

# Plan van aanpak ACVZ-onderzoek naar secundaire migratie in EU+

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (SvJ&V), Mark Harbers, heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd hem te adviseren over de omgang met secundaire migratiestromen van asielzoekers.

## 1. De adviesvraag

De SvJ&V heeft de ACVZ gevraagd hem te adviseren over de aanpak van secundaire migratiestromen van asielzoekers binnen de EU+. Met secundaire migratie bedoelen we doormigratie van een asielzoeker die onder de werking van de Dublin Verordening (III) valt (of zou moeten vallen), naar een andere lidstaat dan de lidstaat die op grond van Dublin III verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

De ACVZ heeft de adviesvraag vertaald naar de volgende onderzoeksvragen.

### *Hoofdvraag:*

Hoe gaan EU+ lidstaten om met secundaire migratie van asielzoekers en kan Nederland daar lering uit trekken?

### *Subvragen:*

- 1) In welke mate en op welke wijze hebben EU+ lidstaten te maken met secundaire migratie van asielzoekers?
- 2) Hoe duidt de overheid in de lidstaten het bestaan van secundaire migratie van asielzoekers?
- 3) Welke (soorten) maatregelen treffen de lidstaten op dit punt, wat doen ze juist niet en waarom (niet)?
- 4) Hoe beoordeelt de overheid in de lidstaten de effectiviteit en efficiëntie van die maatregelen, mede in het licht van de doelstellingen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS)?
- 5) In hoeverre kunnen uit het vergelijkend onderzoek handelingsperspectieven voor de Nederlandse overheid worden afgeleid, zowel op nationaal als op Europees niveau?

## 2. Achtergrond en context

De ACVZ beziet de adviesvraag van de SvJ&V tegen de achtergrond van de 'migratiecrisis' in 2015, de mede daaruit voortgevloeide plannen van de Europese Commissie om het GEAS te hervormen, het stroeve verloop van de onderhandelingen over die hervormingen en de zogeheten integrale migratieagenda van de Nederlandse regering.

De forse, snel groeiende toestroom van asielzoekers naar Europa in 2015 en de eerste helft van 2016 zette de asielstelsels van meerdere EU+ lidstaten onder druk. De 'migratiecrisis' bracht ook structurele tekortkomingen in het GEAS aan het licht, waaronder het niet goed functioneren van Schengen en het Dublinsysteem. Dat uitte zich onder meer in een gebrekkige controle op eerste inreis en daarop volgende secundaire migratiestromen van asielzoekers. Naar algemeen wordt aangenomen, is, naast de aanwezigheid van gezins- en familieleden in andere EU+ lidstaten, onder meer het niveau en de toegang tot opvangvoorzieningen en de verzorgingsstaat van invloed op secundaire migratie van asielzoekers binnen Europa. De Nederlandse regering is van mening dat het bestaan van die stromen een effectief en efficiënt migratiebeheer in de weg staat en dus het draagvlak voor migratie in meer brede zin aantast.

Om het GEAS meer toekomstbestendig te maken, heeft de Europese Commissie in 2016 zeven wetgevingsvoorstellen gepresenteerd.<sup>1</sup> Deze voorstellen moeten onder meer zorgen voor een gelijk speelveld, efficiënte(re) asielprocedures in de lidstaten, ontmoediging van secundaire migratiestromen binnen de EU+, en een eerlijkere verdeling van asiellasten tussen de lidstaten. Het onderzoek van de ACVZ wordt dus uitgevoerd in een periode waarin al enige tijd intensief wordt nagedacht en onderhandeld over substantiële hervormingen van het Europese asielstelsel.

Ook in Nederland is het migratiebeleid volop in beweging. De leidraad voor de uitwerking van de migratieplannen van het kabinet is de integrale migratieagenda, die steunt op zes pijlers.<sup>2</sup> Eén daarvan vormt het streven naar een meer solidair en solide asielstelsel (zowel in Europa als in Nederland), waarbij ontmoediging van secundaire migratie een belangrijke doelstelling is.

### **3. Relevantie**

Het voorkomen en beter kunnen beheersen van secundaire migratiestromen vormt één van de belangrijkste doelstellingen van zowel de Europese hervormingsagenda als de uitwerkingsvoorstellen voor de afspraken in het Regeerakkoord van het Nederlandse kabinet. In alle plannen wordt een goed functionerend GEAS en Dublinsysteem als belangrijke voorwaarde genoemd voor het behoud van maatschappelijk draagvlak voor migratie in brede zin. Onderzoek naar de omvang en oorzaken van en de omgang met secundaire migratie van asielzoekers is daarmee zowel maatschappelijk als beleidsmatig relevant.

### **4. Afbakening**

Hieronder wordt ingegaan op de afbakening van het onderzoek voor wat betreft:

- ❖ de onderzoeksperiode;
- ❖ de groepen migranten die onderdeel uitmaken van het onderzoek;
- ❖ de EU+ lidstaten die worden onderzocht.

#### **4.1 De onderzoeksperiode**

Omdat we de omgang met secundaire migratie van asielzoekers willen onderzoeken voor, tijdens en na de 'migratiecrisis', beslaat het onderzoek de periode 2014 - (1<sup>e</sup> helft) 2018.

#### **4.2 Asielzoekers die onder de huidige Dublinverordening (zouden moeten) vallen**

Secundaire migratiestromen van asielzoekers worden door verschillende factoren beïnvloed. Eén van die factoren is de wijze waarop het Dublinsysteem wordt toegepast.

---

<sup>1</sup> Het betreft voorstellen tot herziening van de Dublinverordening, de Opvangrichtlijn en de Eurodacverordening, omzetting van de Procedure- en Kwalificatierichtlijn in verordeningen en de introductie van verordeningen voor een versterkt EU-agentschap voor asiel en een EU-hervestigingskader.

<sup>2</sup> De zes pijlers zijn:

- I) Het voorkomen van irreguliere migratie (aanpakken van grondoorzaken in herkomstlanden, intensivering van de samenwerking met herkomst- en doorreislanden, verbetering grensbeheer);
- II) Versterking opvang en bescherming in de regio (betere verantwoordelijkheidsverdeling tussen herkomst-, doorreis- en bestemmingslanden, investeren in onderwijs en werkgelegenheid, speciale aandacht voor de meest kwetsbaren);
- III) Solidair en solide asielstelsel binnen de EU en in NL (vergaande harmonisering Europees asielbeleid, ontmoediging secundaire migratie, solidair herverdelingsmechanisme, flexibeler asielstelsel in Nederland);
- IV) Minder illegaliteit, meer terugkeer (intensivering casemanagement door de Dienst Terugkeer & vertrek, tegengaan inperking mogelijkheden bewaring, indien mogelijk verruiming, strategische landenbenadering migratie, landelijke vreemdelingenvoorzieningen);
- V) Bevorderen legale migratieroutes (op basis van arbeidsmarktbehoefte, hervestiging);
- VI) Stimuleren integratie en participatie (hervorming inburgeringstelsel, grotere regierol voor gemeenten).

De Dublinverordening<sup>3</sup> bevat de criteria en mechanismen om vast te kunnen stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Die criteria en mechanismen moeten ervoor zorgen dat asielzoekers snel toegang krijgen tot een asielprocedure en dat een verzoek ten gronde wordt onderzocht door één duidelijk vastgestelde lidstaat. Wie om bescherming verzoekt of bescherming is verleend, heeft niet het recht om zelf te kiezen in welke lidstaat hij zich vestigt. Als asielzoekers hun verzoek doen in een andere lidstaat dan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, dienen zij aan de verantwoordelijke lidstaat te worden overgedragen.

Secundaire migratie manifesteert zich in vele vormen. Zowel asielzoekers, als houders van een reguliere of asiel gerelateerde verblijfsstatus en irreguliere migranten die geen poging doen om hun verblijf te legaliseren, kunnen door migreren. Het onderzoek van de ACVZ ziet op secundaire migratie van asielzoekers **die onder de huidige Dublinverordening (zouden moeten) vallen, ongeacht de vraag of ten aanzien van hen een Dublinprocedure is opgestart.**

### 4.3 Lidstaten: NL, BE, DE, AT, CH, FR, IT, ES, GR, SE

We kijken in ons onderzoek niet alleen naar bestemmingslanden, maar ook naar aankomst- en transitlanden. Na bestudering van openbare data over secundaire migratie van Eurostat, euLISA en Frontex is besloten de Nederlandse uitvoeringspraktijk te vergelijken met die in België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Zwitserland, Zweden, Griekenland, Italië en Spanje. Het overgrote deel van secundaire migratiestromen van asielzoekers van en naar Nederland vindt plaats via deze landen.

### 4.4 Definities

De ACVZ hanteert in dit onderzoek de volgende definities:

- ❖ **Dublinsysteem:** het totaal aan bestaande en eerder gemaakte Europese afspraken over het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat in één van de lidstaten van de Europese Unie (EU) wordt ingediend, te weten:
  - De oorspronkelijke overeenkomst van Dublin of Dublinconventie (Dublin I);<sup>4</sup>
  - De Dublinverordening van 18 februari 2003 (Dublin II);<sup>5</sup>
  - De huidige Dublinverordening (Dublin III).<sup>6</sup>
- ❖ **Land van aankomst:** het land waar de asielzoeker het eerst de EU binnenkomt;
- ❖ **Transitland:** het land waar de asielzoeker doorheen reist op weg naar zijn bestemmingsland;
- ❖ **Bestemmingsland:** het land waar de asielzoeker zich wil vestigen;
- ❖ **Secundaire migratie:** doormigratie binnen de EU van een asielzoeker, komende uit:
  - het land van aankomst, dan wel;
  - de lidstaat die op grond van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.

---

<sup>3</sup> Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, PB L 180.

<sup>4</sup> Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend, Pb EU, nr. C 254, 19/08/1997, pp. 1-12).

<sup>5</sup> Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, Pb EU L 50/1-10.

<sup>6</sup> Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, Pb EU L 180/31-59.

- ❖ **Gereguleerde secundaire migratie:** doormigratie binnen de EU+ van een asielzoeker waar een geaccepteerde Dublinclaim aan ten grondslag ligt;
- ❖ **Niet gereguleerde secundaire migratie:** doormigratie binnen de EU+ van een asielzoeker zonder dat daar een geaccepteerde Dublinclaim aan ten grondslag ligt;
- ❖ **Dublinclaim:** een verzoek van een lidstaat aan een andere lidstaat om terug- of overname van een asielzoeker op grond van de Dublinverordening;
- ❖ **Overdrachtsbesluit:** het besluit van een lidstaat om de asielaanvraag niet in behandeling te nemen en de asielzoeker op grond van een geaccepteerde Dublinclaim over te dragen aan de lidstaat die op grond van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.

## 5. Onderzoeksmethoden

De ACVZ maakt voor dit onderzoek gebruik van de volgende methoden:

- ❖ Literatuur- en overig bronnenonderzoek. Het doel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen van de mechanismen die van invloed zijn op het ontstaan van secundaire migratiestromen (het waarom) en verklaringen voor het kunnen ontstaan ervan (het hoe);
- ❖ Dossieronderzoek bij de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND). Dat onderzoek is bedoeld om concreet zicht te krijgen op de omgang van de Nederlandse autoriteiten met Dublinzaken die spelen ten aanzien van de overige lidstaten die worden onderzocht. Een ander doel ervan is om te kijken of er in asielprocedures waarin géén Dublinprocedure wordt gestart, (toch) aanwijzingen voor secundaire migratie zijn. De informatie die uit dit dossieronderzoek naar voren komt, dient mede als basis voor het formuleren van vragen aan de andere landen;
- ❖ Semigestructureerde diepte-interviews, waar mogelijk groepsinterviews. We sturen onze respondenten in de verschillende lidstaten van te voren de vragen toe zodat ze zich inhoudelijk kunnen voorbereiden, maar we willen ze face to face bespreken. Dat biedt de mogelijkheid om direct door te vragen indien nodig;
- ❖ Analyse van beschikbare cijfers. In eerste instantie worden de openbare gegevensverzamelingen van Dublinprocedures (Eurostat), Eurodac-registraties en – hits (euLISA) en detectie van illegale grensoverschrijding (Frontex) geraadpleegd en geanalyseerd. In tweede instantie wordt gepoogd om de beschikking over meer gedetailleerde, operationele cijfers van EASO over Dublinzaken te krijgen, alsmede van Frontex over intra-EU-migratie en illegale grensoverschrijding en – verblijf in de betreffende landen.

## 6. Respondenten

We interviewen verschillende respondentengroepen:

- ❖ Europese Commissie, EASO, Frontex;
- ❖ Nationale beleidsmakers;
- ❖ Uitvoeringsinstanties (immigratiediensten, Dublinunits en –liaisons, terugkeerdiensten, grensbewakingsautoriteiten);
- ❖ Ngo's;
- ❖ Wetenschappers;
- ❖ Expertisecentra;
- ❖ (...)

Als gaandeweg blijkt dat we relevante experts of organisaties hebben gemist, worden deze alsnog benaderd.

## 7. Planning

Juli – sept. 2018:	Literatuuronderzoek
Okt. 2018:	Dossieronderzoek bij Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Nov. '18 – mrt. 2019:	Interviews in NL en negen EU+ lidstaten
Mrt. '19 – april 2019:	Analyse onderzoeksresultaten
Mei '19 – juni 2019:	Schrijven concept advies
Juli – sept. 2019:	Schrijven definitief advies

## **8. Contact**

Voor nadere informatie over dit adviesproject kunt u contact opnemen met:

- Sander Vergeer (projectleider, [a.c.vergeer@acvz.minvenj.nl](mailto:a.c.vergeer@acvz.minvenj.nl), 0031-(0)646840912),
- Lambert Obermann ([l.j.obermann@acvz.minvenj.nl](mailto:l.j.obermann@acvz.minvenj.nl), 0031-(0)625685553).