

# Asielverslag 2023

## Samenvatting





© Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), 2023

Noch het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) noch enige persoon die optreedt namens het EUAA is verantwoordelijk voor de wijze waarop de informatie in deze publicatie mogelijk wordt gebruikt.

Foto op de omslag: Adobe Stock [#457573540](#)

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-254-6 doi: 10.2847/565 BZ-AH-23-001-NL-N ISSN 2600-2949

Reproductie met bronvermelding is toegestaan. Voor gebruik of reproductie van foto's of andere materialen waarvan het auteursrecht niet bij het EUAA berust, moet rechtstreeks toestemming aan de rechthebbenden worden gevraagd.

# Asielverslag 2023

Jaarverslag over de asielsituatie in de  
Europese Unie

**SAMENVATTING**

Juli 2023





## Woord vooraf

Internationale en tijdelijke bescherming bleef in discussies over beleid heel 2022 voorop staan met in totaal 5 miljoen mensen die bescherming zochten en in Europa aankwamen. Onder het totaal valt het aantal asielaanvragen dat tot bijna 1 miljoen is gestegen, naast meer dan 4 miljoen registraties voor tijdelijke bescherming door mensen die de oorlog in Oekraïne zijn ontvlucht. De omvang van de instroom heeft de nationale asiel- en opvangsystemen uiteraard op de proef gesteld en de EU+-landen stonden voor de opgave om snelle, maar haalbare oplossingen te vinden.

Uit de ontwikkelingen op het gebied van internationale bescherming in 2022 bleek hoe belangrijk het is te beschikken over een doeltreffende beschermingsstructuur waar verschillende belanghebbenden bij betrokken zijn. Zoals in dit verslag wordt beschreven, zijn de EU-instellingen zich blijven inspannen om bij de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) vooruitgang te boeken en de praktische samenwerking tussen de EU+-landen op basis van solidariteit en verantwoordelijkheid verder te stimuleren. Zij liepen ook voorop in het georganiseerd uitwerken van een Europese respons op de behoeften van ontheemden uit Oekraïne.



Om aan bestaande en opkomende behoeften te voldoen, hebben de EU+-landen gereageerd met een aanpassing van beleid en werkwijzen door extra middelen toe te wijzen en wijzigingen in de wetgeving door te voeren. De vele positieve ontwikkelingen moeten worden gewaardeerd en gevierd. Maar in een wereld waar migratie- en asielpatronen snel veranderen, is er geen tijd voor zelfgenoegzaamheid en de lessen uit 2022 moeten als katalysator voor verdere verbetering dienen. De snelle activering en uitbreiding van tijdelijke bescherming hebben laten zien dat doeltreffende wetgeving en noodplannen, gekoppeld aan een brede politieke wil, kunnen leiden tot een snelle respons op humanitaire crises; voor begunstigden voorspelbaarheid en stabiliteit kunnen bieden; en convergentie in werkwijzen in allerlei landen kunnen stimuleren. Belangrijk is dat de reactie van de EU bij de bescherming van ontheemden uit Oekraïne het pad kan effenen bij het geven van richting aan het asielstelsel van de EU als geheel door soortgelijke uitingen van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid.

Na een vol jaar te hebben gewerkt met een versterkt mandaat heeft het EUAA het jaar 2022 afgesloten met een ongekend aantal operationele plannen om operationele en technische bijstand te verlenen, voornamelijk aan lidstaten die een onevenredige druk ervaren op hun asiel- en opvangstelsels. Zoals bepaald in de EUAA-verordening zal het Agentschap het komende jaar zijn nieuwe werkprogramma blijven ontwikkelen.





De pas benoemde grondrechtenfunctionaris van het EUAA zorgt ervoor dat de werkzaamheden van het Agentschap de grondrechten ten volle blijven eerbiedigen, dat verbindingsfunctionarissen in de lidstaten de samenwerking met nationale autoriteiten verder afstemmen en dat begin 2024 een monitoringmechanisme van start gaat om bij te dragen aan de harmonisatie van werkwijzen in de hele EU. Met zijn status als expertisecentrum op het gebied van asiel zal het Agentschap een belangrijke rol blijven spelen bij de Europese inspanningen om bescherming te bieden aan mensen in nood.

Nina Gregori  
Uitvoerend directeur  
Asielagentschap van de Europese Unie





# Inhoudsopgave

<b>Woord vooraf</b> .....	<b>5</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>7</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Wereldwijde ontwikkelingen op asielgebied</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Belangrijke ontwikkelingen op het gebied van asiel in de Europese Unie</b> .....	<b>10</b>
<b>3. EUAA-ondersteuning in 2022</b> .....	<b>13</b>
<b>4. Werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel</b> .....	<b>14</b>
4.1. Toegang tot procedures .....	14
4.2. De Dublinprocedure .....	16
4.3. Speciale procedures voor de beoordeling van beschermingsbehoeften .....	17
4.4. Behandeling asielaanvragen in eerste aanleg .....	17
4.5. Verwerking van asielaanvragen in tweede of hogere aanleg .....	19
4.6. Aanhangige zaken .....	19
4.7. Opvang van verzoekers om internationale bescherming .....	20
4.8. Aspecten van detentie waarbij verzoekers en voormalige verzoekers betrokken zijn	20
4.9. Toegang tot informatie .....	21
4.10. Rechtsbijstand en juridische vertegenwoordiging .....	21
4.11. Tolkdiensten .....	22
4.12. Informatie over landen van herkomst .....	22
4.13. Staatloosheid in een asielcontext .....	23
4.14. Inhoud van de bescherming .....	23
4.15. Hervestiging en toelating op humanitaire gronden .....	25
<b>5. Kinderen en personen met bijzondere behoeften in de asielprocedure</b> .....	<b>26</b>
<b>Slotopmerkingen</b> .....	<b>28</b>



## Inleiding



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

Na een kort overzicht van trends en belangrijke punten van discussie 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 (GEAS) aan bod komen. Er worden voorbeelden van jurisprudentie gepresenteerd om inzicht te 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 2022 belichten.

De EU+-landen kregen in 2022 te maken met een uitzonderlijk aantal mensen dat bescherming nodig had door sterk toenemende asielaanvragen in Europa, in combinatie met de gedwongen ontheemding van miljoenen mensen uit Oekraïne na de Russische invasie. In het licht van deze ontwikkelingen hebben de EU en haar lidstaten een ongekende hoeveelheid middelen vrijgemaakt om tegemoet te komen aan de toenemende behoeften op het gebied van bescherming.





# 1. Wereldwijde ontwikkelingen op asielgebied



De toename van conflicten en mensenrechtenschendingen in de afgelopen tien jaar duurde voort in 2022. In 2022 heeft een combinatie van crises, waaronder nieuwe en aanhoudende conflicten, klimaatschokken, geopolitieke onrust, geweld en vervolging, miljoenen mensen hun huizen uitgedreven. De Russische invasie in Oekraïne heeft een van de snelste en grootste crises op het gebied van gedwongen ontheemding veroorzaakt sinds de Tweede

Wereldoorlog.

Andere reeds bestaande, ingrijpende situaties van ontheemding over de hele wereld bleven bestaan of werden erger, waardoor het aantal ontheemde personen in 2022 wereldwijd tot historische hoogten is gestegen tot ongeveer 103 miljoen, zoals geschat door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR). Ernstige gevolgen voor de burgerbevolking werden aangetroffen in Afghanistan, Burkina Faso, de Centraal-Afrikaanse Republiek, de Democratische Republiek Congo, Ethiopië, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, de noordelijke driehoek van Midden-Amerika (Guatemala, El Salvador en Honduras), de Sahel-regio, Syrië en Venezuela.

Tegen deze achtergrond is de internationale gemeenschap zich blijven inzetten voor de ontwikkeling van oplossingen voor mensen die bescherming nodig hebben. Dankzij de samenwerking tussen meerdere belanghebbenden kon binnen korte tijd doeltreffende bescherming worden geboden aan personen die Oekraïne ontvluchtten. In het kader van het mondiaal pact inzake vluchtelingen is de internationale gemeenschap met betrekking tot internationale bescherming doorgeshaan met het ontwerpen en uitvoeren van initiatieven voor: i) het verlichten van de druk op de gastlanden; ii) het vergroten van de zelfredzaamheid van vluchtelingen; iii) het uitbreiden van de toegang tot oplossingen in derde landen; en iv) het ondersteunen van de voorwaarden voor een veilige en waardige terugkeer in landen van herkomst.

Terwijl belanghebbenden over de hele wereld de complexe aspecten van steeds veranderende patronen van ontheemding blijven behandelen, ontwikkelen de discussies en werkzaamheden op het gebied van internationale bescherming zich om nieuwe behoeften een plaats te geven. Belangrijke kwesties op het gebied van asiel die in 2022 de aandacht bleven eisen waren:

- een focus op kinderen en niet-begeleide minderjarigen;
- beter begrijpen van en inspelen op de behoeften van vrouwen en meisjes in het kader van ontheemding;
- nadruk op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van ontheemden als dagelijkse zorg;
- door het klimaat veroorzaakte ontheemding als factor die wereldwijd beschermingsbehoeften veroorzaakt en vormgeeft; en
- rekening houden met staatloosheidskwesties in de asielcontext en met de wisselwerking tussen staatloosheid en beschermingsbehoeften.



## 2. Belangrijke ontwikkelingen op het gebied van asiel in de Europese Unie



De Russische inval in Oekraïne veroorzaakte in Europa gedwongen ontheemding van een in de afgelopen decennia ongekende omvang en verhoogde de druk op reeds verzadigde opvangsystemen. De gevolgen van de oorlog hebben een diepgaand effect gehad op de vorm van migratie en asiel en hebben uiteraard het hele jaar door op nationaal en EU-niveau een centrale plaats ingenomen in de beleidsvorming met betrekking tot

bescherming.

Om recht te doen aan de toezegging van de EU om volledig solidair te zijn met Oekraïne, heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 4 maart 2022 met eenparigheid van stemmen een uitvoeringsbesluit van de Raad aangenomen om de richtlijn tijdelijke bescherming te activeren en tijdelijke bescherming ingesteld voor ontheemden die de oorlog in Oekraïne zijn ontvlucht. De Europese Commissie heeft het solidariteitsplatform opgericht, dat het middelpunt werd van een georganiseerde respons van de EU. Het platform heeft ook een 10-puntenactieplan ontwikkeld met maatregelen die de Europese Commissie, de EU-agentschappen en de lidstaten moeten nemen om tegemoet te komen aan de behoeften van mensen die de oorlog in Oekraïne zijn ontvlucht.

Na het besluit van de Raad van maart 2022 gingen de EU-landen verder met de toepassing van het uitvoeringsbesluit van de Raad door relevante procedurele en opvangregelingen in te voeren, voorlichtingscampagnes te organiseren en personen die Oekraïne zijn ontvlucht toegang te verlenen tot rechten. De activering en de praktische uitvoering van de richtlijn tijdelijke bescherming hebben gezorgd voor een duidelijke juridische status voor personen die de oorlog in Oekraïne zijn ontvlucht en voor systematische toegang tot de bijbehorende rechten.<sup>i</sup>

Met het actieve optreden van het Franse en het Tsjechische voorzitterschap van de Raad van de EU en onder de coördinatie van de Europese Commissie is in 2022 aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de uitvoering van het hervormingspakket dat is opgenomen in het [migratie- en asielpact](#) en bij de versterking van praktische samenwerking tussen de EU-landen. Dit heeft er in juni 2022 toe geleid dat de Raad onderhandelingsmandaten voor de screening- en Eurodac-verordening heeft vastgesteld en ook zijn algemene aanpak voor het voorstel tot herziening van de Schengengrenscodes. Er is ook overeenstemming bereikt door 21 landen over de uitvoering van het mechanisme voor vrijwillige solidariteit, waarmee verdere vooruitgang met de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer mogelijk werd gemaakt. Het mechanisme voorziet met behulp van overplaatsingen, financiële bijdragen en andere steunmaatregelen in solidariteit met lidstaten waarvan de asiel- en opvangstelsels onder bijzondere druk staan.

---

<sup>i</sup> Voor een gedetailleerd overzicht van de maatregelen die de EU+-landen hebben genomen bij de invoering van tijdelijke bescherming voor mensen die Oekraïne zijn ontvlucht, zie het rapport van het EUAA [Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review](#).



Op het niveau van het Europees Parlement presenteerden rapporteurs in 2022 ontwerpverslagen over alle wetgevingsvoorstellen in het migratie- en asielpact en over de herschikte terugkeerrichtlijn. In september 2022 hebben het Parlement en de roulerende voorzitterschappen van de Raad van de EU een politiek akkoord bereikt over een [gezamenlijk stappenplan](#) voor onderhandelingen tussen medewetgevers om de wetgevingsvoorstellen vóór het einde van de zittingsperiode 2019-2024 goed te keuren.

Doeltreffend beheer van de buitengrenzen en de daarmee samenhangende gevolgen voor de goede werking van het Schengensysteem waren de belangrijkste discussiepunten onder de Europese beleidsmakers. De Europese Commissie heeft een beleidsdocument gepresenteerd voor de invoering van een langetermijnstrategie voor geïntegreerd grensbeheer met onderwerpen als grenscontrole, opsporings- en reddingsactiviteiten, risicoanalyse, samenwerking tussen agentschappen, de EU en internationale instanties, de terugkeer van onderdanen van derde landen zonder recht op verblijf, grondrechten, onderzoek en innovatie, en opleiding en training. Er zijn ook inspanningen gedaan om de samenwerking met herkomst- en doorreislanden te versterken voor de aanpak van illegale migratie.

Er bleef sprake van verhoogde druk op de buitengrenzen van de EU met voor het tweede jaar op rij een sterke groei in de toestroom. Volgens voorlopige gegevens van Frontex zijn in 2022 aan de buitengrenzen van de EU 330.000 illegale grensoverschrijdingen waargenomen, wat neerkomt op een stijging van 64% ten opzichte van 2021. Ontheemden uit Oekraïne zijn niet in deze cijfers opgenomen omdat zij apart worden geregistreerd. Om de situatie aan de buitengrenzen aan te pakken is de Europese Commissie steun blijven bieden aan de lidstaten in de voorste linie door financiële ondersteuning en operationele respons aan te bieden in samenwerking met EU-agentschappen, internationale organisaties en andere relevante belanghebbenden.

De Europese Commissie heeft twee actieplannen gepresenteerd met een aantal operationele maatregelen om onmiddellijke en voortdurende uitdagingen langs de routes van het centrale Middellandse Zeegebied en de Westelijke Balkan het hoofd te bieden. Het actieplan voor het centrale Middellandse Zeegebied omvat 20 maatregelen die zijn opgesteld om illegale en onveilige migratie terug te dringen, oplossingen te bieden voor nieuwe uitdagingen op het gebied van opsporings- en reddingsoperaties en om solidariteit en verantwoordelijkheid onder lidstaten in evenwicht te brengen. Het actieplan voor de Westelijke Balkan omvat ook 20 operationele maatregelen die zijn ingedeeld in vijf pijlers. Het doel is om tussen de EU en de landen van de Westelijke Balkan die een bijzondere status hebben als landen in het toetredingsproces van de EU, de samenwerking op het gebied van migratie- en grensbeheer te versterken.

In 2022 zijn de EU en de lidstaten met opsporings- en reddingsoperaties (SAR) ondersteuning blijven bieden op de Middellandse Zee voor mensen en vaartuigen in nood. Operaties betroffen onder meer migranten en vluchtelingen die Europa probeerden te bereiken en een levensgevaarlijke reis ondernamen georganiseerd door smokkelaars die steeds gevaarlijkere tactieken gebruikten om de Middellandse Zee over te steken. Bij het ontbreken van een EU-breed, algemeen aanvaard en voorspelbaar mechanisme voor SAR-gebeurtenissen, bleven de beperkingen van de huidige regelingen en werkmethoden het doelwit van kritiek. Volgens deze stemmen hebben het gebrek aan coördinatie bij SAR-activiteiten, solitair optreden van afzonderlijke landen en het criminaliseren van bij SAR-activiteiten in de Middellandse Zee betrokken NGO's er vaak toe geleid dat migranten gedwongen werden meerdere dagen aan boord van een boot te blijven.



Conform de langjarige traditie om een toonaangevende rol te spelen bij het bevorderen van beschermingsgerichte oplossingen over de hele wereld, heeft de EU de uitgebreide en voor alle partijen nuttige samenwerking met derde landen voortgezet. Onder de activiteiten in het kader van de externe dimensie van het migratie- en asielbeleid van de EU vielen het aanpakken van de diepere oorzaken van illegale migratie, het bestrijden van smokkelnetwerken, de samenwerking met derde landen op het gebied van terugkeer en terugname, het samenwerken met partnerlanden op het gebied van migratie- en grensbeheer, het bieden van steun voor beschermingsoplossingen in andere delen van de wereld en het ontwikkelen van legale trajecten voor bescherming in Europa.

Met het oog op een geharmoniseerde uitlegging en toepassing van het EU-recht heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) in 2022 meer dan [twintig arresten](#) gewezen met onderwerpen als:

- doeltreffende toegang tot de asielprocedure;
- de Dublinprocedure;
- het begrip “herhaalde aanvraag”;
- de ontvankelijkheid van verzoeken om internationale bescherming;
- het recht van toegang tot een administratief dossier en de betekenis van de "schriftelijke" communicatie van het besluit;
- het intrekken van materiële opvangvoorzieningen;
- de omvang van detentie en de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van detentie;
- gezinshereniging waarbij minderjarigen betrokken zijn; en
- de intrekking van internationale bescherming op grond van nationale veiligheid.



### 3. EUAA-ondersteuning in 2022



Op 19 januari 2022 is [verordening \(EU\) 2021/2303 tot oprichting van een Asielagentschap van de Europese Unie](#) in werking getreden met een versterkt mandaat voor het Agentschap. In heel 2022 heeft het Agentschap zijn rol als expertisecentrum op het gebied van asiel bewezen door zijn operationele en technische ondersteuning uit te breiden en in te spelen op veranderende

behoefte. De Russische invasie in Oekraïne heeft tot grootschalige beschermingsbehoefte geleid en het Agentschap heeft snel gereageerd met hulp aan landen die grote aantallen ontheemden uit Oekraïne ontvingen. Als integrale speler bij de collectieve respons van de EU om tegemoet te komen aan de behoeften van miljoenen ontheemden, heeft het EUAA daadwerkelijk bijgedragen tot de uitvoering van beschermingsoplossingen in heel Europa.

Om empirisch onderbouwde informatie te verstrekken aan diverse doelgroepen, waaronder beleidsmakers, heeft het EUAA in 2022 het verzamelen, verwerken, samenvatten en analyseren van informatie over specifieke thema's, recente ontwikkelingen, nieuwe onderwerpen en prognoses op het gebied van asiel voortgezet. Het Agentschap heeft ter ondersteuning van de praktische uitvoering van het GEAS trainingen ontwikkeld en verzorgd door asiel- en opvangambtenaren te helpen bij het vergroten van hun kennis, vaardigheden en autonomie om conform EU-normen efficiënte en eerlijke procedures uit te voeren.

Een belangrijk werkerrein voor het EUAA is het verlenen van operationele en technische bijstand, met name aan lidstaten die kampen met onevenredige druk op hun asiel- en opvangsystemen. In 2022 verleende het EUAA operationele steun aan een recordaantal van 14 EU-lidstaten: Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Griekenland, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Roemenië, Slovenië en Spanje. De operationele steun aan nationale asiel- en opvangstelsels bestond in 2022 uit een reeks maatregelen afgestemd op de specifieke situatie en behoeften per land, waaronder steun voor capaciteitsvergroting en verbetering van de opvangvoorzieningen, registratie en verwerking van verzoeken in eerste en tweede aanleg, hulp bij herplaatsingen en kwaliteitsverbetering en normalisatie van de Dublinprocedure. Het Agentschap ondersteunde de lidstaten ook bij de uitvoering van beschermingsoplossingen voor ontheemden uit Oekraïne.

Via de samenwerking met derde landen, op basis van bilaterale stappenplannen en door de EU gefinancierde regionale programma's, bleef de EUAA in 2022 de externe dimensie van het GEAS ondersteunen. Er werden stappenplannen voor bilaterale samenwerking uitgevoerd met [Albanië](#), [Bosnië en Herzegovina](#), [Egypte](#), [Kosovo](#), [Montenegro](#), [Noord-Macedonië](#), [Servië](#) en [Turkije](#) en op regionaal niveau heeft het Agentschap met succes activiteiten ontplooid waarbij alle Noord-Afrikaanse landen en Niger betrokken waren. Met het oog op het nieuwe mandaat van het Agentschap en de geopolitieke ontwikkelingen op asielgebied heeft de raad van bestuur van het EUAA in maart 2023 een herziene [strategie voor externe samenwerking](#) vastgesteld.

Bij EUAA-verordening zijn bepalingen ingevoerd om ervoor te zorgen dat het Agentschap bij de uitvoering van zijn taken de grondrechten ten volle eerbiedigt. In 2022 heeft het EUAA voorbereidend werk gedaan voor de aanstelling van een grondrechtenfunctionaris, de ontwikkeling van een grondrechtenstrategie en de instelling van een klachtenmechanisme, waarbij elke persoon die rechtstreeks getroffen wordt door het optreden van een deskundige in een asielondersteuningsteam en die van mening is dat zijn grondrechten zijn geschonden als gevolg van dat optreden, of elke partij die een dergelijke persoon vertegenwoordigt, schriftelijk een klacht kan indienen bij het EUAA.



## 4. Werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel



In het licht van de sterk stijgende aantallen mensen in Europa die bescherming nodig hebben en de verzadigde nationale opvangsystemen, hebben de EU+-landen in 2022 wetgevings-, beleids- en praktische initiatieven genomen om de steeds wisselende omstandigheden in goede banen te leiden. Tegelijkertijd hebben maatschappelijke organisaties, UNHCR en andere internationale organisaties hun bezorgdheid geuit over sommige praktijken bij nationale asiel- en opvangdiensten.

### 4.1. Toegang tot procedures



In 2022 ontvingen de EU+-landen een aanzienlijk hoger aantal verzoeken om internationale bescherming dan in voorgaande jaren. De ongeveer 996.000 verzoeken om internationale bescherming die werden ingediend in de EU+-landen waren goed voor een stijging met ongeveer de helft ten opzichte van 2021 en met twee vijfde ten opzichte van het niveau van vóór COVID-19 in 2019. Hoewel het totaal van de EU+ ruim onder het hoogtepunt van 2015 bleef, overschreed het aantal verzoeken in verschillende landen de waarden van 2015 (zie *figuur 1*).

In alle EU+-landen werden zeven van de tien aanvragen ingediend in de top 5 ontvangende landen, namelijk Duitsland, Frankrijk, Spanje, Oostenrijk en Italië (in dalende volgorde). Onderdanen van Syrië, Afghanistan, Turkije, Venezuela en Colombia hebben de meeste verzoeken ingediend. Hoewel de recordniveaus van 2015 en 2016 voornamelijk werden bepaald door verzoeken om internationale bescherming van personen uit Syrië, Afghanistan en Irak, komt de huidige toename voort uit een veel groter aantal nationaliteiten.

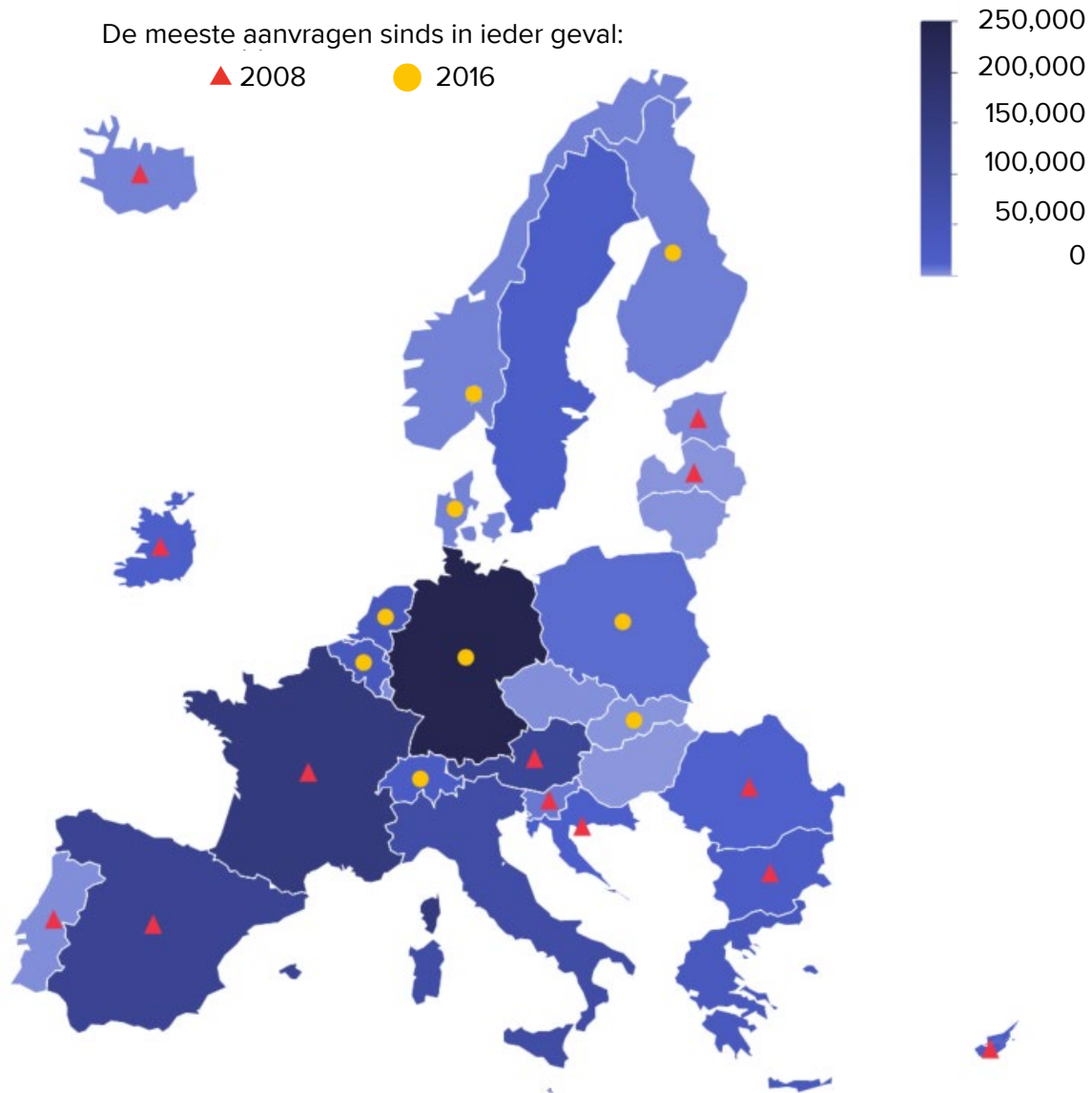
In het licht van de stijging in toestroom en verzoeken bleven de EU+-landen zich inspannen om toegang tot bescherming te bieden en tegelijkertijd hun grenzen doeltreffend te beheren. Naar aanleiding van trends van de afgelopen jaren hebben verschillende lidstaten langs de grenzen van de EU speciale regels ingevoerd om massale toestroom te controleren en om in specifieke situaties de noodtoestand af te kondigen. Hoewel het doel van dergelijke maatregelen was om de autoriteiten te helpen bij het monitoren en beheren van instroom en het opsporen van gevallen van smokkel, hebben de UNHCR, de Raad van Europa en maatschappelijke organisaties opmerkingen gemaakt over de praktische gevolgen en hebben zij gewaarschuwd voor de risico's voor het recht op asiel en het beginsel van *non-refoulement*.

De activering van de richtlijn tijdelijke bescherming heeft ook een aanzet gegeven tot veranderingen in het proces en had gevolgen voor de capaciteit om verzoeken om internationale bescherming op verschillende manieren te registreren, aangezien EU+-landen ook personen moesten registreren die tijdelijke bescherming nodig hadden. Dit heeft geleid tot verschillende aanpassingen in de registratie- en indieningsprocedures met als doel het proces voor ontheemden uit Oekraïne te vergemakkelijken en te versnellen, wat voor asielzoekers soms leidde tot vertragingen bij de toegang tot de procedure.



## Hoogste aantal aanvragen ooit in 13 EU+ landen

Figuur 1. Aanvragen om internationale bescherming per EU+-land, 2022



**Opmerking:** Jaargegevens voor IJsland ontbraken. Het jaarlijkse totaal werd berekend als de som van de maandelijkse verzoeken.

Bron: Eurostat [[migr\\_asyappctza](#), [migr\\_asyappctzm](#) voor IJsland] per 13 april 2023.



## 4.2. De Dublinprocedure



De ontwikkelingen op weg naar een nieuw solidariteitsmechanisme ter aanvulling van het Dublinsysteem zijn in 2022 op EU-niveau voortgezet. Het eenjarige vrijwillige solidariteitsmechanisme dat door de Europese Commissie is ingesteld na een akkoord tussen 18 lidstaten en 3 geassocieerde landen, wordt gezien als een kans om een permanentere oplossing in het kader van de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer mogelijk te maken.

Binnen het huidige rechtskader van de EU hebben de lidstaten, de Europese Commissie en het EUAA in 2022 een stappenplan ontwikkeld om de uitvoering van overdrachten in het kader van de Dublin III-verordening te verbeteren en zijn de lidstaten begonnen met in het stappenplan opgenomen praktische oplossingen tot te passen om de belangrijkste belemmeringen weg te nemen voor de uitvoering van overdrachten in 2023.

Hoewel de COVID-19-beperkingen in 2022 geleidelijk werden opgeheven, was in dit jaar voor de Dublin-eenheden het gebrek aan personeel een belangrijk probleem – deels door het feit dat Dublin-ambtenaren opnieuw werden ingezet om de komst van personen die tijdelijke bescherming nodig hadden te ondersteunen – waardoor het moeilijker werd iets aan de groeiende werklast te doen.

Volgens voorlopige regelmatig tussen de EUAA en 29 EU+-landen uitgewisselde gegevens zijn in 2022 163 000 beslissingen genomen naar aanleiding van uitgaande Dublinverzoeken. Dit betekende een stijging met meer dan twee vijfde ten opzichte van 2021, wat leidde tot het hoogste jaartotaal sinds in ieder geval 2016. Over het geheel genomen bedroeg de verhouding tussen het aantal ontvangen beslissingen over Dublinverzoeken en het aantal ingediende asielaanvragen op jaarbasis 16 %, evenveel als in 2021. Hoewel sommige beslissingen op Dublinverzoeken betrekking hadden op gevallen van gezinshereniging, wijst de stabiele verhouding tussen beslissingen en verzoeken erop dat in 2022 een toegenomen aantal asielzoekers van het eerste land van aankomst naar een ander land is verhuisd om een nieuw verzoek in te dienen (secundaire verplaatsing genoemd), wat asielzaken in het algemeen negatief heeft beïnvloed.

Op nationaal niveau ontvingen Duitsland en Frankrijk opnieuw de meeste beslissingen in antwoord op hun verzoeken, samen goed voor meer dan drie vijfde van het EU+-totaal. Net als in voorgaande jaren heeft Italië in totaal de meeste beslissingen over Dublinverzoeken genomen. Voor het eerst in de geschiedenis kwamen Oostenrijk en Bulgarije echter als tweede en derde land met de meeste beslissingen uit de bus, waarbij ze Duitsland en Griekenland hebben ingehaald.

In 2022 bedroeg het aanvaardingspercentage voor beslissingen in reactie op Dublinverzoeken, wat het aandeel meet van beslissingen waarbij verantwoordelijkheid voor een verzoek wordt aanvaard (expliciet of impliciet) ten opzichte van alle uitgevaardigde beslissingen, 60 % (6 procentpunten hoger dan in 2021). Dit betekende voor het eerst in vijf jaar een stijging op EU+-niveau.

Na tijdens de COVID-19-pandemie in 2020 en 2021 tot een zeer laag niveau te zijn gedaald, bleef het aantal in 2022 uitgevoerde Dublinoverdrachten laag. In totaal werden in 2022 ongeveer 15 000 overdrachten uitgevoerd, wat ongeveer een zevende meer was dan in 2021, maar ongeveer twee vijfde minder dan in 2019.





In 2022 werd ongeveer 4 800 keer een beroep gedaan op artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening, voor het eerst in vier jaar tijd een stijging, maar nog steeds ver onder het niveau van vóór de pandemie. 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



Tijdens de behandeling van verzoeken om internationale bescherming in eerste aanleg kunnen lidstaten onder bepaalde voorwaarden gebruikmaken van speciale procedures – zoals versnelde procedures, grensprocedures of prioritaire procedures – met inachtneming van de basisbeginselen en garanties die in het EU-recht zijn vastgelegd.

Gedurende heel 2022 zijn nationale rechtbanken ingeschakeld om wettelijke bepalingen en de praktische uitvoering van speciale procedures te beoordelen. Er bleef bezorgdheid bestaan over het gebruik van grensprocedures en de risico's van versnelling op basis van het begrip “veilig land” en herhaalde aanvragen.

In 2022 werden in totaal 76 000 herhaalde aanvragen in hetzelfde EU+-land ingediend, wat een daling betekende ten opzichte van de 91 000 herhaalde aanvragen in 2021. De verhouding tussen het aantal herhaalde aanvragen en het totale aantal aanvragen was één op twaalf, een aanzienlijke daling ten opzichte van 2021 (toen het één op zeven was).

### 4.4. Behandeling asielaanvragen in eerste aanleg



Het toegenomen aantal verzoeken om internationale bescherming, naast de miljoenen ontheemden uit Oekraïne die tijdelijke bescherming behoeven, heeft geleid tot verhoogde druk op de verwerkingscapaciteit in eerste aanleg. De EU+-landen hebben hierop gereageerd door maatregelen te nemen om het algehele asielstelsel efficiënter te maken en de asielprocedure te versnellen.

Er werd een begin gemaakt met het werven van nieuw personeel en de reorganisatie van de beslissingsautoriteiten, en er werden extra regionale bureaus ingericht om aanwezigheid te verbeteren en de toegang tot de asielprocedure en de bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken. Sommige EU+-landen hebben voor bepaalde profielen een prioriteringsbeleid en richtsnoeren ingevoerd, de termijnen voor het nemen van een beslissing in eerste aanleg verlengd en bepaalde stappen in de procedure verkort of weggelaten wanneer de uitkomst gunstig zou zijn voor de aanvrager. Om de procedures te verbeteren en te versnellen, hebben verschillende landen nieuwe algemene richtsnoeren ontwikkeld voor de beoordeling van verzoeken en nieuw beleid vastgesteld voor zaken die worden ingediend door aanvragers = met een bepaald profiel en nationaliteit.

In 2022 hebben de asielautoriteiten in de EU+ ongeveer 646 000 beslissingen in eerste aanleg afgegeven, een vijfde meer dan in 2021 en het hoogste aantal sinds 2017. Tegelijkertijd werden er in 2022 veel meer aanvragen ingediend (meer dan de helft), met



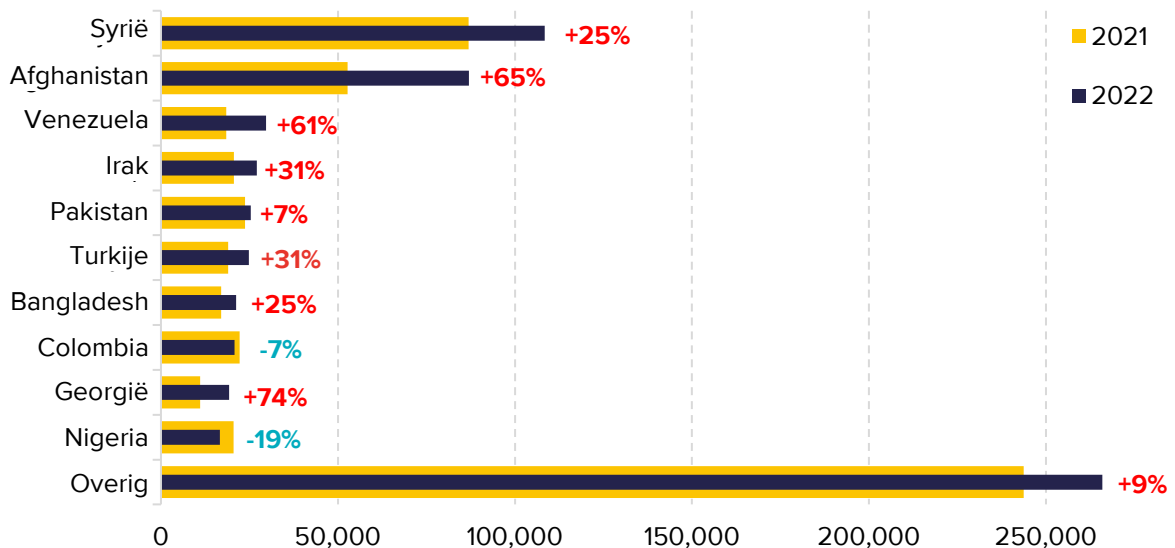
name in de tweede helft van het jaar. Eind 2022 waren er 345 000 meer aanvragen dan beslissingen in eerste aanleg, waardoor er in de meeste EU+-landen meer zaken in eerste aanleg aanhangig waren dan een jaar eerder.

Drie EU+-landen hebben in 2022 bijna twee derde van alle beslissingen in eerste aanleg gegeven: Duitsland (31 %), Frankrijk (20 %) en Spanje (13 %). Daarna volgden Italië (8 %), Oostenrijk (6 %) en Griekenland (6 %). De meeste beslissingen in eerste aanleg kwamen in de EU+-landen op het conto van onderdanen van Syrië en Afghanistan, met drie van de tien beslissingen (zie figuur 2). Onderdanen van Turkije (25 000), Bangladesh (21 000) en Georgië (19 000) ontvingen de meeste beslissingen in de geschiedenis.



### In 2022 meer beslissingen in eerste aanleg afgegeven aan bijna alle belangrijke landen van herkomst

**Figuur 2. Beslissingen in eerste aanleg in EU+-landen naar top 10 van landen van herkomst die beslissingen ontvangen, 2022 vergeleken met 2021**



Bron: Eurostat [[migr\\_asydcfsta](#)] per 13 april 2023.

Ongeveer 140 000 verzoeken werden in elke aanleg in de EU+-landen ingetrokken in 2022, tweemaal zoveel als in 2021 en het meest sinds 2016. Over het geheel genomen is de verhouding tussen het aantal ingetrokken verzoeken en het totale aantal ingediende verzoeken gestegen van ongeveer één op de tien in de voorgaande vier jaar tot één op de zeven in 2022. Ten minste vier vijfde van alle ingetrokken aanvragen in 2022 was impliciet. Het is mogelijk dat een asielzoeker zijn aanvraag uit een EU+ land impliciet intrekt om in een ander land opnieuw een aanvraag in te dienen, hetgeen wijst op secundaire verplaatsingen naar andere EU+-landen. In dit verband was er een patroon van veel impliciete intrekkingen, en dus secundaire verplaatsingen, van de landen langs de Balkanroute en de landen aan de buitengrenzen van de EU.



## 4.5. Verwerking van asielaanvragen in tweede of hogere aanleg



In 2022 omvatten de ontwikkelingen in tweede aanleg in sommige EU+-landen beoordelingen of nieuwe uitleggingen van het recht op toegang tot een beroepsprocedure, zoals wie beroep kan instellen en de vereisten waaraan een verzoeker moet voldoen om toegang te krijgen tot de beroepsprocedure. Het toepassingsgebied voor beroep in gevallen van internationale bescherming was onderwerp van verdere verbeteringen, waaronder de verplichting om te voorzien in een *ex nunc* (voor de toekomst) onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden en de opschortende werking van beroep, met als doel de nationale praktijken en wettelijke bepalingen in overeenstemming te brengen met de relevante bepalingen van de herschikte richtlijn asielprocedures.

Rechtbanken werden betrokken om de doeltreffendheid van rechtsmiddelen te beoordelen, hoewel de duur van beroepsprocedures een bijzonder punt van zorg bleef, hetgeen ertoe leidde dat wetswijzigingen werden voorgesteld, goedgekeurd of reeds ten uitvoer werden gelegd om de beroepsprocedure te versnellen. Rechtbanken hebben ook onderzocht welke bevoegde instantie verantwoordelijk moet zijn voor een beroep tegen een beslissing over een asielverzoek.

## 4.6. Aanhangige zaken



Eind 2022 wachtten bijna 899 000 asielaanvragen op een beslissing in de EU+-landen, een stijging van bijna een vijfde ten opzichte van een jaar eerder. Dit betrof het hoogste aantal gevallen die op een beslissing wachtten sinds april 2020, toen de behandeling van aanvragen werd opgeschort of systematisch werd beperkt aan het begin van de COVID-19-pandemie.

Hoewel het aantal aanhangige zaken tot juli 2022 relatief stabiel bleef, begon het daarna constant te stijgen, in overeenstemming met het groeiende aantal asielaanvragen, terwijl de beslissingen in eerste aanleg in de laatste twee kwartalen van 2022 aanzienlijk op het aantal aanvragen begon achter te lopen ten opzichte van de eerste twee kwartalen. Het aantal aanhangige zaken was dus veel hoger dan eind 2014 op het niveau van vóór de crisis, waardoor de nationale opvangstelsels onder druk kwamen te staan.

Een combinatie van gegevens van Eurostat en het systeem voor vroegtijdige waarschuwing en paraatheid (EPS) van het EUAA maakt het mogelijk onderscheid te maken tussen zaken die in eerste aanleg aanhangig zijn en zaken die in tweede of hogere aanleg aanhangig zijn. Uit de resultaten blijkt dat de totale voorraad aanhangige zaken in eerste aanleg is toegenomen, terwijl deze in hogere aanleg bleef dalen.



## 4.7. Opvang van verzoekers om internationale bescherming



2022 was misschien wel een jaar waarin de grenzen van opvangstelsels in EU+-landen tot het uiterste zijn getest, waarbij werd gevraagd om niet alleen tegemoet te komen aan de behoeften van een toenemend aantal verzoekers om internationale bescherming, maar ook aan miljoenen mensen die tijdelijke bescherming – en dus onderdak – nodig hadden.

De belangrijkste uitdaging bleef het gebrek aan voldoende plaatsen, ook al investeerden de lidstaten verder aanzienlijk in de uitbreiding van de opvangcapaciteit. In sommige landen werden alle eerdere capaciteitsrecords overtroffen, maar dat was nog steeds niet genoeg om alle aanvragers passende huisvesting te bieden. Soms werden de veelzijdige uitdagingen nog verergerd door ontoereikende financieringsmethoden en problemen bij de samenwerking met gemeenten. Slechts een handvol EU+-landen (bv. doorreislanden van waaruit verzoekers vaak naar een ander EU+-land vertrokken) heeft geen capaciteitsproblemen gemeld.

De lidstaten hebben verschillende manieren onderzocht om aan de toegenomen behoeften te voldoen. Sommigen hebben contact gezocht met nieuwe belanghebbenden om het opvangsysteem te versterken, bijvoorbeeld door maatschappelijke organisaties, gemeentelijke spelers, rampenbeheer of particuliere spelers nauwer te betrekken. In het kader van de operationele plannen heeft het EUAA 10 landen geholpen bij het verbeteren van hun opvangstelsels.

Opvangvoorzieningen werden slechter in overbevolkte centra en dat leidde in sommige EU+-landen tot ondermaatse omstandigheden, zoals maatschappelijke organisaties uitvoerig hebben beschreven. Rechtbanken schoten te hulp door te herhalen dat lidstaten verplicht zijn doeltreffende opvangvoorzieningen te verstrekken. Aangezien de nadruk bleef liggen op onmiddellijke behoeften, zoals het vinden van voldoende opvangplaatsen en het zorgen voor toereikende levensomstandigheden, leken er minder initiatieven te zijn uitgevoerd om de toegang van aanvragers tot de arbeidsmarkt, de oriëntatie in het nieuwe land of de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg te vergemakkelijken.

## 4.8. Aspecten van detentie waarbij verzoekers en voormalige verzoekers betrokken zijn



In 2022 werden tekortkomingen in de praktijken en omstandigheden in detentie kritisch onderzocht door internationale, Europese en nationale monitoring- en justitiële organisaties, zoals het VN-Comité tegen foltering (CAT), het Comité ter voorkoming van foltering (CPT) van de Raad van Europa, nationale ombudspersonen, het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) en nationale rechtbanken, naast de UNHCR en maatschappelijke organisaties. Uitspraken van het Hof gaven soms de aanzet tot processen waarbij nationaal beleid en nationale praktijken in overeenstemming zijn gebracht met relevante Europese wetgeving.



De detentiecapaciteit in de EU+-landen werd verder aangepast op basis van de operationele behoeften, voornamelijk opening van nieuwe detentiecentra of planning van de bouw ervan. De inzet van detentie was een van de voornaamste punten van zorg van maatschappelijke organisaties. In een aantal landen werd bezorgdheid geuit over de praktijk van het vasthouden van asielaanvragers aan de grens, over *feitelijke* detentie in het algemeen terwijl nieuw aangekomen onderdanen van derde landen wachtten op het indienen van een aanvraag, de omstandigheden in detentie en moeizame toegang tot rechten, zoals toegang tot informatie en rechtsbijstand.

## 4.9. Toegang tot informatie



In 2022 zijn de EU+-landen de informatieverstrekking aan asielzoekers blijven intensiveren door middel van digitale innovaties en verbeteringen, zoals nieuwe platforms en websites. Naast de nationale autoriteiten bleven maatschappelijke organisaties een even integrale rol spelen bij het vergemakkelijken van de toegang tot informatie. Zowel de nationale autoriteiten als de maatschappelijke organisaties hebben steeds vaker inspanningen geleverd om ervoor te zorgen dat asielaanvragers en personen die internationale bescherming genieten toegang hebben tot informatie in een taal die zij begrijpen. Bijgevolg werd de inhoud in verschillende talen vertaald, met bijzondere aandacht voor de beschikbaarheid van informatie in het Oekraïens en het Russisch.

Bepaalde groepen asielaanvragers kunnen behoefte hebben aan informatie op maat voor hun situatie en omstandigheden. De massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne heeft een nieuw informatielandschap gecreëerd; de EU+-landen hebben aanzienlijke middelen toegewezen voor de ontwikkeling van informatieplatforms en materialen die regelmatig werden bijgewerkt om in een snel veranderende omgeving de meest recente en correcte informatie te verstrekken. De nationale autoriteiten werden in dit proces ondersteund, bijvoorbeeld door initiatieven van het EUAA ([Who is Who in Temporary Protection](#)) en de UNHCR (hulppagina's). Ook voor Russische onderdanen die bescherming zochten, werd nieuwe informatie ontwikkeld.

## 4.10. Rechtsbijstand en juridische vertegenwoordiging



In 2022 zijn sommige EU+-landen zich blijven inzetten om de toegang tot en de kwaliteit van rechtsbijstand in alle fasen van de asielprocedure te verbeteren. Zij hebben nieuwe initiatieven en projecten opgestart, zoals het contracteren van gespecialiseerde asieladvocaten en het bieden van extra ondersteuning aan asielaanvragers met bijzondere behoeften. Professionele ontwikkeling en nieuwe instrumenten werden beschikbaar gesteld voor juridisch deskundigen, met als algemeen doel verbetering van de kwaliteit van diensten. Ook is vastgesteld dat hard is gewerkt aan het verlenen van rechtsbijstandsdiensten gedurende de gehele asielprocedure door middel van digitalisering en interconnectiviteit tussen de portalsites van de asielbeslissingsautoriteit en de gerechtelijke platforms.



Zoals in eerdere jaren gemeld, bleef de tenuitvoerlegging van de relevante bepalingen van de herschikte richtlijn asielprocedures echter een punt van zorg aan de grens, in detentiecentra en in de beroepsprocedure vanwege onvoldoende informatie en toegang tot rechtsbijstand en juridische vertegenwoordiging. In sommige gevallen leidden de korte termijnen in de grensprocedure, de bijzondere procedures of de Dublinprocedure tot beperkte, slechte kwaliteit of ontbrekende rechtsbijstand.

In reactie op de Russische invasie hebben de nationale autoriteiten, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties middelen vrijgemaakt om onmiddellijke steun te verlenen aan ontheemden uit Oekraïne, met inbegrip van juridische informatie en bijstand waarbij nationale balies actief betrokken waren.

## 4.11. Tolkdiensten



In 2022 hebben de EU+-landen meerdere initiatieven ontplooid om de tolkdiensten in de asielprocedure te verbeteren, met name in het kader van het verlenen van passende diensten aan overlevenden van mensenhandel, het verlenen van bijstand aan personen met bijzondere behoeften en het verlenen van diensten op het gebied van gezondheidszorg. Er werd volhard in het verbeteren van de kwaliteit van tolkdiensten door middel van opleiding, advies, kwaliteitsinstrumenten en ondersteunend materiaal voor tolken. In het betrekken van begunstigen van bescherming als tolk in het kader van asiel werd een stijgende trend opgemerkt; vanwege de directe ervaring met het proces zelf konden die tolken nieuwe verzoekers passende ondersteuning bieden.

Om de toestroom van ontheemden uit Oekraïne het hoofd te bieden, hebben verschillende EU+-landen het aantal Oekraïens- en Russischspreekende tolken uitgebreid en in die talen meer informatiemateriaal gemaakt. Deze inspanningen hebben geleid tot enige kritiek van maatschappelijke organisaties, die melding maakten van een systeem op twee niveaus voor het verlenen van bijstand aan mensen uit Oekraïne die op het gebied van tolkdiensten snel werden ondersteund, en aan asielzoekers uit andere landen. Maatschappelijke organisaties hebben ook hun bezorgdheid geuit over taal- en culturele barrières aan de grenzen als gevolg van een tekort aan tolkdiensten en slechte vertaling van informatie, waardoor migranten geen zinnig inzicht kregen in hun rechten en plichten.

## 4.12. Informatie over landen van herkomst



De belangrijkste ontwikkelingen in de productie van informatie over het land van herkomst (COI) waren in 2022 gericht op het verbeteren van methodologieën, het investeren in nieuwe technologieën en onderzoekers, het verbeteren van de samenwerking met andere onderzoekers in Europa (bijvoorbeeld in nationale COI-eenheden en maatschappelijke organisaties die in het land van herkomst werken) en het snel produceren van informatie een oplossing te bieden voor nieuwe crisissituaties. De COI-productie bleef gevestigd op de meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers in Europa, namelijk Afghanistan, Colombia, Syrië, Turkije en Venezuela. Uiteraard was de productie van COI in 2022 ook gericht op de situatie in Oekraïne en Rusland.



Een hardnekkige uitdaging, waar door maatschappelijke organisaties op werd gehamerd, houdt verband met het gebrek aan toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de COI-databanken en het gebrek aan meertalige informatie, want het COI-materiaal is voornamelijk in het Engels beschikbaar. Bovendien lijkt er geen evenwicht te bestaan tussen landen van herkomst waarvoor een groot aantal COI-verslagen beschikbaar is en landen waarvoor geen of beperkte informatie beschikbaar is, en er is ook een gebrek aan gegevens over interseksuele verzoekers en de situatie in hun land van herkomst.

## 4.13. Staatloosheid in een asielcontext



In een asielcontext kan staatloosheid van invloed zijn op de vaststellingsprocedure voor een verzoek om internationale bescherming en op de procedurele waarborgen van de asielaanvrager. In 2022 hebben de EU+-landen wetgevings- en beleidswijzigingen doorgevoerd om staatloosheid aan te pakken, met inbegrip van het invoeren van geschikte procedures voor de vaststelling van staatloosheid, het faciliteren van de toegang tot naturalisatie en het actualiseren van de richtsnoeren voor het verwerken van verzoeken door staatlozen.

Niettemin leken sommige uitdagingen aan te houden, waaronder dat in sommige EU+-landen geen procedure voor het vaststellen van staatloosheid was en dat er een gebrek aan bewustzijn en deskundigheid bestond met betrekking tot problemen in verband met staatloosheid in de asielcontext. Dit kan bij asielaanvragers leiden tot onzekerheid over het proces en hun rechten en plichten. Ook kan het leiden tot ondeugdelijke identificatie en registratie.

## 4.14. Inhoud van de bescherming



De inhoud van de bescherming heeft betrekking op de rechten die begunstigden van een vorm van bescherming in het land van toevlucht genieten, alsmede op de daarmee samenhangende verplichtingen. Bescherming wordt verleend wanneer asielzoekers een positieve beslissing krijgen waarbij de status van vluchteling of van subsidiaire bescherming (ook wel geharmoniseerde EU-statussen genoemd) wordt toegekend. Het percentage ingewilligde asielaanvragen geeft het aantal positieve uitkomsten weer als percentage van het totale aantal beslissingen over verzoeken om internationale bescherming. Hoewel met nationale vormen van bescherming wel een beschermingsstatus wordt verleend aan onderdanen van derde landen, worden deze statussen – die niet geharmoniseerd zijn in de EU+-landen – niet meegenomen in de berekening van het percentage ingewilligde asielaanvragen.

In 2022 bedroeg het totale percentage ingewilligde asielaanvragen in de EU+-landen voor beslissingen in eerste aanleg 39 %. Dit betekent dat van de 646 000 beslissingen 252 000 beslissingen positief waren waarbij de asielaanvrager de status van vluchteling of van subsidiaire bescherming verleend kreeg. Het percentage ingewilligde asielaanvragen steeg met 5 procentpunten ten opzichte van 2021 en was het hoogste sinds 2017. Bij de meeste positieve beslissingen in eerste aanleg werd de vluchtelingenstatus toegekend (149 000 of 59 % van alle positieve beslissingen) en bij de overige 103 000 zaken werd subsidiaire bescherming verleend (41 %).



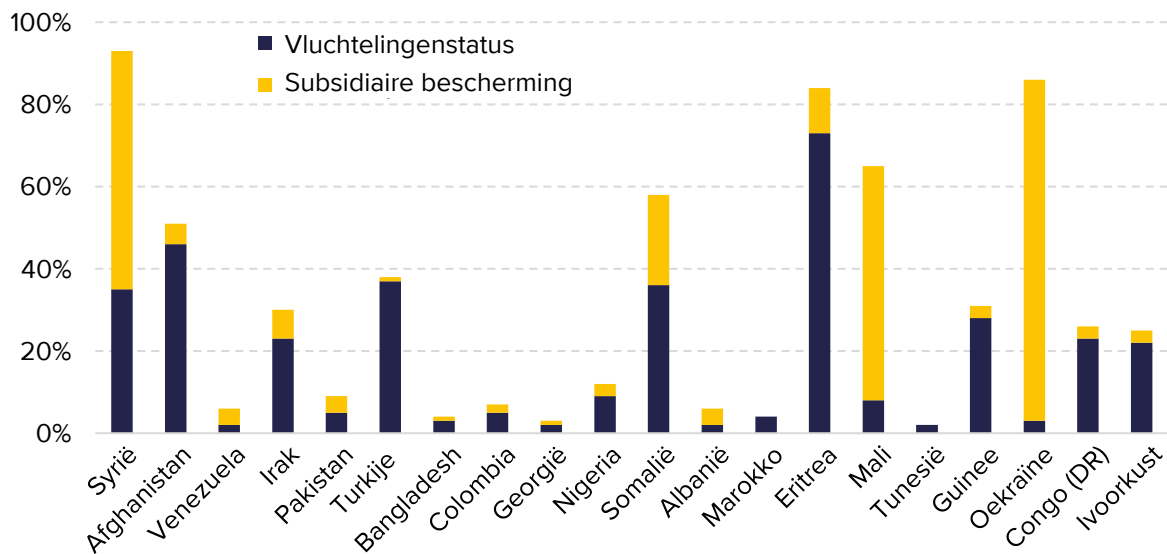
Afgezien van de door de EU geregementeerde statussen zou, indien verblijfsvergunningen op humanitaire gronden in de berekening zouden zijn opgenomen, het percentage ingewilligde asielaanvragen van de EU+-landen voor beslissingen in eerste aanleg in 2022 50 % bedragen.

Van de 20 nationaliteiten die in 2022 de meeste beslissingen in eerste aanleg ontvingen, hadden Syriërs met 93 % het hoogste percentage ingewilligde asielaanvragen, gevolgd door Oekraïners (86 %) en Eritreeërs (84 %). Andere groepen met relatief hoge percentages ingewilligde asielaanvragen waren onderdanen van Mali (65 %), Somalië (57 %) en Afghanistan (51 %) (zie figuur 3).



### Syriërs, Oekraïners en Eritreeërs hadden in 2022 de hoogste percentages ingewilligde asielaanvragen

**Figuur 3. Percentages in eerste aanleg ingewilligde asielaanvragen voor de top 20 nationaliteiten met de meeste beslissingen in EU+-landen, naar nationaliteit en toegekende status, 2022**



**Opmerking:** Deze 20 nationaliteiten ontvingen in 2022 het hoogste aantal beslissingen in eerste aanleg in de EU+-landen. Zij zijn gerangschikt (van links naar rechts) naar het aantal ontvangen beslissingen.

Bron: Eurostat [[migr\\_asydcfsta](#)] per 13 april 2023.

De verscheidenheid en de kwaliteit van de rechten en diensten die begunstigden van bescherming ontvangen, bepalen de kansen voor hun daadwerkelijke integratie in de gastsamenleving. In 2022 was het integratiebeleid voornamelijk gericht op personen uit Oekraïne die tijdelijke bescherming nodig hadden, met inbegrip van het vergemakkelijken van hun sociale oriëntatie, toegang tot onderwijs, werkgelegenheid en gezondheidszorg, en de verstrekking van sociale uitkeringen.





De in de afgelopen jaren waargenomen trend om allerlei belanghebbenden te betrekken en de samenwerking voor de integratie van personen die internationale bescherming genieten te verbeteren, heeft zich in 2022 voortgezet en de dringende, omvangrijke noodzaak om aan personen die tijdelijke bescherming nodig hadden integratiesteun te verlenen heeft dit proces waarin meerdere belanghebbenden samenwerken, verder versneld. Daarom hebben de EU+-landen voor de integratie van personen die bescherming nodig hebben een aantal nieuwe, innovatieve manieren van samenwerking uitgetoetst.

Ter ondersteuning van empirisch onderbouwde beleidsvorming hebben verschillende belanghebbenden, waaronder nationale autoriteiten, de academische wereld, denktanks en maatschappelijke organisaties, in 2022 de evaluatie van onderdelen van integratieprogramma's voortgezet. De lessen die zijn getrokken uit de inspanningen om begunstigen van tijdelijke bescherming te integreren, kunnen nader inzicht verschaffen in de invloed van verschillende methoden op integratie in de toekomst. Intussen gingen sommige EU+-landen door met initiatieven om voormalige verzoekers die niet konden worden teruggestuurd en die een bepaalde mate van integratie hadden bereikt, een verblijfsrecht aan te bieden.

De toename van het aantal asielaanvragen in 2022 had vaak gevolgen voor en veroorzaakte vertragingen bij de afgifte van verblijfs- en reisdocumenten aan personen die internationale bescherming genieten, waardoor hun toegang tot andere diensten en rechten dreigde te worden vertraagd. Zoals in voorgaande jaren is gesignaleerd, bleven rechtbanken belangrijk bij het vormgeven van de uitlegging van gronden en procedures voor het herzien of intrekken van internationale bescherming en onderzochten justitiële autoriteiten ook nationale beleidslijnen en praktijken op het gebied van gezinshereniging.

## 4.15. Hervestiging en toelating op humanitaire gronden



De hervestigingsactiviteiten werden in 2022 geleidelijk opnieuw opgestart, na 2 jaar COVID-19-beperkingen waardoor de komst van vluchtelingen via deze programma's drastisch was teruggelopen. In dit verband zijn de EU+-landen zich blijven inspannen om hun toezeggingen na te komen. Hiertoe moesten de prioriteiten en programma's in de loop van het jaar worden aangepast aan de nieuwe uitdagingen, zoals de aanhoudende crisis in Afghanistan en de massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne. De acute druk op de nationale opvangsystemen heeft in veel EU+-landen geleid tot vertragingen bij de uitvoering van de hervestigingstoezeggingen.

In het algemeen werd de rol van maatschappelijke organisaties, particuliere ondernemingen en buurtgroepen versterkt door nieuwe overeenkomsten, omdat zij een belangrijke rol spelen bij de opvang van hervestigde vluchtelingen en het selectie- en verwijzingsproces. Om het effect van hervestigingsprogramma's te meten, hebben de EU+-landen en maatschappelijke organisaties evaluaties uitgevoerd om geleerde lessen en goede praktijken in kaart te brengen.

Op het gebied van toelating op humanitaire gronden waren de inspanningen vooral gericht op de toestroom van Afghaanse onderdanen die gevaar liepen. Opnieuw werden relevante initiatieven in samenwerking met maatschappelijke organisaties uitgevoerd.



## 5. Kinderen en personen met bijzondere behoeften in de asielprocedure



Aangezien personen die tijdelijke bescherming nodig hadden in 2022 voornamelijk uit vrouwen en kinderen bestonden, moesten de EU+-landen hun ondersteuningsdiensten aanpassen. Over het algemeen waren deze diensten gericht op verzoekers om internationale bescherming en dat waren overwegend mannen. Vrouwen en kinderen die Oekraïne ontvluchtten, liepen een verhoogd risico om slachtoffer van mensenhandel te worden. Daarom hebben een aantal EU+-landen campagnes gevoerd om daar aandacht voor te vragen en om mensenhandel te voorkomen. Ze hebben zich ook verder ingezet om slachtoffers beter te herkennen en om snelle en adequate ondersteuning aan te bieden.

Ondanks de inspanningen van de EU+-landen om vroegtijdige herkenning, doorverwijzing en follow-up te verbeteren, werd het herkennen van personen met bijzondere behoeften en het regelen van tijdige huisvesting en ondersteuning aan de meest kwetsbaren nog moeilijker vanwege de verzadigde opvangstelsels. Daarnaast hebben verschillende lidstaten en maatschappelijke organisaties opgemerkt dat verzoekers om internationale bescherming in de EU aankwamen in een slechtere gezondheidstoestand dan in voorgaande jaren.

Rechtbanken kwamen in actie om zich uit te spreken over een aantal kwesties die betrekking hadden op verzoekers met een handicap en bijzondere gezondheidsbehoeften, over vragen in verband met doeltreffende bescherming voor vrouwen en meisjes, en over zaken met betrekking tot seksuele gerichtheid en genderidentiteit (SOGI).

In 2022 werden in de EU+-landen 42 000 asielaanvragen ingediend door niet-begeleide minderjarigen, het hoogste aantal sinds 2016. Het was een stijging met drie vijfde ten opzichte van het voorgaande jaar, iets meer dan de groei van het totale aantal aanvragen (+53 %). Slechts twee nationaliteiten waren samen goed voor twee derde van de aanvragen van niet-begeleide minderjarigen: bijna de helft werd ingediend door Afghanen (20 000) en Syriërs (10 000).

Meer dan de helft van alle verzoekers om internationale bescherming door niet-begeleide minderjarigen werd ingediend in Oostenrijk (13 000 of 31 %), Duitsland (7 300, 17 %) en Nederland (4 200, 10 %). Zowel in Oostenrijk en Nederland, als in Bulgarije (3 400), Frankrijk (1 000) en Cyprus (900) waren de cijfers voor 2022 de hoogste uit de geschiedenis (zie *figuur 4*).

Aan bijna alle Syrische niet-begeleide minderjarigen (96 %) werd de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming toegekend. Daartegenover werd een kleine minderheid van de positieve beslissingen gegeven aan minderjarigen uit Bangladesh (6 %).

In 20 EU+-landen die gegevens hebben verstrekt, werden ongeveer 18 000 aanvragen door niet-begeleide minderjarigen ingetrokken. Net als bij ingetrokken verzoeken van volwassenen was dit ongeveer twee keer zo veel als in 2021. Het aantal ingetrokken aanvragen nam zelfs sneller toe dan het aantal ingediende aanvragen van niet-begeleide minderjarigen. De aanvragen werden voornamelijk door één specifieke groep ingetrokken: 95 % bestond uit mannelijke verzoekers in de leeftijd van 14-17 jaar. Bijna alle intrekkingen waren impliciet, wat erop wijst dat de niet-begeleide minderjarigen de autoriteit niet in kennis hebben gesteld van

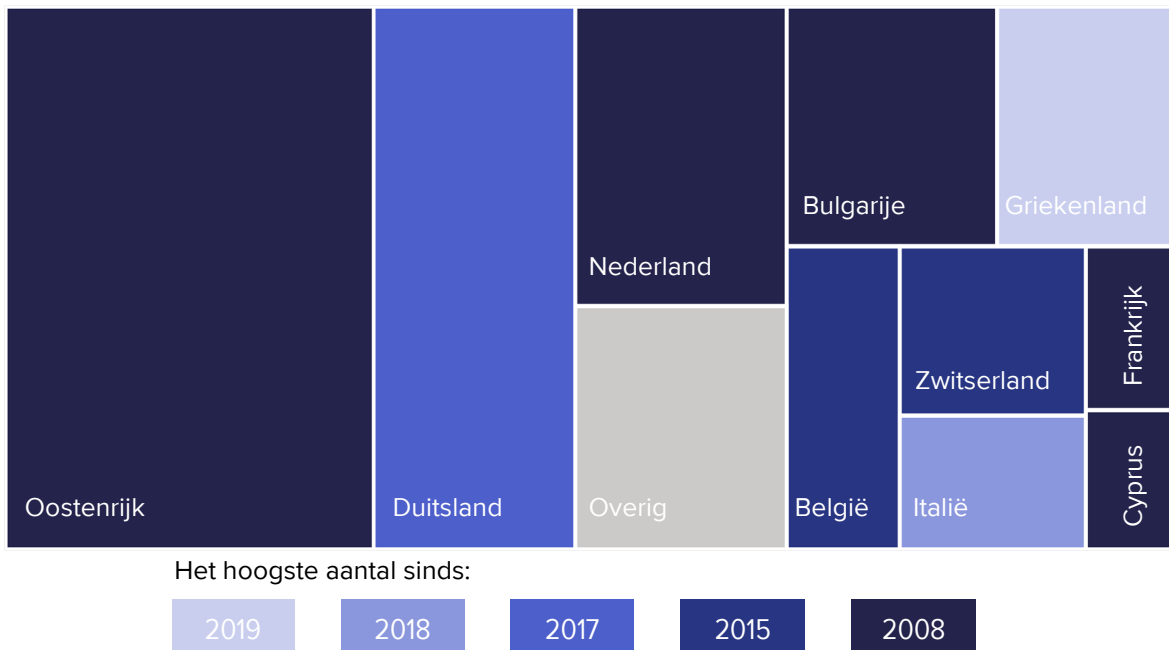


hun voornemen om de aanvraag in te trekken. Dergelijke intrekkingen wijzen mogelijk op secundaire verplaatsingen naar andere EU+-landen.



## Recordaantal verzoeken van niet-begeleide minderjarigen in Oostenrijk, Bulgarije, Cyprus, Frankrijk en Nederland

**Figuur 4. Top 10 EU+-landen die aanvragen van niet-begeleide minderjarigen ontvingen, 2022**



**Opmerking:** Gegevens voor IJsland ontbraken.  
Bron: Eurostat [[migr\\_asyunaa](#)] per 13 april 2023.

De toename van het aantal niet-begeleide kinderen ten opzichte van 2021 gaf extra druk op desbetreffende processen, zoals de benoeming van voogden en de beoordeling van de leeftijd van zelfverklaarde minderjarigen. De toename was ook van invloed op de termijnen voor de verwerking van aanvragen en de verstrekking van passende materiële opvangvoorzieningen en ondersteuning voor niet-begeleide minderjarigen.



## Slotopmerkingen

In 2022 ontvingen de EU+-landen een recordaantal personen die bescherming nodig hadden, zoals blijkt uit de sterke stijging van het aantal asielzoekers en meer dan 4 miljoen ontheemden uit Oekraïne die om tijdelijke bescherming verzochten. Terwijl het totale cijfer van 5 miljoen mensen die naar de EU zijn gekomen nationale overheden onder grote druk heeft gezet, werden op Europees en nationaal niveau oplossingen gecreëerd om de behoeften van mensen die bescherming zochten, te lenigen.

De Europese respons op de behoeften van miljoenen ontheemden uit Oekraïne was constructief en beschermingsgericht en kan dienen als een politieke en operationele blauwdruk voor de toekomst. Een aantal factoren heeft voor dit succes als een katalysator gewerkt, waaronder de reeds bestaande wetgeving die specifiek op die behoefte was afgestemd, alsook de politieke wil om die wetgeving in werking te stellen en de bijbehorende ondersteuningsstructuren snel op te zetten. Belangrijk is dat de samenwerking tussen verschillende belanghebbenden op basis van solidariteit in allerlei vormen een belangrijke rol heeft gespeeld bij het ontwerpen en verwezenlijken van de oplossingen: solidariteit ten aanzien van mensen die behoefte hebben aan bescherming, solidariteit tussen de EU-landen en solidariteit tussen verschillende spelers die erin zijn geslaagd middelen te mobiliseren en dezelfde richting in te slaan. EU-instellingen en -agentschappen, nationale en lokale autoriteiten, internationale en maatschappelijke organisaties, alsmede particulieren en de private sector, kwamen samen en bundelden hun respectieve expertise bij het bieden van doeltreffende oplossingen.

Om de optimalisering van de asielstelsels van de EU in 2022 te bevorderen, hebben het Franse en het Tsjechische voorzitterschap van de Raad van de EU gepleit voor een geleidelijke aanpak, zijn zij erin geslaagd vooruitgang in de onderhandelingen over het migratie- en asielpact te boeken en de praktische samenwerking tussen de lidstaten verder te bevorderen. Dit werk leidde tot de vaststelling van onderhandelingsmandaten over de screeningverordening en de Eurodac-verordening, tot het politieke akkoord tussen medewetgevers over een gezamenlijk stappenplan voor onderhandelingen over het hervormingspakket en tot de overeenkomst voor het vrijwillige solidariteitsmechanisme. Deze stappen in betrokkenheid gebaseerd op een evenwicht tussen uitingen van solidariteit en verantwoordelijkheid, kan een positief cumulatief effect hebben waarbij beleidsmakers verder worden geïnformeerd en de vaststelling van het pact in de komende jaren uiteindelijk wordt vergemakkelijkt.

Tegen de achtergrond van dergelijke vooruitgang bij de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel streven de EU en haar lidstaten naar tweeledige integriteit, dat wil zeggen integriteit in de asielprocedure en integriteit van het grensbeheer. De afgelopen jaren is namelijk nadruk gelegd op een doeltreffende aanpak, die is geïntroduceerd als een kernelement van de methode om het pact te verbeteren. Een verklaarde doelstelling van de herziening van het Schengensysteem is het versterken van de weerbaarheid tegen ernstige bedreigingen, zoals het instrumentaliseren van migranten, door middel van geïntegreerd beheer van de buitengrenzen. Tegelijkertijd betekent doeltreffend beheer dat sprake is van integriteit bij de opvang van personen die bescherming nodig hebben, waarbij de grondrechten volledig worden geëerbiedigd en verzoeken eerlijk en waardig worden verwerkt.



Bij de modernisering van het grensbeheer is het daarom van essentieel belang ervoor te zorgen dat mensen in nood vrije toegang hebben tot bescherming. Hoewel belangrijke stappen in deze richting zijn gezet, zoals de discussie – en de bijbehorende richtsnoeren – over het opzetten van onafhankelijke nationale mechanismen om de naleving van de mensenrechten aan de buitengrenzen te monitoren, geven alarmerende verslagen van internationale en maatschappelijke organisaties aanleiding tot bezorgdheid over werkwijzen die een doeltreffende toegang tot bescherming in de weg staan.

Om de correcte uitlegging van het GEAS te waarborgen, zijn het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) en de justitiële instellingen in 2022 op nationaal niveau de nationale wetgeving, het beleid en de praktijken op een aantal met het GEAS verband houdende gebieden kritisch blijven volgen. Er werd met name nadruk gelegd op de toepassing van het beginsel van *non-refoulement* en de daadwerkelijke toegang tot grondgebied en de asielpcedure. Om de integriteit van het GEAS te waarborgen, is het van het grootste belang dat nationale autoriteiten daartoe de beslissingen van rechtbanken uitvoeren.

In een snel veranderend asiellandschap, waarin bij ontwerp en uitvoering van beschermingsoplossingen samenwerking tussen meerdere belanghebbenden wordt vereist, heeft het EUAA zich ontwikkeld tot een essentieel onderdeel van een Europese asielaarchitectuur. Met zijn versterkte mandaat op zak blijft het Agentschap de tenuitvoerlegging van het GEAS in heel Europa ondersteunen. In samenhang met de technische, operationele en opleidingsondersteuning van het Agentschap worden met de nieuwe positie van de onafhankelijke grondrechtenfunctionaris werkzaamheden bevorderd die ervoor moeten zorgen dat de rechten van asielzoekers altijd worden gewaarborgd. Via zijn monitoringsmechanisme zal het Agentschap de komende jaren nog nauwer met de lidstaten samenwerken om de operationele en technische toepassing van wettelijke verplichtingen van de EU te monitoren en de lidstaten te helpen bij het herkennen van mogelijke beperkingen in asiel- en opvangstelsels om daarmee uiteindelijk bij te dragen aan een meer geharmoniseerd EU-asielstelsel.



# Asielverslag 2023: Samenvatting

Als gezaghebbende bron van informatie over internationale bescherming in Europa biedt het *Asielverslag 2023* een uitgebreid overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op asielgebied in 2022. 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 2022 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 2023* 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 2022 beslaat, dient als naslagwerk van de meest recente ontwikkelingen op het gebied van internationale bescherming in Europa.