat bevindt waar het overdrachtsverzoek naartoe wordt gestuurd. Het komt vaak voor dat een gezin in Griekenland besluit een gezinslid vooruit te sturen, in de wetenschap dat er geen overdrachten naar Griekenland plaatsvinden. Vervolgens verzoeken de achtergebleven gezinsleden de Griekse autoriteiten een overnameverzoek op familiegronden in te dienen.
[83] Diverse respondenten gaven aan dat Frankrijk over het algemeen wel naar alle lidstaten waarmee het een treffer heeft een verzoek stuurt. Andere lidstaten sturen meestal alleen een verzoek naar meerdere lidstaten als de eerste lidstaat waarnaar het verzoek is gestuurd, doorverwijst naar een andere lidstaat. Daarnaast kan er sprake zijn van meerdere treffers na het versturen van een vingerafdrukkenset categorie 1 (asielzoeker) met eenzelfde land dat zowel een categorie 1 als categorie 2 vingerafdrukkenset had ingevoerd voor dezelfde persoon. Ook kan er tweemaal achter elkaar voor dezelfde persoon

een treffer plaatsvinden als de betrokkene na detectie van irregulier verblijf (versturen van vingerafdrukkenset categorie 3) ook asiel aanvraagt (versturen van vingerafdrukkenset categorie 3).

[84] Databestand Nederlandse IND voor dossieronderzoek.

[85] Eurostat database, geraadpleegd op 25 september 2019.

[86] Idem.

[87] Idem.

[88] Databestand Nederlandse IND voor dossieronderzoek.

[89] Interviews Zweedse migratiedienst en Zweedse ministerie van Justitie (Stockholm, 14 november 2018), Swedish Refugee Advice Center (Stockholm, 15 november 2018).

[90] Interviews Safe Passage, Solidarity Now (Athene, 18 april 2019), Duitse migratiedienst (Nürnberg, 28 maart 2019).

[91] Veel uitgaande claims die Italië in de periode 2014-2016 heeft gerapporteerd zijn niet door de betreffende andere lidstaten gerapporteerd als inkomende claims.

[92] Interview Zwitserse migratiedienst (Bern, 29 november 2018), Oostenrijkse migratiedienst (Wenen, 12 december 2018), Belgische migratiedienst (Brussel, 18 december 2018), Duitse migratiedienst (Nürnberg, 28 maart 2019), Safe Passage, Solidarity Now (Athene, 18 april 2019).

[93] Eurostat database, geraadpleegd op 25 september 2019.

[94] Databestand Nederlandse IND voor dossieronderzoek.

[95] Interview Duitse migratiedienst (Nürnberg, 28 maart 2019), Safe Passage, Solidarity Now (Athene, 18 april 2019).

[96] Eurostat database, geraadpleegd op 25 september 2019.

[97] Interviews met migratiediensten in Zweden, Nederland, België, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland.

[98] Databestand Nederlandse IND voor dossieronderzoek.

[99] Interviews Chiesa Valdese en ASGI (Milaan, 15 januari 2019), interview Italian Council for Refugees (22 januari 2019).

[100] Interview Zweedse Migratiedienst (Stockholm, 14 november 2018).

[101] Interview Oostenrijkse Migratiedienst (Wenen, 12 december 2018).

[102] Eurostat database, geraadpleegd op 25 september 2019.

[103] Interviews Zweedse migratiedienst (Stockholm, 14 november 2018), Belgische migratiedienst (Brussel, 18 december 2018), Duitse migratiedienst (Nürnberg, 28 maart 2019), Oostenrijkse migratiedienst (Wenen, 12 december 2018) en Zwitserse migratiedienst (Bern, 29 november 2018), interview Zwitserse vluchtelingenorganisatie OSAR (30 november 2018).

[104] Interviews Safe Passage en Solidarity Now (Athene, 18 april 2019).

[105] Eurostat database, geraadpleegd op 25 september 2019.

Hoofdstuk 4

Secundaire migratie van asielzoekers in de praktijk

In dit hoofdstuk laten we zien hoe secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ er in de praktijk uitziet. We baseren ons hiervoor op het dossieronderzoek dat we hebben uitgevoerd bij de Nederlandse IND en de interviews die we in de lidstaten hebben afgenomen. Hiermee concretiseren we de beantwoording van het tweede deel van vraag 1: 'op welke wijze hebben EU+ lidstaten te maken met secundaire migratie van asielzoekers?'

In het dossieronderzoek hebben we vier deelpopulaties onderzocht:

1) Asielaanvragen in Nederland die niet tot het opvoeren van een Dublin-procedure hebben geleid (om te kijken in hoeverre er desondanks aanwijzingen waren voor secundaire migratie)
2) Opgevoerde Dublin-procedures die niet tot het verzenden van een Dublin-claim hebben geleid (om te kijken waarom er uiteindelijk geen claim is ingediend)
3) Opgevoerde Dublin-procedures die wel tot het verzenden van een Dublin-claim (aan één van de andere onderzochte lidstaten) hebben geleid (om te kijken naar knelpunten in de uitvoering van de Dublin-verordening)
4) Zaken waarin Nederland een Dublin-claim van één van de andere onderzochte lidstaten heeft ontvangen (wederom om te kijken naar knelpunten in de uitvoering van de Dublin-verordening).

Naast de doelen van de analyse van de deelpopulaties was het dossieronderzoek bedoeld om inzicht te krijgen in secundaire migratiepatronen, met aandacht voor reisroutes, reisduur, (door)reismotieven, gezinssamenstelling en reeds in andere lidstaten aanwezige familieleden. Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt, kan het dossieronderzoek niet als representatief worden beschouwd. Daarnaast bevatten de dossiers van de IND beperkte informatie over verblijfsrechtelijke procedures, de kennis over reisroutes en doorreismotieven en relevante praktische gebeurtenissen in andere lidstaten. Toch is het mogelijk om op basis van het dossieronderzoek te laten zien wat secundaire migratie van asielzoekers in de praktijk inhoudt, omdat de dossiers een goed beeld geven van de interactie tussen de onderzochte lidstaten in individuele zaken van doorreizende asielzoekers.

Uit het dossieronderzoek en de interviews hebben we een aantal algemene inzichten afgeleid, die we bespreken in paragraaf 4.1. In paragraaf 4.2 laten we zien wat voor soort zaken we in de deelpopulaties van het dossieronderzoek zijn tegengekomen. In paragraaf 4.3 gaan we in op enkele verschillen tussen de deelpopulaties. We sluiten dit hoofdstuk af met een conclusie (paragraaf 4.4).

4.1 Algemene inzichten

4.1.1 Beperkt zicht op aantal doorreizende asielzoekers en hun reisroutes

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat uit de beschikbare cijfers alleen een indicatief beeld over reisroutes van secundaire migranten kan worden afgeleid. Ook uit de onderzochte dossiers is slechts gefragmenteerde informatie over reisroutes te halen. In het overgrote deel van de onderzochte dossiers hebben we aanwijzingen voor secundaire migratie gevonden, óók in die zaken waarin Nederland (uiteindelijk) géén Dublin-claim heeft verstuurd. Die aanwijzingen bestaan uit directe bewijsmiddelen zoals Eurodac- en EUVIS-treffers, (in- en uitreisstempels in) identiteits- en reisdocumenten en ondersteunend bewijsmateriaal zoals reistickets, (de data op) Simkaarten van mobiele telefoons, kassabonnen etc. en de verklaringen van de asielzoeker over de reisroute. In de meeste zaken van ons onderzoek waarin er aanwijzingen voor secundaire migratie waren, vormden de verklaringen van de asielzoeker over de reisroute daarvoor de enige basis. In de meeste van deze zaken ging het om asielaanvragen die in 2014 en 2015 in Nederland werden ingediend. Vanaf 2016 neemt het aandeel zaken waarin er ook Eurodac-treffers zijn, toe. Deze bevinding sluit aan bij de constatering in het vorige hoofdstuk dat de vingerafdrukken van asielzoekers sindsdien consequenter in Eurodac worden opgeslagen.

In veruit de meeste gevallen zijn asielzoekers niet in het bezit van originele en geldige identiteitsdocumenten. De meesten geven aan dat zij met behulp van een ‘reisagent’ of smokkelaar met valse of vervalste identiteitsdocumenten door de EU+ hebben gereisd. Voor wie ze kan betalen, zijn die relatief eenvoudig te verkrijgen:

> *‘In Athene maakte ik kennis met een reisagent. Binnen een week had hij een Zweeds paspoort voor mij geregeld. Daarmee heb ik het één keer geprobeerd. Dat lukte niet. Een week later gebruikte ik een Italiaanse identiteitskaart. Ook dat lukte niet. De derde keer, met een Poolse identiteitskaart, lukte ook niet. De laatste keer was weer met een Italiaanse identiteitskaart en dat is wel gelukt. De valse documenten die ik eerder gebruikte zijn door de Griekse politie ingenomen, maar verder waren er geen gevolgen. Ze hielden iedereen die op deze manier probeerde te vluchten voor 10 of 15 minuten vast. Dan kwam er een politieman en die zei ons gedag en wenste ons een goede nieuwe poging toe.’*

Als er geen Eurodac- of EUVIS-treffers zijn en asielzoekers niet (langer) beschikken over identiteitsdocumenten en er geen ondersteunend bewijsmateriaal is, is de migratiedienst afhankelijk van de verklaringen van de asielzoeker over de reisroute. Die zijn vaak vaag en summier:

'Vanuit Turkije zijn we via een smokkelaar met een vrachtwagen gereisd. Na ongeveer twee dagen zijn we overgestapt op een andere vrachtwagen. Ik weet niet door welke landen we zijn gereisd, de vrachtwagens waren afgesloten. De hele reis duurde ongeveer een week. Alleen 's nachts mochten we kort uitstappen voor een sanitaire stop. Het was dan donker en we stopten altijd op een afgelegen plek. Meestal zag ik alleen bomen. We zijn alleen in Syrië gecontroleerd. Daarna zijn we niet meer in contact gekomen met autoriteiten. Mijn personalia zijn nergens geregistreerd.'

In veel van de onderzochte dossiers meldden asielzoekers niet uit zichzelf dat ze eerder in andere lidstaten asiel hadden aangevraagd en werkten ze niet mee aan het reconstrueren van hun reisroute.

'Kunt u mij uitleggen hoe het kan dat u vertelt dat u tot vijf dagen geleden Macedonië nooit heeft verlaten, terwijl uit onze systemen blijkt dat u vijf maanden geleden in Zweden asiel heeft aangevraagd en drie maanden geleden in Frankrijk?' 'Dat klopt, maar dat waren korte uitstapjes. We zijn daar na een paar weken weer vertrokken.' Waarom vertelt u mij dat net niet? Ik vraag u tot tweemaal toe of u eerder uit Macedonië weg bent geweest?' 'Ik ben dat gewoon vergeten, ik wist niet dat het belangrijk was. Mijn geheugen werkt ook niet zo goed.' 'Via welke landen bent u vanuit uw woonplaats naar Nederland gereisd?' 'Hoe moet ik dat weten? Dat weet ik absoluut niet.' 'Weet u geen enkel land te noemen?' 'Nee.' 'Bent u aan de grens van uw land gecontroleerd?' 'Ik heb niets van de grens gemerkt omdat ik sliep in het busje. Het was avond.'

Het zijn niet alleen de beperkte en gefragmenteerde verklaringen over de reisroute die het onderzoek van migratiediensten bemoeilijken. Het komt ook regelmatig voor dat asielzoekers niet hun daadwerkelijke nationaliteit opgeven en/of gebruik maken van een of meerdere aliassen. In ons dossieronderzoek zijn we bijvoorbeeld meerdere zaken tegengekomen van Marokkanen die zich voordeden als Libiër of Syriër.

A., van Marokkaanse nationaliteit en ongedocumenteerd, dient in het najaar van 2017 een asielaanvraag in Nederland in. Hij doet zich voor als B., afkomstig uit Libië. Tijdens de intake bij de Vreemdelingenpolitie (AVIM) geeft hij toe dat hij gelogen heeft over zijn identiteit en dat hij de Marokkaanse nationaliteit heeft. Hij verklaart summier over zijn reisroute en zegt dat hij via Italië, Zweden en België naar Nederland is gereisd. Uit de raadpleging van Eurodac blijkt inderdaad dat A. in 2014 asiel heeft aangevraagd in Zweden en dat zijn asielaanvraag daar is afgewezen. Hij verklaart dat hij die beslissing niet heeft afgewacht en dat hij na een verblijf van anderhalf jaar in de opvang in Zweden is vertrokken naar België. Het blijft onduidelijk waar A. heeft verbleven van 2015 tot 2017. Nederland dient een Dublin-claim in bij Zweden. Zweden wijst de claim af omdat Zweden eerder een claim van Frankrijk heeft ontvangen, die is afgewezen omdat Frankrijk volgens Zweden verantwoordelijk is voor het behandelen van de asielaanvraag van A.. Hierop dient Nederland een claim in bij Frankrijk. Frankrijk wijst de claim van Nederland af omdat A. daar niet is geregistreerd. Nederland dient een verzoek om heroverweging in. Frankrijk wijst ook dat verzoek om dezelfde reden af. Er is ook geen Franse Eurodac-treffer. Nederland dient opnieuw een verzoek om heroverweging in en stuurt de vingerafdrukken van A. op naar Frankrijk met het verzoek dactyloscopisch onderzoek te doen. Daaruit blijkt dat A. onder tien aliassen met drie verschillende nationaliteiten in Frankrijk is geregistreerd en dat hij daar tussen 2013 en 2017 is veroordeeld voor het plegen van een serie

misdrijven. Frankrijk gaat alsnog akkoord met de claim van Nederland, maar Nederland kan hem niet overdragen omdat hij zich nog voordat de IND zijn aanvraag buiten behandeling heeft gesteld, aan het toezicht onttrekt.

In de meeste gevallen vertellen asielzoekers wel in welk land ze de EU+ zijn ingereisd, maar over het algemeen is de reisroute niet of slechts gedeeltelijk te reconstrueren. In de meeste zaken waarin we wél aanwijzingen voor secundaire migratie hebben gevonden, maar er géén Dublin-procedure is gevolgd, komt dat omdat directe bewijsmiddelen ontbraken. De reisroute kon in die zaken niet (volledig) worden geverifieerd. In veruit de meeste van die zaken werden Italië en Griekenland wel als land van aankomst in de EU+ genoemd. In die zaken waarin er aanwijzingen voor secundaire migratie zijn, maar waarin het land van aankomst onbekend was, verklaarden de meeste asielzoekers dat zij naar de EU+ waren gereisd vanuit Turkije of Libië. Het ligt dus voor de hand dat ook in die gevallen het land van aankomst meestal Griekenland of Italië was. In het overgrote deel van de zaken waarin Griekenland naar alle waarschijnlijkheid de lidstaat was waar de asielzoeker de EU was ingereisd, is de asielzoeker overigens in de jaren 2015-2017 Nederland ingereisd. De asielzoekers die in ons dossieronderzoek in 2015 vanuit Griekenland naar Nederland kwamen, reisden allemaal over land. Asielzoekers die in 2017 vanuit Griekenland naar Nederland kwamen, reisden allemaal met het vliegtuig. Deze constatering sluit aan bij de trend die de Nederlandse Marechaussee en de Duitse migratiedienst signaleren, namelijk dat asielzoekers die via Turkije in Griekenland de EU+ voor het eerst inreizen, tegenwoordig vaak via intra-Schengenvluchten direct doorreizen naar Nederland en Duitsland.[106] Dit laat zien dat het moeilijker is geworden om vanuit Griekenland door te reizen over land vanwege het ‘sluiten’ van de Balkanroute.

Wat ook opviel, was dat verreweg de meeste asielzoekers uit Italië in deelpopulatie 2 (asielaanvraag in Nederland, Dublin-claim opgevoerd, maar niet verzonden) Nederland inreisden in 2014 en 2015. We zijn in ons dossieronderzoek geen zaken tegengekomen van asielzoekers die in 2018 via Italië de EU+ zijn ingereisd. Dit ondersteunt het algemene beeld dat het aantal asielzoekers dat in Italië arriveerde, in 2018 sterk is afgenomen. Uit de data-analyse in hoofdstuk 3 is wel gebleken dat Nederland ook in 2018 veel claims bij Italië heeft ingediend. Wij denken dat er door de verbeterde registratie in Italië vaker direct bewijs is om te claimen en dat claims dus ook vaker daadwerkelijk naar Italië verzonden worden nadat ze zijn opgevoerd. Die claims vallen dan buiten deelpopulatie 2.

4.1.2 Veelzijdige reispatronen

Uit de data-analyse in hoofdstuk 3 is gebleken dat secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ geen eenrichtingsverkeer (meer) is. Dat beeld is in de interviews bevestigd. Alle geconsulteerde overheden signaleren dat de reisroutes die asielzoekers na hun aankomst in de EU+ afleggen na 2015 diverser zijn geworden en dat het aandeel asielaanvragen dat wordt ingediend door migranten die daarvóór al enige tijd in andere lidstaten (vaak buurlanden of nabij gelegen lidstaten) hebben verbleven en die daar vaak ook al een asielaanvraag hebben ingediend, is toegenomen.

Alle lidstaten zijn, in meer of mindere mate, land van aankomst, doorreis- en bestemmingsland, maar deze kwalificaties zijn geen statisch gegeven. Dat blijkt niet alleen uit de analyse van Eurodac-treffers en Dublin-claims ten aanzien van Zweden in hoofdstuk 3. In meerdere lidstaten hebben respondenten als voorbeeld van het veelzijdige karakter van secundaire migratie gewezen op de door- of terugreis van, vooral Afghaanse, veelal minderjarige, asielzoekers naar Frankrijk,[107] Italië[108] en Spanje[109] en het feit dat sommige lidstaten de laatste jaren in toenemende mate claims uit Italië ontvangen.[110]

C., van Afghaanse nationaliteit, dient medio 2011 een asielaanvraag in Nederland in. Hij verklaart over zijn reisroute enkel dat hij door Iran en Griekenland is gereisd en dat hij alleen wist dat hij naar Europa zou gaan. Nadat zijn asielaanvragen in 2011 zijn afgewezen, onttrekt C. zich aan het toezicht. In 2014 wordt hij in Nederland staande gehouden en aansluitend in vreemdelingenbewaring geplaatst, waar hij een herhaalde asielaanvraag indient. Het hoger beroep in die procedure wordt gegrond verklaard, waardoor de bewaring wordt opgeheven. Vier maanden nadat zijn herhaalde asielaanvraag alsnog onherroepelijk is afgewezen, ontvangt Nederland een claim van Italië. Nederland accepteert de claim. Bij de indiening van zijn asielaanvraag in Italië geeft C. aan dat hij via Iran, Turkije, Griekenland, Frankrijk, Nederland, en weer Frankrijk in Italië is terechtgekomen. De overdracht vanuit Italië naar Nederland vindt nooit plaats.

Er zijn verschillende verklaringen voor de in de data-analyse geconstateerde en in de interviews bevestigde afname van de samenhang tussen het aantal irreguliere aankomsten in Zuid-Europa en het aantal asielaanvragen elders in de EU+. Ten eerste reisde het overgrote deel van de asielzoekers dat in Griekenland aankwam vóór 2016 door naar andere lidstaten zonder dat zij een asielaanvraag in Griekenland indienden. In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat de meeste asielzoekers tegenwoordig (in eerste instantie) in Griekenland blijven en daar een asielaanvraag indienen. Dit hangt samen met het sluiten van de Balkanroute en de geografische beperking die in het kader van de implementatie van de EU-Turkije verklaring geldt voor asielzoekers die vanuit Turkije op de Griekse eilanden in de Oost-Egeïsche Zee arriveren. Een tweede verklaring is de significante afname van het aantal aankomsten in Italië in 2018. Een derde verklaring is het na-ijleffect van de grote aantallen asielzoekers die in 2015, begin 2016 naar Europa kwamen. Daarvan bevinden vele zich nog steeds in Europa na afwijzing van hun aanvraag. Een laatste verklaring is dat het aantal en

het aandeel asielzoekers dat vanuit Spanje naar andere lidstaten doorreist minder hoog ligt dan het aantal en het aandeel asielzoekers dat in 2015 en begin 2016 vanuit Griekenland en Italië doorreisde.[111] Het aantal in Spanje ingediende asielaanvragen is met ingang van 2018 weliswaar sterk toegenomen, maar de samenstelling van die aankomsten voor wat betreft nationaliteiten heeft de laatste jaren géén grote veranderingen laten zien. Hoewel de focus in het publieke debat in Noordwest-Europa ligt op het aantal aankomsten in Zuid-Spanje over zee, arriveren de meeste asielzoekers in Spanje met het vliegtuig (waaronder veel Venezolanen). Het is niet zo dat asielzoekers van bepaalde nationaliteiten die in de periode 2015-2017 via Griekenland de EU+ inreisden, dat nu via Spanje doen. Er is wel een grote overlap tussen de nationaliteiten die eerst via Italië de EU+ inreisden en de nationaliteiten van migranten die sinds 2018 Spanje zijn ingereisd. Er is dus maar deels sprake van 'verlegde asielmigratie'.[112]

Secundaire migratie van asielzoekers is vaak geen lineaire migratie, maar migratie die kriskras door Europa plaatsvindt. Asielzoekers reizen na hun aankomst in de EU+ vaak (langdurig) rond door Europa. Migratiediensten in de lidstaten hebben maar beperkt zicht op de reisroutes die asielzoekers hebben afgelegd vóór hun aankomst en de indiening van hun asielaanvraag. Het gaat meestal niet om aaneengesloten reizen, maar om 'reisetappes' die worden afgewisseld met kort- of langer durende perioden van verblijf in verschillende lidstaten. We zijn veel zaken tegengekomen van asielzoekers die in (veel van) de lidstaten waar ze verblijven (opnieuw) asiel aanvragen (en waarvan de vingerafdrukken dus meerdere keren in Eurodac zijn vastgelegd), maar dat is niet altijd en overal het geval. Soms dienen ze een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning in, dan weer verblijven ze ergens een periode zonder dat ze hun verblijf proberen te legaliseren.

D., van Kameroense nationaliteit, wordt begin 2018 in Nederland als onrechtmatig verblijvende vreemdeling aangehouden na het plegen van een winkeldiefstal. Hij wordt in bewaring gesteld. Uit de raadpleging van Eurodac blijkt dat hij begin 2014 Spanje irregulier is ingereisd en medio 2014 asiel in België heeft gevraagd. D. dient géén asielaanvraag in Nederland in. Hij verklaart dat hij al zes jaar in Europa is. Hij heeft drie jaar in Spanje verbleven. Daar diende hij een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning in. Nadat die was afgewezen, is D. doorgereisd naar Frankrijk waar hij een tijd onrechtmatig verbleef en zwart werkte. Vervolgens is hij verder gereisd naar België, waar hij samenwoont met zijn echtgenote. Nederland dient een Dublin-claim in bij België. België wijst de claim af, omdat het D. begin 2015 op grond van een geaccepteerd overnameverzoek heeft overgedragen aan Spanje. D. is daarna echter teruggekeerd naar België, is daar diverse keren aangehouden door de politie, maar heeft toen niet opnieuw asiel gevraagd. België beschouwt Spanje nog steeds als de verantwoordelijke lidstaat. Hierop dient Nederland een overnameverzoek in bij Spanje. Spanje wijst dit verzoek af. Het merkt daarbij op dat D. zich na zijn overdracht door België aan het toezicht heeft onttrokken en dat hij geen asielaanvraag in Spanje heeft ingediend. Nederland acht het niet opportuun om een verzoek om heroverweging bij Spanje in te dienen en sluit de zaak af.

Een asielzoeker dient dus niet in ieder land waar hij komt een asielaanvraag in. Dit kan zowel iets zeggen over de gegrondheid van de claim, als over de mogelijkheden om het verblijf anders dan door het indienen van een asielaanvraag te legaliseren, als over het perspectief om onrechtmatig in een bepaalde lidstaat te verblijven en (toch) in het levensonderhoud te kunnen voorzien. In die zaken van ons dossieronderzoek waarin asielzoekers verklaarden dat zij onrechtmatig in een of meerdere lidstaten hadden verbleven, ging het voornamelijk om verblijf in de zuidelijke lidstaten en Frankrijk.

Met het omschrijven van secundaire migratie als 'migratie in allerlei richtingen' hebben we het overigens niet alleen over rondreizen door de EU+, maar ook over het op en neer reizen tussen het land van herkomst en (lidstaten van) de EU+. Vooral asielzoekers die afkomstig zijn uit landen die door Nederland zijn aangemerkt als veilig land van herkomst, reizen relatief vaak 'op en neer' tussen hun land van herkomst en het grondgebied van de EU+. Het gaat dan met name om asielzoekers uit de Westelijke Balkan en Georgië, die veelal gedurende langere perioden (visumvrij) op en neer reizen, waarbij de tijdelijke terugkeer naar het land van herkomst vaak wordt gefaciliteerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Deze praktijk is gedurende onze onderzoeksperiode wel afgenomen, waarschijnlijk door de versobering en afschaffing van de terugkeerondersteuning voor deze specifieke nationaliteiten in 2016 en 2017 (zie hoofdstuk 6).

E., van Georgische nationaliteit, dient in 2013 een asielaanvraag in Nederland in. Uit de raadpleging van Eurodac blijkt dat hij eerder asielaanvragen heeft ingediend in Duitsland (2005) en Zweden (2008) en dat hij uit beide landen met ondersteuning van de IOM is teruggekeerd naar Georgië. Na de onherroepelijke afwijzing van zijn asielaanvraag in Nederland keert hij ook vanuit Nederland met ondersteuning van de IOM terug naar Georgië. Een half jaar later ontvangt Nederland een claim uit Noorwegen, waar E. kort na zijn terugkeer naar Georgië wederom een asielaanvraag heeft ingediend. Nederland wijst de claim af omdat E. het grondgebied van de EU+ tussentijds aantoonbaar heeft verlaten. In 2016 dient E. opnieuw een asielaanvraag in Nederland in. Dan blijkt dat hij na zijn terugkeer naar Georgië vanuit Nederland niet alleen asiel heeft aangevraagd in Noorwegen (eind 2013), maar ook in Denemarken (medio 2014). Ook vanuit die beide landen is E. met behulp van de IOM teruggekeerd naar Georgië. Om die reden dient Nederland geen Dublin-claim in bij Denemarken. Begin 2017 trekt E. zijn tweede asielaanvraag in Nederland in om wederom gebruik te kunnen maken van de terugkeerondersteuning van de IOM. De IOM wijst zijn aanvraag voor terugkeerondersteuning dan echter af omdat hij daar minder dan vijf jaar eerder al gebruik van heeft gemaakt.

Het feit dat asielzoekers langdurig tussen de EU+ lidstaten (kunnen) circuleren, maakt duidelijk dat Dublin-procedures vaak niet het beoogde effect hebben. Het doel van het Dublin-systeem is immers om snel de lidstaat te identificeren die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag, de asielzoeker daar de asielprocedure te laten doorlopen en secundaire migratie van asielzoekers te voorkomen. Ons onderzoek bevestigt dat met name het doel om secundaire migratie te voorkomen, niet wordt bereikt. Dat kan te maken hebben

met verschillen van inzicht tussen lidstaten bij het vaststellen van de verantwoordelijkheid, maar in de meeste gevallen gaat het (ook) daarna mis: asielzoekers onttrekken zich vaak aan het toezicht vóórdat zij kunnen worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat. Dat is een probleem waar alle onderzochte lidstaten mee worden geconfronteerd. We zijn in het dossieronderzoek veel zaken tegengekomen waarin asielzoekers zich in nagenoeg alle lidstaten waar ze verbleven vroegtijdig aan het toezicht onttrokken.

F., van Kosovaarse nationaliteit, dient eind 2016 een asielaanvraag in Nederland in. Hij is ongedocumenteerd. Bij het raadplegen van Eurodac blijkt dat hij eerder asielaanvragen heeft ingediend in Hongarije (begin 2008), Italië (medio 2009), België (begin 2011), Duitsland (begin 2014), Zwitserland (begin 2015), Oostenrijk (najaar 2015) en Roemenië (begin 2016). Een maand na de indiening van de asielaanvraag in Nederland, ontvangt Nederland een claim uit Luxemburg, waar F. een asielaanvraag heeft ingediend. Nederland gaat akkoord met terugname van F., maar Luxemburg meldt Nederland dat hij zich daar aan het toezicht heeft onttrokken. Een maand later ontvangt Nederland een claim uit Frankrijk, waar F. opnieuw een asielaanvraag heeft ingediend. Nederland accepteert ook die claim en er wordt een overdracht ingepland voor medio 2017. Die gaat echter niet door omdat F. zich opnieuw aan het toezicht heeft onttrokken. Eind 2017 wordt F. alsnog door Frankrijk overgedragen aan Nederland. Kort daarna onttrekt hij zich in Nederland opnieuw aan het toezicht. Vervolgens ontvangt Nederland een claim uit Zwitserland, waar F. wederom een asielaanvraag heeft ingediend. Nederland gaat opnieuw akkoord met de terugname van F., maar dat leidt niet tot een overdracht. Een maand later ontvangt Nederland wederom een claim uit Frankrijk. En weer gaat Nederland akkoord met de terugname van F.. Frankrijk kondigt een overdrachtsdatum aan, maar laat Nederland kort daarna weten dat hij zich opnieuw aan het toezicht heeft onttrokken.

Ook als een asielzoeker op enig moment wél daadwerkelijk wordt overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat, wordt het proces van secundaire migratie vaak niet gestopt. We zijn veel zaken tegengekomen waarin asielzoekers zich ook na een succesvolle overdracht in de verantwoordelijke lidstaat alsnog onttrekken aan het toezicht om vervolgens hun rondreis door de EU+ voort te zetten. Ook dit is niet uniek voor Nederland. In veel andere lidstaten kregen we te horen dat asielzoekers na een overdracht soms eerder terug zijn dan de ambtenaar die is belast met de begeleiding van de overdracht, vooral als asielzoekers worden overgedragen aan een buurland.

G., in het bezit van geldige identiteitsdocumenten, van Georgische nationaliteit, dient medio 2017 een asielaanvraag in Nederland in. Bij raadpleging van Eurodac blijkt dat hij eerder asiel heeft gevraagd in Oostenrijk (medio 2008), Duitsland (begin 2009), Nederland (begin 2010), Zweden (medio 2010 en medio 2012), Litouwen (eind 2013), Oostenrijk (begin 2014), Nederland (medio 2014), Litouwen (eind 2015), Oostenrijk (medio 2016), België (eind 2016) en Luxemburg (eind 2016). Uit het dossier blijkt dat Nederland in 2010 een claim heeft ingediend bij Duitsland, dat Duitsland die claim heeft geaccepteerd en dat G. indertijd door Nederland is overgedragen aan Duitsland. Als G. voor de tweede keer asiel aanvraagt in Nederland, in 2014, dient Nederland een claim in bij Litouwen. Ook die claim wordt geaccepteerd en Nederland draagt G. over aan Litouwen, die hem vervolgens

uitzet naar Georgië. Als G. in 2017 zijn derde asielaanvraag in Nederland indient, blijkt dat hij kort na zijn overdracht aan Litouwen en zijn uitzetting door Litouwen naar Georgië, naar Oostenrijk is gereisd en daar opnieuw asiel heeft gevraagd. Nederland dient een claim in bij Oostenrijk. De claim wordt geaccepteerd en er wordt een datum voor de overdracht afgesproken. Kort voor die datum bericht Nederland dat de overdracht niet kan plaatsvinden omdat G. zich aan het toezicht heeft onttrokken.

4.2 Soorten zaken in het dossieronderzoek

4.2.1 Asielaanvraag, géén Dublin-procedure opgevoerd

In deelpopulatie 1 van het dossieronderzoek ging het om asielaanvragen in Nederland, waarbij Nederland géén Dublinprocedure heeft opgevoerd. We hebben onderzocht in hoeverre er in deze dossiers (toch) aanwijzingen voor secundaire migratie te vinden waren. Dat bleek in 36 van de 50 zaken (72%) het geval. In de overgrote meerderheid van deze zaken (34 van de 36 zaken, 94%) kwamen deze aanwijzingen naar voren uit de verklaringen van de asielzoeker, gevolgd door Eurodac- en EUVIS-treffers (9 van de 36 zaken, 25%), ondersteunend bewijsmateriaal (6 van de 36 zaken, 17%) en reisdocumenten (3 van de 36 zaken, 8%). In meer dan de helft van het aantal zaken (19 van de 34, 56%) vormden de verklaringen van de asielzoeker de enige aanwijzing voor de secundaire migratie.

In die zaken waarin er géén aanwijzingen voor secundaire migratie waren, ging het in het overgrote deel van de gevallen om asielzoekers die direct van buiten de EU+ met het vliegtuig Nederland waren ingereisd met een door Nederland afgegeven Schengen- of nationaal visum. Omdat er over hun reisroute geen onduidelijkheid bestond, zijn deze asielzoekers daar in de regel niet (nader) over bevraagd. Ook naar hun motief om specifiek in Nederland asiel te vragen is meestal niet geïnformeerd. De meeste asielzoekers in deze categorie bleken echter al familie in Nederland te hebben, meestal leden van het kerngezin. We nemen aan dat hun motief om naar Nederland te komen en daar asiel aan te vragen verband houdt met de aanwezigheid van hun gezinsleden.
In enkele zaken waarin er géén aanwijzingen voor secundaire migratie op grond van onze definitie (zie hoofdstuk 1) waren, ging het om migranten die weliswaar zijn doorgereisd binnen de EU+, maar die een asielstatus in een andere lidstaat hadden of EU-burger zijn.

De meest voorkomende reden om in de zaken van deze deelpopulatie waarin er wel aanwijzingen voor secundaire migratie waren (toch) géén Dublin-procedure op te voeren, was het ontbreken van direct bewijs. De verklaring van de asielzoeker werd niet ondersteund door andere, ‘hardere’ Dublin-indicaties, waardoor het vermoeden van secundaire migratie onvoldoende kon worden onderbouwd.
De redenen waarom Nederland in die zaken van deze deelpopuatie waarin er wel direct bewijs voor secundaire migratie was (in de vorm van een Eurodac- of

EUVIS-treffer) géén Dublin-procedure heeft opgevoerd, komen overeen met de redenen voor het niet doorzetten van wel opgevoerde Dublin-procedures in zaken van deelpopulatie 2 (zie hierna).

4.2.2 Asielaanvraag, Dublin-procedure opgevoerd, geen claim verzonden

In deelpopulatie 2 van het dossieronderzoek ging het om zaken waarin:

- er directe bewijsmiddelen voor de toepassing van 'Dublin', en dus concrete aanwijzingen voor secundaire migratie, waren
- Nederland daarom aanvankelijk ook een Dublin-procedure had opgevoerd
- Nederland (uiteindelijk) géén claim heeft verzonden.

Het ging hierbij vooral om zaken waarin uit één of meerdere Eurodac-treffers bleek dat de asielzoeker eerder in één of meerdere andere EU+ lidstaten een asielaanvraag had ingediend (een 'categorie 1-treffer') of daar irregulier was ingereisd (een 'categorie 2-treffer'). In die zaken heeft Nederland om diverse redenen geen Dublin-procedure uitgevoerd of kunnen uitvoeren.

Het gaat dan in de eerste plaats om aanvragen van asielzoekers met Eurodac-treffers in Griekenland, die lange tijd feitelijk niet konden worden overgedragen vanwege de systematische gebreken in het Griekse asiel- en opvangsysteem.[113] Nederland heeft in die zaken afgezien van het indienen van een claim en heeft deze asielaanvragen noodgedwongen in de nationale procedure opgenomen. In de loop van 2018 is Nederland weer geleidelijk gaan claimen. De volgende zaak toont wat voor gevolgen dit kan hebben voor andere lidstaten.

H., in het bezit van een valse Franse identiteitskaart, van Algerijnse nationaliteit, dient begin 2018 een asielaanvraag in Nederland in. Bij raadpleging van Eurodac blijkt dat hij in 2016 asielaanvragen heeft ingediend in Griekenland, Hongarije (2x) en Oostenrijk. Nederland dient een claim in bij Oostenrijk. De claim wordt afgewezen. Oostenrijk laat Nederland weten dat het eerder een claim bij Hongarije heeft ingediend, maar dat Hongarije die claim heeft afgewezen omdat het Griekenland als verantwoordelijke lidstaat beschouwt. H. heeft zich in Hongarije echter aan het toezicht onttrokken. Nederland dient geen claim in bij Hongarije, omdat het kort daarvoor heeft besloten het verzenden van Dublin-claims aan dat land op te schorten wegens gebreken in de Hongaarse asielwetgeving en het niet accepteren van Hongarije van een bemiddelingsprocedure over een verschil van interpretatie van de Dublin-verordening.[114] H. wacht de beslissing op zijn asielaanvraag in Nederland ook niet af. Twee maanden nadat Nederland de asielaanvraag van H. buiten behandeling heeft gesteld omdat hij zich aan het toezicht heeft onttrokken, ontvangt Nederland een claim uit Duitsland. Nederland accepteert de claim. De overdrachtstermijn stond nog open ten tijde van ons onderzoek, maar Nederland had toen al bericht van Duitsland ontvangen dat die termijn werd verlengd van zes naar 18 maanden, omdat H. zich ook in Duitsland aan het toezicht had onttrokken.

In andere gevallen kiest Nederland er bewust voor om de asielaanvraag in de nationale procedure te behandelen. Het gaat dan met name om aanvragen die worden ingediend door asielzoekers die afkomstig zijn uit door Nederland als veilig aangemerkte landen van herkomst die meewerken aan de terugname van

hun onderdanen en waarbij er indicaties zijn dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Nederland handelt die zaken zelf in een versnelde procedure (‘spoor 2’) af. Het gaat dan voornamelijk om aanvragen van asielzoekers die afkomstig zijn van de Westelijke Balkan (sinds 1 augustus 2016) of uit Georgië (sinds 3 juli 2017). De gedachte hierbij is dat, als er zicht op terugkeer is naar het land van herkomst, het effectiever is om deze in de regel kennelijk ongegronde aanvragen snel zelf af te doen en aan de betrokkenen een terugkeerbesluit en een inreisverbod (voor het hele Schengengebied) op te leggen, dan om een tijdrovende Dublin-procedure met één of meerdere andere lidstaten uit te voeren. Het besluit om een dergelijke zaak in de nationale asielprocedure op te nemen, is echter geen garantie voor het voorkomen van Dublin-procedures.

I. dient begin 2014 een asielaanvraag in Nederland in. Hij is Macedoniër en is in het bezit van geldige identiteitsdocumenten. Na de afwijzing van zijn aanvraag keert I., gefaciliteerd door de IOM, terug naar Macedonië. Begin 2017 dient hij opnieuw een asielaanvraag in Nederland in. Nederland besluit zelf te beslissen op de aanvraag, ondanks een door I. in 2016 in Duitsland ingediende asielaanvraag. Na de afwijzing van zijn aanvraag onttrekt I. zich aan het toezicht in Nederland. Hij reist door naar Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, België en Zwitserland en dient in al die lidstaten asielaanvragen in. Nederland ontvangt van al deze lidstaten Dublin-claims en accepteert ze allemaal. I. was ten tijde van ons onderzoek nog niet uit één van de overige lidstaten overgedragen aan Nederland. Alle overdrachtstermijnen stonden weliswaar nog open, maar uit informatie van Zwitserland, de lidstaat waar hij voor het laatst asiel aanvroeg, bleek dat I. zich daar aan het toezicht had onttrokken vóórdat hij over zijn asielmotieven kon worden gehoord.

Aanvragen die worden ingediend door asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst waarvoor een minder goed terugkeerperspectief geldt (zoals Marokko en Algerije), behandelt Nederland doorgaans niet in de versnelde procedure voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst (spoor 2). Als er in die zaken directe bewijsmiddelen voor ‘Dublin’ zijn, dient Nederland wel claims in bij de lidstaat die verantwoordelijk wordt geacht.
Andere redenen waarom Nederland een asielaanvraag in de nationale procedure behandelt ondanks concrete aanwijzingen voor secundaire migratie, houden verband met de kwetsbare positie van asielzoekers, zoals in het geval van alleenstaande minderjarige asielzoekers.[115]

J., van Libische nationaliteit, ongedocumenteerd, alleenstaand en evident minderjarig, dient begin 2018 een asielaanvraag in Nederland in. Uit de raadpleging van Eurodac blijkt dat hij in 2017 asielaanvragen heeft ingediend in Denemarken en Zweden. Nederland vraagt aan beide landen onder welke personalia J. daar is geregistreerd, of hij daar documenten heeft overgelegd, of er een leeftijdsonderzoek heeft plaatsgevonden, of er daar familieleden van hem verblijven en wat zijn verblijfsrechtelijke status daar is. Denemarken laat weten dat J. daar ook als minderjarige is geregistreerd, maar dat hij zich daar aan het toezicht heeft onttrokken vóórdat hij kon worden gehoord. Na ontvangst van het antwoord van Denemarken, onttrekt J. zich ook in Nederland aan het toezicht. Zweden antwoordt daarna dat J. daar zowel in 2017 als begin 2018 asiel heeft aangevraagd, dat J. ook daar ongedocumenteerd is, dat hij er op basis van zijn eigen verklaringen als

alleenstaande minderjarige asielzoeker is geregistreerd, dat hij heeft verklaard geen familie in Europa te hebben en dat hij op dat moment in Zweden is. Nederland besluit geen Dublin-claim bij Zweden in te dienen, omdat er geen aanwijzingen zijn dat er familie of gezinsleden van J. wettig in de EU+ verblijven (HvJEU, arrest MA, C 648/11). Nederland stelt de asielaanvraag van J. buiten behandeling omdat hij zich opnieuw aan het toezicht heeft onttrokken.

K., van Syrische nationaliteit, alleenstaand en minderjarig, dient begin 2018 een asielaanvraag in Nederland in. Na enige tijd vertelt hij dat zijn moeder met zijn stiefvader in België woont en dat hij daar eerder bij hen heeft verbleven in het bezit van een verblijfsvergunning voor gezinshereniging. K. geeft aan dat hij absoluut niet terug wil naar België, omdat hij mishandeld is door zijn stiefvader en hij daar voornamelijk op straat rondzwierf. Ook vertelt hij dat zijn vader in Duitsland woont, maar dat hij daar geen contact meer mee heeft en niet bij hem wil verblijven. K. heeft asiel gevraagd in Nederland omdat zijn tante er internationale bescherming geniet. Hij wil bij haar verblijven. Hij overlegt een schriftelijke verklaring van zijn moeder waarin staat dat ze afstand van hem doet. De IND acht het niet in het belang van K. om hem te herenigen met zijn moeder en besluit om zijn asielaanvraag inhoudelijk te behandelen.

Een laatste categorie zaken waarin Nederland ondanks de aanwezigheid van één of meerdere Eurodac-treffers geen Dublin-procedure heeft gestart, betreft asielzoekers die in een andere EU-lidstaat (in de meeste gevallen Griekenland of Italië) al internationale bescherming genieten of die daar over een reguliere verblijfsstatus beschikken. Houders van verblijfsstatussen zijn uitgezonderd van Dublin III. Alle overheden die we hebben geïnterviewd signaleren dat deze groep in toenemende mate doorreist binnen de EU+.

L., van Afghaanse nationaliteit, wordt in 2017 staande gehouden in Hoek van Holland, waar de ferry's naar het Verenigd Koninkrijk vertrekken. Hij wordt in vreemdelingenbewaring gesteld vanwege illegale inreis en het bestaan van een risico op onttrekking aan het toezicht, omdat hij ongedocumenteerd is, geen vaste woon- en verblijfplaats heeft en geen middelen van bestaan. Bij raadpleging van Eurodac blijkt dat hij eerder asielaanvragen heeft ingediend in het Verenigd Koninkrijk (2009) en Italië (2015). Na enige tijd blijkt dat L. subsidiaire bescherming in Italië geniet. De IND sluit de al opgevoerde Dublin-claim af en L. keert onder toezicht van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) terug naar Italië.

4.2.3 Door Nederland verstuurde Dublin-claims

Veel asielzoekers in *deelpopulatie 3* van ons dossieronderzoek (asielaanvraag in Nederland of als irregulier verblijvende vreemdeling aangetroffen zonder asielaanvraag in Nederland, *claim uit*) hebben verklaard dat zij door meerdere lidstaten zijn gereisd of daar tijdelijk hebben verbleven vóór hun aankomst in Nederland. In een kwart van het aantal onderzochte zaken in deze populatie kon uit de verklaringen van de asielzoeker over de reisroute worden afgeleid dat hij niet de snelste of kortste route naar Nederland had genomen. In die zaken was dus sprake van een 'omzwerving' door de EU+ vóór aankomst in Nederland. In de meeste gevallen was die omzwerving maar gedeeltelijk af te leiden uit

Eurodac-treffers. Dat betekent dat de asielzoeker in die gevallen niet in alle doorreislanden asiel heeft gevraagd.

De meeste Dublin-claims die Nederland in deze deelpopulatie indiende bij de andere onderzochte lidstaten hielden wel verband met een eerder in een andere lidstaat ingediende asielaanvraag (artikel 18 Dublin III, 62%). Andere redenen voor het indienen van een Dublin-claim hielden verband met de afgifte van een verblijfstitel of visum (artikel 11 Dublin III, 23%) of irreguliere binnenkomst of verblijf (artikel 13 Dublin III, 13%). In de laatste gevallen ging het enkel om claims gericht aan Spanje, Italië en Griekenland. In één geval vroeg Nederland een andere lidstaat om de zaak naar zich toe te trekken vanwege gezinsomstandigheden (artikel 17.2 Dublin III, humanitaire bepaling).

Van de 56 claims die Nederland in deze zaken verstuurde, werden er in eerste instantie 30 afgewezen. Acht daarvan werden na een verzoek om heroverweging alsnog ingewilligd. De redenen voor afwijzing van de uitgaande claims zijn zeer divers. De meest voorkomende reden is dat de ontvangende lidstaat een andere lidstaat verantwoordelijk acht, dat het meegeleverde bewijs onvoldoende wordt geacht, of dat wordt gesteld dat de asielzoeker tussentijds is teruggekeerd of uitgezet naar zijn land van herkomst, waardoor de verantwoordelijkheid van de ontvangende lidstaat is komen te vervallen. Lidstaten interpreteren dat laatste criterium niet altijd hetzelfde.

M., ongedocumenteerd, van Algerijnse nationaliteit, dient begin 2018 een asielaanvraag in Nederland in. Uit de raadpleging van Eurodac blijkt dat hij vijf jaar eerder een asielaanvraag heeft ingediend in Duitsland. M. verklaart dat hij in 2009 uit Algerije is vertrokken, dat hij van 2010 tot 2014 afwisselend in Frankrijk (irregulier) en Duitsland heeft verbleven, dat hij in Duitsland de beslissing op zijn asielaanvraag niet heeft afgewacht, dat hij van 2014 tot 2017 irregulier in Italië heeft verbleven en daarop aansluitend vóór zijn inreis in Nederland irregulier in België heeft verbleven. Nederland dient een Dublin-claim in bij Duitsland. Duitsland wijst de claim af en merkt daarbij op dat het bewijs van Nederland wil dat M. sinds dat hij zich in Duitsland aan het toezicht heeft onttrokken de EU+ niet heeft verlaten. Nederland dient een verzoek om heroverweging in en merkt hierbij (onder verwijzing naar artikel 19.2 Dublin III) op dat dit een omkering van de bewijslast is: het is niet aan Nederland om aan te tonen dat M. de EU+ niet tussentijds heeft verlaten, maar aan Duitsland om aan te tonen dat dat wel het geval is. Duitsland wijst het verzoek om heroverweging ook af en merkt op dat Nederland geen informatie heeft aangeleverd over de verblijfplaats van M. nadat hij zich in Duitsland aan het toezicht onttrokken had. Nederland dient een tweede verzoek om heroverweging in, waarbij het erop wijst dat die informatie in eerste instantie al is aangeleverd. Daarnaast wijst Nederland nogmaals op artikel 19.2. Na een rappel gaat Duitsland alsnog akkoord met de terugname van M. Kort hierna bericht Nederland Duitsland dat de overdrachtstermijn wordt verlengd omdat M. zich aan het toezicht onttrokken heeft.

In ongeveer een derde van het aantal zaken waarin de uitgaande claim werd geaccepteerd, heeft dit ook daadwerkelijk tot overdracht van de asielzoeker geleid. Dit sluit aan bij de uitkomsten van de data-analyse in hoofdstuk 3. We zijn redelijk wat zaken tegen gekomen waarin het bewijsmateriaal en de grond voor indiening van de claim niet werden betwist, de communicatie tussen de lidstaten snel en effectief verliep en de claim direct werd geaccepteerd. In die

zaken waarin dit ook tot een daadwerkelijke overdracht leidde, was de hele Dublin-procedure (inclusief overdracht) binnen vijf a zes maanden afgerond.
In die gevallen waarin de acceptatie niet tot een daadwerkelijke overdracht leidde, kwam dit omdat de asielzoeker zich aan het toezicht onttrokken had, hij zelfstandig was teruggekeerd naar zijn land van herkomst met behulp van de IOM, Nederland toch besloot de zaak af te doen in de nationale asielprocedure of de overdrachttermijn was verstreken. In ongeveer een kwart van het aantal zaken waarin de claim was geaccepteerd, stond de overdrachtstermijn ten tijde van het onderzoek nog open. In 75% van die zaken was toen echter al gemeld dat de asielzoeker zich in de ontvangende lidstaat aan het toezicht had onttrokken.

4.2.4 Door Nederland ontvangen Dublin-claims

De *inkomende claims* in *deelpopulatie 4* van ons dossieronderzoek zien op drie groepen asielzoekers:

- Asielzoekers die Nederland niet inreizen (omdat Nederland niet akkoord gaat met de inkomende claim, of omdat er wel een akkoord volgt, maar er geen daadwerkelijke overdracht plaatsvindt). Dat wil niet zeggen dat deze asielzoekers niet eerder in Nederland zijn geweest
- Asielzoekers die Nederland inreizen als gevolg van een overdracht, maar die daarvóór niet in Nederland zijn geweest
- Asielzoekers die Nederland (één of meerdere keren) zelfstandig inreizen, vóór of na ontvangst van de inkomende claim.

Ongeveer 70% van het aantal dossiers in deze deelpopulatie had betrekking op de eerste categorie, 12% op de tweede en 16% op de derde.

De meeste inkomende claims hielden verband met een eerder in Nederland ingediende asielaanvraag (artikel 18 Dublin III, 63%), in Nederland verblijvende gezinsleden die internationale bescherming genieten (artikel 9 Dublin III, 14%), de afgifte van een verblijfstitel of visum (artikel 12 Dublin III, 12%), in Nederland verblijvende gezinsleden van een niet-begeleide minderjarige asielzoeker (artikel 8 Dublin III, 7%) en verzoeken om gebruik te maken van de humanitaire bepaling (artikel 17.2 Dublin III, 5%).
Nederland wees 21 van de 43 inkomende claims af. Alle claims die verband hielden met een door Nederland afgegeven verblijfstitel of visum werden geaccepteerd. Alle claims die werden ingediend vanwege in Nederland verblijvende gezinsleden die internationale bescherming genieten, werden afgewezen. Dat gold ook voor de (twee) verzoeken om gebruik te maken van de humanitaire bepaling.
De meest voorkomende redenen om de inkomende claims af te wijzen waren dat Nederland een andere lidstaat verantwoordelijk achtte, Nederland de familieband onvoldoende bewezen achtte, de asielzoeker al internationale bescherming in een andere lidstaat genoot, of omdat de claim niet binnen de gestelde termijn was ingediend.

N., alleenstaand en minderjarig, van Guineese nationaliteit, dient eind 2016 een asielaanvraag in Spanje in. Ze geeft daarbij aan dat haar zus in Nederland woont en dat ze bij haar wil verblijven. Spanje dient hierop een overnameverzoek in bij Nederland. Nederland wijst de claim af omdat het vindt dat de gestelde gezinsband onvoldoende is onderbouwd. Spanje dient een verzoek om heroverweging in, voegt een schriftelijke verklaring van N. bij en wijst op het belang van het kind (artikel 8 Dublin III). Nederland wijst ook het verzoek om heroverweging af. Het stelt daarbij dat er geen sprake is van direct bewijs en dat de gezinsband met een DNA-test zou kunnen worden aangetoond. Spanje dient een tweede verzoek om heroverweging in en voegt daarbij een verklaring van de UNHCR over het asielgehoor van de gestelde zus van N., waarin zij verklaart een zus te hebben. Spanje wijst erop dat het hiermee meerdere 'means of proof' heeft overgelegd en dat een DNA-test alleen in uiterste gevallen kan worden geëist. Bovendien heeft Nederland volgens Spanje onvoldoende onderbouwd waarom het aangeleverde bewijs onvoldoende is. Spanje stuurt hierna drie rappels aan Nederland en voegt er foto's bij van N. en haar gestelde zus. Nederland wijst ook het tweede verzoek om heroverweging af. Het stelt dat er nog steeds geen direct bewijs is, dat uit de foto's hooguit kan worden afgeleid dat N. en haar gestelde zus elkaar kennen, dat N. inmiddels meerderjarig is en dat alleen een DNA-test duidelijkheid over de gestelde gezinsband kan verschaffen. Spanje wijst erop dat de condities op de datum van de asielaanvraag gelden (artikel 7.2 Dublin III) en kondigt aan een DNA-test te zullen doen. Uit de test blijkt dat betrokkenen inderdaad zussen zijn. Nederland gaat alsnog akkoord met de overname van N. Acht maanden na ontvangst van de claim wordt N. door Spanje daadwerkelijk overgedragen aan Nederland.

Minder dan de helft van de claims die Nederland in deze deelpopulatie accepteerde, leidde daadwerkelijk tot een overdracht aan Nederland. Verreweg de meest voorkomende reden hiervoor is dat de asielzoeker zich vroegtijdig aan het toezicht onttrok. Het beeld dat hierover uit de data-analyse naar voren komt, wordt ondersteund door de afgenomen interviews. In alle onderzochte lidstaten onttrekt een substantieel deel van de asielzoekers zich aan het toezicht vóórdat de overdracht kan worden geëffectueerd. Geen van de geconsulteerde overheden weet of zij daarna onrechtmatig in hun lidstaat verblijven, doorreizen naar een andere lidstaat of terugkeren naar hun land van herkomst. Informatie daarover ontvangt men vaak (pas) in de vorm van een terug- of overnameverzoek van een andere lidstaat. Wat in alle lidstaten voorkomt is dat asielzoekers zich gedurende de maximale (verlengde) overdrachtstermijn (18 maanden) aan het toezicht onttrekken om zich daarna weer bij de autoriteiten te melden. De eventuele verantwoordelijkheid van de lidstaat die de claim heeft ontvangen is dan komen te vervallen (artikel 29.2 Dublin III). In alle lidstaten informeren ngo's en advocaten asielzoekers desgevraagd over deze mogelijkheid om een aangekondigde overdracht te ontlopen. Zowel uit het dossieronderzoek als uit het merendeel van de afgenomen interviews komt naar voren dat alleenreizende (jonge) mannen, vaak uit veilige landen van herkomst, en niet begeleide minderjarige asielzoekers zich relatief vaak aan het toezicht onttrekken.

Er bestaan wel relevante verschillen tussen de mogelijkheden die lidstaten hebben om asielzoekers met bepaalde nationaliteiten over te dragen aan een andere lidstaat of uit te zetten. Zo slagen Nederland, maar ook de meeste andere onderzochte lidstaten er maar beperkt in om asielzoekers van

Marokkaanse of Algerijnse afkomst (al dan niet na een eventuele overdracht) uit te zetten, terwijl Spanje daar vanwege bilaterale terugnameovereenkomsten met Marokko en Algerije veel minder problemen mee ondervindt.[116]

Opvallend is dat alle (drie) de door Nederland geaccepteerde claims uit Griekenland tot een daadwerkelijke overdracht hebben geleid. Dit sluit aan bij het beeld uit de data-analyse in hoofdstuk 3. Dit zijn alle claims die zijn ingediend vanwege in Nederland verblijvende gezinsleden. In die gevallen hadden de betrokkenen dus een persoonlijk belang bij de overdracht.
Als we kijken naar alle claims die tot een daadwerkelijke overdracht aan Nederland hebben geleid, dan wordt duidelijk dat vrouwelijke asielzoekers vaker zijn overgedragen dan mannelijke en dat mannelijke asielzoekers die samen zijn met gezinsleden vaker zijn overgedragen dan alleenstaande of alleenreizende mannen. Dit sluit aan bij de ervaringen in de andere onderzochte lidstaten. Dit kan ook betekenen dat het voor vrouwen en gezinnen doorgaans moeilijker is om zich (langdurig) aan het toezicht te onttrekken dan voor alleenstaande en/of alleenreizende mannen. In alle vier de deelpopulaties van het dossieronderzoek gaat het overigens in verreweg de meeste zaken om mannen, die alleen zijn ingereisd, ook als ze getrouwd zijn.[117]

Wat ook opviel was dat alle asielzoekers die uit een door Nederland als veilig aangemerkt land van herkomst kwamen en waarvan de inkomende claim door Nederland was geaccepteerd, ten tijde van het onderzoek (nog) niet waren overgedragen. In die zaken waarin de overdrachtstermijn nog niet verstreken was, had de verzoekende lidstaat in de meeste gevallen al gemeld dat de asielzoeker zich aan het toezicht had onttrokken. Ook dit beeld komt overeen met de ervaringen van de overheden in de andere onderzochte lidstaten. Overal onttrekken asielzoekers met nationaliteiten van derde landen waarvan het overgrote deel niet voor internationale bescherming in aanmerking komt, zich relatief vaak aan het toezicht. Zij anticiperen daarmee op een verwachte afwijzing van hun aanvraag en/of overdrachtsbesluit. Hun voornaamste doel lijkt om zo lang mogelijk in de EU+ te verblijven. Dat doel wordt bereikt door in meerdere lidstaten asielaanvragen in te dienen en door te reizen vóórdat ze worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat.

4.3 Reisduur, motieven, familierelaties

4.3.1 Reisduur

Kijken we naar de duur van de reis die asielzoekers in ons dossieronderzoek hebben gemaakt vanaf het moment van hun aankomst in de EU+ tot het moment van inreis in Nederland, dan zien we verschillen tussen de deelpopulaties 1 (asielaanvraag in Nederland, géén Dublin-procedure) en 2 (asielaanvraag in Nederland, Dublin-claim opgevoerd, maar niet verzonden) en de deelpopulaties 3 (asielaanvraag in Nederland, claim uit) en 4 (claim in). In de eerste twee deelpopulaties zijn de asielzoekers in meer dan 60% van de zaken

waarin die reisduur redelijk specifiek kon worden bepaald binnen een maand na hun aankomst in de EU+ Nederland ingereisd. In het merendeel van die zaken waarin géén Dublin-claim werd opgevoerd, of waarin die wel is opgevoerd, maar niet is verzonden is dus sprake van een tamelijk 'snelle' doorreis (onze eerste vorm van secundaire migratie). In de deelpopulaties 3 en 4 is dat percentage kleiner, namelijk 20 respectievelijk 45%. Dit zijn allemaal zaken waarin Dublin-claims zijn verzonden of ontvangen. Het is aannemelijk dat de kans dat er directe bewijsmiddelen voor 'Dublin' zijn groter wordt naarmate de (door)reis langer duurt.

We zijn ook zaken tegengekomen waarin asielzoekers gedurende meerdere jaren door Europa hebben gereisd en gedurende kortere of langere tijd in meerdere lidstaten hebben verbleven, soms rechtmatig (in afwachting van een beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning of in het bezit van een verblijfsvergunning), soms onrechtmatig. In sommige zaken ging het om perioden van wel tien tot twintig jaar, waarbij mensen soms tussentijds (vaak voor niet al te lange tijd) terugkeerden naar hun land van herkomst.

O., van Kosovaarse nationaliteit, in het bezit van identiteitsdocumenten, dient in de zomer van 2016 een asielaanvraag in Nederland in. Tijdens het onderzoek blijkt dat hij eerder, in 2003, asiel heeft gevraagd in Nederland. Hij verscheen toen niet op de afspraak voor het eerste gehoor, maar reisde door naar Zwitserland. In Duitsland werd O. echter staande gehouden en in vreemdelingenbewaring gezet. Duitsland diende een Dublin-claim in bij Nederland. Die werd geaccepteerd en O. werd overgedragen aan Nederland. Na de afwijzing van zijn asielaanvraag onttrok hij zich aan het toezicht. Een half jaar later ontvangt Nederland opnieuw een Dublin-claim van Duitsland. Ook die wordt geaccepteerd en O. wordt opnieuw overgedragen aan Nederland. Hij geeft vervolgens aan dat hij een nieuwe asielaanvraag wil indienen, maar onttrekt zich daarvóór opnieuw aan het toezicht. Anderhalf jaar later informeert Frankrijk bij Nederland naar de verblijfsrechtelijke status van O.. Daarna is er geen informatie meer te vinden in het Nederlandse dossier tot de zomer van 2016, als O. opnieuw een asielaanvraag indient in Nederland. Hij verklaart dan dat hij anderhalf jaar daarvoor een asielaanvraag in Zwitserland heeft ingediend, dat die aanvraag is ingewilligd, dat hij daar anderhalf jaar heeft verbleven, maar dat hij Zwitserland vrijwillig heeft verlaten vanwege relatieproblemen. Ook merkt O. op dat hij in 2006 een asielaanvraag heeft ingediend in Duitsland en dat hij daar twee jaar rechtmatig (op grond van een Duldung) heeft verbleven. Daarna is hij naar eigen zeggen zelfstandig teruggekeerd naar Kosovo.
Nederland stelt de asielaanvraag van O. buiten behandeling, en zet hem in vreemdelingenbewaring. In bewaring dient hij een herhaalde asielaanvraag in. Een paar dagen later geeft O. aan zelfstandig te willen terugkeren naar zijn land van herkomst met hulp van de IOM. Hij trekt zijn herhaalde asielaanvraag in. De inbewaringstelling wordt op last van de rechter beëindigd. Een paar dagen later meldt de IOM aan de IND dat O. niet is vertrokken. Hij onttrekt zich opnieuw aan het toezicht. Een week later ontvangt Nederland een claim uit België. Nederland accepteert de claim. De overdrachtstermijn wordt opgeschort omdat O. zich ook in België aan het toezicht heeft onttrokken.

4.3.2 Motieven

We hebben in alle dossiers onderzocht waarom de asielzoeker na zijn aankomst in de EU+ is doorgereisd en waarom hij specifiek in Nederland asiel heeft gevraagd. Beide besluiten vloeien voort uit de feitelijke situatie waarin de asielzoeker zich in een EU+ lidstaat bevindt. In deelpopulatie 1 (asielaanvraag in Nederland, géén Dublin-procedure) lag het aandeel zaken waarin we die motieven konden achterhalen op 20%, in de deelpopulaties 2 (asielaanvraag in Nederland, Dublin-claim opgevoerd, maar niet verzonden) en 4 (claim in) was dat ongeveer 50% en in deelpopulatie 3 (asielaanvraag in Nederland, claim uit) grofweg 75%. Voor alle deelpopulaties geldt dat de motieven voor de doorreis iets vaker te achterhalen waren dan het motief om specifiek in Nederland asiel te vragen.

In de meeste gevallen was het motief om door te reizen dat de lidstaat van aankomst niet de gewenste eindbestemming was. Dat was Nederland, maar regelmatig ook het Verenigd Koninkrijk of een andere lidstaat (met name in deelpopulatie 4, claim in). Vaak werden de 'slechte omstandigheden' in de lidstaat van het eerdere verblijf genoemd. Sommige asielzoekers doelden daarmee op het algemene gebrek aan perspectief (geen onderdak, werk, zorg of onderwijs), voor anderen ging het om meer specifieke negatieve ervaringen zoals discriminatie, intimidatie en zelfs mishandeling.

'Ik wil niet terug naar Bulgarije. Ik heb daar niet vrijwillig asiel aangevraagd, maar moest er onder dwang mijn vingerafdrukken afstaan. Ik ben daar als een beest behandeld. Ik ben op straat uitgescholden en geslagen, zonder reden. Ik ben er voor de poort van de opvang beroofd en niemand greep in, ook de beveiligers niet. Ik ben tijdens mijn asielaanvraag mishandeld door de politie. Ze hebben mij gewoon de kamer uit gegooid. Als dit hun manier van leven is, ga ik nog liever terug naar Syrië, dan naar Bulgarije.'

Andere redenen om door te reizen hielden verband met de wens om een medische behandeling te ondergaan of waren vooral praktisch van aard ('ik had een slaapplek nodig'). Ook de vrees voor uitzetting naar het land van herkomst door de lidstaat van eerder verblijf werd regelmatig als doorreismotief genoemd. Tot slot werden de afwijzing van een eerder in een andere lidstaat ingediende asielaanvraag of de lange duur van de asielprocedure daar als redenen voor het doorreizen genoemd.

We zijn ook behoorlijk wat zaken tegengekomen van asielzoekers die een asielaanvraag in Nederland indienden nadat zij in een andere lidstaat internationale bescherming of een reguliere verblijfsvergunning hadden gekregen. De reden voor het doorreizen was in al die gevallen dat het bezit van die status onvoldoende mogelijkheden voor huisvesting, werk, scholing en integratie met zich bracht.

P., van Russische nationaliteit, dient eind 2014 een asielaanvraag in Nederland in. Uit Eurodac blijkt dat hij eerder asielaanvragen heeft ingediend in Polen (2008), Zweden (2010), België (2011, 2x), Frankrijk (2012), Duitsland (2013), weer Polen (2014) en nogmaals België (2014). Uit onderzoek in België blijkt dat Polen P. al in 2008 een subsidiaire beschermingsstatus heeft verleend. P. verklaart daarover: 'Van 2008 tot 2010 hebben we in Polen in een asielzoekerscentrum verbleven. Nadat we onze status hadden gekregen, werden we daar weggestuurd. Toen moesten we zelf een woning zoeken en voor onszelf zorgen. Dat lukte niet. Zelfs de kinderen konden niet naar de dokter. We wilden naar een land waar we wel hulp konden krijgen.'

Q., van Syrische nationaliteit, dient eind 2017 een asielaanvraag in Nederland in. Hij blijkt in het bezit te zijn van een geldige reguliere verblijfsvergunning voor Griekenland en vertelt dat hij daar van 2000 tot 2011 heeft gewoond en gewerkt. Daarna is hij teruggekeerd naar Syrië. Vanwege de oorlog daar is hij opnieuw naar Griekenland vertrokken. Hij heeft Griekse verblijfsvergunningen voor zijn vrouw en kinderen geregeld, om naar Nederland te kunnen komen: 'Ik wilde niet illegaal reizen.' Als hem wordt verteld dat zijn asielaanvraag mogelijk niet-ontvankelijk wordt verklaard, vanwege zijn verblijfsstatus in Griekenland, geeft hij aan niet terug te willen keren naar Griekenland: 'In Griekenland is er niets. We hebben er dagen op straat en in parken moeten slapen met de kinderen, voordat we naar Nederland konden vertrekken. Er is geen werk en mijn kinderen kunnen er niet naar school. Mijn kinderen waren erg bang in Griekenland. Wij willen veiligheid en een toekomst. We willen geen asiel aanvragen in Griekenland. We hebben gehoord dat je dan niets krijgt, geen huis, geen werk, geen opleiding. Je wordt dan de straat opgestuurd en moet alles verder zelf regelen.'

Als belangrijkste reden voor het indienen van een asielaanvraag in Nederland werd meestal de 'goede situatie' in algemene zin genoemd. Mensen verwachten er goede perspectieven als het gaat om wonen, werken, onderwijs, zorg, democratie, veiligheid en het respect voor mensenrechten. In géén van de zaken kon hieruit een meer specifiek beredeneerde keuze voor Nederland (ten opzichte van andere lidstaten) worden afgeleid. Een kleiner aantal asielzoekers in de door ons onderzochte dossiers kwam naar Nederland omdat hier al familie of vrienden wonen. Dan is er nog een deel dat vanwege specifieke omstandigheden een asielaanvraag indiende, bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende geld hadden om het Verenigd Koninkrijk te bereiken en in Nederland waren gestrand, of omdat ze zichzelf door een overdracht aan Nederland 'gedwongen' voelden om er een asielaanvraag in te dienen (deelpopulatie 4, claim in). In één zaak heeft de asielzoeker de kwaliteit van de Nederlandse asielprocedure genoemd als belangrijkste reden om er asiel aan te vragen.

4.3.3 Gezins- en familierelaties

In grofweg een derde van het totaal aantal onderzochte dossiers gaf de asielzoeker aan dat er al familieleden in Nederland wonen. In de deelpopulaties 1 (géén Dublin-procedure), 3 (claim uit) en 4 (claim in) werd in een klein aantal van die zaken gesteld dat men afhankelijk was van die familieleden. In deelpopulatie 2 (Dublin-claim opgevoerd, maar niet verzonden) geldt dat voor de helft van de zaken waarin men aangaf familie in Nederland te hebben. De

belangrijkste redenen voor het niet verzenden van een wel aangemaakte Dublin-claim hielden echter, 'administratief-technisch' gezien, géén verband met de aanwezigheid van die familieleden. In grofweg 60% van die zaken werd de Dublin-claim niet verstuurd vanwege het verlopen van de claimtermijn (ongeveer 20%), de terugkeer van de asielzoeker naar zijn land van herkomst na de eerdere indiening van een asielaanvraag in een andere lidstaat (ongeveer 20%, betreft vooral asielzoekers uit de Westelijke Balkan en Georgië, landen die door Nederland zijn aangemerkt als veilig land van herkomst) en het ontbreken van Eurodac-treffers (ook ongeveer 20%, waarvan het gros asielaanvragen uit 2014 betrof). In minder dan 10% werd de claim niet verstuurd vanwege al rechtmatig in Nederland verblijvende familieleden. Dat de administratief-technische reden voor het niet versturen van een aangemaakte claim geen verband hield met al in Nederland aanwezige familieleden, hoeft uiteraard niet te betekenen dat de vreemdeling geen familie in Nederland had.

In die zaken in ons dossieronderzoek waarin de asielzoeker aangaf familie in een andere EU+ lidstaat te hebben, werd nooit verblijf bij hen beoogd en in geen enkel geval afhankelijkheid van die familieleden geclaimd. Het ligt ook voor de hand dat men in dat geval naar die andere EU+ lidstaat was doorgereisd.

4.4 Conclusie

4.4.1 Gefragmenteerde informatie over reisroutes

In het overgrote deel van de onderzochte dossiers hebben we aanwijzingen voor secundaire migratie gevonden, ook in die zaken waarin Nederland (uiteindelijk) géén Dublin-procedure heeft uitgevoerd. Die aanwijzingen bestaan uit direct en ondersteunend bewijsmateriaal. Meestal vormen de verklaringen van de asielzoeker over de reisroute de enige aanwijzing, maar vanaf 2016 is het aantal zaken waarin er ook Eurodac-treffers zijn, toegenomen. De verklaringen die asielzoekers over hun reisroute afleggen, zijn in de regel vaag en summier. Meestal melden ze niet uit zichzelf dat ze eerder in een of meerdere andere lidstaten asiel hebben gevraagd en werken ze niet of beperkt mee aan het reconstrueren van hun reisroute, waardoor deze niet (volledig) kan worden geverifieerd.

4.4.2 Veelzijdige reispatronen

Secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ is vaak geen lineaire migratie, maar migratie die kriskras door Europa plaatsvindt. Asielzoekers reizen na hun aankomst vaak (langdurig) rond door Europa. Het gaat hierbij meestal niet om aaneengesloten reizen, maar om 'reisetappes' die worden afgewisseld met kort- of langer durende perioden van verblijf in verschillende lidstaten. In de meeste gevallen is die 'omzwerving' door Europa slechts gedeeltelijk te reconstrueren op basis van het aantal Eurodac-treffers. Asielzoekers dienen dus niet altijd en overal een asielaanvraag in. Soms dienen ze een aanvraag in voor een reguliere

verblijfsvergunning, dan weer verblijven ze ergens zonder dat ze proberen dat verblijf te legaliseren. Vooral asielzoekers die afkomstig zijn uit landen die zijn aangemerkt als veilig land van herkomst, reizen daarnaast geregeld 'op en neer' tussen hun land van herkomst en het grondgebied van de EU+. In sommige zaken betrof de tijdspanne tussen de aankomst van de asielzoeker in de EU+ en de laatste handeling (door Nederland) in het dossier wel tien tot twintig jaar.

4.4.3 Omstandigheden ter plaatse doorslaggevend voor doorreis

In de meeste zaken waarin we de motieven voor secundaire migratie hebben kunnen achterhalen, hingen die samen met de omstandigheden ter plaatse in de lidstaat van eerder verblijf. Meestal werden die als 'slecht' omschreven vanwege een ervaren algemeen gebrek aan perspectief (geen onderdak, geen werk, geen of onvoldoende toegankelijke medische zorg of onderwijs) of specifieke gebeurtenissen die een wezenlijke verandering teweegbrachten in iemands (juridische en/of praktische) situatie (afwijzing van de asielaanvraag, beëindiging van het recht op opvang, het ontstaan van een vertrekplicht en de angst om uitgezet te worden, het verslechteren van iemands gezondheid etc.).
Als belangrijkste reden om specifiek in Nederland asiel aan te vragen werd meestal de 'goede situatie' in algemene zin genoemd. Mensen verwachtten goede of betere perspectieven als het gaat om wonen, werken, onderwijs, zorg, democratie, veiligheid en het respect voor mensenrechten. In géén van de zaken kon hier een meer specifiek beredeneerde keuze voor Nederland ten opzichte van andere lidstaten uit worden afgeleid.

4.4.4 Onttrekking aan het toezicht in alle lidstaten een probleem

We zijn in het dossieronderzoek veel zaken tegengekomen waarin asielzoekers zich in nagenoeg alle lidstaten waar ze verbleven vroegtijdig aan het toezicht onttrokken om hun overdracht te voorkomen. In géén van de lidstaten weten de autoriteiten of zij daarna onrechtmatig in hun lidstaat (ver)blijven, doorreizen naar een andere lidstaat of terugkeren naar hun land van herkomst. Informatie daarover ontvangt men vaak pas later in de vorm van een terug- of overnameverzoek van een andere lidstaat. Wat in alle lidstaten voorkomt is dat asielzoekers zich gedurende de maximale (verlengde) overdrachtstermijn (18 maanden) aan het toezicht onttrekken om zich daarna weer bij de autoriteiten te melden. De eventuele verantwoordelijkheid van de lidstaat die de claim heeft ontvangen is dan komen te vervallen (artikel 29.2 Dublin III). Alleenreizende (jonge) mannen, vaak uit veilige landen van herkomst, en niet begeleide minderjarige asielzoekers onttrekken zich overal relatief vaak aan het toezicht. Eerstgenoemden anticiperen daarmee op een verwachte afwijzing van hun aanvraag en een overdrachtsbesluit. Hun voornaamste doel is om zo lang mogelijk in de EU+ te verblijven. Dat doel bereiken zij door in meerdere lidstaten

asielaanvragen in te dienen en door te reizen vóórdat ze worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat.

[106] Interview Duitse migratiedienst (Nürnberg, 28 maart 2019) en Koninklijke Marechaussee (Den Haag, 26 februari 2019).
[107] Interview Zwitserse migratiedienst (Bern, 29 november 2018), interview I. Soysuren (Neuchâtel, 29 november 2018), interview Zweedse migratiedienst (Stockholm, 14 november 2018), interview Oostenrijkse migratiedienst (Wenen, 12 december 2018).
[108] Interview CIR ONLUS, Italian Council for Refugees (22 januari 2019).
[109] Interview Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (Madrid, 4 april 2019).
[110] Interview Zwitserse migratiedienst (Bern, 29 november 2018) en Oostenrijkse migratiedienst (Wenen, 12 december 2018).
[111] Interview A. Gonzalez Ferrer en I. Serrano (Madrid, 4 april 2019).
[112] Idem. Zie ook paragraaf 3.4.1.
[113] Sinds het arrest van het EHRM in de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland van 21 januari 2011 en het arrest van het HvJEU in de zaak N.S. tegen het Verenigd Koninkrijk en M.E. en anderen tegen Ierland van 21 december 2011 worden asielzoekers niet langer op grond van de Dublin-verordening overgedragen aan Griekenland.
[114] *Kamerstukken II*, 2017-2018, 19637, nrs. 2355 en 2374.
[115] Zie artikel 8 Dublin-verordening.
[116] Interview A. Gonzalez Ferrer en I. Serrano, (Madrid, 4 april 2019).
[117] In deelpopulatie 3 (asielaanvraag in Nederland, claim uit) is zowel het aandeel alleenstaanden, als het aandeel mannen, als het aandeel asielzoekers dat afkomstig is uit een 'veilig land van herkomst' het grootst.

Hoofdstuk 5

Visie(s) op secundaire migratie

In dit hoofdstuk beantwoorden we vraag 2: 'Hoe duidt de overheid in de lidstaten het bestaan van secundaire migratie van asielzoekers?' We beschrijven die visie(s) en vergelijken deze met de visie(s) van het maatschappelijk middenveld. Vervolgens kijken we hoe de visies van de verschillende respondentengroepen zich verhouden tot de wetenschappelijke inzichten over factoren die van invloed zijn op asielgerelateerde migratie in algemene zin en secundaire migratie van asielzoekers.

5.1 Verschillende visies op secundaire migratie en oorzaken

In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat in de onderzochte lidstaten in Noordwest- en Centraal-Europa het overgrote deel van de geregistreerde asielaanvragen uit secundaire migratie bestaat. Voor de onderzochte landen in Zuid-Europa bestaat het overgrote deel van de geregistreerde asielaanvragen juist uit asielgerelateerde migratie in algemene zin. Bovendien vindt het overgrote deel van de irreguliere aankomsten daar plaats. Weinig verassend is daarom dat de overheden in Noordwest- en Centraal-Europa op een andere manier naar secundaire migratie kijken dan de overheden in Zuid-Europa.

De respondenten van de overheden in Noordwest- en Centraal-Europa gaven allen aan secundaire migratie als ongewenst te beschouwen, dat actief moet worden tegengegaan. De irreguliere doormigratie van asielzoekers binnen de EU+ zorgt volgens hen voor een grote druk op hun asielsysteem. Ze zien het als een symptoom van de onvolkomenheden in het GEAS – de Dublin-verordening in het bijzonder – en de gebrekkige uitvoering daarvan door sommige lidstaten. Met de Franse overheid hebben we niet kunnen spreken, maar uit informatie van de overige respondenten blijkt dat Frankrijk ook tot deze groep is te scharen. Nederland ontvangt daarom steun van deze lidstaten bij het agenderen van secundaire migratie in EU-verband.

De vertegenwoordigers van de overheden in Noordwest- en Centraal-Europa gaven vaak aan dat ze geen exacte informatie hadden over de redenen voor secundaire migratie naar en vanuit hun land. Ze hadden meer ideeën over doormigratie naar hun land dan vanuit hun land, wat ook laat zien dat ze meer prioriteit geven aan het verminderen van de doormigratie naar dan vanuit hun land. De respondenten van deze groep lidstaten noemden vaak de gebrekkige opvang, voorzieningen en het beperkte toekomstperspectief in de aankomstlanden in Zuid-Europa als belangrijkste factoren voor secundaire migratie. Volgens hen kiezen veel asielzoekers voor hun land vanwege het in hun ogen goede asiel- en opvangsysteem en de uitgebreide sociale voorzieningen.

Een korte asielprocedure zien zij als aantrekkingskracht voor kansrijke asielzoekers en lange asielprocedures juist als aantrekkingskracht voor kansarme asielzoekers. Ook gaven sommige respondenten uit deze groep lidstaten aan dat hun land op doorreisroutes ligt voor sommige nationaliteiten. Deze groep lidstaten kent een redelijk vergelijkbaar welvaartsniveau, toegang tot sociale zekerheid, asielsysteem en voorzieningenstelsel voor asielzoekers. Hoewel deze factoren veel genoemd werden, kunnen ze dus niet de onderlinge verschillen in het aantal asielaanvragen verklaren. Behalve de ligging op migratieroutes binnen Europa, zien de respondenten van de geconsulteerde overheden in deze lidstaten afwijzingen van asielaanvragen als voornaamste reden voor doormigratie vanuit hun land.

Deze respondenten zien verdere harmonisatie van nationale asielstelsels, hervorming van het Dublin-systeem met een langere termijn voor verantwoordelijkheid in combinatie met sancties op secundaire migratie en een striktere naleving van de bepalingen van het GEAS als de sleutel om secundaire migratie tegen te gaan. Als dat wordt gerealiseerd is voor hen een correctiemechanisme acceptabel. De respondenten gaven aan dat het gebrek aan voortgang op Europees niveau ervoor zorgt dat ze (in toenemende mate) nationale maatregelen moeten nemen. Hoewel deze groep lidstaten naast een omvangrijke inkomende secundaire migratie, ook een aanzienlijke uitgaande secundaire migratie vanuit hun landen kennen, ligt hun focus op het tegengaan van inkomende secundaire migratie.

De overheden in Zuid-Europa hebben niet meegewerkt aan ons onderzoek. Uit hun gezamenlijk position paper, de reactie van de Italiaanse overheid op ons verzoek en informatie van derden is wel af te leiden hoe ze tegen secundaire migratie van asielzoekers aankijken. Hun focus ligt op het beheersen van de irreguliere aankomsten in de EU in hun land, die voor een grote druk zorgt op hun registratie-, asiel- en opvangsysteem. De inkomende secundaire migratie is nihil in Griekenland en in Spanje en Italië is die weliswaar niet nihil maar wel veel kleiner in omvang dan het aantal aankomsten. Secundaire migratie wordt daarom nauwelijks als een probleem ervaren. Spanje heeft daarom ook geen personele capaciteit vrijgemaakt om uitgaande Dublin-verzoeken in te dienen. Italië heeft hier ook langere tijd geen personele capaciteit voor vrijgemaakt. Na ondersteuning door EASO en de recent toegenomen inkomende secundaire migratie, heeft Italië in 2018 wel een afdeling opgericht voor het indienen van uitgaande Dublin-claims en is men dit actief gaan monitoren.

Uitgaande secundaire migratie wordt niet als probleem ervaren in Zuid-Europa en het voorkomen ervan heeft dus geen prioriteit. Deze lidstaten zien het huidige Dublin-systeem niet als rechtvaardig omdat het de verantwoordelijkheid voor het behandelen van asielaanvragen voor een groot deel legt bij de lidstaat van aankomst. Desondanks wordt secundaire migratie van asielzoekers wel actief tegengegaan om aan de Europese verplichtingen te voldoen. Zo houdt Griekenland de over zee aankomende migranten vast op de eilanden op grond

van de EU-Turkije verklaring. Dat heeft in combinatie met het 'sluiten' van de grenzen op de Westelijke Balkan gezorgd voor een sterke afname van de uitgaande secundaire migratie. Tegelijkertijd heeft dit gezorgd voor een sterke toename van asielaanvragen in Griekenland en een verhoogde druk op het asiel- en opvangsysteem. De Zuidelijke lidstaten willen dat het voorstel van de Europese Commissie dat ziet op langere verantwoordelijkheid plus verantwoordelijkheid voor niet ontvankelijke asielaanvragen voor de lidstaten van binnenkomst, van tafel gaat. Dit zal volgens hen namelijk zorgen voor een nog grotere druk op hun registratie-, asiel- en opvangsysteem. Ze steunen daarentegen het voorgestelde correctiemechanisme. Dat kan de druk voor hen immers verminderen.

Het maatschappelijk middenveld (ngo's, advocaten) kijkt anders tegen secundaire migratie aan dan de overheden in de lidstaten. Deze respondenten zien secundaire migratie niet als iets negatiefs dat moet worden tegengegaan, maar als een onvermijdelijk gevolg van het feit dat asielzoekers niet mogen kiezen in welk land zij asiel aanvragen. Daarnaast constateren ze dat het Dublin-systeem uitgaat van de veronderstelling dat de lidstaten gelijk zijn voor wat betreft de duur van de asielprocedure, de uitkomsten daarvan en de opvangcondities, wat duidelijk niet het geval is. Ze benadrukken de slechte opvangomstandigheden en het gebrek aan voorzieningen in bepaalde aankomstlidstaten voor zowel asielzoekers als statushouders. Ook verschillen in inwilligingspercentages zien ze als een reden voor doormigratie. Daarnaast constateren ze grote verschillen in sociaaleconomisch perspectief voor statushouders in de verschillende lidstaten. Meer keuzevrijheid in bestemmingslanden voor asielzoekers zien ze als de oplossing voor het tegengaan van secundaire migratie. Ze beschouwen dwangmaatregelen en het opleggen van een langere verantwoordelijkheid als contraproductief. Wel zijn ze voorstander van een herverdelingsmechanisme tussen de lidstaten. Ook benadrukken ze het belang van verdere uniformering van de asielstelsels van de lidstaten.

5.2 State of play wetenschappelijk onderzoek

Er is veel onderzoek gedaan naar de drijvende krachten achter asielgerelateerde migratie in algemene zin,[118] zowel naar de redenen om te vertrekken uit het land van herkomst als naar de redenen om voor (een) bepaald(e) bestemmingsland(en) te kiezen. Er is weinig onderzoek gedaan specifiek naar secundaire migratie van asielzoekers. De wetenschappelijke inzichten over de drijvende factoren achter asielgerelateerde migratie in algemene zin zijn ook relevant voor secundaire migratie. Het gaat immers in beide gevallen om beslissingen om te migreren, een bepaalde route te nemen en op enig moment asiel aan te vragen in een bepaald land. Daarom gaan we ook in op de literatuur over asielgerelateerde migratie in algemene zin.

5.2.1 Factoren die asielgerelateerde migratie in algemene zin beïnvloeden

In 2016 heeft de IOM in samenwerking met de universiteit van Maastricht voor EASO een grote synthesestudie uitgevoerd naar de wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke literatuur over drijvende factoren voor asielgerelateerde migratie naar de EU.[119] De universiteit van Maastricht heeft in 2015 in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een grote synthesestudie verricht naar irreguliere migratieroutes naar en binnen Europa (en specifiek naar Nederland) en de factoren die bestemmingskeuzes van irreguliere migranten beïnvloeden (en specifiek de keuze voor Nederland).[120] Sinds het verschijnen van deze twee grote synthesestudies is er ook nog een grootschalig kwantitatief onderzoek gepubliceerd naar de effecten van asielbeleid op asielmigratie.[121]

Uit de beide synthesestudies blijkt dat er veel onderzoek is gedaan naar de drijvende krachten achter (asielgerelateerde) migratie. De onderzoeken verschillen sterk voor wat betreft opzet, methode en doelgroep (combinatie van herkomst– en bestemmingslanden), wat zorgt voor verschillen in uitkomsten. Daarnaast zijn er lacunes in het uitgevoerde onderzoek (niet alle contexten zijn onderzocht), waardoor het moeilijk is om eenduidige uitspraken te doen over de factoren die van belang zijn en met name welke combinatie van factoren zich in specifieke contexten voordoen. Desondanks bestaat er wel min of meer consensus over de factoren die asielgerelateerde migratie in algemene zin (kunnen) beïnvloeden.

Er bestaat wetenschappelijke consensus over het feit dat asielmigranten hun land van herkomst verlaten om veiligheids- en economische redenen. Ook is duidelijk dat sommige migranten al een bepaalde bestemming op het oog hebben bij vertrek, terwijl anderen die keuze maken in een later stadium. De beoogde bestemming kan ook veranderen tijdens de reis. De omstandigheden en ervaringen in transitlanden spelen daarbij een belangrijke rol. Ook is er consensus over het feit dat smokkelaars een belangrijke rol spelen bij het organiseren van de reis en het maken van de bestemmingskeuze. Er is weinig bekend over wie daar doorgaans in laatste instantie over beslist. Ook is er consensus over dat de aanwezigheid van familie, vrienden en sociale netwerken een belangrijke rol speelt. Zij vormen een belangrijke en betrouwbare bron van informatie over mogelijke bestemmingslanden voor de migrant. De visies lopen wel uiteen over de vraag in hoeverre sociale netwerken zorgen voor aantrekkingskracht. Er zijn ook auteurs die concluderen dat men ook het land waarin men verblijft kan afraden. Over de rol van toegang tot informatie lopen de bevindingen uiteen. Dit hangt samen met de vraag of migranten zelf of hun smokkelaars in laatste instantie de bestemmingskeuze bepalen. De uitkomsten lopen ook uiteen over de vraag in hoeverre nabijheid in termen van geografische afstand, cultuur en taal een rol speelt.

De bevindingen over de rol van migratiebeleid bij de keuze voor een bestemmingsland lopen ook uiteen. Enerzijds zijn er auteurs die concluderen dat migranten vaak weinig voorkennis hebben over het asielbeleid in de verschillende bestemmingslanden. Zij stellen vast dat asielzoekers hoogstens een vaag positief dan wel negatief beeld hebben. Van een gunstig asiel- en opvangbeleid gaat volgens hen daarom weinig aantrekkingskracht uit. Smokkelaars hebben die kennis echter mogelijk wel en zij bieden op basis van die kennis bestemmingen aan, maar daar is weinig over bekend. Ook andere auteurs vonden hooguit een beperkt effect. Daarnaast wordt erop gewezen dat het effect van beleid in samenhang met andere factoren moet worden beschouwd. Anderzijds zijn er auteurs die wel een duidelijke impact van beleidswijzigingen constateren. Naast de onderzoeken die worden genoemd in de synthesestudies is er een daarna verschenen grootschalige studie naar de impact van asielbeleid.[122] In deze studie wordt aangetoond dat verslechtering in het asielbeleid vanuit de optiek van de migrant over het algemeen zorgt voor een verminderd aantal aanvragen in het betreffende bestemmingsland, waarbij zowel een verschuiving naar vergelijkbare landen als een vermindering van het aantal aanvragen in alle OESO-landen plaatsvindt. Het is al met al moeilijk om iets te zeggen over het effect van beleid in het algemeen. Er zijn dus voorbeelden te vinden van een sterk effect, maar ook van geen of een beperkt effect. Het mogelijke effect zal sterk afhangen van de specifieke maatregel en context.

5.2.2 Factoren die secundaire migratie beïnvloeden

Er zijn maar weinig studies verschenen die specifiek zien op secundaire migratie van asielzoekers in de EU+. In 2015 is er een wetenschappelijk artikel verschenen over secundaire migratie van Eritreeërs vanuit Italië naar Noorwegen.[123] Een publicatie uit 2014 ziet eveneens op Italië. In die studie worden de uitkomsten van een enquête met diepte-interviews onder asielzoekers in twee Italiaanse opvangcentra besproken, met speciale aandacht voor mogelijke secundaire migratie.[124] In 2015 is daarnaast, in opdracht van de Noorse overheid, een groot onderzoeksrapport over de effecten van de Dublin-verordening op secundaire migratie in de EU+ verschenen.[125] In 2016 is een wetenschappelijk artikel verschenen over secundaire migratie van asielstatushouders vanuit Malta.[126] Hoewel ons onderzoek zich beperkt tot asielzoekers is dit artikel relevant omdat daar dezelfde processen en factoren een rol spelen. In de andere hierboven genoemde studies wordt bovendien niet altijd een helder onderscheid gemaakt tussen asielzoekers en statushouders.

Verder zijn recent drie artikelen verschenen over doormigratie van andere doelgroepen die we hier alleen noemen. Het gaat om een in 2016 verschenen wetenschappelijk artikel over doormigratie binnen de EU van genaturaliseerde vreemdelingen uit Somalië, Iran en Nigeria, die veelal als asielzoekers de EU zijn binnengekomen.[127] In 2018 is een wetenschappelijk artikel verschenen over doormigratie vanuit Italië, maar dat ziet niet specifiek op asielzoekers.[128]

Datzelfde geldt voor een artikel uit 2017 dat ziet op doormigratie van migranten uit Latijns-Amerika vanuit Spanje naar het Verenigd Koninkrijk.[129]

EASO voert ook analyses uit over secundaire migratie van asielzoekers - waaronder een gezamenlijke analyse met Frontex en Europol - maar die worden niet gepubliceerd. De onderzoeksafdeling van het Europees Parlement heeft ook een korte analyse uitgevoerd, waarin eveneens wordt verwezen naar de hierboven genoemde studies.[130]

In 2018 heeft de ACVZ een onderzoek gepubliceerd naar de beweegredenen van personen uit door Nederland als veilig aangemerkte landen die in Nederland kansarme asielaanvragen indienen.[131] In de praktijk bleek het voor het overgrote deel secundaire migratie te betreffen dus de bevindingen daarvan zijn ook voor dit onderzoeksrapport van belang. Het vormt ook een goede aanvulling op de andere studies over secundaire migratie, die voornamelijk zien op asielzoekers die kansrijke aanvragen indienen.

Grote mate van consensus over redenen voor secundaire migratie

Uit bovengenoemde studies blijkt dat in aanvulling op de factoren die asielgerelateerde migratie in algemene zin (kunnen) beïnvloeden nog een aantal factoren specifiek een rol spelen bij secundaire migratie. De uitkomsten van de studies zijn vrij eenduidig.

De studies laten zien dat men bij vertrek uit het land van herkomst of in een later stadium, maar vóór aankomst in de EU al een bepaald bestemmingsland op het oog kan hebben, waarbij de factoren die in de vorige paragraaf zijn beschreven, een rol spelen. Ze tonen aan dat een migrant dan vooral weet in welke landen hij niet wil verblijven vanwege de precaire omstandigheden voor migranten daar en het algemene gebrek aan perspectief (landen als Italië, Griekenland, Hongarije en Bulgarije) en dat men hoogstens een vaag positief beeld heeft over andere beoogde bestemmingslanden (economische kansen, hoge levensstandaard, toegang tot onderwijs en gezondheidszorg) of dat men familie/verwanten/vrienden achterna wil reizen. Ook komt het voor dat men eerst niet van plan was om door te reizen maar dat men door de precaire situatie waarin men komt te verkeren, langdurige asielprocedures en een gebrek aan toekomstperspectief (toch) doorreist om elders asiel te vragen. Het hangt wel van de kansrijkheid van een asielaanvraag af of een lange procedure een voor- of nadeel is voor de asielzoeker. Het is een nadeel voor asielzoekers met een grote kans op bescherming, die snel hun gezinsleden willen laten overkomen. Het is een voordeel voor asielzoekers die door het indienen van kansarme aanvragen hun rechtmatig verblijf met recht op opvang en ondersteuning in de EU+ kunnen verlengen. Ook kan de afwijzing van de asielaanvraag een reden zijn om elders opnieuw asiel aan te vragen. In alle gevallen is de motivatie om te vertrekken uit een bestemmingsland wegens de omstandigheden aldaar over het

algemeen groter dan de aantrekkingskracht van een ander bestemmingsland (tenzij men zich wil voegen bij familie/verwanten).

De auteurs zien dus met name de verschillen tussen lidstaten in levensomstandigheden en toekomstperspectief en de aanwezigheid van familie of verwanten als oorzaak voor secundaire migratie van asielzoekers. Ook de door ons geïnterviewde wetenschappers noemden die factoren. (Geografische, culturele, taalkundige) nabijheidsfactoren werden slechts een enkele keer genoemd in een studie of interview, dus daarover bestaat geen consensus.

Met verschillen in huidige omstandigheden en toekomstperspectief doelen de auteurs onder meer op zaken die eigenlijk niet zo zouden moeten verschillen gezien het GEAS: opvangomstandigheden en ondersteuning, duur van de asielprocedure en uitkomsten daarvan. Andere verschillen die van belang zijn liggen buiten het GEAS omdat ze zien op de situatie na statusverlening: kansen op betaalde arbeid, huisvesting, sociale ondersteuning en integratie. Verschillende auteurs en wetenschappers constateren dat de aantrekkingskracht van een gunstig asielstelsel en socialezekerheidsstelsel in bepaalde bestemmingslanden minder groot is dan vaak wordt gedacht, want het gaat primair om levensomstandigheden en ervaren toekomstperspectief.

In hoofdstuk 3 hebben we op basis van de cijfermatige analyse geconcludeerd dat secundaire migratie een kansrijke strategie is, omdat er maar een beperkte corrigerende of preventieve werking van het Dublin-systeem uitgaat. Vaak wordt gesteld dat het Dublin-systeem, grenscontroles en controles in de nabijheid van de binnengrenzen, binnenlands vreemdelingentoezicht en sancties weinig effect hebben op secundaire migratie, omdat deze migratie blijft plaatsvinden. Zowel uit de beschreven studies als de interviews met wetenschappers blijkt echter dat dit wel degelijk aspecten zijn waar migranten rekening mee houden in hun gedrag. Zo hanteren migranten strategieën om hieraan te ontkomen. Ze proberen bijvoorbeeld te vermijden dat hun vingerafdrukken worden afgenomen, of proberen zich 18 maanden aan het toezicht te onttrekken. Ook kunnen toezichtmaatregelen ervoor zorgen dat men de beoogde bestemming niet bereikt en dat men zich gedwongen voelt in een andere lidstaat asiel aan te vragen, om uitzetting naar het land van herkomst te voorkomen. Ook blijkt dat er veel migranten zijn die uiteindelijk voorlopig blijven in het land dat niet hun beoogde bestemming is, al dan niet na één of meerdere mislukte pogingen om door te reizen. Men wil niet langdurig een onzekere verblijfstatus houden en secundaire migratie zorgt voor extra stress. Hoewel het aantal daadwerkelijke Dublin-overdrachten laag is, wordt overdracht door de migranten als een reëel risico gezien en als iets willekeurigs beschouwd.

In het Noorse onderzoeksrapport worden aanbevelingen gedaan voor het tegengaan van secundaire migratie en in de gesprekken met wetenschappers hebben we ook gevraagd naar hun ideeën hierover. Men is het erover eens dat gelijke omstandigheden en toekomstperspectief (oftewel het verbeteren van de

situatie in lidstaten van aankomst) voor asielzoekers essentieel is om secundaire migratie te verminderen. Daarnaast zijn wederzijdse erkenning van verblijfsstatussen en het recht om te werken na statusverlening vaak genoemd als mogelijke maatregelen om hieraan bij te dragen. Ook het toevoegen van een herverdelingsmechanisme aan de Dublin-verordening, waarbij rekening wordt gehouden met de voorkeuren van asielzoekers, worden als een belangrijke sleutel gezien om het Dublin-systeem beter te laten werken en secundaire migratie te beperken. Er zijn daarentegen beperkte verwachtingen over de mogelijkheden om secundaire migratie te beïnvloeden met beleidsinterventies, controles, toezicht en sancties. Wel worden mogelijkheden gezien om wat te doen aan de verschillen tussen lidstaten in duur en uitkomsten van asielprocedures en opvangomstandigheden.

De drie vormen van secundaire migratie kennen verschillende bepalende factoren

In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat er drie vormen van secundaire migratie zijn te onderscheiden op basis van het tijdsverloop vanaf het moment van aankomst in de EU+:

1) (vrijwel) directe doormigratie
2) doormigratie tijdens een asielprocedure
3) doormigratie na afwijzing van een asielaanvraag.

Er liggen verschillende bepalende factoren aan deze drie vormen ten grondslag. De in deze paragraaf beschreven studies zien met name op de eerste en in mindere mate tweede vorm van secundaire migratie. Die twee vormen krijgen ook de meeste publieke aandacht. Bovendien ligt de focus in de wetenschappelijke literatuur met name op asielzoekers die kansrijke aanvragen indienen, terwijl er in de praktijk ook veel kansarme asielaanvragen worden ingediend. Alleen ons eerdere advies over veilige landen besteedde aandacht aan die derde vorm van secundaire migratie en zag op kansarme asielaanvragen.

Bij de eerste vorm heeft men op het moment van aankomst al een ander bestemmingsland op het oog dan waar men de EU is binnengekomen en spelen de persoonlijke ervaringen in het land van aankomst geen rol (men reist immers zo spoedig mogelijk door). Bij de tweede en derde vorm spelen actuele persoonlijke ervaringen een belangrijke rol. Een slechte leefsituatie, lange asielprocedures (bij asielzoekers die kansrijke aanvragen indienen) en gebrek aan ervaren toekomstperspectief in de lidstaat van verblijf zijn bepalende factoren bij de tweede vorm. Een verslechtering van het toekomstperspectief in de lidstaat van verblijf doordat de asielaanvraag is afgewezen is bepalend voor de derde vorm.

5.2.3 De gebrekkige werking van het Dublin-systeem

Uit de data-analyse bleek dat secundaire migratie van asielzoekers zich ook kan blijven voordoen en zelfs kan toenemen als het aantal irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen van de EU (structureel en significant) afneemt. Dat komt niet alleen door de hiervoor beschreven onderliggende factoren, maar ook door de gebrekkige werking van het Dublin-systeem. Daar is veel literatuur over.[132] De overgrote meerderheid van de respondenten die we hebben geïnterviewd is van mening dat het Dublin-systeem gebrekkig functioneert. Dat is in lijn met de consensus in de literatuur. Het Dublin-systeem is bedoeld om snel de lidstaat te identificeren die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag, de asielzoeker daar de asielprocedure te laten doorlopen en secundaire migratie van asielzoekers te voorkomen. Met name die laatste twee doelen worden maar beperkt bereikt.

Uit het dossieronderzoek, interviews met wetenschappers[133] en het literatuuronderzoek leiden we tien uitgangspunten af die we van belang achten voor de verdere gedachtenvorming over 'Dublin':

1) Het Dublin-systeem is ontworpen om ongecontroleerde aankomsten van asielzoekers en andere irreguliere migranten te reguleren. Het criterium dat de verantwoordelijkheid neerlegt bij de lidstaat waar de asielzoeker op irreguliere wijze de (buiten)grens heeft overschreden, is in de Dublin-verordening minder belangrijk dan het criterium dat vereist om rekening te houden met gezins- en familiebanden, maar het wordt (veel) vaker toegepast. Daarmee biedt de uitwerking van het systeem in de praktijk zowel aan migranten als de lidstaten aan de buitengrenzen onvoldoende prikkels voor registratie en draagt het paradoxaal genoeg bij aan irreguliere migratie
2) Als het huidige Dublin-systeem effectief zou functioneren, zou het een zeer onevenwichtig distributief effect hebben. In dat geval zou Griekenland in 2015 verantwoordelijk zijn geweest voor het behandelen van 800.000 asielaanvragen, een onmogelijke opgave
3) Ondanks de voortdurende en kostbare investeringen van lidstaten in tijd, menskracht en financiële middelen om asielzoekers af te schrikken, hun reisroutes om te buigen en hun vestigingsvoorkeuren te corrigeren, slagen veel asielzoekers er in de praktijk in om een asielaanvraag in te dienen in de lidstaat die (op dat moment) hun voorkeur heeft. Niet alleen op papier, maar ook in de praktijk is dus sprake van een onevenwichtig systeem
4) Omdat er geen duurzaam systeem van *responsibility sharing* is, zoeken lidstaten, in meer of mindere mate, voortdurend naar mogelijkheden om de verantwoordelijkheid voor het behandelen van de asielaanvraag bij een andere lidstaat neer te leggen
5) Hieruit volgt dat een toekomstig systeem evenwichtiger, eerlijker en vooral efficiënter moet zijn. Dat kan alleen als het criterium van irreguliere binnenkomst wordt geschrapt en asielaanvragen worden beoordeeld waar ze

worden ingediend. Het is dat criterium dat asielzoekers ertoe beweegt ondergronds te gaan en zich te onttrekken aan identificatie en registratie. Dat leidt zowel op papier als in de praktijk tot een oneerlijke verdeling van asielverantwoordelijkheden. Om grootschalige ongecontroleerde (secundaire) migratie te voorkomen moet het systeem daarnaast a) zowel asielzoekers als lidstaten positieve prikkels bieden om zich aan de spelregels te houden b) efficiëntie als uitgangspunt hebben en c) een duurzaam en billijk verdeelmechanisme bevatten

6) De belangrijkste positieve prikkel voor asielzoekers zou moeten zijn dat sociale, economische of culturele banden die zij met een lidstaat hebben, worden erkend. Op die manier wordt de doelgroep voor gedwongen transfers verkleind. De huidige overdrachtsratio van vrijwillige transfers uit Griekenland op grond van familiebanden laat zien dat dit goed zou kunnen werken. Ook een dergelijk systeem zou nog grote nadelen hebben, omdat een deel van de asielzoekers geen banden met een lidstaat heeft en er dan nog steeds lidstaten zijn waar meer asielaanvragen worden ingediend dan andere. Een dergelijk systeem zou dus erg lijken op het huidige systeem, maar het zou al minder dwangmatig en kostenefficiënter zijn, aangezien voor asielzoekers die al banden met lidstaten hebben de kosten voor detentie, escorts etc. komen te vervallen
7) Om een dergelijk systeem acceptabel te maken voor de lidstaten waar dan de meeste asielaanvragen worden ingediend, zou het totale asielbudget uit de begroting van de EU moeten worden gefinancierd. Dat is logisch aangezien asiel een publiek goed is, dat door een lidstaat wordt verleend in naam van de Unie. Sterker nog, omdat die lidstaten land en menskracht inzetten, zouden zij daar misschien zelfs financieel voor moeten worden gecompenseerd. Daarnaast is het noodzakelijk dat de Europese Commissie een actief en overtuigend handhavingsbeleid voert ten aanzien van die lidstaten die nationaal beleid (blijven) ontwikkelen en/of het GEAS niet of gebrekkig implementeren om zo onaantrekkelijk mogelijk voor asielzoekers te blijven of worden
8) Naar Nederlands voorbeeld zouden asielzoekers afkomstig uit landen die als veilig zijn aangemerkt en die evident kansarme aanvragen indienen, van het Dublin-systeem moeten worden uitgezonderd. In veel lidstaten zet het oneigenlijk gebruik van de asielprocedure door deze vreemdelingen de uitvoering van de Dublin-verordening extra onder druk. Het is efficiënter deze aanvragen versneld in de nationale asielprocedure af te doen en na een eventuele afwijzing niet alleen een terugkeerbesluit uit te vaardigen, maar ook een inreisverbod voor het hele Schengengebied op te leggen. Dat vraagt wel om een gecoördineerd veilige landen beleid op EU-niveau[134]
9) Voor asielzoekers die geen banden met lidstaten hebben en die niet afkomstig zijn uit een land dat is aangemerkt als veilig land van herkomst en die geen evident kansarme asielaanvraag indienen, zou een duurzaam verdeelmechanisme tot stand moeten worden gebracht. Ieder systeem waarbij duizenden asielzoekers (her)verdeeld moeten worden is een administratieve moloch. Dat geldt des te meer als het niet is gebaseerd op

instemming van degenen die het betreft. Daarom moet overwogen worden om deze derde groep asielzoekers een vrije keuze te geven uit onderbedeelde lidstaten. Voor de inrichting van een dergelijk mechanisme kunnen elementen worden gebruikt uit ons eerdere advies[135]

10) In plaats van doorreizende statushouders te bestraffen en hen te dwingen terug te keren naar de lidstaat die hen bescherming heeft geboden zou aan statushouders perspectief moeten worden geboden op vrij verkeer binnen de Unie, zoals ook is aangekondigd in artikel 78, lid 2a van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Dat is nodig om irreguliere secundaire migratie binnen de EU te voorkomen en reguliere intra-EU mobiliteit te stimuleren.[136]

5.3 Conclusie

Op basis van het dossieronderzoek, de bestudeerde literatuur en de interviews die we hebben afgenomen, concluderen we dat secundaire migratie van asielzoekers wordt of kan worden beïnvloed door:

1) het potentieel voor secundaire migratie
2) het verwachte sociaaleconomische perspectief en specifieke gebeurtenissen die tot een wezenlijke verslechtering in iemands persoonlijke situatie leiden
3) de feitelijke mogelijkheden om door te reizen.

Zoals we eerder opmerkten, wordt het potentieel voor secundaire migratie van asielzoekers bepaald door het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen, het aantal openstaande asielaanvragen en het aantal afgewezen asielzoekers dat niet is teruggekeerd, in de EU+.

Hoop op een beter sociaaleconomisch perspectief kan zowel een reden zijn voor vertrek uit het land van herkomst als voor doormigratie binnen de EU+. In de eerste door ons onderscheiden vorm van secundaire migratie reizen asielmigranten na hun aankomst aan de buitengrens zo snel mogelijk door omdat zij elders in de EU een betere toekomst voor zich zien (bijvoorbeeld meer kans op een betaalde baan, huisvesting en scholing, maar ook de mogelijkheden om gezinsleden te laten overkomen of zich bij hen te vestigen, de verwachte kansen op het verkrijgen van een verblijfsvergunning, of de mogelijkheden om ergens irregulier te verblijven). Naast deze verwachtingen kunnen specifieke gebeurtenissen die tot een wezenlijke verslechtering in iemands (sociaaleconomische, juridische, gezins-, of gezondheids-) situatie leiden, een stimulans voor doormigratie vormen. Dit kan het geval zijn bij de tweede (doorreis tijdens een asielprocedure) en derde (doorreis na afwijzing van de asielaanvraag) vorm van secundaire migratie. Het is dus het verwachte of ontstane gebrek aan perspectief dat de belangrijkste reden voor doormigratie vormt.

De mogelijkheden om ook daadwerkelijk door te reizen worden onder meer bepaald door de beschikbare informatie over de situatie in (andere) lidstaten, de

aanwezigheid van sociale netwerken, de beschikbaarheid en toegankelijkheid van smokkelnetwerken en de inrichting en uitvoering van het asiel- en opvangsysteem in lidstaten. Onder dit laatste vallen bijvoorbeeld grenscontroles (die barrières kunnen vormen) en de registratie van migranten bij hun aankomst aan de buitengrenzen, maar ook het toezicht op irreguliere migranten en de effectiviteit van het terugkeerbeleid.

De uitkomsten van wetenschappelijke studies over de impact van migratiebeleid op bestemmingskeuzes van doorreizende asielzoekers zijn niet eenduidig en contextafhankelijk. Wel is duidelijk dat de meeste asielmigranten bij vertrek uit het land van herkomst geen concreet beeld hebben van het asielbeleid in EU-lidstaten. De meesten hebben dan ook nog geen specifiek bestemmingsland in gedachten en hebben bij aankomst in de EU geen gedetailleerde kennis over de werking van het Dublin-systeem. Na hun aankomst zijn het Dublin-systeem en de intensiteit en frequentie van toezicht en handhaving wel factoren waar zij rekening mee houden in hun gedrag, omdat dit aspecten zijn die van invloed zijn op de mogelijkheden om door te reizen. Andere factoren lijken in eerste instantie belangrijker en migratiebeleid moet in samenhang met die andere factoren worden bekeken. Over de invloed van geografische, culturele en taalkundige nabijheid bestaat geen consensus. Er is ook discussie over de rol die informatie over mogelijke bestemmingslanden speelt bij het totstandkomen van secundaire migratie.

Het verschil in aard van de migratie waar Noordwest- en Centraal-Europa enerzijds en de Zuidelijke lidstaten anderzijds mee te maken hebben, is bepalend voor het verschil in visie op secundaire migratie. In het ‘Noorden’ ligt de focus op het tegengaan van secundaire migratie, in het ‘Zuiden’ op het beheersen van de irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen.

Anders dan de geïnterviewde overheidsvertegenwoordigers die secundaire migratie als ongewenst gedrag zien dat moet worden bestreden, zien maatschappelijke organisaties, advocaten en wetenschappers secundaire migratie als het logische gevolg van het ontbreken van een gelijk speelveld (op vele gebieden) binnen de EU in combinatie met de omstandigheid dat asielzoekers geen stem hebben in de keuze voor de lidstaat die hun asielaanvraag behandelt.

De overheden en het maatschappelijk middenveld hebben beperkte informatie over de redenen voor secundaire migratie naar hun landen, maar de redenen die zij noemen, sluiten over het algemeen wel aan bij de hiervoor genoemde factoren. Een opvallend verschil is dat de overheden veel meer nadruk leggen op het in hun ogen gunstige asiel- en opvangbeleid en de kwalitatief goede en toegankelijke sociale voorzieningen. Uit het wetenschappelijk onderzoek blijkt juist dat het gebrek aan toekomstperspectief in de lidstaat van verblijf veel belangrijker is dan de aantrekkingskracht van andere (potentiële) bestemmings-landen. Respondenten van de geconsulteerde overheden zien meer

mogelijkheden om secundaire migratie te beïnvloeden dan op basis van het wetenschappelijk onderzoek is te verwachten.

De percepties van de verschillende respondentengroepen en de uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek komen overeen voor wat betreft de constatering dat er nog steeds grote verschillen tussen de lidstaten zijn in asielprocedures, uitkomsten daarvan en opvangcondities, kortom dat het GEAS gebrekkig is geïmplementeerd. Ook is iedereen het erover eens dat het huidige Dublin-systeem niet goed werkt. We hebben (in paragraaf 5.2.3) tien uitgangspunten geformuleerd die we van belang achten voor de toekomstige hervorming van het Dublin-systeem.

[118] Met asielgerelateerde migratie bedoelen we migratie van vreemdelingen die op enig moment asiel aanvragen los van de vraag of die intentie er al was op het moment van vertrek en of men daadwerkelijk bescherming behoeft.
[119] EASO, The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration – A literature review – November 2016. Naast een synthese rapport heeft dit ook een online zoekcatalogus opgeleverd met ruim 300 studies. Daarin zijn ook studies opgenomen die zich niet uitsluitend op asielgerelateerde migratie richten maar op migratie in algemene zin, omdat er vaak sprake is van gemengde migratie.
[120] Kuschminder, K., de Bresser, J., Siegel, M., Irreguliere migratieroutes naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten, 2015. Ook verschenen in het Engels onder de titel: Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices. Deze studie is minder breed opgezet dan de studie van EASO maar kan daardoor de aspecten die zien op routes en bestemmingskeuzes verder uitdiepen. Ook deze auteurs hebben een grote hoeveelheid literatuur gevonden over deze thema's.
[121] Brekke, J-P., Roed, M., Schone, P., Reduction or deflection? The effect of asylum policy on interconnected asylum flows, Migration Studies, Volume 5, Issue 1, March 2017, pp. 65–96. De auteurs hebben gekeken naar de impact van wijzigingen in het asielbeleid (toegang tot het grondgebied, asielprocedure, welzijn van de asielzoeker) van negen landen in het noorden van West-Europa (Oostenrijk, België, Nederland, Zwitserland, Duitsland, Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk) op het aantal aanvragen in het land dat de wijziging heeft doorgevoerd (directe effecten), in de overige acht bestemmingslanden (verschuivingseffect) en op het totaal aantal aanvragen in alle OESO-landen (uitstroomeffect), gedurende de periode 1985-2010.
[122] Zie noot 118.
[123] Brekke, J-P., Borchman, G., Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation, Journal of Refugee Studies, 2015, Volume 28(2), pp. 145-163.
[124] Rossi, E., Vitali, L., Refugees Perceptions, Rights Compliance and the Implications on European Reception Policy: Results from a Survey. Sociology and Anthropology 2(5): 169-178, 2014.
[125] Takle, M., Seeberg, M.L., All European countries are not the same! The Dublin Regulation and onward migration in Europe, Norwegian Social Research, Nova Report 12/2015.
[126] Skov, G., Transfer Back to Malta: Refugees' Secondary Movement Within the European Union. 2016, Journal of Immigrant and Refugee Studies 14(1), pp. 66-82.
[127] Ahrens, J., Kelly, M., Van Liempt, I., Free Movement? The Onward Migration of EU Citizens Born in Somalia, Iran, and Nigeria. Population, Space and Place 22, 84-98 (2016).
[128] Ortensi, L.E., di Belgiosjoso, E.B., Moving on? Gender, education, and citizenship as key factors among short-term onward migration planners. Population, Space and Place. 2018; 24e2135.
[129] Giralt, R., Onward Migration as a Coping Strategy? Latin Americans Moving from Spain to the UK Post-2008, Population, Space and Place. 2017; 23e2017.
[130] Radjenovic, Secondary movements of asylum seekers in the EU asylum system. European Parliamentary Research Service, Briefing October 2017.
[131] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Op zoek naar veilige(r) landen, Den Haag: ACVZ, 2018.

[132] Zie onder meer Battjes, H. (2018), *The future of the CEAS - an analysis of rules on allocation,* Den Heijer, M., Rijpma, J., Spijkerboer, T.*, 'Coercion, prohibition, and great expectations: the continuing failure of the Common European Asylum System',* 53 Common Market Law Review (2016), p. 607-642, Fratzke, S., 'Not Adding Up – The Fading Promise of Europe's Dublin System', MPI Europe (2015), Garlick, M. (2016), *The Dublin system, Solidarity and Individual Rights*, in: Chetail, V., DeBruycker, Ph., Maiani, F. (eds), Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law, Brill, p. 159-194, Guild, E. et al., 'Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin', European Parliament (2015), Hruschka, C. (2016). Dublin is dead! Long live Dublin!, Maiani, F. (2016), *The Dublin III Regulation: a New Legal Framework for a More Humane System?*, in: Chetail, V., DeBruycker, Ph., Maiani, F. (eds), Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law, Brill, p. 101-142, Maiani, F., 'The Reform of the Dublin III Regulation', European Parliament (2016), Maiani, F., *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2017, Vol. 24(5) 622–645, Mouzourakis, M., We need to talk about Dublin, Refugee Studies Centre Working Paper No. 105 (2014), Peers, S. (2016), The Orbanisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals, ProAsyl et al. (2013), Memorandum – Allocation of refugees in the European Union: for an equitable, solidarity-based system of sharing responsibility.

[133] Soysuren, I. (29 november 2018), Wagner, M. (13 december 2018), Maiani, F. (15 januari 2019), Triandafyllidou, A. (16 januari 2019), Pastore, F. (7 februari 2019), Angeli, D. (20 februari 2019), Hruschka, A. (29 maart 2019), Gonzalez Ferrer, A. en Serrano, I. (4 april 2019).

[134] ACVZ, *Op zoek naar veilige(r) landen* (2018).

[135] ACVZ, Delen in verantwoordelijkheid (2015).

[136] Idem.

Hoofdstuk 6

Maatregelen tegen secundaire migratie

In dit hoofdstuk beantwoorden we vragen 3 ('Welke (soorten) maatregelen treffen de lidstaten?') en 4 ('Hoe beoordeelt de overheid in de lidstaten de effectiviteit van die maatregelen?'). We gaan ook in op de perceptie(s) van de overige respondentengroepen die we hebben geïnterviewd. Tevens kijken we naar effecten op het aantal asielaanvragen.

6.1 Soorten maatregelen

De meeste respondenten die we hebben geïnterviewd, beschouwen maatregelen die zijn gericht op het verminderen van asielgerelateerde migratie in algemene zin als beste remedie om secundaire migratie van asielzoekers tegen te gaan. Dat zal niet verbazen, omdat de (potentiële) omvang van secundaire migratie in eerste instantie wordt bepaald door het aantal aankomsten in de EU in de loop der tijd. Veel van de maatregelen die de EU en de lidstaten hebben genomen, zijn dan ook primair gericht op het verminderen van de asielgerelateerde migratie in algemene zin. Het gaat feitelijk om maatregelen die zijn genomen in reactie op de verhoogde aantallen asielzoekers en overige irreguliere migranten die in 2015 en het begin van 2016 in Europa aankwamen.

Op basis van de factoren die we in het vorige hoofdstuk hebben geïdentificeerd maken we onderscheid tussen maatregelen op het gebied van:

- communicatie
- grenscontroles en mobiel toezicht op vreemdelingen
- identificatie en registratie van asielzoekers
- de inrichting van de asielprocedure
- de toegang tot en het niveau van de opvang en bijbehorende voorzieningen
- het geboden verblijfsrecht en
- maatregelen op het gebied van of gerelateerd aan het terugkeerbeleid.

6.2 Maatregelen in EU-verband, door niet onderzochte landen getroffen maatregelen en effecten daarvan

Er zijn twee maatregelen die zichtbaar effect hebben gehad op het aantal aankomsten van irreguliere migranten in de EU en de routes die zij daarvoor volgden. Dat zijn het 'sluiten' van de Balkanroute en de implementatie van de EU-Turkije verklaring.

Op 6 maart 2016 sloten Kroatië, Slovenië en Noord-Macedonië hun grenzen. Bulgarije[137] en Hongarije[138] hadden dat al eerder gedaan, Servië volgde.[139] Daardoor strandden duizenden irreguliere migranten in Servië, Noord-Macedonië en Griekenland. De tot dan toe meest gebruikte irreguliere migratieroute schoof daarna op naar het Westen. Italië kreeg in 2017 te maken met een record aantal aankomsten van over zee.[140]

De belangrijkste maatregel die is getroffen om het aantal aankomsten van asielzoekers en overige migranten in de EU te beperken, is de implementatie van de EU-Turkije verklaring. Daarin is onder meer afgesproken dat:

- migranten die na 20 maart 2016 vanuit Turkije op irreguliere wijze op de Griekse eilanden aankomen, na registratie worden teruggestuurd naar Turkije als ze geen asielaanvraag indienen of deze ongegrond of niet-ontvankelijk is verklaard
- voor iedere Syriër die vanaf de Griekse eilanden wordt teruggestuurd naar Turkije, een andere Syriër uit Turkije in de EU wordt hervestigd
- Turkije alles in het werk stelt om het ontstaan van nieuwe irreguliere migratieroutes naar de EU te voorkomen.[141]

Op het hoogtepunt van de verhoogde aantallen asielzoekers en overige irreguliere migranten in 2015 arriveerden er gemiddeld meer dan 6.000 irreguliere migranten per dag op de Griekse eilanden. Dit aantal begon na oktober 2015 af te nemen en liet een verdere, sterke daling zien na implementatie van de verklaring (tot gemiddeld 80 aankomsten per dag).[142] De Europese Commissie spreekt dus met recht van een *game changer*.

Naast het 'sluiten' van de Balkanroute en de implementatie van de EU-Turkije verklaring ondersteunt de EU lidstaten bij grensbewaking en de organisatie en uitvoering van asielprocedures. Frontex ondersteunt Griekenland (operatie Poseidon),[143] Italië (operatie Themis)[144] en Spanje (operatie Minerva)[145] bij de grensbewaking, het redden van levens op zee, de identificatie en registratie van irreguliere migranten en het bestrijden van grens overstijgende criminaliteit, waaronder mensensmokkel. In Hongarije en Kroatië assisteert Frontex bij het mobiel toezicht in de grensstreken.[146] EASO ondersteunt Griekenland bij het behandelen van asielaanvragen, het versturen van Dublin-claims en het professionaliseren van het opvangsysteem.[147] EASO ondersteunt Italië bij het verbeteren van de informatievoorziening in het asiel- en opvangsysteem, het wegwerken van de achterstanden in het aantal beslissingen op asielaanvragen en de verdere ontwikkeling van de Dublin-unit.[148] Naast de operationele ondersteuning van lidstaten die onder grote druk staan, ondersteunt EASO alle lidstaten bij de uitvoering van het GEAS door middel van training, uitwisseling van informatie en het ontwikkelen van praktische tools. Uit het jaarrapport van EASO over 2018 blijkt dat er nog steeds grote verschillen bestaan tussen lidstaten in procedures, uitkomsten en opvangomstandigheden.[149]

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2 heeft de Europese Commissie in 2016 voorgesteld het GEAS verder te harmoniseren om daarmee de verschillen in procedures, uitkomsten en opvangstandaarden te verminderen en te komen tot een betere werking van het Dublin-systeem.
De Europese Commissie heeft daarnaast, in het kader van haar voorstel tot het omzetten van de Procedurerichtlijn in een Verordening, voorgesteld om de samenwerkingsplicht voor lidstaten (met name de informatieplicht) en asielzoekers (met name de plicht om mee te werken) nadrukkelijker vast te

leggen en deze te concretiseren. Ook heeft de Europese Commissie versnelde behandelingsprocedures voor kennelijk ongegronde aanvragen en een verplichte beëindiging van de behandeling van asielaanvragen voorgesteld in die gevallen waarin de asielzoeker daar niet aan meewerkt.[150]
In het kader van haar voorstel tot herschikking van de Opvangrichtlijn heeft de Europese Commissie voorgesteld dat de lidstaten asielzoekers, die niet hebben voldaan aan de verplichting om hun asielaanvraag in te dienen in de lidstaat waar zij de EU als eerste zijn ingereisd of die op grond van de Dublin-verordening verplicht zijn in een andere lidstaat te verblijven, verplichten op een specifieke plaats te verblijven. De Europese Commissie heeft daarnaast een nieuwe bewaringsgrond voorgesteld voor asielzoekers die zich niet aan die verplichting houden.[151]

De onderhandelingen over de voorgestelde hervorming van het GEAS zijn vastgelopen op de ideeën voor aanpassing van het Dublin-systeem. Naast de voorstellen tot hervorming van het GEAS is de EU in gesprek met derde landen om irreguliere migratie naar de EU te verminderen en meer terugname van afgewezen asielzoekers en overige irreguliere migranten te bewerkstelligen. Met dat doel heeft de Europese Commissie onder meer voorgesteld:

- een gemeenschappelijke (niet-limitatieve) lijst met objectieve criteria vast te stellen om te beoordelen of er in een individueel geval een risico op onderduiken bestaat
- te voorzien in een uitdrukkelijke verplichting voor onderdanen van derde landen om in alle stadia van de terugkeerprocedure mee te werken met de nationale autoriteiten
- te voorzien in de mogelijkheid om asielzoekers die al in bewaring zijn gesteld tijdens de behandeling van hun aanvraag als onderdeel van een asielgrensprocedure aansluitend in bewaring te houden in het kader van een terugkeergrensprocedure.[152]

6.3 Maatregelen in de onderzochte lidstaten

We hebben maatregelen geïdentificeerd op basis van de interviews die we in de lidstaten hebben gehouden, aangevuld met overzichten van ontwikkelingen op het gebied van asiel- en migratiebeleid in de lidstaten, die periodiek worden opgesteld door ECRE (Asylum Information Database), EASO en het European Migration Network (EMN). We pretenderen géén volledigheid. Het primaire doel was om categorieën maatregelen, overeenkomsten en verschillen tussen de lidstaten en eventuele trends te identificeren. We hebben ons beperkt tot materiële maatregelen die de onderzochte lidstaten gedurende de onderzoeksperiode hebben getroffen. Maatregelen als op- en afschaling van de inzet van personeel, middelen en gebouwen zijn buiten beschouwing gelaten voor zover die niet gerelateerd zijn aan toegang tot opvang.[153]

6.3.1 Informatiecampagnes gericht op ontmoediging

Zes van de tien onderzochte lidstaten (België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland en Oostenrijk) hebben vanaf 2014 campagnes georganiseerd en/of gefinancierd om (potentiële) migranten te informeren over de gevolgen van irreguliere migratie en het verblijf als irreguliere migrant in Europa. Die campagnes zijn over het algemeen gericht op (potentiële) migranten in landen van herkomst waar relatief veel asielzoekers vandaan komen. Het doel is in alle gevallen om hen te ontmoedigen naar Europa en de betreffende lidstaat te komen, door hen te wijzen op de gevaren van de reis (**Italië**, **Nederland**), leugens en halve waarheden van mensensmokkelaars te ontkrachten (**Duitsland**, **Oostenrijk**), feitelijke informatie te verschaffen over de asielprocedure en het opvangsysteem (**Duitsland**, **Frankrijk**) of meer specifiek te wijzen op het restrictieve karakter van de asielwet- en regelgeving en het beperkte perspectief op internationale bescherming (**België**, **Oostenrijk**). Voor zover wij hebben kunnen achterhalen is **België** de enige lidstaat die gericht (Facebook) campagnes heeft uitgevoerd op specifieke locaties waar secundaire migranten ('transmigranten') in België verblijven (parken, havens, snelwegparkings) of elders uit de EU vandaan (zouden kunnen) komen (Griekse en Italiaanse hotspots, Noord-Frankrijk, Spaanse enclaves, Duitse asielcentra).

6.3.2 Grenscontroles en mobiel toezicht op vreemdelingen

Hierboven noemden we al de intensivering van de bewaking van de Europese buitengrenzen in het Zuiden, die met behulp van Frontex wordt uitgevoerd. Daarnaast hebben lidstaten de *controles* aan hun *buitengrenzen* op lucht- en in zeehavens uitgebreid. Zo voeren Nederland en Duitsland frequenter persoonscontroles uit op intra-Schengenvluchten uit Griekenland en richten Nederland en België zich bij de controles in havengebieden met name op 'inklimmers' die de oversteek naar het Verenigd Koninkrijk willen maken. Italië heeft met Libië afspraken gemaakt over het tegenhouden van irreguliere migranten die de oversteek naar Italië willen wagen en weigert sinds twee jaar schepen die migranten hebben opgepikt op zee te laten aanmeren in Italiaanse havens.

Vijf van de tien onderzochte lidstaten (België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden) hebben daarnaast tijdens en na de verhoogde aantallen asielzoekers en overige irreguliere migranten in 2015 opnieuw *binnengrenscontroles* ingevoerd om redenen van openbare orde en/of nationale veiligheid (artikel 25 van de Schengengrenscode). **België** heeft begin 2016 voor drie maanden de controles aan de binnengrens van de provincie West-Vlaanderen met Frankrijk ingevoerd. Die controles waren specifiek gericht op 'transmigranten' die vanuit België op irreguliere wijze naar het Verenigd Koninkrijk probeerden te reizen. De andere vier lidstaten hebben vanaf eind 2015 (**Duitsland**, **Frankrijk**, **Oostenrijk**) of 2016 (**Zweden**) hun binnengrenscontroles opnieuw ingevoerd en hebben die daarna telkens voor bepaalde tijd verlengd, voor het laatst tot november 2019.

Zij hebben het beroep op de openbare orde of de binnenlandse veiligheid enkele malen nader gemotiveerd door te wijzen op de verhoogde aantallen asielzoekers (Duitsland, 23 september 2015 tot 13 mei 2016, Oostenrijk, 16 september 2015 tot 16 mei 2016 en Zweden, 12 november 2015 tot 7 juni 2016), (aanhoudende) secundaire (irreguliere) migratie (Duitsland, 12 november 2017 tot 11 mei 2019, Oostenrijk, 12 november 2017 tot 12 november 2019, Zweden, 12 november 2017 tot 12 mei 2018), 'de situatie aan de buitengrenzen' (Frankrijk, 1 november 2018 tot 31 oktober 2019) of de (aanhoudende) dreiging van terroristische aanslagen (Frankrijk). Frankrijk sloot op 18 januari 2018 het verdrag van Sandhurst met het Verenigd Koninkrijk, waarmee afspraken over samenwerking werden gemaakt op het gebied van grenscontroles in de regio van Calais. Duitsland en Zweden hebben tijdelijk een deel van de controles aan de binnengrenzen geëxternaliseerd. Duitsland deed dat in overleg met Oostenrijk van november 2015 tot juni 2016 door de invoering van een vooruitgeschoven controlepost in Salzburg. Zweden deed dat van 4 januari 2016 tot juni 2017 door de tijdelijke invoering van extraterritoriale identiteitscontroles voor alle reizigers die Zweden met publiek transport (bus, trein, boot) inreisden vanuit Denemarken.

In een aantal lidstaten (**Frankrijk**, **Italië** en **Griekenland**) hebben ngo's *push backs* gerapporteerd. Het gaat dan niet om formele grenscontroles, maar om een informele, onrechtmatige praktijk waarbij migranten aan de grens worden tegengehouden, zonder dat zij geïnformeerd worden over hun rechten en desgewenst in staat worden gesteld een asielaanvraag in te dienen.

Vóór de herinvoering van hun binnengrenscontroles, op 4 september 2015, besloten **Duitsland** en **Oostenrijk** na trilateraal overleg met Hongarije overigens om de doorreis te faciliteren van enkele duizenden irreguliere migranten die naar Duitsland wilden reizen, maar die waren gestrand op het station van Boedapest. Zij motiveerden het besluit om Hongarije te ontlasten door te wijzen op de mogelijkheid voor lidstaten om Dublin-zaken aan zich te trekken (artikel 17.1 Dublin-verordening).

Nagenoeg alle onderzochte lidstaten (België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland) hebben in reactie op de verhoogde aantallen asielzoekers eind 2015/begin 2016 het *mobiel toezicht op vreemdelingen* in de (binnen)grensstreken geïntensiveerd.[154] **België** heeft zich daarbij geconcentreerd op de meest gebruikte reisroutes van 'transmigranten', waarbij treinen richting de Belgische kust, parkeerplaatsen langs snelwegen en flixbussen frequenter worden gecontroleerd. **Oostenrijk** en **Zwitserland** zijn internationale treinen die uit Italië kwamen frequenter en intensiever gaan controleren. Ook hebben lidstaten de samenwerking met de grensbewakingsautoriteiten van hun buurlanden versterkt. Zo hebben **Duitsland** en **Oostenrijk**, **Oostenrijk** en **Italië** (en met Slovenië, Tsjechië, Hongarije) en **Zwitserland** en **Italië** gecoördineerde patrouilles uitgevoerd en heeft

Nederland vanaf november 2015 de samenwerking met de Belgische en de Engelse grensbewakingsautoriteiten geïntensiveerd.

Duitsland heeft in aanvulling op de tijdelijke herinvoering van de controles aan de binnengrenzen en de intensivering van het mobiel toezicht administratieve overeenkomsten met **Spanje** en **Griekenland** gesloten over de versnelde afhandeling van aanvragen van asielzoekers die aan de Duits-Oostenrijkse grens staande worden gehouden en die eerder aantoonbaar een asielaanvraag in Spanje of Griekenland hebben ingediend. Het gaat om overeenkomsten buiten de Dublin-verordening om die zijn gebaseerd op het nationale 'veilig derde land' concept. Deze migranten worden direct aan de grens geweigerd en worden binnen 48 uur door Spanje of Griekenland teruggenomen. De in dit kader nieuw ingerichte grensprocedure wordt in de praktijk overigens nauwelijks toegepast.[155]

6.3.3 Versnelde en meer volledige identificatie en registratie

De verhoogde aantallen asielzoekers en overige irreguliere migranten in 2015 leidden in diverse lidstaten tot achterstanden bij het identificeren en registreren van asielzoekers. In **Griekenland** en **Italië** werd de druk op het asielsysteem onbeheersbaar. Daarom introduceerde de EU de hotspot-benadering, waarbij Frontex en EASO lidstaten in nood operationeel kunnen ondersteunen bij het identificeren en registreren van irreguliere migranten en het opstarten van de asielprocedure. In Italië en Griekenland zijn hot spots ingericht op plaatsen waar de meeste migranten van over zee arriveren. In Italië gaat het om de havens van Porto Empedocle en Pozzallo en de eilanden Trapani en Lampedusa, in Griekenland om de eilanden Lesbos, Chios, Samos, Leros en Kos.

Ook de lidstaten zelf hebben maatregelen getroffen om de achterstanden bij het identificeren en registreren in te lopen en dit proces efficiënter in te richten en te versnellen. In **Duitsland** (september 2015-september 2016) en **Griekenland** (juni, juli 2016, met behulp van EASO en de UNHCR) zijn mobiele teams ingezet om ongeregistreerde asielzoekers die waren ingereisd vóór de implementatie van de EU-Turkije verklaring en die tot dan toe geen asielaanvraag hadden kunnen indienen, alsnog te registreren. In Duitsland werd het moment voor het afnemen van vingerafdrukken van asielzoekers in maart 2016 vervroegd (direct na aankomst in het 'Ankunftzentrum'), om te voorkomen dat asielzoekers in meerdere deelstaten bijstand konden aanvragen en ontvangen. Duitsland, België en Frankrijk hebben maatregelen getroffen om de gegevensverwerking en de toegankelijkheid daarvan te verbeteren. In **Duitsland** is begin 2016 een centrale databank opgezet met persoonsgegevens van asielzoekers, die toegankelijk is voor de centrale, federale en lokale overheidsinstanties. **België** heeft in 2018 een nationaal administratief centrum voor 'transmigranten' ingericht. In **Frankrijk** zijn begin 2018 loketten ingericht waar de lokale autoriteiten (die verantwoordelijk zijn voor het registreren van asielaanvragen) en medewerkers van de immigratiedienst samenwerken. In **Duitsland** (juli 2017) en **Oostenrijk**

(september 2018) is de wet- en regelgeving aangepast om nieuwe methoden voor het uitvoeren van identificerend onderzoek bij ongedocumenteerde asielzoekers te kunnen inzetten. In Oostenrijk is dat onder meer gedaan met het doel om meer Dublin-zaken te identificeren. Daarnaast hebben enkele lidstaten maatregelen getroffen die gevolgen verbinden aan het niet meewerken aan identificatie. Oostenrijk heeft in september 2018 ook administratieve boetes (met vervangende hechtenis) geïntroduceerd voor asielzoekers die frauderen met hun identiteit. Asielzoekers die hun ware identiteit verhullen kunnen worden beboet (€1000 tot €5000). Als de boete niet kan worden betaald, kan de asielzoeker voor maximaal drie weken in hechtenis worden genomen. **België** is in 2018 de identificatieplicht strenger gaan handhaven voor 'transmigranten'.

6.3.4 Snellere en efficiëntere asielprocedures

De verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 en 2016 hebben in lidstaten niet alleen tot achterstanden geleid bij de identificatie en registratie van asielzoekers, maar ook een grote druk op het algehele asielsysteem veroorzaakt. In reactie hierop hebben lidstaten maatregelen getroffen om de asielprocedure efficiënter in te richten, behandeltermijnen en wachttijden te verkorten, meer en sneller te differentiëren tussen 'kansrijke' en 'kansarme' aanvragen en procedures te vereenvoudigen.

Veel van de onderzochte lidstaten (**België**, **Duitsland**, **Frankrijk**, **Nederland**, **Oostenrijk** en **Zwitserland**) hebben een *lijst* met *veilige landen van herkomst* geïntroduceerd en/of uitgebreid. Asielaanvragen die worden ingediend door personen uit die landen worden versneld afgehandeld. De nationale lijsten vertonen niet alleen overeenkomsten, maar ook verschillen omdat ze nationale prioriteiten weerspiegelen. We hebben in ons advies *Op zoek naar veilige(r) landen* (2018) al opgemerkt dat het ontbreken van een gemeenschappelijk aanvaarde interpretatie van het begrip veilig land van herkomst binnen de EU heeft geleid tot een onoverzichtelijke lappendeken van lijsten van veilige landen.[156] **Italië** heeft eind 2018 het concept van veilige landen van herkomst geïntroduceerd, maar had tijdens het schrijven van dit advies nog geen lijst vastgesteld. **Zweden** kent niet het concept van 'veilig land van herkomst', maar beslist wel versneld op aanvragen die worden ingediend door asielzoekers die uit een land komen waarvoor een hoog afwijzingspercentage (erkenningspercentage onder de 20%) geldt én waarvoor er zicht op uitzetting is. Net als bij de lijsten met veilige landen van herkomst in de andere lidstaten is het doel van dit 'track 4B' om de druk op de asielprocedure en het opvangsysteem van deze groep asielzoekers te beperken.

Lidstaten hebben ook *procedures* voor andere groepen asielzoekers *versneld* en *verkort*. Over het algemeen gaat het dan om kennelijk ongegronde of 'kansarme' aanvragen. **Duitsland** is, voor zover wij hebben kunnen achterhalen, de enige lidstaat die versneld heeft beslist op evident kansrijke asielaanvragen (Syriërs, Yezidi's etc). Die werden vanaf november 2014 ingewilligd op basis van een

ingevulde vragenlijst. **Nederland** heeft in maart 2016 het 'vijf sporenbeleid' geïntroduceerd, dat ook sporen voor de versnelde afdoening van 'evidente inwilligingen' bevat (spoor 3 voor evidente inwilligingen, spoor 5 voor evidente inwilligingen na kort onderzoek), maar die zijn vanwege vrees voor 'aanzuigende werking' nooit geactiveerd. De overige sporen voor versnelde afhandeling zijn die voor Dublinzaken (spoor 1) en die voor aanvragen van asielzoekers uit veilige landen van herkomst en van asielzoekers die al internationale bescherming in een andere lidstaat genieten (spoor 2). Sinds medio 2016 handelt Nederland Dublinzaken van asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst en waarvoor er perspectief op uitzetting is, in de nationale asielprocedure (spoor 2) af, ook als er aanwijzingen zijn dat een andere lidstaat verantwoordelijk is. We hebben signalen ontvangen dat **Duitsland** eenzelfde werkwijze toepast, zij het niet officieel.

Griekenland heeft in maart 2016 als gevolg van de implementatie van de EU-Turkije verklaring een versnelde grensprocedure van twee weken ingevoerd voor asielzoekers die op de Griekse eilanden arriveren en wordt door EASO ondersteund bij de uitvoering van die procedure. In de praktijk duurt het echter lang voordat die procedure daadwerkelijk kan worden gestart. **Italië** heeft eind 2018 een versnelde grensprocedure ingevoerd voor migranten die Italië op irreguliere wijze (proberen) binnen (te) komen en migranten afkomstig uit veilige landen van herkomst. Die procedure geldt in alle grensstreken en transitzones. **Frankrijk** heeft vanaf eind 2015 versnelde procedures en ontvankelijkheidsprocedures geïntroduceerd.[157] **Zwitserland** heeft in de periode 2014-2018 pilotprojecten voor een snellere asielprocedure (naar Nederlands voorbeeld) uitgevoerd, waaronder in het testcentrum in Zürich. De nieuwe, versnelde asielprocedure is daar in werking getreden met ingang van 1 maart 2019.

Enkele lidstaten hebben *quota* ingevoerd voor het in behandeling nemen van asielaanvragen. **Oostenrijk** voerde in juni 2016 een tijdelijke noodbepaling (voor vier jaar) in om de publieke veiligheid bij grenscontroles te waarborgen. De grenspolitie kreeg daarmee de bevoegdheid om bij overschrijding van een bepaald aantal asielaanvragen, asielaanvragen aan de grens niet langer in behandeling te nemen. Asielzoekers die onder deze bepaling zouden vallen, zouden geen rechtmatig verblijf krijgen, zouden het bevel krijgen om Oostenrijk direct te verlaten en zouden daar geen rechtsmiddel tegen kunnen aanwenden, omdat er geen sprake zou zijn van een bestuursrechtelijk besluit. Voor 2016, 2017 en 2018 werden de quota vastgesteld op 37.500, respectievelijk 35.000 en 30.000 asielaanvragen. Géén van die quota is echter overschreden. **België** heeft in november 2018 een quotum geïntroduceerd van 50 in te dienen asielaanvragen per dag. Die praktijk is opgeschort naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State, die oordeelde dat dit een ongeoorloofde inperking was van het fundamentele recht om asiel aan te vragen.[158] Volgens Griekse ngo's heeft **Duitsland** in april 2017 een maximum aantal transfers van Dublinclaimanten uit Griekenland naar Duitsland van 70 per maand ingevoerd,

dat later weer is komen te vervallen op basis van nieuwe bilaterale afspraken in 2018. De Duitse migratiedienst heeft dat ontkend. Uit Eurostat-cijfers blijkt dat het aantal overdrachten veel hoger was.[159] Wel is te zien dat het aantal overdrachten uit de pas ging lopen met het aantal acceptaties en dat dit in 2018 is recht getrokken, maar dat kan ook een cohorteffect zijn. Duitsland probeert daarnaast sinds 2018 bilaterale afspraken met andere lidstaten te maken voor een efficiëntere afhandeling van Dublinzaken. Het betreft overeenkomsten op grond van artikel 36 van de Dublin-verordening. Op het moment van schrijven van dit advies had Duitsland dergelijke overeenkomsten gesloten met Luxemburg, Frankrijk en Portugal en was het met andere lidstaten, waaronder Nederland, nog in onderhandeling. Naast deze bilaterale afspraken op grond van artikel 36 van de Dublin-verordening, heeft Duitsland bilaterale administratieve overeenkomsten met Spanje en Griekenland gesloten over snelle afhandeling van asielaanvragen van Dublin-claimanten die aan de Duits-Oostenrijkse grens staande worden gehouden. Het gaat om overeenkomsten gebaseerd op het nationale concept van 'veilig derde land'. Het doel van deze overeenkomsten is de directe grensweigering en terugname (binnen 48 uur) door Spanje en Griekenland van migranten die daar eerder een asielaanvraag hebben ingediend (verifieerbaar door Eurodac-treffer).[160]

6.3.5 Versobering van opvang(voorzieningen)

Veel lidstaten hebben in de afgelopen jaren ook de toegang van asielzoekers tot de opvang en de daarbij behorende voorzieningen versoberd. Vaak geldt dat voor specifieke groepen, of houden de maatregelen verband met het stadium van de asielprocedure waarin men zich bevindt. Het gaat hierbij met name om het opleggen van verblijfsbeperkingen om asielzoekers beschikbaar te houden voor de procedure(s) en inperking van het recht op sociale voorzieningen die voortvloeien uit het recht op opvang.

Duitsland heeft in 2014 het recht op vrij reizen in Duitsland toegestaan aan asielzoekers en *Geduldeten.* In reactie op de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 heeft Duitsland echter een aantal maatregelen getroffen om de bewegingsvrijheid van asielzoekers in te perken. In september 2015 richtte Duitsland gecombineerde opvang- en terugkeercentra (*Ankunfts-und Rückführungseinrichtungen*, ARE) in voor asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst. Voor hen werd een vrijheidsbeperkende maatregel ingevoerd, die inhield dat ze gedurende de hele asielprocedure in de ARE moesten verblijven. In oktober 2015 werd de versoepeling van de *Residenzpflicht* van 2014 teruggedraaid. Vanaf dat moment gold voor alle asielzoekers (weer) de verplichting om gedurende de asielprocedure in het eerste opvangcentrum (*Aufnahmeeinrichtung*) in het betreffende district te verblijven. Ook werden asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst in oktober 2015 uitgesloten van het recht om te mogen werken. In augustus 2016 voerde Duitsland voor vluchtelingen en subsidiair beschermden de verplichting in om te verblijven in de deelstaat waar hun asielprocedure was behandeld

(*Residenzpflicht*). Zij konden vanaf toen ook (voor drie jaar) verplicht worden om in een bepaalde gemeente in die deelstaat te gaan wonen. Die verplichting kan overigens komen te vervallen om redenen van familie, werk of studie. Met ingang van 1 augustus 2018 heeft Duitsland opvangcentra ingericht waar asielzoekers de gehele procedure (aanmelding, identificatie en registratie, asielprocedure, voorbereiding op integratie of terugkeer) moeten verblijven (*Ankerzentren*). Het gaat hier feitelijk om de uitbreiding van het concept van gecombineerde opvang- en terugkeercentra voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst naar alle asielzoekers. Tot slot heeft Duitsland in 2019 de sociale rechten ingeperkt voor migranten die in een andere lidstaat internationale bescherming genieten en zijn de sociale voorzieningen voor Dublin-claimanten gereduceerd.

Oostenrijk heeft in 2015 het recht op bijstand voor asielzoekers afgeschaft na het aflopen van de schorsende werking van een bezwaarschrift. Het recht op bijstand is sindsdien gekoppeld aan het rechtmatig verblijf, met uitzondering van die gevallen waarin vreemdelingen meewerken aan zelfstandig vertrek. In 2016 heeft Oostenrijk vreemdelingen aan wie een terugkeerbesluit is afgegeven of een verwijderingsmaatregel is opgelegd, verplicht om in aangewezen accommodaties van de federale overheid te verblijven. Bij overtreding van dit gebod geldt een administratieve boete van €100 - €1000 en bij het niet kunnen betalen daarvan wordt vervangende hechtenis van maximaal twee weken opgelegd. Met ingang van november 2017 geldt deze verplichting ook voor asielzoekers. Vanaf september 2018 geldt voor asielzoekers bovendien de verplichting om een financiële bijdrage te leveren aan de opvangkosten. Bewakingsbeambten zijn sindsdien bevoegd om contant geld van asielzoekers in beslag te nemen tot een bedrag van € 840 p.p.. Asielzoekers die hun ware identiteit hebben verhuld en die gebruik hebben gemaakt van sociale voorzieningen kunnen met ingang van september 2018 een boete krijgen van maximaal 360x het dagbedrag of gevangenisstraf tot een jaar. Als de kosten van de sociale voorzieningen hoger dan €3000 zijn, geldt een maximale gevangenisstraf van drie jaar.

Frankrijk heeft het opvangsysteem in 2015 gecentraliseerd. Asielzoekers kunnen geplaatst worden in een opvangcentrum of in een noodopvangcentrum. Dublin-claimanten komen alleen in aanmerking voor plaatsing in een noodopvangcentrum. Ook heeft Frankrijk in 2015 extra gronden voor het verlies van het recht op opvang ingevoerd. Dat recht komt te vervallen als de asielzoeker de aangeboden plek weigert, hij zich er niet meldt binnen de daarvoor geldende termijn, of als hij het centrum zonder opgaaf van redenen langer dan een week verlaat.

In **Italië** hebben asielzoekers (en Dublin-claimanten) sinds eind 2018 geen recht meer op tweedelijnsopvang. Zij worden voortaan enkel nog in eerstelijns opvangcentra en (grootschalige) noodopvangcentra (CAS) opgevangen. De tweedelijns opvang (voorheen SPRAR, tegenwoordig SIPROIMI) is voorbehouden aan statushouders. Met ingang van 21 november 2018 zijn de materiële

opvangvoorzieningen verder versoberd en zijn de overheidsbijdragen aan opvangorganisaties verlaagd. Daarbij geldt, hoe meer mensen in één voorziening worden opgevangen, hoe hoger de rijksbijdrage per persoon is. Het doel daarvan is om het aantal kleinschalige opvangcentra te verminderen.

In **Griekenland** is in maart 2016 een vrijheidsbeperkende maatregel (geografische beperking) ingevoerd voor asielzoekers die op de Griekse eilanden in de Oost-Egeïsche Zee arriveren. Deze maatregel is onderdeel van de EU-Turkije verklaring en houdt in dat asielzoekers die op de eilanden arriveren daar de uitkomst van hun (gehele) asielprocedure moeten afwachten. Dublin-claimanten vallen niet onder de geografische beperking. Zij worden overgebracht naar het Griekse vasteland. Asielzoekers die zich niet aan de geografische beperking houden, worden in bewaring genomen en teruggebracht naar het eiland waar ze Griekenland zijn ingereisd. Daarnaast heeft de Griekse overheid samen met UNHCR gewerkt aan het creëren van meer opvangplaatsen voor asielzoekers en het verbeteren van de kwaliteit. Hoewel dit tot verbeteringen heeft geleid op het Griekse vasteland is er nog steeds geen plek om alle asielzoekers op te vangen.[161]

In **Nederland** zijn in november 2017 (twee) Extra Begeleidings en Toezicht Locaties (EBTL's) ingericht. Deze opvanglocaties zijn specifiek bedoeld voor asielzoekers die overlast veroorzaken. In de EBTL's geldt een strikter regime en asielzoekers ontvangen er geen financiële vergoedingen.

Zweden heeft in juni 2016 het recht op opvang (en leefgeld en gesubsidieerde medische hulp) afgeschaft voor afgewezen asielzoekers van wie de termijn voor zelfstandig vertrek is verlopen. Voor asielzoekers die over private accommodatie beschikken is eveneens het recht op leefgeld en gesubsidieerde medische hulp afgeschaft.

6.3.6 Invoering van verblijfsrechtelijke restricties

Veel lidstaten hebben in reactie op de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 verblijfsrechtelijke beperkingen ingevoerd voor asielzoekers aan wie (inter)nationale bescherming wordt geboden. Die restricties zien op de aard van het verleende verblijfsrecht (vluchtelingschap of subsidiaire bescherming), de mogelijkheden om een nationale humanitaire verblijfsstatus te verkrijgen, de voorwaarden voor gezinshereniging en het moment waarop en de voorwaarden waaronder permanent verblijfsrecht wordt toegestaan. Verder is het opvallend dat de ontwikkelingen van inwilligingspercentages van asielaanvragen tussen lidstaten verschillen. Zo heeft er bijvoorbeeld in Zweden en Oostenrijk een sterke daling plaatsgevonden van het inwilligingspercentage van Afghaanse asielaanvragen en in mindere mate in Duitsland en Nederland. Het inwilligingspercentage van asielaanvragen ingediend door Afghanen in Frankrijk is daarentegen onveranderd hoog gebleven.

Duitsland is vanaf 2016 vaker subsidiaire bescherming gaan verlenen aan asielzoekers uit landen die voorheen vaak als vluchteling werden erkend (zie cijfers in hoofdstuk 3). Vervolgens heeft Duitsland het recht op gezinshereniging voor subsidiair beschermden gedurende twee jaar (maart 2016 tot maart 2018) opgeschort. Aansluitend heeft Duitsland een 'humanitair quotum' voor gezinshereniging van subsidiair beschermden ingesteld (van 1000 visa per maand). Feitelijk is er vanaf maart 2018 dus geen sprake meer van een recht op gezinshereniging voor subsidiair beschermden, maar van een bevoegdheid van de Duitse staat om hen gezinshereniging toe te staan. In augustus 2016 heeft Duitsland de termijn voor het kunnen aanvragen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor erkende vluchtelingen verlengd van drie naar vijf jaar. Sindsdien geldt daarvoor ook het vereiste dat de hoofdpersoon grotendeels in het eigen levenshoud moet voorzien.

Zwitserland is vanaf 2015 vaker een nationale, tijdelijke verblijfsstatus gaan verlenen aan Syriërs, die daarvóór vaker als vluchteling werden erkend.[162] Voor houders van die *Vorläufige Aufnahme* geldt een wachttermijn van drie jaar voor het kunnen indienen van een verzoek om gezinshereniging. Daarnaast geldt daarvoor het vereiste dat de hoofdpersoon geen beroep doet op publieke middelen en over adequate huisvesting beschikt.

Ook **Oostenrijk** heeft (in juni 2016) een wachttermijn van drie jaar ingevoerd voor gezinshereniging van subsidiair beschermden. Daarnaast heeft Oostenrijk in juni 2016 aanvullende vereisten ingevoerd voor het toestaan van gezinshereniging aan erkende vluchtelingen in die gevallen waarin het verzoek niet binnen drie maanden (de termijn die is neergelegd in artikel 12.1 van de Gezinsherenigingsrichtlijn) is ingediend. Het gaat dan om een huisvestingsvereiste, het vereiste voor het hebben van een ziektekostenverzekering en een inkomensvereiste. Ook heeft Oostenrijk in juni 2016 de directe verlening van een permanente verblijfsvergunning aan erkende vluchtelingen afgeschaft en de geldigheidsduur van de eerste verblijfsvergunning voor subsidiair beschermden ingekort. Erkende vluchtelingen krijgen sindsdien een verblijfsvergunning voor drie jaar. Die wordt daarna, als de situatie in het land van herkomst onveranderd is, ambtshalve omgezet in een permanente verblijfsvergunning. Voor subsidiair beschermden gold dit al. Zij ontvangen niet langer een eerste verblijfsvergunning voor drie jaar, maar voor één jaar, die verlengd kan worden met twee jaar. Hiermee heeft Oostenrijk de voorwaarden gelijkgesteld aan de minimumnormen die zijn neergelegd in (artikel 24 van) de Kwalificatierichtlijn.

Italië heeft met het Salvini Decreet (5 oktober 2018) de nationale humanitaire verblijfsstatus afgeschaft. Die status werd daarvóór vaak aan asielzoekers verleend. De afgeschafte status is vervangen door een 'bijzondere verblijfsvergunning', die is voorbehouden aan uitzonderlijke gevallen (medische problematiek, huiselijk geweld, slachtoffers van natuurrampen etc.).

In **België** ontvangen erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden met ingang van april 2016 niet langer direct een permanente verblijfsvergunning. Zij ontvangen voortaan eerst een verblijfsvergunning voor vijf jaar, die aansluitend kan worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Zweden heeft in juli 2016 een tijdelijke wet ingevoerd die de verblijfsrechtelijke mogelijkheden voor erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden inperkt. De wet gold aanvankelijk voor drie jaar, maar is voor het laatst verlengd tot 19 juli 2021.[163] Als gevolg van de tijdelijke wet worden in Zweden sinds juli 2016 eerste (verlengbare) verblijfsvergunningen van drie jaar en 13 maanden verleend aan erkende vluchtelingen, respectievelijk subsidiair beschermden. Vanaf dat moment geldt er ook een verplichting om in eigen onderhoud te voorzien voor de verlening van een permanente verblijfsvergunning. Zweden heeft aanvankelijk ook het recht op gezinshereniging afgeschaft voor houders van een subsidiaire beschermingsstatus, maar die inperking is bij de verlenging van de tijdelijke wet in juli 2019 komen te vervallen naar aanleiding van nationale jurisprudentie.[164] Andere inperkingen van de tijdelijke wet zijn de invoering van de verplichting om in het eigen onderhoud en het onderhoud van de gezinsleden te voorzien, alsmede een huisvestingsvereiste, als voorwaarde voor gezinshereniging voor erkende vluchtelingen (als het verzoek buiten de eerder genoemde driemaandentermijn is ingediend) en beperking van de mogelijkheid om een (nationale) verblijfsvergunning op grond van humanitaire omstandigheden te krijgen.

Er zijn ook enkele uitzonderingen op deze trend om verblijfsrechtelijke restricties voor asielzoekers in te voeren. **Duitsland** heeft, naast de restrictieve maatregelen die het heeft getroffen, besloten om tijdelijk legale migratie voor migranten uit de Westelijke Balkan mogelijk te maken. Zij kunnen gedurende een periode van vier jaar (1 januari 2016 tot 1 januari 2020) een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid krijgen, als ze in Duitsland een baan hebben. Zij hoeven dan niet te voldoen aan nadere kwalificatie- en taaleisen. Voorwaarde hiervoor is wel dat zij in de 24 maanden daarvóór géén asielvoorzieningen in Duitsland mogen hebben ontvangen.[165]
Griekenland heeft in april 2016 een tijdelijke humanitaire verblijfsstatus verleend aan asielzoekers van wie de asielaanvraag op het moment van invoering van de nieuwe Asielwet op 3 april 2016 al vijf jaar openstond. Dat ging om 5.000 verblijfsvergunningen. **Spanje** heeft Venezolaanse asielzoekers van wie de asielaanvraag tussen 1 januari 2014 en 1 februari 2019 is afgewezen, op humanitaire gronden geregulariseerd.

6.3.7 Maatregelen gericht op overdracht en terugkeer

De maatregelen die lidstaten de afgelopen jaren hebben genomen op het gebied van overdracht en terugkeer zien met name op de voorwaarden voor het toepassen van en het regime van vreemdelingenbewaring en het definiëren in hun wetgeving van 'een significant risico op onderduiken' als gevolg van de implementatie van Dublin III.

Duitsland heeft in augustus 2015 een specifiek criterium geïntroduceerd voor het aannemen van een dergelijk risico voor en het opleggen van de maatregel van vreemdelingenbewaring aan Dublin-claimanten. In aanvulling op de algemene gronden voor het toepassen van vreemdelingenbewaring, is bepaald dat in Dublin-zaken een significant risico op onderduiken wordt aangenomen als de asielzoeker een andere lidstaat heeft verlaten vóórdat zijn asiel- of Dublinprocedure daar is afgerond en er geen aanwijzingen zijn dat hij op korte termijn zal terugkeren naar de verantwoordelijke lidstaat. In juli 2017 heeft Duitsland een aantal beperkingen geïntroduceerd voor asielzoekers die niet meewerken aan de vaststelling van hun identiteit en terugkeer. Het gaat hierbij onder meer om een verblijfsbeperking en het besluit om de beëindiging van de eventuele opschorting van hun vertrekplicht niet langer aan hen mee te delen. In het recente voorstel (2019) voor een nieuwe *Geordnete Rückkehr Gesetz* zijn nadere terugkeermaatregelen voorzien, waaronder de introductie van een nieuwe categorie *Geduldeten,* namelijk vreemdelingen die niet meewerken aan de vaststelling van hun identiteit, met specifiek voor hen geldende detentievoorwaarden, een nadere omschrijving van de wettelijke gronden voor inbewaringstelling bij een risico op onderduiken en de introductie van bewaring met het oog op het verkrijgen van medewerking (*Mitwirkungshaft*).

Oostenrijk heeft in juli 2015 in de *Fremdenpolizeigesetz* een nieuwe grond voor het aannemen van een risico op onderduiken opgenomen. Het gaat om de indicatie dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, omdat de vreemdeling meerdere asielaanvragen heeft ingediend of op basis van zijn eerdere gedrag kan worden aangenomen dat hij de intentie heeft door te reizen naar een andere lidstaat. Daarnaast heeft Oostenrijk in 2017 de wettelijke verplichting afgeschaft om de geplande uitzetdatum aan vreemdelingen te communiceren. In 2018 heeft Oostenrijk voor ziekenhuizen de verplichting geïntroduceerd om het moment van ontslag van vreemdelingen met een vertrekplicht mee te delen, om te voorkomen dat vreemdelingen met een vertrekplicht die in het ziekenhuis zijn opgenomen, zich aan het toezicht onttrekken. Ook heeft Oostenrijk, in 2017, administratieve boetes ingevoerd voor vreemdelingen die opnieuw inreizen terwijl voor hen een inreisverbod geldt en voor vreemdelingen die niet vertrekken nadat aan hen terugkeerondersteuning is verstrekt. De boetes variëren van €5000-€15000. Als de vreemdeling de boete niet kan betalen, geldt een vervangende hechtenis van maximaal zes maanden.

In **Frankrijk** oordeelde het Hof van Cassatie naar aanleiding van het Al Chodor-arrest van het HvJ EU[166] dat de detentie van Dublin-claimanten onrechtmatig was omdat het begrip 'significant risico op onderduiken' niet gedefinieerd was in de Franse wet. In maart 2018 heeft de Franse wetgever dat alsnog gedaan. Sindsdien is toegestaan dat Dublin-claimanten worden gedetineerd vóórdat een antwoord op een Dublin-claim van de ontvangende lidstaat is ontvangen en vóórdat een transfernotificatie aan de vreemdeling is verstuurd. Eerder, in maart 2016, had Frankrijk al de wettelijke mogelijkheid gecreëerd om Dublin-claimanten onder huisarrest te plaatsen gedurende de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat. Dublin-claimanten aan wie de maatregel van huisarrest is opgelegd en die niet aan de meldplicht voldoen, kunnen sindsdien in vreemdelingenbewaring worden geplaatst.

Italië heeft in januari 2017 het toezicht op irregulier verblijvende Nigerianen geïntensiveerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de politie toen opgedragen om meer detentiecapaciteit voor deze specifieke groep vrij te houden. Ook heeft Italië eind 2018 de detentiegronden voor asielzoekers uitgebreid. De maatregel van vreemdelingenbewaring kan sindsdien ook worden opgelegd aan migranten die in een hotspot of een eerstelijns opvangcentrum verblijven, met het enkele doel om hun identiteit en nationaliteit vast te stellen. Ook is toen de mogelijkheid ingevoerd om opvolgende aanvragen die in de laatste fase van het vertrekproces worden ingediend, niet langer inhoudelijk te beoordelen.

In **Griekenland** is in februari 2015, naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank van Athene, het ministeriële besluit (2014) ingetrokken waarmee de mogelijkheid voor het opleggen van vreemdelingenbewaring voor onbepaalde duur was ingevoerd.

Naar aanleiding van signalen van misbruik, is in **Nederland** in 2016 en 2017 de (financiële) terugkeer- en herintegratie ondersteuning voor asielzoekers uit bepaalde veilige landen van herkomst versoberd of afgeschaft. In juli 2018 is dit deels teruggedraaid, vanwege een aantal onbedoelde neveneffecten op de uitvoeringspraktijk (verhoogde opvangkosten, minder aantoonbaar vertrek).[167] In april 2017 is de mogelijkheid geïntroduceerd om een inreisverbod op te leggen aan derdelanders die hun (kansarme) asielaanvraag zonder geldige reden intrekken vóórdat de IND er op heeft beslist. Deze praktijk komt bovengemiddeld vaak voor bij asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst en treft dus vooral die categorie vreemdelingen. Zogeheten 'inklimmers' die worden aangetroffen worden sinds 2018 standaard in vreemdelingenbewaring gesteld wegens het onttrekken aan de uitreiscontrole. Hiermee probeert de Politie recidive en/of verschuiving naar een ander (haven)gebied te voorkomen.

In **Zweden** worden asielzoekers die naar aanleiding van een Dublin-claim van Zweden door een andere lidstaat zijn geaccepteerd en die een overdrachtsbesluit hebben ontvangen, sinds 2018 niet langer in gemeenten opgevangen onder

verantwoordelijkheid van de Swedish Migration Agency. Zij worden sindsdien direct overgebracht van een aankomst- naar een vertrekcentrum, waar zij onder de verantwoordelijkheid van de politie verblijven.

Zwitserland heeft medio 2015 een nieuw regime voor vreemdelingenbewaring van Dublin-claimanten ingevoerd. Een onderduikrisico wordt sindsdien onder meer aangenomen als de vreemdeling geen medewerking verleent aan de vaststelling van zijn identiteit, als uit zijn gedrag in Zwitserland of het buitenland kan worden afgeleid dat hij door de overheid opgelegde verplichtingen niet zal opvolgen, of als hij ontkent dat hij in het bezit is (geweest) van een visum of een verblijfsvergunning afgegeven door een Europese lidstaat, of als hij ontkent dat hij daar eerder een asielaanvraag heeft ingediend, terwijl onomstotelijk vast staat dat dat wel het geval is. In mei 2016 heeft de Federale Rechtbank geoordeeld dat er altijd een individuele beoordeling van het risico op onderduiken moet plaatsvinden. Het enkele feit dat iemand eerder asiel in een andere lidstaat heeft aangevraagd is daarvoor onvoldoende. In oktober 2016 heeft de federale overheid boetes ingevoerd voor kantons die Dublin-transfers niet tijdig uitvoeren.

6.4 De (veronderstelde) effecten van de maatregelen

In deze paragraaf beantwoorden we vraag 4: 'Hoe beoordeelt de overheid in de lidstaten de effectiviteit van de maatregelen?' We vergelijken die beoordeling met die van de overige respondentengroepen (advocaten, ngo's, wetenschappers).

Alle geconsulteerde respondenten(groepen) zijn het erover eens dat het 'sluiten' van de Balkanroute en de implementatie van de EU-Turkije verklaring in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het verminderen van het aantal aankomsten van asielzoekers in de EU+. Daarmee is ook het potentieel van doorreizende asielzoekers verkleind.

6.4.1 Lidstaten: maatregelen schrikken af

Ons onderzoek heeft geen informatie opgeleverd over effectmetingen of evaluaties van nationale maatregelen. De respondenten van de overheden die we hebben geïnterviewd hebben alle benadrukt dat het moeilijk is om effecten te meten. Tegelijkertijd hebben ze gewezen op de noodzaak om irreguliere secundaire migratie tegen te gaan. Niets doen is géén optie, want dan zou het aantal doorreizende asielzoekers nóg hoger liggen, zo is met name in de Noordwest-Europese lidstaten de gedachte. Uit die aanname volgt dat de maatregelen wel effect moeten hebben, en daar is men dan ook van overtuigd. Alle respondenten gaan ervan uit dat de maatregelen een afschrikwekkende of ontmoedigende (uit)werking hebben. Ze hebben het dan in het bijzonder over informatiecampagnes, de tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontroles en de intensivering van het mobiel toezicht op vreemdelingen, het beperken van het

verblijfsrecht en het recht op opvang en de mogelijkheid om vreemdelingenbewaring op te leggen.

Men realiseert zich dat de binnengrenzen niet geheel en voortdurend bewaakt kunnen worden en dat er altijd asielzoekers en overige irreguliere migranten zullen zijn die erin slagen ongezien de grens te passeren. Toch worden die controles en het geïntensiveerde mobiele toezicht alleen al voor de beeldvorming van groot belang geacht. Met de zichtbare aanwezigheid van de autoriteiten wordt immers actief de boodschap uitgedragen dat asielzoekers en overige irreguliere migranten niet zomaar overal naartoe kunnen reizen. Ook de actieve dreiging van het opleggen van vreemdelingenbewaring wordt verondersteld een afschrikwekkend effect te hebben, niet zozeer op de komst en aanwezigheid van irreguliere (asiel)migranten, maar wel op de mate waarin zij 'kansarme' aanvragen indienen.[168] De door de nationale en Europese jurisprudentie ingeperkte mogelijkheden om laatstgenoemde maatregel daadwerkelijk te kunnen opleggen, wordt door alle geïnterviewde overheidsvertegenwoordigers als problematisch ervaren. Over de (uiteindelijke) effectiviteit van het uitvoeren van Dublin-overdrachten is men over het algemeen terughoudend. In alle lidstaten heeft men erop gewezen dat een daadwerkelijke overdracht in de praktijk vaak slechts een tijdelijke onderbreking vormt van de doormigratie binnen Europa: overgedragen asielzoekers proberen ook daarna gewoon weer verder te reizen en zijn daarin vaak succesvol, aldus de respondenten.

6.4.2 Maatschappelijke organisaties: maatregelen hebben averechtse effecten

Naast de overheidsfunctionarissen hebben ook de overige respondentengroepen (advocaten, ngo's, wetenschappers) gewezen op de onmogelijkheden om effecten van de maatregelen op betrouwbare wijze te kunnen beoordelen. Zij zijn van mening dat secundaire migratie er niet door afneemt en hebben vooral hun zorgen geuit over het restrictieve en/of punitieve karakter van de maatregelen. Zij vrezen juist een averechts effect. Veel van de maatregelen dragen volgens hen bij aan een (verdere) marginalisering en criminalisering van asielzoekers en andere irreguliere migranten.

De heringevoerde controles aan de binnengrenzen zijn volgens hen vooral een marketing-truc: ze moeten de indruk wekken dat er nog steeds sprake is van een noodtoestand en dat de overheid er alles aan doet om de situatie weer onder controle te krijgen. Maar dat is volgens hen al vanaf 2016 weer het geval. Op grond van het aantal aankomsten van asielzoekers in de EU is de noodzaak om de grenscontroles te verlengen dus al lang niet meer aanwezig, aldus deze respondentengroepen. Het bestendigen van die grenscontroles drijft migranten in de armen van smokkelaars, met alle gevolgen van dien. Intensivering van toezicht en handhaving weerhoudt irreguliere migranten er niet van om hun (door)reis voort te zetten. Het verhoogt enkel de risico's die zij lopen en de kosten die zij daarvoor moeten maken, vooral voor kwetsbare groepen als

minderjarigen, ouderen, mensen met medische en/of psychische problemen en alleenstaande vrouwen. Meer migranten zullen zich aan het toezicht onttrekken, met als gevolg dat zij in kwetsbare posities terechtkomen en het voor overheden alleen maar moeilijker wordt hen in beeld te houden. Het draagt volgens ngo's en advocaten ook bij aan het groeiende wantrouwen van asielzoekers jegens de overheid. Zij vrezen dat asielzoekers steeds vaker zullen afgaan op verhalen en beloften van smokkelaars en zich (nog) minder zullen richten tot de overheid.
De bilaterale administratieve overeenkomsten die Duitsland buiten de Dublin-verordening om met Spanje en Griekenland heeft gesloten over de versnelde afhandeling van asielaanvragen van Dublin-claimanten worden door de respondenten uit het maatschappelijk middenveld unaniem beoordeeld als *window dressing* op basis van (binnenlandse) politieke opportuniteitsoverwegingen.

In alle Noordwest-Europese lidstaten hebben deze respondentengroepen hun zorgen geuit over de effecten van het Salvini-decreet, waarmee asielzoekers volgens hen (verder) worden gecriminaliseerd. Zij gaan ervan uit dat het onthouden van de toegang tot tweedelijnsopvangcentra en het verminderen van hun materiële voorzieningen ertoe zal leiden dat velen van hen uiteindelijk op straat terecht komen. Dit zal tot meer secundaire migratie uit Italië leiden, zo is algemeen de verwachting.

In **Nederland** en **Zwitserland** hebben advocaten en wetenschappers het versneld afhandelen van kansarme asielaanvragen die worden ingediend door asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst omschreven als een effectieve maatregel om dit soort aanvragen in te perken en een duidelijk signaal af te geven dat het indienen ervan weinig zinvol is.[169] Bij een dergelijke maatregel hangt het echter primair van de uitvoering van het terugkeerbesluit (en de handhaving van een eventueel inreisverbod) af of de verdere doorreis van de asielzoeker er daadwerkelijk mee wordt voorkomen.
Volgens het Swedish Refugee Advice Center zijn (het publieke rumoer dat is ontstaan naar aanleiding van) de heringevoerde grenscontroles en de aankondiging en implementatie van de tijdelijk aangescherpte vreemdelingenwet de belangrijkste redenen voor de significante daling van het aantal asielaanvragen in **Zweden** vanaf 2016.[170]

6.4.3 Indicatieve effecten van de maatregelen

Een andere manier om effecten van maatregelen te identificeren, is om te kijken of er na het doorvoeren van de maatregelen ontwikkelingen zijn te zien in het aantal asielaanvragen, doorreizende asielzoekers en Dublin-verzoeken. Een 'statistisch effect' is echter niet per definitie een causaal effect. Ook andere factoren kunnen een rol spelen bij bepaalde ontwikkelingen.

In hoofdstuk 3 zijn de statistische trends beschreven. Daarin is geconstateerd dat het aantal asielaanvragen na 2015 weer sterk is gedaald en dit sinds 2018 weer op het niveau van vóór 2015 ligt. Dat duidt erop dat de Europese en nationale maatregelen effect hebben gehad op in ieder geval het aantal geregistreerde (eerste) asielaanvragen. Het is opvallend dat hierbij een verschuiving heeft plaatsgevonden. Het aantal asielaanvragen is met name sterk gedaald in Zweden en in mindere mate in Oostenrijk en Zwitserland. Het aantal asielaanvragen in Frankrijk, Griekenland en Spanje ligt juist veel hoger dan vóór 2015.

We hebben geconstateerd dat (het ontbreken van) toekomstperspectief een van de belangrijkste redenen voor secundaire migratie is. Uit de maatregelen die we in dit hoofdstuk hebben geschetst, blijkt dat Zweden de meest omvattende maatregelen heeft genomen om het toekomstperspectief voor asielzoekers te verslechteren: de kans op bescherming is er gedaald, het verblijfsrecht is beperkt, restricties op gezinshereniging zijn ingevoerd. Frankrijk heeft daarentegen veel minder ingrijpende maatregelen genomen.

De stijging van het aantal asielaanvragen in Griekenland is met grote mate van zekerheid het gevolg van de omstandigheid dat irreguliere migranten er op de eilanden worden vastgehouden en dat asielmigranten er door het 'sluiten' van de Balkanroute ook moeilijker over het vasteland kunnen doorreizen.

Hoewel het aantal asielaanvragen in de EU+ weer terug is op het niveau van vóór 2015, is het aandeel asielaanvragen dat aantoonbaar het gevolg van secundaire migratie is, juist sterk toegenomen. In die zin zijn de maatregelen om secundaire migratie terug te dringen niet effectief geweest. Er heeft wel een verschuiving plaatsgevonden van secundaire migratie direct na aankomst in de EU+ naar secundaire migratie van afgewezen asielzoekers (inclusief doormigratie in anticipatie op een negatieve beschikking). De maatregelen hebben dus wel effect gehad op de eerste vorm van secundaire migratie maar niet op de tweede en derde vorm. De omgang met asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst en die evident kansarme asielaanvragen indien en het realiseren van terugkeer van afgewezen asielzoekers blijft dus een hardnekkig probleem.

De effecten van grenscontroles en mobiel toezicht zijn getalsmatig gering. Uit de gegevens die wij hebben ingezien blijkt dat er over het algemeen maar weinig irreguliere migranten worden gedetecteerd bij deze controles. Bij de Italiaans-

Franse grens is het aantal detecties en weigeringen wel hoog, maar ook daar lukt het velen uiteindelijk wel om door te migreren. Dat wil overigens niet zeggen dat grenscontroles en mobiel toezicht geen effect hebben, want deze maatregelen worden wel degelijk meegewogen door migranten en smokkelaars en kunnen mede bepalend zijn voor het wel of niet doorreizen op een bepaald moment.

6.5 Conclusie

Op basis van de interviews die we hebben afgenomen en het aanvullende literatuuronderzoek dat we hebben verricht, komen we tot de conclusie dat de maatregelen die lidstaten nemen om asielgerelateerde migratie in algemene zin en secundaire migratie van asielzoekers te beperken over het algemeen zijn gericht op afschrikking en niet op het aanpakken van grondoorzaken.

Op basis van ons onderzoek kunnen we géén harde uitspraken doen over de effectiviteit van de getroffen maatregelen, omdat secundaire migratie door veel factoren wordt beïnvloed en er geen effectmetingen zijn. Overheidsfunctionarissen benadrukken de signaalfunctie van de maatregelen en gaan ervan uit dat ze een afschrikwekkend effect hebben. De overige respondentengroepen (advocaten, ngo's, wetenschappers) betwijfelen dat en zijn van mening dat de maatregelen averechtse effecten hebben. Als we kijken naar de ontwikkelingen in het aantal asielaanvragen en secundaire migratiebewegingen op lidstaatniveau, zijn er wel indicaties dat nationale beleidsaanscherpingen asielzoekers daadwerkelijk kunnen afschrikken om naar een bepaalde lidstaat te reizen of stimuleren om er te vertrekken. Zweden, de lidstaat die de meest ingrijpende maatregelen in termen van toekomstperspectief voor migranten heeft genomen, heeft immers ook de grootste daling in het aantal asielaanvragen gehad.

Uit de statistische trendanalyse in hoofdstuk 3 bleek dat het aandeel eerste asielaanvragen in de EU+ dat aantoonbaar het gevolg is van secundaire migratie is toegenomen. Op basis daarvan moet worden vastgesteld dat de maatregelen die de EU en de lidstaten tot nu toe hebben genomen *voor de EU als geheel* niet het gewenste effect hebben gehad. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van secundaire migratie direct na aankomst in de EU+ naar secundaire migratie van afgewezen asielzoekers (inclusief doormigratie in anticipatie op een negatieve beschikking). De maatregelen (met name het 'sluiten' van de Balkanroute en de implementatie van de EU-Turkije verklaring) hebben dus wel effect gehad op de eerste vorm van secundaire migratie, maar niet op de tweede en derde vorm. Dit duidt op een gebrekkige handhaving van overdrachts- en terugkeerbesluiten.

[137] New York Times, Bulgaria Puts Up a New Wall, but This One Keeps People.
[138] BBC News, Migrant crisis: Hungary's closed border leaves many stranded.
[139] BBC News, Migrant crisis: Macedonia shuts Balkans route.
[140] Frontex, Risk Analysis for 2017, Euractiv, Balkan migration route is 'not closed'.
[141] Europese Raad, Verklaring EU-Turkije, 18 maart 2016.
[142] Europese Commissie, Verklaring EU-Turkije, drie jaar later, maart 2019.

[143] Frontex, Operation Poseidon.
[144] Frontex, Operation Themis.
[145] Frontex, Operation Minerva.
[146] Frontex, Operations in the Western Balkans.
[147] Interview EASO (Athene, 19 april 2019), zie ook EASO, 2019 Operating Plan Greece.
[148] EASO, 2019 Operating Plan Italy.
[149] EASO, Annual Report 2018.
[150] COM (2016) 467, artikelen 7 en 39-42.
[151] COM (2016) 465, artikelen 7.2 en 8.3.
[152] COM (2018) 634, artikelen 6, 7 en 22.
[153] Voor een uitgebreider overzicht en een (meer) gedetailleerde beschrijving van de maatregelen zie bijlage 3.
[154] We hebben geen informatie achterhaald over ontwikkelingen in het mobiel toezicht op vreemdelingen in Spanje.
[155] A. Hruschka, The border spell, interviews Duitse migratiedienst (Nürnberg, 28 maart 2019), Pro Asyl (24 april 2019).
[156] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Op zoek naar veilige(r) landen, Den Haag: ACVZ, 2018.
[157] Versnelde procedures worden toegepast als de asielzoeker uit een veilig land van herkomst komt, een eventuele opvolgende asielaanvraag niet kennelijk ongegrond is, de prefectuur meldt dat de asielzoeker weigert zijn vingerafdrukken te laten afnemen, of hij valse informatie heeft verschaft, de asielaanvraag niet is ingediend binnen 90 dagen na inreis in Frankrijk, de asielaanvraag is ingediend met het enkele doel een terugkeerbesluit te frustreren, of de aanwezigheid van de asielzoeker een bedreiging van de openbare orde of de nationale veiligheid oplevert. Asielaanvragen worden niet-ontvankelijk verklaard als de asielzoeker al internationale bescherming in een andere lidstaat geniet, de asielzoeker in een derde land als vluchteling is erkend, hij daar effectieve bescherming geniet en hij daadwerkelijk naar dat land kan terugkeren, of nieuwe feiten en omstandigheden die in het kader van een opvolgende aanvraag worden ingediend, onvoldoende zwaarwegend worden geacht. De ontvankelijkheidsprocedure geldt ook als de asielaanvraag aan de grens of in bewaring wordt ingediend.
[158] Arrest Belgische Raad van State, 20 december 2018.
[159] Duitsland rapporteerde 3.178 inkomende overdrachten vanuit Griekenland in 2017 en Griekenland rapporteerde 2.881 uitgaande overdrachten naar Duitsland in 2017. Eurostat database, geraadpleegd op 26 juni 2019.
[160] A. Hruschka, The border spell.
[161] Interview UNHCR (Athene, 17 april 2019).
[162] Interview Zwitserse migratiedienst (Bern, 29 november 2018).
[163] ECRE, Sweden: Parliament extends the temporary law.
[164] ECRE, Sweden – Migration Court of Appeal rules in a case of family reunification of subsidiary protection beneficiary.
[165] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Legale kanalen voor arbeidsmigranten, Den Haag: ACVZ, 2019.
[166] Hvj EU, arrest C-528/15 (*Al Chodor* e.a.).
[167] *Kamerstukken II* (2017-2018) 29 344, nr. 134.
[168] Interview Ministerie van Justitie & Veiligheid, Directie Migratie Beleid (Den Haag, 11 april 2019).
[169] Interview mw. mr. D. Cain (9 april 2019), interview mw. mr. J. Younge (10 april 2019), interview A. Hruschka (29 maart 2019).
[170] Interview Swedish Refugee Advice Center (15 november 2018).

Literatuurlijst

Bibliografie

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2015), *Delen in verantwoordelijkheid*. ACVZ.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2018), *Op zoek naar veilige(r) landen*. ACVZ.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2019), *Verkenning legale kanalen voor arbeidsmigranten*. ACVZ.
- Adviescommissie voor Vreemdelingzaken (2015), *De strategische landenbenadering migratie*. ACVZ.
- Ahrens, J., Kelly, M., Van Liempt, I., 'Free Movement? The Onward Migration of EU Citizens Born in Somalia, Iran, and Nigeria' (2016), *Population, Space and Place* 22, pp. 84-98.
- Battjes, H. (2018), *The future of the CEAS - an analysis of rules on allocation*. CEASEVAL research on the common European asylum system, nr. 7.
- Belgrade Centre for Human Rights, Macedonian Young Lawyers Association, Oxfam, Joint Agency Briefing Paper, *A dangerous 'game'. The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders* (2017).
- Brekke, J-P., Borchman, G., 'Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation' (2015), *Journal of Refugee Studies*, Vol. 28 (2), pp. 145-163.
- Brekke, J-P., Roed, M., Schone, P., 'Reduction or deflection? The effect of asylum policy on interconnected asylum flows' (2017), *Migration Studies*, Vol. 5 (1), pp. 65–96.
- Den Heijer, M., Rijpma, J., Spijkerboer, T., 'Coercion, prohibition, and great expectations: the continuing failure of the Common European Asylum System' (2016), *Common Market Law Review* 53, pp. 607-642.
- EASO (2016), *The push and pull factors of asylum-related migration – a literature review*. EASO.
- EASO, 2019 *Operating Plan Greece*.
- EASO, 2019 *Operating Plan Italy*.
- EASO, *Annual reports on the situation of asylum in the European Union* (2014-2018).
- eu-LISA, *Eurodac annual reports* (2014-2018).
- European Council on Refugees and Exiles, *Asylum Information Database*, Country Reports Austria, Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Netherlands, Spain, Sweden, Switzerland (2014-2018).
- European Council on Refugees and Exiles, Policy Paper: *Bilateral Agreements: Implementing or Bypassing the Dublin Regulation?* (2018).
- European Migration Network (2018), *Safe Countries of Origin - EMN Inform*.
- European Migration Network, *Annual Policy Reports* Austria, Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Netherlands, Spain, Sweden, Switzerland (2014-2018).
- European Migration Network, Focussed Study by the German National Contact Point for the European Migration Network, *The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany* (2018).

- Fratzke, S., *Not Adding Up – The Fading Promise of Europe's Dublin System* (2015), MPI Europe.
- Frontex, *Annual Risk Analysis* (2014-2019).
- Garlick, M., 'The Dublin system, Solidarity and Individual Rights', in: Chetail, V., DeBruycker, Ph., Maiani, F. (eds), Reforming the Common European Asylum System (2016), *The New European Refugee Law*, Brill, pp. 159-194.
- Giralt, R., 'Onward Migration as a Coping Strategy? Latin Americans Moving from Spain to the UK Post-2008' (2017), *Population, Space and Place* 23.
- Guild, E. et al., *Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin* (2015). European Parliament.
- Hruschka, C., *Dublin is dead! Long live Dublin!* (2016).
- Hruschka, C., *The border spell: Dublin arrangements or bilateral agreements? Reflections on the cooperation between Germany and Greece / Spain in the context of control at the German-Austrian border* (2019).
- Hungarian Helsinki Committee, *Pushed Back at the Door: Denial of Access to Asylum in Eastern EU Member States* (2017).
- Knaus, G., *Land borders in Europe. A dramatic story in three acts* (2011).
- Kuschminder, K., de Bresser, J., Siegel, M., *Irreguliere migratieroutes naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten* (2015).
- Maiani, F., 'The Dublin III Regulation: a New Legal Framework for a More Humane System?', in: Chetail, V., DeBruycker, Ph., Maiani, F. (eds), Reforming the Common European Asylum System (2016), *The New European Refugee Law*, Brill, pp. 101-142.
- Maiani, F., 'The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2017, Vol. 24 (5) pp. 622–645.
- Maiani, F., *The Reform of the Dublin III Regulation* (2016), European Parliament.
- Mouzourakis, M., *We need to talk about Dublin* (2014), Refugee Studies Centre Working Paper nr. 105.
- Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, *Rapport* (2019).
- Ortensi, L.E., di Belgiosjoso, E.B., 'Moving on? Gender, education, and citizenship as key factors among short-term onward migration planners' (2018), *Population, Space and Place* 24, pp. 21-35.
- Peers, S., *The Orbanisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals* (2016).
- ProAsyl et al., *Memorandum – Allocation of refugees in the European Union: for an equitable, solidarity-based system of sharing responsibility* (2013).
- Radjenovic, A., *Secondary movements of asylum seekers in the EU asylum system* (2017), European Parliamentary Research Service, Briefing October 2017.
- Rossi, E., Vitali, L., Refugees Perceptions, Rights Compliance and the Implications on European Reception Policy: Results from a Survey (2014), *Sociology and Anthropology* 2 (5): pp. 169-178.

- Skov, G., Transfer Back to Malta: Refugees' Secondary Movement Within the European Union (2016), *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 14 (1), pp. 66-82.
- Takle, M., Seeberg, M.L., All European countries are not the same! The Dublin Regulation and onward migration in Europe (2015), *Norwegian Social Research*, Nova Report 12/2015.
- The Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD), *Migration and Development Brief 31* (april 2019).

Databanken

- eu-LISA (Eurodac-treffers).
- Eurostat (eerste asielaanvragen, openstaande asielaanvragen, beslissingen op asielaanvragen, Dublin-claims, terugkeerbesluiten en aantoonbaar vertrek).
- Frontex (detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen en irregulier verblijf).

EU-wetgeving en –beleidsvoornemens

- Europees Parlement, Briefing EU Legislation in Progress, *Reform of the Dublin system,* maart 2019.
- Europees Parlement, Legislative train, *New Regulation on the Visa Information System (VIS)*, september 2019.
- Europees Parlement, *Verslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking),* november 2017.
- Europese Commissie, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe*, COM (2016) 197.
- Europese Commissie, *EU-Turkey Statement, three years on*, March 2019.
- Europese Commissie, *Fact Sheet: December infringements package: key decisions*, 8 december 2016.
- Europese Commissie, *Gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (grenzen en visa) en tot wijziging van Beschikking 2004/512/EG van de Raad, Verordening (EG) nr. 767/2008, Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, Verordening (EU) 2016/399, Verordening (EU) 2017/2226, Verordening (EU) 2018/XX [ETIAS-verordening], Verordening (EU) 2018/XX [SIS-verordening op het gebied van grenscontroles] en Verordening (EU) 2018/XX [eu-LISA-verordening],* COM (2018) 478.
- Europese Commissie, *Mededeling EU-actieplan inzake terugkeer*, COM (2015) 453.

- Europese Commissie, *Mededeling over een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie – Een vernieuwd actieplan*, COM (2017) 200.
- Europese Commissie, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code*
- Europese Commissie*, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, COM (2016) 270.
- Europese Commissie, *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking)*, COM (2016) 465.
- Europese Commissie, *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking)*, COM (2018) 634.
- Europese Commissie, *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU*, COM (2016) 467.
- Europese Commissie, *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (grenzen en visa) en tot wijziging van Beschikking 2004/512/EG van de Raad, Verordening (EG) nr. 767/2008, Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, Verordening (EU) 2016/399 en Verordening (EU) 2017/2226*, COM (2017) 0793.
- Europese Raad, Persmededeling, *Verklaring EU-Turkije*, 18 maart 2016
- 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 (Dublin-conventie), *PbEG*, nr. C 254/1.
- Raad van de EU, *Justice and Home Affairs Council 7 and 8 March 2019*.
- Raad van de EU, *Outcome of the Council Meeting Justice and Home Affairs*, 6 *and 7 December 2018.*
- Raad van de EU, Persmededeling 14 mei 2019, *Interoperabiliteit van EU-informatiesystemen: Raad neemt verordeningen aan*.
- Raad van de EU, *Reform of the Common European Asylum System and Resettlement*, 30 mei 2018, 4 oktober 2018.
- Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *PbEU*, L 251/12.
- Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in

aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), *PbEU* L 337/9.

- Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), *PbEU* L 180/60.
- Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), *PbEU* L 180/96.
- Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening), *PbEU* L 218/60.
- Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandhavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011, *PbEU* L 327/20.
- Verordening (EU) nr. 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (codificatie), *PbEU* L 303/39.
- Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking), *PbEU* L 180/1.
- Verordening (EU) Nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), *PbEU* L 180/31.

Nationale beleidsdocumenten

Nederland:

- *Kamerstukken II* 2017/18, 19 637, nr. 2355, 2374, 2375.
- *Kamerstukken II* 2017/18, 29 344, nr. 134.
- *Kamerstukken II* 2018/19, 35 056, nrs. 1, 2 en 3.
- Nationale Politie, *Landelijk handelingskader aantreffen inklimmers*, maart 2018.
- Ministerie van Justitie & Veiligheid, Directoraat-Generaal Migratie, *Instructie West-Balkan aan de Nationale Politie*, 2 maart 2018.

België:

- Algemene beleidsnota asiel en migratie, 26 oktober 2018, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 54 3296/021.

Websites

- 'Bulgaria Puts Up a New Wall, but This One Keeps People Out', New York Times, 5 april 2015.
- 'Migrant crisis: Hungary's closed border leaves many stranded', BBC News, 15 september 2015.
- 'Migrant crisis: Macedonia shuts Balkans route', BBC News, 9 maart 2016.
- 'Balkan migration route is 'not closed', Euractiv, 13 maart 2017.
- 'Sweden: Parliament extends the temporary law', ECRE, 21 juni 2019.
- 'Sweden: Migration Court of Appeal rules in a case of family reunification of subsidiary protection beneficiary', ECRE, 14 november 2018.
- 'Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception', Prime Minister's Office Sweden, 24 november 2015.
- 'Eén jaar actieplan transmigranten: wat leverde het tot nog toe op?', VRTNWS, 11 mei 2019.
- 'Government makes asylum applications difficult for Palestinians fleeing Lebanon', ThediplomatinSpain, 13 november 2018.
- 'Questions and answers: Act and Ordinance on identity checks in the event of serious danger to public order or domestic security in the country', Ministry of Justice Sweden, 22 december 2015.
- 'Questions about limitations in the Reception of Asylum Seekers Act (LMA)', Swedish Migration Agency, 22 december 2015.
- 'Proposal to temporarily restrict the possibility of being granted a residence permit in Sweden', Ministry of Justice Sweden, 8 april 2016.
- 'Bei Wegweisungen geschlampt: Bund bestraft säumige Kantone', Tagblatt, 27 juli 2018.
- 'Wo in der Schweiz abgewiesene Asylbewerber rechtzeitig ausgeschafft werden – und wo nicht', Neu Zürcher Zeitung, 27 juli 2018.

Begrippenlijst

- Asielaanvraag: een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere, niet onder de Kwalificatierichtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht (artikel 2h Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn)).
- Asielgerelateerde migratie: migratie van vreemdelingen die op enig moment een asielaanvraag indienen los van de vraag of die intentie er al was op het moment van vertrek en of men daadwerkelijk bescherming behoeft.
- Asielzoeker: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een asielaanvraag heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen (artikel 2i Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn)).
- Dublin-claim: een verzoek van een lidstaat aan een andere lidstaat om terug- of overname van een asielzoeker op grond van de Dublin-verordening.
- Eurodac: een systeem dat is ingesteld om te helpen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag op grond van de Dublin-verordening en om de toepassing van de Dublin-verordening te vergemakkelijken. Het bestaat uit een geautomatiseerde centrale gegevensbank van vingerafdrukken (centraal systeem) en een communicatie-infrastructuur tussen het centraal systeem en de lidstaten (artikel 1.1 en 3.1. Verordening (EU) nr. 603/2013 (Eurodac-verordening)).
- Eurodac-treffer: de op grond van een vergelijking door het centraal systeem geconstateerde overeenstemming of overeenstemmingen tussen de vingerafdrukgegevens die in de geautomatiseerde centrale gegevensbank zijn opgeslagen en de vingerafdrukken die door een lidstaat zijn toegezonden voor een persoon (…) (artikel 2.1.d Verordening (EU) nr. 603/2013 (Eurodac-verordening)).
- Internationale bescherming: de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus (artikel 2a Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn)).
- Irreguliere migratie: migratie die plaatsvindt buiten de wetten, voorschriften of internationale overeenkomsten die de binnenkomst in of het uitreizen uit het land van herkomst, doorreis of bestemming regelen (definitie IOM).
- Overdrachtsbesluit: het besluit van een lidstaat - na instemming van de aangezochte lidstaat - om de asielzoeker over te dragen aan de lidstaat die op grond van de Dublin-verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag en, indien van toepassing, de asielaanvraag niet in behandeling te nemen (artikel 26.1 Verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin-verordening)).
- Overnameverzoek: verzoek van de lidstaat waar een asielaanvraag is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, aan die andere lidstaat om de behandeling van de asielaanvraag over te nemen (artikel 21.1 Verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin-verordening)).
- Secundaire migratie van asielzoekers: doormigratie van asielzoekers binnen de EU(+) van de lidstaat die op grond van de Dublin-verordening

verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, naar een andere lidstaat.

- Subsidiaire beschermingsstatus: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt (artikel 2g Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn)).
- Terugnameverzoek: verzoek van de lidstaat waar een asielzoeker een nieuwe asielaanvraag heeft ingediend of waar een asielzoeker zich zonder verblijfstitel ophoudt en geen nieuwe asielaanvraag heeft ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, aan die andere lidstaat om de betrokken persoon terug te nemen (artikel 23.1 en 24.1 Verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin-verordening)).
- Vluchteling: een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, tenzij hij uitgesloten is van de vluchtelingenstatus (artikel 2d Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn)).
- Vluchtelingenstatus: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling (artikel 2e Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn)).

Respondentenlijst

Organisation	Name	Position
Austria		
Federal Ministry of the Interior Department National, European and International Strategies	Mr. A. Teutsch	Deputy Head
Department Resettlement, Return and International Affairs	Ms. C. Jennewein	Policy officer
Department Dublin and International Relations	Mr. A. Schnabl	Senior caseworker
Asylkoordination	Ms. A. Knapp	Chair woman
International Centre for Migration Policy Development	Mr. M. Wagner	Programme Manager Asylum
Belgium		
Immigration Office (DVZ), Dublin Unit	Mr. P. Petralia	Head of unit
	Ms. M. Behaeghel	Senior caseworker
International Relations Unit	Ms. M. Alexandre	Adviser
	Ms. M. Gelders	Adviser
Coordination and Monitoring Unit	Mr. C. Claus	Attaché
Control and Interceptions Unit	Mr. J. Foets	Adviser
Vluchtelingenwerk Vlaanderen	Ms. L. Okladnicoff	Protection lawyer
Denys-Grouwels-VanRoy advocaten	Mr. L. Denys	Lawyer
Immigration and Naturalisation Office Netherlands	Mr. M. Thiadens	Dublin liaison officer
Germany		
Federal Office for Migration and Refugees	Ms. J. Eberhard	Head of Unit Bilateral Cooperation
	Ms. S. von Saint André	Unit Bilateral Cooperation
	Mr. G. Haellmigk	Operative management Dublin procedure unit
	Mr G. Gölz	Head of Unit GASiM Support
Immigration and Naturalisation Office Netherlands	Ms. D. Kalsbeek	Dublin liaison officer
Pro Asyl	Mr. K. Kopp	Director European Affairs
Law firm Dr. Reinhard Marx	Mr. R. Marx	Lawyer
Max Planck Institute for Social Law and Social Policy	Mr. A. Hruschka	Senior researcher
Italy		
Immigration and Naturalisation Office Netherlands	Ms. J. Uitterhoeve	Dublin liaison officer
Italian Council for Refugees	Ms. T. Amadio	Lawyer
Chiesa Valdese	Ms. I. Sommaruga	Counselor
Association of Legal Studies for Immigration (ASGI)	Ms. A. Brambilla	Lawyer
International and European Forum for Immigration Research (FIERI)	Mr. F. Pastore	Director
European University Institute	Ms. A. Triandafyllidou	Professor
Studio Legale Paganini	Mr. F. Cardaci	Lawyer
University of Lausanne	Mr. F. Maiani	Associate Professor

Greece		
UNHCR	Ms. A. Maymann	Assistant Representative Protection
	Ms. E. Sappouli	Protection officer
Greek Council for Refugees	Mr. V. Papadopoulos	Coordinator Legal Unit
Safe Passage	Ms. T. Stathopoulou	Legal coordinator Greece
Solidarity Now	Ms. I. Bompou	Lawyer
Bilkent University Ankara	Ms. D. Angeli	University teacher

Netherlands		
Ministry of Justice and Security (Min J&V), Migration Policy Department (DMB)	Mr. D. Huisinga	Deputy Director-General International Affairs
	Mr. N. Coleman	Senior coordinating policy officer
	Mr. M. Bouma	Senior policy officer
Min J&V, Migration Coordination Department (DRM)	Mr. W. Dronkers	Head of Unit
Immigration and Naturalisation Service (IND), Strategy Department (SUA)	Ms. M. Boels-Brouwer	Senior adviser
Dublin unit	Mr. J. Jansen	Senior officer
Operations support (BIC)	Ms. J. Schwarz	Senior adviser
Repatriation and Departure Service (DT&V), Strategy Department	Ms. M. Lenders	Senior adviser
	Mr. K. Brouwer	Adviser
DT&V, Dublin unit	Ms. C. van der Horst	Senior officer
Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA)	Mr. E. Laan	Strategic Adviser International Affairs
	Mr. M. Schrauwen	Policy adviser
	Mr. J. van der Have	Policy adviser
Royal Dutch Military Police (KMar)	Mr. D. van den Broek	Staff adviser border management
Aliens Police (AVIM)	Mr. M. van Boekel	Teamleader
	Mr. N. van der Schilt	Operational specialist
	Mr. P. Verheij	Operational specialist
	Ms. S. Breskens	Operational specialist
Dutch Council for Refugees	Ms. L. Reesink	Policy officer
	Ms. D. Ploegstra	Policy officer
Dutch Red Cross	Mr. R. Severijns	Researcher/adviser
Law firm Oudijk	Ms. D. Cain	Lawyer
Law firm Younge	Ms. J. Younge	Lawyer

Spain		
Spanish Commission for Refugees (CEAR)	Ms. E. Muñoz	Lawyer
Spanish National Research Council	Ms. A. González Ferrer	Senior research fellow
University Carlos III	Ms. I. Serrano	Associate researcher

Sweden		
Ministry of Justice		
Division of Migration and Asylum Policy	Ms. L. Åberg	Deputy director
	Ms. C. Unga	Special adviser
Division for Police Issues	Mr. O. Jöberger	Desk officer
Swedish Migration Agency		
Dublin unit	Mr. S. Imamovic	Head of unit
Unit for migration law	Ms. C. Andersson	Legal specialist
	Mr. F. Axling	Legal specialist

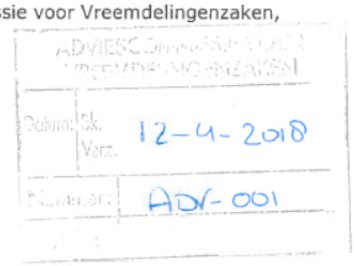
Unit for migration intelligence	Mr. S. Almander	Analyst
International Strategies Unit	Ms. E. Mejhert	Specialist
Swedish Refugee Advice Centre	Ms. E. Molin	Secretary general
	Mr. A. Sundquist	Chief legal adviser
	Ms. S. Rönnow-Pessah	Lawyer
Switzerland		
State Secretariat for Migration (SEM), Dublin Division	Mr. J. Horni	Deputy head
	Ms. F. Cereghetti	Senior adviser
	Mr. C. Vespignani	Senior adviser
Swiss Refugee Council	Ms. M. Zoeteweij	Lawyer
University of Neuchâtel	Mr. I. Soysuren	Post doctoral researcher
EU		
European Commission, DG Home, asylum unit	Mr. H. Nielsen	Head of unit
Council of the European Union, General Secretariat	Mr. G. Stessens	Deputy director
	Ms. S. Nielsen	Political administrator
European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	Mr. K. Pollet	Senior legal and policy officer
European Asylum Support Office (EASO)	Mr. D. Pagidas	Head of Athens office
Research sector	Mr. T. Wilkin	Head of sector
	Ms. P. Alexandrova	Analyst

Bijlage 1: adviesvraag

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
mr. J.N.M. Richelle
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag



Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2233115

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 9 april 2018
Onderwerp Vaststelling ACVZ werkprogrammering 2018

Geachte heer Richelle,

Conform de Kaderwet Adviescolleges, artikel 11, eerste lid en in samenhang met artikel 2 van de Vreemdelingenwet 2000, draag ik hierbij twee thema's aan voor uw werkprogramma voor het jaar 2018. Omdat de precieze reikwijdte van de thema's bij het opstellen van deze werkprogrammeringsbrief nog niet vaststaat, ontvangt u op een later tijdstip per onderwerp een nadere specificering van de adviesvraag. Naast de twee thema's die ik in deze brief aandraag, vraag ik u samen met de minister voor Rechtsbescherming om een derde advies. Het gaat om een advies over de vreemdelingrechtelijke gevolgen van het rapport van de Staatscommissie Herijking Ouderschap, waar ik u samen met de minister voor Rechtsbescherming in een aparte brief om vraag.

Ten eerste vraag ik u advies over de rol van private actoren in het migratiedomein. Hierbij vraag ik u te beginnen met een brede inventarisatie van activiteiten binnen het migratiedomein waarop niet-statelijke actoren, van bedrijven tot maatschappelijke initiatieven, ingezet (kunnen) worden. Op basis hiervan vraag ik u kansen, voorwaarden en beperkingen van samenwerking tussen overheid en private actoren te duiden, waarbij ook aandacht moet zijn voor verbetering van de reeds bestaande vormen van samenwerking binnen de migratieketen. In goed overleg met zowel beleidsafdelingen als taakorganisaties wordt vervolgens gezamenlijk bepaald op welke deeltrajecten binnen de migratieketen verdiepend advies wenselijk is.

Ten tweede vraag ik u advies over de aanpak van secundaire migratie. Op het thema secundaire migratie, of doormigratie binnen Europa loopt weinig onderzoek. Ik vraag u mij te adviseren over het handelingsperspectief van de Nederlandse overheid met het oog op de aanpak van secundaire migratiebewegingen binnen de EU. In het geval van Nederland reist de overgrote meerderheid van asielzoekers naar ons land via andere Lidstaten, waar ze ook bescherming hadden kunnen krijgen. Hoewel volgens de huidige Dublinregels de verantwoordelijkheid met name bij Lidstaten van binnenkomst ligt, werken deze regels, ondanks een groot aantal Eurodac-hits en een aanzienlijk aantal Dublinbesluiten, niet goed.

Ik vraag u te beginnen met het in kaart brengen van de problematiek van doormigratie door te achterhalen waarom precies de regels niet goed werken en wat het effect daarvan voor Nederland is. Omdat gebrekkige implementatie van de regels en verschillen in nationale benadering, naast andere factoren, bijdragen aan secundaire migratie, vraag ik u daarnaast wat de verklaringen voor nationale verschillen in effectiviteit zijn, wat Nederland van de aanpak in andere Lidstaten kan leren, en welke verbeterde middelen op EU dan wel nationaal niveau nodig zijn om het fenomeen van secundaire migratiebewegingen effectiever te beperken en tegen te gaan. Deze adviesaanvraag sluit hiermee nauw aan op de pijler uit de integrale migratieagenda die bestaat uit maatregelen om illegale migratie te ontmoedigen.

Directoraat-Gener:
Vreemdelingenzak
Directie Migratiebele:

Datum
9 april 2018

Ons kenmerk
2233115

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Mark Harbers

Bijlage 2: cijfers bij hoofdstuk 3

Tabel 1A-B: Cijfers behorende bij figuur 13, paragraaf 3.4.3, jaren 2014, 2015

2014				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share
1	IT	DE	19.695	8,1%
2	HU	DE	11.486	4,7%
3	BG	DE	11.242	4,6%
4	GR	DE	8.692	3,6%
5	SE	DE	8.135	3,4%
6	CH	DE	8.037	3,3%
7	GR	SE	5.921	2,4%
8	BE	DE	5.793	2,4%
9	AT	DE	5.291	2,2%
10	GR	AT	4.789	2,0%
11	IT	SE	4.195	1,7%
12	FR	DE	4.021	1,7%
13	GR	HU	3.886	1,6%
14	IT	CH	3.816	1,6%
15	HU	AT	3.458	1,4%
16	PL	DE	3.131	1,3%
17	NL	DE	2.926	1,2%
18	BG	AT	2.466	1,0%
19	IT	FR	2.247	0,9%
20	DE	SE	2.186	0,9%
21	NO	DE	2.130	0,9%
22	IT	NO	2.052	0,8%
23	DK	DE	1.978	0,8%
24	ES	DE	1.968	0,8%
25	IT	AT	1.797	0,7%
	Top 25		131.338	54,1%

2015				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share
1	HU	DE	129.215	19,6%
2	GR	DE	86.080	13,0%
3	GR	HU	33.373	5,1%
4	IT	DE	30.426	4,6%
5	GR	SE	22.469	3,4%
6	GR	AT	19.148	2,9%
7	HU	AT	18.477	2,8%
8	BG	DE	18.324	2,8%
9	HU	IT	15.777	2,4%
10	AT	DE	11.588	1,8%
11	HU	SE	11.166	1,7%
12	HU	FR	9.386	1,4%
13	SE	DE	9.155	1,4%
14	CH	DE	8.412	1,3%
15	DE	SE	7.387	1,1%
16	IT	CH	5.695	0,9%
17	GR	NL	5.426	0,8%
18	IT	FR	5.381	0,8%
19	GR	BE	5.278	0,8%
20	GR	FI	5.036	0,8%
21	GR	IT	4.750	0,7%
22	BE	DE	4.543	0,7%
23	GR	DK	4.445	0,7%
24	HU	BE	4.423	0,7%
25	FR	DE	4.033	0,6%
	Top 25		479.393	72,6%

Bron: eu-LISA Annual Reports on the 2014, 2015 activities of the Eurodac central system[clxxi]

2014			
	Country	Asylum appli.	
Rank	Colors	Number	Share
1	Germany	173.070	29%
2	Sweden	75.090	13%
3	Italy	63.655	11%
4	France	58.845	10%
5	Austria	25.700	4%
6	Switzerland	22.130	4%
7	Netherlands	21.810	4%
8	Belgium	14.130	2%
9	Greece	7.590	1%
10	Spain	5.460	1%
	10 MS	467.480	78%

2015			
	Country	Asylum appli.	
Rank	Colors	Number	Share
1	Germany	441.900	33%
2	Sweden	156.195	12%
3	Austria	85.520	6%
4	Italy	82.830	6%
5	France	70.570	5%
6	Netherlands	43.035	3%
7	Belgium	39.065	3%
8	Switzerland	38.120	3%
9	Spain	14.610	1%
10	Greece	11.370	1%
	10 MS	983.215	74%

Bron: Eurostat database[clxxii]

Tabel 1C-D: Cijfers behorende bij figuur 13, paragraaf 3.4.3, jaren 2016, 2017

2016				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share
1	GR	DE	171.616	22,7%
2	HU	DE	87.300	11,5%
3	IT	DE	56.878	7,5%
4	HU	AT	21.132	2,8%
5	IT	FR	20.057	2,7%
6	BG	DE	17.982	2,4%
7	HU	IT	16.395	2,2%
8	CH	DE	14.467	1,9%
9	GR	HU	12.241	1,6%
10	SE	DE	12.045	1,6%
11	IT	CH	12.039	1,6%
12	AT	DE	11.798	1,6%
13	GR	AT	11.011	1,5%
14	HU	FR	9.529	1,3%
15	DE	FR	9.426	1,2%
16	DE	NL	8.032	1,1%
17	PL	DE	7.670	1,0%
18	IT	AT	7.574	1,0%
19	DE	IT	6.871	0,9%
20	DE	BE	6.604	0,9%
21	GR	FR	6.507	0,9%
22	AT	IT	6.438	0,9%
23	GR	IT	6.238	0,8%
24	NO	DE	5.794	0,8%
25	NL	DE	5.392	0,7%
	Top 25		551.036	72,8%

2017				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share
1	IT	DE	60.039	12,4%
2	IT	FR	35.346	7,3%
3	GR	DE	32.319	6,7%
4	DE	FR	19.253	4,0%
5	HU	DE	13.136	2,7%
6	CH	DE	10.863	2,2%
7	DE	IT	9.671	2,0%
8	DE	BE	9.501	2,0%
9	SE	DE	8.784	1,8%
10	IT	CH	8.641	1,8%
11	AT	DE	7.939	1,6%
12	IT	AT	7.047	1,5%
13	DE	NL	6.787	1,4%
14	BG	DE	6.631	1,4%
15	FR	DE	5.399	1,1%
16	HU	FR	5.371	1,1%
17	NL	DE	5.173	1,1%
18	GR	FR	5.011	1,0%
19	DE	AT	4.990	1,0%
20	AT	IT	4.559	0,9%
21	HU	IT	4.185	0,9%
22	IT	BE	4.171	0,9%
23	IT	NL	4.147	0,9%
24	DE	CH	4.062	0,8%
25	IT	UK	4.041	0,8%
	Top 25		287.066	59,1%

Bron: eu-LISA Annual Reports on the 2016, 2017 activities of the Eurodac central system[clxxiii]

2016			
	Country	Asylum appli.	
Rank	Colors	Number	Share
1	Germany	722.365	58%
2	Italy	121.185	10%
3	France	76.790	6%
4	Greece	49.875	4%
5	Austria	39.905	3%
6	Switzerland	25.875	2%
7	Sweden	22.385	2%
8	Netherlands	19.285	2%
9	Spain	15.570	1%
10	Belgium	14.290	1%
	10 MS	1.107.525	90%

2017			
	Country	Asylum appli.	
Rank	Colors	Number	Share
1	Germany	198.310	29%
2	Italy	126.560	19%
3	France	91.965	14%
4	Greece	56.950	8%
5	Spain	33.040	5%
6	Austria	22.470	3%
7	Sweden	22.225	3%
8	Switzerland	16.670	2%
9	Netherlands	16.090	2%
10	Belgium	14.055	2%
	10 MS	598.335	88%

Bron: Eurostat database[clxxiv]

Tabel 1E: Cijfers behorende bij figuur 13, paragraaf 3.4.3, 2018

2018				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share
1	IT	DE	34.740	8,3%
2	IT	FR	32.500	7,8%
3	DE	FR	22.790	5,5%
4	GR	DE	20.303	4,9%
5	DE	BE	11.820	2,8%
6	DE	IT	10.064	2,4%
7	DE	NL	8.205	2,0%
8	FR	DE	7.467	1,8%
9	SE	DE	7.431	1,8%
10	CH	DE	7.014	1,7%
11	ES	FR	6.448	1,5%
12	AT	DE	5.750	1,4%
13	SE	FR	5.630	1,3%
14	NL	BE	5.072	1,2%
15	NL	DE	5.010	1,2%
16	IT	UK	4.915	1,2%
17	HU	DE	4.730	1,1%
18	IT	BE	4.729	1,1%
19	IT	CH	4.695	1,1%
20	DE	CH	4.694	1,1%
21	BE	FR	4.546	1,1%
22	AT	FR	4.500	1,1%
23	IT	NL	4.375	1,0%
24	HU	FR	4.276	1,0%
25	GR	FR	4.229	1,0%
	Top 25		235.933	56,4%

Bron: eu-LISA Annual Reports on the 2018 activities of the Eurodac central system[clxxv]

2018			
	Country	Asylum appli.	
Rank	Colors	Number	Share
1	Germany	161.930	27%
2	France	111.415	18%
3	Greece	64.985	11%
4	Italy	53.440	9%
5	Spain	52.745	9%
6	Netherlands	20.465	3%
7	Belgium	18.160	3%
8	Sweden	18.110	3%
9	Switzerland	13.535	2%
10	Austria	11.415	2%
	10 MS	526.200	87%

Bron: Eurostat database[clxxvi]

Tabel 2A: Eurodac-treffers (UIT) 10 EU+ lidstaten naar top 5 partnerlidstaten, 2014-2018

	Total	Top 5 partner countries
2014	Germany (99153)	IT (19695), HU (11486), BG (11242), GR (8692), SE (8135)
	France (13749)	IT (2247), DE (1332), BE (1327), HU (1276), GR (1113)
	Italy (13653)	HU (1662), AT (1328), GR (1274), BG (1258), NO (1212)
	Sweden (22133)	GR (5921), IT (4195), DE (2186), NO (1776), DK (1321)
	Greece (1030)	BG (422), UK (108), HU (71), AT (56), DE (51)
	Austria (18307)	GR (4789), HU (3458), BG (2466), IT (1797), CH (1334)
	Spain (1757)	CH (384), SE (286), DE (209), NO (167), BE (121)
	Netherlands (8400)	GR (1636), DE (1354), BE (834), IT (793), SE (638)
	Switzerland (13048)	IT (3816), DE (1638), AT (1082), FR (932), GR (757)
	Belgium (9467)	DE (1644), CH (752), IT (704), GR (695), SE (694)
2015	Germany (321623)	HU (129215), GR (86080), IT (30426), BG (18324), AT (11588)
	France (31415)	HU (9386), IT (5381), GR (3194), DE (2697), BE (1509)
	Italy (33382)	HU (15777), GR (4750), BG (2975), AT (2382), DE (1714)
	Sweden (53351)	GR (22469), HU (11166), DE (7387), IT (2928), DK (1628)
	Greece (1019)	HU (112), BG (102), UK (94), NO (87), SE (86)
	Austria (48025)	GR (19148), HU (18477), IT (2598), BG (2179), DE (1440)
	Spain (1856)	BE (328), CH (264), DE (249), SE (227), IT (150)
	Netherlands (16723)	GR (5426), DE (3514), HU (2439), IT (938), SE (727)
	Switzerland (20375)	IT (5695), GR (3747), DE (2653), HU (2550), AT (1172)
	Belgium (21702)	GR (5278), HU (4423), DE (2861), IT (1201), ES (961)
2016	Germany (417660)	GR (171616), HU (87300), IT (56878), BG (17982), CH (14467)
	France (65921)	IT (20057), HU (9529), DE (9426), GR (6507), BG (2640)
	Italy (50502)	HU (16395), DE (6871), AT (6438), GR (6238), BG (3026)
	Sweden (13559)	GR (3437), DE (2705), HU (1824), DK (1176), IT (1073)
	Greece (1290)	DE (271), HU (190), BG (119), IT (98), SE (92)
	Austria (52239)	HU (21132), GR (11011), IT (7574), BG (3501), DE (3338)
	Spain (2408)	DE (509), GR (293), IT (291), CH (254), SE (181)
	Netherlands (23027)	DE (8032), GR (3965), IT (2672), HU (1533), CH (1276)
	Switzerland (27387)	IT (12039), DE (3734), GR (3170), HU (2031), AT (1777)
	Belgium (28395)	DE (6604), HU (3173), IT (2659), GR (2621), NL (1678)
2017	Germany (175735)	IT (60039), GR (32319), HU (13136), CH (10863), SE (8784)
	France (96540)	IT (35346), DE (19253), HU (5371), GR (5011), SE (4038)
	Italy (34110)	DE (9671), AT (4559), HU (4185), GR (2793), CH (2327)
	Sweden (12496)	GR (3347), IT (3055), DE (1747), DK (1011), NO (610)
	Greece (3361)	BG (674), DE (670), HU (289), SE (248), AT (191)
	Austria (24663)	IT (7047), DE (4990), HU (2785), GR (2236), BG (1842)
	Spain (4195)	DE (1296), IT (623), GR (443), CH (362), BE (313)
	Netherlands (22023)	DE (6787), IT (4147), GR (2816), CH (1535), SE (1003)
	Switzerland (22520)	IT (8641), DE (4062), GR (2193), AT (1302), NL (1096)
	Belgium (38396)	DE (9501), IT (4171), NL (3888), FR (3607), CH (2256)
2018	Germany (115037)	IT (34740), GR (20303), FR (7467), SE (7431), CH (7014)
	France (103982)	IT (32500), DE (22790), ES (6448), SE (5630), BE (4546)
	Italy (32073)	DE (10064), GR (4025), AT (3140), FR (3104), HU (2852)
	Sweden (7121)	DE (1381), GR (1357), IT (1199), DK (744), NO (435)
	Greece (4114)	DE (1195), BG (382), SE (326), HU (316), AT (271)
	Austria (13229)	IT (3789), DE (3206), HU (1029), CH (1027), GR (1013)
	Spain (3305)	DE (770), IT (743), FR (366), CH (233), NL (200)
	Netherlands (25356)	DE (8205), IT (4375), GR (3126), CH (1706), FR (1496)
	Switzerland (19151)	IT (4695), DE (4694), GR (1646), AT (1394), NL (1276)
	Belgium (46312)	DE (11820), NL (5072), IT (4729), FR (3943), GR (3737)

Bron: eu-LISA Annual Reports on the 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 activities of the Eurodac central system[clxxvii]

Tabel 2B: Eurodac-treffers (IN) tien EU+ lidstaten naar top 5 partnerlidstaten, 2014-2018

	Total	Top 5 partner countries
2014	Germany (13840)	SE (2186), BE (1644), CH (1638), NL (1354), FR (1332)
	France (8188)	DE (4021), CH (932), BE (682), NL (522), IT (400)
	Italy (38157)	DE (19695), SE (4195), CH (3816), FR (2247), NO (2052)
	Sweden (17486)	DE (8135), NO (1719), DK (1636), IT (898), CH (757)
	Greece (33403)	DE (8692), SE (5921), AT (4789), HU (3886), DK (1673)
	Austria (12443)	DE (5291), IT (1328), CH (1082), FR (701), HU (685)
	Spain (4654)	DE (1968), FR (836), BE (468), CH (445), SE (197)
	Netherlands (6972)	DE (2926), SE (719), BE (691), FR (468), CH (432)
	Switzerland (16478)	DE (8037), AT (1334), IT (1109), SE (1057), NO (1055)
	Belgium (11821)	DE (5793), FR (1327), IT (946), NL (834), CH (581)
2015	Germany (32117)	SE (7387), HU (3525), NL (3514), BE (2861), FR (2697)
	France (8321)	DE (4033), CH (787), BE (686), IT (607), HU (477)
	Italy (55256)	DE (30426), CH (5695), FR (5381), SE (2928), AT (2598)
	Sweden (19820)	DE (9155), NO (1659), DK (1430), FR (1020), HU (1009)
	Greece (199440)	DE (86080), HU (33373), SE (22469), AT (19148), NL (5426)
	Austria (24365)	DE (11588), HU (2383), IT (2382), SE (1540), FR (1243)
	Spain (6530)	DE (3224), FR (1100), BE (961), CH (306), SE (179)
	Netherlands (7293)	DE (3120), BE (730), SE (553), FR (532), CH (385)
	Switzerland (16652)	DE (8412), AT (1250), IT (1011), FR (997), SE (928)
	Belgium (10430)	DE (4543), FR (1509), NL (675), IT (632), CH (436)
2016	Germany (50883)	FR (9426), NL (8032), IT (6871), BE (6604), CH (3734)
	France (11073)	DE (4304), IT (2235), BE (1347), CH (781), UK (643)
	Italy (110827)	DE (56878), FR (20057), CH (12039), AT (7574), NL (2672)
	Sweden (25757)	DE (12045), FR (2070), DK (2057), IT (1723), NO (1568)
	Greece (232199)	DE (171616), HU (12241), AT (11011), FR (6507), IT (6238)
	Austria (29149)	DE (11798), IT (6438), FR (2633), CH (1777), BE (1501)
	Spain (6878)	DE (3353), FR (1625), BE (1005), CH (238), NL (127)
	Netherlands (11846)	DE (5392), BE (1678), FR (1367), CH (587), IT (536)
	Switzerland (25685)	DE (14467), IT (2471), AT (1908), FR (1541), BE (1320)
	Belgium (11388)	DE (5147), FR (2307), NL (817), IT (717), CH (416)
2017	Germany (65796)	FR (19253), IT (9671), BE (9501), NL (6787), AT (4990)
	France (15697)	DE (5399), BE (3607), IT (2319), CH (989), UK (945)
	Italy (132987)	DE (60039), FR (35346), CH (8641), AT (7047), BE (4171)
	Sweden (23188)	DE (8784), FR (4038), BE (1781), IT (1445), DK (1360)
	Greece (61598)	DE (32319), FR (5011), SE (3347), NL (2816), IT (2793)
	Austria (22577)	DE (7939), IT (4559), FR (3247), BE (1694), CH (1302)
	Spain (6045)	FR (2232), DE (2012), BE (1000), NL (170), CH (163)
	Netherlands (16363)	DE (5173), BE (3888), FR (2234), CH (1096), LU (710)
	Switzerland (24081)	DE (10863), FR (2896), IT (2327), BE (2256), NL (1535)
	Belgium (11897)	DE (3997), FR (3952), NL (840), IT (816), CH (427)
2018	Germany (72966)	FR (22790), BE (11820), IT (10064), NL (8205), CH (4694)
	France (21292)	DE (7467), BE (3943), IT (3104), NL (1496), UK (1433)
	Italy (95070)	DE (34740), FR (32500), UK (4915), BE (4729), CH (4695)
	Sweden (22697)	DE (7431), FR (5630), BE (1957), IT (1349), DK (1088)
	Greece (47391)	DE (20303), FR (4229), IT (4025), BE (3737), NL (3126)
	Austria (20110)	DE (5750), FR (4500), IT (3140), BE (1887), CH (1394)
	Spain (12837)	FR (6448), DE (3066), BE (1957), NL (461), CH (238)
	Netherlands (18087)	BE (5072), DE (5010), FR (2767), CH (1276), IT (763)
	Switzerland (21700)	DE (7014), FR (3648), BE (3530), IT (1894), NL (1706)
	Belgium (10930)	FR (4546), DE (2708), NL (829), IT (614), CH (457)

Bron: eu-LISA Annual Reports on the 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 activities of the Eurodac central system[clxxviii]

Tabel 3A: Uitgaande Dublin-claims naar top 5 partnerlanden, 2014-2018

	Total	Top 5 partner countries
2014	Germany (35058)	IT (9085), BG (4399), HU (3905), PL (3311), FR (2420)
	France (4948)	IT (896), PL (585), ES (534), HU (520), DE (511)
	Italy (3557)	NO (524), GR (387), BE (361), UK (358), HU (326)
	Sweden (8272)	IT (2707), DE (735), NO (617), FR (542), ES (486)
	Greece (1293)	DE (455), SE (265), BG (149), CH (74), NO (51)
	Austria (6066)	HU (1891), IT (1306), BG (1115), PL (517), DE (231)
	Spain ()	(), (), (), (), ()
	Netherlands (4144)	IT (1545), DE (582), FR (469), ES (282), PL (223)
	Switzerland (14900)	IT (11322), FR (663), ES (598), DE (582), AT (266)
	Belgium (3160)	IT (723), ES (620), FR (404), DE (304), PL (263)
2015	Germany (44288)	HU (14450), IT (9116), BG (4644), PL (3728), ES (2033)
	France (11657)	HU (3535), IT (2064), DE (1355), ES (1007), PL (737)
	Italy (4977)	HU (2169), BG (546), AT (324), PL (287), DE (234)
	Sweden (11254)	HU (3792), DE (2313), IT (1393), AT (694), BG (416)
	Greece (1117)	DE (598), SE (166), CH (83), NO (40), AT (37)
	Austria (16935)	HU (10868), BG (1570), IT (1340), HR (761), SI (488)
	Spain ()	(), (), (), (), ()
	Netherlands (4813)	DE (1976), HU (866), IT (558), FR (296), ES (211)
	Switzerland (16105)	IT (10260), HU (1421), DE (1345), FR (512), ES (449)
	Belgium (5955)	HU (1172), DE (976), ES (975), IT (818), FR (586)
2016	Germany (53918)	IT (12761), HU (11538), PL (6614), BG (4701), SE (2306)
	France (25368)	IT (8454), DE (5163), HU (2105), ES (1262), BG (1119)
	Italy (9340)	HU (2503), DE (2028), AT (1129), FR (826), BG (561)
	Sweden (7336)	DE (2987), IT (802), HU (396), NO (359), LT (348)
	Greece (5187)	DE (3765), SE (375), AT (234), NL (145), NO (111)
	Austria (21293)	HU (8971), IT (3339), HR (2477), BG (2321), DE (1128)
	Spain (12)	DE (4), IT (2), FR (2), HU (1), SE (1)
	Netherlands (9238)	DE (5658), IT (891), FR (411), HU (355), PL (288)
	Switzerland (13145)	IT (6673), DE (2426), HR (889), AT (560), FR (434)
	Belgium (6483)	DE (2006), ES (894), IT (801), FR (691), BG (369)
2017	Germany (63326)	IT (22442), FR (4392), PL (3231), SE (3213), HU (3205)
	France (41253)	IT (16354), DE (8622), BG (1688), ES (1654), BE (1394)
	Italy (2481)	DE (941), AT (303), FR (264), HU (185), BG (137)
	Sweden (3112)	IT (565), DE (502), FR (253), LT (235), DK (196)
	Greece (9559)	DE (5762), UK (936), SE (683), AT (445), CH (297)
	Austria (10482)	IT (3345), DE (1760), BG (1490), HU (1227), PT (555)
	Spain (8)	FR (4), NL (2), DE (1), DK (1), IT (0)
	Netherlands (7450)	DE (2989), IT (1803), FR (445), CH (276), ES (241)
	Switzerland (7522)	IT (3940), DE (1276), FR (454), ES (244), NL (234)
	Belgium (5575)	DE (1220), IT (1071), FR (754), ES (699), NL (299)
2018	Germany (54906)	IT (17285), GR (7079), FR (4444), ES (3790), SE (3475)
	France (45358)	IT (15428), DE (8694), ES (5309), SE (1807), AT (1805)
	Italy (4628)	DE (1791), AT (503), FR (498), SI (287), SE (277)
	Sweden (3549)	GR (637), IT (594), DE (427), FR (272), ES (217)
	Greece (5038)	DE (2203), UK (768), SE (459), CH (290), AT (196)
	Austria (5262)	IT (1986), DE (1321), BG (296), HU (280), FR (191)
	Spain (7)	DE (5), FR (2), IT (0), BG (0), HU (0)
	Netherlands (8619)	DE (3182), IT (2269), FR (541), CH (428), ES (411)
	Switzerland (5941)	IT (2255), DE (1347), FR (413), ES (297), AT (276)
	Belgium (8384)	ES (1666), DE (1641), IT (1372), FR (869), GR (576)

Bron: Eurostat database[clxxix]

Tabel 3B: Inkomende Dublin-claims naar top 5 partnerlanden, 2014-2018

	Total	Top 5 partner countries
2014	Germany (5535)	SE (1082), FR (818), DK (697), NL (570), CH (548)
	France (5619)	DE (2584), SE (782), CH (600), NL (482), BE (417)
	Italy (22754)	DE (8107), CH (6174), SE (2232), NO (1593), NL (1088)
	Sweden (2369)	DE (1113), DK (280), NO (230), GR (150), FI (112)
	Greece (58)	CH (26), NL (18), SI (5), DE (2), BE (2)
	Austria (2398)	DE (1035), FR (275), SE (257), CH (175), UK (120)
	Spain ()	(), (), (), (), ()
	Netherlands (1630)	DE (777), SE (174), FR (159), BE (115), CH (81)
	Switzerland (4041)	DE (1891), SE (457), FR (394), AT (238), NO (193)
	Belgium (3940)	DE (2179), FR (680), NL (198), SE (267), UK (134)
2015	Germany (11781)	SE (2796), NL (1853), FR (1740), CH (1209), BE (883)
	France (4634)	DE (1993), BE (584), CH (523), SE (469), NL (302)
	Italy (24990)	CH (8713), DE (8492), FR (2202), SE (1489), AT (1355)
	Sweden (2420)	DE (1003), DK (279), FR (230), NO (207), FI (169)
	Greece (137)	CH (105), DE (7), NL (6), BE (5), FI (4)
	Austria (4560)	DE (1875), SE (734), FR (505), CH (289), UK (245)
	Spain ()	(), (), (), (), ()
	Netherlands (1675)	DE (746), FR (204), SE (156), BE (146), CH (110)
	Switzerland (3072)	DE (1250), FR (457), SE (329), AT (233), DK (151)
	Belgium (2166)	DE (870), FR (604), NL (118), SE (103), UK (102)
2016	Germany (31514)	FR (5902), NL (5828), SE (4521), GR (3179), CH (2504)
	France (4765)	DE (1624), BE (695), CH (471), NL (424), AT (397)
	Italy (64844)	DE (18176), FR (14467), CH (14002), AT (7933), UK (2421)
	Sweden (4587)	DE (1804), DK (758), FR (611), NO (230), GR (195)
	Greece (5787)	HU (5667), CH (65), BE (20), DE (12), NL (6)
	Austria (5022)	DE (1890), FR (996), CH (565), IT (252), GR (236)
	Spain (6111)	DE (2041), FR (1564), BE (941), CH (451), SE (313)
	Netherlands (3384)	DE (1216), FR (779), BE (257), LU (212), SE (179)
	Switzerland (3891)	DE (1960), FR (685), AT (286), NL (223), DK (151)
	Belgium (2587)	DE (940), FR (742), NL (188), GR (93), UK (91)
2017	Germany (26927)	FR (9937), GR (5692), NL (2963), AT (1739), CH (1255)
	France (7920)	DE (4306), BE (754), UK (552), CH (497), NL (456)
	Italy (26627)	DE (10141), FR (5499), CH (3854), AT (3060), NL (1729)
	Sweden (6321)	DE (2675), FR (1580), DK (396), GR (375), NL (191)
	Greece (2549)	DE (2266), CH (98), NO (47), BE (45), SI (30)
	Austria (5531)	DE (2126), FR (1471), GR (449), UK (404), CH (235)
	Spain (5745)	DE (2037), FR (1924), BE (703), CH (249), NL (225)
	Netherlands (4627)	DE (1725), FR (1268), BE (302), LU (253), CH (230)
	Switzerland (5730)	DE (2770), FR (1410), GR (290), NL (271), AT (228)
	Belgium (4220)	FR (1869), DE (1470), NL (183), GR (167), UK (130)
2018	Germany (25005)	FR (10327), NL (3193), IT (2215), GR (2139), BE (1648)
	France (8744)	DE (4367), BE (889), IT (671), UK (645), NL (566)
	Italy (41911)	FR (15818), DE (15334), CH (2121), NL (1875), AT (1836)
	Sweden (7188)	DE (3095), FR (1957), IT (387), GR (379), DK (254)
	Greece (8807)	DE (6472), SE (592), BE (544), NO (497), SI (269)
	Austria (6295)	DE (2148), FR (2147), IT (643), CH (274), UK (236)
	Spain (10762)	FR (5330), DE (2824), BE (1239), NL (372), CH (274)
	Netherlands (5042)	DE (2063), FR (1481), BE (373), CH (238), UK (215)
	Switzerland (6054)	DE (2197), FR (1859), NL (440), BE (368), GR (275)
	Belgium (3871)	FR (2013), DE (924), NL (199), GR (132), IT (128)

Bron: Eurostat database[clxxx]

Tabel 4: Aantal Dublin-claims in verhouding tot het totale aantal asielaanvragen in de tien EU+ lidstaten, 2014-2018

Germany

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	173 070	441 900	722 365	198 310	161 930	1 697 575
Outgoing Dublin requests	35 058	44 288	53 918	63 326	54 906	251 496
Incoming Dublin requests	5 535	11 781	31 514	26 927	25 005	100 762
Outgoing / Asylum applicants	20%	10%	7%	32%	34%	15%
Incoming / Asylum applicants	3%	3%	4%	14%	15%	6%

France

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	58 845	70 570	76 790	91 965	111 415	409 585
Outgoing Dublin requests	4 948	11 657	25 368	41 253	45 358	128 584
Incoming Dublin requests	5 619	4 634	4 765	7 920	8 744	31 682
Outgoing / Asylum applicants	8%	17%	33%	45%	41%	31%
Incoming / Asylum applicants	10%	7%	6%	9%	8%	8%

Italy

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	63 655	82 830	121 185	126 560	53 440	447 670
Outgoing Dublin requests	3 557	4 977	9 340	2 481	4 628	24 983
Incoming Dublin requests	22 754	24 990	64 844	26 627	41 911	181 126
Outgoing / Asylum applicants	6%	6%	8%	2%	9%	6%
Incoming / Asylum applicants	36%	30%	54%	21%	78%	40%

Sweden

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	75 090	156 195	22 385	22 225	18 110	294 005
Outgoing Dublin requests	8 272	11 254	7 336	3 112	3 549	33 523
Incoming Dublin requests	2 369	2 420	4 587	6 321	7 188	22 885
Outgoing / Asylum applicants	11%	7%	33%	14%	20%	11%
Incoming / Asylum applicants	3%	2%	20%	28%	40%	8%

Greece

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	7 590	11 370	49 875	56 950	64 985	190 770
Outgoing Dublin requests	1 293	1 117	5 187	9 559	5 038	22 194
Incoming Dublin requests	58	137	5 787	2 549	8 807	17 338
Outgoing / Asylum applicants	17%	10%	10%	17%	8%	12%
Incoming / Asylum applicants	1%	1%	12%	4%	14%	9%

Austria

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	25.700	85.520	39.905	22.470	11.415	185.010
Outgoing Dublin requests	6.066	16.935	21.293	10.482	5.262	60.038
Incoming Dublin requests	2.398	4.560	5.022	5.531	6.295	23.806
Outgoing / Asylum applicants	24%	20%	53%	47%	46%	32%
Incoming / Asylum applicants	9%	5%	13%	25%	55%	13%

Spain

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	5.460	14.610	15.755	33.040	52.745	121.610
Outgoing Dublin requests			12	8	7	27
Incoming Dublin requests			6.111	5.745	10.762	22.618
Outgoing / Asylum applicants			0%	0%	0%	0%
Incoming / Asylum applicants			39%	17%	20%	19%

Netherlands

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	21.810	43.035	19.285	16.090	20.465	120.685
Outgoing Dublin requests	4.144	4.813	9.238	7.450	8.619	34.264
Incoming Dublin requests	1.630	1.675	3.384	4.627	5.042	16.358
Outgoing / Asylum applicants	19%	11%	48%	46%	42%	28%
Incoming / Asylum applicants	7%	4%	18%	29%	25%	14%

Switzerland

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	22.130	38.120	25.875	16.670	13.535	116.330
Outgoing Dublin requests	14.900	16.105	13.145	7.522	5.941	57.613
Incoming Dublin requests	4.041	3.072	3.891	5.730	6.054	22.788
Outgoing / Asylum applicants	67%	42%	51%	45%	44%	50%
Incoming / Asylum applicants	18%	8%	15%	34%	45%	20%

Belgium

Category	2014	2015	2016	2017	2018	Total
First time asylum applicants	14.130	39.065	14.290	14.055	18.160	99.700
Outgoing Dublin requests	3.160	5.955	6.483	5.575	8.384	29.557
Incoming Dublin requests	3.940	2.166	2.587	4.220	3.871	16.784
Outgoing / Asylum applicants	22%	15%	45%	40%	46%	30%
Incoming / Asylum applicants	28%	6%	18%	30%	21%	17%

Bron: Eurostat database[clxxxi]

Tabel 5A: Uitkomsten van de uitgaande Dublin-claims tien EU+ lidstaten, 2014-2018

2014

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	33 304	4 598	2 796	7 362	1 345	5 274		3 493	10 795	2 865	81 880
Accepted	22 911	3 281	299	5 166	890	4 107		2 411	5 642	2 143	53 278
Refused	10 393	1 317	2 497	2 196	455	1 167		1 082	5 153	722	28 602
Accepted	69%	71%	11%	70%	66%	78%		69%	52%	75%	65%
Refused	31%	29%	89%	30%	34%	22%		31%	48%	25%	35%
Decisions on re-examinations		16	0		152	246		208			825
Accepted		12	0		99	95		117			444
Refused		4	0		53	151		91			381
Accepted		75%			65%	39%		56%			54%
Refused		25%			35%	61%		44%			46%
Total accepted	22 911	3 293	299	5 166	989	4 202		2 528	5 642	2 143	53 722
Transfers	2 887	470	7	2 059	713	1 076		874	2 638	741	14 278
Transfer / Accepted Ratio	13%	14%	2%	40%	72%	26%		35%	47%	35%	27%

2015

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	37 299	9 913	756	8 689	1 096	15 202		4 806	14 700	5 255	111 238
Accepted	27 959	7 817	126	5 316	677	11 993		2 886	8 529	3 975	79 287
Refused	9 340	2 096	630	3 373	419	3 209		1 920	6 171	1 280	31 951
Accepted	75%	79%	17%	61%	62%	79%		60%	58%	76%	71%
Refused	25%	21%	83%	39%	38%	21%		40%	42%	24%	29%
Decisions on re-examinations		54	2		195	297		145	410		1 698
Accepted		29	1		156	154		87	204		1 019
Refused		25	1		39	143		58	206		679
Accepted		54%	50%		80%	52%		60%	50%		60%
Refused		46%	50%		20%	48%		40%	50%		40%
Total accepted	27 959	7 846	127	5 316	833	12 147		2 973	8 733	3 975	80 306
Transfers	1 954	525	28	1 964	847	1 247		705	2 417	885	13 348
Transfer / Accepted Ratio	7%	7%	22%	37%	102%	10%		24%	28%	22%	17%

2016

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	49 191	19 170	7 598	7 160	3 795	21 761	12	7 969	10 354		142 508
Accepted	29 265	14 277	1 871	5 455	2 853	13 564	9	6 105	7 311		90 664
Refused	19 926	4 893	5 727	1 705	942	8 197	3	1 864	3 043		51 844
Accepted	59%	74%	25%	76%	75%	62%		77%	71%		64%
Refused	41%	26%	75%	24%	25%	38%		23%	29%		36%
Decisions on re-examinations	472	75	0	8	293	519	0	831	1 130		4 964
Accepted	157	31	0	4	249	251	0	470	421		2 489
Refused	315	44	0	4	44	268	0	361	709		2 475
Accepted	33%	41%		50%	85%	48%		57%	37%		50%
Refused	67%	59%		50%	15%	52%		43%	63%		50%
Total accepted	29 422	14 308	1 871	5 459	3 102	13 815	9	6 575	7 732	0	93 153
Transfers	3 002	1 293	0	3 763	890	2 572	3	2 131	3 111	1 479	22 762
Transfer / Accepted Ratio	10%	9%	0%	69%	29%	19%	33%	32%	40%		24%

2017

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	60 165	36 295	1 053	3 008	9 680	11 922	8	6 120	5 819	5 291	153 363
Accepted	46 132	29 046	999	2 366	6 644	7 620	6	5 197	4 622	4 002	115 872
Refused	14 033	7 249	54	642	3 036	4 302	2	923	1 197	1 289	37 491
Accepted	77%	80%	95%	79%	69%	64%	75%	85%	79%	76%	76%
Refused	23%	20%	5%	21%	31%	36%	25%	15%	21%	24%	24%
Decisions on re-examinations	1 780	119	7	200	1 697	530	0	780	506	0	6 932
Accepted	671	67	7	79	1 113	322	0	210	235	0	3 173
Refused	1 109	52	0	121	584	208	0	570	271	0	3 759
Accepted	38%	56%	100%	40%	66%	61%		27%	46%		46%
Refused	62%	44%	0%	61%	34%	39%		73%	54%		54%
Total accepted	46 803	29 113	1 006	2 445	7 757	7 942	6	5 407	4 857	4 002	119 045
Transfers	7 124	2 633	75	1 213	4 467	3 738	0	1 890	1 613	1 107	27 073
Transfer / Accepted Ratio	15%	9%	7%	50%	58%	47%		35%	33%	28%	23%

2018

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	51 666	39 919	4 648	3 450	4 477	5 810	7	7 174	4 969	6 920	141 400
Accepted	36 528	29 259	3 152	2 179	1 535	3 905	3	5 773	3 636	4 617	97 288
Refused	15 138	10 660	1 496	1 271	2 942	1 905	4	1 401	1 333	2 303	44 112
Accepted	71%	73%	68%	63%	34%	67%	43%	80%	73%	67%	69%
Refused	29%	27%	32%	37%	66%	33%	57%	20%	27%	33%	31%
Decisions on re-examinations	3 054	381	279	403	1 980	506	0	525	560		8 527
Accepted	1 208	239	119	102	1 125	384	0	295	257		4 055
Refused	1 846	142	160	301	855	122	0	230	303		4 472
Accepted	40%	63%	43%	25%	57%	76%		56%	46%		48%
Refused	60%	37%	57%	75%	43%	24%		44%	54%		52%
Total accepted	37 736	29 498	3 271	2 281	2 660	4 289	3	6 068	3 893	4 617	101 343
Transfers	9 209	3 533	189	935	5 447	2 291	2	1 849	1 313	897	27 686
Transfer / Accepted Ratio	24%	12%	6%	41%	205%	53%	67%	30%	34%	19%	27%

2014-2018

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	231 625	109 895	16 851	29 669	20 393	59 969	27	29 562	46 637	20 331	630 389
Accepted	162 795	83 680	6 447	20 482	12 599	41 189	18	22 372	29 740	14 737	436 389
Refused	68 830	26 215	10 404	9 187	7 794	18 780	9	7 190	16 897	5 594	194 000
Accepted	70%	76%	38%	69%	62%	69%	67%	76%	64%	72%	69%
Refused	30%	24%	62%	31%	38%	31%	33%	24%	36%	28%	31%
Decisions on re-examinations	5 306	645	288	611	4 317	2 098	0	2 489	2 606	0	22 946
Accepted	2 036	378	127	185	2 742	1 206	0	1 179	1 117	0	11 180
Refused	3 270	267	161	426	1 575	892	0	1 310	1 489	0	11 766
Accepted	38%	59%	44%	30%	64%	57%		47%	43%		49%
Refused	62%	41%	56%	70%	36%	43%		53%	57%		51%
Total accepted	164 831	84 058	6 574	20 667	15 341	42 395		23 551	30 857	14 737	447 569
Transfers	24 176	8 454	299	9 934	12 364	10 924	5	7 449	11 092	5 109	105 147
Transfer / Accepted Ratio	15%	10%	5%	48%	81%	26%		32%	36%	35%	23%

Bron: Eurostat database[clxxxii]

Tabel 5B: Uitkomsten van de inkomende Dublin-claims tien EU+ lidstaten, 2014-2018

2014

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	5 488	5 217	20 235	2 335	46	2 372		1 580	4 043	4 035	74 412
Accepted	4 133	3 990	12 340	1 331	36	1 166		904	1 801	3 078	49 422
Refused	1 355	1 227	7 895	1 004	10	1 206		676	2 242	957	24 991
Accepted	75%	76%	61%	57%	78%	49%		57%	45%	76%	66%
Refused	25%	24%	39%	43%	22%	51%		43%	55%	24%	34%
Decisions on re-examinations		320			0	297		117			1 409
Accepted		114			0	180		64			797
Refused		206			0	117		53			612
Accepted		36%				61%		55%			57%
Refused		64%				39%		45%			43%
Total accepted	4 133	4 104	12 340	1 331	36	1 346		968	1 801	3 078	50 219
Transfers	1 768	1 725	2 228		2			429	933	1 673	11 868
Transfer / Accepted Ratio	43%	42%	18%		6%	0%		44%	52%	54%	24%

2015

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	11 755	4 814	23 156	2 209	109	4 754		1 566	3 070	2 130	75 436
Accepted	10 124	3 868	15 914	1 260	64	2 150		825	1 205	1 421	51 588
Refused	1 631	946	7 242	949	45	2 604		741	1 865	709	23 848
Accepted	86%	80%	69%	57%	59%	45%		53%	39%	67%	68%
Refused	14%	20%	31%	43%	41%	55%		47%	61%	33%	32%
Decisions on re-examinations		195	43		0	399		81			1 502
Accepted		78	28		0	207		41			707
Refused		117	15		0	192		40			795
Accepted		40%	65%			52%		51%			47%
Refused		60%	35%			48%		49%			53%
Total accepted	10 124	3 946	15 942	1 260	64	2 357		866	1 205	1 421	52 295
Transfers	2 489	1 943	2 180		15	480		379	558	668	10 572
Transfer / Accepted Ratio	25%	49%	14%		23%	20%		44%	46%	47%	20%

2016

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	30 448	4 268		4 444	2 994	5 230	6 111	3 437	3 842		95 122
Accepted	24 374	3 144		2 756	55	1 710	4 122	1 641	1 187		64 303
Refused	6 074	1 124		1 688	2 939	3 520	1 989	1 796	2 655		30 819
Accepted	80%	74%		62%	2%	33%	67%	48%	31%		68%
Refused	20%	26%		38%	98%	67%	33%	52%	69%		32%
Decisions on re-examinations	0	221		17	161	381	845	81	219		5 521
Accepted	0	95		5	0	214	288	40	109		1 225
Refused	0	126		12	161	167	557	41	110		4 296
Accepted		43%		29%	0%	56%		49%	50%		22%
Refused		57%		71%	100%	44%		51%	50%		78%
Total accepted	24 374	3 239		2 761	55	1 924	4 410	1 681	1 296		65 528
Transfers	8 512	1 257	4 061	964	10	559	938	422	445	414	22 114
Transfer / Accepted Ratio	35%	39%		35%	18%	29%	21%	25%	34%		34%

2017

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	28 407	7 580	25 054	6 242	2 104	6 733	5 745	4 489	5 679	4 163	137 559
Accepted	21 668	5 473	23 668	4 113	82	2 373	3 636	2 373	2 288	2 730	93 599
Refused	6 739	2 107	1 386	2 129	2 022	4 360	2 109	2 116	3 391	1 433	43 960
Accepted	76%	72%	94%	66%	4%	35%	63%	53%	40%	66%	68%
Refused	24%	28%	6%	34%	96%	65%	37%	47%	60%	34%	32%
Decisions on re-examinations	7	692	240	232	460	634	963	239	372	0	6 335
Accepted	5	260	206	102	13	349	396	119	190	0	2 357
Refused	2	432	34	130	447	285	567	120	182	0	3 978
Accepted	71%	38%	86%	44%	3%	55%		50%	51%		37%
Refused	29%	62%	14%	56%	97%	45%		50%	49%		63%
Total accepted	21 673	5 733	23 874	4 215	95	2 722	4 032	2 492	2 478	2 730	95 956
Transfers	8 806	1 636	5 678	1 184	1	742	619	812	873	701	26 300
Transfer / Accepted Ratio	41%	29%	24%	28%	1%	27%	15%	33%	35%	26%	27%

2018

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	22 836	8 127	42 710	7 012	8 541	7 291	10 762	4 881	5 998	3 738	150 865
Accepted	14 770	5 355	35 433	5 012	216	3 476	8 651	2 589	2 772	2 353	98 322
Refused	8 066	2 772	7 277	2 000	8 325	3 815	2 111	2 292	3 226	1 385	52 543
Accepted	65%	66%	83%	71%	3%	48%	80%	53%	46%	63%	65%
Refused	35%	34%	17%	29%	97%	52%	20%	47%	54%	37%	35%
Decisions on re-examinations	2 546	672	828	260	1 545	1 033	1 701	399	512		11 765
Accepted	1 316	258	516	129	23	505	430	178	261		4 381
Refused	1 230	414	312	131	1 522	528	1 271	221	251		7 384
Accepted	52%	38%	62%	50%	1%	49%	25%	45%	51%		37%
Refused	48%	62%	38%	50%	99%	51%	75%	55%	49%		63%
Total accepted	16 086	5 613	35 949	5 141	239	3 981	9 081	2 767	3 033	2 353	102 703
Transfers	7 580	1 837	6 351	1 185	18	994	810	835	1 292	678	26 296
Transfer / Accepted Ratio	47%	33%	18%	23%	8%	25%	9%	30%	43%	29%	26%

2014-2018

OUTCOME	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE	EU+
Decisions on requests	98 934	30 006	111 155	22 242	13 794	26 380	22 618	15 953	22 632	14 066	533 394
Accepted	75 069	21 830	87 355	14 472	453	10 875	16 409	8 332	9 253	9 582	357 234
Refused	23 865	8 176	23 800	7 770	13 341	15 505	6 209	7 621	13 379	4 484	176 161
Accepted	76%	73%	79%	65%	3%	41%	73%	52%	41%	68%	67%
Refused	24%	27%	21%	35%	97%	59%	27%	48%	59%	32%	33%
Decisions on re-examinations	2 553	2 100	1 111	509	2 166	2 744	3 509	917	1 103	0	26 532
Accepted	1 321	805	750	236	36	1 455	1 114	442	560	0	9 467
Refused	1 232	1 295	361	273	2 130	1 289	2 395	475	543	0	17 065
Accepted	52%	38%	68%	46%	2%	53%	32%	48%	51%		36%
Refused	48%	62%	32%	54%	98%	47%	68%	52%	49%		64%
Total accepted	76 390	22 635	88 105	14 708	489	12 330	17 523	8 774	9 813	9 582	366 701
Transfers	29 155	8 398	20 498	3 333	46	2 775	2 367	2 877	4 101	4 134	97 150
Transfer / Accepted Ratio	38%	37%	23%	23%	9%	23%	14%	33%	42%	43%	26%

Bron: Eurostat database[clxxxiii]

[clxxi] Eu-LISA, Reports.
[clxxii] Eurostat database, geraadpleegd op 29 mei 2019.
[clxxiii] Eu-LISA, Reports.
[clxxiv] Eurostat database, geraadpleegd op 29 mei 2019.
[clxxv] Eu-LISA, Reports.
[clxxvi] Eurostat database, geraadpleegd op 29 mei 2019.
[clxxvii] Eu-LISA, Reports.
[clxxviii] Eu-LISA, Reports.
[clxxix] Eurostat database, geraadpleegd op 25 september 2019.
[clxxx] Idem.
[clxxxi] Idem.
[clxxxii] Idem.
[clxxxiii] Idem.

Bijlage 3: maatregelen tegen secundaire migratie

	Communicatie	Visumbeleid	Grenscontroles en mobiel toezicht	Identificatie & registratie
België	Ontradingscampagnes op Facebook. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) heeft in zes talen ontradende advertenties op Facebook geplaatst, op specifieke locaties waar transmigranten verblijven (Maximiliaanpark in Brussel, haven van Zeebrugge, snelwegparkings waar migranten vrachtwagens inklimmen) of vandaan (zouden kunnen) komen (Griekse en Italiaanse hotspots, Noord-Frankrijk, Spaanse enclaves, Duitse asielcentra).[184] 2018 (stopgezet eind 2018)		1) Tijdelijke herinvoering controle aan de binnengrens van de provincie West-Vlaanderen met Frankrijk, specifiek gericht op 'transmigranten' die vanuit België op irreguliere wijze naar het Verenig Koninkrijk proberen te reizen. 23 februari 2016 – 22 april 2016 (niet verlengd).[185] 2) Frequenter mobiel toezicht op reisroutes van transmigranten, bijvoorbeeld op treinen richting de kust, op parkeerplaatsen langs snelwegen en op flixbussen. 2018-heden.[186]	1) Inrichting van een nationaal administratief centrum voor transmigranten. 2018-heden.[187] 2) Strengere handhaving van de identificatieplicht. Opleggen van administratieve boetes aan transmigranten die zich niet kunnen identificeren. 2018-heden.[188]
Duitsland	1) Lancering van de website 'RumoursaboutGermany.info' om (potentiële) migranten te informeren over de Duitse asielprocedure en leugens en halve waarheden van smokkelaars te ontkrachten. 23 oktober 2017. 2) Tientallen aanvullende informatiecampagnes in derde landen. 23 oktober 2017.[189]		1) Facilitatie doorreis migranten die via Hongarije en Oostenrijk naar Duitsland wilden reizen, op basis van trilateraal overleg (verwijzing naar artikel 17.1 Dublin-verordening, discretio-naire bepaling). Doel: ontlasting Hongarije (onhoudbare situatie op station Boedapest). 4 september 2015.[190] 2) Tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles aan de Duits-Oostenrijkse grens. 14 november 2015, laatstelijk verlengd tot 12 november 2019.[191] 3) Introductie quotum op grensoverschrijdende migranten (50 per uur) op checkpoints tussen Duitsland en Oostenrijk (geen hard quotum)	1) Inzetten van mobiele teams voor (na)registratie van asielzoekers die niet in staat waren geweest om een asielaanvraag in te dienen September 2015 - september 2016. 2) Introductie van een centrale databank met persoonsgegevens van asielzoekers, toegankelijk voor centrale overheid, federale staten en gemeenten. 5 februari 2016. 3) Introductie van de 'Ankunftnachweis' voor asielzoekers. Afnemen van vingerafdrukken direct na aankomst in 'Ankunftzentrum'. Doel: voorkomen dat asielzoekers in meerdere deelstaten bijstand ontvangen.

	Communicatie	Visumbeleid	Grenscontroles en mobiel toezicht	Identificatie & registratie
			November 2015.[192] 4) Externalisering binnengrens-controle. Invoering van een vooruitgeschoven checkpoint in Oostenrijk (Salzburg), in overleg met Oostenrijk. November 2015 tot juni 2016.[193] 5) Intensivering mobiel toezicht aan alle grenzen, inclusief luchthavens vanwege toename asielzoekers op intra-Schengen vluchten vanuit Griekenland.[194] 6) Bilaterale administratieve overeenkomsten met Spanje en Griekenland over snelle afhandeling van asielaanvragen van Dublin-claimanten die aan de Duits-Oostenrijkse grens staande worden gehouden. Het gaat om overeenkomsten buiten het kader van de Dublin-verordening, gebaseerd op het nationale concept van 'veilig derde land'. Doel: de directe grensweigering en terugname (binnen 48 uur) door Spanje en Griekenland van migranten die daar eerder een asielaanvraag hebben ingediend (verifieerbaar door Eurodac-treffer). 2018.[195] 7) Invoering van een nieuwe grensprocedure aan de Duits-Oostenrijkse grens. Betreft de praktische uitwerking van de administratieve overeenkomsten genoemd ad 6). 2018.[196]	Maart 2016. Zie ook inrichting van 'Ankunftzentren onder 'opvang'). 4) Introductie wettelijke basis voor nieuwe methoden om identificerend onderzoek te verrichten bij ongedocumen-teerde asielzoekers. 29 juli 2017.

	Communicatie	Visumbeleid	Grenscontroles en mobiel toezicht	Identificatie & registratie
			8) Administratieve overeenkomsten met alle andere lidstaten (beoogd) over efficiëntere afhandeling Dublinzaken. Betreft bilaterale overeenkomsten op grond van 36 Dublin-verordening. 2018.[197]	
Frankrijk			1) Tijdelijke herinvoering controles binnengrenzen, vanwege terrorismedreiging en de situatie aan de buitengrenzen. 1 mei 2019, laatstelijk verlengd tot 31 oktober 2019.[198] 3) Praktijk: rapportages van push backs aan Italiaanse en Spaanse grens. 2017, 2018.[199] 2) Verdrag van Sandhurst met het Verenigd Koninkrijk, over Engels-Franse samenwerking op het gebied van grenscontroles in de regio van Calais. 18 januari 2018.[200]	1) Introductie 'single desks' waar medewerkers van de lokale autoriteiten (Préfectures, verantwoordelijk voor het registreren van asielaanvragen) en medewerkers van de Immigratiedienst (OFII, verantwoordelijk voor het identificeren van (bijzondere) opvangbehoeften) samenwerken. Januari 2018.[201]
Griekenland			1) Graduele intensivering van personen- en goederencontroles aan de grenzen met Noord-Macedonië, Turkije (Evros), Bulgarije en Albanië.[202] 2) Handhaving van het vreemdelingentoezicht. Groepen vreemdelingen die zich verzamelen met de intentie om Griekenland te verlaten worden door de politie uiteen gedreven, waarbij degenen die zich niet kunnen identificeren in bewaring worden gesteld.[203]	1) (Na)registratie van asielzoekers op het Griekse vasteland, die tot dan toe niet in staat waren geweest om een asielaanvraag in te dienen (met behulp van UNHCR en EASO). Het betrof bijna 30.000 personen. Juni/juli 2016.[206]

	Communicatie	Visumbeleid	Grenscontroles en mobiel toezicht	Identificatie & registratie
			3) Praktijk: Meldingen van pushbacks aan Grieks-Turkse grens in 2017 en 2018 (onderzoek Griekse ombudsman loopt).[204] 4) Operatie 'Poseidon'. Betreft assistentie van Frontex aan Griekenland bij de bewaking van de zeegrenzen met Turkije. Vanaf 2016.[205]	
Italië			1) Intensivering mobiel toezicht aan de grenzen met Frankrijk, Zwitserland, Oostenrijk en Slovenië. Vanaf eind 2015.[207] 2) Gezamenlijke operatie Themis met Frontex (opvolger van Triton). Betreft uitvoering van search en rescue operaties in een beperktere patrouillezone. Migranten die zijn opgepikt uit zee moeten naar de dichtstbijzijnde (niet noodzakelijkerwijs Italiaanse) haven worden gebracht.[208] 3) Praktijk: Meldingen van push backs van migranten die via Oostenrijk met de trein Italië binnenreizen.[209]	1) In samenwerking met EASO zijn in de havens waar de meeste migranten over zee arriveren (Porto Empedocle, Pozzallo) en op de eilanden Trapani en Lampedusa hot spots ingericht voor de identificatie en pre-registratie van asielzoekers en overige migranten. Ook UNHCR is in de hot spots aanwezig om de situatie te monitoren. Eind 2015.[210] 2) Praktijk: In diverse regio's zijn praktische belemmeringen gerapporteerd om toegang tot de asielprocedure te krijgen. Het gaat dan om aanvullende vereisten die door de politie (questura) worden gesteld om een asielaanvraag in te kunnen dienen, zoals het beschikken over een inschrijving in de gemeentelijke administratie, identiteitsdocumenten, brondocumenten of simpelweg het hebben van een bepaalde nationaliteit. 2017, 2018.[211]
Nederland		1) Introductie van het vereiste om over een luchthaven transit	1) Intensivering mobiel toezicht in grensstreek met België en	

	Communicatie	Visumbeleid	Grenscontroles en mobiel toezicht	Identificatie & registratie
		visum te beschikken voor Cubanen die via Nederland naar niet-Schengenlanden reizen. 29 januari 2018.[212]	Duitsland. Vanaf september 2015.[213] 2) Intensivering mobiel toezicht in zeehavens (doel: detectie van 'inklimmers' die willen doorreizen naar het Verenigd Koninkrijk.[214] 3) Intensivering samenwerking met Belgische en Engelse grensbewakingsorganisaties. November 2015.[215]	
Oostenrijk	1) Informatiecampagne op TV, in kranten, op social media en in bussen in Kabul over strikte Oostenrijkse asielwetgeving, gericht op Afghaanse asielzoekers. Maart 2016.[216] 2) Financiële bijdrage aan informatiecampagne 'Aware Migrants' van de IOM over de risico's van irreguliere migratie. Februari, maart 2018.[217]		1) Doorgeleiding van asielzoekers afkomstig uit Hongarije, naar Duitsland, in overleg met Duitsland en Hongarije (zie onder Duitsland, ad 1). September 2015.[218] 2) Herinvoering controles binnengrenzen, naar aanleiding van verhoogde aantallen asielzoekers in 2015, begin 2016. Focus op de landsgrenzen met Italië, Hongarije, Slovenië en Slowakije. Vanaf september 2015. Vanaf november 2015 verlengd voor grenzen met Italië, Hongarije en Slovenië. Vanaf mei 2016 telkens verlengd voor landsgrenzen met Hongarije en Slovenië. Laatstelijk verlengd tot 12 november 2019.[219] 3) Intensivering samenwerking met buurlanden bij uitvoering grenscontroles. Uitvoering gezamenlijke patrouilles met Italië, Slovenië, Tsjechië, Hongarije en Duitsland (gezamenlijk grensbewakings-	1) Introductie van het recht om gegevensdragers van asiel-zoekers in te nemen en uit te lezen. Alleen toegestaan als de identiteit en de reisroute niet op basis van ander bewijs kan worden vastgesteld. Doel is om meer Dublinzaken te identificeren. 1 september 2018.[222] 2) Invoering administratieve boetes (en vervangende hechtenis) voor asielzoekers die bewust identiteitsfraude plegen. Asielzoekers die hun ware identiteit verhullen kunnen worden beboet (1000 tot 5000 euro). Als de boete niet kan worden betaald, kan de asielzoeker voor maximaal drie weken in hechtenis worden genomen. Asielzoekers die hun ware identiteit hebben verhuld en die gebruik hebben gemaakt van sociale voorzieningen kunnen een boete krijgen van maximaal 360x het dagbedrag of gevangenisstraf tot een jaar. Als

	Communicatie	Visumbeleid	Grenscontroles en mobiel toezicht	Identificatie & registratie
			kantoor in Passau). 2015-2018.[220] 4) Intensivering mobiel toezicht in grensstreken. Juli 2015.[221]	de kosten van de sociale voorzieningen hoger dan €3000,- zijn, geldt een maximale gevangenisstraf van drie jaar. 1 september 2018.[223]
Spanje		1) Invoering van het vereiste om over een transitvisum te beschikken voor Palestijnen afkomstig uit UNHCR-vluchtelingenkampen in Libanon die via Spanje naar een niet-Schengenland vliegen. 1 november 2018.[224]	1) Introductie van de wettelijke mogelijkheid om derdelanders die proberen op irreguliere wijze Spanje in te reizen aan de grens te weigeren. Maart 2015.[225]	
Zweden			1) Tijdelijke herinvoering controles aan de binnengrenzen op grond van artikel 25 SGC ('ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid'). Aanleiding: verhoogde aantallen asielzoekers in 2015. Met ingang van 12 november 2015, laatstelijk verlengd tot 12 november 2019.[226] 2) Tijdelijke invoering extra-territoriale identiteitscontroles voor reizigers die Zweden inreizen vanuit Denemarken met publiek transport (bus, trein, boot). 4 januari 2016, laatstelijk verlengd tot juni 2017.[227]	
Zwitserland			1) Intensivering van mobiel toezicht bij alle binnengrenzen, met uitzondering van die van Liechtenstein (uitgevoerd door de Douane). 2015, 2016.[228]	

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
België	1) Uitbreiding lijst met veilige landen van herkomst. In 2016 zijn Georgië en Albanië toegevoegd aan de lijst. De lijst bestond op het moment van het schrijven van dit advies uit: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Noord-Macedonië, Kosovo, Servië, Montenegro, India en Gerorgië.[229] 2) Introductie van de 'impliciete asielaanvraag' voor transmigranten die de asielprocedure in België proberen te ontwijken en die in hun gehoor wel vervolgingsgronden aanvoeren, 2018 (aankondiging).[230] 3) Introductie van een quotum voor het indienen van asielaanvragen (50 per dag). November 2018. Opgeschort door uitspraak Raad van State, dat oordeelde dat dit een ongeoorloofde inperking was van het fundamentele recht om asiel aan te vragen.[231]	Afschaffing direct permanent verblijfsrecht voor erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden. Zij ontvangen voortaan eerst een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (vijf jaar), die aansluitend wordt omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. 28 april 2016.[232]		
Duitsland	1) Versnelde afdoening van evident kansrijke asielaanvragen (bv. Syriërs, Yezidi's), op basis van een ingevulde vragenlijst. November 2014.[233] 2) Opschorting uitvoering Dublin-verordening voor asielzoekers uit Syrië. Augustus 2015 - 21 oktober 2015.[234]	1) Facilitatie legale migratie voor migranten afkomstig van de Westelijke Balkan. Zij kunnen een verblijfsvergunning krijgen voor het verrichten van arbeid als ze een baan hebben. Ze hoeven (tijdelijk) niet te voldoen aan kwalificatie- en taaleisen. 1 januari 2016 tot 2020.[242] 2) Beleidswijziging verlening subsidaire bescherming in plaats	1) Versnelde toekenning recht op vrij reizen in Duitsland aan asielzoekers en 'Geduldeten' (inkorting van de 'residence obligation'). 2014.[248] 2) Inkorting van wachtperiode voor asielzoekers om te mogen werken (van negen naar drie maanden). 2014.[249] 3) Inrichting van (twee)	1) Inrichting coördinatiecentrum voor de ondersteuning van 'integraal terugkeermanagement' (samenwerkingsverband tussen federale overheid en deelstaten) 17 december 2014.[259] 2) Instructie van BAMF aan de deelstaten om niet alleen terugkeerbesluiten maar ook inreisverboden op te leggen aan asielzoekers van wie de

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	3) Uitbreiding lijst veilige landen van herkomst. Toevoeging van Servië, Macedonië en Bosnië-Herzegovina (november 2014) en Albanië, Kosovo and Montenegro (oktober 2015). Het wetsvoorstel voor uitbreiding van de lijst met Marokko, Algerije en Tunesië (april 2016), werd afgewezen door de *Bundesrat* op 10 maart 2017. Een tweede wetsvoorstel (2018) werd van de agenda van de *Bundesrat* gehaald omdat duidelijk was dat ook dat voorstel zou worden afgewezen. November 2014, oktober 2015.[235] 4) Identificeren en onderscheiden van evident kansrijke (algemeen erkenningspercentage > 50%) en evident kansarme asielaanvragen en het toepassen van twee bijbehorende vervolgtrajecten (voor de eerste groep versoepeling van de voorwaarden en rechten, voor de tweede groep juist de inperking daarvan In werking getreden na opname van de West-balkan landen op de lijst van veilige landen van herkomst.[236] 5) Sluiten van politieke overeenkomsten met andere lidstaten over afhandeling van Dublinclaims die vanwege de verhoogde aantallen asielzoekers en de overgang van de	van erkenning vluchtelingenschap. Deze wijziging betrof voornamelijk Syriërs, Irakezen en Eritreërs. Begin 2016.[243] 3) Aanscherping eisen permanente verblijfsvergunning voor erkende vluchtelingen. Verlenging van de termijn voor het kunnen aanvragen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor erkende vluchtelingen van drie naar vijf jaar, plus invoering van het vereiste om grotendeels in het eigen levenshoud te voorzien. Augustus 2016.[244] 4) Opschorting van het recht op gezinshereniging voor subidiair beschermden 17 maart 2016 tot maart 2018.[245] 5) Verdere begrenzing van de mogelijkheden voor gezinshereniging voor subsidiair beschermden. In aansluiting op de opschorting, geldt per augustus 2018 een ‘humanitair quotum’ voor gezinsherening van subsidiair beschermden (1000 visa per maand). Feitelijk is er dus geen sprake meer van een recht op gezinshereniging voor deze categorie, maar van een bevoegdheid van de Duitse staat om gezinshereniging toe te staan. Maart 2018.[246] 6) Invoering vereiste maximale	gecombineerde opvang en terugkeercentra (*Ankunfts-und Rückführungseinrichtungen*, ARE), voor asielzoekers zonder perspectief op verblijf (afkomstig uit veilige landen van herkomst). September 2015 – tweede kwartaal 2016 (zie 6) en 7) ad ‘asielprocedure’).[250] 4) Invoering vrijheidsbeperkende maatregel voor asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst. Betreft de verplichting om gedurende de hele asielprocedure in het gecombineerde opvang- en vertrekcentrum te verblijven. September/oktober 2015.[251] 5) Herintroductie van de verplichting voor (alle) asielzoekers om gedurende het verplichte verblijf in het ‘initial reception center’ in het betreffende district te verblijven. 24 oktober 2015.[252] 6) Uitsluiting van het recht om te mogen werken voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst. 24 Oktober 2015.[253] 7) Inrichting van meer dan 20 nieuwe ‘Ankunftzentren’, waar asielaanvragen geclusterd en versneld in behandeling worden genomen, waarbij meerdere procedurestappen op één plek worden uitgevoerd en alle relevante organisaties bij elkaar zitten.	aanvraag als kennelijk ongegrond is afgewezen. 1 augustus 2015.[260] 3) Definiëring gronden voor inbewaringstelling van Dublin-claimanten. Omschrijving van de criteria voor het kunnen aannemen van een ‘risico op onderduiken’ als genoemd in de Dublin-verordening. Augustus 2015.[261] 4) Introductie beperkingen aan asielzoekers die niet hebben meegewerkt aan de vaststelling van hun identiteit en/of niet aan hun terugkeer hebben meegewerkt (o.a. woonbeperking en niet langer meedelen beëindiging opschorting vertrekplicht). 29 juli 2017.[262] 5) Instructie Ministerie van Binnenlandse Zaken aan gemeenten om priesters die kerkasiel verlenen aan vreemdelingen met een vertrekplicht strafrechtelijk te vervolgen vanwege het faciliteren van irregulier verblijf.[263] 6)Wetsvoorstel nadere terugkeermaatregelen, w.o. introductie van nieuwe categorie ‘Geduldeten’ (niet meegewerkt aan vaststelling identiteit) en voor hen geldende detentievoorwaarden, nadere omschrijving van wettelijke

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	verantwoordelijkheid van voor terugkeer naar de deelstaten, buiten de termijn waren ingediend. Duitsland beschouwde zich aanvankelijk niet als verantwoordelijke lidstaat voor deze zaak. Deze praktijk is beëindigd naar aanleiding van het Shiri-arrest (oktober 2017). 2015-2017.[237] 6) Invoering van versnelde procedures voor sommige groepen asielzoekers, voornamelijk asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst. Gedurende de versnelde procedure moesten asielzoekers in speciale opvangcentra blijven. Eind 2016 werd deze procedure echter maar in twee centra toegepast. Maart 2016.[238] 7) Afschaffing versnelde procedures (ad 6). In plaats daarvan clustering van aanvragen naar hoge kans op inwilliging en hoge kans op afwijzing. Tweede kwartaal 2016.[239] 8) Afschaffing 'clusterpraktijk' Prioritering vanaf dan overgelaten aan de regiokantoren van de BAMF en de *Ankunftzentren* (zie ad opvang) Eerste helft 2017.[240] 9) Invoering quotum/begrenzing	medewerking voor beschermingsgerechtigden bij een eventuele procedure tot intrekking van hun verblijfsrecht. Betreft de invoering van hetzelfde medewerkingsvereiste dat geldt voor de asielprocedure (gericht op (verdere) identificatie). December 2018.[247]	Maart 2016, clustersysteem ingevoerd in het voorjaar van 2017.[254] 8) Invoering van de verplichting voor vluchtelingen en subsidiair beschermden om te verblijven in de deelstaat waar hun asielprocedure is behandeld ('residence obligation'). Ook kunnen ze worden verplicht in een bepaalde gemeente in die deelstaat te gaan wonen. De verplichting geldt voor drie jaar, maar kan komen te vervallen om redenen van familie, werk of studie. Augustus 2016.[255] 9) Inrichting van opvangcentra waar asielzoekers de gehele procedure (aanmelding, identificatie en registratie, asielprocedure, voorbereiding op integratie of terugkeer) verblijven ('Ankerzentren'). In deze centra zitten ale relevante instanties onder één dak. Betreft de uitbreiding van gecombineerde opvanglocaties voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst naar alle asielzoekers. 1 augustus 2018.[256] 10) Inperking sociale rechten voor migranten die in een andere lidstaat statushouder zijn en een reductie van sociale voorzieningen voor Dublin-claimanten. 2019.[257] 11) Sneller de	gronden voor inbewaringstelling wegens een aannemelijk risico op onderduiken en introductie van bewaring met het oog op het verkrijgen van medewerking (*Mitwirkungshaft*). 2019.[264]

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	transfers van Dublinclaimanten uit Griekenland naar Duitsland April 2017.[241]		overdrachtstermijn verlengen als de asielzoeker niet beschikbaar is voor de overdracht in het kader van Dublin. In sommige opvangcentra wordt de asielzoeker op de hoogte gesteld van de beoogde transferdatum en krijgt dan de verplichting opgelegd om op die datum op zijn kamer te zijn. Als hij er dan niet is, wordt de transfertermijn verlengd tot 18 maanden en kunnen materiële opvangvoorzieningen worden ingetrokken. Begin 2019.[258]	
Frankrijk	1) Uitbreiding lijst met veilige landen van herkomst. In december 2013 zijn Albanië, Georgië en Kosovo aan de lijst toegevoegd. De Raad van State heeft dit besluit voor wat betreft Kosovo teruggedraaid op 10 oktober 2014. De lijst bestond op het moment van schrijven van dit advies uit Albanië, Armenië, Benin, Bosnië-Herzegovina, Kaapverdië, Georgië, Ghana, India, Kosovo, Noord-Macedonië, Mauritius, Moldavië, Monogolië, Montenegro, Senegal en Servië.[265] 2) Introductie van versnelde procedures en ontvankelijkheids-procedure. Versnelde procedures worden automatisch toegepast als: - de asielzoeker uit een veilig land van herkomst komt; - een eventuele opvolgende		1) Centralisatie van het opvangsysteem. Asielzoekers kunnen geplaatst worden in een opvangcentrum voor asiel-zoekers of in een noodopvang-centrum. ‘Dubliners’ komen alleen in aanmerking voor plaatsing in een noodopvang-centrum. 2015.[267] 2) Invoering extra gronden voor verlies aanspraak op opvang. Het recht op opvang komt te vervallen als de asielzoeker de aangeboden plek weigert, hij zich er niet meldt binnen de meldtermijn, of als hij het centrum zonder opgaaf van redenen langer dan een week verlaat. 2015.[268]	1) Invoering van de wettelijke mogelijkheid om Dublin-claimanten onder huisarrest te plaatsen gedurende de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat. Dublin-claimanten aan wie de maatregel van huisarrest is opgelegd en die niet aan de meldplicht voldoen, kunnen in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. 7 maart 2016.[269] 2) Definiëring van ‘significant risico op onderduiken’ (artikel 28.2 Naar aanleiding van het arrest Al Chodor van het HvJ EU oordeelde het Franse Hof van Cassatie dat de detentie van Dublinclaimanten onrechtmatig was omdat het begrip ‘significant risico op onderduiken’ niet gedefinieerd was in de Franse wet. Dat is alsnog gedaan. De wet staat nu toe dat Dublinclaimanten worden gedetineerd voordat een

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	asielaanvraag niet kennelijk ongegrond is; - de prefectuur meldt dat de asielzoeker weigert zijn vingerafdrukken te laten afnemen, of hij valse informatie heeft verschaft; - de asielaanvraag niet is ingediend binnen 90 dagen na inreis in Frankrijk; - de asielaanvraag is ingediend met het enkele doel een terugkeerbesluit te frustreren; - de aanwezigheid van de asielzoeker een bedreiging van de openbare orde of de nationale veiligheid oplevert. Asielaanvragen worden niet-ontvankelijk verklaard als: - de asielzoeker al internationale bescherming in een andere lidstaat geniet; - de asielzoeker in een derde land als vluchteling is erkend, hij daar effectieve bescherming geniet en hij daadwerkelijk naar dat land kan terugkeren; - nieuwe feiten en omstandigheden die in het kader van een opvolgende aanvraag worden ingediend, onvoldoende zwaarwegend worden geacht. De ontvankelijkheidsprocedure geldt ook als de asielaanvraag aan de grens of in bewaring wordt ingediend. Eind 2015, september 2018.[266]			antwoord van de ontvangende lidstaat is ontvangen en voordat een transfernotificatie aan de vreemdeling is verstuurd. 20 maart 2018.[270]
Griekenland	1) Invoering van een versnelde grensprocedure voor asielzoekers die op de Griekse eilanden aankomen (gevolg van de EU-Turkije Overeenkomst).	1) Verlening van een humanitaire verblijfsstatus met een geldigheidsduur van twee jaar (verlengbaar) aan asielzoekers van wie de	1) Invoering van een vrijheidsbeperkende maatregel (geografische beperking) voor asielzoekers die op de Griekse eilanden arriveren. Deze	1) Afschaffing vreemdelingen-detentie voor onbepaalde tijd (naar aanleiding van uitspraak rechtbank van Athene). Intrekking van het ministeriële

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	Na de start van de procedure moet deze binnen twee weken zijn afgerond. Aanvragen van 'Dubliners' die zich met familieleden elders in de EU+ willen herenigen en kwetsbare personen zijn uitgezonderd van deze grensprocedure. 20 maart 2016.[271] 2) Beëindiging praktijk actieve indiening Dublin-overname-verzoeken aan andere lidstaten in die gevallen waarin minderjarige kinderen vooruit zijn gestuurd. Eind 2018.[272]	asielaanvraag op het moment van invoering van de nieuwe Asielwet op 3 april 2016 al vijf jaar openstond (5000 vergunningen verleend). 3 april 2016.[273]	maatregel is onderdeel van de EU-Turkije Overeenkomst en houdt in dat asielzoekers die op de Griekse eilanden arriveren daar de uitkomst van hun (gehele) asielprocedure moeten afwachten. Dublin-claimanten vallen niet onder de geografische beperking. Zij worden overgebracht naar het Griekse vasteland. Asielzoekers die zich niet aan de geografische beperking houden, worden in bewaring genomen en teruggebracht naar het eiland waar ze Griekenland zijn ingereisd. Maart 2016.[274]	besluit waarmee de mogelijkheid voor het opleggen van de bewaringsmaatregel voor onbepaalde duur was ingevoerd (2014). Februari 2015.[275] 2) Bilaterale administratieve overeenkomst met Duitsland over terugname van door Duitsland aan de grens met Oostenrijk geweigerde asielzoekers die eerder een asielaanvraag in Griekenland hebben ingediend. 2018.[276] Zie ook bij Duitsland ad 6) onder 'grenscontroles en mobiel toezicht'.
Italië	1) Introductie van het concept van 'veilig land van herkomst'. Asielaanvragen van migranten afkomstig uit veilige landen van herkomst worden voortaan in een versnelde procedure behandeld. Er was tijdens het schrijven van dit advies nog geen lijst met veilige landen van herkomst vastgesteld. Eind 2018.[277] 2) Invoering van een grensprocedure voor migranten die Italië op irreguliere wijze (proberen) binnen (te) komen en migranten afkomstig uit veilige landen van herkomst. Deze procedure geldt in grensstreken en transitzones. Eind 2018.[278] 3) Invoering van de mogelijkheid om opvolgende aanvragen in de	1) Afschaffing van de nationale humanitaire verblijfsstatus. Met het 'Salvini Decreet' (Decree Law 113/2018 'on security and migration', geïmplementeerd door L 132/2018) heeft de Italiaanse regering verschillende wijzigingen in de asielwetgeving doorgevoerd. Eén daarvan betreft de afschaffing van de nationale humanitaire verblijfsstatus die vóór invoering van deze wet aan veel asielzoekers werd verleend. Deze is vervangen door een 'bijzondere verblijfsvergunning', die is voorbehouden aan uitzonderlijk gevallen (medische problematiek, huiselijk geweld, slachtoffers van natuurrampen etc.). 5 oktober 2018.[280]	1) Afschaffing recht op tweede-lijnsopvang voor asielzoekers (en Dublinclaimanten). Zij worden voortaan enkel nog in eerstelijns opvangcentra en (grootschalige) noodopvangcentra (CAS) opgevangen. De tweedelijns-opvang (voorheen SPRAR, tegenwoordig SIPROIMI) blijft voorbehouden aan status-houders. Eind 2018.[281] 2) Verdere versobering van de materiële opvangvoorzieningen en verlaging van de overheidsbijdragen aan opvangorganisaties, waarbij geldt, hoe meer mensen in één voorziening worden opgevangen, hoe hoger de rijksbijdrage per persoon. Dit heeft als specifiek doel om het aantal kleinschalige opvangcentra te verminderen.	1) Uitbreiding detentiegronden asielzoekers. Vreemdelingen-bewaring kan voortaan worden opgelegd aan migranten die in een hotspot of eerstelijns opvangcentrum verblijven, met het (enkele) doel om hun identiteit en nationaliteit vast te stellen. Eind 2018.[284] 2) Intensivering van toezicht en handhaving specifiek op irregulier verblijvende Nigerianen. Tevens opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken aan de politie om meer detentiecapaciteit voor deze specifieke nationaliteit vrij te houden. Januari 2017.[285]

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	laatste fase van het vertrekproces niet (langer) inhoudelijk te beoordelen. Deze worden voortaan niet-ontvankelijk verklaard en de schorsende werking wordt aan een eventueel beroepschrift onthouden. Eind 2018.[279]		21 november 2018.[282] 3) Faciliteren en financieel ondersteunen van 'migrant holding centers' in Tsjaad en Niger, belangrijke transitlanden voor migranten die via Libië naar Italië willen reizen. 21 mei 2017.[283]	
Nederland	1) Introductie van een lijst met veilige landen van herkomst, bestaande uit Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland, Andorra, Monaco, San Marino, het Vaticaan, Zwitserland, Australië, Canada, Japan, de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland. 14 november 2015.[286] 2) Introductie van een eigen procedure voor Dublin-claimanten (naar aanleiding van de implementatie van de Herziene Procedure Richtlijn).[287] 3) Introductie van het '5 sporenbeleid', bestaande uit: - Spoor 1: Dublinzaken; - Spoor 2: Aanvragen van asielzoekers uit veilige landen van herkomst en van asielzoekers die al internationale bescherming in een andere lidstaat genieten; - Spoor 3: evidente inwilligingen ((nog) niet geactiveerd); - Spoor 4: algemene asielprocedure (asielaanvragen die niet in een ander spoor		1) Introductie van (twee) Extra Begeleidings en Toezicht Locaties (EBTL's) voor overlastgevende asielzoekers.[292] In de EBTL's geldt een strikter regime en asielzoekers ontvangen er geen financiële vergoedingen.[293]	1) Versobering en afschaffing (financiële) terugkeer- en herintegratie ondersteuning voor asielzoekers uit bepaalde veilige landen van herkomst (naar aanleiding van signalen van misbruik): - Oekraïeners zijn met ingang van 22 maart 2016 uitgesloten van terugkeerondersteuning in geld en natura (wel nog REAN); - Derdelanders afkomstig uit Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië zijn met ingang van 28 september 2016 uitgesloten van terugkeerondersteuning in het kader van de REAN; - Marokkanen en Algerijnen zijn met ingang van 1 december 2016 uitgesloten van de financiële component van de REAN-terugkeerondersteuning, van de financiële component van de HRT-ondersteuning en van terugkeerondersteuning in natura; - Met ingang van 1 januari 2017 komen derdelanders uit visumvrije landen en visum-plichtige migranten afkomstig uit de Westelijke Balkan niet langer in aanmerking voor terugkeer-

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	worden behandeld. Binnen dit spoor wordt de standaard asielprocedure gevolgd); - Spoor 5: Evidente inwilligingen na kort onderzoek ((nog) niet geactiveerd). 1 maart 2016.[288] 4) Versnelde afdoening van Dublinzaken van asielzoekers, afkomstig uit veilige landen van herkomst, in de nationale asielprocedure (spoor 2), ondanks aanwijzingen dat andere lidstaten verantwoordelijk zijn. Sinds augustus 2016.[289] 5) Uitbreiding van de lijst met velige landen van herkomst met: Ghana, India, Jamaica, Marokko, Mongolië en Senegal (februari 2016), Algerije, Georgië, Oekraïne en Tunesië (oktober 2016), Togo (december 2016), Brazilië en Trinidad en Tobago (april 2017).[290] 6) Introductie van een vragenlijst (aanmeldformulier) als vertrekpunt voor het aanmeldgehoor. Voor het invullen van het formulier worden aan de asielzoeker vragen gesteld over identiteit, reisroute etc., vóórdat hij contact heeft gehad met zijn rechtshulpverlener en door VluchtelingenWerk is voorgelicht over de asielprocedure. 1 januari 2019.[291]			ondersteuning in het kader van de REAN en met ingang van 1 juli 2017 komen deze groepen ook niet meer in aanmerking voor aanvullende terugkeerondersteuning, financieel, dan wel in natura.[294] 2) Wijziging grondslag voor inbewaringstelling van migranten afkomstig uit veilige landen van herkomst. Gevolg van beslissing om aanvragen van asielzoekers uit veilige landen van herkomst (versneld) in de nationale asielprocedure af te doen (zie ad 4) onder 'asielprocedure').[295] 3) Standaard in bewaring stellen van (volwassen) 'inklimmers' ter voorkoming van recidive en/of verschuiving naar een ander (haven)gebied. 2018.[296] 4) Pilot herstart Dublin-claims op Griekenland. 2018.[297] 5) Aanpassing gronden voor inbewaringstellen van derdelanders die rechtmatig in Nederland verblijven in afwachting van de beslissing op hun asielaanvraag of hun overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielaanvraag.[298] 6) Introductie mogelijkheid voor het opleggen van een inreisverbod aan derdelanders die hun (niet kansrijke)

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
				asielaanvraag zonder geldige reden intrekken vóórdat de IND er een beslissing over heeft genomen. Deze maatregel geldt met name voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst. April 2017.[299] 7) Aanpassing Vreemdelingen-circulaire naar aanleiding van jurisprudentie van de Raad van State over hogere standaard voor motivering van (zware gronden voor) het aannemen van een risico op onderduiken. Oktober 2017.[300]
Oostenrijk	1) Invoering van een noodbepaling om de publieke veiligheid bij grenscontroles te waarborgen ('emergency provision'). De grenspolitie kreeg de bevoegdheid om asiel-aanvragen niet in behandeling te nemen aan de grens. Rechtsgevolg: geen rechtmatig verblijf, direct Oostenrijk verlaten, geen rechtsmiddel mogelijk (geen besluit). De noodbepaling treedt in werking als een quotum is overschreden. Het quotum voor 2016 werd vastgesteld op 37.500 (niet gehaald), voor 2017 op 35.000 (niet gehaald) en voor 2018 op 30.000 (ook niet gehaald). 1 juni 2016 (voor vier jaar).[301] 2) Uitbreiding lijst veilige landen van herkomst (bestaat sinds 2009). In 2016 zijn Mongolië, Marokko, Algerije, Tunesië en	1) Afschaffing directe verlening permanente verblijfsvergunning aan vluchtelingen en inkorting geldigheidsduur eerste verblijfsvergunning subsidiair beschermden. Erkende vluchtelingen krijgen niet langer direct een permanente verblijfsvergunning, maar een verblijfsvergunning voor drie jaar. Die wordt, als de situatie in het land van herkomst onveranderd is, ambtshalve omgezet in een permanente verblijfsvergunning. Voor subsidiair beschermden gold dit al. Zij ontvangen niet langer een eerste verblijfsvergunning voor drie jaar, maar voor 1 jaar, die verlengd kan worden met twee jaar (termijnen sluiten aan bij procedurerichtlijn). Juni 2016.[303] 2) Invoering van aanvullende vereisten voor het toestaan van gezinshereniging van erkende	1) Afschaffen van het recht op bijstand 'na aflopen schorsende werking bezwaarschrift. Het recht op bijstand wordt gekoppeld aan het rechtmatig verblijf, met uitzondering van die gevallen waarin vreemdelingen meewerken aan zelfstandig vertrek. 2015.[306] 2) Invoering van de verplichting om in aangewezen accomodaties van de federale overheid te verblijven voor vreemdelingen aan wie een terugkeerbesluit is afgegeven of een verwijderings-maatregel is opgelegd. Bij overtreding geldt een admini-stratieve boete van 100-1000 euro en bij niet kunnen betalen vervangende hechtenis van maximaal twee weken. 2016.[307] 3) Invoering van een vrijheidsbeperkende maatregel voor asielzoekers die in federale	1) Definiëring van 'risico op onderduiken' in the Aliens Police Act. Één van de nieuwe gronden luidt: 'It is likely that another country is responsible under the Dublin Regulation, namely as the person has lodged multiple applications or based on past behaviour intends to travel on to another country'. 20 juli 2015.[310] 2) Asielzoekers worden vaker in vreemdelingenbewaring geplaatst. Vanaf eind 2016.[311] 3) Verlenging maximale bewaringstermijnen. Betreft aanpassing van de maximale bewaringstermijnen aan de termijnen genoemd in de Terugkeerrichtlijn. November 2017.[312] 4) Afschaffing verplichting om de uitzetdatum aan de vreemdeling te communiceren. 2017.[313]

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	Georgië aan deze lijst toegevoegd. In 2018 zijn Armenië, Oekraïne, Benin, Senegal en Sri Lanka toegevoegd. In 2019 Namibië, Zuid-Korea, Uruguay.[302]	vluchtelingen na drie maanden (termijn Gezinsherenigingsrichtlijn). Het gaat om invoering van een huisvestingsvereiste, vereiste voor het hebben van een ziektekostenverzekering en inkomensvereiste als het verzoek om gezinshereniging niet is ingediend binnen drie maanden. 1 juni 2016.[304] 3) Invoering van wachttermijn (drie jaar, cf. gezinsherenigingsrechtlijn) voor kunnen indienen van een verzoek om gezinshereniging voor subsidiair beschermden.Na drie jaar gelden dezelfde aanvullende voorwaarden als voor erkende vluchtelingen (zie hierboven). 1 juni 2016.[305]	opvangcentra verblijven. Zij moeten binnen de grenzen blijven van het administratieve district waar dat opvangcentrum ligt. Bij overtreding geldt een administratieve boete van 100-1000 euro en bij niet kunnen betalen vervangende hechtenis van maximaal twee weken. November 2017.[308] 4) Invoering van de verplichting voor asielzoekers om een financiële bijdrage te leveren aan de opvangkosten. Bewakingsbeambten krijgen de bevoegdheid om contant geld van asielzoekers in beslag te nemen tot een bedrag van € 840 p.p.. September 2018.[309]	5) Invoering van de verplichting aan ziekenhuizen om aan het BFA het moment van ontslag mee te delen van vreemdelingen met een vertrekplicht. Doel: voorkomen dat vreemdelingen met een vertrekplicht die in het ziekenhuis zijn opgenomen, zich aan het toezicht onttrekken. 2018.[314] 6) Invoering van administratieve boetes (en vervangende hechtenis) bij opnieuw inreizen tijdens inreisverbod of niet vertrekken na verstrekking van terugkeerondersteuning. Boete: €5000-€15000, vervangende hechtenis: maximaal zes maanden. 2017.[315]
Spanje		1) Regularisering van afgewezen Venezolaanse asielzoekers. Verlening van een tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden aan Venezolaanse asielzoekers van wie de asielaanvraag is afgewezen tussen 1 januari 2014 en 1 februari 2019.[316]		
Zweden	1) Zweden kent niet het concept van 'veilig land van herkomst'. Er geldt wel een spoor voor de verstelde afdoening van aanvragen die worden ingediend door asielzoekers die uit een land komen waarvoor een hoog afwijzingspercentage (erkenningspercentage onder de 20%) geldt én er zicht op uitzetting is (track 4B). Het doel van dat spoor is om de druk op	1) Invoering tijdelijke restricties op het verkrijgen van verblijfsrecht: - Afschaffing van directe verlening permanente verblijfsvergunning aan vluchtelingen en subsidiair beschermden. In plaats daarvan verlening van tijdelijke verblijfsvergunningen (drie jaar, respectievelijk 13 maanden, beide verlengbaar);	1) Versobering recht op opvang voor asielzoekers: - Beëindiging recht op opvang (en leefgeld en gesubsidieerde medische hulp) voor afgewezen asielzoekers na termijn voor zelfstandig vertrek; - Beëindiging recht op leefgeld en gesubsidieerde medische hulp voor asielzoekers die over private accommodatie beschikken. 1 juni 2016[319]	1) Asielzoekers die naar aanleiding van een Dublin-claim van Zweden door een andere lidstaat zijn geaccepteerd en die een overdrachtsbesluit hebben ontvangen, worden niet langer opgevangen in gemeenten opgevangen onder verantwoordelijkheid van de Swedish Migration Agency, maar worden direct overgebracht van een arrival center naar een

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	het opvangsysteem van asielzoekers uit deze categorie te beperken.[317]	- Invoering van de verplichting om in eigen onderhoud te voorzien ('maintenance requirement') als voorwaarde voor de verlening van een permanente verblijfsvergunning aan vluchtelingen en subsidiair beschermden; - Onthouding van het recht op gezinshereniging aan houders van een subsidiaire beschermingsstatus (deze inperking is naar aanleiding van nationale jurisprudentie komen te vervallen bij de verlenging van de tijdelijke wet in 2019); - Invoering van de verplichting om in het eigen onderhoud en het onderhoud van de gezinsleden te voorzien, alsmede een huisvestingsvereiste als voorwaarde voor gezinshere-niging voor vluchtelingen (geldt niet als het verzoek om gezins-hereniging is ingediend binnen drie maanden nadat de interna-tionale beschermingsstatus aan de hoofdpersoon is verleend); - Beperking van de mogelijkheid om een (nationale) verblijfsver-gunning op grond van humani-taire omstandigheden te krijgen. 20 juli 2016, aanvankelijk geldig voor drie jaar, laatstelijk verlengd tot 19 juli 2021.[318]		departure center, onder de verantwoordelijkheid van de politie.[320]
Zwitserland	1) Uitbreiding lijst van veilige landen van herkomst, juni 2014 en juni 2015. De lijst bestaat uit EU/EER-lidstaten, Albanië, Benin, Bosnië-Herzegovina, Burkina Faso, Ghana, India, Kosovo, Noord-Macedonië,	1) Vaker verlenen van tijdelijke verblijfsstatus ('temporary admission') aan Syriërs, in plaats van een asielvergunning. Voor houders van een 'temporary admission' geldt een wachttermijn van drie jaar voor		1) Nieuw regime voor vreemdelingenbewaring in Dublinzaken. Uitwerking van het begrip 'onderduikrisico' naar aanleiding van de implementatie van Dublin III. Een onderduikrisico wordt onder

	Asielprocedure	Verblijfsrecht	Opvang & voorzieningen	Terugkeer
	Moldavië, Mongolië, Montenegro, Senegal en Servië.[321] 2) Introductie van versnelde (48 uurs) procedure voor het beslissen op aanvragen van asielzoekers uit veilige landen van herkomst. 2015[322] 3) Pilotprojecten versnelde asielprocedure, waaronder in het testcentrum in Zürich, 2014-2018.[323] 4) Inwerkingtreding nieuwe, versnelde, asielprocedure. 1 maart 2019.[324]	het kunnen indienen van een aanvraag voor gezinshereniging. Daarnaast geldt het vereiste dat de hoofdpersoon geen beroep doet op publieke middelen en beschikt over adequate huisvesting. Vanaf 2015.[325]		meer aangenomen als: - de vreemdeling geen medewerking verleend aan vaststelling van zijn identiteit; - uit zijn gedrag in Zwitserland of het buitenland kan worden afgeleid dat hij door de overheid opgelegde verplichtingen niet zal opvolgen; - de vreemdeling ontkent dat hij in het bezit is (geweest) van een visum of een verblijfsvergunning afgegeven door een Europese lidstaat, of als hij ontkent dat hij daar eerder een asielaanvraag heeft ingediend, terwijl onomstotelijk vast staat dat dat wel het geval is. 1 juli 2015. In mei 2016 heeft de Federale Rechtbank geoordeeld dat er altijd een individuele beoordeling van het risico op onderduiken moet plaatsvinden. Het enkele feit dat iemand eerder asiel in een andere lidstaat heeft aangevraagd is onvoldoende.[326] 2) Invoering van een boete voor kantons die Dublintransfers niet tijdig uitvoeren. Oktober 2016.[327]

[184] *Algemene beleidsnota asiel en migratie*, 26 oktober 2018, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 54 3296/021.
[185] Europese Commissie, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code.
[186] *Algemene beleidsnota asiel en migratie*, 26 oktober 2018, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 54 3296/021.
[187] Idem.
[188] Idem.

[189] EASO Annual Report 2018.
[190] Focussed Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, 2018.
[191] Europese Commissie, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code.
[192] Focussed Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, 2018.
[193] Idem.
[194] Interview Duitse migratiedienst (Nürnberg, 28 maart 2019).
[195] A. Hruschka, The border spell.
[196] Idem.
[197] Idem.
[198] Europese Commissie, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code.
[199] Asylum Information Database, Country Report France, 2017, 2018.
[200] EASO Annual Report 2018. Voor het Verdrag klik hier.
[201] Asylum Information Database, Country Report France 2017.
[202] European Migration Network, Annual Policy Report 2014, Asylum Information Database, Country Report Greece 2016.
[203] Interview Greek Refugee Council (Athene, 18 april 2019).
[204] Asylum Information Database, Country Report Greece, 2017, 2018.
[205] Frontex, Operation Poseidon.
[206] Asylum Information Database, Country Report Greece, 2016.
[207] Asylum Information Database, Country Report Italy 2016.
[208] EASO Annual Report 2018.
[209] Asylum Information Database, Country Report Italy, 2017.
[210] Asylum Information Database, Country Report Italy, 2016, 2017.
[211] Asylum Information Database, Country Report Italy, 2017, 2018.
[212] Asylum Information Database, Country Report Netherlands 2018.
[213] European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2015, 2016.
[214] European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2016.
[215] Idem.
[216] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2018. Zie Youtube.
[217] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2018.
[218] Asylum Information Database, Country Report Germany 2015, Focussed Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, 2018.
[219] Europese Commissie, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code.
[220] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2015, 2017, 2018.
[221] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2015.
[222] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2018, Asylum Information Database, Country Report Austria 2018.
[223] Idem.
[224] Thediplomatinspain.com.
[225] Asylum Information Database, Country Report Spain 2015.
[226] Europese Commissie, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code.

[227] European Migration Network, Annual Policy Report Sweden 2015, 2016, Asylum Information Database, Country Report Sweden 2018. Prime Minister's Office Sweden, Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception, Ministry of Justice, Sweden, Questions and answers: Act and Ordinance on identity checks in the event of serious danger to public order or domestic security in the country.
[228] Interview Zwitserse migratiedienst (Bern, 29 november 2018).
[229] European Migration Network, Annual Policy Report Belgium 2015, 2016, Asylum Information Database, Country Report Belgium 2017, 2018.
[230] *Algemene beleidsnota asiel en migratie*, 26 oktober 2018, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 54 3296/021.
[231] Asylum Information Database, Country Report Belgium 2018.
[232] European Migration Network, Annual Policy Report Belgium, 2016.
[233] Focussed Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, 2018.
[234] Asylum Information Database, Country Report Germany 2015.
[235] Focussed Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, 2018, Asylum Information Database, Country Report Germany 2015, 2016.
[236] Idem.
[237] Interview A. Hruschka (29 maart 2019).
[238] Asylum Information Database, Country Report Germany 2016.
[239] Asylum Information Database, Country Report Germany 2016, 2017.
[240] Asylum Information Database, Country Report Germany 2017.
[241] Asylum Information Database, Country Report Germany 2017, interviews Safe Passage en Solidarity Now (Athene, 18 april 2019).
[242] Focussed Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, 2018.
[243] Asylum Information Database, Country Report Germany 2016.
[244] Idem.
[245] Asylum Information Database, Country Report Germany 2017.
[246] Idem.
[247] Idem.
[248] *Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von Asylsuchenden und geduldeten Ausländern,* zie EASO Annual Report 2014.
[249] Idem.
[250] Asylum Information Database, Country Report Germany 2016, 2017.
[251] Asylum Information Database, Country Report Germany 2016, Focussed Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, 2018.
[252] Idem.
[253] Idem.
[254] Idem.
[255] Idem.
[256] EASO Annual Report 2018.
[257] Idem.
[258] Idem.
[259] EASO Annual Report 2015.
[260] Focussed Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, 2018.
[261] Asylum Information Database, Country Report Germany 2015.
[262] EASO Annual Report 2015.
[263] Interview A. Hruschka (29 maart 2019).
[264] *Geordnete Rückkehr Gesetz*, in werking getreden op 21 augustus 2019.
[265] Asylum Information Database, Country Report France 2016.
[266] Asylum Information Database, Country Report France 2016, 2018, EASO Annual Reports 2016, 2017.

[267] Asylum Information Database, Country Report France 2015.
[268] Idem.
[269] Asylum Information Database, Country Report France 2016.
[270] Asylum Information Database, Country Report France 2017.
[271] Asylum Information Database, Country Report Greece 2016.
[272] Interviews Safe Passage en Solidarity Now (Athene, 18 april 2019).
[273] Asylum Information Database, Country Report Greece, 2016.
[274] Asylum Information Database, Country Report Greece, 2017, 2018.
[275] Asylum Information Database, Country Report Greece, 2014.
[276] A. Hruschka, The border spell.
[277] Asylum Information Database, Country Report Italy, 2018.
[278] Idem.
[279] Idem.
[280] Idem.
[281] Idem.
[282] Idem.
[283] EASO Annual Report 2018.
[284] Asylum Information Database, Country Report Italy 2018.
[285] Asylum Information Database, Country Report Italy 2016, 2017.
[286] European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2015.
[287] European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2015, EASO Annual Report 2015.
[288] European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2015, 2016, Asylum Information Database, Country Report Netherlands 2016.
[289] Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2016/10, EASO Annual Report 2016.
[290] European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2016, Asylum Information Database, Country Report Netherlands 2016, 2017.
[291] Interview VluchtelingenWerk Nederland (6 maart 2019).
[292] European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2016, Asylum Information Database, Country Report Netherlands 2017, EASO Annual Report 2017.
[293] European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2016, Asylum Information Database, Country Report Netherlands 2017, 2018, EASO Annual Report 2017.
[294] European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2016, 2017, EASO Annual Reports 2016, 2017.
[295] Instructie West Balkan van Directoraat-Generaal Migratie aan de Nationale Politie, 2 maart 2018.
[296] Nationale Politie, Landelijk handelingskader aantreffen inklimmers, maart 2018.
[297] Interview Nederlandse IND (21 maart 2019), interview Nederlandse Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) (12 maart 2019), European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2017.
[298] *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35056, nrs. 1, 2 en 3.
[299] Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2017/3, European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2017.
[300] Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2017/9, European Migration Network, Annual Policy Report Netherlands 2017, EASO Annual Report 2017.
[301] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2016, Asylum Information Database, Country Report Austria 2016, 2017.
[302] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2016, 2018, Asylum Information Database, Country Report Austria 2016.
[303] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2016, Asylum Information Database, Country Report Austria 2016.
[304] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2016.
[305] Idem.
[306] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2015.
[307] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2017.
[308] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2018.
[309] Idem.
[310] Asylum Information Database, Country Report Austria 2016.
[311] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2017, Asylum Information Database, Country Report Austria 2017.
[312] Asylum Information Database, Country Report Austria 2016.

[313] Asylum Information Database, Country Report Austria 2018.
[314] European Migration Network, Annual Policy Report Austria 2018.
[315] Idem.
[316] Asylum Information Database, Country Report Spain 2018.
[317] Asylum Information Database, Country Report Sweden 2018.
[318] European Migration Network, Annual Policy Report Sweden 2016, zie ook Zweedse ministerie van Justitie, Proposal to temporarily restrict the possibility of being granted a residence permit in Sweden.
[319] European Migration Network, Annual Policy Report Sweden 2015, 2016, Asylum Information Database, Country Report Sweden 2016. Zie ook Swedish Migration Agency, Questions about limitations in the Reception of Asylum Seekers Act (LMA) en Zweedse ministerie van Justitie, Proposal to temporarily restrict the possibility of being granted a residence permit in Sweden.
[320] Asylum Information Database, Country Report Sweden 2018.
[321] Asylum Information Database, Country Report Switzerland 2016.
[322] Idem.
[323] EASO Annual Reports 2015, 2016, 2017, 2018.
[324] EASO, Annual Report 2018.
[325] EASO Annual Report 2016, Interview A. Hruschka (29 maart 2019).
[326] Asylum Information Database, Country Report Switzerland 2015, 2016, EASO Annual Report 2015, Federal Court, Decision 2C_207/2016, 2 mei 2016.
[327] Tagblatt, Bei Wegweisungen geschlampt: Bund bestraft säumige Kantone, Neu Zürcher Zeitung, Wo in der Schweiz abgewiesene Asylbewerber rechtzeitig ausgeschafft werden – und wo nicht.