

(G)EEN WEG TERUG?

Een analyse van de belemmeringen die Dublinclaimanten weerhouden van (medewerking aan) een warme overdracht aan het land van Dublinclaim



Regiegroep
Ongedocumenteerden
Amsterdam

(G)EEN WEG TERUG?

**Een analyse van de belemmeringen die Dublinclaimanten
weerhouden van (medewerking aan) een
warme overdracht aan het land van Dublinclaim**

De Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam

De Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam houdt toezicht en monitort de uitvoering, voortgang en resultaten van gemeentelijk en landelijk beleid rondom ongedocumenteerden in Amsterdam; organiseert de samenwerking met maatschappelijke organisaties, gemeentelijke, landelijke en internationale overheden; werkt samen met lokale, landelijke en internationale partners aan een duurzaam toekomstperspectief voor ongedocumenteerden; en doet (on)gevraagd onderzoek op het gebied van mensen zonder een verblijfsvergunning. HVO-Querido, VluchtelingenWerk West en Midden-Nederland en ASKV-Steunpunt Vluchtelingen (samen: de regieraad) hebben het initiatief genomen tot het opzetten van de Regiegroep in Amsterdam voor het uitvoeringsplan 24-uurs opvang ongedocumenteerden. De Regiegroep rapporteert aan de stuurgroep LVV Amsterdam en de gemeente Amsterdam, in het bijzonder de wethouder Sociale Zaken, Diversiteit en Democratisering. De Regiegroep verricht haar taken sinds 2 september 2019.

Colofon

'(G)een weg terug? Een analyse van de belemmeringen die Dublinclaimanten weerhouden van (medewerking aan) een warme overdracht aan het land van Dublinclaim. Uitgebracht aan de wethouder Sociale Zaken, Diversiteit en Democratisering van Amsterdam.'

© Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam (RgOA)
Uitgave van de RgOA, Amsterdam, september 2020

Auteur en onderzoeker: Dr. Joan van Geel, medewerker van de RgOA
Omslagontwerp en illustraties: Rianne Mertens, eigenaar Liefsmies
Opdrachtnemer opmaak binnenwerk: Natnaël Tefera, eigenaar KODING

U mag citeren uit de RgOA-rapporten, mits u de bron vermeldt.

Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam
Surinameplein 122
1058 GV Amsterdam
www.rgoa.nl
info@rgoa.nl

Het onderzoek naar de belemmeringen die Dublinclaimanten weerhouden van (medewerking aan) een warme overdracht aan het land van Dublinclaim is voorbereid en uitgevoerd door de Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam in samenwerking met begeleidende organisaties binnen het Dublin-programma Amsterdam.

Voorwoord

Voor u ligt het rapport '(G)een weg terug?' dat gaat over de belemmeringen die Dublinclaimanten weerhouden van (medewerking aan) een warme overdracht aan het land van Dublinclaim.

De Dublinverordening III is een Europese verordening die duidelijkheid schept over welk EU-land verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Dit om te voorkomen dat asielzoekers 'van het kastje naar de muur' worden gestuurd en om te voorkomen dat twee of meer EU-lidstaten dezelfde asielaanvraag beoordelen. De verordening berust zich op het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Dit beginsel is gebaseerd op het gegeven dat alle EU-lidstaten het EVRM en Vluchtelingenverdrag hebben getekend en gebonden zijn door het Unierecht. Hierdoor mogen andere lidstaten erop vertrouwen dat asielzoekers binnen de Europese Unie in overeenstemming met deze regelgeving worden behandeld. **Echter, in de praktijk blijken er verschillen te bestaan tussen EU-lidstaten in de uitvoering en toepassing van het Unierecht.** Deze verschillen zetten de toepassing van de Dublinverordening III onder druk. Als asielzoekers concluderen dat hun mensenrechten in specifieke EU-landen niet gerespecteerd worden en dat ze niet kunnen komen tot een duurzaam toekomstperspectief, blijkt dat in de praktijk ertoe te leiden dat sommige asielzoekers besluiten het land van Dublinclaim te verlaten om op zoek te gaan naar een duurzaam toekomstperspectief in een andere EU-lidstaat. Dit heeft ook de nodige gevolgen voor de dagelijkse Amsterdamse realiteit.

Asielzoekers die vanuit een andere EU-lidstaat doorreizen naar Nederland om een asielaanvraag in te dienen, krijgen bij het indienen van een asielverzoek een Dublinclaim opgelegd. Deze claim schept duidelijkheid over welk EU-land verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Als Nederland besluit gevolg te geven aan de Dublinclaim dient de asielzoeker overgedragen te worden naar het land van Dublinclaim. Tot het moment van daadwerkelijke overdracht verblijven Dublinclaimanten in de rijksopvang. Sommige Dublinclaimanten weigeren echter om overgedragen te worden naar het land van Dublinclaim. Zij kiezen er vervolgens voor om de rijksopvang te verlaten en om dakloos in Amsterdam (of elders in Nederland) te verblijven om de 18 maanden van hun Dublinclaim te overbruggen, om vervolgens na het verstrijken van de uiterste overdrachtsdatum alsnog een asielaanvraag voor Nederland in te dienen.

Sinds juli 2019 wordt getracht de Dublinclaimanten, die geen gebruik maken van de rijksopvang en dakloos in Amsterdam verblijven, binnen de Dublinpilot Amsterdam te begeleiden naar een bestendig perspectief: vrijwillige en warme overdracht naar het land van Dublinclaim; of wanneer gewenst, vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Echter, het aantal gerealiseerde overdrachten aan de landen van Dublinclaim bleef gedurende de pilot laag. Tijdens het Dublinoverleg in december 2019 is er door zowel de RgOA als de begeleidende organisaties daarom de wens uitgesproken om meer inzicht te genereren in de belemmeringen die Dublinclaimanten ervaren bij overdracht. Naar aanleiding daarvan is door de RgOA in samenwerking met de begeleidende organisaties in februari 2020 een voorstel gedaan voor een onderzoek om meer zicht te krijgen in de ervaren belemmeringen en om handvatten te bieden voor beleid en sturing.

Dit onderzoek is uitgevoerd en geschreven door Dr. Joan van Geel, medewerker van de RgOA. Als coördinator van de RgOA wil ik Joan bedanken voor haar enorme inspanning om dit onderzoek tot een succes te maken. Vanwege de maatregelen rondom het coronavirus waren de omstandigheden waarin zij dit onderzoek heeft uitgevoerd verre van ideaal. Ondanks alles wist ze een goed resultaat af te leveren. Daarnaast bedank ik de begeleidende partijen voor hun ondersteuning bij de dataverzameling, het organiseren van de interviews, het beschikbaar zijn voor vragen van de onderzoeker en het aanleveren of verwijzen naar documenten.

Ik wens u, namens de RgOA, nieuwe inzichten toe en hoop dat dit rapport voldoende handvatten zal bieden voor toekomstig beleid.



Mpanzu Bamenga
Coördinator Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 4 |
| Begrippenlijst | 6 |
| Samenvatting | 7 |
| 1. Introductie | 9 |
| 2. Populatie | 11 |
| 2.1. Demografische weergave van de Dublinclaimanten populatie in Amsterdam | 11 |
| 2.2. Psychisch en fysiek welzijn van Dublinclaimanten | 13 |
| 2.3. Jonge mensen | 14 |
| 2.3.1. Leeftijdsgap | 14 |
| 2.3.2. Transitiefase naar volwassenheid | 15 |
| 3. Belemmeringen begrijpen begint bij mobiliteitsmotieven | 17 |
| 4. Italië | 19 |
| 4.1. Gebrek aan vertrouwen in het systeem | 19 |
| 4.2. Tijdelijk of verlopen werkvergunning | 20 |
| 4.3. Afgewezen asielaanvraag | 21 |
| 4.4. Slechte omstandigheden in de opvang | 22 |
| 4.5. Slechte toegang tot zorg | 25 |
| 4.6. Uitbuiting en mensenhandel | 26 |
| 4.7. Samengevat: gebrek aan toekomstperspectief in Italië | 28 |
| 5. Zwitserland | 29 |
| 5.1. Strenger asielbeleid: angst voor schending non-refoulement, detentie, afgewezen asielaanvraag | 29 |
| 6. West en Noord-Europese landen | 32 |
| 6.1. Uitbuiting en mensenhandel | 33 |
| 6.2. Psychosociale en financiële offers van de reis | 35 |
| 7. Conclusies | 41 |
| 7.1. Antwoorden op de onderzoeksvraag: geen toekomstperspectief in land van Dublinclaim | 41 |
| 7.1.1. Belemmeringen uitgesplitst per land | 41 |
| 7.1.2. Belemmeringen op algemeen en op persoonlijk niveau | 42 |
| Appendix A: methoden | 43 |

Begrippenlijst

| | |
|---|---|
| ASKV | Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen |
| AVIM | Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel |
| BtB | Bridge to Better (Toekomst-en-terugkeer organisatie) |
| COA | Centraal Orgaan opvang Asielzoekers |
| Dublinclaim | Claim waarbij persoon binnen 18 maanden dient te worden overgedragen aan het Europese land dat verantwoordelijk is voor zijn/haar asielaanvraag |
| Dublinclaimant | Persoon die een Dublinclaim opgelegd heeft gekregen |
| Dublinpilot | Pilot met Dublinclaimanten in Amsterdam, gestart in sept. 2019 |
| DT&V | Dienst Terugkeer & Vertrek |
| GGD | Geneeskundige en Gezondheidsdienst |
| GEAS | Gemeenschappelijke Europese Asiel Stelsel |
| GWF | Goedwerk Foundation |
| HVO-Querido | Stichting Hulp Voor Onbehuisden Querido |
| IMMO | Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek |
| IND | Immigratie en Naturalisatie Dienst |
| Interstatelijk vertrouwensbeginsel | Het uitgangspunt dat lidstaten erop mogen vertrouwen dat de andere lidstaten de vreemdeling in overeenstemming met het EVRM, het Vluchtelingenverdrag en Unierecht zullen behandelen |
| IOM | International Organization for Migration |
| ISMU | Foundazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità Milano |
| Land van Dublinclaim | Het land dat 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 is ingediend |
| LDH | Leger Des Heils |
| MSF | Médecins Sans Frontière |
| RgOA | Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam |
| St. Art. 8EVRM | Stichting Artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten vd Mens |
| UOD | Uiterste Overdracht Datum |
| UNICEF | United Nations International Children's Emergency Fund |
| VWN | Vluchtelingen Werk Nederland |

Samenvatting

Het doel van dit rapport is het **in kaart brengen van de belemmeringen die Dublinclaimanten ervaren bij overdracht aan het land van Dublinclaim**. Deze vraag is gerezen tijdens de Dublinpilot, toen bleek dat er nauwelijks deelnemers werden overgedragen aan het land van Dublinclaim. In dit rapport staat het perspectief van de Dublinclaimanten centraal.

Allereerst worden de demografische eigenschappen van de groep in beeld gebracht. De groep bestaat voor 26% uit vrouwen en 74% uit mannen. Eritreeërs (63%) vormen de grootste nationaliteit onder Dublinclaimanten, gevolgd door Nigerianen (22%)¹. Verreweg de meeste Dublinclaimanten (71%) hebben een Dublinclaim Italië opgelegd gekregen. De overige groep heeft een claim in Zwitserland (11%), Duitsland (7%), en de laatste 10% in overige Europese landen. Italië en Zwitserland worden in separate hoofdstukken besproken. Tot slot is er aandacht voor de belemmeringen die ervaren worden bij overdrachten aan 'West-en-Noord-Europese' landen, waaronder Duitsland, Frankrijk en Zweden.

Drie eigenschappen typeren de Dublinpopulatie: een overwegend slechte gezondheid, jonge leeftijd, en hun mobiliteit. Uit het basis-sample van dit onderzoek² blijkt dat 64% van de respondenten te kampen heeft met medische problematiek die van psychische en/of somatische aard is. Dit percentage ligt in werkelijkheid hoger door onderrapportage. Medische problematiek wordt veelal door de situatie waarin Dublinclaimanten zich bevinden veroorzaakt dan wel geïntensifieerd. De Dublinpopulatie in Amsterdam is daarnaast opvallend jong: de gemiddelde leeftijd is 25 jaar. Dit, en overwegend slechte gezondheid, maakt hen enerzijds kwetsbaar. Anderzijds hebben ze tijdens de lange reis die zij hebben ondernomen tevens veel zelfstandige en ingrijpende keuzes moeten maken. Veerkracht en kwetsbaarheid tezamen kenmerken Dublinclaimanten, ze sluiten elkaar niet uit.

In dit rapport wordt gebruik gemaakt van de volgende concepten: **mobiliteitsmotieven** en **mobiliteitstrajecten**. Mobiliteitsmotieven, de motieven van een migrant of vluchteling om zich van de ene naar de andere plek te bewegen, zijn gelaagd. Dit betekent dat mobiliteitsmotieven worden veroorzaakt door verschillende factoren. Een mobiliteitstraject is het traject dat mensen afleggen uitgedrukt in tijd en langs verschillende geografische locaties. Sommige mensen (immers, de Dublinclaimanten zijn een fractie van het totaal aantal mensen dat Europa bereikt) besluiten hun mobiliteitstraject voort te zetten nadat zij in het eerste Europese land zijn aangekomen.

Samenvattend kan worden gesteld dat mensen in het land van Dublinclaim een gebrek aan perspectief ervaren en daarom kiezen om door te reizen naar Nederland. Uit gesprekken met Dublinclaimanten blijken de volgende belemmeringen, of een combinatie daarvan, hen ervan te weerhouden om mee te werken aan overdracht:

Italië

- Gebrek aan vertrouwen in zorgvuldige asielprocedure
- Tijdelijke of verlopen werkvergunning/afgewezen asiel
- Slechte omstandigheden in de opvang en ontoegankelijke zorg
- Uitbuiting en mensenhandel

Zwitserland

- Angst voor schending non-refoulement

West en Noord-Europese landen

- Uitbuiting en mensenhandel
- Financiële en psychosociale offers van de reis

¹ Deze samenstelling van de populatie is een momentopname. De samenstelling van de populatie is veranderlijk. Zo horen we ten tijde van schrijven van dit rapport uit het veld signalen van een verschuiving in de procentuele vertegenwoordiging van verschillende nationaliteiten ten opzichte van de peildatum van dit onderzoek (1 sept 2019 t/m 1 mei).

² Voor meer informatie over methoden, zie Appendix A.

De belangrijkste redenen om weg te trekken uit het land van Dublinclaim zijn tevens de belangrijkste redenen waarom mensen niet bereid zijn om mee te werken aan overdracht aan land van Dublinclaim. Gedurende het verblijf in het land van Dublinclaim doen mensen (een combinatie van) bovengenoemde ervaringen op of zijn ervan getuige. Dit heeft tot gevolg dat mensen geen positief en/of duurzaam toekomstbeeld voor zich zien binnen de context van het land van Dublinclaim. Dublinclaimanten komen naar Nederland in de verwachting hier wel een toekomst op te kunnen bouwen. Het overkoepelende antwoord op de onderzoeksvraag, **'Welke belemmeringen ervaren Dublinclaimanten bij (medewerking aan) een warme overdracht aan land van Dublinclaim?'** luidt daarom:

Antwoord: Dublinclaimanten besluiten de 18 maanden Dublinclaim termijn dakloos te overbruggen in Nederland bij een gebrek aan een duurzaam toekomstperspectief in het land van Dublinclaim waaraan zij moeten worden overgedragen volgens de Dublinverordening, en bij het zicht op een mogelijk toekomstperspectief in Nederland.

Daarnaast concludeert dit rapport dat Dublinclaimanten belemmeringen ervaren op algemeen en persoonlijk niveau. Belemmeringen op algemeen niveau zijn systemische en structurele factoren in het land van Dublinclaim die het moeilijk of onmogelijk maken aldaar tot een duurzaam toekomstperspectief te komen. Het maatschappelijke en politieke klimaat kunnen deze belemmeringen op algemeen niveau versterken. Belemmeringen op persoonlijk niveau zijn negatieve ervaringen die mensen meemaken in het land van Dublinclaim. Algemene en persoonlijke belemmeringen tezamen weerhouden mensen van medewerking aan overdracht aan het land van Dublinclaim.

I. Introductie

Sinds 1 juli 2019 kunnen Dublinclaimanten in Amsterdam deelnemen aan de Dublinpilot. De Dublinpilot werd geïnitieerd omdat er een discrepantie bestaat tussen de in de Dublinverordening vastgelegde afspraken en de alledaagse Amsterdamse realiteit. De uitwerking van de Dublinverordening resulteert namelijk in het volgende: mensen verlaten de Rijksopvang en overbruggen een periode van minimaal 18 maanden zonder opvang in een stad als Amsterdam. Naar aanleiding van deze realiteit is de Dublinpilot opgezet, met als **doelstelling het realiseren van warme overdrachten van Dublinclaimanten aan het land van Dublinclaim dat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke afhandeling van de asielaanvraag**. In de praktijk blijkt dat overdrachten lastig te realiseren zijn. Dit rapport biedt inzicht in de belemmeringen die Dublinclaimanten hierbij ervaren.

In de Dublinverordening, inmiddels in haar derde versie (Regulation III)³, is afgesproken dat één lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling. De uitvoering van de Dublinverordening wordt gefaciliteerd door het Eurodac registratiesysteem⁴ waarin mensen middels onder andere een vingerafdruk traceerbaar zijn. De nationale overheden zijn verantwoordelijk voor het implementeren van het asielbeleid. De Dublinverordening berust op een hoofddoelstelling en een kernaanname. De doelstelling van de Dublinverordening is het ontlasten van het asielsysteem door een geharmoniseerd asielbeleid te voeren in alle aangesloten lidstaten⁵. Hiermee wordt getracht te voorkomen dat mensen in verschillende lidstaten asielaanvragen indienen, wat een druk op asielsystemen en onduidelijkheid voor de aanvrager zou veroorzaken. Tot slot berust de Dublinverordening op de kernaanname dat er altijd verschillen zullen bestaan tussen asielsystemen in verschillende lidstaten, maar dat er uitgegaan kan worden van basisvoorwaarden waaraan opvang en een rechtmatige asielprocedure voldoen in elk onderschreven lidstaat.

Het land dat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag van een vreemdeling is vaak het Europese land waar deze persoon is aangekomen. Als blijkt dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag van een vreemdeling, krijgt deze persoon een 'Dublinclaim' opgelegd. Deze claim houdt in dat de persoon in kwestie, de Dublinclaimant, moet worden overgedragen aan het land van Dublinclaim dat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van zijn of haar asielaanvraag. Het eerste Europese land dat vreemdelingen aandoen is voor velen Italië of Griekenland. Deze lidstaten moeten dan de asielaanvraag inhoudelijk behandelen.

Niet in alle gevallen is het eerste land van aankomst verantwoordelijk voor de inhoudelijke afhandeling van de asielaanvraag. Als mensen familieleden hebben in andere lidstaten, afhankelijk of minderjarig zijn, kan het zo zijn dat wordt besloten dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor een asielaanvraag dan de lidstaat waarin zij Europees grondgebied voor het eerst betraden. Daarnaast biedt artikel 17 lidstaten de discretionaire bevoegdheid om een asielaanvraag toch in behandeling te nemen, ook al is de lidstaat daartoe niet verplicht onder de Dublinverordening⁶.

De Dublinclaim duurt 6 maanden en gedurende deze periode is het Rijk verantwoordelijk voor de opvang en basale medische voorzieningen tot de overdracht wordt gerealiseerd. De Dublinclaim kan worden verlengd tot een maximum van 18 maanden, bijvoorbeeld wanneer de Dublinclaimant de Rijksopvang verlaat. Na 18 maanden komt de Dublinclaim te vervallen en wordt Nederland verantwoordelijk voor de asielaanvraag. Binnen deze 18 maanden willen lidstaten Dublinclaimanten overdragen aan elkaar, om te voorkomen dat asielsystemen overbelast raken en vanuit de gedachte dat een asielzoeker in elk lidstaat dezelfde procedurele en basisvoorzieningen zoals opvang en toegang

³ Voor de volledige Dublin Conventie, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:230105_1&from=NL

⁵ De 28 EU lidstaten alsmede Noorwegen, IJsland, Zwitserland and Liechtenstein.

⁶ Artikel 17 luidt: "In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht" (Dublin Conventie 2013, p. 41).

tot medische zorg zal krijgen. Staten vertrouwen erop dat deze voorzieningen in gelijke mate voorhanden zijn. Dit heet het 'interstatelijk vertrouwensbeginsel'. Het interstatelijk vertrouwensbeginsel is het uitgangspunt dat lidstaten erop mogen vertrouwen dat de andere lidstaten de vreemdeling in overeenstemming met het EVRM, het Vluchtelingenverdrag en Unierecht zullen behandelen. Dat vertrouwen is gebaseerd op de omstandigheid dat alle lidstaten het Vluchtelingenverdrag en het EVRM getekend hebben en gebonden zijn door Unierecht⁷.

Er zijn echter Dublinclaimanten die niet door het Rijk worden overgedragen. In Amsterdam verblijft een groep Dublinclaimanten die geen gebruik maakt van Rijksopvang, die zij meestal verlaten uit angst voor gedwongen overdracht naar het land van Dublinclaim. Door die keuze om de Rijksopvang te verlaten belanden zij in veel gevallen op straat, zijn zij niet bereikbaar voor Rijksdiensten, en hebben zij moeizaam toegang tot medische zorg. Op de peildatum van dit rapport waren er 252 Dublinclaimanten in Amsterdam in beeld: 108 in de opvang en 147 op de wachtlijst. Op het moment van schrijven van dit rapport hebben in totaal 219 Dublinclaimanten deelgenomen aan de pilot.

In dit rapport wordt onderzocht waarom een Dublinclaimant een tijdelijk dakloos bestaan in Nederland in afwachting van de uiteindelijke mogelijkheid om een asielprocedure te starten verkiest boven een overdracht aan een land van Dublinclaim. Omdat de overdracht cijfers in deze pilot laag blijven is het van belang in kaart te brengen wat Dublinclaimanten ervan weerhoudt mee te werken aan overdracht. Gedurende de Dublin pilot is veel kennis vergaard over Dublinclaimanten, wat hun beweegredenen zijn om naar Nederland en Amsterdam te komen en waarom zij het land van Dublinclaim verlaten. Deze kennis biedt een startpunt voor concreter beleid en is hier geanalyseerd en gebundeld. De vraag die in dit rapport centraal staat luidt daarom als volgt:

Welke belemmeringen ervaren Dublinclaimanten bij (medewerking aan) een warm overdracht aan land van Dublinclaim?

In dit rapport staan het perspectief en de beweegredenen van de Dublinclaimant centraal⁸. De analyses zijn ingebed in wetenschappelijke onderzoeksresultaten en internationale rapporten die over dit thema zijn verschenen. De Dublinverordening is een gegeven startpunt van dit rapport, en de voelbare implicaties voor Dublinclaimanten en concrete uitwerkingen op een lokaal niveau die hieruit voortvloeien vormen hier de focus.

De opzet van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt allereerst de Dublinpopulatie in Amsterdam in beeld gebracht. Naast de belangrijkste demografische kenmerken wordt er stilgestaan bij een drietal kenmerken die de Dublinpopulatie in Amsterdam typeert: ze is jong, in overwegend slechte gezondheid, en zeer mobiel. Hoofdstuk 3 behandelt de belangrijkste concepten die helpen bij het analyseren van de belemmeringen die Dublinclaimanten ervaren bij overdracht. Wat volgt zijn hoofdstukken 4, 5, en 6 waarin per land de belangrijkste belemmeringen die Dublinclaimanten ervaren in kaart worden gebracht (respectievelijk, Italië, Zwitserland, en West-en-Noord-Europese landen). Tot slot worden de conclusies gebundeld in hoofdstuk 7. In de appendix wordt ingegaan op de methodologische verhandelingen in dit onderzoek.

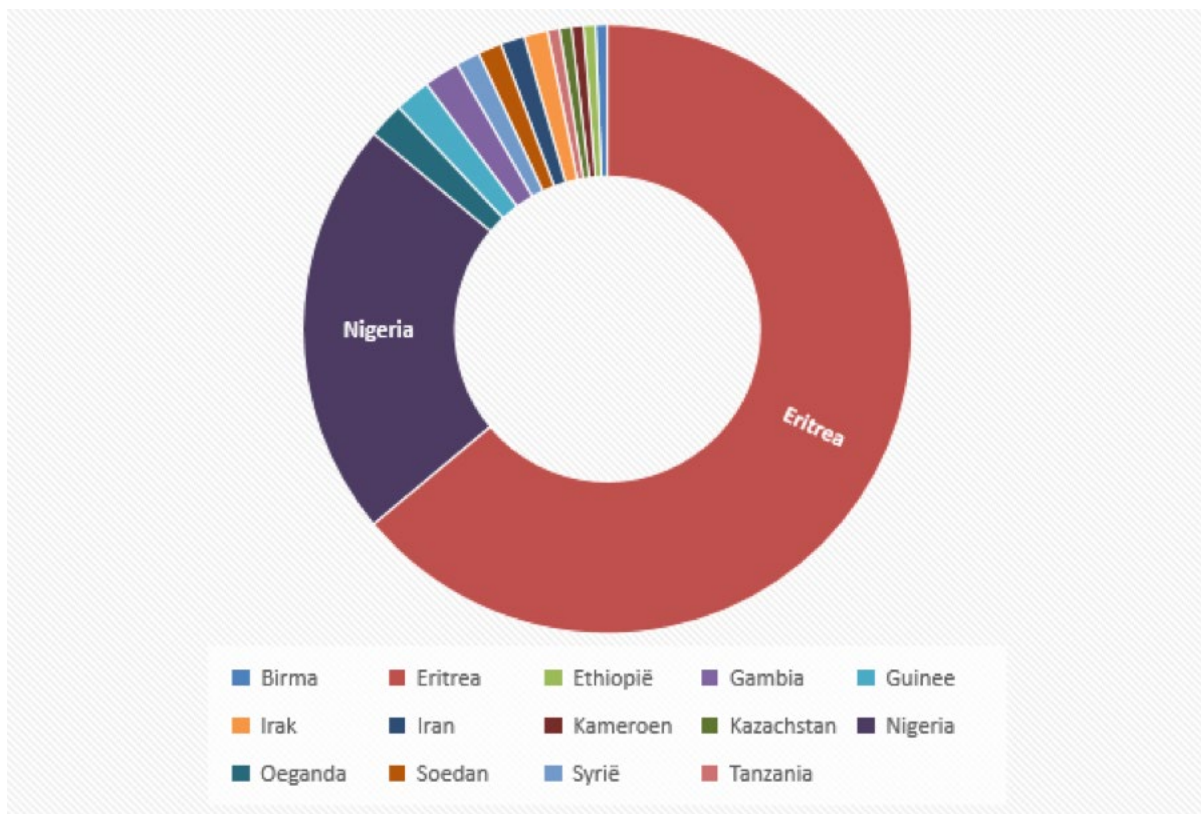
⁷ Aldus Prof. Mr. Hemme Battjes, <http://verblijfblog.nl/interstatelijk-vertrouwensbeginsel-in-het-dublinsysteem/>

⁸ Voor een evaluatie van de Dublin Convention, Regulation III door de Europese Commissie zie: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf

2. De populatie

2.1. Demografische weergave van de Dublinclaimanten populatie in Amsterdam

De demografische samenstelling van de populatie in de Dublin pilot brengt een aantal belangrijke zaken aan het licht. Allereerst betreft het een opvallend jonge populatie: de gemiddelde leeftijd is 25 jaar⁹, hierover meer in paragraaf 2.3. De populatie bestaat uit overwegend mannen: 74% is man en 26% is vrouw. Gezien de feminisering van migratiestromen is het mogelijk dat deze verhouding in de toekomst dichterbij elkaar komt te liggen¹⁰. Hieronder zijn de landen van herkomst uitgesplitst:



Figuur 2.1: landen van herkomst. Bron: database RGOA.

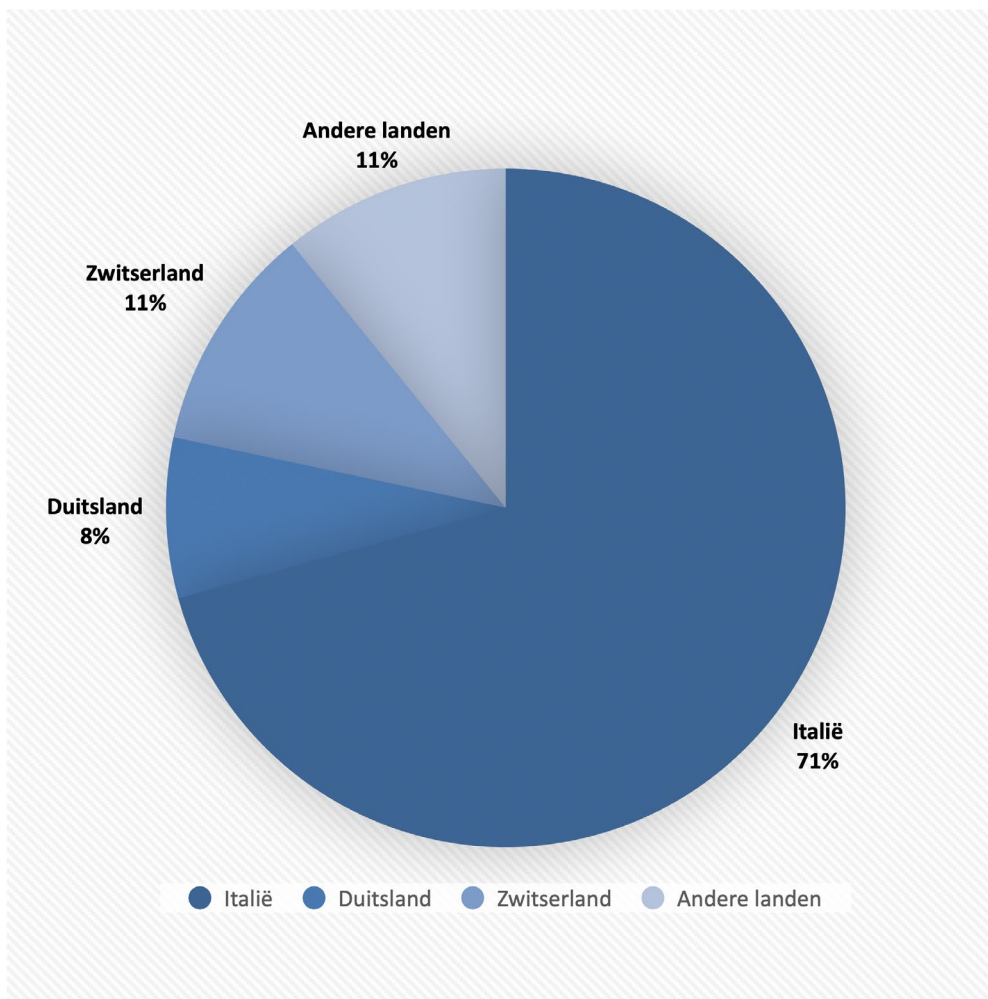
Twee nationaliteiten springen in het oog: 63% van de Dublinclaimanten is oorspronkelijk afkomstig uit Eritrea, en 22% van de populatie is oorspronkelijk afkomstig uit Nigeria. Een kleine groep 5% is afkomstig uit het Midden-Oosten/Azië (Irak, Iran etc.). Tot slot is zo'n 9% afkomstig uit andere Sub-Sahara Afrikaanse landen zoals Guinee, Gambia en Uganda. De twee grootste groepen, Eritreeërs en Nigerianen, zullen uitgebreid aan bod komen in de analyses in dit rapport. Eritreeërs omdat hun overdracht naar Zwitserland door een specifiek juridisch vraagstuk wordt belemmerd (zie hoofdstuk 5) en Nigerianen omdat zij een groeiende groep onder Dublinclaimanten in Europa representeren: mensen die weinig tot geen kans maken op asiel en naar Europa komen gedreven door een mix van verschillende mobiliteitsmotieven¹¹.

⁹ Gecorrigeerd op outliers blijft de gemiddelde leeftijd om en nabij hetzelfde.

¹⁰ Anthias, F., and G. Lazaridis. 2020. *Gender and migration in Southern Europe. Women on the move*, eds. New York: Berg Publishers.

¹¹ Deze samenstelling van de populatie is een momentopname. De samenstelling van de populatie is veranderlijk. Zo horen we ten tijde van schrijven van dit rapport uit het veld signalen van een verschuiving in de procentuele vertegenwoordiging van verschillende nationaliteiten ten opzichte van de peildatum van dit onderzoek (1 sept 2019 t/m 1 mei). Voor meer informatie over methoden, zie Appendix A.

In het volgende diagram is te zien voor welke landen binnen Europa de Dublinclaimanten in de Dublinpilot een Dublinclaim hebben opgelegd gekregen:



Figuur 2.2.: landen van Dublinclaim. Bron: database RGOA.

Verreweg de meeste Dublinclaimanten hebben een Dublinclaim Italië opgelegd gekregen. Daarna volgen Zwitserland (17 personen) en Duitsland (12 personen). In totaal heeft 11% (17 mensen) van de Dublinclaimanten een Dublinclaim voor andere Europese landen zoals Cyprus, Frankrijk, Oostenrijk, Noorwegen, Malta, Spanje etc. Hiervan zijn enkele landen voor analyse doeleinden samengevoegd met Duitsland in een cluster "West-en-Noord-Europese landen".

De demografische samenstelling van de groep Dublinclaimanten lijkt in eerste instantie homogeen: jong en overwegend van Afrikaanse komaf. Echter, zoals we zullen zien in de analyse, betekent dit niet dat we zomaar kunnen aannemen dat iedere Dublinclaimant doorreist om dezelfde reden. Het is belangrijk om deze redenen uit elkaar te trekken om te begrijpen welk effectief beleid er gevoerd zou kunnen worden. Daarnaast is het belangrijk de analyse in te bedden in een groter geopolitiek ontwikkelingen – de Dublinverordening is een Europese afspraak, met zeer concrete lokale implicaties. Oplossingen kunnen dus niet alleen worden gezocht op lokaal of gemeentelijke niveau.

2.2. Psychisch en fysiek welzijn van Dublinclaimanten

Dublinclaimanten zijn jong, maar dit is geen garantie voor een goede psychische en fysieke gezondheid. Enerzijds kampen sommige Dublinclaimanten met (aangeboren) gezondheidsproblematiek die in het land van herkomst is opgedaan en tot op heden onder-of-on-behandeld is gebleven. Denk hierbij aan bijvoorbeeld infectieziektes, TBC, of sikkkelcelziekte. Anderzijds laat de reis die mensen afleggen vaak psychosociale en fysieke littekens achter. Hieruit ontstaat medische problematiek van slaapstoornissen tot PTSS (post-traumatisch-stress-syndroom).

Uit het basis-sample van dit onderzoek¹² blijkt dat 64% van de respondenten te kampen heeft met medische problematiek die van psychische en/of somatische aard is. Sommige problematiek is relatief onschuldig en kan, met de juiste medische zorg behandeld of verholpen worden. Andere problematiek is zeer complex en behoeft acute en/of (langdurige) gespecialiseerde hulp, zoals bijvoorbeeld traumabehandelingen. Daarbij moet worden benadrukt dat dit percentage waarschijnlijk hoger ligt, omdat met name de psychische problematiek niet altijd in beeld is: het is niet in elke cultuur gangbaar om over psychische klachten te spreken. Bovendien is de detectie van gezondheidsproblematiek vaak afhankelijk van Westers jargon. Er moet dus rekening worden gehouden met onderrapportage.

In een meta-analyse laten onderzoekers van de WHO zien dat algemene psychische aandoeningen niet significant méér voorkomen onder vluchtelingen dan onder de reguliere populatie in EU-gastlanden, maar dat zij wel vaker te maken hebben met PTSS en andere gegeneerde psychische aandoeningen¹³. Bovendien stelt de WHO dat onduidelijkheid over asielstatus, detentie, en verminderde sociale integratie invloedrijke "risico factoren" zijn, waarmee ze zeggen dat dit het risico op verminderd psychisch welzijn onder vluchtelingen vergroot wordt door deze factoren. Dit wordt door andere onderzoeken bevestigd¹⁴. Daar komt bij dat veel Dublinclaimanten via irreguliere routes Europa binnenkomen (normaliter via Niger, Libië, en Italië of Turkije en Griekenland) en tijdens deze reis onderworpen zijn geweest aan stress. Voor de Sahara route geldt dat mensen een grote kans maken getuigen of slachtoffer te worden van fysiek geweld. In een recente studie met Sub-Sahara Afrikaanse irreguliere migranten in Italië bleek 86% fysiek geweld te hebben ervaren, was 73% in gevangenschap gehouden, en had 47% levensbedreigende verwondingen opgelopen. Voor 20% van de ondervraagden resulteerde dit in PTSS. Het werkelijke percentage ligt volgens de onderzoekers hoger omdat niet iedere respondent de survey volledig kon invullen omdat dit psychisch te belastend voor hen was. Deze ontwikkeling wordt door de onderzoekers aangeduid als een 'verwachte epidemie in Europa die over het hoofd wordt gezien'¹⁵. Uit een exploratieve studie, waarbij een Mental Health Assessment gehouden werd onder Dublinclaimanten in Amsterdam, blijkt dat 80% een middelhoog tot zeer hoog aanwezig risico heeft op de ontwikkeling van zware mentale problematiek zoals depressies, PTSS en angstaanvallen¹⁶.

Dublinclaimanten kunnen op sommige domeinen bijzonder veerkrachtig zijn – ze hebben immers een behoorlijke route afgelegd en deze overleefd. Maar, een aanzienlijk gedeelte van de Dublinclaimanten is dus tevens kwetsbaar op andere domeinen – zoals het domein van hun psychische of fysieke gesteldheid. Deze kwetsbaarheid is opgemerkt door verschillende partijen in de Dublin pilot¹⁷, en partijen buiten de pilot: artsen van Dokters van de Wereld, die mid-

¹² Voor meer informatie over methoden, zie Appendix A.

¹³ Priebe, S., and D. Giacco, R. El-Nagib. 2016. Public health among migrants and refugees: a review of the evidence on mental health care for refugees, asylum seekers, and irregular migrants in the WHO European Region. Health Evidence Network (HEN) Synthesis Report 47. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

¹⁴ Zie, bijvoorbeeld:

Patler, C., and W. Laster Pirtle. 2018. "From undocumented to lawfully present: Do changes to legal status impact psychological wellbeing among latino immigrant young adults?" *Social Science & Medicine* 199 (1): 39-48.

¹⁵ Sachetti, E., A. et al. 2019. "Post-traumatic stress disorder and subthreshold post-traumatic stress disorder in recent male asylum seekers: An expected but overlooked "European" pandemic." *Stress & Health* 36 (1): 37-50.

¹⁶ Rapport Stichting Artikel 8EVRM, voor meer informatie over methoden, zie Appendix A.

¹⁷ Zie, bijvoorbeeld:

Here to Support. 2020. Expertise bescherming en opvang Eritrese Dublinclaimanten. Reader mini-symposium over jonge Eritreeërs (met Dublinclaim).

dels hun onderzoek en veldwerk in Amsterdam een duidelijk beeld hebben van de populatie, bevestigen dat Dublinclaimanten bovengemiddeld vaak met gezondheidsproblematiek kampen¹⁸, en schatten in dat het hier genoemde percentage (64%) hoger ligt.

De wetenschappelijke studies, een rapport over Dublinclaimanten in Amsterdam en observaties van verschillende partijen, resoneren dus met de bevinding van deze studie dat de Dublinpopulatie in slechte gezondheidsconditie verkeert. Dit heeft consequenties voor hun maatschappelijke positie omdat het Dublinclaimanten kwetsbaar maakt voor uitbuiting. 1 op de 4 Dublinclaimanten in de Dublinpilot was slachtoffer van mensenhandelaren. Dit heeft vrijwel altijd psychische en vaak ook fysieke gevolgen, en mensen die in slechte psychische of fysieke conditie verkeren zijn een makkelijk doelwit voor uitbuiters. Hierover volgt gedetailleerdere informatie in hoofdstuk 4 en 6 van dit rapport. Zoals we zullen zien in de analyses van dit rapport spelen de ervaringen die psychische en somatische problematiek hebben veroorzaakt en de toegang tot zorg om klachten te behandelen, een rol in de belemmeringen die mensen ervaren bij het meewerken aan overdracht aan land van Dublinclaim.

2.3. Jonge mensen

Dublinclaimanten zijn opvallend jong, de gemiddelde leeftijd is 25 jaar. Dit is aanzienlijk jonger dan bijvoorbeeld de LVV-populatie, die gemiddeld 40 jaar is. Er is bij deze berekening uitgegaan van de leeftijd die is aangehouden gedurende de toetsing op toelating tot de pilot. Als een Dublinclaimant minderjarig is kan er geen Dublinclaim worden opgelegd. In deze gevallen wordt Nederland hoofverantwoordelijke voor de inhoudelijke afhandeling van de asiel-aanvraag. Als een Dublinclaimant 18+ is kan zij/hij wel een Dublinclaim opgelegd krijgen en dat gebeurt in de meeste gevallen ook.

2.3.1 Leeftijd discrepantie

Doordat de Dublinpopulatie in Amsterdam jong is, hebben begeleiders relatief vaak te maken met een vraagstuk aangaande "leeftijd discrepantie", waarbij autoriteiten een andere leeftijd hanteren dan de door de Dublinclaimant beweerde leeftijd. De IND neemt meestal de leeftijd over die de autoriteiten in het Dublinland geregistreerd hebben. Tijdens de Dublinpilot is ook het omgekeerde voorgekomen, waarbij Nederland betwistte of de door Italië geregistreerde minderjarigheid wel correct was. Daarnaast deed het zich voor dat jonge mensen een dubbele leeftijdsregistratie hadden (één minderjarige, en één meerderjarige) waarbij het land van Dublinclaim uitging van de minderjarige, en Nederland uitging van de meerderjarige leeftijd.

Een 15-tal Dublinclaimanten in de Dublinpilot geeft aan minderjarig te zijn. Echter, de leeftijd die in het Dublinland geregistreerd staat, meestal Italië, geeft aan dat zij meerderjarig zijn. De bewijslast komt dan bij de Dublinclaimant te liggen. Wat volgt is gesteggel tussen Nederland, het land van Dublinclaim, en de Dublinclaimant, over de daadwerkelijke leeftijd. Dat is logisch vanuit zowel het oogpunt van de Dublinclaimant als de Staten, omdat een minderjarige onder internationale verdragen andere rechten heeft dan een volwassene, kinderen worden immers meer beschermd. Omgekeerd heeft een Staat meer verplichtingen ten opzichte van minderjarigen. Gezien de consequenties is het in beider belang 'gelijk' te krijgen. Leeftijd discrepantie zorgt er vrijwel altijd voor dat iemand tussen wal en schip belandt, omdat instanties zich wel of niet beroepen op de vermeende minderjarigheid bij het toepassen van toelatingscriteria. Hoe ontstaan deze verschillen?

Zoals verder uitgewerkt in hoofdstuk 4, verloopt de aankomst in Italië veelal chaotisch. Sommige mensen zijn niet in staat om in helderheid van geest de juist informatie te verstrekken, en zijn dan afhankelijk van medereizigers die

¹⁸ Voor meer informatie over methoden, zie Appendix A.

in hun plaats deze informatie moeten verstrekken. Het komt ook voor dat de leeftijd wordt geschat bij aankomst in Italië. Dergelijke praktijken kunnen foutieve registratie opleveren.

Daarnaast geven sommige jonge mensen intentioneel een meerderjarige leeftijd op. Dit doen zij om te voorkomen dat zij 'vast' komen te zitten in Italiaanse opvangkampen voor minderjarigen. Deze kampen zijn inmiddels aan het afschalen en worden langzaam opgedoekt, maar tot enkele jaren geleden waren er aparte opvangkampen voor minderjarigen. Er doen negatieve verhalen de ronde over opvangplekken voor minderjarigen, waar de behandeling slecht zou zijn, seksueel misbruik voor zou komen en bovenal: waar jonge mensen niet zelf vrij mogen bewegen buiten het kamp. Dit is een vrijheidsbeperking die jonge mensen, na soms al jaren zonder toezicht te hebben rondgereisd, niet willen. Door middel van een meerderjarige leeftijdsregistratie proberen ze aan deze vrijheidsbeperking te ontkomen, met het idee dat ze dat later nog wel kunnen corrigeren.

Het is onduidelijk of de negatieve geruchten van de kinderkampen berusten op waarheden, maar de angst voor deze kampen stuurt de beslissing van jonge mensen om een andere leeftijd op te geven. In het kader van dit onderzoek heeft één jonge man, die in een kinderkamp zegt seksueel misbruikt te zijn, Italië verlaten. We weten van twee andere jonge mannen dat zij om diezelfde redenen uit kinderkampen zijn vertrokken, maar zij waren niet in staat over deze ervaringen in het kader van dit onderzoek te vertellen¹⁹. Het opgeven van een meerderjarige leeftijd bij aankomst heeft in ieder geval gevolgen voor verdere procedures en het al dan niet opgelegd krijgen van een Dublinclaim. Jonge mensen die nog nooit een asielaanvraag hebben ingediend en een dergelijk proces hebben doorlopen, kunnen onmogelijk op het moment van aankomst – net volwassen, of net niet – overzien welke impact een ogenschijnlijk simpel gegeven als een geboortedatum op hun latere leven kan hebben. Daarvoor zijn meta-cognitieve vaardigheden nodig die bij jonge mensen nog niet goed zijn ontwikkeld.

De manieren om de geregistreerde leeftijd te ontcrachten zijn middels een schouw, botonderzoek, en/of documentatie. Het botonderzoek is prijzig, dus valt voor veel vluchtelingen af. Een schouw gebeurt soms. De meeste vluchtelingen zijn voor het bewijs van hun minderjarigheid echter overgeleverd aan documentatie. Dit is een lastige kwestie, met name voor Eritrese vluchtelingen. Minderjarigen in Eritrea krijgen namelijk geen identiteitsdocumenten verstrekt, zoals dat hier in Nederland het geval is. Nog belangrijker is dat achtergebleven familie in gevaarlijke situaties kan belanden tijdens het vergaren van de documentatie die minderjarigheid kan onderbouwen. Ze moeten daarvoor in contact treden met de overheid. Het Eritrese regime beschouwd jonge vluchtelingen veelal als deserteurs, een daad die strafbaar is in Eritrea. Achtergebleven familie loopt gevaar omdat zij worden gezien als medeplichtig aan deze misdaad. Uit het rapport Stichting 8EVRM blijkt dat de familie van een jongeman na het vergaren van de documentatie is opgepakt en in detentie is geplaatst²⁰.

Leeftijd discrepantie is daarmee een moeilijk oplosbaar vraagstuk. Voor vermeende minderjarige Dublinclaimanten geldt in ieder geval dat het opvragen van documentatie die minderjarigheid kan onderbouwen vaak een tijdrovend en moeizaam proces is. Denk hierbij aan ontoegankelijke overheden, stroperige bureaucratie en langzame post-service. Vermeende minderjarigheid is daarmee verworpen tot een sec juridisch vraagstuk dat vaak vastloopt in een 'wel/niet'-discussie omdat achttien jaar vanuit juridisch oogpunt zo'n precare grens is.

2.3.2 Transitiefase naar volwassenheid

Doordat de discussie omtrent feitelijke leeftijd (om begrijpelijke redenen) de boventoon voert krijgt een ander aspect minder de aandacht: **Dublinclaimanten zijn jong – of ze nou net wél of net níet 18 jaar zijn. Ze bevinden zich in een transitiefase van adolescentie naar volwassenheid.** Wetenschappers hebben het gebruik van de binaire cate-

¹⁹ Voor sommige mensen was een interview psychisch te belastend. Voor meer informatie hierover, zie Appendix A.

²⁰ Voor het rapport van Stichting Artikel 8EVRM, zie methoden Appendix A.

gorieën gebaseerd op een leeftijdsgrens <18 versus >18 veelvuldig bekritiseerd²¹. Het gebruik van deze scheiding is zeer arbitrair. Zeker in het geval van Dublinclaimanten heeft de transitie van jongere naar volwassene meer omhanden dan feitelijke leeftijd alleen, deze gebeurt niet van de een op de andere dag. De transitie naar volwassenheid is bovendien gedifferentieerd: iemand kan in bepaald opzicht al erg volwassen zijn, maar in andere opzichten nog niet. Recentelijk onderzoek constateert dat verschillende vormen van migratie en mobiliteit voor vele jongeren wereldwijd onderdeel is van hun transitie naar volwassenheid²².

Een grondig onderzoeksrapport van Unicef, UNHCR en IOM laat zien dat inachtneming van deze transitiefase waarin jonge asielzoekers zich bevinden, van cruciaal belang is tijdens hun begeleiding²³. Jonge Dublinclaimanten zijn kwetsbaar, ondanks dat ze al het leven van een volwassene achter zich hebben. Ze zijn kwetsbaar bijvoorbeeld als we kijken naar de psychische en somatische klachten waarmee velen kampen. Unicef, UNHCR en IOM wijzen erop dat jonge mensen gemakkelijk in handen kunnen vallen van (seksuele) uitbuiters en criminele netwerken, mede omdat zij een hoge druk ervaren om hun schulden af te lossen en geld naar huis te kunnen sturen. Overigens zijn alle jonge mensen over het algemeen beïnvloedbaar en daardoor kwetsbaar. Om die redenen worden ook Nederlandse jongeren niet plotseling na hun 18e volkomen als volwassene behandeld. Zij ontvangen, ook na hun 18e, allerlei vormen van ondersteuning (zowel financieel als sociaal-maatschappelijk, of loopbaan-technisch van aard) ingebed in verschillende instituties zoals school en werk waarin zij zich bewegen. Unicef, UNHCR en IOM bepleitten daarom in het rapport voor een continuering van ondersteuning geboden aan jonge mensen tot en met ten minste 21 jaar in plaats van de huidige afkapping na het bereiken van 18 jarige leeftijd.

Jonge mensen die vanuit een ander land naar Nederland zijn gekomen hebben gedurende hun reis vaak al zeer volwassen beslissingen moeten nemen, zijn vaak al langere tijd onderweg, hebben ontberingen doorstaan en hebben lange periodes zonder directe supervisie afgelegd. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat kinderen over de hele wereld ingrijpende beslissingen moeten nemen voorafgaand en ten tijde van hun mobiliteit en migratie²⁴. Na een dergelijke reis voelen zij zich gesterkt in het gevoel dat ze in staat zijn de juiste beslissingen te nemen voor henzelf en hun familie. Ze hebben, met andere woorden, 'agency', het vermogen en de wil om zelf invloed uit te oefenen op hun situatie. Dat maakt hen veerkrachtig. Dublinclaimanten hebben vaak ook een groot verantwoordelijkheidsgevoel, en zin in het leven en de toekomst. Nadat deze jonge mensen jarenlang zonder structureel toezicht hebben gereisd, is begeleiding een uitdaging, omdat jonge mensen niet zomaar aannemen dat de volwassene tegenover hen beter weet wat goed voor hen is. Zo zag Stichting Artikel 8EVRM bijvoorbeeld dat de jonge Dublinclaimanten die werden overgedragen aan Italië een week later gewoon weer waren teruggekeerd naar Nederland.

Het rapport dient gelezen te worden met continue inachtneming van het feit dat de Dublinpopulatie jong is en zich vaak in een transitiefase naar volwassenheid bevindt die wordt vormgegeven door hun mobiliteit. Dit maakt hen enerzijds uiterst kwetsbaar. Dit is onbetwistbaar en niet plotseling voorbij als iemand 18 wordt. Anderzijds moet niet worden onderschat in welke mate jonge mensen al voor volwassen keuzes zijn komen te staan alvorens en gedurende hun reis. Dit maakt hen veerkrachtig en volhardend om doelen te verwezenlijken. Met andere woorden: kwetsbaarheid en veerkracht sluiten elkaar niet uit. Een jonge Dublinclaimanten kan kwetsbaar, maar tegelijkertijd veerkrachtig zijn.

²¹ Zie onder andere:

Honwana, A. 2012. *The time of youth: Work, social change and politics in Africa*. Sterling: Kumarian Press Hub. Huijsmans, R. 2017. "Children and young people in migration: A relational approach", In: C. Ni Laoire et. al (eds), *Movement, Mobilities, and Journeys. Geographies of Children and Young People* 6. Singapore: Springer.

²² Robertson, S., A. Harris, and L. Baldassar. "Mobile transitions: a conceptual framework for researching a generation on the move". *Journal of Youth Studies* 21 (2): 203-217.

²³ ISMU Foundation. 2019. *At the crossroads. Unaccompanied and separated children in their transition to adulthood in Italy*. Unicef, UNHCR, IOM: Roma.

²⁴ Zie bijvoorbeeld:

Heidbrink, L., and M. Statz. 2017. "Parents of global youth: contesting debt and belonging". *Children's Geographies* 15 (5): 545-557. Huijsmans, R., and S. Baker. 2012. "Worst form of child labour, or worst approach to young migrants?" *Development and Change* 43 (4): 919-946.

3. Belemmeringen begrijpen begint bij mobiliteitsmotieven

Om te analyseren waarom overdrachten van Dublinclaimanten zo lastig zijn, is het allereerst belangrijk om bekend te zijn met vier fundamentele concepten: **migratie**, **mobiliteit**, **mobiliteitsmotieven** en **mobiliteitstrajecten**²⁵.

Migratie en **mobiliteit** zijn twee begrippen waarmee de fysieke beweging van mensen van de ene naar de andere plek wordt aangeduid. Met 'migratie' wordt vaak bedoeld: (een poging te) verhuizen van het ene naar het andere land. Hierbij worden landsgrenzen overgestoken. Migratie heeft daarmee de connotatie van een residentiële verandering en een lineaire beweging. 'Mobiliteit' is een breder begrip. Het duidt op beweging van de ene naar de andere plek aan, zonder dat het definieert of mensen daarna ook gaan settelen of niet²⁶. Migratie is dus mobiliteit, maar niet alle vormen van mobiliteit zijn ook migratie²⁷. De (vlucht)routes van migranten en vluchtelingen zijn vaak opgedeeld in verschillende periodes van mobiliteit en immobiliteit²⁸, die niet zichtbaar worden als alleen gesproken wordt over 'migratie'. Deze routes zijn zelden lineair²⁹. Dublinclaimanten zijn vaak heel mobiel, zowel alvorens als nadat zij Europees grondgebied bereiken. Met name de mobiliteit binnen Europa wordt niet gedekt door het concept "migratie". Een Syrische vluchteling in Nederland is gemigreerd van Syrië naar Nederland, maar heeft daarvoor mobiliteit dwars door Turkije, Griekenland, de Balkanroute en Duitsland moeten ondernemen. Dublinclaimanten zijn allemaal migranten en/of vluchtelingen, maar om te begrijpen welke belemmeringen zij ervaren bij overdracht aan land van Dublinclaim is het van belang hun mobiliteit in kaart te brengen. Het concept 'mobiliteit' helpt ons beter te begrijpen waarom mensen zich bewegen naar Nederland, omdat deze bewegingen nog niet definitief zijn en het concept ook tussenliggende bewegingen in kaart brengt.

De **mobiliteitsmotieven** zijn de motieven van een migrant of vluchteling om zich van de ene naar de andere plek te bewegen. Naar redenen om te migreren van het ene naar het andere land is veel onderzoek gedaan. Redenen voor migratie zijn meestal meervoudig en gelaagd, en worden beïnvloed door factoren op macro, meso én micro-niveau. Mobiliteit wordt ondernomen omdat mensen een gegronde vrees hebben om bescherming te zoeken tegen vervolging, weg willen uit een gewapend conflict of oorlogsgebied, vanwege culturele opvattingen³⁰, of factoren in de familiesfeer³¹. Bepaalde regio's, zoals Senegal, Mexico en Haïti, kenmerken zich door zogeheten 'cultures of migration'³²; fysieke mobiliteit wordt ondernomen om toegang tot scholing, werk en betere levensomstandigheden te genereren. Het ouderwetse 'push' en 'pull'-denken is veelvuldig bekritiseerd, en recent onderzoek laat zien dat mobiliteitsmotieven niet kunnen worden gereduceerd tot enkel een economisch motief maar op veel complexere wijze tot stand komen³³. Mobiliteitsmotieven kunnen ook en route veranderen. Het concept mobiliteitsmotieven helpt in

²⁵ Geel, J. van, and V. Mazzucato. 2018. "Conceptualising youth mobility trajectories: moving beyond conventional categories". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 13 (44): 2144-2162.

²⁶ Schapendonk, J. 2020. *Finding ways through Eurospace. West-African movers re-viewing Europe*. New York: Berghan Books.

²⁷ Dahinden, J. 2015. "A plea for the 'de-migranticization' of research on migration and integration". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39 (13): 2207-2225.

²⁸ Collyer, M. 2007. "In-between places: trans-Saharan transit migrants in Morocco and the fragmented journey to Europe". *Antipode* 39 (4): 668-690.

²⁹ Wissink, M., F. Düvell, and V. Mazzucato. 2017. "The evolution of migration trajectories of Sub-Saharan African migrants in Turkey and Greece: the role of changing social networks and critical events". *Geoforum* (in press): <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.12.004>

³⁰ Hernández-Carretero, M., and J. Carling. 2012. "Beyond "kamikaze migrants": Risk taking in West African boat migration to Europe". *Human Organization* 71 (4), 407-416.

³¹ Hierbij in acht nemend dat het meest gangbare familiesystemen in de wereld niet berusten op de notie van het nucleaire familiesysteem (het kerngezin), maar op een 'extended family system' (inclusief opa's, oma's, ooms, en tantes).

³² Kandel, W., and D. S. Massey. "The culture of Mexican migration: A theoretical and empirical analysis". *Social Forces* 80 (3): 981-1004.

³³ Serra Mingot, E. 2018. "Moving for a 'better welfare'? The case of transnational Sudanese families". *Global Networks* 19 (12): 139-157.

deze studie in kaart te brengen waarom mensen besluiten nog meer mobiliteit te ondernemen nadat zij in Europa zijn aangekomen. Deze redenen liggen tevens ten grondslag aan de belangrijkste belemmeringen die mensen ervaren bij overdracht.

Een **mobiliteitstraject** is het traject dat mensen afleggen uitgedrukt in tijd en langs verschillende geografische locaties³⁴. De trajecten beginnen niet op het moment dat iemand aankomt in Europa, maar al ver daarvoor, in het land van herkomst. Mobiliteitstrajecten worden gevormd door een drietal aspecten: mobiliteit, periodes van immobiliteit (wachten), en kansen³⁵. Recentelijk onderzoek richt zich meer en meer op deze trajecten, omdat er nog relatief weinig over bekend is. Vooral trajecten binnen Europa worden nog niet goed begrepen³⁶. Onderzoek wijst uit dat trajecten veelal niet in hun totaliteit gepland zijn, maar zich ontvouwen gedurende het afleggen van de route³⁷. Daarnaast worden de trajecten afgelegd in fases, waarbij elk moment van stilstand wordt gebruikt om de volgende stap te (her) bepalen en intenties en strategieën te veranderen³⁸. Mobiliteitstrajecten worden gezien als trajecten die door zowel omstandigheden en opportuniteiten als wel de keuzes van de individuele migrant en diens familie worden vormgegeven. Tot slot doen zich tijdens de mobiliteitstrajecten gebeurtenissen voor die de richting van het traject veranderen, de snelheid waarmee het traject wordt afgelegd vertragen of juist versnellen en de mobiliteitsmotieven beïnvloeden.

Wat volgt is een analyse van de door Dublinclaimanten aangedragen belemmeringen die zij ervaren bij overdracht aan het land van Dublinclaim. Vrijwel alle belemmeringen zijn terug te voeren op de mobiliteitsmotieven en/of de door hen afgelegde mobiliteitstrajecten. Immers, de grondredenen om een mobiliteitstraject (weer) voort te zetten zijn veelal dezelfde redenen waarom mensen niet willen meewerken aan overdracht aan dit land. De belemmeringen die mensen ervaren bij overdracht aan het land van Dublinclaim liggen geworteld in de mobiliteitsmotieven om het land van Dublinclaim te verlaten. Samengevat verlaten mensen het land van Dublinclaim vanwege een gebrek aan toekomstperspectief. Veelal zijn de mobiliteitsmotieven om door te reizen naar een ander Europees land een mix van verschillende redenen. Hieronder lichten we de mobiliteitsmotieven toe en splitsen we ze uit per land van Dublinclaim.

³⁴ Van Geel en Mazzucato (2018) definiëren mobiliteitstrajecten als *‘the different moves in space and time and the concurrent changing family constellations that they entail’* (p. 2145). De veranderende familie compositie wordt in deze studie niet geanalyseerd. Dit wordt wel belangrijk geacht, maar lag niet in het bereik van deze studie.

³⁵ Schapendonk, J. 2012. “Turbulent trajectories: African migrants on their way to the European Union. *Societies* (2), 27-41.

³⁶ Schapendonk, J. 2020. *Finding ways through Eurospace. West-African movers re-viewing Europe*. New York: Berghan Books.

³⁷ Schapendonk, J. 2012. “Mobilities and sediments: spatial dynamics in the context of contemporary sub-Saharan African migrants in Europe”. *African Diaspora*, 5 (2012), 117-142.

³⁸ Wissink, M., F. Düvell, and A. Eerdewijk. 2013. “Dynamic migration intentions and the impact of socio-institutional environments: a transit migration hub in Turkey. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39 (7): 1087-1105.



4. Italië

De meerderheid van de Dublinclaimanten in Amsterdam (71%) heeft een Dublinclaim Italië opgelegd gekregen. Kort samengevat vertrekken mensen door een gebrek aan vertrouwen in een toekomst in Italië. Uit de gesprekken die zijn gevoerd met Dublinclaimanten komen vrij consistent de volgende redenen naar voren om Italië te willen verlaten: 1) gebrek aan vertrouwen in het systeem, 2) tijdelijke of verlopen werkvergunning 3) afgewezen asielaanvraag, 4) slechte omstandigheden in de opvang 5) slechte toegang tot zorg, en 6) uitbuiting en mensenhandel. Omgekeerd zijn dit de belangrijkste redenen voor mensen om niet te willen meewerken aan overdracht aan Italië.

4.1. Gebrek aan vertrouwen in het systeem

Een mobiliteitsmotief om Italië te verlaten is een gebrek aan vertrouwen dat een asielprocedure zorgvuldig behandeld wordt of zal worden. Mensen vinden het belangrijk dat hun asielrelaas wordt gehoord en zorgvuldig in overweging wordt genomen. Een gebrek aan vertrouwen in 'het systeem' is een belangrijke katalysator van mobiliteitsmotieven.

Dit onderzoek wijst uit dat het vertrouwen dat mensen hebben in het Italiaanse asielsysteem uitermate laag is. Er is zelfs sprake van wantrouwen. Ervaringen met de overheid, politie, en andere institutionele actoren vormen een basis voor dit wantrouwen. Dit wantrouwen begint vaak al bij aankomst in Italië. Dublinclaimanten beleven de aankomst in Italië veelal chaotisch. Op een uitzondering na bereikten de Dublinclaimanten in deze pilot Italië per boot. Sommigen weten niet wat procedures zijn, waarom deze belangrijk zijn, wat hun rechten zijn en waarom hun vingerafdruk wordt afgenomen. Andere mensen zijn te zwak zijn om in helderheid van geest te kunnen meewerken aan registratie bij aankomst.

De meerderheid van de Dublinclaimanten die wij spraken beschrijven dat zij niet, of niet voldoende op de hoogte waren van wat een asielprocedure inhoudt, en vaak ook niet van hun rechten. Daarnaast beschrijven meerdere Dublinclaimanten dat er een gebrek was aan tolken en informatievoorziening over het proces dat zij tegemoet traden. Sommige Dublinclaimanten hebben aangegeven dat zij dusdanig verzwakt waren door de reis dat anderen voor hen het woord moesten voeren bij aankomst. Hierdoor ontstaat het risico op discrepanties en onzorgvuldigheden die later grote consequenties kunnen hebben, bijvoorbeeld voor het verloop van procedures. Door een gebrek aan informatie gaan Dublinclaimanten vaak pas later in het proces het belang van informatie doorzien. Het feit dat dit vaak niet aan hen is uitgelegd, of op een moment dat zij niet bij machte waren deze cruciale informatie tot zich te nemen, creëert wantrouwen. Dublinclaimanten beschrijven over het algemeen veel onduidelijkheid over de lengte en het verloop van asielprocedures, arbitraire of tegenstrijdige informatieverstrekking afgegeven door institutionele actoren, en een algehele laconieke attitude van institutionele actoren ten overstaan van henzelf en de behandeling van de procedure. Dit alles wekt de indruk dat hun asielaanvraag afhankelijk is van willekeur.

Wantrouwen in de Italiaanse staat en samenleving wordt tevens gevormd door ervaringen van (institutioneel) racisme en discriminatie. Dublinclaimanten in de Dublinpilot rapporteren over ervaringen van racisme en discriminatie door politie, burgers en overheidsfunctionarissen binnen en buiten de opvangkampen. Ook geven Dublinclaimanten dat de populariteit van de rechts-populistische Salvini (Lega Nord) een merkbare kanteling teweegbracht in de algehele bejegening door Italianen en procedurele afwikkeling van hun casussen. Salvini's politieke activiteiten hebben zich gericht op 'othering' van migranten door middel van xenofobische en nationalistische retoriek, het aanscherpen van migratiewetgeving, en het drastisch versoberen van het asiel-en-integratiebeleid³⁹. Dublinclaimanten beschrijven scheldpartijen, verschillende vormen van geweld, en een algehele maatschappelijke afkeer tegen hen, merkbaar in xenofobische handelingen zoals spugen en beledigende gebaren. Ook al regeert Salvini niet meer, het openlijk xenofobische taalgebruik dat door hem nog altijd publiekelijk wordt gebezigd, stimuleert volgens Dublinclaimanten Italianen uiting te geven aan al bestaande racistische en xenofobische sentimenten. Een gebrek aan adequaat optreden hiertegen doet Dublinclaimanten betwisten of de Italiaanse overheid in staat en welwillend is hun asielaanvraag vrij van deze subjectieve tendensen af te handelen, om daarmee de bovengenoemde zorgen over willekeur te verminderen.

Ervaringen van willekeur, de indruk dat Italiaanse ambtenaren onzorgvuldig omspringen met asielaanvragen, en ervaringen van institutioneel racisme dragen bij aan wantrouwen jegens Italiaanse instituties, en bij sommigen mondt dit wantrouwen uit in mobiliteit. Negatieve ervaringen met "het systeem" kunnen voldoende zijn om te besluiten dat in Italië geen eerlijk proces te verwachten valt. Hierop besluiten mensen hun asielaanvraag niet af te wachten, of niet in te dienen, en reizen door naar delen van Europa waar zij verwachten of hopen dat hun asielprocedure niet zal worden onderworpen aan willekeur, onzorgvuldigheden, en/of institutioneel racisme.

4.2. Tijdelijke of verlopen werkvergunning

Sommige Dublinclaimanten hebben recht op verblijf in Italië omdat zij in het bezit zijn van een tijdelijke werkvergunning. Italië kent een breed scala aan tijdelijke verblijfsvergunningen, die ten tijde van verschillende regeringen en onder verschillende voorwaarden zijn afgegeven. Dit beleid wordt veelal vrij ad-hoc vormgegeven. Een recentelijk voorbeeld, aangehaald door verschillende Dublinclaimanten tijdens de gesprekken, is het Italiaanse besluit om ongedocumenteerde migranten van een tijdelijke verblijfsvergunning van 6 maanden te voorzien zodat zij in de agrarische sector kunnen werken. In deze sector zijn grote arbeidstekorten ontstaan door de corona crisis. De wet behandelt asielzoekers en migranten daarmee primair als uitvalsbasis in een gezondheids crisis. Na 6 maanden

³⁹ Khrebtan-Hörhager. 2019. "Intersectional othering and new border cultures: Lessons from Italy". *Women's Studies in Communication* 42 (2): 125-129.

komt de permit weer te vervallen⁴⁰ zonder zicht op een volgende vergunning of een verlenging van deze vergunning in kwestie. Dublinclaimanten zien in dat hiermee hun verblijf slecht kortstondig zal worden gelegaliseerd en dat dit dus niet bijdraagt aan een duurzame toekomst. De utilistische houding van de Italiaanse overheid jegens migranten en asielzoekers bevestigt Dublinclaimanten in hun vermoeden dat de Italiaanse Staat er niet voor zal kiezen hen te beschermen (gerelateerd aan belemmering besproken in 4.1.). Daarbij komt dat werkvergunningen vaak afhankelijk zijn van het simpele feit of de migrant of vluchteling werk heeft. De werkloosheidscijfers in Italië blijven onverminderd hoog⁴¹ ten opzichte van andere Europese landen. Bovendien moet een werkgever zich in bureaucratie bochten wringen en een bedrag betalen om de werkvergunning te bemachtigen. In een context van weinig arbeidsinspectie, corruptie en een wijdverbreide informele economische sector waarin migranten en asielzoekers al decennialang werkzaam zijn⁴², is het niet vanzelfsprekend dat werkgevers zich (blijvend) zouden willen inzetten voor migranten en vluchtelingen wanneer werkvergunningen moeten worden vernieuwd. Dit zijn allerlei factoren die ervoor zorgen dat een tijdelijke werkvergunning allesbehalve stabiliteit waarborgt.

4.3. Afgewezen asielaanvraag

Sommige Dublinclaimanten hebben in Italië al een asielprocedure doorlopen. Voor enkelen resulteert dit in een verblijfsvergunning, voor anderen in een afwijzing van de asielaanvraag. Dublinclaimanten die al een asielprocedure hebben doorlopen en die zijn afgewezen geven aan dat dit proces volgens hen niet eerlijk is verlopen. Voorbeelden zijn mensen die nog bezig waren met het opvragen van documentatie in het land van herkomst, maar al voordat deze papieren waren gearriveerd een afwijzing ontvingen. Anderen beschrijven dat ze te laat of geen advocaat kregen toebedeeld, dat de procedures niet werden toegelicht of dat er geen tolken beschikbaar waren. Ook vinden Dublinclaimanten dat er niet serieus naar hun casus is gekeken. De Regiegroep benadrukt dat het hierbij niet van belang is of het ook daadwerkelijk zo is dat een asielaanvraag al dan niet rechtmatig is afgewezen: de belemmering om mee te werken aan overdracht zit hem in de overtuiging dat er een verschil zit tussen de manier waarop Italië en andere lidstaten de asielaanvraag zullen beoordelen. Hierover tevens meer in het laatste hoofdstuk.

De ambities van de EU om te komen tot een GEAS (Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel) waarbij de doelstelling is een geharmoniseerd asielbeleid te voeren, komen niet overeen met de realiteit zo blijkt uit verschillende onderzoeken gebundeld in een edited volume onder de titel "*Geographies of Asylum in Europe and the role of European localities*"⁴³. Er is variatie in de manier waarop asiel wet-en-regelgeving op nationaal en lokaal niveau worden geïmplementeerd. Ook de Europese Commissie concludeert in een evaluatie van de Dublinverordening dat asielprocedures in lidstaten aan de basale randvoorwaarden voldoen, maar dat er verschillen zijn tussen de implementatie en uitvoer van asielbeleid van verschillende lidstaten. Europese Commissie stelt dat bijvoorbeeld informatieverstrekking over het asielbeleid en de Dublinverordening aan asielzoekers niet toereikend is, dat de lengte van de procedures per lidstaat verschilt en dat cruciale stakeholders in de migratieketen niet de toereikende capaciteit hebben, waardoor de procedure in lidstaten verschilt⁴⁴. Zo krijgt in Nederland een asielzoeker in principe binnen 8 dagen uitsluitel over zijn of haar aanvraag, in Italië is dit langer. Volgens een Italiaanse migratie expert die wij

⁴⁰ <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Pagine/default.aspx>
https://www.repubblica.it/politica/2020/05/13/news/decreto_bozza_migranti-256494579/

⁴¹ 9,9% van de totale Italiaanse beroepsbevolking is werkloos in 2019, t.o.v. 5,4% van de beroepsbevolking wereldwijd. World Bank statistics, opgehaald van: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>, op 17 augustus 2020.

⁴² Reyneri, E. 1999. "The mass legalization of migrants in Italy: Permanent or temporary emergence from the underground economy?"; In: M. Baldwin-Edwards and Joaquin Arango (eds), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. Frank Cass Publishers: Portland.

⁴³ Glorius, B., J. Doornik. 2020. *Geographies of Asylum in Europe and the role of European localities*. IMISCOE Research Series Springer: Open.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf

interviewden duurt uitsluitel over een asielaanvraag in Italië gemiddeld 4 tot 5 jaar. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) constateert tevens een gebrekkige werking van het GEAS en benadrukt dat dit doormigratie veroorzaakt van asielzoekers die zijn afgewezen, nog in procedure zijn, of die niet eens een procedure zijn gestart⁴⁵. Zij adviseerden de Staatsecretaris in november 2019 om in te zetten op verdere harmonisatie. Ook wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat nationale verschillen doormigratie veroorzaakt: verschillen in de asielprocedures, ontvangstonstandigheden in de opvangkampen en toegang tot integratie en sociale rechten, ondermijnen de supranationale pogingen om asielbeleid binnen Europees grondgebied te egaliseren. Zelfs wanneer asielaanvragen in Italië zijn goedgekeurd proberen mensen een tweede keer asiel aan te vragen in landen zoals Noorwegen⁴⁶. Ook uit dit onderzoek blijkt dat Dublinclaimanten denken in andere landen alsnog kans te maken als hun asielaanvraag is afgewezen en een verschil observeren in de manier waarop procedures worden behandeld in Nederland en Italië. Dit speelt mee in hun overweging de 18 maanden van hun Dublinclaim dakloos te overbruggen.

In dit rapport wordt niet ter discussie gesteld of de inhoudelijke behandeling van een asielaanvraag in Italië en Nederland daadwerkelijk tot een andere uitkomst leidt. Maar, dit rapport toont wel aan dat de door deze instituties onderzochte en opgemerkte verschillen in asielbeleid in lidstaten resoneren met observaties van Dublinclaimanten. Dit geeft vervolgens aanleiding tot de hoop of interpretatie dat een afgewezen asielaanvraag elders anders beoordeeld zal worden. Hierbij komt dat een Dublinclaim wordt opgelegd nog voordat een asielrelaas in Nederland inhoudelijk is gehoord. Dit betekent dus dat mensen tevens het gevoel hebben dat Nederland nog niet serieus naar hen heeft geluisterd. Dit maakt het, in de ogen van Dublinclaimanten, de moeite waard om de Dublinclaim periode te overbruggen.

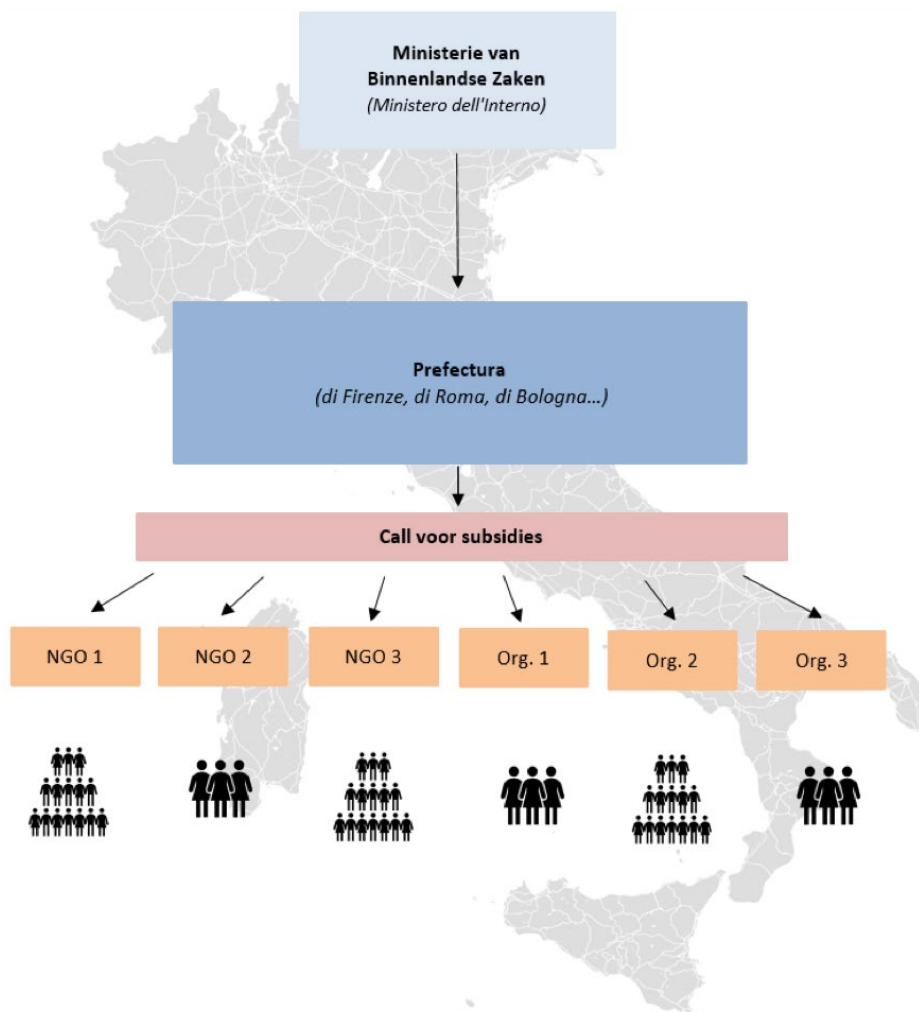
4.4. Slechte omstandigheden in de opvang

Dublinclaimanten geven vrijwel unaniem aan dat de omstandigheden in de opvangkampen in Italië slecht waren. Het gebrek aan voorzieningen in de opvang wordt door velen aangehaald als een belangrijke reden om geen vertrouwen te hebben in een toekomst in Italië. Dublinclaimanten beschrijven onder meer: ongezonde leefomstandigheden, een gebrek aan voedsel, water, sanitair, tolken, onderlinge interetnische conflicten en inmenging van de maffia die voor gevaarlijke situaties zorgden. Vrouwen vertelden hoe zij bij mannen in één ruimte werden ingedeeld en zich hierdoor onveilig voelden. Een enkele Dublinclaimant vergelijkt de opvangkampen met een gevangenis. Een aantal van de Dublinclaimanten hebben in Italië op straat geleefd, ofwel omdat de opvang naar eigen inzicht onveilig was, ofwel omdat er geen plek was in de opvang.

De regionale verschillen tussen opvangkampen in Italië zijn groot. Dit geldt voor allerlei facetten van de opvang: van de kwaliteit van het eten, tot de juridische en sociaalmaatschappelijke begeleiding die mensen krijgen in de opvangkampen. De organisatie van de Italiaanse opvangkampen laat zien hoe deze verschillen kunnen worden verklaard. De figuur op de volgende pagina geeft de organisatie en subsidie structuur van de opvangkampen in Italië weer.

⁴⁵ ACVZ. 2019. Secundaire migratie van asielzoekers in de EU, advies uitgebracht aan de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid. ACVZ: Den Haag.

⁴⁶ Brekke, J.P., G. Brochman. 2016. "Stuck in transit: Secondary migration of asylum seekers in Europe, national differences, and the Dublin regulation". *Journal of Refugee Studies* 28 (2): 145-162.



Afbeelding 1: organisatie en subsidie structuur Italiaanse opvanglocaties.
Bron: gesprek expert op het gebied van migratie, coördinator van 7 kampen in Italië.

In Italië wordt de opvang van asielzoekers niet door een landelijke dienst (zoals het COA) gefaciliteerd. Maar, het beleid aangaande opvang en territoriale verdeling van asielzoekers wordt wel landelijk bepaald door het Ministerie van Binnenlandse Zake. Elke grote stad/regio heeft een lokale afgezant(en) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de *Prefectura*. De *Prefectura* is verantwoordelijk voor de uitvoer van Ministerieel beleid, en geniet enige beleids- en bewegingsvrijheid om dit naar eigen zinnen vorm te geven. De *Prefectura* schrijft een subsidieronde uit waar NGO's, organisaties, kerken en voorheen particulieren naar kunnen solliciteren. Met deze subsidie moeten zij alles bekostigen wat betrekking heeft op de opvang – personeel, het gebouw, basisvoorzieningen, maatschappelijk werkers, een team van advocaten. Er zijn twee verschillende soorten opvangkampen. Mensen die om internationale bescherming verzoeken, vrijwel iedereen die Italië aankomt, belanden in een eerstelijnskamp. Een juridisch team is aldaar belast met de voorbereiding van de aanvraag voor internationale bescherming. Als asiel wordt erkend worden mensen verplaatst naar een tweedelijnskamp. Hier mogen mensen maximaal 6 maanden verblijven en ligt de focus op integratie: het vinden van werk, een huis, en het leren van de taal.

De structuur maakt drie redenen inzichtelijk waarom er grote verschillen zijn tussen Italiaanse opvangkampen. **Allereerst verschillen de organisaties die de subsidies voor opvangkampen toegewezen krijgen sterk van elkaar: sommigen hebben veel expertise in migratie, anderen hebben nog nooit in deze branche gewerkt.** Voorheen

mochten ook particulieren, zoals hoteleigenaren, restauranthouders ed. meedoen aan de subsidierondes⁴⁷. Dit is tevens hoe de maffia zich heeft weten te mengen in subsidierondes. Het moge duidelijk zijn dat verschil in expertise leidt tot verschillen in hoe het opvangkamp wordt georganiseerd: met 1 of met 3 juridisch adviseurs? Wordt er gekozen voor 1 of 4 sociaal hulpverleners, of voor werken met vrijwilligers? Wordt er gekozen voor gevarieerde maaltijden of meer toiletten? De maffia misbruikt de subsidies voor andere doeleinden, wat resulteert in erbarmelijke omstandigheden in de opvangkampen met name in het zuiden van Italië (Ibid).

Daarnaast kunnen regionale verschillen worden verklaard door de bevoegdheden van de *Prefectura*. Zij heeft enige beweegruimte om nationaal beleid naar eigen inzicht te implementeren. Een voorbeeld hiervan is dat subsidies worden verstrekt op basis van een standaardbedrag per asielzoeker per dag. De *Prefectura* heeft een speelruimte van enkele euro's per persoon die zij daaraan zouden mogen toevoegen of zouden mogen inhouden. Afhankelijk van het inzicht van de zetelende *Prefectura* kan in de ene stad dus een x bedrag per maand worden verstrekt, terwijl dat in een andere stad een aanzienlijk hoger of lager bedrag kan zijn.

Ten derde is er in Italië een onderscheid tussen opvangkampen waar mensen terechtkomen die nog in procedure zitten (eerstelijns) en mensen die internationale bescherming genieten (tweedelijns). In de eerstelijnskampen mogen mensen werken, maar is verder gekozen voor een drastisch versobert regiem. De doorstroom naar de tweedelijnskampen is niet gegarandeerd. Sommige mensen krijgen bijvoorbeeld wel een verblijfsvergunning, maar niet een op basis van internationale bescherming (bijvoorbeeld op basis van humanitaire gronden). Zij worden niet tot tweedelijnskampen toegelaten, ook niet als zij kinderen hebben. In tweedelijnskampen zijn iets meer faciliteiten die gericht zijn op integratie. Er zit echter tevens een maximale termijn aan verbonden: 6 maanden. Na 6 maanden stopt de financiering en belanden mensen in de praktijk vaak op straat als er nog geen alternatief gevonden is, zo legt de coördinator van opvangkampen en migratie expert die wij hebben gesproken aan ons uit.

De ervaringen van Dublinclaimanten dat er niet altijd sprake is van opvang in Italië, ook niet als men wél een vergunning krijgt, zou hiermee te maken kunnen hebben. The European Council on Refugees and Exiles lanceerde onlangs een rapport getiteld: "Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe"⁴⁸. Daarin wordt beschreven dat Italië, Frankrijk en Cyprus te maken hebben met 'chronische tekorten' die zij kwalificeren als een 'reception crisis' (p. 13). Er zijn te weinig opvangplekken voor asielzoekers in deze landen. Zij waarschuwen daarnaast voor het risico op dakloosheid van asielzoekers in Italië, zelfs wanneer die een verblijfsvergunning toegekend hebben gekregen (p. 34). Op welke schaal dit exact voorkomt valt niet te zeggen op basis van de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gedaan. Maar gezien de organisatiestructuur van opvangkampen in Italië kan in ieder geval gesteld worden dat er verschillen zijn tussen kampen, omdat er verschillen zijn in de financiering, de implementatie, de expertise van de organisaties die de kampen coördineren en omdat de verschillen tussen de eerste-en-tweedelijns kampen ook zo zijn bedoeld. Ook kan worden gesteld dat ook na het doorlopen van de verblijfsprocedure opvang niet gegarandeerd is in Italië.

Tot slot zijn er nog een vierde en vijfde reden waardoor de situatie in de opvangkampen in Italië onderling verschilt: de toestroom van migranten en asielzoekers in 2015-2016 en de politieke situatie. In 2015-2016 kende Italië een sterke toename van het aantal asielzoekers, waardoor het systeem onder druk kwam te staan. Italië heeft extra Europese steun gekregen om de toegenomen aanvragen te verwerken. Nederland hanteert officieel een maximale eerste termijn van 8 dagen, en is daarmee koploper in Europa. Italië hanteert officieel een termijn van maximaal 33 dagen, maar de Territorial Commission for International Protection ziet dat deze termijn niet wordt gehaald. De

⁴⁷ Martone, V. 2017. "Marketisation of social services and the mafia infiltration: The case of migrant reception centres in Rome. *The European Review of Organised Crime* 4 (1): 9-23.

⁴⁸ AIDA. 2019. "Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe". European Council on Refugees and Exiles: Brussels.

toename van asielaanvragen destijds drukken nog steeds op het systeem. Volgens de migratie expert is de looptijd van een gemiddelde asielaanvraag in Italië in de praktijk zo'n 4 jaar, die asielzoekers doorbrengen in eerstelijnskampen. De looptijd van de procedure is mede afhankelijk van het juridische team in de opvangkampen, die in het ene kamp meer zijn overbelast dan in het andere.

Daarnaast is zoals eerder genoemd de politieke teneur explicit xenofobisch geweest de afgelopen jaren, en zijn asiel en migratiewetgeving hierdoor aangescherpt. Een versoering van de opvangkampen in een poging een afschrikwekkend effect te bewerkstelligen zorgde ervoor dat opvangkampen met minder financiële middelen meer werk moesten verrichten. Een voorbeeld is dat vóór de Conte-regering, organisaties 32 euro per persoon per dag kregen toegekend. De Conte-regering verlaagde dit naar 19 euro per persoon per dag, de *Prefectura* kreeg een bevoegdheid dit op te hogen met enkele euro's per persoon. De politieke tendensen in Italië hebben hun uitwerking op de condities in de opvangkampen, en verklaren mede waarom Dublinclaimanten regionale verschillen en algehele slechte condities in de opvangkampen rapporteren.

Slechte omstandigheden in de opvang vormt een belangrijk mobiliteitsmotief om Italië te verlaten, en is een reden waarom mensen niet willen meewerken aan overdracht aan Italië. **Dublinclaimanten reizen door naar landen waar de omstandigheden in de opvang beter en/of acceptabeler zijn, waar procedures korter duren waardoor zij minder lang in deze opvang hoeven te verblijven, waar ná het doorlopen van de verblijfsprocedure zicht is op opvang/een woning.**

4.5. Slechte toegang tot zorg

Naast de algemene omstandigheden tijdens hun verblijf in Italië spraken Dublinclaimanten over een specifiek probleem: de ontoegankelijkheid van zorg. Niet iedere Dublinclaimant heeft (gespecialiseerde) zorg nodig. Maar, onder Dublinclaimanten bevinden zich mensen met fysieke of mentale gezondheidsproblemen (zie 2.2 van dit rapport). Soms is deze gezondheidsproblematiek ontstaan tijdens de reis naar Italië, anderen waren al aanwezig alvorens de tocht werd ondernomen. Dit varieert van lang onbehandelde TBC, tot gebroken benen, tot PTSS. Sommige Dublinclaimanten hebben de zorg gekregen die zij nodig hadden. Een jonge vrouw kwam bijvoorbeeld met twee gebroken benen van boord en beschrijft hoe zij direct werd geopereerd. Een enkeling beschrijft de toegang tot een goede psycholoog, maar voegt toe dat deze toegang niet consistent was.

Veel Dublinclaimanten ervoeren echter een gebrekkige toegang tot zorg. Dublinclaimanten beschrijven een gebrek aan toegang tot de juiste informatie, medicatie en/of hulp bij het verwerken van hun traumatische ervaringen in of naar Italië. Voor mensen die zorg nodig hebben is een gebrek aan toegang tot zorg één van de redenen om niet langer in Italië te willen verblijven. Daarnaast is het aanbieden van zorg een belangrijke factor in het ontstaan of in gebreke blijven van vertrouwen in het functioneren van de Italiaanse staat. Zo beschrijft een Dublinclaimant dat hij dagen aan medicatie probeerde te komen, maar dat hij telkens werd weggewuifd met het advies water te drinken. Hij zag dat andere kampbewoners met ernstige gezondheidsklachten hetzelfde advies kregen. Dergelijke ervaringen wekken niet alleen de indruk dat toegang tot zorg niet vanzelfsprekend is, maar ook dat de Italianen/de Italiaanse Staat zich niet om hen bekommerd of zullen gaan bekommeren. Dit zijn belangrijke mobiliteitsmotieven, die zijn geïntensiveerd in het begin van dit jaar.

COVID-19 maakte overdrachten naar Italië tijdelijk onmogelijk. Los van de mogelijkheid, echter, is de coronacrisis – die zich in Italië in een hoog tempo ontketende – een moment waarin de marginalisatie van vreemdelingen in Italië (en Europa) intensificeert en vooroordelen en xenofobie jegens hen worden gearticuleerd. Racisme en pandemieën zijn historisch onlosmakelijk met elkaar verbonden: zodra er een gezondheids crisis uitbreekt wordt er gezocht

naar een 'ander' om de beschuldigende vinger naar te wijzen⁴⁹. In Italië werd COVID-19 ten onrechte in verband gebracht met Afrikaanse asielzoekers⁵⁰. Daarnaast is COVID-19 niet de door sommigen bejubelde 'equaliser', maar raakt het specifieke groepen zoals migranten en vluchtelingen disproportioneel (Ibid.). Dublinclaimanten zien dat toegang tot gezondheidszorg in Italië voor hen al niet vanzelfsprekend is, laat staan tijdens een gezondheids crisis van deze omvang én wanneer racisme opvlamt. Dit maakt het overwegen van overdracht aan Italië voor hen onaanvaardbaar.

Officiële rapportages over Italiaanse toegang tot zorg in Italië verschillen: sommige kampen lijken aan de basisvoorwaarden te voldoen, terwijl andere kampen op geen enkele wijze de humanitaire ondergrens kunnen handhaven. Artsen Zonder Grenzen (MSF) beschrijft in 2018 een urgent gebrek aan toegang tot zorg en een schrijnend tekort aan specialisten voor mensen met psychosociale problematiek⁵¹. Tegelijkertijd is de gezondheidszorg in Italië op papier toegankelijk en kosteloos voor eenieder en dus in theorie beschikbaar voor asielzoekers. In de praktijk blijkt het volgende: net als in Nederland zijn er in Italië wachtlijsten voor gespecialiseerde zorg. Binnen Italië blijken er bovendien grote regionale verschillen te bestaan in de kwaliteit en toegankelijkheid van de geboden zorg. Ontoegankelijkheid van zorg is een reden waarom mensen Italië verlaten. **Dublinclaimanten reizen door naar landen waar de zorg beter of beter toegankelijk is.**

4.6. Uitbuiting en mensenhandel

De Regiegroep benadrukt dat vrijwel alle mensen die via zee Europa bereiken normaliter afhankelijk zijn van mensensmokkelaars om de overtocht te faciliteren. Ook het mobiliteitstraject afgelegd in Niger, Sudan, Turkije of andere landen wordt vaak gefaciliteerd door mensensmokkelaars omdat dit irreguliere routes zijn. Dit is iets anders dan mensenhandelaars, die het doel hebben de mens als inkomstenbron te exploiteren na of tijdens verplaatsing. Een belangrijk verschil tussen een mensensmokelaar en mensenhandelaar is dat de eerste een (consensuele) overeenkomst sluit, terwijl de tweede handelt door uitoefening van dwang, geweld en dreiging. Exploitatie gebeurt vaak en route: mensensmokkel en mensenhandel gaan dan hand in hand. Eenmaal in Europa is er echter nog steeds risico op uitbuiting door mensenhandelaars. Deze paragraaf richt zich op het fenomeen uitbuiting binnen Europese grenzen: **1 op de 4 Dublinclaimanten in de Dublinpilot is slachtoffer van uitbuiting en/of mensenhandel binnen Europa.** De meesten van hen maakten dit mee in Italië.

We hebben niet alle mensen die uitbuiting hebben meegemaakt kunnen spreken omdat het oprakelen van deze ervaringen psychisch te belastend is. Sommige begeleidende casemanagers achtten Dublinclaimanten te kwetsbaar voor een dergelijk gesprek (zie methodologie Appendix A). De mensen die bereidwillig waren hun ervaringen met ons te delen, spraken over situaties die resoneren met rapportages door de Europese Commissie, verscheidene onderzoeksinstituten, en NGOs. De meest voorkomende vormen van uitbuiting in Italië zijn gedwongen prostitutie, gedwongen criminele activiteiten, en moderne slavernij.

Seksuele uitbuiting is een wijdverbreid en goed gerapporteerd probleem in Italië. De Europese Commissie spreekt in 2018 haar zorgen uit over de kwetsbaarheid van migranten en asielzoekers⁵² omdat zij bovengemiddeld vaak slachtoffer worden van seksuele uitbuiting in Italië. De Europese Commissie wijst erop dat de 'migratie crisis' een lacune heeft gecreëerd waarin transnationale criminele netwerken vrouwen en kinderen verhandelen met als doel hen te prostitueren⁵³.

⁴⁹ White, A.R. 2020. "Historical linkages: epidemic threat, economic risk, and xenophobia". *Lancet* 395 (10232): 1250-1251.

⁵⁰ Devakumar, D., G. Shannon, S. Bhopal, I. Abubakar. 2020. "Racism and discrimination in COVID-19 responses". *Lancet* 395 (10231): 1194.

⁵¹ MSF. 2018. *Out of Sight. Informal settlements, social marginality, obstacles to access to healthcare and basic needs for migrants, asylum seekers and refugees.*

⁵² https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_swd-2018-473-commission-staff-working-document_en.pdf

⁵³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/policy-area/victims_en

Nigeriaanse vrouwen zijn oververtegenwoordigd onder de slachtoffers⁵⁴. Het IOM schat dat sinds 2016 het aantal potentiële slachtoffers in Italië is toegenomen met 600% (Ibid.) en dat in 2016, 80% van de Nigeriaanse vrouwen die Italië bereikten per boot slachtoffer waren van seksuele uitbuiting⁵⁵. De GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) lanceerde in 2017 een rapport toegespitst op Italië. Daarin schrijven zij dat Nigeriaanse vrouwen en meisjes worden onderworpen aan “significant psychologisch geweld” (p. 9) waardoor zij vaak niet bereid zijn te spreken over wat hen is overkomen. Onderdeel van dit psychologische geweld is *juju*, een controlemethode waarmee Nigeriaanse slachtoffers worden onderworpen aan uitbuiting⁵⁶. Tijdens *juju* wordt middels machtsmisbruik zwijgzaamheid ritueel verankerd in een onderlinge overeenkomst tussen het slachtoffer en de uitbuiters⁵⁷. Dit maakt de identificatie van slachtoffers moeilijk, evenals het traceren en vervolgen van de criminele netwerken die erachter zitten. De kans dat zich meer slachtoffers onder de Dublinclaimanten in Amsterdam bevinden is dus aannemelijk.

Uitbuiting in Italië kan de vorm van seksuele uitbuiting aannemen (voor zowel vrouwen als mannen), maar ook die van moderne slavernij en gedwongen criminele activiteiten. Sommige Dublinclaimanten vertelden over hun ervaringen van uitbuiting door Italiaanse maffia clans en in de agrarische sector. Zo zijn er Dublinclaimanten die criminele activiteiten hebben moeten verrichten, zoals het verhandelen en verkopen van drugs, onder (doods) bedreiging. Ze beschrijven enkele maanden te hebben vastgezeten in door de maffia bewaakte afgelegen huizen waar ze werden te werk gesteld. Een enkeling is getuige geweest van moord, bijvoorbeeld als een mede-vluchteling of migrant weigerde drugs te verhandelen. Zij die ontsnapten, behouden de angst door de maffia te worden getraceerd. Anderen hebben onder zware omstandigheden in de agrarische sector gewerkt. Dublinclaimanten rapporteerden verbaal en fysiek geweld waarmee druk werd uitgeoefend.

De exacte omvang van uitbuiting is moeilijk in te schatten, maar er bestaat geen twijfel over het bestaan van de wijdverbreide problematiek omtrent gedwongen prostitutie en maffiose inmenging in de migratiecrisis en in Italië. De infiltratie van de Italiaanse maffia in de kampen is bekend⁵⁸. Hierdoor ontvangt de maffia subsidies bedoelt voor opvangkampen, waarvan uiteindelijk een groot gedeelte in eigen zak beland⁵⁹. Dit verklaart tevens gedeeltelijk waarom de omstandigheden in sommige opvangkampen zo slecht zijn (belemmering 2), met name in het zuiden van Italië. Doordat de maffia in kampen infiltreert, kan zij hierbinnen en daarbuiten gemakkelijk migranten en asielzoekers rekruteren en exploiteren. Ook rapporteren instanties zoals de United Nations⁶⁰, Amnesty International⁶¹, en Global Slavery Index⁶², over moderne slavernij, met name in de agrarische en huishoud sector.

Mensen die uitbuiting meemaakten geven aan niet terug te willen naar Italië; niet alleen vanwege de angst voor represailles, maar tevens omdat zij geen vertrouwen hebben in het vermogen van de Italiaanse autoriteiten om hen hiertegen te beschermen. Een Dublinclaimant laat tijdens een van de gesprekken bijvoorbeeld een WhatsApp gesprek zien waarin zij wordt bedreigd door haar uitbuiters die aangeven dat ze goede contacten hebben bij de

⁵⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects-and-funding/integration-victims-trafficking-human-beings_en

⁵⁵ https://italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/IOMReport_Trafficking.pdf, p. 9.

⁵⁶ Van der Watt, M., and B. Kruger. 2020. “Breaking bondages: control methods, ‘juju’, and human trafficking”, In: J. Winterdyk and J. Jones (eds), *The Palgrave Handbook of Human Trafficking*. Palgrave: MacMillan.

⁵⁷ Dunkerley, A. 2018. “Exploring the use of juju in Nigerian human trafficking networks: considerations for criminal investigators”. *Police Practice and Research* 19 (1): 83-100.

⁵⁸ Martone, V. 2017. “Marketisation of social services and the mafia infiltration: The case of migrant reception centres in Rome”. *The European Review of Organised Crime* 4 (1): 9-23.

⁵⁹ <https://www.theguardian.com/news/2018/feb/01/migrants-more-profitable-than-drugs-how-mafia-infiltrated-italy-asylum-system>

⁶⁰ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23656&LangID=E>

⁶¹ <https://www.amnesty.org/download/Documents/20000/eur300202012en.pdf>

⁶² <https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/country-studies/italy/>

Italiaanse politie. Ze waarschuwen haar dat de Italiaanse politie haar niet zal beschermen en direct zal overleveren aan haar voormalig uitbuiters. Uit wetenschappelijk onderzoek bleek al eerder dat banden met het politieapparaat een veelgebruikt pressiemiddel door uitbuiters is⁶³. Een andere Dublinclaimant legt in het interview uit dat zich regelmatig politieagenten onder haar klandizie bevonden. Ze werd gedwongen geprostitueerd in een veld aan de rand van de stad Napoli. Dit was geen uitbuiting in de luwte van de samenleving, maar op grote schaal, en in relatieve openbaarheid. Het feit dat deze gedwongen prostitutie zo vrijelijk kan plaatsvinden en dat politieagenten participeerden, zorgt ervoor dat zij er geen vertrouwen in heeft dat de Italiaanse Staat welwillend dan wel bij machte is haar om in bescherming te nemen.

Dublinclaimanten zijn bang voor represailles uitgevoerd door de criminele organisaties die uitbuiting organiseren. Dit geldt voor zowel slachtoffers als mensen die getuige zijn van gedwongen prostitutie en uitbuiting. Ook als mensen het niet persoonlijk hebben meegemaakt maar als ze bijvoorbeeld getuige zijn geweest van verdwijningen, boezemt hen dit angst in. Deze angst en het samenhangende wantrouwen in de Italiaanse staat zijn een mobiliteitsmotief Italië te willen verlaten, en reden waren mensen niet mee willen werken aan overdracht aan Italië.

4.7. Samengevat: gebrek aan een toekomstperspectief in Italië

Kort samengevat ontstaan er in Italië mobiliteitsmotieven door 6 type obstakels of een combinatie daarvan, waardoor mensen een gebrek ervaren aan vertrouwen in een toekomst in Italië. Expliciete ervaringen van institutioneel racisme en discriminatie, het veranderlijke en vijandige politieke klimaat, de slechte omstandigheden in de opvang en ontoegankelijke zorg, onvoldoende zekerheid van tijdelijke werkvergunningen, zorgen ervoor dat mensen besluiten door te reizen naar een andere plek in Europa. Dublinclaimanten hebben het gevoel dat hun asielaanvraag onzorgvuldig en niet vrij van willekeur zal worden afgerond. Opvang is niet gegarandeerd, ook niet op het moment dat mensen een verblijfstatus procedure hebben doorlopen. Tot slot zijn mensen die slachtoffer of getuige zijn geweest van uitbuiting bang om overgedragen te worden aan Italië. Ze hebben geen vertrouwen in Italiaanse autoriteiten. Ook mensen die wel een (tijdelijke) verblijfsvergunning hebben zien door deze tendensen in de Italiaanse samenleving geen toekomst voor zich in Italië. Gezien de gemiddelde looptijd van een procedure in Italië ver boven de 18 maanden van een Dublinclaim ligt is de ogenschijnlijke heftige keuze van een dakloos bestaan in Nederland verklaarbaar: **mensen hebben het gevoel te moeten kiezen voor een algemene uitzichtloze situatie in Italië, en een tijdelijk uitzichtloze situatie in Nederland.** Deze tijdelijke uitzichtloosheid in Nederland is eindig en biedt daarna, in de ogen van Dublinclaimanten, meer uitzicht op een eerlijke en kortere asielprocedure, opvang, toegang tot zorg en minder ervaringen van (institutioneel) racisme.

⁶³ Dunkerley, A. 2018. "Exploring the use of juju in Nigerian human trafficking networks: considerations for criminal investigators." *Police Practice and Research* 19 (1): 83-100.



5. Zwitserland

Zwitserland heeft de laatste jaren haar asielpraktijk aangescherpt. Dit is merkbaar voor mensen die in Zwitserland een asielaanvraag indienen. Sommigen besluiten daarom door te reizen naar andere landen, waaronder Nederland. Dublinclaimanten willen niet meewerken aan overdracht aan Zwitserland uit angst voor schending van non-refoulement, uit angst voor detentie, of omdat hun asiel daar al meerdere keren in afgewezen.

5.1. Strenger asielbeleid

Zwitserland heeft zich gecommiteerd aan bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en moet zich houden aan het verbod op 'refoulement'. Non-refoulement is een basisbeginsel in het internationaal recht, de kern van vluchtelingenbescherming, het beginsel dat refereert aan het verbod op het terugsturen van mensen naar landen waar zij te vrezen hebben voor vervolging vanwege hun etnische afkomst, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuiging. Zwitserland ontvangt, net als Nederland, Eritrese vluchtelingen. Wanneer zij Eritrea verlaten om te ontkomen aan (levenslange) dienstplicht, lopen zij het risico op vervolging. Daarom mogen landen die zich hebben aangesloten bij het EVRM Eritrese vluchtelingen niet terugsturen naar Eritrea. We kijken specifiek naar de kwestie refoulement in relatie tot Zwitserland en Eritrea, om te begrijpen waarom mensen niet willen meewerken aan een warme overdracht aan Zwitserland.

Alle Dublinclaimanten met een Dublinclaim Zwitserland in de Dublinpilot⁶⁴, zijn oorspronkelijk afkomstig uit Eritrea. Vijf Dublinclaimanten met een Dublinclaim Zwitserland spraken wij uitgebreid over hun ervaringen⁶⁵. De asielprocedures van deze Dublinclaimanten bleken afgewezen. Na de afwijzing van hun asielaanvraag kregen de Dublinclaimanten het verzoek Zwitsers en Europees grondgebied te verlaten. Ze kozen voor het eerste, maar niet voor het tweede, met als overtuiging dat hun asielaanvraag elders in Europa wel zal worden gehonoreerd op basis van het gevaar dat zij lopen wanneer ze terug zouden moeten naar Eritrea. Buiten dat ze het gevoel hebben dat hun asielaanvraag niet juist is beoordeeld door de Zwitserse autoriteiten, zijn Dublinclaimanten bang voor detentie in Zwitserland, en semi-gedwongen terugkeer naar Eritrea. Ze zien geen toekomst in Zwitserland omdat hun asielaanvraag daar (meerdere keren) is afgewezen en ook niet in Eritrea omdat ze bang zijn daar te zullen worden vervolgd. We houden deze ervaringen van Dublinclaimanten nu tegen het licht van de meest recente ontwikkelingen in Zwitserland.

De TAF (Tribunal Administratif Fédéral in Zwitserland) beoordeelt in 2010 dat het verlaten van Eritrea wordt gezien als een daad die vijandig wordt geacht tegenover het regime en leidt tot onevenredige sancties⁶⁶. Maar dit beleid verandert in de loop der jaren. Zwitserland erkent sinds 2014 de angst voor militaire verplichtingen niet meer op generieke basis als grondslag voor vluchtelingen. Dit betekent dat de asielaanvraag van Eritrese vluchtelingen die gevlucht zijn uit angst voor de dienstplicht, niet automatisch meer wordt toegekend. In plaats van een generiek toekenningbeleid hanteert Zwitserland een tijdelijke verblijfsvergunning voor Eritrese vluchtelingen, een zogeheten "F" vergunning (niet te verwarren met artikel 1F van het Vluchtelingen Verdrag welke uitsluitingsgronden biedt op basis van vermoedelijke betrokkenheid bij misdaden tegen de menselijkheid). Sinds 2014 is de vreemdeling in Zwitserland verantwoordelijk voor het aanleveren van extra documenten die zijn/haar angst voor vervolging aannemelijk maken; het hebben van een dienstplichtige leeftijd alleen ten tijde van de vlucht is niet meer genoeg⁶⁷. In 2017 wordt in Zwitserland het uitzetten van bepaalde categorieën vreemdelingen naar Eritrea geoorloofd en afdwingbaar voor wie aannemelijk kan worden gemaakt dat hij geen risico loopt bij terugkeer. Het VN-Comité tegen foltering (CAT) doet de aanbeveling aan Zwitserland om de wetswijziging uit te stellen tot is geconcludeerd of deze in strijd is met het internationaal recht⁶⁸. De F-vergunningen van Eritrese vluchtelingen waren in 2018 onderhevig aan herbeoordeling. Dit zorgde voor veel onrust, ook bij mensen die een permanente verblijfsvergunning hadden⁶⁹.

Het afwijkende asielbeleid van Zwitserland, ontworpen om asielzoekers af te schrikken⁷⁰, resulteert er inderdaad in dat asielaanvragen van Eritrese vluchtelingen geregeld worden afgewezen. Het afwijzingspercentage van Eritrese asielaanvragen in Zwitserland is de laatste jaren gestegen van 4% in 2015 naar 20% in 2018⁷¹. In 2017 verlieten van de ruim 200 afwijzingen slechts tientallen Eritreeërs Zwitsers grondgebied terug naar hun geboorteland⁷². Volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben er geen gedwongen uitzettingen plaatsgevonden naar Eritrea tussen 2016 en 2018, daar het Eritrese regime dit niet accepteert⁷³. Wel wordt opgemerkt dat het Eritrese regime in sommige gevallen bereid is daarover te onderhandelen⁷⁴.

⁶⁴ Basis sample, voor meer informatie over methoden, zie Appendix A.

⁶⁵ Diepte-interviews & dossiers, voor meer informatie over methoden, zie Appendix A.

⁶⁶ Arrest E-5022/2017 du 10.07.2018), le TAF (Tribunal Administratif Fédéral)

⁶⁷ https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/binaries/Algemeen%20Ambtsbericht%20Eritrea%20oktober%202019_tcm49-218923.pdf

⁶⁸ Arrest D-2311/2016 (17.08.2017), le TAF (Tribunal Administratif Fédéral)

⁶⁹ <https://www.revue.ch/en/editions/2018/06/detail/news/detail/News/bern-puts-pressure-on-refugees-from-the-eritrean-dictatorship/>

⁷⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Algemeen Ambtsbericht Eritrea*, 21 juni 2018; Oxford Analytica, *Regional shifts will not slow migration from Eritrea*, 17 juni 2019.

⁷¹ https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/binaries/Algemeen%20Ambtsbericht%20Eritrea%20oktober%202019_tcm49-218923.pdf

⁷² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Algemeen Ambtsbericht Eritrea*, 6 februari 2017.

⁷³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Algemeen Ambtsbericht Eritrea*, 21 juni 2018.

⁷⁴ Asmara-Online.com, *Eritrea: Beyond the 'No Forced Returns' of Migrants Policy?* 17 december 2016.

Nederland oordeelt voorlopig dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel met Zwitserland nog van kracht is. Maar het interstatelijk vertrouwensbeginsel met Zwitserland staat wel ter discussie. In 2018 beoordeelde de rechtbank in Zwolle dat Nederland niet “blind kan varen” op het interstatelijk vertrouwensbeginsel met Zwitserland. De rechtbank constateert: “de Zwitserse norm wijkt af van het Vluchtelingenverdrag”. De rechtbank vindt de Zwitserse algemene uitsluiting ongenueanceerd en in strijd met de Nederlandse rechtsbepaling⁷⁵.

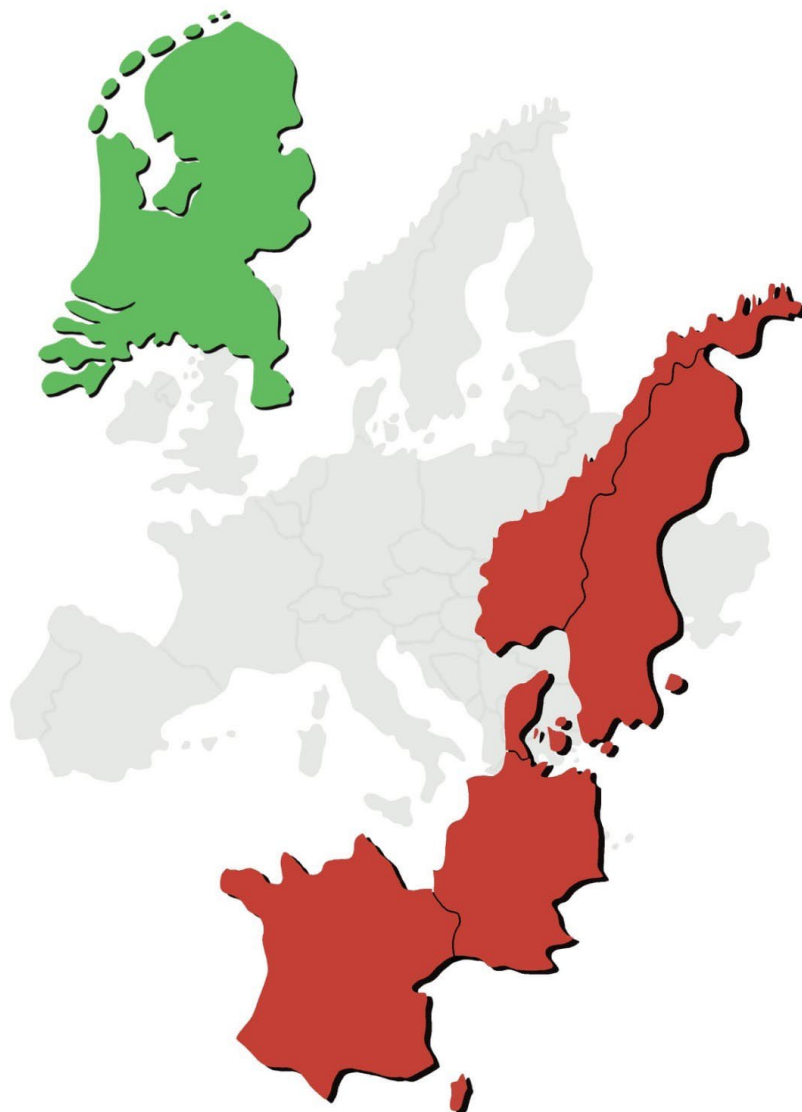
De rechtbank in Den-Haag nam enkele maanden later de overwegingen van de rechtbank in Zwolle niet over⁷⁶. Tot nu toe vertrouwt Nederland nog op het interstatelijk vertrouwensbeginsel, onder andere omdat Zwitserland niet over gaat tot gedwongen terugkeer. Juridisch gezien klopt het dat mensen alleen ‘vrijwillig’ kunnen terugkeren naar Eritrea en dat Zwitserland zich wat dat betreft aan de richtlijnen houdt. Asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen of van wie de F-vergunning niet wordt verlengd krijgen het verzoek om Zwitserland te verlaten. Als zij niet vertrekken kunnen zij onder diverse wetsartikelen worden vastgezet in detentie, welke onder verschillende wetsartikelen kan worden verlengd⁷⁷. Dit hebben verschillende mensen in de Dublinpilot ook ervaren. Een rapport van the National Center of Competence in Research (NCCR) laat zien dat er inderdaad zo’n 1000 Eritreeërs vastzaten in de periode 2016-2018, vrijwel allemaal asielzoekers. Door (de dreiging van) detentie voelen mensen zich onder druk gezet tóch mee te werken aan ‘vrijwillige’ terugkeer. Om dit te voorkomen reizen zij door naar een ander Europees land.

Het in toenemende mate restrictieve asielbeleid in Zwitserland dat resulteert in afgewezen asielaanvragen, de dreiging van detentie en de angst voor de schending van non-refoulement, zorgen ervoor dat sommige Eritrese vluchtelingen zich niet beschermt voelen door Zwitserland. Ze hebben daardoor geen vertrouwen in een toekomstig rechtmatig en duurzaam verblijf. Zeker voor degene wiens asiel is afgewezen, geldt dat zij niet terug willen naar Zwitserland, voornamelijk uit angst voor detentie, de verlenging van detentie, en terugkeer naar land van herkomst. De keuze is tussen algemene uitzichtloosheid in Zwitserland ten opzichte van tijdelijke uitzichtloosheid in Nederland met nieuwe asielprocedure in het vooruitzicht.

⁷⁵ Grieven, NL18.10072 (27.07.2018), Rechtbank Zwolle.

⁷⁶ Grieven, NL18.17663 en NL18.17664, Rechtbank Den Haag.

⁷⁷ Correspondentie met Jurist van Schweizerische Fluchteling Hilfe.



6. West en Noord-Europese landen

Een kleine groep (17 mensen) in de Dublinpilot hebben een Dublinclaim in een West en Noord-Europees land (o.a. Zweden, Frankrijk, Duitsland). De meesten (12 mensen, 7% van de totale Dublin pilot populatie) hebben een Dublinclaim Duitsland. De situatie in Italië is bekend, evenals de specifieke juridische situatie van Eritrese vluchtelingen in Zwitserland. Waarom mensen niet zouden willen meewerken aan overdracht naar Duitsland, Frankrijk, Noorwegen of Denemarken is voor veel partijen een raadsel. Van deze landen valt – op het eerste gezicht – te verwachten dat asielprocedures en behandeling transparant, rechtvaardig en binnen behapbare tijdslimieten verlopen. Ook is de verwachting dat opvang gebeurt volgens humanitaire richtlijnen en dat mensen evenveel kans maken op asiel als in Nederland. Omdat het om een klein aantal mensen gaat, moet voorzichtigheid worden betracht tijdens het interpreteren van de analyse. Deze analyse is daarom stevig ingebed in de literatuur. Representatieve conclusies kunnen alleen worden bestendigd met een grootschaliger onderzoek. Vermoedelijk zijn de volgende twee redenen belangrijk voor mensen om niet mee te werken aan overdracht aan West en Noord-Europese landen.

6.1. Uitbuiting en mensenhandel

Dublinclaimanten die niet willen meewerken aan overdracht naar land van Dublinclaim zoals Duitsland, Zweden, Frankrijk en Denemarken willen dit soms niet omdat zij slachtoffer zijn geworden van mensenhandel en uitbuiting⁷⁸. We hebben een inventarisatie gemaakt van het aantal mensen in de pilot waarbij er zekerheid bestaat over het feit dat ze slachtoffer zijn geweest van mensenhandel. Hierbij moet gedacht worden aan mensen die meerdere operaties hebben moeten ondergaan om de fysieke klachten te behandelen die zijn ontstaan door seksueel geweld, mensen die een traumabehandeling ondergaan, van wie er documentatie beschikbaar is die de uitbuiting bevestigt, of mensen van wie het Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (IMMO) door middel van medisch onderzoek heeft vastgesteld dat de persoon in kwestie is blootgesteld aan martelingen en inhumane behandelingen. De meeste slachtoffers van uitbuiting en mensenhandel werden geprostitueerd (zowel mannen als vrouwen). vluchtelingenbescherming, het beginsel dat refereert aan het verbod op het terugsturen van mensen naar landen waar zij te vrezen hebben voor vervolging vanwege hun etnische afkomst, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuiging. Zwitserland ontvangt, net als Nederland, Eritrese vluchtelingen. Wanneer zij Eritrea verlaten om te ontkomen aan (levenslange) dienstplicht, lopen zij het risico op vervolging. Daarom mogen landen die zich hebben aangesloten bij het EVRM Eritrese vluchtelingen niet terugsturen naar Eritrea. We kijken specifiek naar de kwestie refoulement in relatie tot Zwitserland en Eritrea, om te begrijpen waarom mensen niet willen meewerken aan een warme overdracht aan Zwitserland.

| Land waarin uitbuiting plaatsvond | Aantal |
|-----------------------------------|--------|
| Duitsland | 4 |
| Frankrijk | 1 |
| Oostenrijk | 1 |
| Nederland | 4 |
| Turkije | 1 |
| Italië | 28 |
| Totaal | 39 |

Tabel 1: overzicht slachtoffers mensenhandel in de Dublinpilot. Peildatum: mei 2020.

Van Italië is het bekend dat mensen slachtoffer kunnen worden van mensenhandel. Met name slachtofferschap onder Nigeriaanse vrouwen is bekend, die onder valse voorwendselen naar Europa worden gelokt en in Italië in de gedwongen prostitutie belanden. Maar zoals we in de tabel kunnen zien zijn sommige mensen ook in West en Noord-Europese landen uitgebuit. Onder hen bevinden zich mannen en vrouwen. Enkelen van hen waren bereid hun verhaal te delen.

⁷⁸ Cijfers verzameld door Leger Des Heils, de organisatie die binnen de pilot de meeste mensen begeleidt die slachtoffer zijn geweest van mensenhandel. Om te voorkomen dat mensen dubbel werden geteld en om de privacy van de slachtoffers te beschermen heeft alleen het LDH deze cijfers verzameld, voor verdere uitleg zie Methoden, Appendix A. Dit is des te meer reden om met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid te stellen dat het daadwerkelijke aantal Dublinclaimanten in Amsterdam dat slachtoffer is (geweest) van mensenhandel, hoger ligt omdat andere partijen dus niet konden tellen. Dit laatste wordt bevestigd door Dokters van de Wereld.

Wat opviel was dat er verzet is tegen overdracht naar het land van Dublinclaim, omdat er geen vertrouwen is in cross-nationale samenwerking tussen justitiële instellingen. Mensen zijn dus bang dat, als zij in Nederland zijn uitgebuit maar terug moeten naar bijvoorbeeld Duitsland, hun aanklacht tegen de mensenhandelaar niet goed zal worden overgedragen. De angst is groot dat deze aanklacht dan niet meer behandeld zal worden, en dat dit niet zal worden meegenomen in het asielproces. Anderzijds kan uitbuiting in het land van Dublinclaim juist een reden zijn om niet te willen meewerken aan overdracht omdat mensen niet terug willen naar de plek waar hen dit onrecht is aangedaan. Conclusie: mensen die slachtoffer zijn van uitbuiting binnen of buiten Nederland hebben om verschillende redenen het gevoel dat Nederland het land is waar zij bescherming willen genieten op basis van wat hen is overkomen. Door het opleggen van de Dublinclaim hebben zij het gevoel dat hun lijden niet wordt erkend en daartegen verzetten zij zich.

Slachtoffers van uitbuiting en mensenhandel zijn vaak getraumatiseerd en hebben hun vertrouwen in anderen en instellingen verloren door wat hen is aangedaan. Een grote verandering in de vorm van een overdracht naar een ander land, kan uiterst belastend voor hen zijn. Niet meewerken kan ook uiting zijn van het trauma, de wanhoop en het wantrouwen. Verzet tegen overdracht is daarmee een noodkreet, een roep om begrip voor wat hen is aangedaan.

We hebben een inventarisatie gemaakt van de casussen waarbij er sprake is van slachtofferschap van uitbuiting. Naar waarschijnlijkheid bevinden zich meerdere mensen in de Dublin-pilot bij wie er vermoeden van slachtofferschap speelt. Er is vaak sprake van schaamte en angst om deze ervaringen kenbaar te maken. Daarnaast kon maar één partij de telling verrichten. Om dubbele tellingen te voorkomen konden andere partijen dit niet doen; het betreft immers uiterst gevoelige informatie die niet op persoonsniveau kon worden gedeeld met de onderzoeker, tenzij de persoon in kwestie daar zelf over wilde vertellen. Dit betekent dus dat het daadwerkelijke getal van slachtoffers van uitbuiting onder Dublinclaimanten in Amsterdam hoger kan liggen. Het is daarnaast opmerkelijk dat uitbuiting zich niet alleen op Italiaans grondgebied afspeelt. Er kan niet met zekerheid uitgesloten worden dat mensen geen slachtoffer van mensenhandelaren en uitbuitpraktijken worden in West en Noord-Europese landen. De Europese Commissie schrijft over Duitsland bijvoorbeeld:

Human trafficking for the purpose of sexual exploitation is still the main form of human trafficking in Germany⁷⁹.

Over Frankrijk schrijft de Europese Commissie dat het een land is voor zowel doorvoer als exploitatie van slachtoffers van mensenhandel⁸⁰, en dat het een zeer diverse groep betreft. In Denemarken is het aantal slachtoffers van mensenhandel sinds 2007 consistent toegenomen⁸¹, en ook in Zweden is seksuele exploitatie de meest voorkomende vorm van uitbuiting⁸². Nederland is volgens de Europese Commissie niet vrij van mensenhandel, maar doet binnen de Europese Unie het meest aan opsporing en vervolging⁸³. Daarmee is niet gezegd dat elke Dublinclaimant in Amsterdam die niet wil meewerken aan overdracht aan een West-en-Noord Europees land is uitgebuit. Echter, op basis van de ervaringen van Dublinclaimanten zelf, gecombineerd met de documentatie van de Europese Commissie, kan het niet worden uitgesloten dat mensen dit hebben meegemaakt in West-en-Noord Europese landen.

Wat in eerste instantie wellicht 'onlogisch' klinkt (waarom zou iemand niet terug willen naar Duitsland?) is dus niet altijd zo evident als het lijkt. Er moet uiterste voorzichtigheid worden betracht met eventuele aannames die worden gedaan over Dublinclaimanten die zouden moeten worden overgedragen aan West en Noord-Europese

⁷⁹ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/germany_en

⁸⁰ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/france_en

⁸¹ <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/Denmark>

⁸² <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/Sweden>

⁸³ <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/Netherlands>

landen, daar er mogelijk slachtoffers van mensenhandel tussen zitten. Een warme overdracht van deze mensen is uitermate lastig te bewerkstelligen vanwege hoge mate van angst, trauma's en gevoelens van onrechtvaardigheid. Mensen verzetten zich tegen overdracht omdat ze zich niet serieus genomen voelen, het gevoel hebben dat Nederland hen niet wil helpen en terug wil sturen naar een plek waar hen onrecht is aangedaan.

6.2. Psychosociale en financiële offers van de reis

Tot slot is er een groep – veelal jonge mannen – wiens mobiliteitstrajecten continue in wording zijn. Met andere woorden, ze zijn 'on the move' door Europa⁸⁴. Tijdens de reis naar en door Europa maken mensen veel mee. Veel Dublinclaimanten in Amsterdam zijn zulke 'movers', alsook de Dublinclaimanten met een West en Noord-Europese Dublinclaim.

Bij deze groep jonge mensen 'on the move' zien we een ophoping van verschillende mobiliteitsmotieven. Mobiliteit verwordt tot een middel waarmee zij trachten hun doelstellingen te bereiken: veiligheid, het aflossen van schulden, levensonderhoud voor zichzelf en hun familie, een toekomst. Deze jonge Dublinclaimanten hebben veel opgeofferd. Ook de psychosociale inzet van de reis speelt een zeer belangrijke rol: deze kan niet voor niets zijn geweest, in de ogen van Dublinclaimanten. De doelstellingen van de reis ontstaan gedeeltelijk gedurende de reis richting en door Europa en worden geïntensifieerd door de ontberingen die mensen doorstaan. Het initiële mobiliteitsmotief is vaak, maar niet uitsluitend, een zoektocht naar veiligheid, betere toekomstmogelijkheden en levensomstandigheden⁸⁵. Echter, eenmaal in Nederland kunnen we allang niet meer spreken van een eenduidig mobiliteitsmotief. 'Gewoon een beter leven' is daarmee een te simplistische benadering van hun mobiliteitsmotieven, en dat helpt ons niet te begrijpen waarom deze 'movers' niet meewerken aan overdracht aan land van Dublinclaim in West en Noord-Europa.

Door de mobiliteitstrajecten van deze jonge mensen in hun totaliteit te bekijken ontstaat er inzicht in de redenen waarom mensen niet zouden willen worden overgedragen naar West-en-Noord Europese landen. Daarop zijn de mobiliteitstrajecten van Dublinclaimanten met een West-en-Noord-Europese Dublinclaim in kaart gebracht. Het land dat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag van een vreemdeling is vaak het Europese land waar deze persoon is aangekomen. Maar dit is, zoals eerder aangegeven, niet altijd het geval. Als mensen familieleden hebben in andere lidstaten, afhankelijk of minderjarig zijn, kan het zo zijn dat wordt besloten dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor een asielaanvraag dan de lidstaat waarin zij Europees grondgebied voor het eerst betraden. Daarnaast biedt artikel 17 lidstaten de discretionaire bevoegdheid om een asielaanvraag toch in behandeling te nemen, ook al is de lidstaat daartoe niet verplicht onder de Dublinverordening⁸⁶.

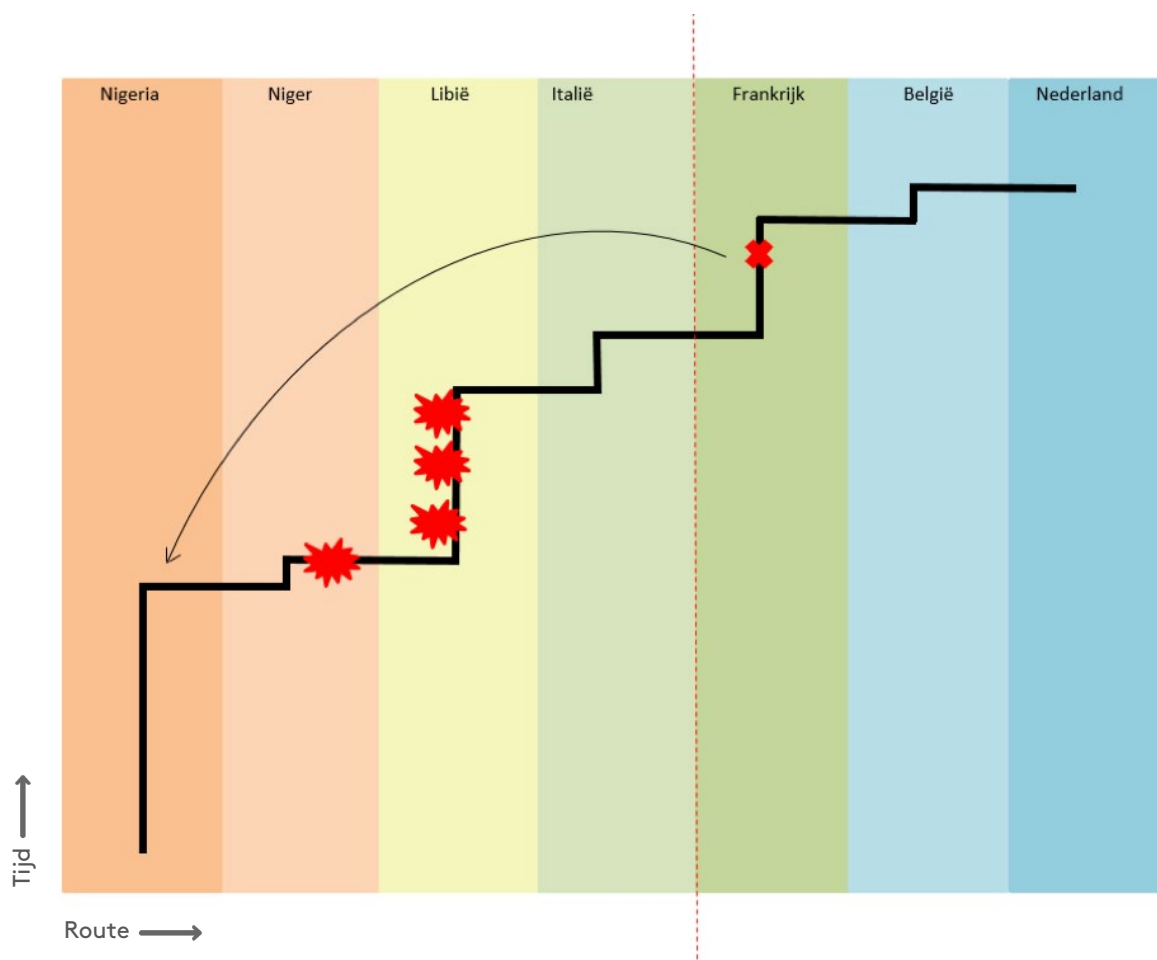
Slechts 4 Dublinclaimanten met een West en Noord-Europese Dublinclaim waren ook daadwerkelijk in dat land aangekomen. De meerderheid van de mensen had een Dublinclaim voor een West en Noord-Europees land dat verantwoordelijk wordt gehouden voor hun asielaanvraag, maar dat was niet het land waar zij Europa waren binnengekomen. Met andere woorden: al voordat zij in Duitsland, Denemarken of Frankrijk waren aangekomen hadden ze een reis afgelegd naar en binnen Europa, meestal via de bekende routes zoals Italië en Griekenland. Dit is belangrijk omdat, met de meest recente wetenschappelijke literatuur in ons achterhoofd, we dus verder moeten kijken dan het land van Dublinclaim om te begrijpen waar de mobiliteitsmotieven van jonge mensen "on the move" liggen. We

⁸⁴ Schapendonk, J. 2020. *Finding ways through Eurospace. West-African movers re-viewing Europe*. New York: Berghan Books.

⁸⁵ <https://www.cordaid.org/nl/share-the-journey/experts-aan-woord-migratie-en-vluchtelingen/lothar-smith-over-de-grondoorzaken-van-migratie-en-de-rol-van-de-diaspora/>

⁸⁶ Artikel 17 luidt: "In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht" (Dublin Conventie 2013, p. 41).

illustreer dit aan de hand van het mobiliteitstraject van Abdul uit Nigeria⁸⁷. Bij Abdul zien we dat, ook al kwam hij via Italië binnen, Frankrijk ertoe over ging zijn asielaanvraag inhoudelijk te behandelen. Om die reden kreeg hij een Dublinclaim Frankrijk opgelegd. Maar, als we begrijpen wat Abdul's mobiliteitsmotieven zijn, moeten we verder kijken dan zijn land van Dublinclaim of zelfs het eerste land van aankomst in Europa. Het traject dient van links naar rechts gelezen te worden.



Uitleg mobiliteitstraject Abdul:

Abdul vertrekt vanuit Nigeria (oranje) en reist door Niger (licht oranje) naar Libië (geel). De vrachtwagen die hem en anderen door Niger naar de Libische grens verplaatst is gammel en op een zeker moment valt een gedeelte van de reizigers van de wagen. Abdul breekt zijn pols en omdat hij niet gespalkt of gegipst wordt, houdt hij hier blijvende klachten aan over. Aan de grens met Libië wordt Abdul gekidnapt, samen met nog 5 anderen. Ze worden 3 maanden vastgehouden in een ondergrondse grot. Daar wordt hij mishandeld, krijgt hij weinig eten en moet hij onder schot zijn familie bellen, om hen ervan te overtuigen zijn vrijheid terug te kopen. Na 3 maanden heeft zijn familie het geld bij elkaar door zich diep in de schulden te steken. Hierop wordt Abdul doorverkocht aan

⁸⁷ In verband met privacybescherming is ervoor gekozen om een fictief mobiliteitstraject weer te geven, dat als representatief voor deze groep kan worden beschouwd. Het fictieve traject is gebaseerd op een compilatie van verschillende non-fictieve trajecten van deelnemers uit de pilot. De gebeurtenissen die Abdul en route meemaakt komen uit de interviews die met Dublinclaimanten zijn gehouden.

de clan die in het volgende gebied heerst, die zijn oversteek naar Lampedusa faciliteert. Deze gebeurtenissen zijn tevens in het rood aangegeven in het mobiliteitstraject. Op zijn boot bevinden zich 153 mensen. Er vertrekken nog 3 andere boten tegelijkertijd met hem, waarvan er 2 zinken. Hij schat dat er zo'n 250 mensen aan boord waren van de andere boten. Zijn vriend, met wie hij een gedeelte van de reis had afgelegd, overlijdt als ook de boot waarin zij zich bevinden kapseist; Abdul zelf wordt gered door Italiaanse vissers.

Abdul beland in een kamp in zuid-Italië. De omstandigheden in het kamp zijn ondermaats, maar er is voldoende te eten, iets waarvan hij hoort dat dit niet vanzelfsprekend is in andere kampen. Hij komt in een kamp met veel Bangladeshi terecht, van wie sommigen al 3 jaar wachten op hun asielaanvraag. De eerste weken probeert Abdul het lichaam van zijn overleden vriend te traceren, omdat hij hem een eervolle begrafenis zou willen geven, maar de Italiaanse autoriteiten wuiven zijn verzoek weg: er overlijden zoveel mensen, ze weten niet waar zijn vriend is, en hebben het te druk om het voor hem uit te zoeken. Abdul ziet een arts voor zijn pols, maar er is een operatie nodig om zijn hand weer recht te zetten. De arts geeft aan dat Abdul op een wachtlijst zal worden geplaatst. Dagelijks worden er mede-kampbewoners willekeurig uit het kamp ontslagen. Zonder uitleg of vertaling (er zijn geen tolken en weinig mensen beheersen het Italiaans) vertrekken deze mensen uit het kamp. Elke ochtend worden er mensen geronseld buiten het kamp om te werken in de tomatenvelden, hij gaat soms mee maar kan niet erg snel werken door zijn pols en krijgt een maaltijd in ruil voor een dag werken. Al snel hoort hij verhalen over Nigeriaanse vrouwen die gedwongen worden tot prostitutie en hoe mannen gevaar lopen in handen te vallen van de maffia.

Abdul besluit dat Italië niet de plek is waar hij een toekomst ziet en dient daarom geen asielaanvraag in. Hij vertrekt de volgende dag uit het kamp naar het noorden. Na enkele dagen op straat te hebben overnacht ontmoet hij een groep jonge mannen die naar Frankrijk gaan lopen, door de Alpen. Hij besluit zich bij hen aan te sluiten. Hij reist door naar Nantes (donkergroen), waar hij asiel aanvraagt. Zijn asielaanvraag wordt als niet gegrond beoordeeld. Hij wordt verzocht Frankrijk te verlaten. Dat doet hij: hij bedelt enkele dagen op straat tot hij genoeg geld bij elkaar heeft voor een treinreis naar België, om vanuit daar door te reizen naar Nederland (donkerblauw) waar hij zich meldt in Ter Apel. In Nederland krijgt hij een Dublinclaim Frankrijk opgelegd. Hij besluit deze te overbruggen omdat hij, in eigen woorden "know that I can trust myself". Abdul doelt daarmee op de ontberingen en vernederingen die hij en route heeft doorstaan en overleefd – 1,5 jaar op straat is niet de moeilijkste opgave waarvoor hij heeft gestaan de afgelopen jaren.

Het mobiliteitstraject van Abdul maakt inzichtelijk waarom veel Dublinclaimanten die een West en Noord-Europese Dublinclaim hebben, niet willen meewerken aan overdracht aan land van Dublinclaim. Het antwoord op de vraag "waarom wil Abdul niet worden overgedragen aan Frankrijk?" ligt namelijk vóór de rode stippellijn. Om deze vraag te beantwoorden moeten we de mobiliteitstrajecten van Dublinclaimanten in hun totaliteit bekijken. **We zien dan dat verschillende factoren tezamen de financiële en psychosociale offers van zijn afgelegde mobiliteitstraject hebben verhoogd en dat Dublinclaimanten zoals Abdul door Europa reizen in hun poging deze inzet te valideren.**

Met name de situatie in Libië laat bij vele mensen diepe psychische en fysieke littekens achter. Alarmerende rapporten en wetenschappelijk onderzoek beschrijven grove schendingen van mensenrechten^{88,89}. Verschillende onderzoekers⁹⁰ en de UN Secretary General António Guterres⁹¹ hebben uitgesproken dat de situatie in Libië zou kunnen vallen

⁸⁸ Kusminder, K., A. Triandafillidou. 2019. "Smuggling, Trafficking, and Extortion: New conceptual and political challenges on the Libyan route to Europe". *Antipode* 0 (2019): 1-21.

⁸⁹ Baldin-Edwards, M., D. Lutterbeck. 2019. "Coping with the Libyan migration crisis". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (12): 2241-2257.

⁹⁰ Zie onderzoeken hierboven en bijvoorbeeld:

Roth, R. 2017. "UN Chief: Libya slave trade may be crimes against humanity". *CNN* 20 november 2017.

⁹¹ <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-unmoved-by-accusations-of-crimes-against-humanity/>
<https://news.un.org/en/story/2019/11/1050771>

onder misdaden tegen de mensheid, welke kwalificatie andere internationale verplichtingen van bescherming zou impliceren. Hierover is in juni 2019 een aanklacht ingediend bij het Internationaal Strafhof. De chaos in Libië zorgt voor een machtsvacuüm waarin transnationale criminele organisaties opereren. Hier is nadrukkelijk geen sprake van het faciliteren van irreguliere migratie, maar van een separaat type uitbuiting waarbij mensen zelf als object van uitbuiting worden gebruikt en enkel en alleen voor dat doel worden gemarteld, afgeperst, verkracht, tot slaaf worden gemaakt en worden vastgehouden.

Ook de Mediterrane overtocht is risicovol⁹². Veel mensen verliezen hun leven op zee, en overlevenden zijn dikwijls getuige van verdrinkingen van medereizigers. Zoals we ook bij Abdul hebben kunnen zien steekt de achtergebleven familie zich vaak in de schulden, ofwel om mensen vrij te kopen wanneer zij door criminele organisaties en route worden afgeperst, ofwel om mensensmokkelaars te kunnen betalen.

Dublinclaimanten offeren veel op, zowel in financieel als psychosociaal opzicht. Het afgelegde mobiliteitstraject kost hen veel en zij willen dat deze offers niet voor niets zijn geweest. Het lijden dat en route is veroorzaakt wordt doorgaans niet meegewogen in een asielaanvraag. Asiel wordt erkend of afgewezen op basis van de situatie in het land van herkomst (volg de zwarte pijl). De gebeurtenissen, waarvan sommigen traumatisch, die Abdul gedurende zijn reis zijn overkomen in Niger, Libië en voor velen ook in Italië, worden hierin niet meegewogen. Het doel van de reis naar Europa verwordt daarmee ‘papers’, ofwel – het bemachtigen van een legale verblijfsstatus om de psychosociale offers van de reis recht te doen, en werk te bemachtigen waarmee schulden kunnen worden afgelost, families thuis financieel kunnen worden ondersteund door middel van (*social*) *remittances*, en toegang tot zorg kan worden verkregen.

De analyse van de fysieke en procedurele routes van Dublinclaimanten met een West-en-Noord Europese Dublinclaim biedt twee verhelderde inzichten die ons helpen begrijpen welke belemmeringen Dublinclaimanten ervaren. Ten eerste bevinden er zich onder de Dublinclaimanten mensen van wie de asielaanvraag al is afgewezen in het West en Noord-Europese land waarvoor zij een Dublinclaim opgelegd hebben gekregen versus mensen die nog geen asielaanvraag hebben ingediend. Overgedragen worden aan een land dat de asielaanvraag al inhoudelijk heeft behandeld en afgewezen is zinloos in de ogen van Dublinclaimanten. Immers, het land van Dublinclaim erkent het asielrelaas niet, en ook niet de offers die *en route* zijn gebracht als gegronde asielredenen. Overdracht aan het land van Dublinclaim komt daarmee feitelijk neer op een duale keuze: illegaliteit in het land van Dublinclaim, of terugkeer naar land van herkomst. Dat eerste is niet onaantrekkelijker dan het dakloos overbruggen van 18 maanden Dublinclaim. De tweede keuze, “empty-handed-return” naar land van herkomst, is geen optie voor Dublinclaimanten van wie de psychosociale en financiële offers van de reis hoog waren.

Ten tweede laat de combinatie van de procedurele en fysieke routes zien dat – zoals eerder genoemd – mensen op basis van empirische waarneming tot de conclusie komen dat er geen sprake is van een geharmoniseerd asielbeleid in Europa. Dublinclaimanten zien en ervaren dat asielzoekers in verschillende landen verschillend worden behandeld. Dit kunnen essentiële verschillen zijn, zoals het al dan niet bekostigd krijgen van een advocaat en tolk, of meer subtiele verschillen zoals een gevoel dat Dublinclaimanten hebben bij het ondergaan van een asielprocedure. Zelfs tussen Nederland en Duitsland kunnen dergelijke verschillen bestaan volgens Dublinclaimanten.

Het bestaan van subtiele en minder subtiele verschillen tussen asielsystemen kwam al eerder aan bod in 4.3. van dit rapport. Een rapport van het COA⁹³ beschrijft tevens het bestaan van verschillen tussen lidstaten en de wijze waar-

⁹² Last, T.K., G. Mirto, O. Ulusoy, I. Urquijo, J.M. Harte, N. Bami, M. Pérez-Pérez, F. Macias Delgado, A. Tapella, A. Michalaki, E. Michalitsi, E. Latsoudi, N. Tselepi, M. Chatziprokopiou, T. Spijkerboer. 2017. “Deaths at the borders database: Evidence of deceased migrants’ bodies found along the southern external borders of the European Union”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (5): 693-712.

⁹³ <https://www.eepa.be/wp-content/uploads/2016/08/Final-Boek-eritrea-compressed.pdf>

op asielbeleid wordt uitgevoerd. Dat het asielbeleid binnen Europa niet geharmoniseerd is blijkt tevens uit eerder genoemd wetenschappelijk onderzoek, gepubliceerd in de IMISCOE series (het leidende onderzoeksnetwerk International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe)⁹⁴, en de eerder genoemde evaluatie van de Dublinverordening door de Europese Commissie (zie 4.3. in dit rapport). Zoals eerder aangegeven in dit rapport, wordt niet ter discussie gesteld of de inhoudelijke behandeling van een asielaanvraag in Duitsland en Nederland daadwerkelijk tot een andere uitkomst leidt. Maar, dit rapport toont wel aan dat de door deze instituties opgemerkte verschillen resoneren met observaties van Dublinclaimanten. Dit geeft vervolgens aanleiding tot de hoop dat een afgewezen asielaanvraag elders anders beoordeeld zal worden. Hierbij komt dat een Dublinclaim wordt opgelegd nog voordat een asielrelaas in Nederland inhoudelijk is gehoord. Dit betekent dus dat mensen tevens het gevoel hebben dat Nederland nog niet serieus naar hen heeft geluisterd. Dit maakt het, in de ogen van Dublinclaimanten, de moeite waard om de Dublinclaim periode te overbruggen.

Tot slot twee observaties in het verlengde van deze analyse. Zeker wanneer Dublinclaimanten al (meerdere keren) zijn overgedragen aan het land van Dublinclaim, iets dat Dublinclaimanten in Amsterdam soms meemaken⁹⁵, voelen ze zich in hoge mate beperkt in hun bewegingsvrijheid. Zij vinden dat zij recht hebben op een beter leven, en trachten dit, soms jaren achtereen, te realiseren door mobiliteit. Ze vinden dat zij zich net zo vrij zouden moeten mogen bewegen zoals Europeanen, en komen na hun overdracht gewoon terug naar de plek die zij beogen. Het recht op mobiliteit van Europeanen is inderdaad de laatste jaren alleen maar uitgebreid binnen Europa (tot Brexit), en is niet van toepassing op Dublinclaimanten. Dublinclaimanten zien ook dat Europeanen zich moeiteloos mogen vestigen in hun eigen landen van herkomst en aldaar niet door allerlei moeilijke procedures moeten om werk te mogen verrichten. Dit voelt oneerlijk. Zoals eerder genoemd komen veel Dublinclaimanten oorspronkelijk uit regio's waar fysieke mobiliteit een integraal onderdeel is van het sociale leven, een zeer lange traditie kent en wordt ondernomen om toegang tot scholing, werk en betere levensomstandigheden te genereren⁹⁶.

Aanhoudende marginalisatie in de Europese samenleving heeft een sterke beperking van (keuze)vrijheden tot gevolg en sommige Dublinclaimanten raken zeer gedemotiveerd en weigeren mee te werken aan overdracht als vorm van verzet tegen hun marginalisatie. We zien in de praktijk dat zelfs na meerdere keren te zijn overgedragen, Dublinclaimanten gewoon terugkomen naar Nederland. Ook zien we dat sommige mensen zich überhaupt weigeren te melden bij een AZC na het verlopen van hun Dublinclaim. Bij elke gedwongen of ongewenste overdracht groeit de en afstand tussen overheden, NGO's en deze mensen 'on the move'. Hun weerstand groeit en mondt uit in een algehele afkeer van instanties. Als deze Dublinclaimanten ten tijde van de begeleiding worden toegetreden met een opgeheven vinger zal dit een averechts effect hebben. Ook de ACVZ wijst erop dat het punitieve karakter van de Dublinverordening een averechts effect heeft⁹⁷. Het risico dat deze mensen zich geheel afsluiten na een opeenstapeling van afwijzingen en (gedwongen) overdrachten, is aanwezig.

⁹⁴ Glorius, B., J. Doomernik. 2020. *Geographies of Asylum in Europe and the role of European localities*. IMISCOE Research Series. Springer: Open.

Brekke, J.P., G. Brochman. 2016. "Stuck in transit: Secondary migration of asylum seekers in Europe, national differences, and the Dublin regulation". *Journal of Refugee Studies* 28 (2): 145-162.

⁹⁵ Rapport 8EVRM, voor meer informatie over Methoden, zie Appendix A.

⁹⁶ Hernández-Carretero, M., and J. Carling. 2012. "Beyond "kamikaze migrants": Risk taking in West African boat migration to Europe". *Human Organization* 71 (4), 407-416.

Kandel, W., and D. S. Massey. "The culture of Mexican migration: A theoretical and empirical analysis". *Social Forces* 80 (3): 981-1004.

⁹⁷ ACVZ. 2019. *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU*, advies uitgebracht aan de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid. ACVZ: Den Haag.

De volgende observatie is dat deze groep mensen 'on the move' groeiende is, zo stelde ook de ACVZ afgelopen november vast⁹⁸. Jonge mensen zoals Abdul hebben geen tot weinig kans op asiel⁹⁹. Wanneer hun asielverzoek wordt afgewezen betekent dit het einde van de mogelijkheden tot legaal verblijf in Europa. Velen van hen blijven echter na afwijzing inzetten op erkenning van hun asiel en proberen dit in verschillende lidstaten. De Staatssecretaris heeft recentelijk een schoolvoorbeeld van deze groeiende groep "on the move" opgemerkt: de Nigerianen. Het inwilligingspercentage van asielverzoeken ingediend door Nigerianen ligt in 2017 op 1%¹⁰⁰ en zakt in 2019 tot onder de 1%¹⁰¹ kans. Zij zijn momenteel de tweede grootste groep asielaanvragers in Nederland¹⁰². Over Nigerianen schreef de Staatssecretaris aan de Kamer:

Daarnaast heeft mevrouw Becker gewezen op het grote aantal asielzoekers in 2019 uit Nigeria dat geen recht heeft op asiel en gevraagd wat daaraan kan worden gedaan. Ik kan uw Kamer melden dat ik de op dit punt geuite zorg over de instroom van Nigeriaanse asielzoekers deel. Dat is waarom op dit moment een pilot wordt voorbereid om te kijken of deze zaken versneld kunnen worden afgedaan. Daarbij zal tevens worden bezien of het opportuun is de Dublinzaken van Nigeriaanse asielzoekers (deels) als Nederland zelf af te doen en af te zien van de Dublinclaim, met als doel directe terugkeer naar Nigeria te realiseren. Ik tracht de eerste resultaten na het mei-reces met uw Kamer te delen¹⁰³.

De Minister geeft hier aan dat ze bekijkt of het mogelijk is in te zetten op een directe afhandeling van asielverzoeken ingediend door Nigerianen, met als inzet terugkeer. Zij wil de Dublinclaim voor hen laten vervallen.

⁹⁸ ACVZ. 2019. Secondary movements of asylum seekers in the EU. Advisory report. ACVZ Publication: The Hague.

⁹⁹ Als mensen als "economische migrant" worden gecategoriseerd wordt hen verzocht of gedwongen Europees grondgebied te verlaten, ongeacht wat hen is overkomen tijdens hun reis naar Europa, tenzij zij bereid zijn mee te werken aan een aanklacht tegen uitbuiters.

¹⁰⁰ Rijksoverheid. Kerncijfers Asiel en Migratie, december 2017.

¹⁰¹ Rijksoverheid. Kerncijfers Asiel en Migratie, december 2019.

¹⁰² Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapportage Vreemdelingen, periode januari-december 2019.

¹⁰³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2589.html#ID-926541-d36e90>

7. Conclusies

7.1. Antwoorden op de onderzoeksvraag: geen toekomstperspectief in land van Dublinclaim

De Dublinpilot heeft als doelstelling te komen tot warme overdrachten van Dublinclaimanten aan de Europese lidstaat die volgens de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag. In de loop van de pilot bleek dit een uitdagende opgave. Dit rapport biedt inzichten in de belemmeringen die Dublinclaimanten in de Dublin pilot ervaren bij overdracht aan het land van Dublinclaim. Daartoe wordt in dit rapport de volgende vraag gesteld:

‘Welke belemmeringen ervaren Dublinclaimanten bij (medewerking aan) een warme overdracht aan land van Dublinclaim?’

De Dublinpopulatie wordt gekenmerkt door 3 eigenschappen: ze is opvallend jong (gemiddelde leeftijd: 25 jaar), verkeert in overwegend slechte gezondheid (64% kamp met gezondheidsproblematiek), en is zeer mobiel. Deze drie kenmerken maken Dublinclaimanten zijn enerzijds veerkrachtig en volhardend in het verwezenlijken van hun doelstellingen (bescherming, erkenning van status, werk, en een bestendig toekomstperspectief). Anderzijds maken deze drie kenmerken hen kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid is het duidelijkst zichtbaar in het aantal Dublinclaimanten dat slachtoffer is geweest van uitbuiting (1 op de 4). Het gaat dus om een veerkrachtige en tegelijkertijd kwetsbare groep jonge mensen die vaak al jarenlang ‘on the move’ zijn. Met inachtneming van deze kenmerken luidt het antwoord op de hoofdvraag als volgt:

Antwoord: Dublinclaimanten besluiten de 18 maanden Dublinclaim termijn dakloos te overbruggen in Nederland bij een gebrek aan een duurzaam toekomstperspectief in het land van Dublinclaim waaraan zij moeten worden overgedragen volgens de Dublinverordening, en bij het zicht op een mogelijk toekomstperspectief in Nederland.

7.1.1 Belemmeringen uitgesplitst per land

Om verschillende redenen ervaren Dublinclaimanten een gebrek aan een duurzaam toekomstperspectief in het land van Dublinclaim. Dit rapport splitst deze redenen uit per land.

Italië

- Gebrek aan vertrouwen in het systeem
- Tijdelijke of verlopen werkvergunning
- Afgewezen asielaanvraag
- Slechte omstandigheden in de opvang
- Slechte toegang tot zorg
- Uitbuiting en mensenhandel

Zwitserland

- Strenger asielbeleid: angst voor schending non-refoulement, detentie en afgewezen asielaanvraag

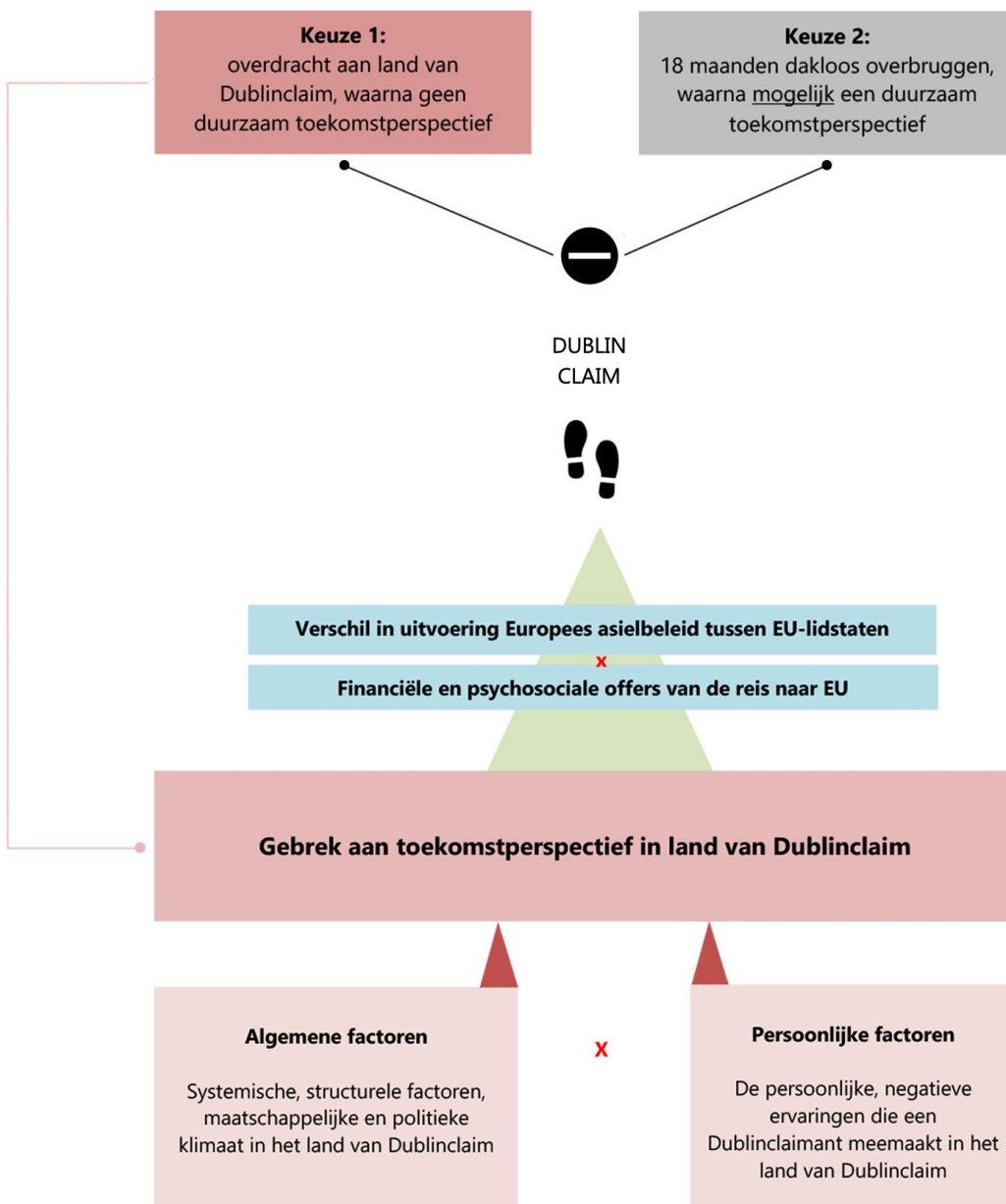
West en Noord-Europese landen

- Uitbuiting en mensenhandel
- Financiële en psychosociale offers van de reis

Dublinclaimanten ervaren een gebrek aan een duurzaam toekomstperspectief in Italië, Zwitserland en West en Noord-Europese landen door een combinatie van bovengenoemde factoren. De grondreden voor Dublinclaimanten om hun mobiliteitstrajecten vanuit deze landen voort te zetten richting Nederland is uiteindelijk hetzelfde: zij zien geen mogelijkheid hun leven aldaar op positieve en duurzame wijze vorm te geven en hopen dat dat in Nederland misschien wel mogelijk is.

7.1.2 Belemmeringen op algemeen en individueel niveau

Daarnaast maakt dit rapport onderscheid in de aard van de belemmeringen die Dublinclaimanten ervaren: **Dublinclaimanten ervaren belemmeringen op algemeen en persoonlijk niveau. Belemmeringen op algemeen niveau zijn systemische en structurele factoren in het land van Dublinclaim die het moeilijk of onmogelijk maken aldaar tot een duurzaam toekomstperspectief te komen. Het maatschappelijke en politieke klimaat kunnen deze belemmeringen op algemeen niveau versterken. Belemmeringen op persoonlijk niveau zijn negatieve ervaringen die mensen meemaken in het land van Dublinclaim. Algemene en persoonlijke belemmeringen tezamen weerhouden mensen van medewerking aan overdracht aan het land van Dublinclaim.** De belemmeringen op verschillende niveaus worden hieronder schematisch weergegeven, de figuur dient van beneden naar boven gelezen te worden.



Figuur 7.1
Schematische weergave belemmeringen ervaren door Dublinclaimanten. De figuur dient van beneden naar boven gelezen te worden.

Appendix A: methoden

1. Dataverzameling

Dit rapport is gebaseerd op 3 verschillende datasets: het basis sample, een interview & dossier sample, en het sample aangaande de routes van mensen met een West en Noord-Europese Dublinclaim. Verder zijn er nog enkele separate tellingen verricht.

1.1. Basis sample – 157 Dublinclaimanten

Het basissample ligt ten grondslag aan de descriptieve statistiek gepresenteerd in dit rapport. Met name de cijfers gepresenteerd in hoofdstuk 2, waarin de demografische eigenschappen van de Dublinclaimanten in Amsterdam in kaart worden gebracht, berusten op dit databestand. Het betreft het databestand van RGOA dat maandelijks bijhoudt, op persoonsniveau, wie deelneemt aan de pilot, in welk traject deze persoon zit, onder begeleiding van welke partij, en standaard persoonsgegevens zoals naam, land van herkomst, geslacht, land van Dublinclaim, UOD etc. Na opschoning waren de gegevens van **157 mensen beschikbaar voor de descriptieve analyses. De peildatum van deze data was 1 mei 2020.** Dit betekent dat alle mensen die tot 1 mei in de Dublinpilot zijn ingestroomd, en van wie de gegevens compleet waren, zijn meegenomen in dit onderzoek. Mensen die na deze datum zijn ingestroomd zijn niet meegenomen in het onderzoek. Ook voor de deelnemersaantallen en de wachtlijst zijn is mei 2020 als peildatum genomen. De samenstelling van de populatie is veranderlijk, zo horen we ten tijde van schrijven van dit rapport uit het veld signalen van een verschuiving in de procentuele vertegenwoordiging van verschillende nationaliteiten.

1.2. Interviews & Dossiers – 53 Dublinclaimanten

Gedurende de periode maart tot en met mei is **specifiekere informatie onder 53 Dublinclaimanten verzameld**, middels interviews en op basis van de dossiers. Het doel van deze tweede dataset was het creëren van inzicht in de mobiliteitsmotieven van Dublinclaimanten, hun persoonlijke en juridische situatie, waarom zij het land van Dublinclaim verlaten hadden en wat zij beoogden te bereiken binnen de pilot. De antwoorden op deze gedetailleerde informatie, met name de vragen omtrent het verlaten van het land van Dublinclaim, vormen de basis van de analyse van de belemmeringen in combinatie met het basis sample. Voor enkele vragen (respectievelijk: 1H, 1J, 1L, 5d, 6) werd niet genoeg informatie verzameld. Hierover worden geen uitspraken gedaan in het rapport.

Deze dataverzameling is verricht door Dr. Joan van Geel en de casemanagers van de volgende partijen: BtB, ASKV, VWN, GWF, en LDH. HVOQuerido heeft een noemenswaardige rol gespeeld in de dataverzameling door – middenin de coronacrisis! – interviews voor Dr. Joan van Geel op locatie te organiseren. Andere interviews vonden plaats in het park, of telefonisch.

Niet iedereen kon worden geïnterviewd. Zoals beschreven in het rapport hebben vele Dublinclaimanten traumatische ervaringen opgedaan tijdens hun mobiliteitstraject. Interviews kunnen deze ervaringen oprakelen. Gezien de fysieke en psychische gesteldheid van Dublinclaimanten, besproken in paragraaf 2.2., was het belangrijk om mensen de gelegenheid te bieden voor en tijdens de gesprekken, af te zien van de omschrijving van bepaalde details. Het is mensen daarom allereerst voorgelegd of zij in gesprek wilden gaan, en het is gerespecteerd als zij hiervan af zagen. Ook tijdens het gesprek is gecheckt of mensen het (emotioneel) nog volhielden. Dit resulteert in een sample waarin niet alle thema's tot in detail onderzocht konden worden. Daar waar het empirisch materiaal dun was is dit gespecificeerd in het rapport, en alleen besproken als de inzichten door secundaire bronnen bevestigd werden. Verder zijn bepaalde signalen waarvan de

empirische grondslag dun was, wel benoemd als zij op enige wijze effect bleken te hebben. Een voorbeeld hiervan zijn de verhalen over het misbruik en gruwelheden die over de Italiaanse kinderkampen de ronde doen (zie 2.3.1). Er zijn 3 casussen bekend die dit bevestigden uit eigen ervaring, waarvan 2 niet in staat hierover in een interview te vertellen. Het rapport van Stichting Artikel 8EVRM heeft dezelfde verhalen gesignaleerd. Omdat dit relatief dun empirisch materiaal is, wordt in dit rapport niet verder ingegaan op of dit daadwerkelijk op grotere schaal gebeurd in Italiaanse kinderkampen, maar enkel hoe deze verhalen – waar of niet – bepaalde beslissingen van jonge mensen beïnvloeden.

1.3. Interview guide & Analyse

Hieronder staat de interview guide zoals die gehanteerd is gedurende de interviews. De meeste interviews waren in het Engels, daarom is deze interview guide grotendeels in het Engels. De interview guide is in eerste instantie inductief opgezet (bottom-up, vanuit vragen die de Wethouder stelde). Daarna is deze deductief aangevuld: indicatoren die een rol zouden kunnen spelen, gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur, zijn toegevoegd aan het onderzoek.

- **Introduce yourself & Explain the purpose of the study**

- 1. General Information**
 - a. Name:
 - b. V-number:
 - c. Age claimed by client:
 - d. Age wielded by IND:
 - e. Age discrepancy explained:
 - f. Country of origin:
 - g. Dublin country:
 - h. Education:
 - i. Shelter:
 - j. Screened by GGD?:
 - k. Medical problems (somatic/psychological)?:
 - l. Self-reliance matrix score:

- 2. Information mobility trajectory**
 - a. Through which countries did you travel when you came to NL?
 - b. Did you consciously chose NL? Why (not)?
 - c. Did you stay in an AZC in NL? Why did you leave the AZC?
 - d. Why did you come to Amsterdam?
 - e. Where did you stay before you entered the program?

- 3. Information Dublin country**
 - a. Can you tell me how you experienced staying in ___?
 - b. How did you arrive in ___?
 - c. How long did you stay in ___?
 - d. Did you receive shelter in ___? Can you describe to me how it was?
 - e. Did you have access to care in ___? Were you in need of care?
 - f. Can you explain why you left ___?
 - g. Can you describe how you see the asylum process in ___?
 - h. Why do you prefer staying in NL undocumented over going back to ___?

4. Network

- a. With whom did you arrive in ___? Where are those people now?
- b. Where is your family?
- c. Are you maintaining contact with your family?
- d. Are you the only/first one of your family in Europe?

5. Legal position of client

- a. Did you apply for asylum in ___?
- b. Did the __ authorities listen to your story? How was that for you?
- c. Did you ever have an interview with DT&V?
- d. Did you appeal against the Dublin claim?
 - i. If so, which arguments did you bring in?
 - ii. What did the IND say about your appeal?
 - iii. Did you bring in documents to support your appeal?
- e. Have you been handed over ___ already? If so, when?
- f. What do you know about handover to ___ ?
- g. Which conditions should be in place for you to be willing to go back to ___?

6. Participation in the pilot

- a. What do you hope to achieve in this period of participation in the Dublin pilot?
- b. What are your expectations after 6 months of participation in the pilot?
- c. Did you ever consider going back to ___?
- d. Did you ever talk about going back to country of origin with an organization?
- e. How does a bright future look like to you? Which ingredients do you need?
- f. What do you need to formulate a sustainable future perspective?

De antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in een beveiligd databestand dat alleen toegankelijk is voor de onderzoeker van de RGOA. De antwoorden van Dublinclaimanten werden ingevuld in een Excel-lijst en zijn handmatig door middel van open-coding geanalyseerd. Bij deze coderingstechniek staat de data centraal, en wordt daarna bekeken of deze de theorie bevestigt of ontkracht. De theorie wordt dus niet getoetst aan de hand van de data, de data dient als grondslag voor de conclusies. Het betreft hier dus een bottom-up analyse die nodig is bij een vraagstelling waarbij de ervaringen van Dublinclaimanten centraal staat.

1.4. Fysieke en procedurele routes Dublinclaimanten met West en Noord- Europese claim

Voor Italië en Zwitserland werd snel duidelijk waarom mensen niet willen meewerken aan overdracht. Voor West en Noord-Europese landen was dit echter niet zo eenduidig. Mede omdat van landen zoals Duitsland en Frankrijk uitgegaan zou mogen worden van een veilig en slagvaardig asielsysteem, bleef het onduidelijk waarom mensen niet zouden willen meewerken aan overdracht. Ingegeven door de literatuur werd daarom bekeken wat de procedurele en fysieke routes waren van Dublinclaimanten met een West en Noord-Europese Dublinclaim. Hierbij hebben verschillende partijen input geleverd – casemanagers van begeleidende organisaties alsmede AVIM en de database van de RGOA. Hierop kon een analyse worden verricht die aantoonde wat uit wetenschappelijk onderzoek naar voren komt: Dublinclaimanten zijn zeer mobiel, ook binnen Europa en een West en Noord-Europese Dublinclaim is vaak opgelegd voor het land dat een asielaanvraag al heeft afgewezen of eerder in behandeling heeft genomen/nog niet heeft afgerond.

1.5. Tellingen

Door middel van de geaggregeerde data konden niet in alle vraagstukken worden onderzocht. Daarom zijn er nog enkele tellingen verricht door verschillende partijen om een aantal zaken inzichtelijk te maken. Zo kwam er uit de analyse van het netwerk van Dublinclaimanten (onderwerp 4 in de interviewgids) geen eenduidig antwoord. Anekdotische bevestigingen suggereren echter dat het hebben van een gezin wel degelijk een belemmering vormt bij het meewerken aan overdracht. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat de sociale netwerken van migranten en vluchtelingen veel invloed hebben op hun mobiliteitstrajecten¹⁰⁴. Hierop heeft de onderzoekster aan partijen verzocht deze cliënten in beeld te brengen middels een telling. 9 Mensen bleken niet te willen meewerken aan overdracht in verband met familiebanden. De reden familiebanden is niet tot in detail uitgewerkt in dit rapport omdat er geen verdere empirische data over beschikbaar was. Wel is duidelijk dat dit een belemmering is die meerdere malen voorkwam onder de Dublinpopulatie in de pilot.

Er is tevens een telling verricht door het LDH om het exacte aantal mensen in kaart te brengen dat slachtoffer is geweest van (seksuele) uitbuiting. Dr. Joan van Geel heeft enkelen van hen geïnterviewd, maar dergelijke interviews zijn per definitie zeer belastend, zeker als mensen op dat moment ook een traumabehandeling ondergaan. Bovendien wilden we het percentage berekenen van de mensen binnen de pilot die slachtoffer waren van uitbuiting, daarvoor zijn kwantitatieve gegevens nodig. Het LDH heeft de mensen geteld bij wie zij, met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, kunnen zeggen dat dit mensen zijn die authentieke uitbuitingservaringen hebben. Hierbij moet gedacht worden aan mensen die meerdere operaties hebben moeten ondergaan om de fysieke klachten te behandelen die zijn ontstaan door seksueel geweld, mensen die een traumabehandeling ondergaan, van wie er documentatie beschikbaar is die de uitbuiting bevestigt, of mensen van wie het IMMO heeft vastgesteld dat de persoon in kwestie is blootgesteld aan martelingen en inhumane behandelingen. Het LDH heeft de tellingen verricht, omdat dit de partij is binnen de pilot met de meeste expertise op dit gebied en daarom deze mensen begeleiden. Echter, omdat deze data niet op persoonsniveau kon worden aangeleverd, konden andere partijen geen tellingen verrichten. Dit zou een risico op dubbele tellingen opleveren. Er is daarom gekozen voor een telling alleen door het LDH, om in ieder geval te kunnen bevestigen wat de literatuur beschrijft over Dublinclaimanten: velen van hen zijn slachtoffer van uitbuiting. Het percentage (25%) lijkt laag in vergelijking met de meest recente wetenschappelijke literatuur, schattingen van de Europese Commissie, het rapport van Stichting 8EVRM en de observaties van Dokters van de Wereld, maar geeft in ieder geval aan dat de groep Dublinclaimanten in Amsterdam niet vrij is van uitbuitingservaringen.

1.6. Generaliseerbaarheid van de gepresenteerde bevindingen

De gepresenteerde resultaten in dit rapport zijn tot op zekere hoogte te generaliseren naar de groep Dublinclaimanten in Amsterdam. Spiegelingen met de literatuur en het rapport van Stichting 8EVRM bevestigen dat de demografische weergave, psychische en fysieke gesteldheid overeenkomen met de bevindingen in dit onderzoek. Zo zijn bijvoorbeeld Eritreeërs ook de grootste groep onder de Dublinclaimanten die zijn onderzocht door Stichting 8EVRM, en komen andere percentages (zoals de vertegenwoordiging van de Nigerianen, hoeveel mensen een Dublinclaim Italië en Zwitserland hebben) overeen met cijfers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit bevestigt dat dit rapport een prima beeld geeft van de Dublinpopulatie in Amsterdam.

Een aantal voorzichtigheden moeten in acht worden genomen bij generalisaties naar aanleiding van dit rapport. In paragraaf 1.5 van deze Appendix wordt beschreven dat de belemmering “familieleden” niet uitvoerig aan bod komt in dit rapport, maar dat er wel signalen zijn uit het veld dat dit een barrière kan vormen voor Dublinclaimanten om mee te werken aan overdracht. Deze mensen zijn niet voldoende in beeld geweest om dit te bevestigen in dit rapport, maar

¹⁰⁴ Wissink, M., F. Düvell, and V. Mazzucato. 2017. “The evolution of migration trajectories of Sub-Saharan African migrants in Turkey and Greece: the role of changing social networks and critical events”. *Feoforum* (in press): <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.12.004>

het is aannemelijk op basis van wetenschappelijke literatuur, onder andere aldaar benoemd, dat het hebben van familie in Nederland een mogelijke barrière vormt bij het meewerken aan overdracht aan het land van Dublinclaim.

Ten tweede moet in acht worden genomen dat de situatie aan snelle veranderingen onderhevig is. Er zijn signalen uit het veld dat er een verschuiving lijkt in de samenstelling van de Dublinclaimanten populatie; de groep Nigerianen lijkt te groeien. De analyses en conclusies in dit rapport zijn momenteel toepasbaar op de groep Dublinclaimanten ten tijde van de looptijd van de data die is verzameld tussen september 2019 en mei 2020.

Daarnaast is de situatie in lidstaten veranderlijk. De meest fundamentele beweegredenen om Italië en Zwitserland, en West en Noord-Europese landen te verlaten zullen niet snel veranderen en blijven daarmee dus toepasbaar. Echter, het kan wel zo zijn dat wanneer een andere lidstaat plotseling haar asielwetgeving veranderd, er nieuwe bewegingen en verschuivingen zichtbaar zullen worden.

Tot slot kan COVID-19 kan niet onbenoemd blijven: de pandemie bepaald zeer zeker de bewegingen die migranten en vluchtelingen wel of niet ondernemen. Ook lokale factoren, zoals het sluiten van noodregelingen die ten tijde van COVID-19 in het leven waren geroepen in de stad Amsterdam zullen zichtbare consequenties hebben voor het aantal Dublinclaimanten dat op straat zal moeten overleven.

2. Ethische overwegingen

De verzamelde data betreft uiterst gevoelige, persoonlijke data die niet buiten de pilot met instanties of personen zal worden gedeeld. Omdat er met verschillende partijen in de pilot wordt samengewerkt, kon de data niet geanonimiseerd worden aangeleverd. Dit zou een gevaar op dubbele tellingen opleveren. Daarnaast werd de data opgeslagen in een beveiligd bestand, op een schijf die alleen voor de RgOA toegankelijk was. De onderzoeker van de RgOA heeft de sleutel tot het bestand. Omdat het privacy gevoelige data betreft zal de data worden vernietigd 6 maanden na uitgave van dit rapport. De ruwe data kan niet worden gedeeld buiten de RgOA, zoals beloofd aan de respondenten.

Vertrouwen is niet alleen een cruciaal onderdeel van een diepte-interview, het is tevens een kernelement in de begeleiding van Dublinclaimanten in de pilot. Hen vragen naar vervelende herinneringen en ervaringen kan erg belastend zijn. Bovendien hebben Dublinclaimanten vaak het vertrouwen in instanties en soms in anderen in het algemeen, verloren. Zoals besproken hebben vele (ernstige) vormen van discriminatie en racisme ervaren, waardoor niet iedereen welwillend is zeer persoonlijk verhalen met een ander te delen. Het komt erop neer dat misschien niet iedere Dublinclaimant volledig uit de doeken heeft gedaan wat hem of haar is overkomen, en dat velen niet hebben willen meewerken aan het onderzoek. Zeker omdat dit onderzoek plaatsvond in het kader van de pilot, waarin vertrouwen zo'n cruciaal element van de begeleiding is, hebben we gedaan wat mogelijk was binnen de zojuist geschetste beperkingen. Tijdens dit onderzoek hebben het welzijn van de Dublinclaimant en de vertrouwensband met hun casemanager altijd prioriteit gekregen boven dataverzameling.

3. Literatuuronderzoek

De analyses en conclusies van dit rapport zijn ingebed in de meest recente wetenschappelijke literatuur en een scala aan secundaire bronnen van onder andere de Europese Commissie, UNICEF, IOM, MSF, Advies Commissie Vreemdelingen Zaken, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerbrieven, Ambtsberichten, algemeen toegankelijke documentatie van DT&V, Rechterlijke Uitspraken, ISMU Foundation, Schweizerische Fluchteling Hilfe, World Bank, Global Slavery Index, en diverse online bronnen. Deze bronnen hebben in drie verschillende fases het onderzoek beïnvloed. Allereerst in de voorbereidende fase: de vragenlijst werd deductief aangevuld met vragen die, vanuit de literatuur, relevant leken om inzichten in de belemmeringen die Dublinclaimanten ervaren

te vergroten. De literatuur heeft de analyse beïnvloed zoals eerder omschreven (zie 1.3 Interview guide & Analyse). Tot slot zijn de wetenschappelijke literatuur en secundaire bronnen gebruikt om de inzichten van dit rapport te toetsen en bevragen. Een voorbeeld van dit laatste is dat in het hoofdstuk over Zwitserland de verschillende standpunten van de rechtbank in Zwolle en Den Haag met elkaar worden vergeleken.

3.1. Rapport Stichting Artikel 8EVRM

Stichting Artikel 8EVRM richtte in 2019 een noodopvanglocatie op voor maximaal 45 jonge Dublinclaimanten genaamd 'de Muys'. Deze claimanten begeleidden zij tijdens overdrachten naar het land van Dublinclaim, het AZC of Gemeentelijke opvang. Stichting Artikel 8 EVRM verzamelde gedurende deze begeleidingsmaanden informatie onder 93 Dublinclaimanten. Stichting Artikel 8 EVRM analyseerde de data en bundelde hun reflecties in een rapport genaamd "Rapport opvang Dublinclaimanten 'de Muys'. Tijdelijke particuliere noodopvang ongedocumenteerde jongeren Amsterdam". Gezien Stichting Artikel 8 EVRM intensief heeft gewerkt met Dublinclaimanten in Amsterdam en informatie die vergaarden hebben verwerkt, is dit een van de weinige bronnen in Amsterdam die inzicht verlenen in de doelgroep alhier. Het rapport is daarom gebruikt om de bevindingen uit het onderzoek van RGOA te spiegelen. In dit rapport van de RGOA is telkens aangegeven welke gegevens uit het rapport van Stichting Artikel 8 EVRM zijn gebruikt.

4. Expert interview

Op 6 augustus 2020 heeft de RGOA een interview afgenomen met een expert (graad: Dr.) in het veld van migratie en receptie in Italië. De expert is tevens consultant voor UNICEF en coördinator van 7 opvangkampen in noord-Italië. Gedurende een 1,5uur durend gesprek over Skype werden de belemmeringen die Dublinclaimanten hadden geschetst aan de expert voorgelegd om een inschatting te kunnen maken in hoeverre de beleving van Dublinclaimanten resoneert met de dagelijkse realiteit in Italië.

De expert werd gevraagd specifieke informatie over de gang van zaken in opvangkampen en in de zorg in Italië nader toe te lichten. We spraken bijvoorbeeld over de lengte van procedures, de condities in de opvangkampen, de doorstroom van asielaanvragen, en de toegankelijkheid tot zorg. Zoals aangegeven in het rapport is 1 gesprek niet voldoende om met zekerheid te kunnen stellen hoe de situatie in Italië is. Er zouden meer van dergelijke interviews moeten worden gevoerd om hiervan een duidelijk beeld te krijgen. Echter, de informatie op generiek niveau was zeer bruikbaar – bijvoorbeeld de informatie die de expert verstreekte over de financieringsstructuur van opvangkampen in Italië – en is verwerkt in dit rapport als dit bevestigd werd door secundaire bronnen.