

Asielverslag 2022

Samenvatting





© Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), 2022

Het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) noch enige persoon die optreedt namens het EUAA, is verantwoordelijk voor het eventuele gebruik van de informatie in deze publicatie.

Omslagillustratie: iStock/[Kostas7](#)

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022

PDF ISBN 978-92-9487-466-5 doi: 10.2847/108523 BZ-AH-22-001-NL-N ISSN 2600-2949

Overname met bronvermelding toegestaan. Voor gebruik of overname van foto's of andere materialen die niet onder het auteursrecht van het EUAA vallen, moet u rechtstreeks toestemming vragen aan de houders van het desbetreffende auteursrecht.

Asielverslag 2022

Jaarverslag over de asielsituatie in de Europese Unie

SAMENVATTING

Voorwoord

De politieke ontwikkelingen in 2021 en het begin van 2022 hebben een directe impact gehad op de internationale beschermingsbehoeften en stromen ontheemden naar de EU+-landen op gang gebracht. De machtsgreep door de Taliban in Afghanistan en de Russische invasie in Oekraïne hebben nieuwe beschermingsbehoeften doen ontstaan en bijgedragen tot een stijging van het aantal asielzoekers in Europa. Bovendien heeft situatie rondom de COVID-19-pandemie in combinatie met het toenemende aantal asielzoekers nieuwe uitdagingen met zich meegebracht waarvoor dynamische oplossingen moesten worden gevonden om de integriteit van het enige multinationale asielstelsel ter wereld, het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS), te bewaren. Door deze gebeurtenissen is eens te meer gebleken hoe snel patronen op het gebied van migratie en asiel kunnen veranderen.

Tegen deze achtergrond toont het [Asielverslag 2022](#) hoezeer de paraatheid en flexibiliteit van de nationale asiel- en opvangstelsels op de proef werden gesteld bij de inspanningen om bescherming te blijven bieden aan degenen die daaraan behoefte hebben. Door de grote toestroom kwamen veel overheidsdiensten onder enorme druk te staan, terwijl ze ook nog te maken hadden met de aanhoudende beperkingen in verband met COVID-19. Het verslag laat zien op welke terreinen sprake is van convergentie bij de toepassing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS), maar benoemt ook de nog bestaande verschillen en verbeterpunten.



De veerkracht van asielstelsels neemt pas toe naarmate vorderingen worden gemaakt met het aannemen van de wettelijke instrumenten van het migratie- en asielpact van de Europese Commissie. Daarnaast speelt het EUAA, dat sinds januari 2022 beschikt over een versterkt mandaat, een belangrijke rol bij de verdere afstemming van het CEAS en de verlening van actieve ondersteuning aan de lidstaten. Het is echter belangrijk om ook te luisteren naar degenen die in de voorste linies werkzaam zijn. In dit opzicht is het asielverslag een waardevol hulpmiddel waarin meer dan 1 500 betrouwbare bronnen worden aangehaald, waaronder nationale autoriteiten, internationale organisaties, academische instellingen en maatschappelijke organisaties, en waarin het meest uitgebreide overzicht wordt gegeven van de asielsituatie in Europa.

Als Europees expertisecentrum op asielgebied en sinds zijn oprichting elf jaar geleden zorgt het Agentschap ervoor dat de EU+-landen eendrachtig informatie uitwisselen, best practices delen, aan kwaliteitsverbetering werken en praktijken harmoniseren. Het staat vast dat de vraag naar ondersteuning door het Agentschap zal blijven toenemen. We staan klaar om de samenwerking met onze partners voort te zetten en ons verstrekte mandaat in de komende jaren te vervullen.

Nina Gregori
Uitvoerend directeur, Asielagentschap van de Europese Unie



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inhoudsopgave	6
Inleiding.....	7
1.Wereldwijde ontwikkelingen op asielgebied	7
2. Belangrijke ontwikkelingen op asielgebied in de Europese Unie	8
3. Omvorming van het EASO tot het EUAA.....	11
4. Werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel	12
Thema 1: digitalisering van asiel- en opvangstelsels in 2021	12
Thema 2: de gevolgen van de aanhoudende COVID-19-pandemie voor de asiel- en opvangstelsels	13
Thema 3: hoe de EU+-landen hebben ingespeeld op de nieuwe beschermingsbehoeften van Afghaanse onderdanen.....	13
4.1. Toegang tot de asielprocedure	14
4.2. De Dublinprocedure.....	15
4.3. Speciale procedures voor de beoordeling van beschermingsbehoeften	16
4.4. Verwerking van asielaanvragen in eerste aanleg.....	17
4.5. Verwerking van asielaanvragen in tweede en hogere aanleg	19
4.6. Aanhangige zaken.....	19
4.7. Opvang van verzoekers om internationale bescherming.....	20
4.8. Detentie gedurende de asielprocedure	20
4.10. Rechtsbijstand en juridische vertegenwoordiging.....	22
4.11. Tolkdiensten	22
4.12. Informatie over het land van herkomst.....	23
4.13. Staatloosheid in een asielcontext.....	23
4.14. Inhoud van de bescherming.....	23
4.15. Terugkeer van voormalige verzoekers	25
4.16. Hervestiging en toelating op humanitaire gronden.....	25
5. Kinderen en personen met specifieke behoeften in de asielprocedure	26
Slotopmerkingen	28



Inleiding

Als gezaghebbende bron van informatie over internationale bescherming in Europa biedt het jaarlijkse asielverslag van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) een uitgebreid overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op asielgebied in de lidstaten van de Europese Unie en IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland (EU+-landen).

Na een kort overzicht van trends en belangrijke discussiepunten omtrent gedwongen ontheemding op mondiaal niveau spitst het verslag zich toe op de Europese situatie. Er wordt ingegaan op belangrijke ontwikkelingen op EU- en nationaal niveau, waarbij alle aspecten van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) aan bod komen. Er worden voorbeelden van jurisprudentie gepresenteerd die inzicht bieden in de wijze waarop rechterlijke instanties vorm hebben gegeven aan de interpretatie van de Europese en nationale wetgeving. Ook zijn er met betrekking tot belangrijke indicatoren statistische gegevens opgenomen die trends op asielgebied in 2021 belichten.

De druk op de buitengrenzen van de EU is in 2021 toegenomen, waarbij de toestroom in weerwil van de aanhoudende COVID-19-maatregelen weer het niveau van vóór de pandemie heeft bereikt. Politieke ontwikkelingen hebben voor een piek in de toestroom uit Afghanistan, Belarus en, in het begin van 2022, Oekraïne gezorgd. De EU+-landen hebben zich snel op de vluchtelingsgolven ingesteld door de indiening van asielaanvragen te vergemakkelijken, opvangplekken herin te richten en aankomstcentra in te stellen voor verschillende stappen in de asielprocedure.

1. Wereldwijde ontwikkelingen op asielgebied



Gebeurtenissen in 2021 en begin 2022 gaven de aanzet tot de ontheemding van miljoenen mensen, waardoor de behoefte aan bescherming wereldwijd toenam. De machtsgreep van de Taliban in Afghanistan bracht in het land zelf en daarbuiten nieuwe golven van ontheemding teweeg in een regio waar al zoveel ontheemden zijn. Door de Russische invasie in Oekraïne werden miljoenen mensen gedwongen huis en haard te verlaten en een veilig heenkomen te zoeken in de buurlanden. Ook bleven mensen vluchten uit bestaande hotspots van ontheemding in de Democratische Republiek Congo, Ethiopië, Mozambique, Myanmar, Zuid-Sudan, Syrië, de Sahelregio, Venezuela en Jemen.

Volgens ramingen van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) waren er in juni 2021 wereldwijd meer dan 84 miljoen gedwongen ontheemden, onder wie 26,6 miljoen vluchtelingen die onder het UNHCR-mandaat vallen, 4,4 miljoen asielzoekers, 48 miljoen binnenlands ontheemden en 3,9 miljoen Venezolaanse ontheemden die buiten het eigen land verbleven.

Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen uit 1951 is een fundamenteel onderdeel van het mensenrechtenrecht. In 2021 werd het zeventigjarig bestaan van dit verdrag gevierd en heeft de internationale gemeenschap wereldwijd en regionaal haar inspanningen voortgezet om overal ter wereld oplossingen te vinden voor mensen die bescherming nodig hebben. Een belangrijk initiatief gebaseerd op samenwerking tussen verschillende belanghebbenden is het mondiaal pact inzake vluchtelingen, dat erop gericht is duurzame



oplossingen te zoeken voor de situatie van vluchtelingen. In het kader van dit pact werden in 2021 de werkzaamheden voortgezet die bedoeld zijn om: i) de druk op ontvangende landen te verlichten; ii) de zelfredzaamheid van vluchtelingen te verbeteren; iii) de oplossingen in derde landen te verruimen; en iv) ertoe bij te dragen om in de landen van herkomst de nodige voorwaarden te scheppen opdat mensen wier beschermingsverzoek is afgewezen, in veiligheid en waardigheid kunnen terugkeren.

De discussies en werkzaamheden rondom internationale bescherming bleven zich ontwikkelen in het licht van opkomende behoeften en urgente aandachtspunten. Belangrijke kwesties op het gebied van asiel die in 2021 aandacht bleven eisen, waren:

- overstappen van maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie op duurzame werkmethoden die ruimte bieden voor nieuwe praktijken en omschakeling op digitale technieken;
- opschalen van werkzaamheden om duurzame oplossingen te creëren voor mensen die bescherming nodig hebben;
- erkennen van door klimaatverandering veroorzaakte ontheemding in al haar dimensies en ontwikkelen van een doeltreffende aanpak van de groeiende klimaatnoodtoestand;
- verder normaliseren van genderdimensies bij het analyseren van beschermingsbehoeften en het bieden van beschermingsoplossingen;
- rekening houden met staatloosheidskwesties in de asielcontext en met de wisselwerking tussen staatloosheid en beschermingsbehoeften.

2. Belangrijke ontwikkelingen op asielgebied in de Europese Unie



In 2021 werden op technisch en politiek niveau vorderingen gemaakt en belangrijke stappen gezet bij de invoering van het migratie- en asielpact. Op een aantal belangrijke onderdelen van het pact moet nog politieke overeenstemming worden bereikt. Een belangrijke mijlpaal was Verordening (EU) 2021/2303, die in januari 2022 in werking is getreden. Bij deze verordening werd het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) opgericht ter vervanging van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), waarbij het Agentschap een verruimd en uitgebreid mandaat heeft gekregen.

In afwachting van verdere vorderingen op wetgevingsgebied met betrekking tot de voorgestelde terugkeerrichtlijn heeft de Europese Commissie in april 2021 de eerste EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie vastgesteld om deze trajecten als integrale onderdelen van een gemeenschappelijk EU-stelsel voor de terugkeer van onderdanen van derde landen te bevorderen.

In 2021 werd ook op andere asielgebieden vooruitgang geboekt. De Europese Commissie heeft in juni 2021 de Schengenstrategie gepresenteerd en er is verder gewerkt aan de interoperabiliteit van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie. Integratie is een essentieel onderdeel van een doeltreffend systeem voor





migratiebeheer. Daarom werd in 2021 begonnen met de uitvoering van het actieplan voor integratie en inclusie.

In december 2020 werden de [gezamenlijke verklaring over de wetgevingsprioriteiten van de EU voor 2021 en de gezamenlijke conclusies over beleidsdoelstellingen en -prioriteiten voor 2020-2024](#) gepresenteerd. Hierin verklaren de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en het Europees Parlement dat zij vastbesloten zijn werk te maken van het migratie- en asielpact om een brede aanpak van migratie en doeltreffende controles aan de buitengrenzen te garanderen.

In 2021 stonden de buitengrenzen van de EU onder toenemende druk, waarbij de toestroom uitsteeg boven de niveaus van vóór de pandemie. Het aantal vastgestelde illegale grensoverschrijdingen kwam in 2021 uit op net onder de 200 000, het hoogste aantal sinds 2017. Uit rapportage van Frontex over het aantal grensoverschrijdingen per migratieroute kwam echter een wisselend beeld naar voren, waarbij de toestroom op enkele routes een sterke toename te zien gaf en bij andere routes relatief stabiel was gebleven ten opzichte van 2020.

Als gevolg van de binnenlandse politieke onrust in Belarus en de organisatie van door het regime van Belarus gesteunde smokkel van migranten steeg het aantal vastgestelde illegale grensoverschrijdingen aan de oostelijke landsgrenzen met meer dan het tienvoudige. De illegale grensoverschrijdingen vanuit Belarus zetten de grenzen van de lidstaten in de voorste linies onder grote druk. De EU reageerde snel met een combinatie van financiële, operationele en diplomatieke steun om de crisis te bezweren, waaronder de inzet van snelle grensinterventie door Frontex en operationele ondersteuning door het EUAA.

De Europese Commissie en de Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid hebben in november 2021 een overzicht gegeven van de maatregelen die naar aanleiding van de situatie aan de oostelijke grenzen zijn genomen. Zij gaven aan hoe het huidige migratiekader kan worden aangepast door een pakket instrumenten met een meer permanent karakter te creëren die kan worden ingezet bij pogingen om de EU te destabiliseren door staat-gesteunde instrumentalisering van irreguliere migranten en vluchtelingen, terwijl toegang tot het grondgebied, toereikende opvangvoorzieningen en de objectieve beoordeling van asielaanvragen blijft gewaarborgd. Het pakket voorziet in een combinatie van acties, zowel buiten als binnen de EU en aan de grenzen.

De EU ondersteunde niet alleen de lidstaten aan de oostelijke grenzen, maar bleef ook bijstand verlenen aan andere lidstaten in de voorste linie. Zo heeft zij vrijwillige herplaatsingen naar andere lidstaten vergemakkelijkt en gecoördineerd. Daarnaast heeft zij financiële en operationele steun verleend op het gebied van opvangcapaciteit, leefomstandigheden en medische zorg voor vluchtelingen en migranten, alsook bij het versnellen van asielprocedures, het bevorderen van de terugkeer en het verbeteren van de grensbescherming.

Nadat Rusland in februari 2022 Oekraïne is binnengevallen, zochten miljoenen ontheemden hun toevlucht in de EU via Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije. Deze landen reageerden buitengewoon snel door hun grenzen open te stellen en de vluchtelingen toegang te verlenen tot hun grondgebied. De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken heeft op 4 maart 2022 werk gemaakt van het voorstel van de Europese Commissie door unaniem een uitvoeringsbesluit aan te nemen voor de invoering van een tijdelijk beschermingsmechanisme om het hoofd te bieden aan de toestroom van ontheemden.





Hiermee gaf de Raad uiting aan de vastberadenheid van de EU om volledige solidariteit met Oekraïne te tonen. Het besluit voorzag ook in de ontwikkeling van een solidariteitsplatform, onder coördinatie van de Europese Commissie, waarbij de lidstaten informatie uitwisselen over hun opvangcapaciteit en het aantal personen dat op hun grondgebieden tijdelijke bescherming krijgt. Het EUAA heeft zich in 2022 ingezet om de informatie-uitwisseling tussen de EU+-landen over registraties voor tijdelijke bescherming te vergemakkelijken.

Het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie nam de administratieve samenwerking tussen de lidstaten op zich en het Uniemechanisme voor civiele bescherming werd in werking gesteld om te voorzien in de behoeften van de ontheemden uit Oekraïne en voor de ontvangst van medefinanciering voor de levering van bijstand. De EU-agentschappen, waaronder Frontex, het EUAA en Europol, hebben snel operationele steun verleend aan de lidstaten die om bijstand vroegen. Veel aspecten van de respons van de EU zijn succesvol gebleken en zouden bij eventuele crises in de toekomst als goede praktijken moeten worden ingezet.

In heel 2021 heeft de EU haar alomvattende en voor de partijen wederzijds bevorderlijke partnerschappen voortgezet. De activiteiten in het kader van de externe dimensie van het migratie- en asielbeleid van de EU hadden betrekking op het aanpakken van de diepere oorzaken van onregelmatige migratie, het bestrijden van smokkelnetwerken, de samenwerking met derde landen op het gebied van terugkeer en overnamen, het samenwerken met partnerlanden op het gebied van grensbeheer en het bieden van steun voor beschermingsoplossingen in andere delen van de wereld.

Daarnaast werd veel aandacht besteed aan de hernieuwde beschermingsbehoeften van Afghaanse onderdanen na de machtsgreep van de Taliban. Afghanistan is voor de EU een prioriteit en sinds 2002 de grootste begunstigde van EU-ontwikkelingshulp en de EU heeft inspanningen geleverd om een uniforme oplossing van de crisis te vinden. De ministers van Binnenlandse Zaken van de EU hebben in augustus 2021 samen met vertegenwoordigers van de Europese Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden, Frontex, Europol, het EUAA en de EU-coördinator voor terrorismebestrijding een gezamenlijke verklaring aangenomen, waarin wordt benadrukt dat de evacuatie van EU-burgers en, voor zover mogelijk, van Afghaanse onderdanen die hebben samengewerkt met de EU en de lidstaten en van hun gezin, prioriteit heeft.

In oktober 2021 werd voor Afghanistan een steunpakket van 1 miljard EUR aangekondigd. Dit pakket gaat gepaard met gerichte humanitaire steun om in de basisbehoeften van Afghanen te voorzien. De steun wordt verleend vanuit internationale organisaties ter plekke en buurlanden. De EU is voorzitter van de kerngroep van het [Ondersteuningsplatform voor de strategie voor het vinden van een oplossing voor Afghaanse vluchtelingen](#) en zal er vanuit die positie naar streven de internationale respons op de situatie in Afghanistan te versterken en politieke, financiële en materiële toezeggingen te stimuleren.

De EU heeft een speciaal mechanisme ingevoerd om de evacuatie te ondersteunen van meer dan 17 500 personen uit Kabul, onder wie naar schatting 4 100 EU-onderdanen en 13 400 Afghaanse onderdanen. De EU-lidstaten hebben in totaal 22 000 Afghanen geëvacueerd.



Met het oog op een geharmoniseerde uitlegging en toepassing van het EU-recht heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) meer dan twintig arresten en beschikkingen gegeven. Het Hof werd verzocht om uitlegging van verschillende bepalingen van het CEAS die betrekking hebben op:

- doeltreffende toegang tot de asielprocedure;
- de Dublinprocedure;
- herhaalde aanvragen;
- het begrip “bescherming van de staat”;
- de beoordeling van de bescherming verleend door de Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA);
- de interpretatie van het begrip “willekeurig geweld” met het oog op verlening van subsidiaire bescherming;
- de toepassing van vrijheidsberovende maatregelen;
- de uitbreiding van de beschermingsstatus als een afgeleid recht (op basis van de beschermingsstatus van een andere begunstigde);
- het beginsel van gelijke behandeling;
- het terugsturen van afgewezen asielzoekers.

3. Omvorming van het EASO tot het EUAA

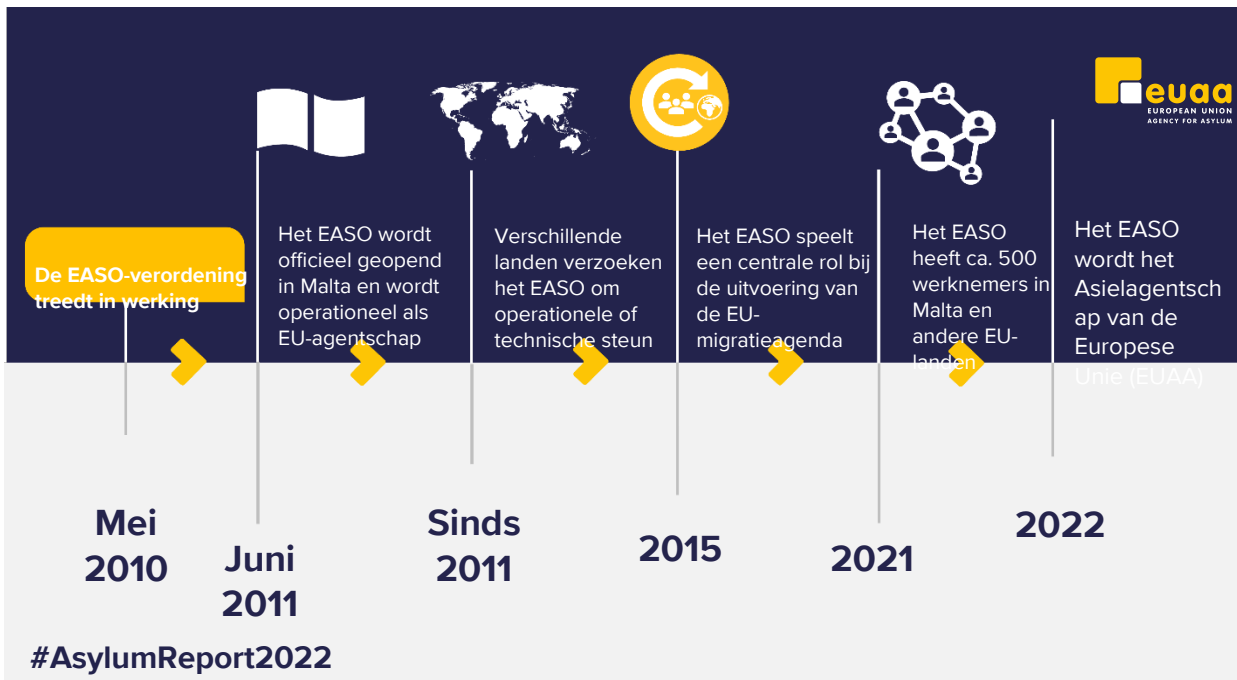


Tien jaar na zijn oprichting is het EASO bij [Verordening \(EU\) 2021/2303 inzake het Asielagentschap van de Europese Unie](#) omgevormd tot het EUAA. De verordening is op 19 januari 2022 in werking getreden. Het Agentschap kan nu meer operationele en technische steun verlenen om asielstelsels efficiënter te maken; de verlening van bijstand op verzoek van de lidstaten verbeteren en

bespoedigen; zorgen voor de verdere ontwikkeling van operationele normen, indicatoren en praktische richtsnoeren met het oog op uniforme beslissingen van hoge kwaliteit in asielzaken; beter toezien op en rapporten uitbrengen over de werking van nationale asiel- en opvangsystemen; bijdragen tot capaciteitsopbouw in derde landen; en de EU+-landen ondersteunen met hervestigingsregelingen.

Een belangrijk werkerrein van het EUAA is het verlenen van operationele en technische bijstand aan lidstaten die kampen met onevenredige druk op hun asiel- en opvangsystemen. Vanaf mei 2022 stelt het Agentschap in het kader van jaarlijkse of meerjaarlijkse plannen rechtstreekse steun beschikbaar aan tien lidstaten: België, Cyprus, Griekenland, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië, Spanje en Tsjechië. De operationele steun aan nationale asiel- en opvangstelsels bestond in 2021 uit een reeks maatregelen al naargelang de specifieke situatie en behoeften per land, waaronder steun voor capaciteitsvergroting en verbetering van de opvangvoorzieningen, registratie en verwerking van aanvragen in eerste en tweede aanleg, hulp bij herplaatsingen en kwaliteitsverbetering en normalisatie van de Dublinprocedure.

Begin 2022 werd er een horizontale externe ex-post evaluatie uitgevoerd van de operationele steun die door het Agentschap is verleend. Doel hiervan was de besluitvorming te ondersteunen en het algemene kader voor de operationele steun te versterken. De algemene conclusie luidde dat de operationele steun van het Agentschap in 2021 in hoge mate aansloot bij de behoeften van de lidstaten en aanpasbaar was aan snel veranderende contexten.



4. Werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

Belangrijke ontwikkelingen in 2021 hebben de nationale wetgeving, het beleid en de praktijken op asielgebied in de EU+-landen vormgegeven. Drie horizontale thema's die een impact hadden op de meeste stappen in de asielprocedure waren de digitalisering van asielstelsels, de gevolgen van de aanhoudende COVID-19-pandemie en de nieuwe beschermingsbehoeften van Afghaanse onderdanen naar aanleiding van de ontwikkelingen in Afghanistan.



Thema 1: digitalisering van asiel- en opvangstelsels in 2021

De nationale asiel- en opvangautoriteiten in de EU+-landen hebben verdere vorderingen gemaakt met het digitaliseren van processen. De COVID-19-pandemie ging gepaard met reisbeperkingen en social distancing en versterkte daarmee de behoefte aan technologische oplossingen om de continuïteit van de werkzaamheden te waarborgen. In wisselende mate en afhankelijk van de nationale context werden digitale vernieuwingen ingevoerd voor zelfregistratie van aanvragen; gehoor op afstand; informatieverstrekking; vertolking; verzameling van informatie over het land van herkomst; opleiding; informatiebeheersystemen en communicatie tussen autoriteiten; en vereenvoudiging van werkstromen.

Gedigitaliseerde processen zullen waarschijnlijk worden aangepast op basis van richtinggevende uitspraken van internationale, Europese en nationale rechtbanken. Nieuwe technologieën kunnen snel worden geïmplementeerd maar nationale autoriteiten moeten daarbij voorzichtigheid betrachten, omdat uit rechterlijke uitspraken blijkt dat het steeds nodig is om digitale innovaties strikt te toetsen op verenigbaarheid met de grondrechten en richtsnoeren voor de bescherming van persoonsgegevens.





Thema 2: de gevolgen van de aanhoudende COVID-19-pandemie voor de asiel- en opvangstelsels

Sinds de uitbraak van de pandemie in 2020 bleven COVID-19 en de beperkende maatregelen wereldwijd sterke invloed uitoefenen op de asiel- en opvangstelsels. De EU+-landen hebben verschillende methoden toegepast om tijdens de gezondheidsmaatregelen om de besmettingen in te dammen, de toegang tot bescherming en een efficiënte verwerking van nieuwe en aanhangige aanvragen te waarborgen. De toegang tot vaccinaties tegen COVID-19 en de uitrol van nationale vaccinatiecampagnes waren essentieel voor het beperken van het aantal besmettingen.

Naarmate er geleidelijk steeds meer vaccins beschikbaar kwamen, konden de COVID-19-beperkingen worden afgeschaald, maar veel maatregelen die waren ingevoerd om de pandemie te bestrijden, bleven heel 2021 van kracht. Deze maatregelen bestonden uit het gebruik van ontsmettingsmiddelen, social distancing, scheidingswanden van plexiglas en mondkapjes; spreiding van werktijden bij verlening van diensten en thuiswerken; beperking van het aantal mensen dat tegelijkertijd in overheidsgebouwen aanwezig mocht zijn; regelmatige medische controles en sneltests; quarantainemaatregelen; en een aangepaste maximale bezettingsgraad in de opvang. De activiteiten voor hervestiging werden weer hervat, waarbij een mix van werkwijzen werd toegepast, waaronder op dossiers gebaseerde selectiemissies op afstand, online oriëntaties voor vertrek en extra gezondheidscontroles bij reizen.



Thema 3: hoe de EU+-landen hebben ingespeeld op de nieuwe beschermingsbehoeften van Afghaanse onderdanen

In 2021 is de situatie in Afghanistan op het gebied van veiligheid en mensenrechten verslechterd. Bij de algemene bevolking bracht dit golven van ontheemding teweeg, waarbij voor bepaalde groepen de risico's toenamen. Allereerst moest er worden gezorgd voor snelle toegang tot veiligheid. De EU+-landen organiseerden daarom snelle evacuaties en brachten aanpassingen aan in de verwerking van verzoeken die door Afghanen werden ingediend. Speciaal voor Afghaanse onderdanen werden informatiecampagnes gehouden over kwesties op het gebied van asiel.

Door de wankelende situatie in het land van herkomst en de moeilijkheid om aan actuele informatie over het land van herkomst te komen, besloten veel EU+-landen de verwerking van door Afghanen ingediende verzoeken in eerste en tweede aanleg op te schorten, uitgezonderd gevallen waarin de beschermingsbehoeften overduidelijk waren. Getracht werd Afghaanse gezinnen te verenigen, waarbij speciale regelingen werden getroffen voor het bieden van materiële opvangvoorwaarden en de integratie van Afghaanse evacués. Het grote aantal aanhangige verzoeken van Afghaanse onderdanen en de status van degenen die niet voor bescherming in aanmerking komen maar niet kunnen worden teruggestuurd, zijn kwesties die nog altijd aangepakt zullen moeten worden en vragen om een constructieve en realistische houding van de EU+-landen.



4.1. Toegang tot de asielprocedure

De druk op de buitengrenzen van de EU nam in 2021 toe en de toestroom bereikte weer het niveau van vóór de pandemie. Het aantal illegale grensoverschrijdingen escaleerde en de EU+-landen kregen te maken met een plotselinge massale toestroom en almaar groeiende aantallen verzoeken om internationale bescherming.

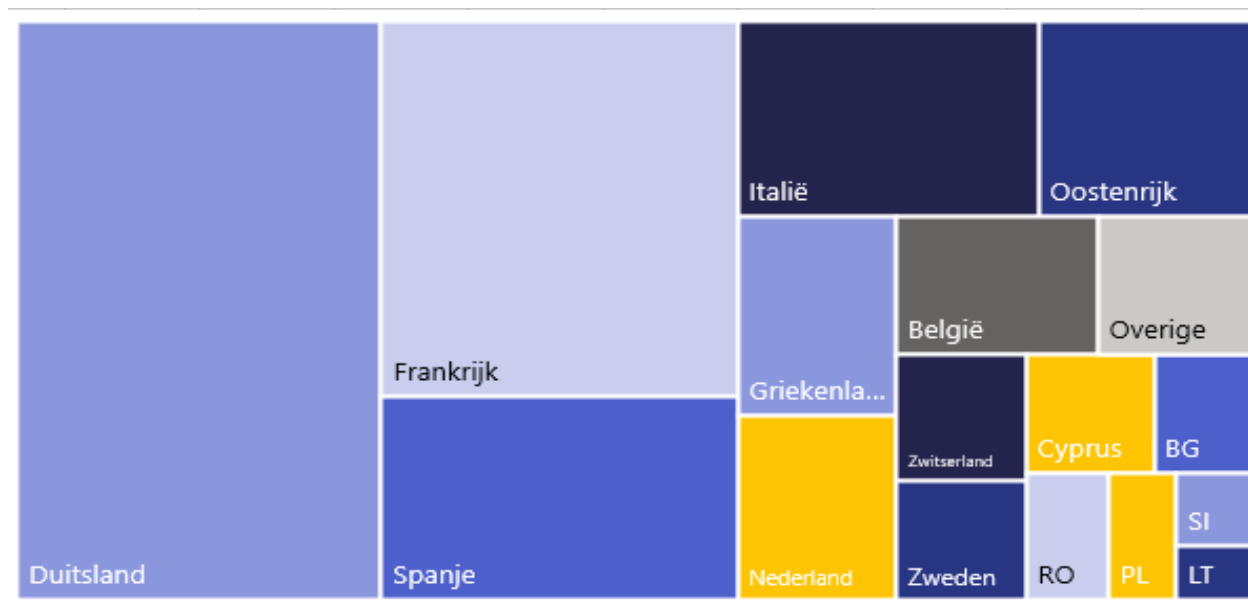
In 2021 ontvingen de EU+-landen circa 648 000 verzoeken om internationale bescherming, een derde meer vergeleken met 2020 en evenveel als in 2018. In de eerste maanden van 2021 bleef het aantal verzoeken ruwweg stabiel, maar ongeveer halverwege het jaar begon de verzoeken toe te nemen waarbij het aantal piekte in september en november 2021.

De pieken kwamen grotendeels door verzoeken van Afghanen en Syriërs, waarvan de eerstgenoemden veel herhaalde verzoeken indienden. De grootste groep verzoekers in 2021 bestond uit Syriërs. Zij dienden in EU+-landen circa 117 000 verzoeken in, gevolgd door Afghanen, die 102 000 verzoeken indienden. Deze twee groepen werden op enige afstand gevolgd door onderdanen uit Irak (30 000 verzoeken), Pakistan en Turkije (elk 25 000) en Bangladesh (20 000).

Wat de ontvangende landen betreft, ontving Duitsland verreweg de meeste asielaanvragen (191 000), gevolgd door Frankrijk (121 000), Spanje (65 000) en Italië (53 000).

Terwijl de beperkingen en quarantaineregels in verband met COVID-19 nog altijd golden, pasten de EU+-landen in reactie op de toegenomen toestroom de procedures aan om het opstellen, registreren en indienen van verzoeken te vergemakkelijken. Diverse landen zorgden voor een herinrichting van opvanglocaties en een reorganisatie van de procedures in eerste aanleg. Andere landen gingen door met centra voor eerste opvang of aankomstcentra waarbij asiel- en opvangautoriteiten samenwerken.

Figuur 1. Verzoek om internationale bescherming per ontvangend EU+-land, 2021



Bron: Eurostat [[migr_asyappctza](#)], geraadpleegd op 22 april 2022.





Niettemin werd aan de buitengrenzen van de EU een aantal incidenten gerapporteerd waarbij EU-voorschriften niet tijdig werden toegepast en daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure vertraging opliep of werd geweigerd. Het HvJ-EU, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en nationale rechtbanken hebben het beleid en de praktijken van de EU+-landen tegen het licht gehouden en er opnieuw op gehamerd dat het beginsel van non-refoulement moet worden nageleefd.

4.2. De Dublinprocedure



De COVID-19-maatregelen bleven directe gevolgen hebben voor de verschillende stappen in de Dublinprocedure. Het aantal verzoekers dat onder de Dublinprocedure viel, gaf in 2021 een stijging te zien. Desondanks bleven de nationale autoriteiten het hoofd bieden aan uitdagingen bij de uitvoering van overdrachten. Het verplicht testen op COVID-19 en het gebrek aan beschikbare vluchten vormden daarbij de meest voorkomende belemmeringen. Hierdoor was het aantal uitgevoerde overdrachten veel lager dan in de tijd voor de pandemie.

De autoriteiten en nationale rechtbanken zagen zich tijdens de pandemie voor steeds complexere Dublinzaken gesteld, die meer verduidelijking en advies vergden. Het HvJ-EU ontving een groot aantal verzoeken om prejudiciële uitspraken over verscheidene aspecten van de Dublin III-verordening, zoals de toepassing van de criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, rechtsmiddelen, termijnen voor overdrachten en het verband met andere EU-wetgeving die buiten de rechtsinstrumenten van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel valt.

Er zijn in 2021, volgens voorlopige gegevens die regelmatig worden uitgewisseld tussen het EUAA en de 29 EU+-landen, 114 300 beslissingen afgegeven over uitgaande Dublinverzoeken. Hoewel dit neerkwam op een stijging van een vijfde vergeleken met 2020, bleef het jaartotaal op het niveau van voor de pandemie. De toename van het aantal beslissingen was in overeenstemming met het gestegen aantal asielaanvragen dat rond dezelfde periode in de EU+-landen werd ingediend.

Op landniveau ontvingen Duitsland en Frankrijk opnieuw de meeste beslissingen naar aanleiding van hun verzoeken. Samen waren zij goed voor ruim drie vijfde van het totaal van de EU+-landen. Net als in voorgaande jaren kwamen de meeste afgegeven beslissingen over Dublinverzoeken voor rekening van Italië, gevolgd door Duitsland en Griekenland.

Het aanvaardingspercentage voor beslissingen over Dublinverzoeken in 2021, gemeten aan de hand van het aandeel beslissingen met aanvaarding van verantwoordelijkheid voor een verzoek (expliciet of impliciet) van alle uitgevaardigde beslissingen, bedroeg 54 % (2 procentpunten lager dan in 2020). Daarmee is voor het vierde jaar op rij een daling te zien op het niveau van de EU+-landen.

In termen van werkelijk uitgevoerde overdrachten kwamen de Dublinoverdrachten als gevolg van de noodmaatregelen tegen COVID-19 voor het tweede opeenvolgende jaar uit op een zeer laag niveau: in totaal werden in 2021 circa 13 500 overdrachten uitgevoerd. Dat is weliswaar vergelijkbaar met 2020, maar ten opzichte van 2019 ongeveer de helft.

In 2021 werd circa 3 900 maal een beroep gedaan op artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening, waardoor het aantal voor het derde opeenvolgende jaar uitkwam op het laagste niveau sinds 2015. Artikel 17, lid 1, is een discretionaire bepaling op grond waarvan een lidstaat een verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land





of een staatloze kan behandelen, ook al is deze daartoe op grond van de criteria van de Dublin III-verordening niet verplicht.

4.3. Speciale procedures voor de beoordeling van beschermingsbehoeften



Bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming in eerste aanleg kunnen lidstaten gebruikmaken van speciale procedures onder bepaalde voorwaarden, zoals versnelde procedures, grensprocedures of voorrangspcedures, met inachtneming van de grondbeginselen en waarborgen die in de EU-wetgeving zijn vervat.

In 2021 hebben verschillende EU+-landen nieuwe praktijken of wetgevingsbepalingen ingevoerd. Ook zijn er wijzigingen voorgesteld om de grensprocedure verder te vereenvoudigen, de termijnen aan te passen of de verwerking van verzoeken te digitaliseren. Nationale rechtbanken schoten te hulp door wetgevingsbepalingen, wijzigingen in de grensprocedure en de detentie van asielzoekers aan de grens te toetsen om te bepalen of deze in overeenstemming zijn met de grondrechten van asielzoekers. Maatschappelijke organisaties hebben projecten uitgevoerd waarin onderzoek werd gedaan naar manieren om de toegang tot bescherming aan de grens te vergemakkelijken door middel van flexibele en duurzame praktijken.

De EU+-landen hebben tevens hun lijsten van veilige landen van herkomst beoordeeld en bijgewerkt en nationale rechtbanken hebben de toepassing van de werkwijze in dit verband bij verschillende zaken tegen het licht gehouden. Een algemene trend was natuurlijk dat Oekraïne van de lijst van veilige landen van oorsprong werd gehaald. Nationale rechtbanken toetsten eveneens de toepassing van het concept van veilige derde landen, waarbij de nadruk lag op het belang van een individuele beoordeling voordat verzoekers naar derde landen worden teruggestuurd.

In 2021 hebben de EU+-landen wijzigingen ingevoerd in de versnelde procedure die strekken tot verruiming van de procedure naar bepaalde categorieën verzoekers of aanpassing van de termijnen.

Door middel van wets- en beleidswijzigingen en op basis van gerechtelijke uitspraken hebben autoriteiten in veel EU+-landen gezorgd voor verduidelijking van de criteria voor en de toepassing van ontvankelijkheidsprocedures en herhaalde of hernieuwde verzoeken. In 2021 waren in totaal 89 000 verzoeken van alle verzoeken (circa 14 %) herhaalde verzoeken die in hetzelfde EU+-land werden ingediend, het hoogste aantal sinds 2008. Dit komt neer op een stijging met meer dan de helft ten opzichte van 2020, toen er 57 000 herhaalde verzoeken werden ingediend.

Een onderwerp dat in 2021 de aandacht bleef trekken, was de herindiening door begunstigden van internationale bescherming van een asielaanvraag in een ander EU+-land (secondaire verplaatsing van begunstigden). Sommige EU+-landen hebben geconstateerd dat deze vorm van ongeoorloofde verplaatsing de laatste jaren toeneemt. Het gaat daarbij om personen die in een EU+-land internationale bescherming genieten, legaal reisdocumenten hebben gekregen en vervolgens naar een ander EU+-land reizen om opnieuw asiel aan te vragen, waardoor nationale asielstelsels worden belast met extra dossiers. Door gebrek aan gegevens is het moeilijk om een compleet beeld te krijgen van de omvang van deze trend, maar uit de groeiende jurisprudentie valt op te maken dat dit steeds vaker gebeurt.





Een van de doelen van het migratie- en asielpact van de Europese Commissie is dit probleem aan te pakken, bijvoorbeeld door overdrachten van erkende begunstigen mogelijk te maken op grond van het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer of door de traceerbaarheid van dit soort secundaire verplaatsingen te verbeteren op grond van het gewijzigd voorstel tot herziening van de Eurodac-verordening. In afwachting van de goedkeuring van deze voorstellen hanteren de EU+-landen verschillende benaderingen, dikwijls door de bijkomende verzoeken voorrang te geven en snel af te wijzen, door aangepaste, strengere opvangvoorwaarden voor de verzoekers vast te stellen of door reisverboden in te stellen. In enkele uitzonderlijke gevallen kennen nationale autoriteiten internationale bescherming toe, nadat een individueel onderzoek van de specifieke feiten van een zaak is verricht.

4.4. Verwerking van asielaanvragen in eerste aanleg



In het tweede jaar van de COVID-19-pandemie en de bijbehorende gezondheidsmaatregelen gingen de EU+-landen door met het organiseren van gesprekken op afstand met verzoekers om internationale bescherming en stelden zij het eerste gesprek uit wanneer verzoekers symptomen hadden van COVID-19. In het algemeen waren de procedures op afstand geen uitzondering meer maar het nieuwe normaal. De EU+-landen hebben gewerkt aan ontwikkelingen voor langetermijnbeleid die erop gericht waren de kwaliteit van beslissingen in eerste aanleg te verbeteren, overwegingen op het gebied van gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer te analyseren, en richtsnoeren uit te brengen voor bepaalde profielen van verzoekers uit specifieke landen van herkomst waarin de situatie in 2021 voortdurend in beweging was.

Verscheidene landen zijn begonnen met het reorganiseren van hun dienstverlening op het gebied van asiel en opvang of hebben hun autoriteiten voor eerste aanleg geherstructureerd met als doel duidelijkheid te brengen in taken en verdeling van bevoegdheden tussen overheden en ministeries. In 2021 werden er wetgevingsvoorstellen uitgebracht en trad nieuwe wetgeving in werking om nationale wetgeving beter te doen aansluiten bij de CEAS-bepalingen, in te spelen op nieuwe technologische ontwikkelingen en de asielprocedure efficiënter te maken tijdens noodsituaties.

In 2021 hebben de asielautoriteiten van de EU+-landen circa 535 000 beslissingen in eerste aanleg uitgevaardigd, iets meer dan in 2020 maar ongeveer gelijk aan het niveau van voor de pandemie. Door een gestage groei van het aantal verzoeken overtrof eind 2021 het aantal in EU+-landen ingediende aanvragen het aantal beslissingen in eerste aanleg met ruim 113 000. Na een tijdelijke terugval in 2020 was het aantal aanvragen in 2021 dus opnieuw hoger dan het aantal beslissingen.

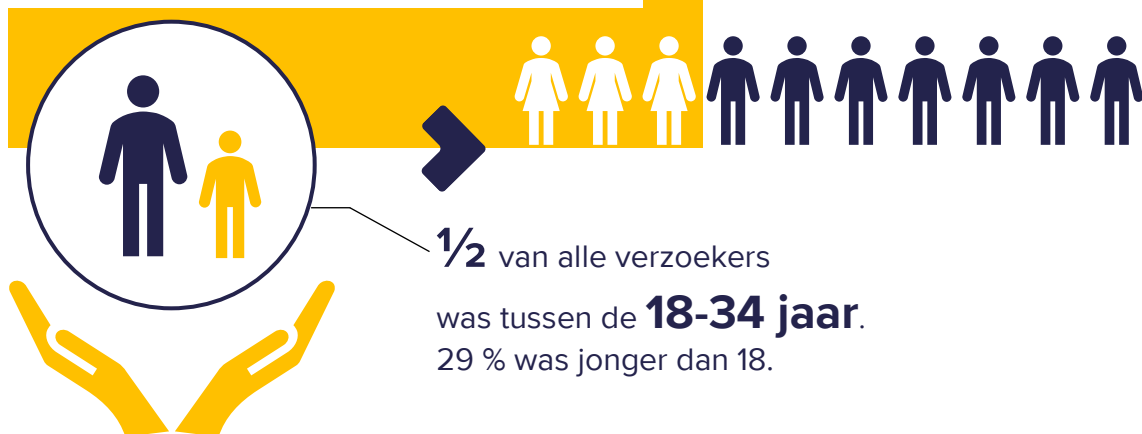
Een kleine twee derde van alle beslissingen in eerste aanleg werden uitgevaardigd door drie EU+-landen samen: Frankrijk (26 %), Duitsland (25 %) en Spanje (13 %). Op enige afstand volgden Italië en Griekenland met respectievelijk 8 % en 7 % van alle beslissingen. De meeste beslissingen in eerste aanleg in de EU+-landen werden afgegeven voor onderdanen van Syrië, Afghanistan, Pakistan en Colombia.





Profiel van asielzoekers die in EU+-landen aankomen

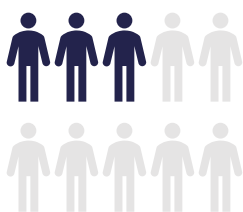
In 2021 waren de mensen die in de EU+-landen asiel zochten, overwegend van het **mannelijk geslacht**. Van alle verzoekers in 2021 was **70 %** man



De grootste groepen verzoekers werden gevormd door onderdanen van **Syrië** en **Afghanistan**; zij dienden het hoogste aantal asielaanvragen in sinds de vluchtelingencrisis in 2015-2016.



Meer dan **2/3** van de beslissingen in eerste aanleg werd afgegeven voor verzoekers van het **mannelijk geslacht**



Aan 31 % van deze mannen en jongens werd internationale bescherming verleend. Voor vrouwen en meisjes was het cijfer 41 %



Bron: gegevens van Eurostat, geraadpleegd op 22 april

#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>





Circa 69 000 verzoeken werden ingetrokken in de EU+-landen, de meeste sinds 2017. Vergeleken met 2020 kwam dat neer op een stijging van 46 %. In 2021 werd 11 % van het aantal ingediende verzoeken ingetrokken.

Afghaanse onderdanen namen meer dan een vierde van de ingetrokken verzoeken voor hun rekening, wat neerkwam op meer dan 18 000 verzoeken in 2021 vergeleken met 5 000 in 2020. Ook onderdanen van Syrië, Pakistan, Turkije, Irak, Bangladesh en Tunesië (in dalende volgorde) trokken een hoog aantal verzoeken in.

Twee derde van alle ingetrokken verzoeken was impliciet, wat betekent dat de verzoeker van de procedure had afgezien en was ondergedoken. Impliciet ingetrokken verzoeken kunnen dienen als mogelijke indicator voor het begin van secundaire verplaatsingen naar andere EU+-landen. Deze interpretatie wordt geschraagd door het feit dat de cijfers in 2021 duiden op een patroon van secundaire verplaatsingen vanuit landen aan de Balkanroute en bij de buitengrenzen van de EU.

4.5. Verwerking van asielaanvragen in tweede en hogere aanleg



In 2021 draaiden de ontwikkelingen op het gebied van tweede en hogere aanleg om de reorganisatie van rechtbanken en het aanbrengen van wijzigingen in de beroepsprocedure, bijvoorbeeld ten aanzien van beroepstermijnen en de automatische schorsende werking van beroepen. Er werden nieuwe oplossingen ingevoerd om documenten op afstand in te dienen, hoorzittingen op afstand te houden en elektronische communicatie in te zetten tussen de autoriteiten in eerste aanleg en rechtbanken.

Er werden bijzondere regelingen ingesteld voor de verwerking van bepaalde verzoekersprofielen in de beroepsfase, zoals voor onderdanen uit Afghanistan, de Democratische Republiek Congo en Ethiopië. Tot slot hebben de constitutionele en hooggerechtshoven in verschillende EU+-landen een verduidelijking gegeven van bepaalde aspecten die van invloed zijn op het recht op een effectief rechtsmiddel.

4.6. Aanhangige zaken



Eind 2021 wachtten in de EU+-landen meer dan 767 000 aanvragen op een beslissing, wat neerkwam op een kleine daling van 1 % ten opzichte van het jaar ervoor. Het aantal aanhangige zaken daalde in de eerste maanden van 2021 gestaag maar vertoonde vanaf augustus 2021 een snelle stijging, waarbij in slechts luttele maanden het niveau van eind 2020 werd bereikt. Het aantal aanhangige zaken lag dus nog steeds boven het pre-crisisniveau in 2014, wat zorgde voor extra druk op de nationale opvangstelsels.

Ongeveer een derde (34 %) van alle aanhangige zaken in Duitsland wachtte nog steeds op een beslissing, op een totaal van 264 000 openstaande dossiers. Andere EU+-landen met een aanzienlijk aantal aanhangige zaken waren Frankrijk (145 000), Spanje (104 000), Italië (52 000) en Griekenland (38 000).

Afghanistan (103 000) en Syriërs (96 000) hadden eind 2021 de meeste aanhangige zaken in de EU+-landen, waarbij de aantallen vergeleken met 2020 zelfs toenamen met respectievelijk 10 % en 38 %.





4.7. Opvang van verzoekers om internationale bescherming



In de nationale strategieën bleef de herstructurering en aanpassing van de opvangstelsels een belangrijke rol spelen met als doel een snelle en toereikende respons op veranderingen in de migratiestromen te waarborgen. In 2021 klopten opvanginstanties steeds vaker aan bij plaatselijke autoriteiten met de vraag om samen een aantal problemen aan te pakken in verband met de opvang van verzoekers om internationale bescherming. Opvangprocedures werden gedigitaliseerd om werkstromen te vereenvoudigen.

Ondanks al deze inspanningen en door de forse toename van het aantal verzoekers in 2021 kwamen in veel EU+-landen de opvangstelsels onder druk te staan. In sommige gevallen leidde dit tot een hoge bezettingsgraad in de centra en moest de dienstverlening snel worden aangepast om aan de behoeften van alle verzoekers te beantwoorden.

Landen waar de druk op de opvangvoorzieningen al vóór de COVID-19-pandemie toenam, liepen door de nieuwe toestroom tegen de grenzen van hun opvangcapaciteit aan. De autoriteiten reageerden door nieuwe tijdelijke opvangcentra in te richten en bleven ondertussen verder zoeken naar structurele langetermijnoplossingen, bijvoorbeeld door meer permanente verblijfsaccommodatie te regelen en erkende begunstigden van internationale bescherming te helpen met het sneller doorstromen naar een eigen woning.

Door de hardnekkige COVID-19-situatie hielden bestaande problemen aan en kwamen er nieuwe uitdagingen bij. Zo was er door de vereisten op het gebied van social distancing, quarantaine en isolatie een aanhoudende vraag naar meer ruimte. Het personeel van opvangcentra hield zich bezig met situaties waarin besmettingen werden gemeld en werd in heel 2021 actief ingezet in de uitrol van de vaccinatiecampagne voor asielzoekers. Naarmate de COVID-19-beperkingen geleidelijk werden afgeschaald, begon in 2021 het aantal ondersteuningsactiviteiten in opvangfaciliteiten toe te nemen.

De UNHCR en maatschappelijke organisaties bleven melding maken van ondermaatse zorg en ondersteuning. De kwaliteit van de opvang bleef daarom in veel EU+-landen een bron van zorg. De rechtbanken werden verzocht zich te beraden over de toereikendheid van de opvangvoorzieningen in bepaalde EU+-landen in het kader van de Dublin III-verordening.

4.8. Detentie gedurende de asielprocedure

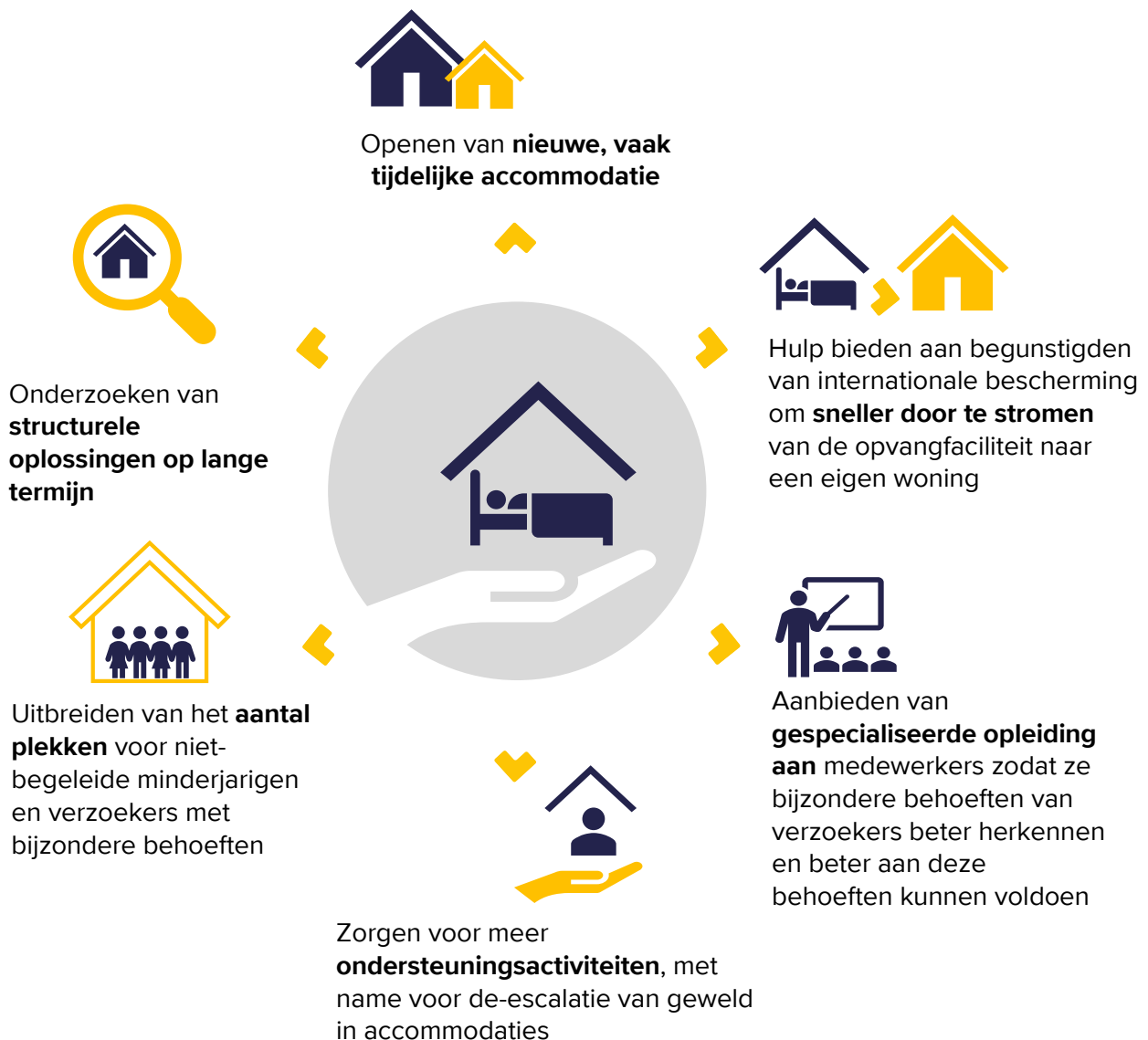


In 2021 werd door internationale, Europese en nationale toezichthoudende en rechterlijke organisaties onderzoek gedaan naar tekortkomingen in de praktijken en omstandigheden bij detentie, in het bijzonder met betrekking tot kwetsbare verzoekers. Het onderzoek werd onder andere verricht door het VN-Comité tegen Foltering (CAT), het Europees Comité (Raad van Europa) inzake de voorkoming van folteringen (CPT), nationale ombudspersonen, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (ECHR) en nationale rechtbanken, en daarnaast de UNHCR en maatschappelijke organisaties. Voorts bleef er melding gemaakt worden van stelselmatige tekortkomingen en de toepassing van detentie en willekeurige beperkingen tijdens een massale toestroom van onderdanen van derde landen.



Opvangcapaciteit voor verzoekers om internationale bescherming

Tegen de achtergrond van een aanzienlijke toename in het aantal asielaanvragen in 2021 richtten de nationale strategieën zich op de herstructurering en aanpassing van de opvangstelsels. Om de druk op de zwaarbelaste systemen te verlichten troffen de EU+-landen verschillende maatregelen:



#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>

euaa
EUROPEAN UNION
AGENCY FOR ASYLUM



Detentie kan gevolgen hebben voor de asielprocedure in termen van toegang tot de procedure, informatieverstrekking, het persoonlijk onderhoud en de toepasselijke tijdskaders. Verschillende EU+-landen hebben zich ingespannen om bestaande tekortkomingen op deze gebieden weg te nemen. Daarnaast werd benadrukt dat systemische beperkingen moeten worden aangepakt om het recht van verzoekers op vrijheid en veiligheid volledig te eerbiedigen.

4.9. Toegang tot informatie



De EU+-landen gingen door met het optimaliseren van de informatieverstrekking aan asielzoekers aan de hand van digitale innovaties en verbeteringen. Om verzoekers sneller en eenvoudiger toegang tot informatie te bieden, hebben nationale autoriteiten in 2021 gewerkt aan mobiele toepassingen, onlineportals, informatiecentra, het actualiseren van websites en nieuwe functies op bestaande informatieplatforms. De informatie via deze platforms werd in meerdere talen aangeboden.

Er werd gezorgd voor gerichte informatieverstrekking aan specifieke groepen die bescherming nodig hadden, zoals evacués uit Afghanistan en ontheemden uit Oekraïne. De EU+-landen verstrekten niet alleen informatie over de asielprocedure maar informeerden de verzoekers en begunstigen van internationale bescherming ook over het dagelijks leven in het gastland, hun rechten en plichten en de diensten waarvoor ze in aanmerking kwamen.

4.10. Rechtsbijstand en juridische vertegenwoordiging



De lockdowns als gevolg van de COVID-19-pandemie bleef voor problemen zorgen bij de verlening van juridische bijstand in asiel- en andere gerelateerde procedures in 2021, ook bij de terugkeer van voormalige verzoekers, gezinshereniging en de afgifte van verblijfsvergunningen na erkenning. Waar persoonlijk contact tussen rechtsbijstandsverleners en cliënten niet mogelijk bleek, verliep het overleg via e-mail of telefonisch. De verlening van diensten op afstand ging echter ook gepaard met risico's op het gebied van kwaliteit en betrouwbaarheid. Het opbouwen van vertrouwen ging ook moeilijker en de regeling van praktische zaken, zoals de uitwisseling van documenten tussen hulpverleners, werd ingewikkelder.

Sommige EU+-landen breidden de juridische dienstverlening uit of stelden richtsnoeren vast om een doeltreffende rechtsbijstand in eerste aanleg te waarborgen, waarbij het accent lag op de rol van advocaten tijdens het persoonlijk onderhoud. Wetgevingswijzigingen verduidelijkten de reikwijdte van de rechtsbijstand en andere wijzigingen waren erop gericht de overheidsbetalingen aan wettelijke vertegenwoordigers op één lijn te brengen.

Sommige verzoekers ondervonden problemen bij de toegang tot de asielprocedure of ze kregen geen of te weinig juridische informatie bij de Europese grenzen. Voorts uitten maatschappelijke organisaties hun bezorgdheid over de rechtsbijstand voor asielzoekers die in detentie waren geplaatst.

4.11. Tolkdiensten



In 2021 hebben de EU+-landen de levering van tolkdiensten verder geprofessionaliseerd door de invoering van processen die de kwaliteit van de diensten waarborgen. Zij hebben op basis van eerdere ervaring geïnvesteerd in de digitalisering van de tolkdiensten.



Door de gestegen toestroom hebben sommige landen meer tolken ingezet om aan de toenemende vraag te voldoen. Hiertoe hebben zij overeenkomsten gesloten met maatschappelijke organisaties, internationale organisaties en particuliere ondernemingen met de benodigde expertise. Niettemin was de bestaande capaciteit in bepaalde EU+-landen niet altijd voldoende om in doeltreffende tolkdiensten te voorzien, vooral bij bepaalde profielen van verzoekers met bijzondere behoeften en in procedures in tweede aanleg.

4.12. Informatie over het land van herkomst



Belangrijke ontwikkelingen in het verzamelen van informatie over het land van herkomst (Country of Origin Information, COI) in 2021 hadden betrekking op de verbetering van methoden en productiestromen, de aanwerving van meer mensen die onderzoek doen naar deze informatie, en snelle informatievergaring om crisissituaties aan te pakken. Het verzamelen van COI bleef zich richten op de landen waar de asielzoekers in Europa veelal vandaan komen, namelijk Afghanistan, Iran, Irak en Syrië.

Uitdagingen die door het maatschappelijk middenveld werden gerapporteerd, betroffen onder meer het gebrek aan COI-informatie over kwesties in verband met handicaps; staatloosheid en nationaliteitsrechten; beperkte toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van COI-databanken; en het gebrek aan meertalige informatie aangezien COI-materiaal grotendeels beschikbaar is in het Engels.

4.13. Staatloosheid in een asielcontext



In een asielcontext kan staatloosheid van invloed zijn op de vaststellingsprocedure bij een verzoek om internationale bescherming en de procedurele waarborgen. Staatloosheidskwesties stonden in 2021 centraal bij de wetgevings- en beleidsontwikkelingen in verschillende EU+-landen, die maatregelen troffen om staatloosheid aan te pakken. Deze maatregelen hadden onder andere betrekking op de toegang tot de desbetreffende rechtsinstrumenten, de invoering van specifieke procedures om staatloosheid vast te stellen en het faciliteren van toegang tot naturalisatie.

Niettemin leek een aantal problemen te blijven bestaan, waaronder een gebrek aan bewustzijn van en deskundigheid over kwesties in verband met staatloosheid in de asielcontext. Dit kan bij verzoekers zorgen voor onzekerheid over het proces en hun rechten en verplichtingen. Ook kan het leiden tot ondeugdelijke identificatie en registratie.

4.14. Inhoud van de bescherming



Aan personen die in een EU+-land een vorm van internationale bescherming hebben verkregen, worden een reeks rechten en voordelen toegekend. Een positieve beslissing is een beslissing waarbij de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming kan worden toegekend (ook wel de EU-geharmoniseerde statussen genoemd). Het erkenningspercentage geeft het aantal positieve uitkomsten weer als percentage van het totaal aantal beslissingen over verzoeken om internationale bescherming.

In 2021 bedroeg het erkenningspercentage van de EU+-landen voor beslissingen in eerste aanleg over asielaanvragen 34 %: van de 535 000 afgegeven beslissingen waren er 182 000 positief en werd de verzoeker de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming verleend. Bij de meeste positieve beslissingen in eerste aanleg werd de vluchtelingenstatus toegekend



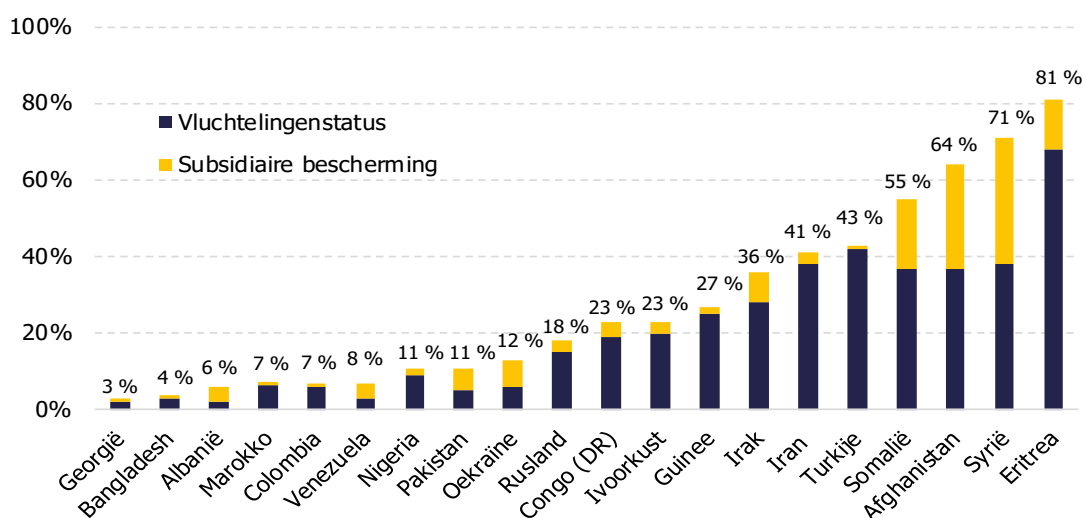
(118 000 ofwel 65 % van alle positieve beslissingen). Subsidiaire bescherming werd verleend in de resterende 64 000 zaken (35 % van alle positieve beslissingen). Afgezien van de door de EU gereguleerde statussen zou in 2021, indien verblijfsvergunningen op humanitaire gronden in de berekening zouden zijn opgenomen, het erkenningspercentage van de EU+-landen voor beslissingen in eerste aanleg 40 % bedragen.

De mate en de kwaliteit van de rechten en diensten die de begunstigden van bescherming ontvangen, bepalen de vooruitzichten op hun daadwerkelijke integratie in het gastland. In 2021 werd begonnen met de uitvoering van het EU-actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027. Diverse lidstaten hebben hun integratiestrategieën bijgewerkt om ze te laten aansluiten bij het EU-actieplan. De werkzaamheden in 2021 waren dus geconcentreerd op de uitvoering van deze nieuwe strategieën. Als gevolg hiervan hielden veel wetgevingswijzigingen verband met de integratie die in 2021 of begin 2022 in werking trad.

Er traden discussies op de voorgrond over nationale vormen van beschermings- en regularisatiemaatregelen, die deels ontstonden als gevolg van de reisbeperkingen die wegens COVID-19 werden opgelegd en de verminderde mogelijkheid voor de aanpak van terugkeer. Landen bogen zich tevens over het toegenomen gebruik in de voorgaande jaren van statusherzieningen en van gronden voor beëindiging en intrekking. In heel 2021 werden zaken frequent doorverwezen naar de rechtbanken voor het verkrijgen van richtsnoeren over gezinshereniging.

Het aantal onderzoeken van diverse belanghebbenden, zoals nationale autoriteiten, onderzoeksinstituten, denktanks, academische instellingen en maatschappelijke organisaties, ter evaluatie van de doeltreffendheid en gevolgen van nationale integratiemaatregelen bleef groeien en de rapportages leverden nuttige inzichten op voor een verdere verbetering van de integratiebenaderingen. Hoewel er voor begunstigden van internationale bescherming nog steeds praktische belemmeringen waren die betrekking hadden op een groot aantal aspecten van het dagelijks leven, ontplooiden nationale autoriteiten – vaak samen met lokale overheden en maatschappelijke organisaties – initiatieven om aan de uitdagingen het hoofd te bieden, vooral op het gebied van onderwijs voor kinderen.

Figuur 2. De erkenningspercentages in eerste aanleg in de EU+-landen per nationaliteit en verleende status, 2021



NB: Deze twintig nationaliteiten ontvingen het hoogste aantal beslissingen in eerste aanleg die in 2021 in de EU+-landen werden afgegeven.

Bron: Eurostat [[migr_asydqfstq](#)], geraadpleegd op 22 april 2022.





4.15. Terugkeer van voormalige verzoekers



De uitvoering van de terugkeermaatregelen voor afgewezen asielzoekers, die door de COVID-19-beperkingen in 2020 aanzienlijk werd bemoeilijkt, werd in 2021 weer hervat. Desondanks bleven de resultaten van veel landen achter bij het niveau van vóór de pandemie. Voor een efficiënter verloop van de terugkeer voerden veel landen wettelijke en procedurele veranderingen in om verbindingen te leggen tussen procedures voor asiel en terugkeer. Zo werd voorzien in terugkeerbegeleiding bij een negatieve asielbeslissing en de opname van een terugkeerbeschikking in een negatieve asielbeschikking.

De EU+-landen zetten hun inspanningen voort om vrijwillige terugkeer te bevorderen aan de hand van samenwerkingsverbanden, re-integratieprogramma's en gepersonaliseerde begeleiding voor onderdanen van derde landen. Landen maakten ook gebruik van door Frontex ondersteunde instrumenten, zoals de Frontex Application for Return (FAR), om de uitvoering van terugkeer te verbeteren.

Het HvJ-EU, het EHRM en nationale rechtbanken hebben in 2021 een aantal terugkeerzaken getoetst om de naleving van procedurele garanties en mensenrechtennormen te verzekeren. Het betrof zaken met betrekking tot de deugdelijke beoordeling van individuele risico's bij terugkeer; de beoordeling of er vóór de vaststelling van een terugkeerbeslissing terdege rekening was gehouden met de belangen van het kind, zelfs als de betrokkene op wie de beslissing was gericht niet de minderjarige was maar de ouder; de betaling van een vergoeding voor schade die afgewezen asielzoekers hadden geleden doordat ze na uitzetting waren blootgesteld aan onmenselijke en vernederde behandeling; en het niet langer vastzetten van de betrokkene bij afwezigheid van een reëel uitzicht op terugkeer.

4.16. Hervestiging en toelating op humanitaire gronden



De aanhoudende COVID-19-maatregelen in 2021 hebben de nationale overheden aangezet tot het gebruik van digitale instrumenten om hun hervestigingsactiviteiten voort te zetten, waaronder selectiegesprekken op afstand en programma's ter voorbereiding op vertrek en voor culturele oriëntatie. Toen de hervestigingsactiviteiten in 2020 ernstig waren afgeschaald, konden de meeste landen hun toezeggingen voor het jaar niet nakomen, wat resulteerde in een overdracht naar 2021.

Door de ontwikkelingen in Afghanistan werden snelle evacuaties op gang gebracht die in sommige gevallen via hervestigingsprogramma's werden uitgevoerd. Talrijke nationale initiatieven werden ontplooid om Afghaanse onderdanen te ontvangen op basis van humanitaire toelatingsregelingen.

Om in andere veilige en wettelijke beschermingsmogelijkheden te voorzien gingen sommige EU+-landen verder met het ontwikkelen van hun bestaande programma's voor maatschappelijke sponsoring en het aanbieden van aanvullende onderwijstrajecten.





5. Kinderen en personen met specifieke behoeften in de asielprocedure



Voor verzoekers met bijzondere behoeften werden er beleidslijnen en praktijken ontwikkeld op basis van bestaande nationale wetgevingskaders en de specifieke profielen van de verzoekers met bijzondere behoeften die in een land aankwamen.

Bepaalde EU+-landen richtten zich op verbetering van de identificatie en ondersteuning van verzoekers met bijzondere behoeften door nationale strategieën op te zetten, mechanismen te coördineren, processen voor de beoordeling van kwetsbaarheid te verbeteren en een breed aanbod van gespecialiseerde opleiding te voorzien. Andere landen ondernamen nieuwe initiatieven of zetten bestaande initiatieven voort, waarbij de nadruk lag op specifieke groepen verzoekers. Zo werden richtsnoeren voor de beoordeling van zaken bijgewerkt en verfijnd om te waarborgen dat asielambtenaren voldoende rekening houden met beweringen aangaande gendergerelateerd geweld, genitale verminking en besnijdenis bij vrouwen, seksuele gerichtheid en genderidentiteit en mensenhandel. Ook werd doorgedaan met het geven van gespecialiseerde opleiding aan asielmedewerkers zodat zij over de kennis beschikten om bijzondere behoeften snel te onderkennen en op passende wijze in aanmerking te nemen.

Enkele opvangstelsels hadden opnieuw moeite verzoekers met bijzondere behoeften toereikende ondersteuning te bieden wanneer de plekken voor gespecialiseerde opvang beperkt waren. Het vinden van opvang voor verzoekers met kwetsbaarheden kreeg in veel EU+-landen prioriteit, maar de beschikbare plekken waren niet altijd even geschikt om aan bijzondere behoeften te voldoen.

De nieuwe EU-strategie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030 werd aangenomen, waarbij de Europese Commissie de lidstaten verzocht op asielgebied nauw met het EUAA samen te werken. Zij verzocht met name de opleiding te bevorderen van ambtenaren en tolken in beschermingszaken die in contact staan met verzoekers met speciale behoeften, onder wie personen met handicaps. In 2021 werd de nieuwe alomvattende EU-strategie voor de rechten van het kind aangenomen, waarin bijzondere aandacht wordt geschonken aan de toegang van kinderen tot onderwijs en passende gezondheidszorg en aan hun behoefte aan leeftijdsrelevante informatie en begeleiding tijdens de asielprocedure.

Niet-begeleide minderjarige verzoekers



In 2021 werden in de EU+-landen circa 23 600 verzoeken om internationale bescherming ingediend door niet-begeleide minderjarigen¹, het hoogste aantal sinds 2017. Het aandeel van niet-begeleide minderjarigen op het totale aantal verzoekers om internationale bescherming bleef met 4 % relatief stabiel. De toename in het absolute aantal ervan wordt dus niet veroorzaakt door een onevenredige toestroom van niet-begeleide minderjarigen, maar vormt eerder een weerspiegeling van het hogere aantal asielaanvragen dat werd ingediend in het algemeen.

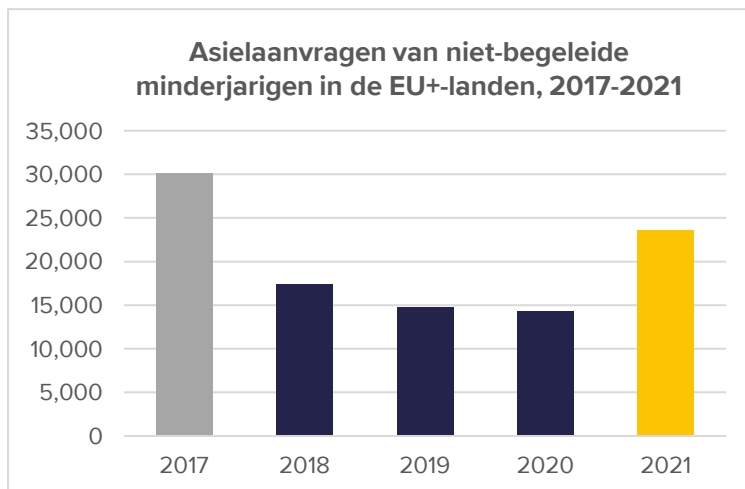
¹ Gegevens over Frankrijk, Litouwen en Portugal ontbraken.



Niet-begeleide minderjarigen die om bescherming verzoeken



In 2021 hebben niet-begeleide minderjarigen op zoek naar bescherming in EU+-landen **23 600 verzoeken** ingediend, het hoogste aantal sinds 2017.



2/3 van alle niet-begeleide minderjarigen was **16 tot 17** jaar oud

Bron: gegevens van Eurostat, geraadpleegd op 22 april 2022.

#AsylumReport2022



Er was een forse stijging in het aantal verzoeken van kinderen uit Afghanistan en Syrië. Jonge Afghanen namen 53 % van alle niet-begeleide minderjarigen voor hun rekening. Voor Syrische kinderen was het cijfer 16 %.



<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>



Het absolute aantal verzoeken van niet-begeleide minderjarigen uit Afghanistan (12 600) en Syrië (3 900) was het hoogst sinds 2016 en aanzienlijk hoger dan in elk van de vier voorgaande jaren. Verhoudingsgewijs werd meer dan de helft van alle verzoeken door niet-begeleide minderjarigen ingediend door Afghanen (53 %), op enige afstand gevolgd door Syriërs (16 %), Bengalezen (6 %) en Somaliërs (5 %). Bij al deze groepen was er een stijgende trend ten opzichte van de afgelopen jaren.

Ongeveer twee derde van alle niet-begeleide minderjarige verzoekers was 16 tot 17 jaar oud. Slechts 6 % van alle niet-begeleide minderjarigen in de EU+-landen bestond uit meisjes.

De hogere instroom van niet-begeleide minderjarigen brengt eerder bestaande tekortkomingen in nationale asielstelsels aan het licht, bijvoorbeeld als het gaat om de aanwijzing van een voogd, de beoordeling van de leeftijd van verzoekers die zich minderjarig verklaren en de beschikbaarheid van een duidelijk wettelijk kader dat waarborgt dat rekening wordt gehouden met de belangen van het kind in de asielcontext. De snelle opname van kinderen in het regulier onderwijs bleef in verscheidene landen een uitdaging. Dit kan ongunstige gevolgen hebben voor de toekomstperspectieven van minderjarigen als erkende begunstigden van internationale bescherming en voor de mogelijkheid om andere vergunningen te verkrijgen in verband met studie of werk als hun asielaanvraag wordt afgewezen.

Slotopmerkingen

In 2021 bleven bestaande hotspots en nieuwe trends de druk op de asielstelsels in de EU+-landen opvoeren. De uitgaande mobiliteit vanuit bestaande ontheemdingsgebieden en nieuwe omstandigheden zoals vermeld in het verslag, zoals de instrumentalisering van migratie, droegen bij aan de druk op de nationale stelsels. De EU+-landen moesten zorgen voor het beheer van massale toestromen en een almaar stijgend aantal verzoeken om internationale bescherming, die pre-pandemische niveaus bereikten. In het licht van deze ontwikkelingen gingen de EU+-landen door met de aanpassing van hun asiel- en opvangstelsels, waarbij een mix van tijdelijke en langetermijnoplossingen werd aangewend.

Ook toen de COVID-19-pandemie het tweede jaar inging, zagen de asiel- en opvangstelsels zich gesteld voor uitdagingen. Maar in 2021 waren de EU+-landen beter voorbereid en gingen zij over op het normaliseren van maatregelen om de belemmeringen als gevolg van de pandemie weg te nemen en de werkzaamheden voort te zetten. Dit werd bijvoorbeeld mogelijk gemaakt door de verdere digitalisering van asielprocedures – een trend die in eerdere jaren langzaam op gang is gekomen, tijdens de pandemie aan momentum heeft gewonnen en in 2021 bleef aanhouden.

Na de Russische invasie in Oekraïne begin 2022 moesten de EU+-landen op zeer korte termijn snelle en uitgebreide oplossingen vinden om circa vijf miljoen mensen die de oorlog ontvluchtten bescherming te bieden – een taak van ongekenne omvang in de laatste jaren. De richtlijn tijdelijke bescherming, een al bestaand wetgevingsinstrument van de EU, bood het kader voor een systematische oplossing. De activering van de richtlijn effende het pad naar maatregelen waarmee de behoeften van de vluchtelingen uit Oekraïne op een uniforme en voorspelbare wijze konden worden gelenigd.

In het algemeen bleek uit de ontwikkelingen in 2021 en begin 2022 dat een doelmatige, multinationale Europese beschermingsarchitectuur van het allergrootste belang is – een stelsel dat doeltreffende bescherming biedt aan mensen in nood en waarin mensen die niet





in nood verkeren, met respect en waardigheid worden behandeld. Deze ontwikkelingen onderstrepen wat in wezen ten grondslag ligt aan asiel: behoefte aan bescherming ontstaat en wordt versterkt door crises. Crisissituaties en de hieraan gerelateerde druk mogen niet worden beschouwd als uitzonderlijk maar als de realiteit waaraan een doelmatig en navenant ingericht asielstelsel het hoofd moet bieden.

Gewapende conflicten, systematische schendingen van de mensenrechten, politieke instabiliteit en aanhoudende afbraak van ecosystemen zorgen voor grote stromen ontheemden wereldwijd, nu en in de toekomst. Flexibele systemen en gedegen beleid op basis van betrouwbare feiten zijn nodig om creatieve oplossingen te vinden voor de toegenomen druk. Daarnaast is het noodzakelijk om alomvattende wetgevings- en beleidskaders op te zetten die de basis leggen voor maatregelen om de behoeften te lenigen van ontheemden die in Europa aankomen, met inachtneming van de grondrechten van mensen en het beginsel van non-refoulement.

In de afgelopen twee decennia heeft Europa dankzij de oprichting van het CEAS opmerkelijke vooruitgang geboekt met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk kader voor asielbeheer. De snelle Europese respons op de crisis in Oekraïne en de levering van beschermingsoplossingen werden mogelijk gemaakt doordat één wetgevingsinstrument, de richtlijn tijdelijke bescherming, direct voor gebruik beschikbaar was, zelfs al was de richtlijn nooit eerder geactiveerd.

Er is op een aantal asielgebieden zonder twijfel ruimte voor verbetering, bijvoorbeeld als het gaat om doeltreffende toegang tot het grondgebied en de asielprocedure, billijke verdeling van de verantwoordelijkheid onder de Europese landen, opvangvoorzieningen en de efficiënte uitvoering van de terugkeer van personen die geen bescherming nodig hebben.

Naarmate de discussies over de wetgevingsinstrumenten van het migratie- en asiepact van de Europese Commissie voortduren, en met de toenemende jurisprudentie van het HvJ-EU en nationale justitiële autoriteiten voor de juiste uitlegging en toepassing van het Europees asielrecht, zal het CEAS verder worden aangepast en gemoderniseerd om het hoofd te kunnen bieden aan de zich ontwikkelende migratiepatronen en bijbehorende beschermingsbehoeften.

Raadpleeg al de aanvullende hulpbronnen in verband met het asielverslag 2022:
<https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report>



Asielverslag 2022: Samenvatting

Als gezaghebbende bron van informatie over internationale bescherming in Europa biedt het *Asielverslag 2022* een uitgebreid overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op asielgebied in 2021. De samenvatting is een beknopte versie van het hoofdverslag.

Het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) verzamelt informatie over alle aspecten van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Het verslag schetst in grote lijnen de veranderingen in beleid, praktijken en wetgeving. Het belicht trends op asielgebied, presenteert kernindicatoren voor het referentiejaar 2021 en geeft een overzicht van het Dublinsysteem, dat bepaalt welke lidstaat voor een zaak verantwoordelijk is. Een speciaal onderdeel is gewijd aan verzoekers met bijzondere behoeften, onder wie niet-begeleide minderjarigen. Er worden voorbeelden gegeven van jurisprudentie waarin uitlegging wordt gegeven aan Europese en nationale wetgeving in het kader van het EU-asielacquis.

Voor het *Asielverslag 2022* is geput uit een groot aantal uiteenlopende informatiebronnen – waaronder gezichtspunten van nationale autoriteiten, EU-instellingen, internationale organisaties, maatschappelijke organisaties en academische instellingen – om een compleet beeld te geven en een diversiteit aan perspectieven zichtbaar te maken. Het verslag, dat de periode 1 januari tot en met 31 december 2021 beslaat, dient als naslagwerk over de meest recente ontwikkelingen op het gebied van internationale bescherming in Europa.

