Secundaire migratie van asielzoekers in de EU

Advies

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

'Secundaire migratie van asielzoekers in de EU: advies', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2019

Kenmerk: 54 – 2019, november 2019
ISBN: 978-90-8521-083-2

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

Dit advies is voorbereid door leden van de commissie en medewerkers van het secretariaat.
Commissieleden: Koos Richelle (vz.), Minze Beuving, Helga de Valk, Mark Klaassen en Evelien Brouwer (tot 1 juni 2019).
Medewerkers secretariaat: Sander Vergeer (projectleider), Lambert Obermann.

Samenvatting

Het Dublin-systeem bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielaanvraag. Vaak is dat de lidstaat waar een asielzoeker voor het eerst de Europese Unie (EU) is ingereisd. Asielzoekers uit derde landen die de EU op irreguliere wijze inreizen, blijven vaak niet in de lidstaat waar zij aankomen. Zij kunnen, om allerlei redenen, besluiten om door te reizen naar een andere lidstaat. Dat doorreizen wordt secundaire migratie genoemd.

Steeds meer aantoonbare secundaire migratie van asielzoekers

Asielzoekers kunnen 'direct' na aankomst in de EU doorreizen, tijdens een asielprocedure, of na afwijzing van hun asielaanvraag. Het *potentieel* voor secundaire migratie van asielzoekers wordt dus bepaald door het aantal migranten dat in de EU arriveert en asiel aanvraagt, het aantal openstaande asielprocedures en het aantal afgewezen asielzoekers dat de EU niet heeft verlaten. Secundaire migratie van asielzoekers is niet volledig in kaart te brengen. Dat komt omdat het een vorm van irreguliere migratie is, maar ook vanwege technische en juridische beperkingen van de registratiesystemen van de EU. Er is wel een aantal indicatoren om de *waargenomen* secundaire migratie *indicatief* in beeld te brengen. Dat zijn het aantal eerste asielaanvragen in de EU, het aantal gedetecteerde irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen, het aantal detecties van irregulier verblijvende vreemdelingen in de EU, het aantal treffers met vingerafdrukkensets van migranten die eerder elders in de EU een asielaanvraag hebben ingediend of irregulier de EU zijn ingereisd (Eurodac-treffers) en het aantal verzoeken dat lidstaten bij elkaar indienen om asielzoekers terug te nemen of asielaanvragen over te nemen. Uit al die indicatoren blijkt dat, hoewel het aantal asielaanvragen sinds eind 2016 weer op het niveau ligt van 2014, de aantoonbare omvang van secundaire migratie en dus ook het aandeel asielaanvragen waarin secundaire migratie kan worden aangetoond, substantieel is toegenomen. De totale omvang van secundaire migratie van asielzoekers blijft echter onbekend.
Uit ons onderzoek blijkt ook dat secundaire migratie van asielzoekers in de EU wordt gekenmerkt door veelzijdige reispatronen. Het beeld is bovendien veel diffuser geworden. Er is minder éénrichtingsverkeer van Zuid naar Noord, minder secundaire migratie van Oost naar West en meer tussen de Noordwest-Europese lidstaten. In alle onderzochte lidstaten onttrekken asielzoekers zich bovendien vroegtijdig aan het toezicht om hun overdracht te voorkomen aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielaanvraag. Het Dublin-systeem is niet effectief voor wat betreft het doel om secundaire migratie van asielzoekers te voorkomen.

Gebrek aan perspectief belangrijkste drijfveer, aantrekkingskracht van lidstaten overschat

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 irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen.
Overheidsvertegenwoordigers die we hebben geïnterviewd beschouwen secundaire migratie als ongewenst gedrag, dat moet worden bestreden. Respondenten van maatschappelijke organisaties, advocaten en wetenschappers zien het als het logische gevolg van het ontbreken

van een gelijk speelveld (voor wat betreft asielprocedures, erkenningspercentages en opvangcondities) binnen de EU, in combinatie met de omstandigheid dat asielzoekers geen stem hebben in de keuze voor de lidstaat die hun asielaanvraag behandelt.
Uit literatuur, dossieronderzoek en afgenomen interviews leiden we af dat secundaire migratie van asielzoekers wordt of kan worden beïnvloed door:

- het potentieel voor secundaire migratie
- het verwachte sociaaleconomische perspectief (voor asielzoekers die 'direct' na aankomst in de EU doorreizen) en specifieke gebeurtenissen die tot een wezenlijke verslechtering in iemands persoonlijke situatie leiden (voor asielzoekers die gedurende een asielprocedure of na de afwijzing van hun aanvraag doorreizen)
- de feitelijke mogelijkheden om door te reizen

De feitelijke mogelijkheden om door te reizen worden onder meer bepaald door de beschikbaarheid van informatie, sociale netwerken en smokkelaars. Ook maatregelen die de EU en lidstaten in het kader van het migratiebeleid nemen, kunnen het reisgedrag van asielzoekers beïnvloeden. De perceptie van overheden dat het asielbeleid en de kwaliteit en toegankelijkheid van sociale voorzieningen een belangrijke aantrekkingskracht voor secundaire migratie vormt, sluit evenwel niet aan bij de bevindingen van wetenschappelijk onderzoek. Daar is namelijk geen eenduidig beeld uit af te leiden over het effect van asielbeleid in lidstaten op het reisgedrag van asielzoekers.

Maatregelen om secundaire migratie te bestrijden hebben deels effect

Lidstaten proberen secundaire migratie van asielzoekers tegen te gaan door middel van informatiecampagnes die zijn bedoeld om hen te ontmoedigen naar hun land te komen, het herinvoeren of intensiveren van grenscontroles en het mobiel toezicht op vreemdelingen, het versnellen en verbeteren van de identificatie en registratie van asielzoekers bij eerste aankomst, het efficiënter inrichten van hun asielprocedure(s), het versoberen van opvang(voorzieningen), het invoeren van verblijfsrechtelijke restricties en, waar mogelijk, het toepassen van vreemdelingenbewaring. Veel maatregelen zijn niet gericht op het aanpakken van grondoorzaken, maar op afschrikking van asielzoekers.
We kunnen géén harde uitspraken doen over de effectiviteit van nationale maatregelen die (mede) zijn gericht op het tegengaan van secundaire migratie omdat er geen effectmetingen zijn en secundaire migratie door veel factoren wordt beïnvloed. De substantiële afname van het aantal asielaanvragen in Zweden na het doorvoeren van restrictieve maatregelen is wel een indicatie dat nationale beleidsaanscherpingen asielzoekers daadwerkelijk kunnen afschrikken. Tegelijkertijd leidt dit tot secundaire migratie naar andere lidstaten.
Er heeft na 2016 een verschuiving plaatsgevonden van secundaire migratie direct na aankomst in de EU naar secundaire migratie van asielzoekers die de beslissing op hun aanvraag niet afwachten omdat ze weten dat hun aanvraag weinig kansrijk is, en afgewezen asielzoekers. Een deel van de maatregelen (met name de implementatie van de EU-Turkije verklaring en het 'sluiten' van de Balkanroute) heeft wel effect gehad op de eerste vorm van secundaire migratie, maar niet op de tweede en derde vorm. Dit duidt op een gebrekkige uitvoering van overdrachts- en terugkeerbesluiten.

Aanbevelingen

Secundaire migratie van asielzoekers is niet te voorkomen, omdat mensen op grond van persoonlijke omstandigheden voorkeuren voor bepaalde landen zullen blijven houden en zullen blijven proberen om daarnaartoe te gaan. Het kan wel beter worden 'gemanaged'. Dat vraagt om een samenhangende, integrale benadering, die verder reikt dan de huidige, eenzijdige focus op afschrikking en sanctionering. Het nemen van maatregelen die als doel hebben om asielgerelateerde migratie naar de EU te verminderen is een eerste, logische en noodzakelijke, maar niet de enige stap die moet worden gezet om secundaire migratie van asielzoekers te beperken. Dergelijke maatregelen moeten worden ingebed in een bredere benadering die is gestoeld op een EU-brede aanpak van grondoorzaken, differentiatie in de omgang met verschillende groepen asielzoekers, verdere uniformering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS), een fundamentele hervorming van het Dublin-systeem en het verbeteren van het terugkeerbeleid. Hiertoe doen we de volgende aanbevelingen. Voor een meer gedetailleerde toelichting verwijzen we naar het advies en het onderliggende onderzoeksrapport.

Pak grondoorzaken van asielgerelateerde migratie in algemene zin en secundaire migratie van asielzoekers verder aan

Dit vraagt om handelingen op nationaal niveau, om inspanningen op het gebied van het buitenlandbeleid van de EU en om een onverminderde inzet op uniformering van het GEAS (zie paragraaf 3.5).

Zet in op een eerlijker, evenwichtiger en efficiënter Dublin-systeem

Een toekomstig Dublin-systeem zou zowel asielzoekers als lidstaten moeten stimuleren om zich aan de regels te houden door het introduceren van positieve prikkels. Daarnaast zou het moeten differentiëren tussen asielzoekers die (sociale, economische en culturele) banden met lidstaten hebben, asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst die evident kansarme aanvragen indienen en overige asielzoekers (zie paragrafen 3.4, 3.5 en paragraaf 5.2.3 van het onderzoeksrapport).

Blijf inzetten op een verbetering van het terugkeerbeleid in EU-verband

Hiervoor is het van belang om:

- nadrukkelijker en consequenter in te zetten op toezicht en handhaving om oneigenlijk gebruik van asielprocedures te verminderen en een snelle terugkeer van asielzoekers die kansarme aanvragen indienen te bevorderen
- in de relatie met landen van herkomst niet eenzijdig te focussen op het tegengaan van irreguliere migratie
- goede voorbeelden van bilaterale samenwerking tussen lidstaten en landen van herkomst op het gebied van gedwongen terugkeer te identificeren
- in te zetten op gemeenschappelijke standaarden voor het bieden van terugkeerondersteuning.

(zie paragrafen 4.6 en 4.7)

Blijf inzetten op uitgebreidere analysemogelijkheden

Om secundaire migratie beter te kunnen doorgronden is een beter zicht op de omvang en kenmerken ervan vereist. Om meer gedetailleerde statistische analyses op EU-niveau mogelijk te maken is het van belang dat het *European Asylum Support Office* (EASO) toegang krijgt tot Eurodac en de nieuwe centrale gemeenschappelijke statistische rapportagetool voor de verordeningen over interoperabiliteit van bestaande EU-informatiesystemen. Daarnaast is het in dit kader van belang dat de rapportageverplichting voor het agentschap voor het operationele beheer van IT-systemen van de EU (eu-LISA) wordt uitgebreid van enkel het gebruik van Eurodac en de treffers met andere lidstaten tot het meer gedetailleerd rapporteren over asielzoekers en hun reisroutes op cohortbasis (zie paragraaf 2.5).

Dit advies gaat over secundaire migratie van asielzoekers in de EU+.[1] Het is gebaseerd op en moet worden gelezen in samenhang met het onderzoeksrapport.[2]

1 INLEIDING

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

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft ons op 9 april 2018 gevraagd te adviseren over de omgang met 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. 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 hiervan?
3. Welke (soorten) maatregelen nemen 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 grenscontroles in het Schengengebied[3] kunnen ook migranten uit derde landen gebruik maken van de open grenzen als ze de EU eenmaal zijn ingereisd. Het reizen zonder grenscontroles vergemakkelijkt secundaire migratie van asielzoekers binnen de EU. Om te voorkomen dat asielzoekers in het Schengengebied van de ene naar de andere lidstaat zouden worden gestuurd, en zij te lang in het ongewisse zouden blijven over de behandeling van hun asielaanvraag, ondertekenden Europese leiders in 1990 de Dublin-conventie.[4] Dit verdrag, later omgezet in EU-recht, is een van de hoekstenen van het latere gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS), dat als doel heeft om overal in de EU duidelijke, uniforme, eerlijke, humane en effectieve asielprocedures te volgen.

De grootschalige, ongecontroleerde aankomst van asielzoekers in de EU in 2015 en het begin van 2016 toonde aan dat de controle aan de buitengrenzen niet naar behoren functioneerde en zette de asielstelsels van diverse lidstaten onder grote druk. Hiermee werden structurele tekortkomingen in het GEAS aan het licht gebracht, waaronder de complexiteit en ineffectiviteit van het Dublin-systeem. In dit kader heeft de Europese Commissie in 2016 een voorstel tot hervorming van het GEAS gepresenteerd.[5] Dit voorstel was ook bedoeld om secundaire migratie binnen de EU beter te monitoren, te ontmoedigen en te bestraffen.[6] Ontmoediging

[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+. Onderzoeksrapport*, Den Haag: ACVZ, 2019.
[3] Het Schengengebied bestaat nu uit het grootste deel van de EU-lidstaten (EU minus Bulgarije, Cyprus, Ierland, Kroatië, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk) en Liechtenstein, IJsland, Noorwegen en Zwitserland.
[4] Preambule Dublin-conventie, *PbEG*, nr. C 254/1.
[5] COM (2016) 197 final.
[6] COM (2016) 197 final, p. 13.

van secundaire migratie is ook één van de belangrijkste doelstellingen van de integrale migratieagenda van het Nederlandse kabinet.[7]

1.2 Wat is secundaire migratie?

Giorgi, 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). Nederland heeft in 2010 een claim ingediend bij Duitsland, Duitsland heeft die claim geaccepteerd en Giorgi is indertijd door Nederland overgedragen aan Duitsland. Als Giorgi 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 Giorgi over aan Litouwen, die hem vervolgens uitzet naar Georgië. Als Giorgi 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 Giorgi met onbekende bestemming is vertrokken.[8]

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. Dat doorreizen binnen de EU noemen we secundaire migratie. Dit advies gaat over secundaire migratie van asielzoekers.[9]

Op basis van de Dublin-verordening wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van een asielaanvraag.[10] Dit systeem is mede bedoeld om secundaire migratie van asielzoekers tegen te gaan.[11]

We definiëren secundaire migratie 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.[12]

Secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ is géén nieuw verschijnsel. Al in de jaren '90 zorgde het voor discussie en wantrouwen tussen lidstaten.[13] Zo duurde het tien jaar voordat Italië volledig lid van 'Schengen' kon worden. Eén van de redenen daarvoor was de bezorgdheid bij Noordwest-Europese lidstaten (met name Duitsland) over de bereidheid en

[7] *Kamerstukken II* 2017/18, 19 637, nr. 2375.
[8] Dit voorbeeld is een casus uit het dossieronderzoek dat we hebben uitgevoerd bij de (Nederlandse) Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In hoofdstuk 4 van het onderzoeksrapport zijn meer casussen opgenomen.
[9] Onder 'asielzoeker' verstaan we een verzoeker om internationale bescherming, zoals gedefinieerd in artikel 2i van de Erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU).
[10] Met 'asielaanvraag' bedoelen we een verzoek om internationale bescherming, zoals gedefinieerd in artikel 2h van de Erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU).
[11] COM (2016) 197 en COM (2016) 270.
[12] Voor een uitleg van het Dublin-systeem zie hoofdstuk 2 van het onderzoeksrapport.
[13] G. Knaus, Land borders in Europe. A dramatic story in three acts, okt. 2011, interview F. Pastore, 7 februari 2019.

capaciteit van Italië om haar buitengrenzen effectief te controleren en de doorreis van asielzoekers en andere irreguliere migranten in de EU te voorkomen. Sinds de forse toename van het aantal asielaanvragen in 2015 krijgt secundaire migratie hernieuwde politieke en beleidsmatige aandacht. Uit ons onderzoek blijkt dat daar goede redenen voor zijn.

1.3 Onderzoekverantwoording

We hebben literatuur en diverse databestanden geanalyseerd. Ook hebben we in België, Duitsland, Italië, Griekenland, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Zweden en Zwitserland interviews afgenomen met overheidsfunctionarissen, medewerkers van non-gouvernementele organisaties (ngo's), advocaten en wetenschappers. Om te achterhalen hoe secundaire migratie van asielzoekers er in de praktijk uitziet en een beeld te krijgen van de interactie tussen de onderzochte lidstaten in individuele zaken van doorreizende asielzoekers hebben we dossieronderzoek gedaan bij de (Nederlandse) Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).[14]

1.4 Leeswijzer

In dit advies wordt de adviesvraag in vier hoofdstukken beantwoord. Een gedetailleerd verslag van de gehele studie is te vinden in het onderzoeksrapport bij dit advies. In hoofdstuk 2 van dit advies beantwoorden we vraag 1: 'In welke mate en op welke wijze hebben EU+ lidstaten te maken met secundaire migratie van asielzoekers?'[15] In hoofdstuk 3 beantwoorden we vraag 2: 'Hoe duidt de overheid in de lidstaten het bestaan van secundaire migratie van asielzoekers?' 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.[16] In hoofdstuk 4 beantwoorden we vragen 3 ('Welke (soorten) maatregelen treffen de lidstaten?') en 4 ('Hoe beoordeelt de overheid in de lidstaten de effectiviteit van die maatregelen?'). Ook hier gaan we tevens in op de perceptie(s) van de overige respondentengroepen die we hebben geïnterviewd.[17]
We sluiten ieder hoofdstuk af met conclusies en aanbevelingen. Daarmee beantwoorden we vraag 5: 'In hoeverre kunnen uit het vergelijkend onderzoek handelingsperspectieven voor Nederland worden afgeleid, zowel op nationaal als op Europees niveau?'[18]

[14] Voor een uitgebreidere onderzoekverantwoording zie paragraaf 1.4 van het onderzoeksrapport.
[15] Voor de onderliggende data-analyse en een beschrijving van de uitkomsten van het dossieronderzoek, zie de hoofdstukken 3 en 4 van het onderzoeksrapport.
[16] Voor een uitgebreidere analyse zie hoofdstuk 5 van het onderzoeksrapport.
[17] Voor een meer gedetailleerde beschrijving zie hoofdstuk 6 van het onderzoeksrapport.
[18] We richten onze aanbevelingen dus, zoals gebruikelijk, aan de Nederlandse regering.

2 OMVANG EN KENMERKEN VAN SECUNDAIRE MIGRATIE

2.1 Drie vormen van secundaire migratie

We onderscheiden drie vormen van secundaire migratie van asielzoekers, gebaseerd op het tijdsverloop vanaf het moment van aankomst in de EU+:

- (vrijwel) directe doormigratie naar het 'bestemmingsland'
- doormigratie tijdens een asielprocedure
- 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 aankomsten aan de buitengrenzen van de EU+. De tweede vorm kan zich zowel voordoen vanuit landen waar de asielzoeker de EU+ is ingereisd, als vanuit andere lidstaten. Deze vorm kan te maken hebben met de duur van de asielprocedure en/of de kwaliteit van de opvang(voorzieningen). De derde vorm doet zich niet uitsluitend, maar wel met name voor vanuit en tussen de Centraal- en Noordwest-Europese lidstaten. Deze vorm kan zich voordoen omdat het terugkeerbeleid maar beperkt effectief is. De omvang van deze drie vormen wordt mede bepaald door het aantal migranten dat in de EU arriveert en asiel aanvraagt, het aantal openstaande asielprocedures en het aantal afgewezen asielzoekers dat de EU niet heeft verlaten. Deze drie bronnen vormen samen het *potentieel* voor secundaire migratie.

Vreemdelingen die geen internationale bescherming behoeven maar die desondanks in meerdere lidstaten asiel aanvragen, kunnen in de praktijk onder alle drie de vormen van secundaire migratie vallen. Ze reizen vaak al door tijdens een 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.[19] Circa 20% van de asielaanvragen in de EU+ in 2018 werd ingediend door vreemdelingen die afkomstig waren uit een door minimaal één van de onderzochte lidstaten als veilig aangemerkt land van herkomst. Daarnaast is er een deels overlappende groep vreemdelingen die is vrijgesteld van de visumplicht. Hun aandeel is inmiddels opgelopen tot ruim 30% van de asielaanvragen in de EU+. Beide categorieën samen maakten in 2018 ongeveer 35% van de asielaanvragen in de EU+ uit.[20]

2.2 Secundaire migratie is niet volledig te kwantificeren

Secundaire migratie van asielzoekers is - net als andere vormen van irreguliere migratie - niet volledig in kaart te brengen.[21] Asielzoekers die hun aanvraag niet in het eerste land van aankomst, maar elders in de EU+ willen indienen, hebben er belang bij om niet getraceerd en geregistreerd te worden. Een onbekend aantal slaagt erin om ongezien de EU+ in- en door te reizen. Enkel de *waargenomen* secundaire migratie kan dus in beeld worden gebracht.
Er is een aantal *indicatoren* voor het bepalen van de omvang van de waargenomen secundaire migratie van asielzoekers:

[19] Zie ook Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Op zoek naar veilige(r) landen*, Den Haag: ACVZ, 2018 en Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Verkenning Legale kanalen voor arbeidsmigranten*, Den Haag: ACVZ, 2019.
[20] Zie paragraaf 3.2 van het onderzoeksrapport.
[21] 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.

- ingediende (eerste) asielaanvragen (Eurostat)
- detecties van irreguliere overschrijding van de buitengrenzen (Frontex)
- detecties van irregulier verblijf (Frontex)[22]
- Eurodac-treffers (eu-LISA)
- Dublin-claims (Eurostat)

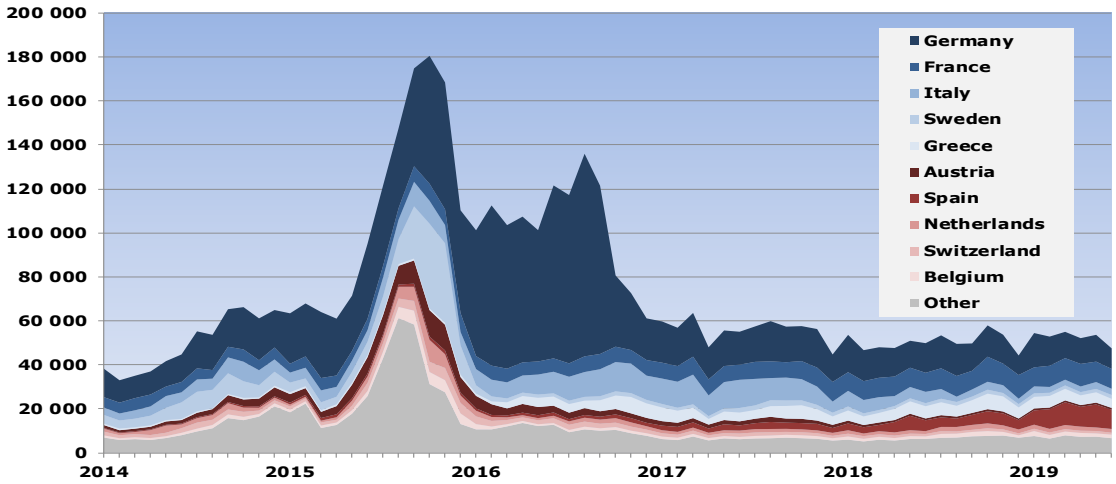
Echter, ook op basis van deze indicatoren, kan de omvang van de waargenomen secundaire migratie van asielzoekers enkel *indicatief* in beeld worden gebracht. Dat heeft te maken met technische en juridische beperkingen van de bestaande registratiesystemen op EU-niveau. Allereerst zijn deze niet systematisch met elkaar verbonden. Daarnaast zijn de gegevensverzamelingen niet bedoeld om secundaire migratie te kwantificeren, zodat ze voor dat doel onvolledig zijn. Zo geven Eurodac-cijfers[23] alleen een beeld van het totale aantal treffers per lidstaat per jaar met vingerafdrukkensets van asielzoekers, maar niet van het aantal treffers per asielzoeker in alle lidstaten waar de asielzoeker eerder heeft verbleven. Tot slot wordt het informatiepotentieel van Eurodac en het Visum Informatie Systeem (VIS)[24] niet volledig benut. Dat komt omdat de juridische basis daarvoor in de betreffende verordeningen ontbreekt.

2.3 Indicatief beeld van de omvang

Ondanks genoemde beperkingen kan er op basis van de beschikbare data wel een redelijk gedetailleerd beeld worden geschetst van de omvang en de kenmerken van en de ontwikkelingen in de waargenomen secundaire migratie van asielzoekers.

2.3.1 Asielaanvragen sinds eind 2016 op niveau van 2014, meer asielaanvragen in Zuidelijke lidstaten

Figuur 1: Maandelijks aantal ingediende eerste asielaanvragen in de EU+ naar land van aanvraag, 2014-2019[25]



Bekijk tabel bij Figuur 1

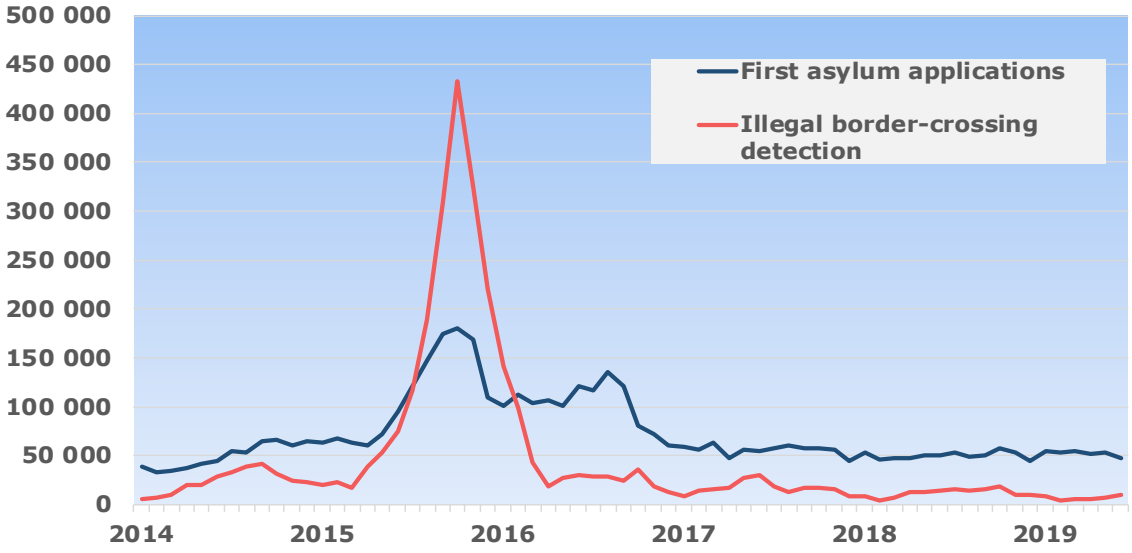
[22] Frontex houdt op basis van registraties in de lidstaten gegevens bij over irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen van de EU en detecties van irregulier verblijf in de lidstaten.
[23] De Europese databank met vingerafdrukken van asielzoekers.
[24] De Europese databank waarin alle visa worden geregistreerd die worden uitgegeven om naar Schengenlanden te reizen.
[25] Eurostat database, geraadpleegd op 3 oktober 2019.

In de periode 2014 – eerste helft 2019 hebben alle EU+ lidstaten samen ongeveer 4,8 miljoen eerste asielaanvragen geregistreerd. Vier miljoen daarvan (83%) kwamen voor rekening van de lidstaten van ons onderzoek (Figuur 1). Het aantal eerste asielaanvragen voor de EU+ als geheel ligt sinds eind 2016 redelijk stabiel rond het niveau van 2014.[26] Er hebben zich wel aanzienlijke verschuivingen binnen de EU+ voorgedaan.[27]

Hoewel het aantal eerste asielaanvragen voor de EU+ als geheel sinds eind 2016 redelijk stabiel is en rond het niveau van 2014 ligt, is het aantal openstaande asielaanvragen nog steeds veel hoger dan daarvóór. Dit duidt op langere procedures. De uitkomsten van de asielaanvragen verschillen sterk tussen de onderzochte lidstaten. Die verschillen (zowel voor wat betreft de erkenningsgraad als de aard van de verleende bescherming) zijn niet minder geworden. Hoewel het aantal ingediende asielaanvragen weer rond het niveau van 2014 ligt, is het aantal afwijzingen veel hoger dan in 2014. Onveranderd is dat slechts een minderheid van de asielzoekers na de afwijzing van hun aanvraag de EU+ aantoonbaar verlaat. Dit alles leidt tot een verhoogd potentieel voor secundaire migratie.[28]

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

Figuur 2: Maandelijks aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding versus het aantal ingediende eerste asielaanvragen in EU+, 2014-2019[29]



Bekijk tabel bij Figuur 2

Het verloop van het aantal geregistreerde eerste asielaanvragen vertoont overeenkomsten met de ontwikkeling van het aantal detecties van irreguliere overschrijding van de buitengrenzen (figuur 2). Dat is een belangrijke indicatie voor samenhang tussen deze indicatoren. De overeenkomsten in nationaliteiten tussen de detecties van irreguliere

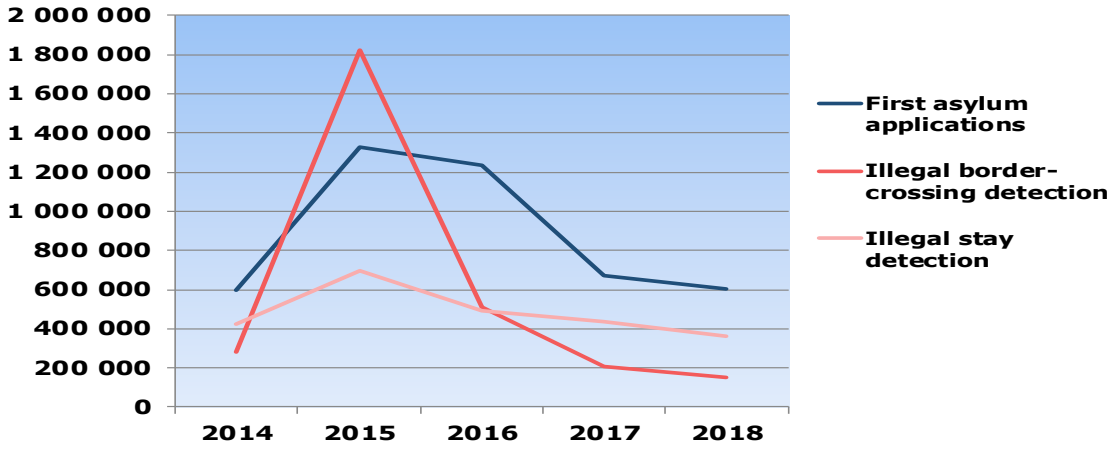
[26] Het aantal geregistreerde eerste asielaanvragen vormt een overschatting van het aantal personen dat asiel heeft aangevraagd in de EU+ vanwege dubbeltellingen. Als iemand in meerdere lidstaten asiel aanvraagt wordt die aanvraag namelijk door iedere afzonderlijke lidstaat als eerste aanvraag gerapporteerd. Die dubbeltellingen kunnen niet uit de Eurostat-cijfers worden gefilterd. Er zijn daarom geen cijfers beschikbaar over het aantal unieke personen dat asiel heeft aangevraagd in de EU+.
[27] Zie paragraaf 3.3.1 van het onderzoeksrapport.
[28] Zie ook de paragrafen 3.3.2 en 3.3.4 van het onderzoeksrapport.
[29] Eurostat database (asylum applications, geraadpleegd op 3 oktober 2019) en Frontex statistics (detections of illegal border crossing, geraadpleegd op 3 oktober 2019).

overschrijding van de EU-buitengrenzen en asielaanvragen elders in de EU is een aanwijzing dat een deel van hen doormigreert. De samenhang tussen de irreguliere overschrijding van de buitengrenzen en asielaanvragen is wel minder geworden. Het aantal geregistreerde eerste asielaanvragen is sinds eind 2016 immers redelijk stabiel, terwijl het aantal detecties van irreguliere overschrijding van de buitengrenzen in de periode 2014-2019 is gehalveerd (van ongeveer 24.000 naar ongeveer 12.000 per maand). Die daling zorgt voor een verminderd potentieel voor secundaire migratie. Bovendien dienen migranten die de EU+ irregulier binnenkomen in Griekenland sinds het 'sluiten' van de Balkanroute (2015, begin 2016) en de implementatie van de EU-Turkije verklaring (maart 2016) in veel gevallen (in eerste instantie) een asielaanvraag in Griekenland in, terwijl ze daarvóór meestal zo snel mogelijk doorreisden naar een andere EU+ lidstaat.[30]

2.3.3 Meer detecties van irregulier verblijf dan detecties van irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen sinds 2016

Ook detecties van irregulier verblijf vormen een indicatie voor secundaire migratie, omdat veel van die detecties het resultaat zijn van controles aan of in de nabijheid van EU-binnengrenzen.

Figuur 3: Jaarlijks aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding en irregulier verblijf versus het aantal ingediende eerste asielaanvragen in de EU+, 2014-2018[31]



	2014	2015	2016	2017	2018
First asylum applications	596 440	1 326 170	1 236 765	672 510	605 450
Illegal border-crossing detection	282 873	1 822 177	511 047	204 654	149 036
Illegal stay detection	425 133	699 374	491 918	435 084	361 636

De ontwikkeling van het aantal detecties van irregulier verblijf vertoont zowel overeenkomsten met het verloop van het aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding als met de ontwikkeling van het aantal geregistreerde eerste asielaanvragen (figuur 3). Dit is een indicatie voor samenhang tussen deze indicatoren. Opvallend is wel dat het aantal detecties van irregulier verblijf inmiddels een stuk hoger ligt dan het aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding, terwijl dat vóór 2016 nauwelijks het geval was. Ook dit is een aanwijzing

[30] Voor een meer gedetailleerde analyse zie paragraaf 3.4.1 van het onderzoeksrapport.
[31] Eurostat database (asylum applications, geraadpleegd op 3 oktober 2019), Frontex statistics (detections of illegal border-crossing, geraadpleegd op 3 oktober 2019) en Frontex Risk Analysis for 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

dat secundaire migratie van asielzoekers minder direct samenhangt met het aantal irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen dan voorheen. De nationaliteiten die het vaakst worden gedetecteerd in verband met irregulier verblijf in de EU+ vertonen grote overeenkomsten met de meest voorkomende nationaliteiten bij het aantal gedetecteerde irreguliere grensoverschrijdingen en bij het aantal geregistreerde eerste asielaanvragen. Dit is een sterke aanwijzing voor secundaire migratie van asielzoekers in de EU+.[32]

2.3.4 Eurodac-treffers en Dublin-claims: steeds meer asielaanvragen het resultaat van secundaire migratie

Eurodac-treffers vormen een bron van harde informatie over de waargenomen secundaire migratie van asielzoekers binnen de EU+. Ze verschaffen informatie over eerder in andere lidstaten ingediende asielaanvragen (een 'categorie 1'-registratie in Eurodac) en irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen (categorie 2). Daarnaast kunnen lidstaten Eurodac raadplegen als ze willen weten of een aangetroffen irregulier verblijvende vreemdeling (categorie 3) asiel heeft aangevraagd in een andere lidstaat.[33] Raadplegingen van Eurodac kunnen resulteren in een treffer met een vingerafdrukkenset die door dezelfde lidstaat ('lokale treffer') of door een andere lidstaat ('buitenlandse treffer') is ingevoerd. Alleen buitenlandse treffers duiden op secundaire migratie. De hoeveelheid treffers met andere landen (categorie 1 en 2) in verhouding tot het aantal ingevoerde vingerafdrukkensets van asielzoekers (categorie 1) geeft een indicatie van het aandeel asielaanvragen waarvan secundaire migratie kan worden aangetoond. Het vormt wel een overschatting omdat een verstuurde vingerafdrukkenset tot meerdere treffers kan leiden.

Op basis van onze analyse van Eurodac-treffers constateren we dat:

- Het totale aantal buitenlandse treffers sterk is toegenomen, van ongeveer 250.000 in 2014 naar circa 450.000 op jaarbasis in de periode 2017-2018. Dit betekent niet alleen dat de aantoonbare absolute omvang van secundaire migratie, maar ook het (relatieve) aandeel asielaanvragen waarin secundaire migratie kan worden aangetoond, is toegenomen omdat het aantal asielaanvragen sinds 2016 sterk is afgenomen
- Categorie 1 treffers (asielaanvraag) het meest voorkomen, gevolgd door categorie 2 (irreguliere overschrijding EU-buitengrens) en categorie 3 (irregulier verblijf) treffers. De stijging van het aantal treffers komt vooral voor rekening van categorie 1 en 3 treffers. Dit betekent dat de aantoonbare omvang van secundaire migratie minder samenhangt met irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen dan vóór 2015
- De hoeveelheid categorie 1 en 2 treffers in verhouding tot het aantal ingevoerde categorie 1 vingerafdrukkensets na 2015 hoger ligt dan daarvóór (van 38% in 2015 naar 53% in 2018). Dit betekent dat bij een groter deel van de asielaanvragen secundaire migratie wordt aangetoond
- De lidstaten over het algemeen zowel veel Eurodac-treffers met de andere lidstaten hebben naar aanleiding van de eigen invoer als vice versa. De verhouding tussen inkomende en uitgaande secundaire migratie verschilt wel sterk tussen de tien onderzochte lidstaten. We onderscheiden vier groepen:
  - netto bestemmingslanden: Duitsland, Frankrijk, België en Nederland
  - verschuiving van netto bestemmings- naar netto bronland: Zweden

[32] Voor een meer gedetailleerde analyse zie paragraaf 3.4.2 van het onderzoeksrapport.
[33] Categorie 3 vingerafdrukken worden niet opgeslagen, maar vergeleken met vingerafdrukkensets van categorie 1.

- inkomend en uitgaand redelijk in evenwicht: Oostenrijk en Zwitserland
- netto bronlanden: Spanje, Italië en Griekenland.

Ook het aantal uitgaande en inkomende Dublin-claims vormt een bron van harde informatie over de waargenomen secundaire migratie van asielzoekers in de EU+. De analyse van het aantal en het soort Dublin-claims levert vergelijkbare conclusies op als de analyse van het aantal en het soort Eurodac-treffers. Dat is logisch, omdat Dublin-claims in veel gevallen gebaseerd zijn op Eurodac-treffers.[34]

Uit de analyse van Dublin-claims is gebleken dat:

- Het jaarlijks aantal Dublin-claims is gestegen van circa 90.000 in 2014 tot circa 160.000 per jaar in de periode 2017-2018. Het aandeel asielaanvragen waarin een Dublin-claim is ingediend is ook bijna verdubbeld (van 15% in 2014 tot 25-26% in de periode 2017/2018)
- Het aandeel Dublin-claims dat is geaccepteerd, is gedaald (van 76% in 2017 naar 69% in 2018). Dat komt vooral omdat veel lidstaten in 2018 weer begonnen zijn met het versturen van Dublin-claims aan Griekenland en Griekenland nagenoeg alle claims afwijst[35]
- In de periode 2014-2018 een kwart van het aantal geaccepteerde Dublin-claims tot een daadwerkelijke overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat heeft geleid. De overdrachtsratio varieerde wel sterk tussen de lidstaten.[36] In de meeste gevallen waarin een geaccepteerde claim niet wordt geëffectueerd, onttrekt de vreemdeling zich vóór de overdracht aan het toezicht[37]
- De tien onderzochte lidstaten over het algemeen zowel veel claims hebben ingediend bij andere lidstaten als dat ze er hebben ontvangen.[38]

Alle beschikbare indicatoren wijzen er dus op dat de *aantoonbare* omvang van secundaire migratie substantieel is toegenomen en dat de samenhang met irreguliere overschrijding van de EU-buitengrenzen minder is geworden. Het is echter de vraag of secundaire migratie daadwerkelijk is toegenomen, of dat het vaker wordt aangetoond. Dat laatste kan zeker ook het geval zijn, omdat de Eurodac-registratie van irregulier aangekomen asielzoekers en overige migranten in Italië en Griekenland sinds 2015 sterk is verbeterd door de EU-ondersteuning in de hotspots.

Uit de analyses van Eurodac-treffers en Dublin-claims blijkt dat België, Duitsland, Frankrijk en Nederland in de periode 2014-2018 te maken hadden met netto inkomende secundaire migratie. Duitsland was het belangrijkste bestemmingsland, maar werd gedurende de onderzoeksperiode ook één van de belangrijkste bronlanden. Ook Nederland kreeg in toenemende mate te maken met uitgaande secundaire migratie. Zweden had tot medio 2016

[34] Het aantal Dublin-claims ligt wel aanzienlijk lager dan het aantal Eurodac-treffers omdat er bij een Dublin-claim vaak sprake is van meerdere Eurodac-treffers.
[35] Griekenland accepteerde in 2018 3% van het aantal inkomende Dublin-claims (tegenover een gemiddelde acceptatiegraad binnen de EU+ van 65%) en 1% van het aantal verzoeken om heroverweging (tegenover een gemiddelde acceptatiegraad binnen de EU+ van 37%). Uit de interviews die we in de lidstaten hebben gehouden, is gebleken dat de reden hiervoor doorgaans is dat Griekenland aan overgedragen asielzoekers geen opvang kan garanderen.
[36] Italië (5%), Frankrijk (10%) en Duitsland (15%) zijn weinig succesvol in het effectueren van hun verzoeken die door andere lidstaten zijn geaccepteerd. Oostenrijk (26%), Nederland (32%), België (35%) en Zwitserland (36%) vormen de middenmoot. Van de onderzochte lidstaten lukt het Zweden het vaakst (48%) om geaccepteerde claims ook om te zetten in daadwerkelijke overdrachten.
[37] Interviews met overheidsvertegenwoordigers in België, Duitsland, Nederland, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland.
[38] De verhouding tussen inkomende en uitgaande secundaire migratie gemeten op basis van Dublin-claims vertoont (logischerwijze) grote overeenkomsten met de verhouding gemeten op basis van Eurodac-treffers. Voor een meer gedetailleerde analyse zie paragrafen 3.4.3 en 3.4.4 van het onderzoeksrapport.

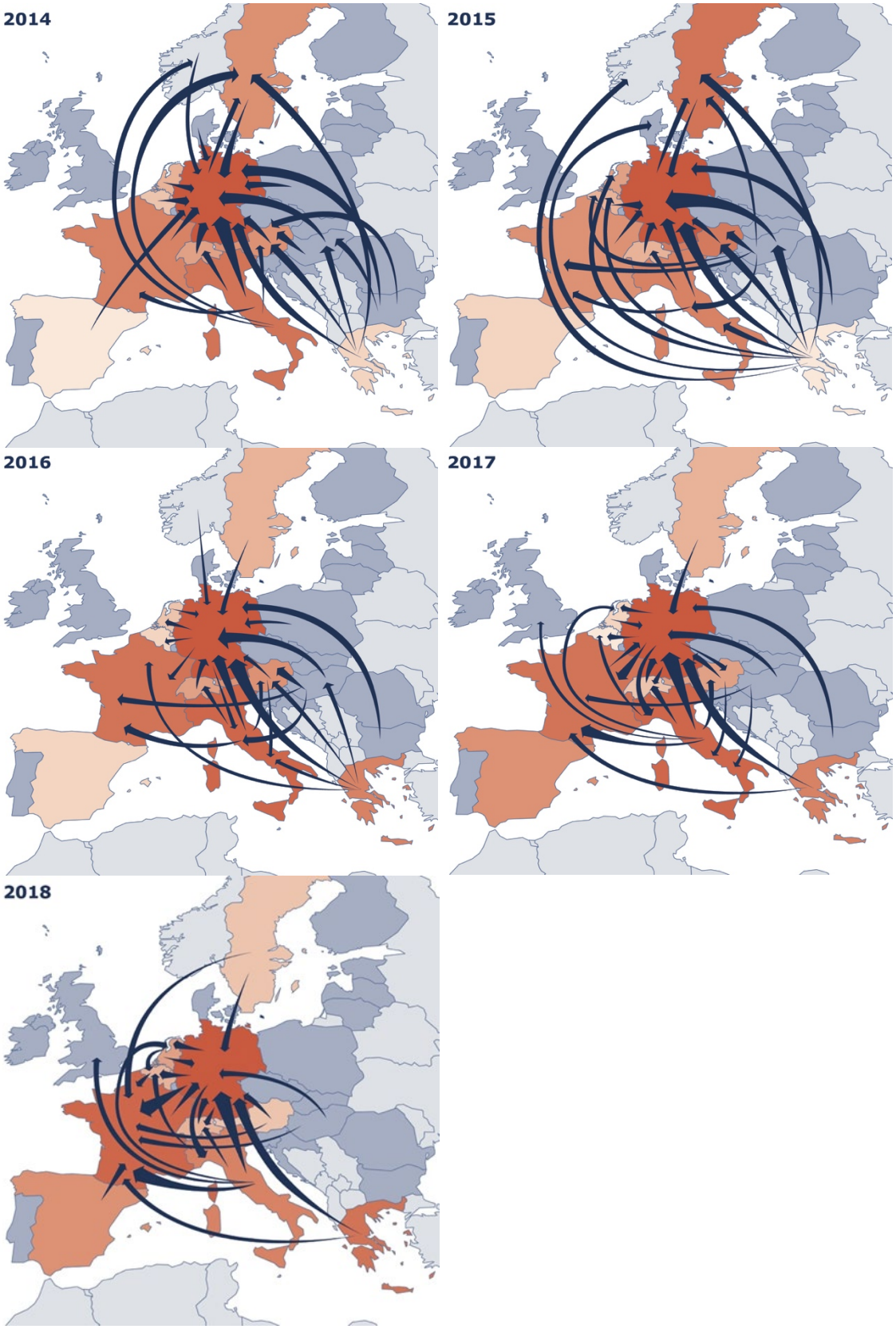
te maken met netto inkomende secundaire migratie, maar dat is sindsdien volledig omgeslagen. Oostenrijk en Zwitserland hebben zowel een grote component inkomende als uitgaande secundaire migratie en zijn dus het beste als transitland te kwalificeren. Spanje, Italië en Griekenland hebben veel minder Eurodac-treffers na eigen raadpleging van Eurodac dan vice versa en ontvangen over het algemeen ook veel meer Dublin-claims dan dat ze versturen. Griekenland is bijna volledig als bronland te beschouwen, Italië is naast bronland een bestemmingsland geworden.[39]

Uit de analyse van Eurodac-treffers blijkt ook dat de secundaire migratiebewegingen aanmerkelijk zijn veranderd in de periode 2014-2018. In de periode 2014-2015 waren de richtingen voornamelijk Zuid-Noord en Oost-West. Sinds 2016 is het beeld veel diffuser geworden, met meer bewegingen tussen de Noordwest-Europese lidstaten. Tegelijkertijd is het aantal eerste asielaanvragen in Zuid-Europa toegenomen. Dit duidt erop dat asielzoekers in ieder geval in eerste instantie nu vaker daar asiel aanvragen dan dat ze direct doorreizen. Secundaire migratie van asielzoekers uit Griekenland is sterk afgenomen en er is nu ook substantiële secundaire migratie naar Italië waar te nemen. Duitsland is nog steeds het centrale punt van secundaire migratiebewegingen in de EU+, maar het is minder éénrichtingsverkeer geworden. Frankrijk is in toenemende mate een bestemmingsland geworden, terwijl Zweden juist een bronland is geworden. Bulgarije en vooral Hongarije zijn daarentegen minder belangrijke bronlanden geworden.

Op basis van het aantal Eurodac-treffers onderscheiden we *indicatief* de volgende secundaire migratiebewegingen in figuur 4. Harde informatie over reisroutes (en reisduur) is niet uit Eurodac-treffers te halen. De gegevens over Eurodac-treffers verschaffen namelijk geen informatie over de combinatie van lidstaten die betrokken zijn bij een treffer, de volgorde waarin de gegevens zijn ingevoerd en de tijdsduur die daar tussen zit. De pijlen in onderstaande kaartjes geven dus enkel de begin- en eindbestemming aan en niet (noodzakelijkerwijze) de gevolgde reisroute.[40]

[39] Idem.
[40] Vanwege de overzichtelijkheid zijn alleen de 25 paren van lidstaten met het hoogste aantal Eurodac-treffers weergegeven. Hoe donkerder rood de kleur van een lidstaat, hoe hoger het aantal asielaanvragen dat daar is ingediend in het betreffende jaar. Hoe dikker een pijl, hoe hoger het aantal Eurodac-treffers.

Figuur 4: top 25 Eurodac-treffers van en naar de 10 EU+ lidstaten, 2014-2018[41]



Bekijk tabel bij Figuur 4

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

2.4 Beeld uit het dossieronderzoek

2.4.1 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. Meestal vormen de verklaringen van de asielzoeker over de reisroute de enige aanwijzing, maar vanaf 2016 is het aantal zaken met Eurodac-treffers toegenomen. Dat sluit aan bij de uitkomst van de data-analyse.[42] De verklaringen die asielzoekers over hun reisroute afleggen, zijn vaak vaag en summier. Meestal melden asielzoekers niet uit zichzelf dat ze eerder in een of meerdere andere lidstaten asiel hebben gevraagd en werken ze slechts beperkt mee aan het reconstrueren van hun reisroute, waardoor deze niet (volledig) kan worden geverifieerd.

2.4.2 Veelzijdige reispatronen

Secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ is vaak geen lineaire migratie, maar migratie die kriskras door Europa plaatsvindt. Uit het dossieronderzoek blijkt dat asielzoekers na hun eerste aankomst in de EU vaak langdurig rondreizen 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 Eurodac-treffers. Asielzoekers vragen dus niet in elke lidstaat die ze aandoen asiel aan. 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 dossiers betrof de tijdspanne tussen de eerste aankomst van de asielzoeker in de EU+ en de laatste handeling (door Nederland) in het dossier wel tien tot twintig jaar.

2.4.3 Omstandigheden ter plaatse doorslaggevend voor doorreis

In de meeste zaken waarin we de motieven voor secundaire migratie konden achterhalen, hingen die samen met de omstandigheden in de lidstaat van eerder verblijf. Meestal werden die als 'slecht' omschreven vanwege een ervaren algemeen gebrek aan perspectief of specifieke gebeurtenissen die een wezenlijke verandering teweegbrachten in iemands (juridische en/of praktische) situatie. Een ervaren algemeen gebrek aan perspectief hield meestal verband met het ontbreken van onderdak, werk, medische zorg of onderwijs. Specifieke gebeurtenissen die tot een wezenlijke verandering in de persoonlijke situatie leidden waren vaak 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 noemden goede of betere perspectieven als het gaat om wonen, werken, onderwijs, zorg, democratie, veiligheid en het respect voor

[42] Zie paragraaf 2.3.4 van dit advies.

mensenrechten. In géén van de zaken kon hier een meer specifiek beredeneerde keuze voor Nederland ten opzichte van andere lidstaten uit worden afgeleid.

2.4.4 Onttrekking aan het toezicht in alle lidstaten een probleem

In een aanzienlijk deel van de onderzochte dossiers hadden asielzoekers zich in veel van de lidstaten waar ze eerder hadden verbleven vroegtijdig aan het toezicht onttrokken om overdracht aan een andere lidstaat te voorkomen.[43] Uit de correspondentie tussen de lidstaten die in de dossiers aanwezig was, bleek dat geen van de betrokken autoriteiten wist of de asielzoeker daarna onrechtmatig in hun lidstaat (ver)bleef, doorreisde naar een andere lidstaat of terugkeerde naar het land van herkomst. Informatie daarover ontvangt men vaak pas later in de vorm van een Dublin-claim 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.[44] Als asielzoekers wel worden overgedragen, keren ze regelmatig terug naar de lidstaat die hen heeft overgedragen, of reizen ze door naar een derde lidstaat.[45] Alleenreizende (jonge) mannen, vaak uit veilige landen van herkomst, en niet begeleide minderjarige asielzoekers onttrekken zich relatief vaak aan het toezicht. Eerstgenoemden anticiperen daarmee op een verwachte afwijzing van hun aanvraag en een overdrachtsbesluit. Uit het dossieronderzoek leiden we af dat hun voornaamste doel is om zo lang mogelijk in de EU+ te verblijven. Dat doel bereiken zij door opvolgend in meerdere lidstaten asielaanvragen in te dienen en door te reizen vóórdat ze worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat.

Niet alleen uit de data-analyse, maar ook uit het dossieronderzoek leiden we af dat het aantal asielaanvragen in de EU in hoge mate wordt bepaald door de gebrekkige uitvoering van overdrachts- en terugkeerbesluiten.

2.5 Conclusies en aanbeveling

Op basis van de data-analyse en het dossieronderzoek komen we tot de volgende conclusies:

- De omvang van secundaire migratie is alleen indicatief in kaart te brengen
- Het potentieel voor secundaire migratie van asielzoekers is enerzijds verminderd door de afname van het aantal irreguliere overschrijdingen van de EU-buitengrenzen. Anderzijds is het gegroeid door een toename van het aantal openstaande asielprocedures en het aantal asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, maar die de EU niet verlaten hebben
- De *aantoonbare* omvang van secundaire migratie en het aantoonbare aandeel daarvan in het aantal asielaanvragen is substantieel toegenomen
- Er is steeds meer sprake van veelzijdige reispatronen. Het beeld is diffuser geworden. Er is minder éénrichtingsverkeer van Zuid naar Noord en van Oost naar West en er is meer secundaire migratie tussen de Noordwest-Europese lidstaten
- Het Dublin-systeem is niet effectief voor wat betreft het doel om secundaire migratie van asielzoekers te voorkomen

[43] In interviews met overheidsvertegenwoordigers is bevestigd dat alle lidstaten worden geconfronteerd met asielzoekers die zich aan het toezicht onttrekken om hun overdracht te voorkomen.
[44] Artikel 29.2 Dublin III.
[45] Ook in de interviews met overheidsvertegenwoordigers bleek dat het geregeld voorkomt dat overgedragen asielzoekers eerder terug zijn dan de ambtenaren die hen bij de overdracht begeleidden.

Om secundaire migratie goed te kunnen doorgronden is een beter zicht op de omvang en de kenmerken ervan vereist. Het is goed dat bij de inrichting en voornemens tot koppeling van datasystemen wordt gekeken naar het specifieke doel van de betreffende systemen en dat vanuit die doelbinding terughoudend wordt omgegaan met het verlenen van toegang tot de data die in die systemen besloten liggen. Om een effectief migratiemanagement mogelijk te maken zou hierbij echter verder moeten worden gekeken dan de doelen van de specifieke systemen op zich. De strenge voorwaarden die nu gelden voor de koppeling van gegevens uit de verschillende datasystemen staan een goed inzicht in de omvang en kenmerken van secundaire migratie van asielzoekers in de weg. Dit belemmert ook de mogelijkheden om toezicht te houden en handhavend op te treden. EASO heeft nu geen toegang tot Eurodac, en wordt ook niet genoemd als organisatie die toegang krijgt tot de nieuwe centrale gemeenschappelijke statistische rapportagetool van bestaande EU-informatiesystemen.[46] Omdat secundaire migratie van asielzoekers voor extra druk op het Europese asielsysteem zorgt, zou EASO daar, in het kader van de ondersteuning van de lidstaten, zo volledig mogelijke analyses voor moeten kunnen uitvoeren. De huidige praktijk, waarbij lidstaten ieder voor zich analyses over secundaire migratie uitvoeren, is daarvoor onvoldoende.

Aanbeveling
Blijf inzetten op uitgebreidere analyse(mogelijkheden)

Dat kan door bij de onderhandelingen over de herziene Eurodac-verordening te (blijven) pleiten voor het verlenen van toegang tot Eurodac aan EASO voor statistische analyses en in te zetten op een uitbreiding van de rapportageverplichting van eu-LISA van enkel het gebruik van Eurodac en de treffers met andere lidstaten tot het meer gedetailleerd rapporteren over asielzoekers en hun reisroutes op cohortbasis.

Dat kan ook door bij de uitwerking van de verordeningen over interoperabiliteit in te zetten op een juridisch kader waarbij EASO toegang krijgt tot de nieuwe centrale gemeenschappelijke statistische rapportagetool en de noodzaak te benadrukken om daarmee op cohortbasis te kunnen rapporteren.

[46] Interoperability between EU information systems: Council adopts regulations.

3 VISIES OP SECUNDAIRE MIGRATIE

3.1 Verschillen in perceptie

Het overgrote deel van de geregistreerde asielaanvragen in Zweden, België, Duitsland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland bestaat uit secundaire migratie. Spanje, Italië en Griekenland hebben voornamelijk te maken met irreguliere overschrijdingen van de buitengrenzen. Dit bepaalt in hoge mate de verschillen in visie op secundaire migratie tussen de lidstaten. In de Noordwest- en Centraal-Europese lidstaten zijn de geïnterviewde overheidsvertegenwoordigers van mening dat secundaire migratie van asielzoekers hun asielstelsels ongeoorloofd onder druk zet en dus moet worden bestreden. Zij zien de gebrekkige implementatie van het GEAS - en van de Dublin-verordening in het bijzonder - in de zuidelijke lidstaten als belangrijke reden voor het bestaan van secundaire migratie.
Zij zien een verdere harmonisatie en striktere naleving van het GEAS en een hervorming van het Dublin-systeem met het langer vastleggen van de verantwoordelijkheid voor het behandelen van asielaanvragen en het sanctioneren van doorreizende asielzoekers zoals voorgesteld door de Europese Commissie,[47] als belangrijkste mogelijkheden om secundaire migratie van asielzoekers naar hun lidstaten tegen te gaan. Als dit wordt gerealiseerd, zijn ze in beginsel bereid een correctief verdeelmechanisme te accepteren.
In al deze lidstaten hebben de respondenten van de overheden opgemerkt dat de impasse in de discussie over de hervorming van het GEAS hen in toenemende mate dwingt nationale maatregelen te treffen. De respondenten gaven over het algemeen aan geen volledig beeld te hebben van de factoren die secundaire migratie (kunnen) beïnvloeden. Ze hadden vaak meer ideeën over de redenen voor doormigratie naar hun land dan vanuit hun land en gingen er veelal vanuit dat de redenen voor de eerstgenoemde vorm verband houden met de (goede) kwaliteit van hun asielsysteem en opvangvoorzieningen.

In Spanje, Italië en Griekenland ligt de focus op het beheersen van het aantal aankomsten van asielzoekers aan de buitengrenzen. De respondenten uit deze lidstaten ervaren secundaire migratie niet als een probleem en dus heeft het voorkomen ervan geen prioriteit. Deze lidstaten beschouwen het huidige Dublin-systeem als onrechtvaardig, omdat het de verantwoordelijkheid voor het behandelen van asielaanvragen vooral bij de lidstaten neerlegt waar asielzoekers de EU+ inreizen. Zij vinden het moeilijk om volledig uitvoering te geven aan de Dublin-verordening, omdat zij vanwege hun geografische ligging volgens de Dublin-criteria verantwoordelijk zijn voor een onevenredig hoog aantal asielaanvragen en dus tevens grote hoeveelheden opvangplaatsen moeten realiseren. Zij voelen zich daarbij onvoldoende gesteund door de andere lidstaten en pleiten vooral voor de introductie van een eerlijk verdeelmechanisme.

De overige respondentengroepen die we in de lidstaten hebben geïnterviewd, zien secundaire migratie als het onvermijdelijke gevolg van het feit dat asielzoekers geen stem hebben in de keuze voor de lidstaat die hun asielaanvraag behandelt. Zij benadrukken dat het Dublin-systeem is gebaseerd op de veronderstelling dat er in de EU+ een gelijk speelveld is op het gebied van asielprocedures, de uitkomsten daarvan en opvangcondities, terwijl dat in de praktijk niet zo is. Volgens hen kan niet van asielzoekers worden verwacht dat zij zich houden aan spelregels die ertoe leiden dat zij consequent terechtkomen in lidstaten met het minste

[47] Zie paragraaf 2.4.1 van het onderzoeksrapport.

perspectief. Die omstandigheid zien zij als belangrijkste reden voor secundaire migratie van asielzoekers in de EU+.

3.2 Factoren die asielgerelateerde migratie in algemene zin beïnvloeden

Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn op asielgerelateerde migratie in algemene zin.[48] In die onderzoeken wordt benadrukt dat asielzoekers deel uitmaken van gemengde migratiebewegingen, dat ze geen homogene groep vormen en dat factoren die van invloed zijn op het reisgedrag van asielzoekers elkaar beïnvloeden en kunnen veranderen gedurende de reis. Er is consensus over het feit dat politieke en sociaaleconomische factoren en omstandigheden in het land van herkomst een dominante rol spelen bij asielgerelateerde migratie in algemene zin. Verder is men het erover eens dat beeldvorming over bestemmingslanden, de aanwezigheid van sociale netwerken en activiteiten van smokkelaars een rol spelen. Er is nog relatief weinig bekend over de factoren die reisroutes van asielzoekers beïnvloeden en de impact van de situatie in transitlanden. Hoewel alle respondenten van de geconsulteerde overheden ervan overtuigd zijn dat het migratiebeleid in hun lidstaat een belangrijke factor is voor de komst van asielzoekers, is uit de literatuur geen eenduidig beeld af te leiden over het effect van asielbeleid in lidstaten op het reisgedrag van asielzoekers.[49]

3.3 Factoren die secundaire migratie beïnvloeden

Er is veel minder onderzoek gedaan naar factoren die secundaire migratie van asielzoekers ná hun aankomst in de EU+ beïnvloeden.[50] In het vorige hoofdstuk schreven we dat het potentieel aan secundaire asielmigranten wordt bepaald door het aantal aankomsten van migranten in de EU+, het aantal (langdurig) openstaande asielaanvragen in de EU+ en het aantal asielzoekers dat na de afwijzing van hun aanvraag niet terugkeert naar het land van herkomst.

Hoop op een beter sociaaleconomisch perspectief kan zowel een grondoorzaak zijn voor het 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. 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

[48] Zie onder meer EASO, The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration – A literature review – November 2016 en de online zoekcatalogus van EASO. Zie ook Kuschminder, K., de Bresser, J., Siegel, M., Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices, 2015.
[49] Zie paragraaf 5.2.1 van het onderzoeksrapport.
[50] Zie onder meer 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); 145-163, 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, 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, Radjenovic, Secondary movements of asylum seekers in the EU asylum system, European Parliamentary Research Service, Briefing October 2017 en Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Op zoek naar veilige(r) landen, Den Haag: ACVZ, 2018.

secundaire migratie. Het is het verwachte of ontstane gebrek aan perspectief dat de belangrijkste reden voor doormigratie vormt.

De mogelijkheden om ook daadwerkelijk door te reizen worden bepaald door beschikbare informatie over de situatie in (andere) lidstaten, de aanwezigheid van sociale netwerken (daar), de beschikbaarheid en toegankelijkheid van smokkelnetwerken en de inrichting en uitvoering van het asiel- en opvangsysteem in lidstaten. Onder dit laatste vallen bijvoorbeeld grenscontroles en de registratie van migranten bij hun aankomst aan de buitengrenzen, de inrichting van de asielprocedure en de toegankelijkheid en het niveau van rechten en voorzieningen die voortvloeien uit de indiening van een asielaanvraag, maar ook het toezicht op irreguliere migranten en de effectiviteit van het terugkeerbeleid.

De meeste asielmigranten hebben bij vertrek uit het land van herkomst geen concreet beeld van het asielbeleid in EU-lidstaten, 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.[51]

3.4 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 aankomsten van asielzoekers aan 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.

Onder de respondenten die we hebben geïnterviewd bestaat, net als in de literatuur, consensus over het gebrekkige functioneren van het Dublin-systeem. Dat 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 de laatste twee doelen worden maar beperkt bereikt. Géén Dublin-systeem zou volgens ons echter nog slechter zijn dan het huidige, onvolmaakte systeem. Dat zou namelijk kunnen leiden tot een terugkeer naar de tijd van structurele, algehele binnengrenscontroles, waarin lidstaten iedere keer als er ergens asielzoekers arriveren op ad hoc basis over hun opname zouden onderhandelen, een situatie die vergelijkbaar is met de huidige omgang met irreguliere migranten die gered worden op de Middellandse Zee. Dat is een onwenselijk scenario, dat indruist tegen de waarden en belangen van de Unie als gemeenschappelijke ruimte van vrede, veiligheid en recht.
Het voorstel tot aanpassing van de Dublin-verordening van de Europese Commissie heeft een sterke focus op het ontmoedigen van misbruik van het systeem door nieuwe verplichtingen en sancties voor asielzoekers te introduceren, procedures te versnellen en termijnen te verkorten.[52] Ons onderzoek bevestigt dat lidstaten legitieme zorgen hebben over het gebrekkige functioneren van het Dublin-systeem. Het is dus terecht dat de Europese Commissie hier iets aan probeert te doen. Een eenzijdige focus op sanctionering zal het doorreizen van asielzoekers en andere irreguliere migranten echter maar beperkt beïnvloeden.

[51] Voor een uitgebreidere analyse zie paragraaf 5.2.2 van het onderzoeksrapport.
[52] Zie paragraaf 2.4.1 van het onderzoeksrapport.

De politieke realiteit is dat de lidstaten ernstig verdeeld zijn en er tot op heden niet in zijn geslaagd tot een gemeenschappelijke definitie en invulling te komen van de kernbeginselen van solidariteit en een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden.

Hoe moet het dan verder met 'Dublin'? In het onderzoeksrapport dat bij dit advies hoort, hebben we tien uitgangspunten geformuleerd die van belang zijn voor het tot stand brengen van een eerlijker, evenwichtiger en vooral efficiënter Dublin-systeem.[53]

3.5 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de literatuur en de interviews die we hebben afgenomen, komen we tot de volgende conclusies:

- 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 irreguliere overschrijdingen aan de buitengrenzen
- Anders dan de geïnterviewde overheidsvertegenwoordigers die secundaire migratie als ongewenst gedrag zien, dat moet worden bestreden, zien maatschappelijke organisaties, advocaten en wetenschappers het als het logische gevolg van het ontbreken van een gelijk speelveld (op het gebied van procedures, opvang en erkenning) binnen de EU in combinatie met de omstandigheid dat asielzoekers geen stem hebben in de keuze voor de lidstaat die hun asielaanvraag behandelt
- Uit de literatuur, het dossieronderzoek en de afgenomen interviews leiden we af dat secundaire migratie van asielzoekers afhankelijk is en 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

Kijken we naar de factoren die secundaire migratie van asielzoekers beïnvloeden dan is duidelijk dat het potentieel daarvoor in de eerste plaats verminderd kan worden als de grondoorzaken van asielgerelateerde migratie in algemene zin op een duurzame en geloofwaardige manier worden aangepakt. Dat zou tevens de sociaaleconomische druk om te migreren kunnen verminderen. Het gaat dan om het aantal aankomsten van asielzoekers en overige irreguliere migranten in de EU. Dat kan geen enkele lidstaat alleen en vergt dus niet alleen nationale toepassing van instrumenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, handel, civiel-militaire samenwerking etc., maar ook onverminderde inspanningen op het gebied van het buitenlandbeleid in EU-verband. Hierbij kan worden gedacht aan het bieden van humanitaire hulp en het leveren van een bijdrage aan de verbetering van opvangomstandigheden in de regio. Maar het gaat ook om daadwerkelijke medewerking aan de hervestiging van vluchtelingen uit derde landen die voor langere tijd grote aantallen vluchtelingen opvangen, het openen van legale en veilige routes naar de EU voor asielzoekers en een verdere intensivering van de samenwerking met derde landen om terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te bewerkstelligen.

[53] Zie paragraaf 5.2.3 van het onderzoeksrapport.

Zowel in de integrale migratieagenda van het Nederlandse kabinet als de Europese migratieagenda wordt de noodzaak tot het aanpakken van grondoorzaken van irreguliere migratie onderkend. Die overtuiging vindt ook weerklank in alle lidstaten van ons onderzoek. In de praktijk zijn veel initiatieven gericht op het versterken van de rechtsstaat en het ondersteunen en professionaliseren van grensbewakingsautoriteiten in landen van herkomst. Ook wordt financieel bijgedragen aan, veelal kleinschalige en kortstondige, initiatieven ter stimulering van de werkgelegenheid. Hoewel ze de lokale sociaaleconomische omstandigheden helpen verbeteren en dus de prikkel om te migreren voor sommigen kunnen wegnemen, hebben veel van deze ondersteuningsactiviteiten geen duurzaam karakter en is de impact ervan onvoldoende om irreguliere migratie naar de EU wezenlijk te laten afnemen. Daarom is het van belang om daarnaast in te zetten op meer hervestiging en het ontwikkelen van alternatieve legale migratiekanalen voor migranten die nu noodgedwongen alleen op irreguliere wijze kunnen inreizen, zowel in Europees verband als nationaal.[54] Ondanks het feit dat ook dit een nadrukkelijk onderdeel is van de integrale migratieagenda van het Nederlandse kabinet en de Europese migratieagenda, is er tot op heden onvoldoende politiek draagvlak om hier echt werk van te maken. In een recente verkenning over legale kanalen voor arbeidsmigranten hebben we uiteengezet welke instrumenten overwogen kunnen worden als Nederland de mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie zou willen verruimen.[55]

Naast het aanpakken van de drijvende krachten achter asielgerelateerde migratie in algemene zin in het kader van de externe dimensie van het Europese migratiebeleid, is het van belang de grondoorzaken van secundaire migratie binnen de EU+ te bestrijden. Dat vereist allereerst een onverminderde inzet op verdergaande uniformering van het GEAS. In 2015 schreven we dat asielzoekers erop moeten kunnen vertrouwen dat zij in iedere lidstaat een gelijkwaardige behandeling van hun asielverzoek krijgen, waarbij het voor de uitkomst van de procedure niet uitmaakt in welke lidstaat het verzoek behandeld wordt.[56] Zonder een gelijk speelveld op het gebied van asielprocedures, opvang en erkenning kan van de asielzoeker moeilijk worden verlangd dat hij zich neerlegt bij de beslissing dat zijn asielaanvraag zal worden behandeld in de lidstaat die niet zijn voorkeur heeft en wordt de kans op secundaire migratie vergroot. Daarnaast is van belang dat lidstaten daadwerkelijk en overtuigend worden gehouden aan een correcte uitvoering van het GEAS. Lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de correcte en tijdige toepassing van EU-wet en regelgeving. Wanneer lidstaten hun verplichtingen niet nakomen, moeten zij hierop worden aangesproken in de Raad. Maar het is minstens zo belangrijk dat de Europese Commissie haar handhavingsinstrumenten actiever gebruikt.[57] In het kader van het voorkomen van secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ is het van groot belang te blijven benadrukken dat lidstaten een collectieve en gedeelde opdracht hebben om bescherming te bieden en bij de uitleg van de verantwoordelijkheden van het GEAS het solidariteitsbeginsel als ankerpunt te blijven nemen.

Aanbeveling
Zet in op een verdere aanpak van grondoorzaken van asielgerelateerde migratie in algemene zin en secundaire migratie van asielzoekers

[54] Zie onze eerdere aanbevelingen hierover in de adviezen *Delen in verantwoordelijkheid* (ACVZ, 2015) en *Op zoek naar veilige(r) landen* (ACVZ, 2018).
[55] ACVZ, *Verkenning 'Legale kanalen voor arbeidsmigranten'*, 2019.
[56] ACVZ, *Delen in verantwoordelijkheid* (2015).
[57] ACVZ, *Delen in verantwoordelijkheid* (2015).

Ook als er voor wat betreft asielprocedures en opvangvoorzieningen sprake zou zijn van een gelijk speelveld zullen er voor asielzoekers redenen blijven bestaan om door te reizen naar andere lidstaten, bijvoorbeeld omdat ze elders meer kans op werk hebben, of er (meer) ondersteuning van een sociaal netwerk verwachten. De verschillen in sociaaleconomisch perspectief tussen lidstaten die buiten het GEAS liggen, zijn minder (direct) beïnvloedbaar. Het is zaak daar te beginnen, waar ook daadwerkelijk iets kan worden gedaan: blijven werken aan een uniformering van het GEAS.

Aanbeveling
Zet in het kader van het voorkomen van secundaire migratie van asielzoekers in op een eerlijker, evenwichtiger en efficiënter Dublin-systeem

Een toekomstig Dublin-systeem zou zowel asielzoekers als lidstaten moeten stimuleren om zich aan de regels te houden door het introduceren van positieve prikkels en zou moeten differentiëren tussen asielzoekers die banden met lidstaten hebben, asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst die evident kansarme aanvragen indienen en overige asielzoekers.

4 MAATREGELEN TEGEN SECUNDAIRE MIGRATIE

4.1 Nationale maatregelen gericht op ontmoediging

Op basis van de factoren die we hebben geïdentificeerd in hoofdstuk 3 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.

De meeste respondenten 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. Veel van de getroffen maatregelen zijn daar ook primair op gericht. Het gaat feitelijk om maatregelen die zijn genomen in reactie op de verhoogde aantallen asielzoekers en overige irreguliere migranten in 2015 en het begin van 2016.

De twee maatregelen die het meest zichtbaar hebben bijgedragen aan de afname van het aantal aankomsten van irreguliere migranten in de EU+ vanaf 2016 zijn overigens géén nationale maatregelen. Het gaat om het 'sluiten' van de Balkanroute en de implementatie van de EU-Turkije verklaring.

Meer dan de helft van de onderzochte lidstaten heeft vanaf 2014 informatiecampagnes georganiseerd en/of gefinancierd om (potentiële) migranten voor te lichten over de gevolgen

van irreguliere migratie en het verblijf als irreguliere migrant in Europa. Het doel van die campagnes is om migranten te ontmoedigen naar Europa en de betreffende lidstaat te reizen.[58]

Ook hebben lidstaten de controles aan hun buitengrenzen (op lucht- en in zeehavens) uitgebreid, binnengrenscontroles opnieuw ingevoerd en verlengd en het mobiel toezicht op vreemdelingen in de (binnen)grensstreken geïntensiveerd. Daarnaast hebben lidstaten de samenwerking met de grensbewakingsautoriteiten van hun buurlanden versterkt. De verlenging van de binnengrenscontroles is in veel gevallen gemotiveerd door te wijzen op (aanhoudende) secundaire migratie.[59]

Daarnaast hebben lidstaten maatregelen getroffen om de achterstanden bij het identificeren en registreren van asielzoekers in te lopen die in 2015 en 2016 waren ontstaan. Het gaat dan vooral om maatregelen die erop gericht zijn deze processen efficiënter in te richten en te versnellen.[60]

Lidstaten hebben maatregelen getroffen om hun asielprocedures in algemene zin efficiënter in te richten, behandeltermijnen en wachttijden te verkorten, meer en sneller te differentiëren tussen 'kansrijke' en 'kansarme' aanvragen en procedures te vereenvoudigen. Enkele lidstaten hebben (tijdelijk) quota ingevoerd voor het in behandeling nemen van asielaanvragen.[61]

Lidstaten hebben 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 die 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 procedure(s) en inperking van het recht op sociale voorzieningen die voortvloeien uit het recht op opvang.[62]

Lidstaten hebben daarnaast verblijfsrechtelijke beperkingen ingevoerd voor asielzoekers aan wie 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. Een enkele uitzondering op deze trend vormt het besluit van Duitsland om tijdelijk legale migratie voor migranten uit de Westelijke Balkan mogelijk te maken.[63]
Er zijn indicaties dat dit het aantal asielaanvragen in Duitsland, dat wordt ingediend door irreguliere migranten die afkomstig zijn uit de Westelijke Balkan, heeft doen verminderen.[64]

De maatregelen die lidstaten op het gebied van overdracht en terugkeer hebben getroffen, 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.[65]

---

[58] Zie paragraaf 6.3.1 van het onderzoeksrapport en bijlage 3 van het rapport.
[59] Zie paragraaf 6.3.2 van het onderzoeksrapport en bijlage 3 van het rapport.
[60] Zie paragraaf 6.3.3 van het onderzoeksrapport en bijlage 3 van het rapport.
[61] Zie paragraaf 6.3.4 van het onderzoeksrapport en bijlage 3 van het rapport.
[62] Zie paragraaf 6.3.5 van het onderzoeksrapport en bijlage 3 van het rapport.
[63] Voorwaarde hiervoor is wel dat zij in de 24 maanden daarvóór geen asielvoorzieningen in Duitsland hebben mogen ontvangen. Zie paragraaf 6.3.6 van het onderzoeksrapport en bijlage 3 van het rapport.
[64] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Verkenning Legale kanalen voor arbeidsmigranten*, 2019.
[65] Zie paragraaf 6.3.7 van het onderzoeksrapport en bijlage 3 van het rapport.

4.2 Lidstaten: maatregelen schrikken af

Ons onderzoek heeft geen informatie opgeleverd over effectmetingen of evaluaties van nationale maatregelen. Alle respondenten van de overheden die we hebben geïnterviewd, hebben benadrukt dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is om de effecten van hun maatregelen te meten. Ze zijn er echter van overtuigd dat ze een afschrikwekkend of ontmoedigend effect hebben. Zij wijzen op het belang van de maatregelen, alleen al voor de beeldvorming en de invloed die ze kunnen hebben op de publieke opinie. Het gaat ze dus vooral om de signaalfunctie: de overheid moet volgens hen duidelijk maken dat asielzoekers en overige irreguliere migranten niet zomaar overal naartoe kunnen reizen. Tegelijkertijd constateren zij dat dit nu feitelijk wel het geval is. Zelfs als het wel lukt om asielzoekers over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat, vormt dat vaak slechts een tijdelijke onderbreking van de doormigratie binnen de EU+.[66]

4.3 Maatschappelijke organisaties: maatregelen hebben averechtse effecten

Ook de overige respondentengroepen (advocaten, ngo's, wetenschappers) wijzen op de onmogelijkheden om effecten van nationale maatregelen tegen secundaire migratie op betrouwbare wijze te kunnen beoordelen. De maatregelen weerhouden irreguliere migranten er volgens deze respondenten niet van hun (door)reis voort te zetten en benadrukken dat het restrictieve en/of punitieve karakter van de maatregelen averechtse effecten heeft. Het verhoogt enkel de risico's die migranten lopen en de kosten die zij voor hun (door)reis moeten maken. Deze respondentengroepen gaan ervan uit dat alleen maar meer migranten zich aan het toezicht zullen onttrekken, met als gevolg dat zij in kwetsbare posities terechtkomen en het voor overheden nog moeilijker wordt hen in beeld te houden. Het draagt volgens ngo's bij aan het groeiende wantrouwen van asielzoekers jegens 'de overheid'. Zij vrezen dat asielzoekers hierdoor steeds vaker zullen afgaan op verhalen en beloften van smokkelaars om hen naar een andere lidstaat te brengen.

In Nederland en Zwitserland hebben advocaten en wetenschappers het versneld afdoen van kansarme asielaanvragen die worden ingediend door asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst overigens wel 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.[67]

[66] Zie paragraaf 6.4.1 van het onderzoeksrapport.
[67] Zie paragraaf 6.4.2 van het onderzoeksrapport.

4.4 Indicatieve effecten van de maatregelen

Uit de statistische trendanalyse[68] bleek dat het aantal geregistreerde eerste asielaanvragen in de EU+ sinds 2018 weer rond het niveau van 2014 ligt. Er hebben zich in de laatste jaren wel belangrijke verschuivingen voorgedaan tussen lidstaten. De afname van het aantal asielaanvragen is het grootst geweest in Zweden. Deze lidstaat heeft vergaande restrictieve maatregelen genomen, zoals een substantiële daling van het percentage asielzoekers dat als vluchteling wordt erkend, inperkingen van het verblijfsrecht en restricties op het gebied van gezinshereniging. Daarmee is voor veel asielzoekers en statushouders een minder goed toekomstperspectief in Zweden ontstaan, wat een stimulans voor secundaire migratie is. Een 'statistisch effect' is echter niet per se een causaal effect. De substantiële afname van het aantal asielaanvragen in Zweden na het doorvoeren van voornoemde maatregelen is wel een indicatie dat nationale beleidsaanscherpingen asielzoekers daadwerkelijk kunnen afschrikken. Tegelijkertijd leidt dit tot secundaire migratie naar andere lidstaten.
Ook de effecten van het 'sluiten' van de Balkanroute en de implementatie van de EU-Turkije verklaring zijn duidelijk terug te zien in de asieldata. De forse toename van het aantal asielaanvragen in Griekenland na 2016 is bijna zeker het gevolg van deze maatregelen.[69]

Uit de statistische trendanalyse is echter ook gebleken dat het aandeel eerste asielaanvragen in de EU+ dat aantoonbaar het gevolg is van secundaire migratie juist 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 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 (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.

4.5 Nationale maatregelen compliceren het solidariteitsvraagstuk

Nationale maatregelen die de lidstaten treffen om asielgerelateerde migratie in algemene zin en secundaire migratie van asielzoekers in het bijzonder tegen te gaan zijn vooral gericht op afschrikking en veel minder op het tegengaan van de grondoorzaken van irreguliere migratie. De meeste van die maatregelen zijn officieel beleid, andere zijn meer informele handelingen, zoals de *push backs* van asielzoekers en andere irreguliere migranten aan binnengrenzen, waarover ngo's hebben gerapporteerd.[70] *Push backs* zijn in strijd met het universele recht om asiel te vragen. Maar ook sommige officiële maatregelen staan op gespannen voet met het EU-recht, zoals de aanhoudende verlenging van de binnengrenscontroles en het sluiten van bilaterale administratieve overeenkomsten over een efficiënte(re) afhandeling van Dublinzaken.[71] Op basis van de ontwikkeling van het aantal irreguliere overschrijdingen van

[68] Hoofdstuk 2 van dit advies, uitgebreider in hoofdstuk 3 van het onderzoeksrapport.
[69] De EU-ondersteuning in de hotspots heeft er ook voor gezorgd dat de toegang tot de asielprocedure is verbeterd, maar uit de interviews die we in Griekenland hebben afgenomen, leiden we af dat de keuze van mensen om daadwerkelijk asiel aan te vragen in Griekenland voornamelijk is ingegeven door de toegenomen obstakels om door te reizen door het sluiten van de Balkanroute en de geografische beperking die wordt opgelegd aan irreguliere migranten die op de Griekse eilanden arriveren. Daarnaast was/is zowel voor de reguliere doorreis via het EU-herplaatsingsprogramma (september 2015 – september 2017) als voor de gezinsprocedure onder Dublin het indienen van een asielaanvraag in Griekenland vereist.
[70] Zie onder andere rapporten en berichten van ECRE, Oxfam en de Zwitserse Vluchtelingenorganisatie OSAR. Zie ook paragraaf 6.3.2 van het onderzoeksrapport.
[71] Zie paragrafen 6.3.2 en 6.3.4 van het onderzoeksrapport.

de EU-buitengrenzen en asielaanvragen in de EU kan moeilijk worden volgehouden dat de noodzaak om de binnengrenscontroles te verlengen nog steeds aanwezig is. Zowel de bilaterale administratieve overeenkomsten buiten het kader van 'Dublin'[72] als die op grond van artikel 36 van de Dublin-verordening[73] worden afgesloten, staan op gespannen voet met de verordening, omdat de termijnen die daarin worden gehanteerd zo kort zijn, dat het in de praktijk onmogelijk is om aan alle procedurele waarborgen van de Dublin-verordening te voldoen.[74]

Naast maatregelen die op gespannen voet staan met EU-recht, zijn veel maatregelen erop gericht om nationale wet- en regelgeving (meer) te laten aansluiten bij of op één lijn te brengen met de minimumnormen van het GEAS. Nationale bepalingen die verder reiken dan die normen worden naar beneden bijgesteld. Lidstaten willen niet aantrekkelijker zijn dan lidstaten die al op het niveau van de minimumnormen zitten. Zowel in Zweden als in België had de aanpassing van de wet- en regelgeving specifiek als doel om meer asielzoekers ertoe te bewegen elders in de EU asiel aan te vragen.[75] Uit de restrictieve beleidsaanpassingen in Zweden en Italië en de ontwikkeling van het aantal asielaanvragen in die landen in de laatste jaren, zou kunnen worden afgeleid dat het voeren van een nationaal restrictiever beleid tot een afname van het aantal asielaanvragen in de betreffende lidstaat leidt. Van enig verminderend effect van dit soort maatregelen op de aantoonbare omvang van secundaire migratie in de EU+ is echter niet gebleken. Sterker nog, uit de data-analyse blijkt dat secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ de laatste jaren structureel en significant is toegenomen. Het voeren van een ontmoedigend nationaal beleid leidt dus tot een verdere complicatie van het solidariteitsvraagstuk.

De Europese Commissie zet in op uniformering van het EU-recht (het omzetten van richtlijnen in verordeningen) maar is daarvoor afhankelijk van de lidstaten. Die zijn vooralsnog niet genegen de nationale ruimte die zij hebben om de huidige minimumnormen te implementeren, op te geven. Zo blijven de verschillen op het gebied van asielprocedures, opvang en erkenning in stand, waardoor de voedingsbodem voor secundaire migratie blijft bestaan. Bij gebrek aan consensus over een eerlijke, humane en duurzame omgang met asielzoekers grijpen lidstaten terug naar nationale maatregelen om het aantal irreguliere aankomsten in hun eigen land te beperken. Dit zet de communautaire rechtsorde verder onder druk, niet alleen het Dublin-systeem, maar ook de Schengenzone van vrij verkeer. Daarom is het belangrijk om er bij de Europese Commissie en de lidstaten voor te blijven pleiten strenger op te treden tegen lidstaten die zich niet aan hun verplichtingen houden.[76] Een communautair systeem kan niet zonder geloofwaardige handhaving van gedeelde doelen waaraan alle lidstaten zich hebben gecommitteerd. Dit vraagt ook om voortdurende, kritische reflectie op nationale maatregelen die op gespannen voet staan met kernwaarden van de EU zoals het recht op vrij verkeer en het bieden van effectieve rechtsbescherming door middel van procedurele waarborgen voor asielzoekers.

[72] Zie paragraaf 6.3.2 van het onderzoeksrapport.
[73] Zie paragraaf 6.3.4 van het onderzoeksrapport.
[74] Zie onder meer A. Hruschka, *The border spell* en ECRE, Bilateral agreements: implementing or bypassing the Dublin Regulation?
[75] Toelichting op Zweedse en Belgische maatregelen.
[76] ACVZ, *Delen in verantwoordelijkheid*, 2015.

4.6 De gebrekkige werking van het terugkeerbeleid

In hoofdstuk 3 hebben we gewezen op het belang van hervorming van het Dublin-systeem. Maar ook als de lidstaten en de EU daar op basis van een gemeenschappelijke visie op solidariteit in slagen, zal dit niet het einde betekenen van secundaire migratie van asielzoekers in de EU. Een herziening van het Dublin-systeem, hoe fundamenteel ook, zal hoogstens in beperkte mate effect hebben op het aantal asielzoekers dat na de afwijzing van hun aanvraag daadwerkelijk terugkeert naar het land van herkomst. Daar is zowel de medewerking van de vreemdeling als van het land van herkomst voor nodig. De omvangrijke en vaak langdurende circulatie van asielzoekers tussen lidstaten is vooral mogelijk omdat velen van hen zich succesvol aan het toezicht onttrekken om hun Dublin-overdracht of terugkeer te voorkomen en er landen van herkomst zijn die niet meewerken aan de gedwongen terugkeer van hun onderdanen.

De gebrekkige werking van het terugkeerbeleid vormt sinds jaar en dag de achilleshiel van het toelatingsbeleid. Een volledig sluitend terugkeerbeleid is een utopie.[77] De inzet van lidstaten op terugkeer van afgewezen asielzoekers en andere uitgeprocedeerde migranten is niet alleen aan juridische voorwaarden gebonden, maar wordt ook beperkt door ethische en operationele grenzen. Het nadenken over mogelijkheden om het terugkeerbeleid beter te laten werken, vraagt dus in de eerste plaats om realiteitszin. Dat wil niet zeggen dat de huidige, gebrekkige werking van het terugkeerbeleid het hoogst haalbare is. Het is mogelijk de effectiviteit van het terugkeerbeleid te verhogen en daarmee secundaire migratie van (uitgeprocedeerde) asielzoekers in de EU+ te verminderen. Als zij daadwerkelijk terugkeren, kunnen zij immers niet (direct) meer doorreizen.[78] Daarom moet terugkeer als een intrinsiek onderdeel van het migratieproces worden beschouwd en behandeld en is een meer gecoördineerde aanpak op EU-niveau noodzakelijk. Het is belangrijk om daarbij ook nadrukkelijker en consequenter in te zetten op toezicht en handhaving om oneigenlijk gebruik van asielprocedures te verminderen en een snelle terugkeer van asielzoekers die kansarme aanvragen indienen te bevorderen. Dat is alleen mogelijk als zij beschikbaar blijven voor de autoriteiten die hun asielaanvraag behandelen. Daarom heeft de Europese Commissie in het kader van het voorstel tot herziening van de Terugkeerrichtlijn 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[79]

Daarnaast heeft de Europese Commissie het voornemen uitgesproken binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Procedure-verordening te komen tot een volledige harmonisatie van het beleid inzake veilige landen van herkomst en om nationale lijsten van veilige landen te vervangen door Europese lijsten of aanmerkingen op het niveau van de Unie.[80]

[77] Zie hiertoe onder andere het rapport van de onderzoekscommissie langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (Den Haag: mei 2019).
[78] En zelfs dan kunnen zij op enig moment opnieuw de EU+ inreizen en binnen de EU doormigreren, zo laat de casus in paragraaf 1.2 van dit advies zien.
[79] COM (2018) 634, artikelen 6, 7 en 22.
[80] COM (2016) 467 (voorstel herschikking Procedurerichtlijn), artikelen 47, 48.

Het is aannemelijk dat implementatie van deze voorstellen[81] het voor asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst en die kansarme aanvragen indienen, moeilijker maakt om direct na aankomst aan de buitengrenzen van de EU+ door te reizen om in een andere lidstaat een asielaanvraag in te dienen. Hiervoor is wel vereist dat lidstaten aan de buitengrenzen van de EU daadwerkelijk en consequent gebruik maken van asielgrensprocedures en zij daartoe worden ondersteund door de EU en de andere lidstaten. Alleen op die manier kan een snelle schifting tussen kansrijke en kansarme asielaanvragen aan de buitengrenzen worden gemaakt. Er zijn evenwel aanvullende maatregelen op het gebied van terugkeer nodig om het (overige) potentieel voor secundaire migratie daadwerkelijk te verlagen.

Daarnaast zouden asielzoekers uit veilige landen van herkomst die toch doorreizen en die evident kansarme aanvragen indienen en waarvoor perspectief op terugkeer bestaat, moeten worden uitgezonderd van het Dublin-systeem. Als alle lidstaten dit soort aanvragen versneld zouden afhandelen in de nationale asielprocedure en zij deze asielzoekers kort na het uitvaardigen van een terugkeerbesluit en het opleggen van een inreisverbod voor het hele Schengengebied zouden uitzetten naar hun land van herkomst, zou dat hun (verdere) doorreis in de EU+ voorkomen en secundaire migratie van asielzoekers substantieel verminderen.

Daarom zou het goed zijn als Nederland er, vooruitlopend op de eventuele herziening van de Dublin-verordening, in de EU en bij andere lidstaten voor pleit dat zij de Nederlandse werkwijze overnemen waarbij evident kansarme asielaanvragen die worden ingediend door asielzoekers met Dublin-indicaties die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst versneld in de nationale asielprocedure worden afgedaan. Dit heeft alleen zin als er een geharmoniseerde definitie van 'veilig land van herkomst' komt en die definitie uniform wordt toegepast.

In aanvulling op een meer gezamenlijke, uniforme inzet op een versnelde terugkeer van deze specifieke groep vreemdelingen, is het noodzakelijk om tot werkbare afspraken te komen met landen van herkomst die nu niet of (uiterst) moeizaam meewerken aan gedwongen terugkeer van hun onderdanen. Het is de EU tot op heden maar in beperkte mate gelukt om terug- en overnameovereenkomsten te sluiten met derde landen waar al jaren veel asielzoekers vandaan komen. De mogelijkheden daartoe zijn niet alleen afhankelijk van politieke stabiliteit en het ontwikkelingsniveau van publieke instituties in landen van herkomst, maar vergt ook een langdurige, structurele inzet en erkenning van wederzijdse belangen. Uit de data-analyse[82] blijkt dat slechts 40% van het aantal uitgeprocedeerde vreemdelingen dat in de EU een vertrekplicht krijgt opgelegd, aantoonbaar terugkeert naar het land van herkomst of het land van waaruit men de EU is ingereisd. Er is dus een onmiskenbaar belang voor de lidstaten om tot betere terugkeerafspraken met die landen te komen. Veel landen van herkomst hebben echter geen belang bij het terugnemen van hun onderdanen, gelet op de grote bevolkingsdruk, hoge werkeloosheid en de significante bijdrage van *remittances* aan het nationaal inkomen.[83] Het is belangrijk de belangen van landen van herkomst te erkennen en ook voor hen interessante aspecten aan de samenwerking te identificeren.[84] In dit kader moet de inzet op gedwongen terugkeer in EU-verband worden voortgezet. Daarbij zou echter niet eenzijdig moeten worden gefocust op het tegengaan van irreguliere migratie, maar zou op basis van het *meer-voor-meer-beginsel* een coherente, meer brede samenwerking met landen van herkomst moeten worden ontwikkeld. Die samenwerking zou zich niet moeten beperken tot een

[81] In combinatie met de voorstellen tot herschikking van de Opvangrichtlijn en de overige voorstellen in het kader van de herschikking van de Procedurerichtlijn die we hebben genoemd in paragraaf 6.2 van het onderzoeksrapport.
[82] Zie paragraaf 2.3.1 van dit advies en paragraaf 3.3.4 van het onderzoeksrapport.
[83] The Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD), Migration and Development Brief 31, april 2019.
[84] ACVZ, De strategische landenbenadering migratie (2015).

koppeling van migratiebeleid aan visumfacilitatie of ontwikkelingssamenwerking, maar zou bijvoorbeeld ook kunnen zien op het (verder) slechten van handelsbarrières.

Daarnaast zijn er in de praktijk verschillen in de mate waarin lidstaten erin slagen uitgeprocedeerde asielzoekers en overige irreguliere migranten van bepaalde nationaliteiten terug te sturen naar hun land van herkomst. Zo heeft Nederland moeite om uitgeprocedeerde Marokkanen en Algerijnen uit te zetten naar hun land van herkomst, terwijl Spanje daar veel minder problemen bij ondervindt.[85] Bilaterale samenwerkingsverbanden tussen landen van herkomst en –bestemming op het gebied van gedwongen terugkeer zijn vaak gegrond op historische en culturele banden. Ook geografische nabijheid is in dit kader een relevante factor. Dat maakt ze op voorhand moeilijk vergelijkbaar. Toch zou het voor een beter begrip van dit soort samenwerkingsverbanden tussen partijen met niet per se overeenkomende of zelfs tegenstrijdige belangen goed zijn als (meer van) dergelijke voorbeelden op EU-niveau zouden worden geïdentificeerd en bestudeerd. In het EU-actieplan inzake terugkeer[86] heeft de Europese Commissie aangekondigd beste praktijken op het gebied van gedwongen terugkeer in kaart te brengen. Daarnaast heeft Frontex een ruimer mandaat gekregen om de activiteiten van de lidstaten op het gebied van grensbescherming, terugkeer en samenwerking met derde landen te ondersteunen. Tot op heden is er echter nog geen EU-breed overzicht van succesfactoren van bilaterale samenwerkingsverbanden.

De handelingsperspectieven die we hiervoor hebben geïdentificeerd, vallen alle binnen het migratiebeleid. Dit is echter geen geschikt instrument om verschillen in sociaaleconomisch perspectief tussen de EU en landen van herkomst en/of tussen EU-lidstaten te verminderen. Die verschillen vormen één van de belangrijkste oorzaken voor het bestaan van asielgerelateerde migratie in algemene zin naar de EU+ en secundaire migratie binnen de EU+. Ze zijn echter ook slechts in beperkte mate beïnvloedbaar. Waar in EU-verband wel invloed op kan worden uitgeoefend is facilitering van zelfstandig vertrek en ondersteuning bij herintegratie in het land van herkomst. Zowel de EU als de lidstaten prefereren zelfstandig boven gedwongen vertrek, vooral omdat het kosteneffectiever is. De lidstaten zijn primair verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van programma's voor zelfstandig vertrek. Die programma's worden vaak (mede) gefinancierd door de EU. Er zijn wel richtlijnen voor het gebruik van *Assisted Voluntary Return and Reintegration programmes,* maar die hebben (nog) niet tot een uniforme inzet van logistieke, financiële en/of andere materiële terugkeerondersteuning door de lidstaten geleid. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat dit tot *return shopping* kan leiden, waarbij asielzoekers kort achter elkaar gebruik maken van terugkeerondersteuning in verschillende lidstaten. Het kan ook tot gevolg hebben dat landen van herkomst een voorkeur krijgen voor de terugname van onderdanen die afkomstig zijn uit lidstaten die het meest genereuze terugkeerpakket aanbieden.[87] Ook op dit vlak is dus een meer uniforme, EU-brede aanpak gewenst. Het zou goed zijn als Nederland zou pleiten voor de introductie van meer gemeenschappelijke standaarden voor het bieden van ondersteuning bij zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers naar en herintegratie in landen van herkomst.

[85] Interview met mw. Gonzalez Ferrer en mw. I. Serrano, (Madrid, 4 april 2019).
[86] EU-actieplan inzake terugkeer, COM(2015)453.
[87] Mededeling van de Europese Commissie over een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie – een vernieuwd actieplan, COM(2017)200.

4.7 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de interviews die we hebben afgenomen en het aanvullende literatuuronderzoek dat we hebben verricht, komen we tot de volgende conclusies:

- De maatregelen die lidstaten nemen om asielgerelateerde migratie in algemene zin en secundaire migratie van asielzoekers tegen te gaan zijn over het algemeen gericht op afschrikking en niet op het aanpakken van grondoorzaken
- We kunnen géén harde uitspraken doen over de effectiviteit van nationale maatregelen die (mede) zijn gericht op het tegengaan van secundaire migratie omdat er geen effectmetingen zijn en secundaire migratie door veel factoren wordt beïnvloed
- Er zijn wel indicaties dat nationale beleidsaanscherpingen asielzoekers daadwerkelijk kunnen afschrikken om naar een bepaalde lidstaat te reizen of stimuleren om er te vertrekken. Maar dit leidt op zijn beurt tot secundaire migratiebewegingen naar andere lidstaten
- Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van secundaire migratie direct na aankomst in de EU+ naar secundaire migratie van asielzoekers die de beslissing op hun aanvraag niet afwachten en afgewezen asielzoekers. De maatregelen 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.

Om secundaire migratie van asielzoekers in de EU te voorkomen en te verminderen moet in aanvulling op een meer overtuigende aanpak van grondoorzaken en een fundamentele hervorming van het Dublin-systeem het terugkeerbeleid in EU-verband worden verbeterd.

Aanbeveling
Blijf inzetten op een verbetering van het terugkeerbeleid in EU-verband

Naast de voorstellen die de Europese Commissie heeft gedaan om terugkeerprocedures efficiënter te laten verlopen, hebben we hiertoe de volgende handelingsperspectieven geïdentificeerd:

- vreemdelingen met Dublin-indicaties die evident kansarme asielaanvragen indienen en die afkomstig zijn uit landen die zijn aangemerkt als veilig land van herkomst EU-breed uitzonderen van het Dublin-systeem en deze zaken overal versneld in de nationale asielprocedure afdoen
- blijven inzetten op terugkeer in EU-verband, daarbij niet eenzijdig te focussen op het tegengaan van irreguliere migratie, maar op basis van het *meer-voor-meer-beginsel* te komen tot een coherente, meer brede samenwerking met landen van herkomst
- goede voorbeelden van bilaterale samenwerking tussen EU-lidstaten en landen van herkomst op het gebied van gedwongen terugkeer identificeren en de succesfactoren ervan bestuderen
- inzetten op gemeenschappelijke standaarden voor het bieden van ondersteuning bij zelfstandige terugkeer naar en herintegratie in landen van herkomst.

Secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ is een complex verschijnsel. Het zet de asiel- en opvangstelsels van lidstaten onder druk, maakt de gebrekkige werking van het GEAS in het algemeen en het Dublin-systeem en het terugkeerbeleid in het bijzonder pijnlijk zichtbaar, tast de solidariteit tussen lidstaten (verder) aan, ondermijnt het maatschappelijk draagvlak voor migratie, houdt mensensmokkelnetwerken in stand en kan tot langdurige verblijfsonzekerheid en verdere uitzichtloosheid voor asielmigranten leiden. Er is geen panacee om secundaire migratie van asielzoekers in de EU+ snel en adequaat tegen te gaan. Het is wel mogelijk om het beter te managen. In dit advies hebben we voorstellen gedaan voor een meer samenhangende, integrale benadering, die verder reikt dan de eenzijdige focus op afschrikking en sanctionering. Een benadering die is gestoeld op het aanpakken van grondoorzaken, differentiatie in de omgang met de verschillende groepen doorreizende asielzoekers, verdere harmonisering van het GEAS, hervorming van het Dublin-systeem met als uitgangspunt het streven naar meer efficiëntie en het bieden van positieve prikkels aan zowel asielzoekers, lidstaten en landen van herkomst om zich meer dan nu te committeren aan de spelregels van het GEAS en een blijvende inzet op het verbeteren van het terugkeerbeleid.

Bijlage: tabellen bij figuren

Tabel bij Figuur 1: Maandelijks aantal ingediende eerste asielaanvragen in de EU+ naar land van aanvraag, 2014-2019

Year and Month	DE	FR	IT	SE	GR	AT	ES	NL	CH	BE
2014M01	12 930	4 690	3 375	3 955	655	1 325	280	1 380	1 695	995
2014M02	10 175	4 935	3 175	3 670	760	1 030	330	910	1 365	790
2014M03	10 175	5 540	3 795	3 915	630	1 120	400	960	1 425	870
2014M04	10 485	5 395	4 215	4 385	655	1 190	345	2 225	1 370	905
2014M05	11 560	4 305	5 370	5 560	635	1 525	335	3 260	1 570	845
2014M06	12 510	4 710	4 555	7 510	535	1 590	405	1 700	2 100	1 095
2014M07	16 810	5 045	5 605	8 900	660	2 010	450	2 000	2 750	1 275
2014M08	16 025	3 900	5 065	8 400	390	2 255	435	2 125	2 385	1 515
2014M09	17 085	4 815	7 220	9 410	555	3 090	530	2 865	2 240	1 730
2014M10	19 230	5 580	8 890	7 550	745	2 975	720	1 905	2 265	1 545
2014M11	19 030	4 555	6 785	5 525	580	3 540	630	1 255	1 580	1 160
2014M12	17 060	5 380	5 610	6 315	790	4 050	600	1 230	1 380	1 410
2015M01	22 915	4 025	4 530	4 345	925	3 875	835	890	1 450	1 215
2015M02	24 075	5 135	4 870	3 520	895	3 065	850	735	1 310	1 070
2015M03	30 010	5 610	5 430	3 570	790	2 770	1 220	805	1 380	1 170
2015M04	25 840	5 175	4 500	3 405	855	3 715	1 330	1 135	1 270	1 115
2015M05	25 120	4 355	5 130	4 850	1 005	6 195	1 060	2 250	2 080	1 615
2015M06	34 085	5 150	5 265	6 055	1 000	7 490	1 290	2 925	3 670	2 325
2015M07	36 505	5 330	8 510	7 525	1 065	8 555	1 145	2 980	3 785	3 140
2015M08	36 310	5 240	8 775	11 290	880	8 500	1 030	5 325	3 790	5 165
2015M09	44 480	7 070	11 105	23 735	940	10 545	1 405	6 425	4 415	6 360
2015M10	58 135	7 735	10 365	38 540	845	12 015	1 475	9 965	4 640	5 530
2015M11	57 690	7 145	8 270	36 080	1 000	11 660	1 740	6 225	5 565	5 530
2015M12	46 730	8 595	6 075	13 285	1 160	7 135	1 225	3 375	4 760	4 825
2016M01	57 215	5 900	7 395	3 740	1 050	5 670	1 095	2 565	3 515	2 395
2016M02	72 835	6 380	7 595	2 250	1 320	4 875	925	1 785	2 545	1 315
2016M03	65 275	6 220	7 295	1 735	2 820	3 160	885	1 215	1 895	1 015
2016M04	66 265	5 950	7 785	1 540	3 615	3 970	1 155	980	1 625	930
2016M05	59 705	5 945	9 080	1 470	4 215	3 740	1 315	980	1 790	835
2016M06	78 630	6 075	9 815	1 440	4 185	3 075	1 500	1 110	2 215	780
2016M07	76 550	6 075	10 870	1 530	3 940	2 950	1 005	1 530	2 370	1 035
2016M08	92 115	7 120	11 290	1 700	3 450	3 115	1 220	1 755	2 315	1 255
2016M09	76 515	6 910	12 295	1 795	5 040	2 470	1 305	1 875	2 090	1 100
2016M10	32 390	6 980	13 315	1 880	6 160	2 460	1 705	2 035	2 010	1 295
2016M11	25 895	6 150	13 435	1 730	7 470	2 190	1 905	1 920	1 845	1 175
2016M12	18 965	7 080	11 020	1 575	6 615	2 230	1 555	1 540	1 660	1 155
2017M01	18 750	7 215	11 570	1 555	6 255	2 040	2 080	1 380	1 490	1 150
2017M02	17 440	7 105	11 820	1 325	5 520	1 875	2 270	1 270	1 385	1 080
2017M03	19 885	8 155	13 510	1 525	4 750	1 940	2 365	1 370	1 495	1 210
2017M04	14 590	7 285	9 405	1 255	2 605	1 780	1 940	1 160	1 230	1 085
2017M05	16 180	7 285	11 940	1 425	3 900	1 920	2 725	1 280	1 350	1 080
2017M06	14 965	6 875	12 815	2 060	4 035	1 840	2 350	1 335	1 535	1 050
2017M07	16 110	7 735	12 050	2 095	3 970	2 030	2 695	1 530	1 560	1 170
2017M08	18 280	7 585	10 070	2 670	4 890	2 335	3 190	1 430	1 545	1 245
2017M09	16 175	6 985	10 390	2 495	5 740	1 855	2 830	1 390	1 310	1 315

2017M10	15 920	8 185	9 625	2 225	6 200	1 940	2 830	1 310	1 390	1 345
2017M11	17 530	8 630	8 325	1 930	5 220	1 475	2 965	1 295	1 305	1 235
2017M12	12 485	8 935	5 040	1 670	3 860	1 450	2 205	1 340	1 075	1 085
2018M01	16 970	8 470	7 100	1 795	4 630	1 310	3 080	1 560	1 270	1 460
2018M02	14 090	8 570	6 065	1 360	3 945	1 020	2 835	1 200	1 210	1 205
2018M03	13 870	8 820	5 845	1 295	4 375	1 125	2 845	1 385	1 150	1 345
2018M04	12 975	8 875	4 520	1 280	5 095	900	4 720	1 445	1 125	1 125
2018M05	12 250	8 760	5 135	1 365	5 650	970	6 515	1 570	1 125	1 320
2018M06	13 470	8 660	5 155	1 355	5 590	830	4 945	1 290	1 080	1 175
2018M07	14 985	9 395	4 420	1 580	5 900	1 005	4 340	1 930	1 235	1 810
2018M08	14 595	9 420	2 400	1 695	4 940	920	3 800	2 020	1 030	1 770
2018M09	12 435	8 485	3 240	1 595	5 830	915	4 530	2 240	970	1 990
2018M10	14 245	11 380	3 595	1 790	7 065	955	5 505	2 220	1 295	2 205
2018M11	13 150	9 810	3 535	1 510	6 900	885	5 415	1 840	1 140	1 670
2018M12	8 900	10 775	2 430	1 490	5 065	770	4 210	1 770	895	1 080
2019M01	15 595	8 650	3 140	1 595	5 335	855	6 480	1 855	1 050	2 270
2019M02	13 270	9 625	2 650	1 415	5 300	745	8 950	1 660	1 100	1 665
2019M03	11 965	9 785	2 600	1 510	5 305	855	10 335	1 875	1 100	1 755
2019M04	11 715	10 260	2 545	1 460	4 455	800	8 990	1 870	995	1 785
2019M05	12 185	9 285	3 105	1 515	4 720	865	10 430	1 620	1 085	1 500
2019M06	9 340	9 030	2 825	1 720	4 160	830	8 745	1 695	880	1 630

Terug naar Figuur 1

Tabel bij Figuur 2: Maandelijks aantal detecties van irreguliere grensoverschrijding versus het aantal ingediende eerste asielaanvragen in EU+, 2014-2019

Year and Month	First asylum applications	Illegal border-crossing detection
2014M01	38 230	5 760
2014M02	33 020	6 521
2014M03	35 075	9 545
2014M04	37 020	19 587
2014M05	41 720	19 828
2014M06	44 750	29 369
2014M07	55 255	32 541
2014M08	53 675	38 261
2014M09	65 325	41 571
2014M10	66 270	31 422
2014M11	61 155	24 781
2014M12	64 945	23 687
2015M01	63 455	19 910
2015M02	67 935	23 268
2015M03	64 045	17 380
2015M04	61 035	39 115
2015M05	71 475	54 000
2015M06	95 090	74 877
2015M07	121 535	117 473
2015M08	147 550	189 266

2015M09	174 815	308 723
2015M10	180 510	433 620
2015M11	168 440	324 333
2015M12	110 285	220 212
2016M01	101 225	142 038
2016M02	112 500	99 318
2016M03	103 560	43 169
2016M04	107 410	18 610
2016M05	101 270	26 928
2016M06	121 595	29 752
2016M07	117 245	28 990
2016M08	136 000	29 385
2016M09	121 475	24 477
2016M10	80 675	35 939
2016M11	72 650	18 913
2016M12	61 160	13 528
2017M01	59 765	9 255
2017M02	56 905	13 722
2017M03	63 625	15 898
2017M04	48 000	16 964
2017M05	55 660	27 871
2017M06	55 080	30 198
2017M07	57 495	18 574
2017M08	59 890	13 532
2017M09	57 395	17 299
2017M10	57 640	16 963
2017M11	56 310	15 928
2017M12	44 745	8 450
2018M01	53 645	9 005
2018M02	46 700	4 680
2018M03	48 030	6 750
2018M04	47 680	12 693
2018M05	50 970	13 580
2018M06	49 885	15 065
2018M07	53 430	16 180
2018M08	49 560	14 659
2018M09	49 760	16 393
2018M10	57 960	19 009
2018M11	53 725	10 704
2018M12	44 295	10 318
2019M01	54 480	8 365
2019M02	52 875	4 928
2019M03	55 035	6 200
2019M04	52 165	6 361
2019M05	53 670	7 847
2019M06	47 525	10 091

Terug naar Figuur 2

Tabel bij Figuur 4: top 25 Eurodac-treffers van en naar de 10 EU+ lidstaten, 2014-2018

2014				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share
1	IT	DE	19 695	8%
2	HU	DE	11 486	5%
3	BG	DE	11 242	5%
4	GR	DE	8 692	4%
5	SE	DE	8 135	3%
6	CH	DE	8 037	3%
7	GR	SE	5 921	2%
8	BE	DE	5 793	2%
9	AT	DE	5 291	2%
10	GR	AT	4 789	2%
11	IT	SE	4 195	2%
12	FR	DE	4 021	2%
13	GR	HU	3 886	2%
14	IT	CH	3 816	2%
15	HU	AT	3 458	1%
16	PL	DE	3 131	1%
17	NL	DE	2 926	1%
18	BG	AT	2 466	1%
19	IT	FR	2 247	1%
20	DE	SE	2 186	1%
21	NO	DE	2 130	1%
22	IT	NO	2 052	1%
23	DK	DE	1 978	1%
24	ES	DE	1 968	1%
25	IT	AT	1 797	1%
	Top 25		**131 338**	**54%**

2015				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share
1	HU	DE	129 215	20%
2	GR	DE	86 080	13%
3	GR	HU	33 373	5%
4	IT	DE	30 426	5%
5	GR	SE	22 469	3%
6	GR	AT	19 148	3%
7	HU	AT	18 477	3%
8	BG	DE	18 324	3%
9	HU	IT	15 777	2%
10	AT	DE	11 588	2%
11	HU	SE	11 166	2%
12	HU	FR	9 386	1%
13	SE	DE	9 155	1%
14	CH	DE	8 412	1%
15	DE	SE	7 387	1%
16	IT	CH	5 695	1%
17	GR	NL	5 426	1%
18	IT	FR	5 381	1%
19	GR	BE	5 278	1%
20	GR	FI	5 036	1%
21	GR	IT	4 750	1%
22	BE	DE	4 543	1%
23	GR	DK	4 445	1%
24	HU	BE	4 423	1%
25	FR	DE	4 033	1%
	Top 25		**479 393**	**73%**

2014			
	Country	Asylum appli.	
Rank	Colours	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	Colours	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%**

2016				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share

2017				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share

1	GR	DE	171 616	23%
2	HU	DE	87 300	12%
3	IT	DE	56 878	8%
4	HU	AT	21 132	3%
5	IT	FR	20 057	3%
6	BG	DE	17 982	2%
7	HU	IT	16 395	2%
8	CH	DE	14 467	2%
9	GR	HU	12 241	2%
10	SE	DE	12 045	2%
11	IT	CH	12 039	2%
12	AT	DE	11 798	2%
13	GR	AT	11 011	1%
14	HU	FR	9 529	1%
15	DE	FR	9 426	1%
16	DE	NL	8 032	1%
17	PL	DE	7 670	1%
18	IT	AT	7 574	1%
19	DE	IT	6 871	1%
20	DE	BE	6 604	1%
21	GR	FR	6 507	1%
22	AT	IT	6 438	1%
23	GR	IT	6 238	1%
24	NO	DE	5 794	1%
25	NL	DE	5 392	1%
	Top 25		**551 036**	**73%**

1	IT	DE	60 039	12%
2	IT	FR	35 346	7%
3	GR	DE	32 319	7%
4	DE	FR	19 253	4%
5	HU	DE	13 136	3%
6	CH	DE	10 863	2%
7	DE	IT	9 671	2%
8	DE	BE	9 501	2%
9	SE	DE	8 784	2%
10	IT	CH	8 641	2%
11	AT	DE	7 939	2%
12	IT	AT	7 047	1%
13	DE	NL	6 787	1%
14	BG	DE	6 631	1%
15	FR	DE	5 399	1%
16	HU	FR	5 371	1%
17	NL	DE	5 173	1%
18	GR	FR	5 011	1%
19	DE	AT	4 990	1%
20	AT	IT	4 559	1%
21	HU	IT	4 185	1%
22	IT	BE	4 171	1%
23	IT	NL	4 147	1%
24	DE	CH	4 062	1%
25	IT	UK	4 041	1%
	Top 25		**287 066**	**59%**

2016			
Rank	Country Colours	Asylum appli. 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			
Rank	Country Colours	Asylum appli. 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%**

2018				
	Arrows		Eurodac hits	
Rank	From	To	Number	Share
1	IT	DE	34 740	8%
2	IT	FR	32 500	8%
3	DE	FR	22 790	5%
4	GR	DE	20 303	5%
5	DE	BE	11 820	3%
6	DE	IT	10 064	2%
7	DE	NL	8 205	2%
8	FR	DE	7 467	2%
9	SE	DE	7 431	2%

10	CH	DE	7 014	2%
11	ES	FR	6 448	2%
12	AT	DE	5 750	1%
13	SE	FR	5 630	1%
14	NL	BE	5 072	1%
15	NL	DE	5 010	1%
16	IT	UK	4 915	1%
17	HU	DE	4 730	1%
18	IT	BE	4 729	1%
19	IT	CH	4 695	1%
20	DE	CH	4 694	1%
21	BE	FR	4 546	1%
22	AT	FR	4 500	1%
23	IT	NL	4 375	1%
24	HU	FR	4 276	1%
25	GR	FR	4 229	1%
	Top 25		**235 933**	**56%**

2018			
	Country	**Asylum appli.**	
Rank	**Colours**	**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%**

Terug naar Figuur 4