



European Asylum Support Office

Jaarverslag over de asielsituatie in de EU 2017

Samenvatting



SUPPORT IS OUR MISSION

Samenvatting

Het jaarverslag van het EASO over de asielsituatie van de Europese Unie 2017 biedt een volledig overzicht van de ontwikkelingen op Europees niveau en op het gebied van de nationale asielstelsels. Hierbij wordt uit een groot aantal bronnen geput en er wordt gekeken naar de voornaamste statistische trends. Tevens worden de veranderingen geanalyseerd die in de EU+-landen hebben plaatsgevonden als het gaat om hun wetgeving, beleid, praktijken en de nationale jurisprudentie. Het verslag richt zich vooral op de belangrijkste aspecten van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, maar bevat ook veel noodzakelijke verwijzingen naar de bredere context van migratie en mensenrechten.

Ontwikkelingen op EU-niveau

In 2017 werden belangrijke ontwikkelingen gemeld op het gebied van internationale bescherming in de Europese Unie.

Het herschikte asielacquispakket is praktisch volledig omgezet, maar over het nieuwe pakket dat bedoeld is om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te hervormen, werd nog steeds onderhandeld. Het pakket bestond uit voorstellen om het mandaat van het EASO te versterken door het agentschap om te vormen tot het Asielagentschap van de Europese Unie, om het Dublinsysteem te hervormen en het Eurodac-systeem te wijzigen. Ook werden er voorstellen gedaan voor een nieuwe verordening inzake asielprocedures en erkenningsverordening en voor een herziening van de richtlijn opvangvoorzieningen.

In lijn met haar verantwoordelijkheid om een correcte toepassing van de EU-wetgeving te garanderen, zette de Europese Commissie stappen in het kader van de inbreukprocedures tegen Hongarije, Tsjechië, Polen en Kroatië.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft een aantal arresten gewezen, waarvan er zeven betrekking hadden op de uitvoering van de Dublinverordening. Hieruit bleek het effect van de massale toestroom van asielzoekers en secundaire bewegingen in 2015 en 2016. Het HvJ-EU analyseerde specifiek vraagstukken betreffende de wettigheid van massale grensoverschrijdingen; de rechten van asielzoekers in relatie tot de Dublin-III-verordening en de geldende termijnen; de automatische overdracht van de verantwoordelijkheid wanneer de overdracht niet heeft plaatsgevonden; de overdracht van ernstig zieke asielzoekers; bewaring in het kader van de Dublin-III-verordening; en de toepasselijkheid van Dublin III op personen die in de lidstaat van eerste binnenkomst subsidiaire bescherming hebben gekregen. Andere vraagstukken die het Hof heeft onderzocht, waren de verplichting om tijdens de beroepsprocedure een zitting te houden; het recht om gehoord te worden; uitsluiting van de vluchte-

lingenstatus; en het gebruik van homoseksualiteitstests in asielprocedures. Op het vlak van opvang bevestigde het Hof de gronden voor bewaring van asielzoekers. Verder wees het Hof het beroep van Slowakije en Hongarije tegen het herplaatsingsmechanisme af.

De uitvoering van de Europese migratieagenda werd in 2017 voortgezet; hiervan werd in september 2017 een samenvatting gegeven in de mededeling van de Commissie over de uitvoering van de Europese migratieagenda. Daarin werd verwezen naar de hotspotbenadering, die als de hoeksteen van de respons op migratieuitdagingen in het Middellandse Zeegebied werd bestempeld, met ondersteuning in het kader van de EASO-aanpak met betrekking tot Italië en Griekenland.

In Italië zette het EASO nationale deskundigen in, die werden ondersteund door tijdelijk personeel en cultureel bemiddelaars. Zij verstrekten informatie aan binnenkomende migranten, hielpen de formele registratie van verzoeken om internationale bescherming in het hele land sneller af te handelen, ondersteunden de nationale asielcommissie en territoriale commissies bij hun werkzaamheden en droegen bij aan de uitvoering van recente wetgeving omtrent de versterking van de bescherming van migrantenkinderen. In Griekenland is de hotspotbenadering gekoppeld aan de uitvoering van de Verklaring EU-Turkije, op grond waarvan de staatshoofden en regeringsleiders van de EU en Turkije hebben afgesproken om irreguliere migratie aan te pakken, vanwege de massale toestroom van migranten naar de EU. Dat de EU-lidstaten de in deze verklaring gemaakte afspraken willen naleven, werd nog eens herhaald in de verklaring van Malta over de externe aspecten van migratie die door de leden van de Europese Raad werd aangenomen.

Een belangrijk noodmechanisme dat in het kader van de migratieagenda in werking werd gezet, had betrekking op herplaatsingsactiviteiten, met als doel het hoofd te bieden aan de grote toestroom naar de EU waardoor met name de lidstaten in de frontlinie onder druk kwamen te staan.

Herplaatsing werd ingesteld als een tijdelijk en uitzonderlijk mechanisme waarbij tot 160 000 asielzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hadden, vanuit Griekenland en Italië zouden worden overgedragen gedurende een periode van twee jaar, tot september 2017. De besluiten van de Raad inzake herplaatsing liepen op 26 september 2017 af. Vanuit Griekenland waren alle in aanmerking komende asielzoekers in maart 2018 herplaatst, terwijl er vanuit Italië per 22 mei 2018 nog slechts 35 personen hoefden te worden herplaatst. Tegen het einde van 2017 waren 33 151 personen herplaatst vanuit Italië en 21 706 vanuit Griekenland. Eind maart bedroeg het totale aantal herplaatste personen 34 558 (12 559 vanuit Italië en 21 999 vanuit Griekenland). Meteen vanaf het begin heeft het EASO brede operationele ondersteuning geboden

aan de herplaatsing vanuit Griekenland en Italië, en de EASO-activiteiten zijn tijdens de uitvoeringsperiode sterk uitgebreid.

In heel 2017 heeft de Europese Unie haar samenwerking met externe partners voortgezet. Het partnerschapskader inzake migratie, dat in juni 2016 werd geïntroduceerd, omvatte initiatieven in en in samenwerking met enkele prioritaire landen van herkomst en doorreis, waaronder Mali, Nigeria, Niger, Senegal en Ethiopië. De activiteiten hadden tot doel de politieke dialoog te versterken; mensenhandel en smokkel te bestrijden; de bescherming van vluchtelingen uit Turkije, het Midden-Oosten en Afrika te vergroten en voor hen een nieuwe hervestigingsregeling te ontwikkelen, en wel uiterlijk eind 2019; het terugkeerbeleid te verbeteren; en banenprogramma's op te zetten in het kader van het noodtrustfonds voor Afrika van de EU en het Europese externe investeringsplan (EIP). Deze programma's ondersteunen investeringen in partnerlanden in Afrika en de Europese nabuurschapslanden.

Internationale bescherming in de EU+

Wat betreft de statistische trends waren er in 2017 728 470 verzoeken om internationale bescherming in de EU+, een daling van 44 % vergeleken met 2016, maar nog steeds meer dan vóór de vluchtelingencrisis, die in 2015 begon. De migratiedruk aan de buitengrenzen van de EU bleef groot, maar nam voor het tweede achtereenvolgende jaar wel af, vooral op de routes door het oostelijke en centrale Middellandse Zeegebied. Op de westelijke Middellandse Zeeroute vond juist een toename plaats zoals nog niet eerder was vertoond.

De personen die in de EU+ asiel aanvroegen, kwamen vooral uit Syrië (sinds 2013), Irak en Afghanistan. Ongeveer 15 % van alle asielzoekers was afkomstig uit Syrië, gevolgd door Irak en Afghanistan, met elk 7% van alle aanvragen in de EU+. Na deze drie landen kwamen Nigeria, Pakistan, Eritrea, Albanië, Bangladesh, Guinee en Iran.

Volgens de UNHCR bedroeg het aantal geregistreerde Syrische vluchtelingen in de buurlanden van Syrië - Irak, Jordanië, Libanon, Turkije en Egypte - en andere Noord-Afrikaanse landen eind 2017 ongeveer 5,5 miljoen.

Net als in 2016 was in 2017 iets meer dan twee derde van alle aanvragers man en een derde vrouw. De helft van de aanvragers bevond zich in de leeftijdscategorie van 18 tot 35 jaar, en bijna een derde was minderjarig.

In 2017 werden in de EU+-landen 99 205 aanvragen ingetrokken, een flinke afname van 41 % ten opzichte van 2016, toen 168 195 aanvragen werden ingetrokken. De verhouding ingetrokken aanvragen / totaal aantal in de EU+ ingediende aanvragen was 14 %, een vergelijkbaar percentage als eerdere jaren. Volgens gegevens van het EASO ging het in de meeste gevallen om impliciete

intrekkingen, wat betekent dat aanvragers de asielpcedure beëindigden zonder de autoriteiten daarvan expliciet op de hoogte te brengen. Ook dit was in lijn met de situatie in voorgaande jaren.

Voor het eerst in verscheidene jaren was het aantal zaken in behandeling aan het eind van 2017 gedaald ten opzichte van het jaar ervoor, terwijl in de EU+ over ongeveer 954 100 aanvragen nog een definitieve beslissing moest worden genomen, 16 % minder dan op hetzelfde moment in 2016. Eind 2017 wachtte slechts de helft van alle zaken in behandeling op een beslissing in eerste aanleg, terwijl een stijgend percentage zaken in tweede of hogere aanleg nog in behandeling was, wat een nieuw fenomeen is. Het aantal zaken waarover in tweede en hogere aanleg nog een beslissing moest worden genomen, verdubbelde bijna vanaf eind 2016. Hiermee werd de werklast in de nationale stelsels overgedragen van de eerste aanleg naar de beroeps- en bezwaarfase.

Het grootste aantal aanvragen waarover nog een beslissing moest worden genomen, betrof Afghanen, Syriërs en Irakezen. Eind 2017 waren de meeste zaken nog in behandeling (443 640) in Duitsland. Dit aantal lag echter wel een kwart lager dan in 2016. Italië bleef wat betreft de EU+-landen op de tweede plaats staan, terwijl het aantal zaken in behandeling in Spanje en Griekenland sterk toenam.

Dat in de meeste EU+-staten de ontstane achterstand werd beperkt, was te danken aan een combinatie van factoren, waaronder minder nieuwe aanvragen en een groter aantal beslissingen. Ook specifieke organisatorische en beleidsmaatregelen die in de EU+-staten werden genomen om de grote achterstanden in de behandeling weg te werken, hadden daarop invloed.

Wat betreft het aantal beslissingen werden er in 2017 in de EU+-landen **996 685 beslissingen in eerste aanleg** genomen, een daling van 13 % vergeleken met 2016. Deze afname weerspiegelt duidelijk het kleinere aantal ingediende aanvragen: het jaar 2016 vormde een recordjaar als het gaat om het aantal verzoeken om internationale bescherming. In dat jaar spanden de EU+-lidstaten zich extra in om een groeiende achterstand het hoofd te bieden.

Van alle beslissingen in eerste aanleg in 2017 was bijna de helft (462 355) positief, maar dit totale EU+-erkenningpercentage lag 14 procentpunten lager dan in 2016. Hoewel er in totaal minder beslissingen werden genomen, nam het aantal negatieve beslissingen toe: van 449 910 in 2016 tot 534 330 in 2017. Wat betreft positieve beslissingen was er in 2017 een duidelijke vermindering van het aandeel beslissingen waarin de vluchtelingenstatus (van 55 % in 2016 naar 50 %) of subsidiaire bescherming (34 %, was eerst 37 %) werd toegekend. Gelijktijdig steeg het percentage beslissingen waarin humanitaire bescherming werd verleend (van 8 % naar 15 %).

Deze **beperking van het EU+-erkeningspercentage tot 46 %** (afname van 14 procentpunten ten opzichte van 2016) heeft ten minste gedeeltelijk te maken met het feit dat er minder beslissingen zijn genomen met betrekking tot aanvragers met tamelijk hoge erkeningspercentages, terwijl er tegelijkertijd meer beslissingen zijn genomen met betrekking tot aanvragers met tamelijk lage erkeningspercentages. Er werden minder beslissingen genomen met betrekking tot aanvragers uit Syrië en Eritrea, maar het aantal beslissingen ten aanzien van aanvragers uit Afghanistan, Iran en Nigeria nam juist sterk toe.

Belangrijk is dat de erkeningspercentages per EU+-land verschillen, zowel wat betreft de relatief lage als hoge waarden van deze percentages, vooral voor aanvragers uit Afghanistan, Iran en Irak, waar het erkeningspercentage varieerde van 0 tot 100 %. Voor andere landen gold relatief meer convergentie als het gaat om de hogere (bijvoorbeeld Eritrea en Syrië) en lagere (bijvoorbeeld Albanië en Nigeria) erkeningspercentages.

Wat betreft het individuele staatsburgerschap bestaan er verschillen in de erkeningspercentages tussen de EU+-landen. Tot op zekere hoogte kan dit duiden op een gebrek aan harmonisatie in de besluitvorming (door een verschillende beoordeling van de situatie in een land van herkomst, een verschillende interpretatie van rechtsbegrippen, of door nationale jurisprudentie). Het is echter ook mogelijk dat zelfs als het gaat om aanvragers uit hetzelfde land van herkomst, sommige EU+-landen personen opvangen die om zeer uiteenlopende redenen voor bescherming in aanmerking kunnen komen, zoals specifieke etnische minderheden, mensen uit bepaalde regio's binnen een land of niet-begeleide kinderen.

Wat betreft beslissingen in beroep of na bezwaar namen de EU+-landen in **2017 273 960 beslissingen in tweede of hogere instantie**, een stijging van 20 % ten opzichte van 2016. Dit betekende een versterking van de opwaartse tendens in het aantal beslissingen, die sinds 2015 zichtbaar is. Driekwart van alle beslissingen in tweede of hogere aanleg werd genomen in Duitsland (58 % van het EU+-totaal), Frankrijk (12 %) en Zweden (7 %). Meer bepaald waren de beslissingen viermaal zo vaak gericht aan Syriërs (38 675), driemaal zo vaak aan Afghanen (34 505) en bijna driemaal zo vaak aan Irakezen (19 935). Daarentegen had in 2016 een derde van alle beslissingen in beroep betrekking op aanvragers uit drie Westelijke Balkanlanden (Albanië, Kosovo en Servië), met veel lagere erkeningspercentages.

Als het gaat om het functioneren van het Dublinsysteem kunnen enkele ontwikkelingen worden gemeld op basis van EASO-gegevens, waaruit blijkt dat het aantal beslissingen over Dublinverzoeken is toegenomen. Voor elke genomen beslissing over een Dublinverzoek in 2017 waren er bijna vijf aanvragen in de groep landen die over deze Dublinindicator rapporteren, wat kan betekenen dat

een aanzienlijk aantal personen dat om internationale bescherming verzoekt, secundaire bewegingen in de EU+-landen maakt. In 2017 werden de meeste beslissingen in een kleine groep landen genomen. Voor bijna de helft van alle respons waren Italië en Duitsland de partnerlanden, op afstand gevolgd door Bulgarije, Zweden, Frankrijk en Hongarije. Het totale erkenningspercentage voor beslissingen over Dublinverzoeken was in 2017 75 %; dit percentage verschilde echter aanzienlijk tussen de reagerende landen.

Er werden vooral besloten genomen over Dublinverzoeken voor burgers van Afghanistan (11 % van het totaal), Syrië (8 %), Irak (8 %) en Nigeria (6 %). Uit de gegevens van het EASO bleek ook dat de beslissing in ongeveer twee derde van deze gevallen een reactie was op een terugnameverzoek, wat inhoudt dat de meeste beslissingen betrekking hebben op zaken waarbij een persoon in een bepaald EU+-land een aanvraag indient en vervolgens naar een ander land trekt. In 2017 werd bijna 12 000 maal een beroep gedaan op artikel 17, lid 1, van de Dublinverordening, een van de discretionaire bepalingen (in meer dan de helft van de gevallen door Duitsland of Italië). De 26 rapporterende landen verrichtten in 2017 iets meer dan 25 000 overdrachten, een toename met een derde ten opzichte van 2016. In 2017 vond driekwart van alle overdrachten plaats vanuit vijf EU+-landen: Duitsland, Griekenland, Oostenrijk, Frankrijk en Nederland. Meer dan de helft van de overgedragen personen werd opgevangen door Duitsland en Italië.

In het algemeen werd het aantal te behandelen zaken mede bepaald door belangrijke ontwikkelingen in de EU+-landen op het gebied van de Dublinprocedure. Net als in 2016 werden in 2017 Dublinoverdrachten naar Hongarije en Bulgarije (geheel of gedeeltelijk) opgeschort. Op 8 december 2016 beval de Europese Commissie maatregelen aan voor versterking van het Griekse asielstelsel en om de overdrachten naar Griekenland van bepaalde categorieën asielzoekers geleidelijk te hervatten, en een aantal Dublinlidstaten stuurde in 2017 op basis van deze aanbeveling een overdrachtsverzoek aan Griekenland.

Enkele EU+-landen hebben hun wetgeving over internationale bescherming gewijzigd. In Oostenrijk, België, Hongarije en Italië werden ingrijpende veranderingen doorgevoerd, terwijl ook andere landen hun wetgeving op diverse terreinen wijzigden, waaronder aanpassingen in de nationale lijst van veilige landen van herkomst.

Veel EU+-landen hebben tevens wijzigingen aangebracht in hun interne herstructurering en de overdracht van bevoegdheden tussen verschillende entiteiten binnen de nationale asieldienst, waaronder de oprichting van gespecialiseerde taakgroepen om zich met thematische kwesties bezig te houden. De EU+-landen hebben zich ook veel inspanningen getroost om de integriteit van hun nationale systeem te waarborgen, door ongegronde aanspraken op in-

ternationale bescherming te voorkomen en tegen te gaan en veiligheidsproblemen op te sporen. Dit werd vereenvoudigd door de implementatie van geavanceerde identificatie- en registratiesystemen, met ondersteuning van moderne technologie, en de uitvoering van procedures voor leeftijdsbeoordeling, een gebied waarop in 2017 veel ontwikkelingen hebben plaatsgevonden.

In 2017 ontplooiden de EU+-landen diverse initiatieven om de asielprocedure doeltreffender te maken, dat wil zeggen om procedures voor internationale bescherming met optimaal gebruik van de beschikbare tijd en middelen te doorlopen. In gevallen waar dat gerechtvaardigd is, moet de bescherming dan sneller worden toegekend en langdurige procedures in kansloze zaken dienen te worden vermeden. De voornaamste trends betroffen digitalisering en de introductie van nieuwe technologieën (informatiesysteem, databanken, videoconferenties voor gesprekken en tolken), die ook van nut waren bij de uitwisseling van informatie tussen verschillende actoren. Soortgelijke doelen werden nagestreefd via maatregelen om de asielstelsels beter te organiseren door gespecialiseerde behandelingscentra op te zetten, zoals in Duitsland, en om de zaken te verdelen, zodat bepaalde categorieën zaken via speciaal daarvoor bestemde kanalen kunnen worden afgehandeld. Tevens werden procedures bij voorrang en versnelde procedures ingesteld.

Daarnaast hebben de EU+-landen om de kwaliteit te behouden en te verbeteren, kwaliteitsborgingsmechanismen ingevoerd, richtsnoeren ontwikkeld en personeelsleden activiteiten op het gebied van capaciteitsopbouw aangeboden, vooral als het gaat om complexe asielkwesties, zoals kwetsbaarheid. Deze maatregelen werden aangevuld door waardevolle en complete EASO-opleidingen. Ondanks deze inspanningen hebben maatschappelijke organisaties en de UNHCR benadrukt dat de verbetering van de kwaliteit in de dagelijkse praktijk systematisch en consequent moet worden nagestreefd.

De Europese hervestigingsregeling, die tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 20 juli 2015 werd gelanceerd, liep af op 8 december 2017. Op dat moment waren 19 432 mensen die internationale bescherming nodig hadden, op grond van de regeling in 25 lidstaten en geassocieerde staten hervestigd, ofwel 86 % van de 22 504 hervestigingen die in eerste instantie door de partijen waren toegezegd en overeengekomen.

Op 27 september 2017 bracht de Commissie een aanbeveling uit inzake de versterking van legale migratiemogelijkheden voor personen die internationale bescherming nodig hebben. Daarmee werd een nieuwe regeling geïntroduceerd op basis waarvan tot en met 31 oktober 2019 ten minste 50 000 personen zouden moeten worden hervestigd. Op 26 mei 2018 hadden 19 lidstaten reeds 50 000 plaatsen toegezegd, wat betekent dat dit de omvangrijkste collectieve afspraak van de EU over hervestiging tot nu toe is. Tot dusver zijn bijna 2 000

personen op grond van deze nieuwe regeling hervestigd.

Ondertussen liep de hervestigingsregeling op basis van het 1:1-mechanisme van de Verklaring EU-Turkije eveneens door, waarbij 12 476 personen in 16 lidstaten zijn hervestigd sinds deze regeling op 4 april 2016 van kracht werd.

Volgens deze gemeenschappelijke hervestigingsregelingen van de EU zijn en worden mensen vooral vanuit Turkije, Jordanië en Libanon hervestigd. De nieuwe regeling van 27 september 2017 richt zich specifiek op hervestiging vanuit de Afrikaanse landen langs de route door het centrale Middellandse Zeegebied.

In heel 2017 meldden de EU+-landen ook veel ontwikkelingen qua **nationale hervestigingsprogramma's**, waardoor hun ervaring en capaciteit werden vergroot.

Tegelijkertijd bleef het EASO zijn mandaat uitvoeren: het faciliteerde praktische samenwerking tussen de lidstaten en verleende steun aan landen waarvan de asiel- en opvangstelsels onder druk stonden, te weten Bulgarije, Cyprus, Italië en Griekenland. Het EASO versterkte ook de dialoog met maatschappelijke organisaties en belegde thematische bijeenkomsten over belangrijke aandachtsgebieden (operationele ondersteuning van hotspots en herplaatsing, voorlichting). Het systeem van vroegtijdige waarschuwing en paraatheid van het EASO breidde zich uit en leverde een analytische portfolio op basis van gestandaardiseerde gegevens over de asielsituatie in de EU+, die de EPS-gemeenschap van lidstaten wekelijks en maandelijks met het EASO deelde.

Functioneren van het CEAS

Er hebben belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden op de voornaamste thematische gebieden van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel:

Wat betreft de toegang tot de procedure waren in 2017 Duitsland, Italië, Frankrijk, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk de belangrijkste opvanglanden voor asielzoekers. De top vier was dezelfde als in 2016 en het Verenigd Koninkrijk verving Oostenrijk als vijfde opvangland. Deze vijf landen namen gezamenlijk driekwart van alle aanvragen in de EU+ voor hun rekening.

Voor het vijfde achtereenvolgende jaar ving Duitsland de meeste asielzoekers op. Ondanks dat het aantal aanvragen er in 2017 ten opzichte van 2016 met 70 % afnam, was het totaal van 222 560 aanvragen bijna het dubbele van enig ander opvangland. Italië stond op de tweede plaats, met 128 850 aanvragen. Frankrijk volgde met een totaal van ruim 100 000 aanvragen. Wat betreft het landaandeel nam Duitsland in 2017 31 % van alle aanvragen in de EU+ voor zijn rekening. In 2016 was het aandeel van Duitsland in het totaal echter bijna tweemaal zo groot, namelijk 58 %. Tegelijk vond er tussen 2016 en 2017 bijna een verdubbeling plaats van het percentage aanvragers in de andere grote opvanglanden, vooral Italië, Frankrijk, Griekenland, het Verenigd Koninkrijk

en Zweden. In verhouding tot het aantal inwoners werden in Griekenland de meeste aanvragen ingediend.

In 2017 bleven verscheidene EU+-landen doorgaan met de tijdelijke herinvoering van de grenscontroles (indien noodzakelijk) aan de interne Schengengrenzen. Maatschappelijke organisaties meldde dat de toegang tot het grondgebied werd beperkt en dat in meerdere lidstaten mensen meteen werden teruggestuurd. Zij benadrukten dat personen in nood effectieve toegang tot bescherming moeten krijgen. Er vonden belangrijke ontwikkelingen plaats, die verband hielden met een snel en doeltreffend registratieproces en hielpen de efficiëntie in latere stadia van de procedure te vergroten. Een voorbeeld hiervan was de registratie in Griekenland van aanvragers die in de zomer van 2016 ten tijde van de massale toestroom al waren gepre-registreerd.

Toegang tot de procedure werd ook verleend via speciale kanalen. Hierbij werden personen die aan bepaalde criteria voldeden, op georganiseerde wijze naar het grondgebied van EU+-landen gebracht, bijvoorbeeld via regelingen voor toelating op humanitaire gronden die diverse landen hebben ingesteld. Hieronder vielen humanitaire corridors en humanitaire visum- en gezinsherenigingsprogramma's, die voor migranten een legale mogelijkheid vormden om naar Europa te komen.

Om alle facetten van hun beschermingsbehoeften en persoonlijke omstandigheden door te geven en deze volledig en eerlijk te laten beoordelen, hebben personen die internationale bescherming zoeken informatie over hun situatie nodig. De nationale overheden en maatschappelijke organisaties van de EU+-landen hebben in alle fasen van de asielprocedure een breed scala van voorlichtingsinitiatieven opgezet en daarbij zeer uiteenlopende communicatiemiddelen gebruikt via sociale media en smartphoneapplicaties.

Maatschappelijke organisaties benadrukten dat de informatie beschikbaar moet zijn voor hun doelgroepen en op de behoeften daarvan dient te zijn afgestemd, vooral als het gaat om kwetsbare personen. Daarmee in verband staan ook rechtsbijstand en juridische vertegenwoordiging. In 2017 hebben op dit gebied diverse ontwikkelingen plaatsgevonden. Sommige landen hebben de reikwijdte ervan verbreed of stappen genomen om de rechtsbijstand effectiever te maken. Andere landen hebben de beschikbaarheid van bijstand juist verminderd. Verder stelden maatschappelijke organisaties die op het gebied van rechtsbijstand en juridische vertegenwoordiging werkzaam zijn, enkele uitdagingen op dit terrein aan de orde.

Doeltreffende vertolking vormt een katalysator voor zowel de informatieverstrekking als de rechtsbijstand. Deze factor is van even groot belang in de procedure voor internationale bescherming. Doeltreffende vertolking zorgt voor

adequate communicatie tussen de aanvrager en de autoriteiten bij elke stap in het proces, waaronder toegang tot de asielprocedure, aanvraag, behandeling en beroep. In 2017 ontvingen de EU+-landen aanvragen van onderdanen van 54 verschillende landen van herkomst, tegen 35 landen in 2016. Dit duidt erop dat het een steeds grotere uitdaging wordt om voor steeds meer verschillende talen tolkdiensten beschikbaar te stellen. Dat leidde tot een omvangrijker gebruik van technische maatregelen om vertolking in de asielprocedure te faciliteren.

Wat betreft de behandeling van verzoeken om internationale bescherming in eerste aanleg kunnen de lidstaten gebruikmaken van speciale procedures, zoals de versnelde procedure, de grensprocedure of de procedure bij voorrang. Deze procedures zijn in lijn met de grondbeginselen en waarborgen die zijn vervat in de Europese asielwetgeving. Uit de gegevens van het EASO blijkt dat deze procedures gericht worden toegepast en eerder uitzondering dan regel zijn. Een belangrijke bevinding is dat het percentage afwijzingen in de EU+-landen in versnelde of grensprocedures aanzienlijk hoger is dan bij normale procedures. In het geval van beslissingen via versnelde procedures en de grensprocedure bedroeg het erkenningspercentage respectievelijk 11 % en 8 %. Als het gaat om de organisatie van hun procedures namen EU+-landen voor specifieke categorieën zaken dikwijls hun toevlucht tot de versnelde procedure of de procedure bij voorrang, afhankelijk van de werklust van het betreffende land. Er waren ook ontwikkelingen in de procedures aan de grens en in transitzones. Veel EU+-landen hanteerden ook het begrip “veilig land”, vooral als het gaat om het land van herkomst, en meerdere landen hebben hun nationale lijst van veilige landen van herkomst op dit punt aangepast.

Wat betreft de opvang nam in 2017 de druk op de opvangstelsels van de meeste EU+-landen over het geheel genomen af. Daarom beperkten verscheidene overheden hun opvangcapaciteit door verschillende soorten opvangvoorzieningen te sluiten, in combinatie met een geleidelijke vervanging van centra voor noodopvang of tijdelijke opvang door meer permanente centra, op basis van eerdere planning. Er waren echter ook enkele uitzonderingen. In sommige landen werd de opvangcapaciteit namelijk uitgebreid om een groeiende druk of een reeds bestaande vraag het hoofd te bieden. In 2017 werden in een aantal lidstaten nieuwe wettelijke bepalingen aangenomen over het gedrag en de rechten en plichten van asielzoekers die worden opgevangen, ook wanneer zij wachten op hun verwijdering. Tegelijk werden er normen voor toezicht ontwikkeld en bijbehorende programma's uitgevoerd om passende opvangvoorzieningen te waarborgen. Als het gaat om de materiële opvangvoorzieningen (voeding, kleding, huisvesting en uitkeringen) en gezondheidszorg en toegang tot scholing en tot de arbeidsmarkt verschilden de ontwikkelingen aanzienlijk per land, met beperkingen of juist uitbreidingen van het aanbod. Punten van zorg die door maatschappelijke organisaties werden aangekaart, waren vooral

een tekort aan opvangcapaciteit, gebrekkige opvangvoorzieningen en/of problemen in verband met de opvang van niet-begeleide minderjarigen.

Net als bij de opvang waren er ook op het gebied van bewaring verschillende ontwikkelingen in afzonderlijke landen. Enkele EU+-landen herzagen hun wettelijke kader als het gaat om de gronden voor bewaring en de uitvoering daarvan in de praktijk. Veel landen hebben nieuwe alternatieven voor bewaring geïntroduceerd of daarvoor plannen gemaakt, zowel voor asiel- als terugkeerprocedures. De UNHCR en maatschappelijke organisaties binnen een aantal EU+-landen hebben hun zorg geuit over de duur en omstandigheden van bewaring en over de bewaring van kwetsbare groepen. Daaraan gerelateerd werden in de loop van 2017 in diverse EU+-landen nieuwe wettelijke bepalingen van kracht die de bewegingsvrijheid of het verblijf van personen in de opvang beperkten. Over het geheel genomen resulteerden deze ontwikkelingen in een grote hoeveelheid nationale jurisprudentie over aangelegenheden die verband houden met bewegingsvrijheid en de toepassing van bewaring in diverse fasen van de asielprocedure.

In 2017 werden in de EU+-landen 996 685 beslissingen in eerste aanleg genomen. Op nationaal niveau was Duitsland net als in 2016 het land dat de meeste beslissingen nam (524 185), in totaal 53 % van alle beslissingen in de EU+. Andere landen die grote aantallen beslissingen namen, waren Frankrijk (11 % van het EU+-totaal), Italië (8 %) en Zweden en Oostenrijk (elk 6 %).

Vergeleken met 2016 werden er in de meeste EU+-staten minder beslissingen in eerste aanleg genomen. De meest omvangrijke daling viel te bespeuren in Duitsland (een afname van 106 900) en Zweden (een afname van 34 705). Als het gaat om de landen met meer dan 1 000 beslissingen in eerste aanleg verminderde het aantal beslissingen relatief gezien het sterkst in Finland en Noorwegen (elk met 65 %). Daarentegen werden in de volgende landen beduidend meer beslissingen genomen dan in 2016: Frankrijk (een stijging van bijna 24 000), Oostenrijk (13 870 meer) en Griekenland, waar het aantal beslissingen met 13 055 toenam. Wat betreft de beslissingen in eerste aanleg had Zwitserland het hoogste erkenningspercentage van alle landen die in 2017 meer dan 1 000 beslissingen hebben genomen; 90 % van de beslissingen in dat land was positief. Relatief hoge erkenningspercentages waren er ook in Noorwegen (71 %), Malta (68 %) en Luxemburg (66 %). Tsjechië had het laagste erkenningspercentage, namelijk 12 %, gevolgd door Polen (25 %), Frankrijk (29 %), Hongarije en het Verenigd Koninkrijk (elk 31 %).

De verschillen in erkenningspercentages tussen landen hebben te maken met het staatsburgerschap van de aanvragers op wie de beslissingen betrekking hebben. Zo had Frankrijk in 2017 een erkenningspercentage van 29 %. De meeste beslissingen die dit land nam, waren gericht aan Albanese burgers en

voor deze nationaliteit geldt doorgaans een zeer laag erkenningspercentage. Daarentegen was in Zwitserland, met een totaal erkenningspercentage van 90 %, een derde van de beslissingen gericht aan Eritreeërs. Personen met deze nationaliteit zien hun aanvraag in de EU+ bijzonder vaak gehonoreerd.

Bij de belangrijkste ontwikkelingen in de EU+-landen op het gebied van procedures in eerste aanleg ging het grotendeels om maatregelen om de behandeling van verzoeken om internationale bescherming te optimaliseren en om de behandelingstermijnen te verkorten.

In 2017 bedroeg het erkenningspercentage in de **EU+ voor zaken waarover in tweede of hogere aanleg werd beslist, 35 %**, wat aanzienlijk meer was dan de 17 % in 2016. Vergeleken met de eerste aanleg is het erkenningspercentage naar verwachting lager in beroep of na bezwaar omdat deze zaken na een negatieve beslissing in eerste aanleg worden behandeld. Het erkenningspercentage in hogere aanleg was inderdaad 11 procentpunten lager dan voor beslissingen in eerste aanleg, maar dit verschil was veel kleiner dan in 2016. Dit doet vermoeden dat in 2017 een hoger percentage negatieve beslissingen in eerste aanleg in beroep werd vernietigd. Van de EU+-landen die ten minste 1 000 beslissingen in tweede aanleg hebben genomen, viel meer dan de helft van alle beslissingen in hogere aanleg positief uit in Finland (65 %), Nederland (58 %), het Verenigd Koninkrijk (57 %) en Oostenrijk (56 %).

In 2017 concentreerden de EU+-landen zich op maatregelen om de institutionele efficiëntie te vergroten, de procedures in tweede aanleg te versnellen om het grote aantal beroepen te kunnen verwerken en de procedureregels te herzien (vooral als het gaat om de termijnen voor het instellen van een beroep). Om de beroepsprocedures te verbeteren, voeren de EU+-landen ook structurele institutionele wijzigingen door.

In 2017 hebben EU+-landen ook de procedures in tweede aanleg gedecentraliseerd om de behandeling van beroepen te verbeteren. Net als bij de eerste aanleg werden er maatregelen getroffen om de achterstand in zaken in behandeling te verminderen, procedures te stroomlijnen en door middel van technologie te helpen tot een efficiëntere besluitvorming te komen.

Het verstrekken van informatie over het land van herkomst met betrekking tot een breed scala aan derde landen en thema's blijft van wezenlijk belang voor goed geïnformeerde, billijke en goed gemotiveerde asielbeslissingen en empirisch onderbouwde beleidsontwikkeling. Op EU+-niveau werden er in 2017 minder asielverzoeken ingediend dan in 2016, maar in sommige landen nam het aantal aanvragen juist sterk toe. Over het geheel genomen hadden de ingediende aanvragen betrekking op een groter aantal nationaliteiten, waardoor er behoefte bleef aan relevante informatie over de landen van herkomst (COI).

Wat betreft het verzamelen van COI meldden sommige landen in 2017 hun nieuwe, zo niet allereerste, gegevens, naast een breed scala aan reguliere publicaties door reeds lang bestaande COI-eenheden, waarvan er veel zijn in te zien via het COI-portaal van het EASO. Over het algemeen zorgen de EU+-landen in de loop van 2017 voor verdere verbetering van hun normen en de kwaliteitsborging van COI-producten. De algemene tendens hierbij was dat veel nationale COI-eenheden een vorm van samenwerking met hun tegenhangers in andere landen aangingen, onder meer in het kader van de COI-netwerken van het EASO.

Het EU-asielacquis omvat regels over de identificatie van en steunverlening aan asielzoekers die speciale procedurele waarborgen nodig hebben (vooral als gevolg van foltering, verkrachting of andere vormen van psychisch, lichamelijk of seksueel geweld). Een van de belangrijkste groepen wordt gevormd door niet-begeleide minderjarigen die bescherming zoeken en geen zorg krijgen van een verantwoordelijke volwassene.

In 2017 vroegen ongeveer **32 715 niet-begeleide minderjarigen internationale bescherming in de EU+ aan**, de helft minder dan in 2016; het aandeel van deze groep minderjarigen ten opzichte van alle aanvragers bedroeg 4 %. Meer dan driekwart van alle niet-begeleide minderjarigen diende een aanvraag in vijf EU+-landen in: Italië, Duitsland, Griekenland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

De aanwezigheid van niet-begeleide minderjarigen leidde tot enkele ontwikkelingen in de EU+-landen. Het ging daarbij vooral om het creëren en uitbreiden van voorzieningen voor gespecialiseerde opvang en alternatieve zorg, de herziening van de voorschriften voor de aanstelling van een voogd, en procedurele regelingen voor de beoordeling en behartiging van de belangen van het kind. Evenzo vormden gespecialiseerde opvangvoorzieningen en -diensten de basis van ontwikkelingen betreffende andere kwetsbare groepen: veel landen zetten gespecialiseerde faciliteiten en mechanismen voor identificatie en doorverwijzing op. Maatschappelijke organisaties benadrukten dat er nog steeds werk moet worden verzet om te voorzien in zo breed mogelijke ondersteuning, in overeenstemming met gevestigde normen, en kwetsbare personen in de praktijk vroegtijdig te kunnen herkennen.

Personen aan wie in een EU+-land een vorm van internationale bescherming is verleend, genieten een reeks rechten en voordelen die aan deze status zijn gekoppeld. Specifieke rechten voor personen die internationale bescherming genieten zijn gewoonlijk vastgelegd in nationale wetgeving en beleid, vaak als onderdeel van grootschaligere integratieplannen voor meerdere categorieën

onderdanen van derde landen, en ingebed in nationaal migratiebeleid, wanneer daarvoor op nationaal niveau een omschrijving bestaat. Veel landen hebben nationale integratieplannen en strategieën goedgekeurd, terwijl andere bestaande instrumenten hebben gewijzigd. Dikwijls werden hierbij integratiecursussen en mechanismen voor integratie op de arbeidsmarkt geïntroduceerd. Dit zorgt ervoor dat personen die bescherming genieten meer kansen krijgen om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, waarbij soms de toegang tot uitkeringen werd beperkt.

In de EU+-landen nam het belang van terugkeerbeleid en -maatregelen in de loop van 2017 toe. Hoewel deze betrekking hebben op de algehele migratiecontext, namen diverse landen wettelijke bepalingen aan om terugkeerprocedures eenvoudiger te maken. Dit deden zij omdat het aantal afgewezen asielzoekers steeg en het aantal terugkeerders naar verwachting zal toenemen. Naast de gebruikelijke ondersteuning in de vorm van begeleide vrijwillige terugkeer, die eveneens werd opgevoerd, werden er onder meer maatregelen getroffen om terugkeerbesluiten te handhaven en de periode voorafgaand aan het vertrek te reguleren.

In de loop van 2017 stimuleerden de meeste EU+-landen initiatieven voor begeleide vrijwillige terugkeer, in diverse vormen: financieel, via een voorlichtingscampagne, rechtstreekse deelname aan terugkeeractiviteiten en ondersteuning van andere actoren, zoals de IOM of maatschappelijke organisaties.

