



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.6.2007
COM(2007) 299 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

over de evaluatie van het Dublin-system

{SEC(2007) 742}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de evaluatie van het Dublin-systeem

1. INLEIDING

1.1. Het Dublin-systeem

Het "Dublin-systeem" is bedoeld om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land wordt ingediend op het grondgebied van een van de lidstaten van de EU, Noorwegen of IJsland¹.

Het systeem bestaat uit Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (Dublin-verordening)², de uitvoeringsverordening daarvan³, Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (Eurodac-verordening)⁴ en de uitvoeringsverordening daarvan⁵.

De territoriale werkingssfeer van het Dublin-systeem is door middel van een internationale overeenkomst, die tot nu toe slechts voorlopig van toepassing is, uitgebreid tot Zwitserland.

1.2. Inhoud en doelstellingen van het verslag

De Dublin- en de Eurodac-verordening bepalen dat de Commissie drie jaar na de inwerkingtreding van de verordening bij het Europees Parlement en de Raad verslag uit moet brengen over de toepassing ervan en eventueel noodzakelijke wijzigingen voor moet stellen. Omdat de Eurodac-verordening een instrument in het leven roept voor de doeltreffende toepassing van de Dublin-verordening, is besloten beide evaluaties in een verslag te bundelen.

Dit verslag is bedoeld om de toepassing van beide verordeningen vanaf hun inwerkingtreding tot eind 2005 (de referentieperiode) te evalueren. Daarnaast wordt een poging gedaan de Dublin-stromen te meten en te vergelijken met de totale asielzoekerspopulatie in de lidstaten. Het verslag bestaat uit twee documenten: een **verslag**, waarin de belangrijkste bevindingen en

¹ Tot 21 februari 2006 nam Denemarken niet deel aan de Dublin-verordening. Daarom worden in dit verslag met de term "lidstaten" alle lidstaten van de EU behalve Denemarken bedoeld, plus Noorwegen en IJsland.

² PB L 50 van 25.2.2003.

³ Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad (PB L 222 van 5.9.2003).

⁴ PB L 316 van 15.12.2000.

⁵ Verordening (EG) nr. 407/2002 van de Raad van 28 februari 2002 tot vaststelling van sommige uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad (PB L 62 van 5.3.2002).

conclusies van de door de diensten van de Commissie verrichte analyse worden gepresenteerd en een **werkdokument**⁶, waarin de analyse nader wordt beschreven.

De resultaten van dit verslag zullen worden verwerkt in de evaluatie van het EU-beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht zoals die is geschetst in de mededeling van de Commissie van 28 juni 2006⁷.

2. TOEPASSING VAN HET DUBLIN-SYSTEEM

2.1. Inleiding

Volgens de **Dublin-verordening** moeten de lidstaten op basis van objectieve criteria die in een bepaalde volgorde worden getoetst, nagaan welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat op hun grondgebied is ingediend. Indien de toetsing uitwijst dat een andere lidstaat verantwoordelijk is, kunnen zij besluiten de andere lidstaat te verzoeken de asielzoeker "over te nemen" en het asielverzoek in behandeling te nemen. Indien de andere lidstaat zijn verantwoordelijkheid erkent, dient de eerste lidstaat de asielzoeker over te dragen aan de andere lidstaat.

Indien een lidstaat het asielverzoek al in behandeling heeft genomen of al volledig heeft behandeld, kan deze lidstaat worden verzocht de asielzoeker die zich zonder toestemming in een andere lidstaat bevindt, "terug te nemen" om de behandeling van het asielverzoek af te ronden of om de nodige maatregelen te nemen om de asielzoeker terug te sturen naar zijn land van herkomst. Indien de eerstgenoemde lidstaat zijn verantwoordelijkheid erkent, dient de lidstaat waar de asielzoeker zich zonder toestemming bevindt, de betrokkene over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat.

De **Eurodac-verordening** heeft een instrument in het leven geroepen waarmee de toepassing van de Dublin-verordening wordt vergemakkelijkt door middel van de registratie en vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers. De lidstaten moeten de vingerafdrukken afnemen van elke onderdaan van een derde land die ouder is dan 14 jaar en die asiel aanvraagt op hun grondgebied of die wordt aangehouden bij het illegaal overschrijden van hun buitengrens. De lidstaten mogen tevens de vingerafdrukken nemen van vreemdelingen die illegaal op hun grondgebied verblijven, om na te gaan of zij asiel hebben aangevraagd (op het eigen grondgebied of op dat van een andere lidstaat). Deze gegevens dienen onmiddellijk naar de door de Commissie beheerde centrale eenheid van Eurodac te worden gezonden, die ze registreert in de centrale gegevensbank en ze vergelijkt met de reeds opgeslagen gegevens. Dit kan een hit opleveren indien de nieuw ingevoerde gegevens overeenkomen met gegevens die al in de gegevensbank waren opgeslagen. Indien uit een hit blijkt dat een asielzoeker al eerder asiel heeft aangevraagd of dat hij illegaal een andere lidstaat is binnengekomen, kunnen de lidstaten gezamenlijk optreden overeenkomstig de Dublin-verordening.

2.2. Cijfers en algemene bevindingen

Wat de toepassing van de Dublin-verordening betreft, bleken de door de lidstaten aangeleverde **statistieken** bijzonder moeilijk te analyseren. Zoals in het werkdokument nader wordt toegelicht, is de significante discrepantie tussen het aantal verzoeken en beslissingen dat de lidstaten naar eigen zeggen hebben ontvangen van andere lidstaten (inkomende

⁶ SEC(2007) 742.

⁷ COM(2006) 322 def.

gegevens) en het aantal verzoeken en beslissingen dat zij beweren naar andere lidstaten te hebben gezonden (uitgaande gegevens), een groot probleem. Deze twee gegevensverzamelingen zouden in principe gelijk moeten zijn, maar als gevolg van verschillende interpretaties van de definities voor registratie en de onvolledigheid van bepaalde gegevens, komen de aantallen niet overeen. Om verwarring te voorkomen worden in dit verslag alleen de cijfers van de uitgaande gegevens gebruikt, terwijl in het werkdocument een onderscheid wordt gemaakt tussen inkomende gegevens en uitgaande gegevens.

Dit probleem toont aan hoe belangrijk het is dat er een gemeenschappelijk statistisch kader op het gebied van asiel en immigratie komt en dat de goedkeuring van de verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming⁸ een stap in de goede richting zal zijn.

Toepassing van de Dublin-verordening		september
2003-december 2005		
Verzoeken		55.310 ¹
Verzoeken op basis van Eurodac		28.393 ²
Geaccepteerde verzoeken		40.180 ¹
Geweigerde verzoeken		10.536 ¹
Overdrachten		16.842 ³
<small> ¹Voor IT, UK, LU en ES gegevens beschikbaar vanaf 1.2004. Geen gegevens beschikbaar voor FR. ²Voor IT, UK en ES gegevens beschikbaar vanaf 1.2004. Geen gegevens beschikbaar voor FR, LU en SE. ³Voor IT, UK, LU en ES gegevens beschikbaar vanaf 1.2004. Geen gegevens beschikbaar voor FR, SE en BE. </small>		

Volgens de gegevens die de lidstaten hebben verstrekt, zijn meer dan 55 300 overdracht**verzoeken** uitgegaan (11,5% van het totale aantal asielverzoeken – 589 499 – *in alle lidstaten* in die periode)

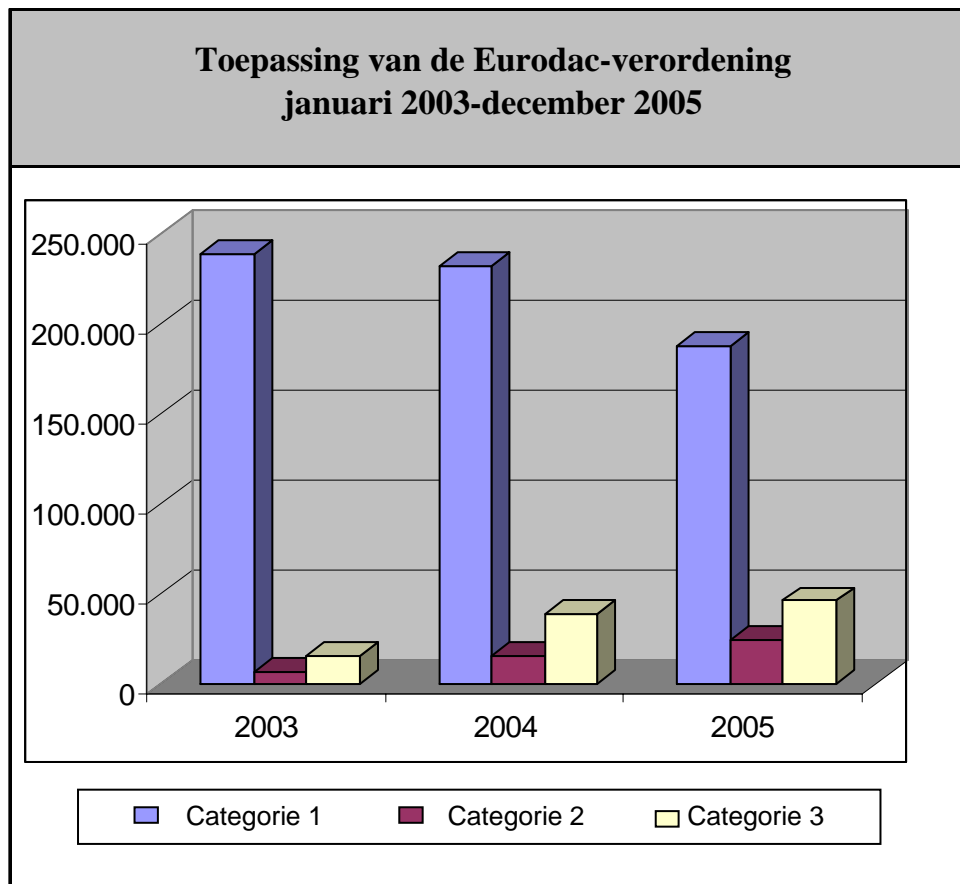
Daarvan is 72% **geaccepteerd**; dat wil zeggen dat in 40 180 gevallen een andere lidstaat de verantwoordelijkheid voor een asielzoeker heeft aanvaard.

Er werden echter slechts 16 842 asielzoekers **overgedragen** door de lidstaten (nadere toelichting over dit getal en wat het inhoudt als percentage van het totale aantal geaccepteerde verzoeken is te vinden in het werkdocument). De overdracht van asielzoekers zou dus als een van de belangrijkste problemen voor de doeltreffende toepassing van het Dublin-systeem kunnen worden beschouwd.

De statistieken betreffende Eurodac zijn veel betrouwbaarder, omdat de gegevens automatisch via de centrale eenheid werden verstrekt. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de

⁸ COM (2005) 375 def. van 14.9.2005.

ontwikkeling van de drie soorten gegevens die de lidstaten aan de centrale eenheid van Eurodac hebben gezonden.



In de referentieperiode zijn over 657 753 asielzoekers ("**categorie 1-gegevens**") succesvol gegevens verzonden. Deze gegevens zijn gestaag in aantal afgenomen (2003: 238 325; 2004: 232 205; 2005: 187 223). De daling is des te opvallender wanneer we bedenken dat ook de tien nieuwe lidstaten de Eurodac-verordening vanaf 1 mei 2004 toepassen en dat deze getallen niet alleen "nieuwe" asielverzoeken omvatten (meervoudige aanvragen zijn ook in dit getal opgenomen). Dit weerspiegelt de algemene daling van het aantal asielverzoeken in de EU die zich al enkele jaren voordoet.

In 2005 bleek uit een vergelijking van nieuwe gegevens over asielzoekers met reeds opgeslagen gegevens, dat het in 16% van de gevallen om "**meervoudige aanvragen**" ging, dus om gevallen waarin de betrokken asielzoeker al eerder een asielverzoek had ingediend, in dezelfde of in een andere lidstaat.

In dezelfde referentieperiode werden gegevens in de centrale gegevensbank opgenomen over 48 657 onderdanen van derde landen die werden aangehouden in verband met de illegale overschrijding van een buitengrens ("**categorie 2-gegevens**"). Dit aantal neemt gestaag toe, maar is nog steeds verrassend laag, de grote illegalemigratiedruk aan de buitengrenzen van de EU in aanmerking genomen.

Voor de referentieperiode werden gegevens geregistreerd over 101 884 onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verbleven ("**categorie 3-gegevens**"). Dit cijfer stijgt al jaren, waaruit blijkt dat de lidstaten steeds vaker gebruikmaken van deze controlemogelijkheid.

2.3. Praktische toepassing en mogelijke verbeteringen

2.3.1. Toepassing van de Dublin-verordening

De evaluatie heeft aangetoond dat de Dublin-verordening in het algemeen op een bevredigende manier wordt toegepast en dat zij een werkbaar systeem biedt voor het aanwijzen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Er zijn echter bepaalde punten betreffende de toepassing naar voren gekomen die hieronder worden genoemd en die in het werkdocument nader worden toegelicht.

Toegang tot procedures

De Dublin-verordening verplicht de verantwoordelijke lidstaat het asielverzoek te behandelen. De meeste lidstaten interpreteren deze bepaling correct als een verplichting om beschermingsbehoeften van de asielzoeker volledig te toetsen, maar voor zover de Commissie bekend is, laat een van de lidstaten in bepaalde omstandigheden deze toetsing achterwege bij het terugnemen van asielzoekers van andere lidstaten.

"Behandeling van een asielverzoek" in de zin van de Dublin-verordening houdt in alle gevallen, zonder enige uitzondering, in dat wordt getoetst of de indiener van het verzoek als vluchteling kan worden beschouwd in de zin van de erkenningsrichtlijn⁹.

Aansluiting bij het EU-acquis op asielgebied

De Dublin-verordening is niet van toepassing op degenen die subsidiaire vormen van bescherming aanvragen (of genieten). Dit heeft ernstige negatieve consequenties voor asielzoekers die niet kunnen worden herenigd met familieleden die subsidiaire bescherming genieten in een andere lidstaat. De belangrijkste reden dat subsidiaire bescherming niet onder de Dublin-verordening valt, is dat dit concept ten tijde van de vaststelling van de verordening nog geen deel uitmaakte van het EU-acquis op asielgebied. Met de goedkeuring van de erkenningsrichtlijn is dit concept een integrerend deel geworden van het EU-wetgevingskader op het gebied van asiel dat in alle asielinstrumenten terug te vinden zou moeten zijn.

De Commissie is voornemens voor te stellen de werkingssfeer van de Dublin-verordening uit te breiden tot subsidiaire bescherming.

Uniforme toepassing

Uniforme toepassing van de regels en criteria van de Dublin-verordening is van essentieel belang voor de goede werking van de verordening. De lidstaten zijn het er echter niet altijd over eens in welke omstandigheden sommige bepalingen van toepassing zijn.

Uiteenlopende interpretaties doen zich met name voor bij de toepassing van de **sovereiniteitsclausule** (artikel 3, lid 2, van de Dublin-verordening), die de lidstaten de mogelijkheid biedt als verantwoordelijke lidstaat op te treden ondanks het feit dat de Dublin-criteria een andere lidstaat aanwijzen, en bij de **humanitaire clausule** (artikel 15 van de Dublin-verordening), op grond waarvan de lidstaten gezinsleden met elkaar kunnen

⁹ Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. (PB L 304 van 30.9.2004, blz. 12).

herenigen, ook al zou de strikte toepassing van de criteria ertoe leiden dat zij gescheiden blijven.

De lidstaten passen de soevereiniteitsclausule om uiteenlopende redenen toe, variërend van humanitaire tot zuiver praktische redenen.

De toepassing van de soevereiniteitsclausule om humanitaire redenen moet worden aangemoedigd, want dat is kennelijk de onderliggende bedoeling van deze bepaling.

Volgens de huidige tekst van de Dublin-verordening is geen instemming van de asielzoeker nodig voor de toepassing van de soevereiniteitsclausule. Dit heeft in bepaalde gevallen negatieve gevolgen gehad, omdat dit voor sommige asielzoekers betekende dat zij zich niet bij hun familieleden in andere lidstaten konden voegen.

Het is niet altijd duidelijk wanneer de humanitaire clausule precies moet worden toegepast; zo is onduidelijk of de clausule kan worden toegepast op verzoek van een asielzoeker en of er bepaalde termijnen gelden voor het indienen van verzoeken van de ene lidstaat bij de andere.

De Commissie zal voorstellen nader te specificeren onder welke omstandigheden en volgens welke procedures de soevereiniteits- en de humanitaire clausule moeten worden toegepast, en daarbij met name termijnen vast te stellen voor de verzoeken en de bepaling in te voeren dat de betrokken asielzoeker moet instemmen met de toepassing van de soevereiniteitsclausule.

Sommige lidstaten hebben problemen ondervonden bij de toepassing van de bepalingen betreffende het beëindigen van de verantwoordelijkheid (artikel 10, lid 1, artikel 16, leden 3 en 4, en artikel 20, lid 2, van de Dublin-verordening). Verduidelijking van de desbetreffende bepalingen zou deze problemen kunnen verhelpen.

De Commissie zal voorstellen nader te verduidelijken onder welke omstandigheden de verantwoordelijkheid van een lidstaat ophoudt.

Ten slotte zijn er uiteenlopende interpretaties ten aanzien van terugnameverzoeken betreffende niet-begeleide minderjarigen die eerder asiel hebben aangevraagd in een andere lidstaat (artikel 6 van de Dublin-verordening). Sommige lidstaten dienen geen terugnameverzoeken in als het om niet-begeleide minderjarigen gaat.

Hoewel niet-begeleide minderjarigen niet mogen worden uitgesloten van terugnameverzoeken, dient het belang van het kind altijd voorop te staan.

De Commissie zal de toepasselijkheid van de Dublin-regels op niet-begeleide minderjarigen nader toelichten.

Bewijsmiddelen

Het bewijs waaruit blijkt dat een lidstaat een asielzoeker dient over te nemen, is vaak moeilijk te leveren. Dit levert soms grote problemen op voor de toepassing van het criterium van de eenheid van het gezin, waardoor de toepassing van een van de belangrijkste bepaling van de Dublin-verordening in de praktijk wordt ondermijnd.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij de toepassing van het criterium van de illegale binnenkomst in de EU (artikel 10, lid 1, van de Dublin-verordening), omdat doorgaans alleen Eurodac-bewijs wordt aanvaard.

De lidstaten hebben echter een lijst van bewijsmiddelen en een lijst van indirect bewijs vastgesteld, die aan de uitvoeringsverordening is gehecht.

De Commissie begrijpt dat duidelijk bewijs van groot belang is om misbruik van het systeem te voorkomen, zeker bij gezinshereniging, maar vindt toch dat de lidstaten de Dublin-verordening en de bijbehorende uitvoeringsverordening onverkort moeten toepassen en gebruik moeten maken van alle in de verordening genoemde bewijsmiddelen, waaronder geloofwaardige en verifieerbare verklaringen van asielzoekers.

Termijnen

Verschillende lidstaten zijn van oordeel dat het ontbreken van een termijn voor het indienen van een verzoek om een asielzoeker "terug te nemen" contraproductief werkt op de doeltreffendheid van het systeem.

Bovendien zijn de lidstaten ontevreden over de termijn van zes weken voor het beantwoorden van een verzoek om **informatie**; deze termijn wordt te lang gevonden voor dergelijk essentieel bewijs.

De Commissie zal voorstellen termijnen in te voeren voor terugnameverzoeken en de termijn voor het beantwoorden van verzoeken om informatie in te korten tot vier weken.
--

Overdrachten

Het lage percentage overgedragen asielzoekers in verhouding tot het aantal aanvaarde overname- en terugnameverzoeken vormt een ernstige ondermijning van de doeltreffendheid van het systeem. De lidstaten voeren als reden voor dit lage percentage aan dat asielzoekers vaak verdwijnen na ontvangst van een overdrachtsbeslissing.

Uit de statistieken blijkt dat sommige lidstaten onderling ongeveer evenveel asielzoekers overdragen. Als de lidstaten regelingen zouden kunnen instellen om het aantal overdrachten te beperken, zou dat de werklast en de kosten voor de diensten die verantwoordelijk zijn voor de overdrachten, kunnen verminderen. Het zou ook verdere secundaire verplaatsingen na de overdracht kunnen voorkomen.

De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is de lidstaten toe te staan bilaterale regelingen te treffen om bij gelijke aantallen asielzoekers in bepaalde gevallen de overdrachten "tegen elkaar weg te strepen".
--

Meer bewarende maatregelen

Steeds meer lidstaten voeren bewarende maatregelen in voor personen ten aanzien van wie een overdrachtsbeslissing wordt genomen, om te voorkomen dat zij onderduiken voordat de beslissing wordt uitgevoerd.

De Commissie erkent dat er manieren moeten worden gevonden om de doeltreffendheid van overdrachten te vergroten, maar wijst erop dat bewarende maatregelen pas in laatste instantie dienen te worden gebruikt, als alle andere, niet-bewarende maatregelen naar verwachting niet tot het gewenste resultaat zullen leiden en er objectieve aanwijzingen zijn dat er een groot risico bestaat dat de asielzoeker onderduikt. In elk geval dient altijd goed rekening te worden gehouden met de situatie van gezinnen, personen met medische behoeften, vrouwen en niet-begeleide minderjarigen.

Onjuiste toepassing

Vooraf bij de procedurele aspecten is sprake van onjuiste toepassing van de verordening, met name als het gaat om de inachtneming van de **termijnen** voor het indienen of beantwoorden van een verzoek.

De lidstaten dienen de termijnen die in de Dublin-verordening zijn vastgesteld, strikt in acht te nemen; het niet binnen de gestelde termijn beantwoorden van een verzoek leidt tot automatische inwilliging en asielzoekers kunnen de autoriteiten van de lidstaten voor de rechter dagen voor het niet in acht nemen van een termijn.

Een ander punt is dat sommige lidstaten niet systematisch gebruikmaken van het beveiligde bilaterale communicatie-instrument **DubliNet**. Gezien de aard van de informatie die wordt doorgegeven, kan dit tot problemen leiden op het gebied van de gegevensbescherming.

De Commissie wijst erop dat het gebruik van DubliNet altijd verplicht is, behalve in de gevallen die worden genoemd in artikel 15, lid 1, tweede alinea, van de Dublin-uitvoeringsverordening.

2.3.2. Toepassing van de Eurodac-verordening

De Eurodac-verordening wordt over het algemeen door alle lidstaten goed toegepast, maar de praktische toepassing van sommige bepalingen levert nog problemen op.

Termijnen

De Eurodac-verordening verplicht de lidstaten hun gegevens onverwijld naar de centrale eenheid van Eurodac te zenden (artikel 4, lid 1, en artikel 8, lid 2). Dit blijkt soms meer dan 30 dagen te duren. Omdat deze vertraging bij het doorgeven van gegevens ertoe kan leiden dat de verkeerde lidstaat als verantwoordelijke lidstaat wordt aangewezen, is het van buitengewoon groot belang dat de lidstaten deze periode verkorten.

De Commissie zal een duidelijke termijn voorstellen voor het doorgeven van gegevens aan de centrale eenheid van Eurodac.
--

Verzameling van gegevens

Zoals gezegd vindt de Commissie het aantal geregistreerde **illegale binnenkomsten** (48 657) verbazingwekkend laag. Dit doet vragen rijzen over de toepassing van de verplichting om de vingerafdrukken te nemen van iedereen die illegaal de Unie binnenkomt. Omdat deze informatie van cruciaal belang is voor de effectieve toepassing van een van de criteria van Dublin, dienen de lidstaten deze verplichting strikt na te komen.

Systematische niet-naleving van de verplichting om vingerafdrukken te nemen van illegale
--

grensoverschrijders zou door de Commissie kunnen worden meegewogen bij de evaluatie van de uitvoering van het kaderprogramma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen" in 2010 en met bij die van de verdeelsleutels voor de verschillende fondsen.

Kwaliteit

De statistieken laten zien dat 6% van de gegevens wordt geweigerd vanwege de slechte kwaliteit ervan. De kwaliteit van de gegevens die naar de centrale eenheid van Eurodac worden gezonden, zou kunnen worden verbeterd door middel van specifieke opleidingen, lokale kwaliteitscontroles en het gebruik van de modernste apparatuur, zoals live scanners. De lidstaten worden aangemoedigd het Gemeenschapsgeld dat hiervoor beschikbaar is, te gebruiken.

De Commissie zal opleidingen organiseren voor de diensten van de lidstaten om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren.

Verwijdering van gegevens

Ook het nakomen van de verplichting om bepaalde gegevens te wissen (artikel 7 en artikel 10, lid 2, van de Eurodac-verordening), bv. wanneer een asielzoeker het burgerschap van een lidstaat heeft verkregen, levert problemen op. Helaas wordt dit niet stelselmatig gedaan, meestal omdat de lidstaat die de gegevens heeft ingevoerd, niet op de hoogte is van de verandering van de status van de betrokkene.

De Commissie zal voorstellen voor elke soort verwijdering specifieke codes in te voeren, zodat de naleving van deze verplichting beter kan worden gecontroleerd en bij een verandering van de status van de asielzoeker systematisch informatie wordt uitgewisseld.

Gegevensbescherming

Een ander punt is de correcte toepassing van de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens, met name de regels volgens welke de betrokkenen de lidstaten kunnen verzoeken gegevens over zichzelf in de Eurodac-gegevensbank te controleren (via speciale zoekopdrachten; artikel 18 van de Eurodac-verordening). In de referentieperiode zijn meer dan 3 700 speciale zoekopdrachten uitgevoerd, een verbazend hoog aantal.

De Commissie wijst erop dat dergelijke zoekopdrachten beperkt moeten blijven tot de toepassing van gegevensbeschermingsregels.

2.3.3. Bijdrage van Eurodac aan de toepassing van de Dublin-verordening

De Eurodac-verordening heeft ten doel de toepassing van de Dublin-verordening te vergemakkelijken. Het is dan ook interessant na te gaan of Eurodac inderdaad heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Dublin-verordening.

Zoals gezegd ging het bij 16% van de asielverzoeken in 2005 om **meervoudige verzoeken**. Dit zou erop kunnen wijzen dat het Dublin-systeem niet het gewenste ontmoedigende effect heeft op het verschijnsel "asielshoppen". Veel asielzoekers blijven proberen een gunstige beslissing te verkrijgen door meer dan een asielverzoek in te dienen. Het verstrekken van correcte informatie aan asielzoekers over de gevolgen van het indienen van meerdere asielverzoeken zou kunnen helpen dit verschijnsel tegen te gaan.

Wat het **bewijs van illegale binnenkomst** betreft, wijst de Commissie er nogmaals op dat de Eurodac-verordening de toepassing van de Dublin-verordening alleen kan vergemakkelijken als alle lidstaten de verplichting nakomen om gegevens te verzamelen van elke vreemdeling die de EU illegaal binnenkomt.

Ten slotte is geconstateerd dat de resultaten die de lidstaten van de centrale eenheid van Eurodac ontvangen, vrij vaak **meervoudig hits** bevatten, wat aangeeft dat de gegevens van de asielzoeker door verschillende lidstaten zijn geregistreerd. Het is niet altijd eenvoudig om op basis van dit soort informatie te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, zeker niet binnen de gestelde termijnen.

Om het eenvoudiger te maken meervoudige hits te analyseren, zal de Commissie voorstellen doen voor regelingen waarmee de lidstaten elkaar op de hoogte kunnen houden van de status van degenen over wie gegevens in Eurodac zijn opgenomen en ook voor technische wijzigingen van de mechanismen voor het verzenden van gegevens naar de centrale eenheid van Eurodac, met name om meer informatie over de status van asielzoekers in te voeren.

2.3.4. *Mogelijke toekomstige ontwikkelingen betreffende de Eurodac-verordening*

De belangrijkste doelstelling van de Eurodac-verordening is te helpen snel duidelijk te maken welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. De informatie in de Eurodac-gegevensbank zou echter ook anderszins nuttig kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het voorkomen van misbruik van het asielstelsel.

De lidstaten zijn verplicht de vingerafdrukken van vreemdelingen die illegaal hun buitengrenzen overschrijden op te slaan in het systeem, maar niet die van de vreemdelingen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

De lidstaten tonen echter steeds meer belangstelling voor het gebruik van de gegevens van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven als de bewijsgegevens voor de periode 2003-2005. Er is een significant verschil tussen het aantal vreemdelingen dat illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft (101 884) en het aantal vreemdelingen dat wordt aangehouden in verband met het illegaal overschrijden van een buitengrens (48 657). Daarom wordt voorgesteld de gegevens van vreemdelingen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat blijken te verblijven, ook op te slaan. Deze gegevens zijn nuttig bij het behandelen van een asielverzoek, bijvoorbeeld om misbruik te voorkomen door verklaringen van asielzoekers te controleren. Deze gegevens zouden in eerste instantie, evenals die van illegale grensoverschrijders, voor een periode van twee jaar kunnen worden bewaard. De bewaarperiode zou kunnen worden verlengd indien de betrokkene opnieuw wordt aangehouden.

De Commissie is voornemens voor te stellen de gegevens van personen die worden aangehouden terwijl zij illegaal in de EU verblijven, op te slaan.

Bovendien zal de Commissie op basis van nadere analyse en een volledige effectbeoordeling onderzoeken of de werkingssfeer van Eurodac kan worden uitgebreid om de gegevens te gebruiken voor rechtshandavingsdoeleinden en voor het bestrijden van illegale immigratie.

3. ANALYSE VAN DUBLIN-STROMEN

Dublinstromen in 2005			
		inkomende overdrachten	uitgaande overdrachten
1.	DE	2716	2748
2.	PL	1196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LT	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	niet beschikbaar
23.	FI	niet beschikbaar	735
24.	SE	niet beschikbaar	niet beschikbaar
25.	NO	niet beschikbaar	848
26.	FR	niet beschikbaar	niet beschikbaar

In tegenstelling tot wat algemeen wordt verondersteld, is het niet zo dat de meeste overdrachten plaatsvinden naar de lidstaten die aan een buitengrens zijn gelegen, maar blijken de totale overdrachten redelijk evenwichtig te zijn verdeeld tussen grenslidstaten en niet-grenslidstaten. In 2005 vonden 3 055 overdrachten plaats naar lidstaten aan de EU-buitengrenzen, terwijl er 5 161 naar niet-grenslidstaten plaatsvonden.

Het werkdocument bevat een uitvoerige analyse aan de hand waarvan wordt geprobeerd te bepalen in hoeverre deze Dublin-stromen invloed hebben gehad op de totale asielzoekerspopulatie in de lidstaten. Samengevat blijkt dat het totale aantal asielzoekers in de meeste lidstaten niet meer dan 5% is gestegen of gedaald door de Dublin-overdrachten. In Polen bedroeg de stijging echter ongeveer 20%, en in Slowakije, Litouwen, Letland, Hongarije en Portugal ongeveer 10%. Anderzijds daalde het aantal asielzoekers in Luxemburg en IJsland met ongeveer 20%.

Deze trend werd bevestigd in het hypothetische geval dat alle aanvaarde overdrachten ook daadwerkelijk zouden plaatsvinden, hoewel het effect in Hongarije, Polen en Slowakije dan veel groter zou zijn (stijging van circa 40%). Niettemin zouden ook in dit geval meer overdrachten naar niet-grenslidstaten (13 968) plaatsvinden dan naar EU-grenslidstaten (7 829).

De meeste overdrachten hebben echter betrekking op gevallen van terugname¹⁰, waarbij het doorgaans niet gaat om nieuwe asielverzoeken voor de lidstaten van bestemming, omdat de verzoeken al waren opgenomen in de asielstatistieken en de behandeling van het verzoek al was begonnen.

Opmerkelijk is dat de vergelijking van "categorie 1-gegevens" met "categorie 2-gegevens" laat zien dat de asielzoekers die de EU illegaal waren binnengekomen voordat zij hun asielverzoek indienden, voornamelijk via Spanje, Italië en Griekenland reisden. De meeste personen die aan de grens van deze lidstaten werden aangehouden, dienden echter vervolgens een asielverzoek in in de lidstaat die zij illegaal waren binnengekomen. En degenen die geen asielverzoek indienden en verder reisden, trokken voornamelijk naar het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

4. CONCLUSIES

De doelstellingen van het Dublin-systeem, het ontwikkelen van een duidelijke en hanteerbare methode om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, zijn grotendeels verwezenlijkt.

Wegens het gebrek aan nauwkeurige gegevens kon een belangrijk aspect van het Dublin-systeem niet worden geëvalueerd: de kosten. De lidstaten beschouwen het verwezenlijken van de politieke doelstellingen van het systeem echter als uiterst belangrijk, ongeacht de financiële gevolgen.

Niettemin zijn sommige punten voor verbetering vatbaar, zowel wat de praktische toepassing als de doeltreffendheid van het systeem betreft. De Commissie zal dan ook de nodige maatregelen voorstellen om deze problemen op te lossen en het systeem doeltreffender te maken.

Deze evaluatie is de eerste aanzet tot een debat over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielbeleid, dat zal beginnen met de publicatie van een groenboek van de Commissie in juni 2007.

¹⁰ Zie tabel 2 van het werkdocument.