



EASO's asylrapport 2020

Årsrapport om
situationen på asylområdet i
Den Europæiske Union



Resumé



EASO's asylrapport 2020

Årsrapport om situationen på asylområdet i Den Europæiske Union

RESUMÉ

SUPPORT IS OUR MISSION

Forsidebillede: UN Photo/Eskinder Debebe
Ikoner og illustrationer: iStock by Getty Images, Microsoft 365

© Det Europæiske Asylstøttekontor, 2020
Gengivelse tilladt med kildeangivelse.

Ved enhver anvendelse eller gengivelse af fotos eller andet materiale, der ikke er omfattet af ophavsret tilhørende EASO, skal der indhentes tilladelse direkte fra indehaveren af ophavsretten.

ISBN 978-92-9485-516-9
DOI 10.2847/56332
Katalognr. BZ-04-20-293-DA-N

Forord

Europa oplever endnu en gang en stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse i 2019 (for første gang siden 2015), og asyl står fortsat højt på EU's politiske dagsorden. I takt med, at udviklingen ændrer sig over tid, arbejder vi sammen om at finde optimale løsninger for personer, der har behov for beskyttelse, samtidig med at de nationale asylsystemers integritet bevares.

2020-udgaven af *EASO's asylrapport* giver et præcist og omfattende overblik over den vigtigste udvikling inden for international beskyttelse og det fælles europæiske asylsystem (CEAS') funktion. Til udarbejdelse af dens årlige flagskibsrapport indsamler og analyserer EASO oplysninger fra en lang række pålidelige kilder for at foretage en grundig undersøgelse af de politiske ændringer og forbedringer, der er sket hen over året, samtidig med at det sætter fokus på de udfordringer, der fortsat mangler at blive taget op.



EASO fejrer sit 10-års jubilæum i 2020, og i den anledning mindes vi om agenturets stadig stigende betydning for sikring af operationel og teknisk bistand i forbindelse med asyl til EU+-landene. De oplysninger, som EASO har udarbejdet, er af afgørende betydning for, at de politiske beslutningstagere kan træffe kvalificerede beslutninger, hjælpe landene med at håndtere migrationsmønstre i konstant udvikling og sætte de nationale myndigheder i stand til i det enkelte tilfælde at behandle en kontinuerlig strøm af ansøgninger.

Vi ser frem til den længe ventede vedtagelse af en ny forordning for Det Europæiske Asylstøtteagentur, som vil omdanne EASO til et fuldgældigt EU-agentur, styrke dets rolle og udvide dets mandat. Som ekspertisecenter på asylområdet vil EASO fortsat yde serviceorienteret, upartisk og gennemsigtig støtte til en effektiv gennemførelse af det fælles europæiske asylsystem.

Jeg er taknemmelig for det fortsatte samarbejde med alle vores partnere om fælles, gennemsigtige og bæredygtige asylsystemer i Europa. Effektive systemer kan hurtigt reagere på ændrede mønstre i migrationsstrømmene og sikre en klar, retfærdig og værdig proces for den enkelte ansøger om international beskyttelse. Vi oplever allerede globale og nationale situationer i 2020, som kan føre til, at endnu flere mennesker søger tilflugt. Vi skal nu, mere end nogensinde, fortsat arbejde hen imod et ægte fælles europæisk asylsystem ved at opnå konvergens i håndteringen af behovet for international beskyttelse og udvise solidaritet med de medlemsstater, der er under størst pres.

Nina Gregori

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Nina Gregori'.

Administrerende direktør
Det Europæiske Asylstøttekontor

Indledning

[*EASO's asylrapport 2020*](#) giver et samlet overblik over udviklingen inden for international beskyttelse på europæisk og nationalt plan. Rapporten, der er baseret på en lang række kilder, giver et kort overblik over den globale sammenhæng for asyl, stiller skarpt på udviklingen i EU og undersøger de vigtigste tendenser og ændringer i lovgivning, politikker, praksis og retspraksis i EU-medlemsstaterne, Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz (EU+-landene). Rapporten er har fokus på hovedområderne af det fælles europæiske asylsystem (CEAS), men tager samtidig højde for den bredere sammenhæng til migration og grundlæggende rettigheder.



1. Samlet oversigt over asylområdet i 2019



Statsborgere fra Syrien tegnede sig for en tredjedel af verdens samlede flygtningepopulation med 6,6 mio. mennesker, der er flygtet fra deres land.

Tvangsfordrivelse på grund af konflikter, forfølgelse, krænkelse af menneskerettighederne, naturkatastrofer og forringelse af økosystemer er en realitet for millioner af mennesker over hele verden, som flygter fra deres hjem for at søge sikkerhed. I de seneste år har store fordrivelser af befolkningen været forårsaget af konflikter, ekstrem vold og alvorlig politisk ustabilitet i flere regioner i verden.

Blandt personer, der er blevet fordrevet, er en "flygtning" pr. definition en person, der er blevet tvunget til at flygte fra sit land som følge af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller politisk anskuelse. "Internt fordrevne personer" har ikke krydset deres landegrænse, men kan stadig befinde sig i en sårbar situation.

På europæisk plan omfatter international beskyttelse flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Sidstnævnte henviser til personer, der ikke opfylder betingelserne for opnåelse af flygtningestatus, men er berettiget til beskyttelse, fordi de risikerer at lide alvorlig overlast i form af dødsstraf eller henrettelse, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i oprindelseslandet, eller alvorlig og individuel trussel mod deres liv som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) angav i juni 2019 det samlede antal personer og befolkninger, som UNHCR hjælper eller ønsker at hjælpe, til 79,4 mio., herunder 20,2 mio. flygtninge, 3,7 mio. asylansøgere, 531 000 tilbagesendte flygtninge, 43,9 mio. internt fordrevne (IDP'er), 2,3 mio. tilbagevendte internt fordrevne og 3,9 mio. statsløse personer under UNHCR's mandat.

De 6,6 mio. flygtninge fra Syrien udgjorde ca. en tredjedel af den samlede flygtningepopulation, efterfulgt af Afghanistan og Sydsudan med hhv. 2,7 mio. og 2,2 mio. Den største gruppe mennesker, der søgte beskyttelse i 2019, var venezuelanske statsborgere.

De lande, der grænser op til en krises epicenter, er ofte de første, der tager imod fordrevne personer. I absolutte tal modtog Tyrkiet i 2019 langt det største antal flygtninge, efterfulgt af Pakistan, Uganda, Tyskland og Sudan. Relativt set modtog Libanon, Jordan og Tyrkiet de største andele af flygtninge i forhold til deres befolkningsstørrelser.

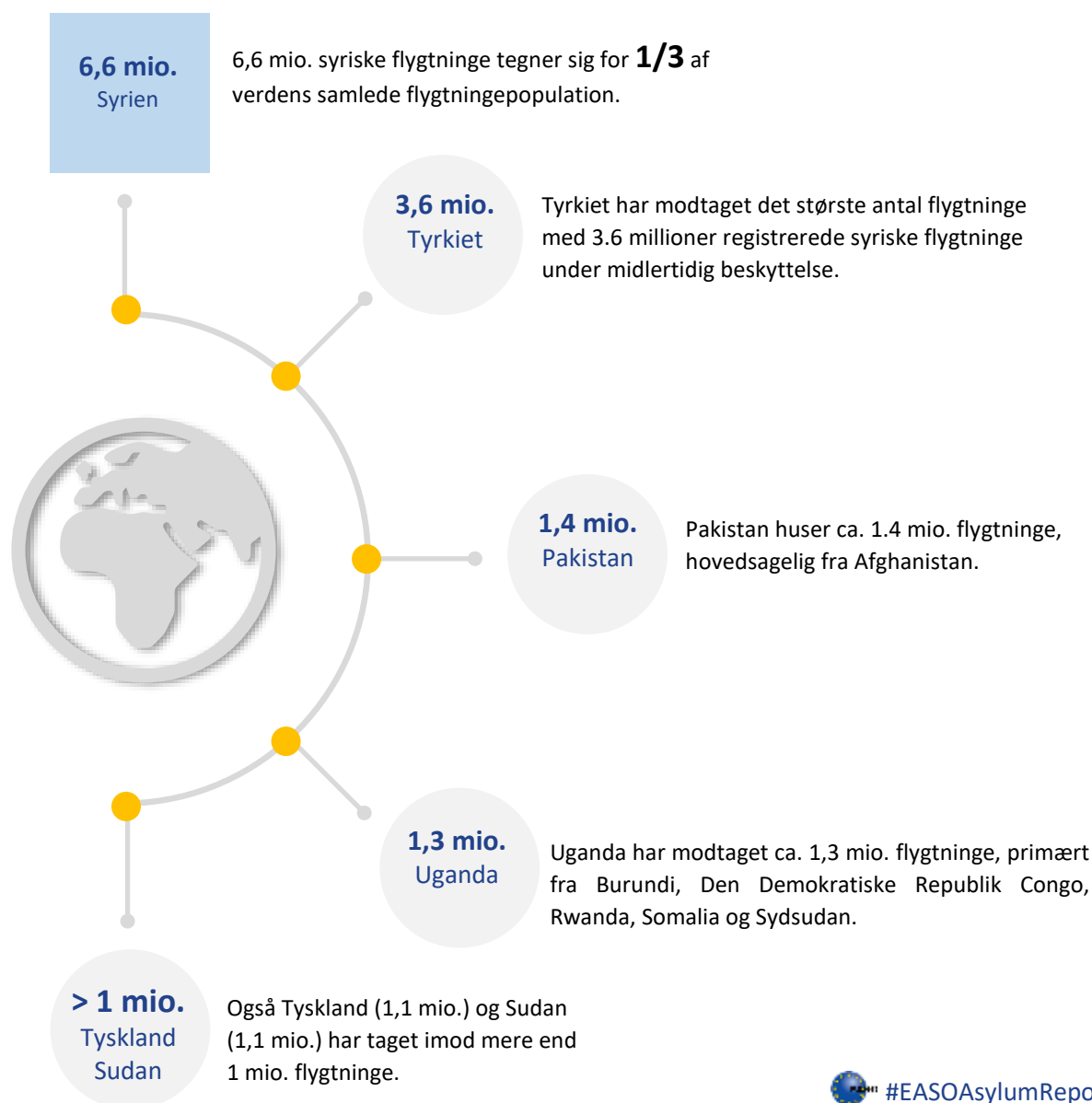
Da antallet af fordrevne personer fortsat vokser på verdensplan, er regeringer, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer i færd med at udvikle strategier til at reagere effektivt på de komplekse udfordringer, som tvangsfordrivelse opbyder. Det første [globale flygtningeforum](#) fandt sted i december 2019 for at overvåge udviklingen og gennemgå de fremskridt, der er gjort under Global Compact-handlingsplanen for flygtninge i 2018. Aftalen handler bl.a. om deling af ansvar, modtagelse af flygtninge og støtte til værtssamfundene på en bæredygtig måde.

Der dukker hele tiden nye initiativer op på globalt plan, der får visse områder af tvungen migration til at indtage en fremtrædende plads blandt en bredere offentlighed. To emner, der tiltrak sig større opmærksomhed i 2019, er statsløshed og mobilitet af klima- og miljørelaterede årsager.

Et ofte overset aspekt af tvungen migration har fået mere opmærksomhed i løbet af 2019, i takt med at omfanget af problemet er blevet tydeligere. I oktober 2019 markerede et internationalt arrangement "High-Level Segment on Statelessness" et højdepunkt i kampagnen #IBelong, der blev lanceret af UNHCR i 2014 for at sætte en stopper for statsløshed senest i 2024. Arrangementet behandlede de resultater, der er opnået til dato med hensyn til de 10 mål i den [globale handlingsplan for udryddelse af statsløshed](#).

Selv om klimakatastrofers indvirkning på fordrivelse af befolkningen ikke er et nyt fænomen, indtager det en stadig mere central plads i den humanitære, politiske og lovgivningsmæssige diskurs om fordrivelse. Den stigende anerkendelse af miljøfaktorerens indvirkning på menneskers mobilitet har ført til politiske drøftelser, både på regionalt og globalt plan, om at adressere virkningerne heraf.

Andel af flygtninge og værtslande globalt, 2019



2. Udviklingen i Den Europæiske Union



I 2019 blev der ikke gjort store lovgivningsmæssige fremskridt med hensyn til vedtagelsen af reformpakken vedrørende det fælles europæiske asylsystem. I lyset af valgene til Europa-Parlamentet blev forhandlingerne om reformpakken henvist til den næste valgperiode. Der er imidlertid gjort fremskridt på lovgivningsområder med direkte tilknytning til asyl. I maj 2019 vedtog Rådet to forordninger om interoperabilitet mellem EU's informationssystemer inden for retlige og indre anliggender. Desuden vedtog Rådet i juni 2019 sin delvise fælles holdning til det omarbejdede direktiv om tilbagesendelse, som blev foreslået af Kommissionen i september 2018.

Asyl stod fortsat højt på EU's politiske dagsorden i 2019. I afventning af lovgivningsmæssige forhandlinger blev der udført et betydeligt stykke arbejde med gennemførelse af politikker og praktisk samarbejde blandt EU+-landene. EU's strategiske dagsorden for 2019-2024, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i juni 2019, fastlagde de vigtigste prioriteter for den næste institutionelle cyklus, herunder migration og asyl, som prioriterede områder med fokus på grænseforvaltning på grundlag af EU's værdier, samarbejde med oprindelses- og transitlande, og en tiltrængt konsensus om reformen af systemet i medfør af Dublinforordningen for at skabe balance mellem ansvar og solidaritet.

I januar 2020 offentliggjorde Kommissionen sit nye arbejdsprogram, der som en af de prioriterede målsætninger har iværksættelsen af en ny aftale, der skal anerkende den indbyrdes samhørighed mellem interne og eksterne aspekter af migration og indsatsen for mere modstandsdygtige, mere humane og effektive migrations- og asylsystemer.

I oktober 2019 offentliggjorde Europa-Kommissionen en [situationsrapport om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration](#), som gjorde status over de vigtigste resultater siden 2015 og fokuserede på udviklingen i 2019. Tempoet i de lovgivningsmæssige reformer har været gradvist, mens reformtempoet omvendt har været hurtigere med hensyn til gennemførelsen af politikker og konsolideringen af EU's værktøjskasse til effektiv migrations- og asylforvaltning, herunder hurtig operationel og finansiel støtte til medlemsstater, der oplever et øget pres.

På trods af det samlede fald i antallet af ankomster til EU's ydre grænser i 2019 opstod der forskellige tendenser på tværs af migrationsruterne til Europa. De vestlige og centrale Middelhavsrunder havde færre ankomster i forhold til 2018, mens ruterne i det østlige Middelhav og det vestlige Balkan steg.

En central dimension af EU's tilgang til at håndtere den østlige Middelhavsroute er partnerskabet med Tyrkiet gennem [erklæringen mellem EU og Tyrkiet](#). Som følge af erklæringen er irregulære indrejser fra Tyrkiet til EU efter fire års gennemførelse fortsat 94 % lavere end før aftalen, og i alt er

Det Europæiske Råd vedtog EU's strategiske dagsorden for 2019-2024 med asyl som et prioriteret område





ca. 27 000 syriske flygtninge blevet genbosat fra Tyrkiet til et EU+-land. I perioden 2016-2025 er der afsat i alt 6 mia. EUR gennem faciliteten for flygtninge til at støtte flygtninge og værtssamfund i Tyrkiet med fokus på humanitær bistand, uddannelse, sundhed, kommunal infrastruktur og socioøkonomisk støtte. Et område, hvor der er behov for større fremskridt, er gennemførelsen af tilbagesendelser fra de græske øer til Tyrkiet.

Ilandsætningen af migranter, der blev reddet i Middelhavet, fortsatte i 2019, hvilket understreger behovet for en mere systematisk og koordineret EU-tilgang til ilandsætninger, herunder første modtagelse, registrering og flytning. Der blev i forbindelse med et ministermøde i september 2019 om migration, der havde deltagelse af medlemsstater, formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen, udsendt en fælles hensigtserklæring, der blev indgået af Frankrig, Tyskland, Italien og Malta, om en struktureret nødprocedure for håndtering af ilandsætninger og omplaceringsordninger. Europa-Kommissionen iværksatte en proces for udvikling af standardprocedurer baseret på erklæringen, som førte til en fælles forståelse blandt medlemsstaterne, og som anvendes operationelt.

Genbosætning stod fortsat højt på den politiske asyldagsorden i 2019. Det er en integreret del af EU's kollektive indsats for at yde beskyttelse til dem, der har behov for det, ved at overføre flygtninge fra et asylland til en anden stat, der har accepteret at modtage dem og i sidste ende tilbyde dem varig bosættelse. Den europæiske genbosætningsordning blev lanceret i juli 2015, og fra december 2019 har to vellykkede genbosætningsprogrammer hjulpet mere end 65 000 mennesker.

I hele 2019 fortsatte EU sit samarbejde med eksterne partnere for at håndtere migrationspresset gennem en bred tilgang, der har rod i multilateralisme. Målene for de aktiviteter, der gennemføres under den eksterne dimension af EU's migrationspolitik, omfatter forebyggelse af irregulær migration, styrkelse af samarbejdet med tredjelande om tilbagesendelse og tilbagesøgning, håndtering af de årsager, der ligger til grund for migration, ved at forbedre mulighederne i oprindelseslandene og øge investeringerne i partnerlandene, samt sikring af lovlige migrationsveje til Europa for dem, der har behov for international beskyttelse.

For at udfylde sin rolle for at sikre en harmoniseret fortolkning og anvendelse af EU-retten afsagde Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) 12 domme i 2019 vedrørende præjudicielle afgørelser om fortolkning af det fælles europæiske asylsystem. Domstolen har f.eks. udtalt sig om:

-  Anvendeligheden af det omarbejdede direktiv om asylprocedurer i forbindelse med eksisterende international beskyttelse i medlemsstaterne og retsvæsenets rolle ved at omgøre afgørelser truffet i første instans
-  Tilbagekaldelse af international beskyttelse og gyldigheden af visse bestemmelser i det omarbejdede anerkendelsesdirektiv
-  Inddragelse af materielle modtagelsesforhold som sanktion i lyset af det omarbejdede direktiv om modtagelsesforhold, artikel 20, stk. 4
-  Vurdering af forsørgelsesberettigede personer, der anses for at være bredere familiemedlemmer (ikke nærmeste familie), og proceduremæssige aspekter af familiesammenføringsproceduren.

Domstolen fortolkede ligeledes Dublinsystemets nøglebegreber i lyset af [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder](#) og afklarede indledende spørgsmål som følge af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU (Brexit).



Kilde: EASO.

I 2019 nåede EASO's operationelle bistand et hidtil uset niveau, idet agenturet koordinerede udsendelsen af over 900 personer (herunder medarbejdere fra EASO, eksperter fra EU+-lande, vikarer, tolke, kulturformidlere og sikkerhedspersonale) i fire medlemsstater (Cypern, Grækenland, Italien og Malta). Tæt på 40 % af agenturets årlige budget blev brugt til operationel støtte i 2019.

For så vidt angår støtte fra tredjelande, bidrog EASO med kapacitetsopbyggende aktiviteter i 2019 i lande i det vestlige Balkan, Tyrkiet og lande i Mellemøsten og Nordafrika (MENA-regionen).

3. Data om det fælles europæiske asylsystem

I 2019 blev der indgivet knap 740 000 ansøgninger om international beskyttelse i EU+-landene, svarende til en stigning på 11 % i forhold til 2018. Det var første gang siden migrationskrisen i 2015, at antallet af ansøgere begyndte at stige, til dels på grund af en kraftig stigning i antallet af ansøgninger fra venezuelanske og andre latinamerikanske statsborgere. Faktisk modtog de øverste modtagerlande, såsom Frankrig, Grækenland og Spanien, flere ansøgere i 2019 end under migrationskrisen.

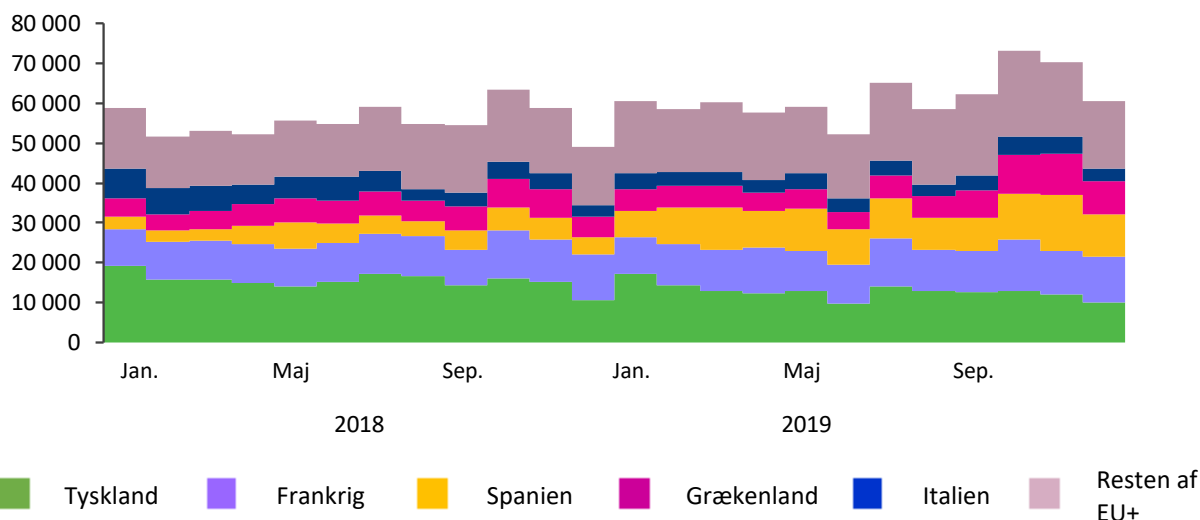
Ansøgningerne var fortsat koncentreret i et begrænset antal medlemsstater. I 2019 modtog Frankrig, Tyskland og Spanien mere end halvdelen af alle ansøgninger i EU+-landene, med Grækenland noget efter. Omvendt modtog Italien langt færre ansøgninger for andet år i træk, hvilket hænger sammen med en væsentligt reduceret irregulær migration langs den centrale Middelhavsroute. Med udgangspunkt i EASO's beregninger modtog Cypern, Grækenland og Malta i relative tal de fleste ansøgninger om international beskyttelse i forhold til deres befolkningers størrelse.

Tre oprindelseslande tegnede sig for en fjerdedel af alle ansøgninger om international beskyttelse i EU+-landene i 2019. I absolutte tal har ansøgerne fra Syrien indsendt ca. 80 000 ansøgninger, efterfulgt af Afghanistan (ca. 61 000) og Venezuela (ca. 46 000). Ofte kan sproglige, kulturelle bånd eller geografisk nærhed spille en rolle i forbindelse med indgivelsen af en ansøgning. Det var typisk tilfældet for latinamerikanere (venezuelanere og colombianer, men også for statsborgere fra Guatemala, Honduras og Nicaragua), som først og fremmest indgav ansøgninger i Spanien. Visumfri rejse kan også spille en rolle for, hvor en ansøgning indgives. En markant ny tendens i 2019 var en stigning i antallet af ansøgninger indgivet af borgere fra lande, hvor der ikke er krav om visum for at komme ind i Schengenområdet, som tegnede sig for mere end en fjerdedel af alle ansøgninger (ca. 188 500).



Stigning i antallet af ansøgninger, der er indgivet i EU+-lande i 2019 i forhold til 2018

Figur 1. Antal ansøgninger indgivet af topmodtagerlande i Europa 2018-2019



Kilde: Eurostat.

I 2019 traf EU+-landene ca. 585 000 førsteinstansafgørelser om asylansøgninger. Dette pegede på en fortsættelse af den faldende tendens i antallet af afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse siden 2016. Fem lande tegnede sig for tre fjerdedele af alle afgørelser vedrørende international beskyttelse: Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien og Spanien. De fleste førsteinstansafgørelser blev truffet over for statsborgere i Afghanistan, Syrien og Venezuela, og tegnede sig for en fjerdedel af alle afgørelser i EU+-landene i 2019. Ansøgere fra Venezuela, Colombia, El Salvador, Palæstina, Tunesien, Marokko og Yemen modtog betydeligt flere afgørelser i 2019 end året før.

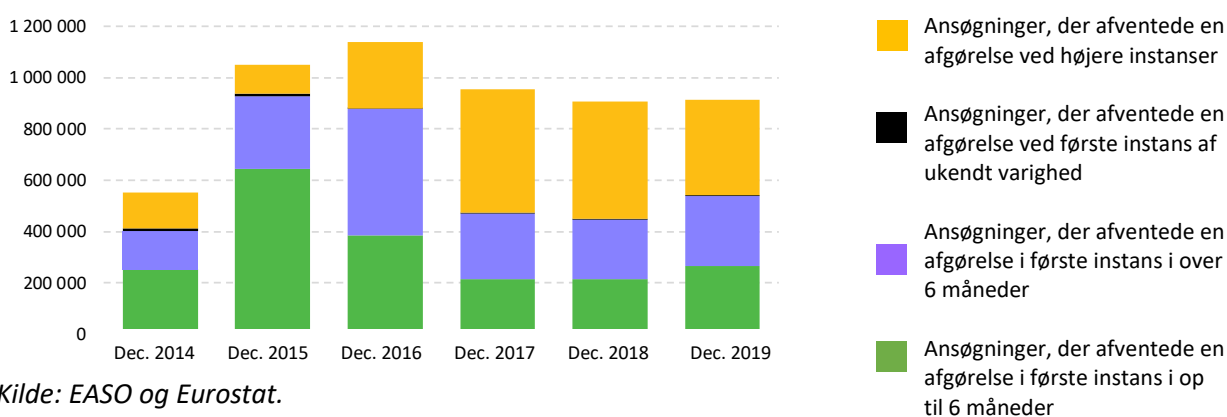
To femtedele af alle førsteinstansafgørelserne var positive, dvs. tildeling af flygtningestatus (svarende til mere end halvdelen af alle positive afgørelser), subsidiær beskyttelse eller humanitær beskyttelse (med en næsten lige stor fordeling).

En bemærkelsesværdig udvikling i 2019 var antallet af positive afgørelser, der blev givet til ansøgere fra Venezuela. Anerkendelsesprocenten for venezuelanere var 96 % i 2019 sammenlignet med blot 29 % i 2018. Andre nationaliteter med høje anerkendelsesprocenter var: syrere (86 %), eritreere (85 %) og yemenitter (82 %). Derimod modtog ansøgere fra Nordmakedonien og Moldova den laveste andel positive afgørelser, nemlig 1 % hver.

Antallet af tilbagetrukne ansøgninger i 2019 steg med 20 % og nåede op på ca. 69 500. De ansøgninger, der er trukket tilbage, især de implicitte, kan tjene som erstatningsindikator for, at bevægelser forsvinder, og at sekundære bevægelser mod andre EU+-lande begynder. EASO's foreløbige data om det tidlige varslings- og beredskabssystem (EPS) tyder på, at næsten tre fjerdedele af alle de tilbagetrukne ansøgninger i første instans i 2019 var implicitte. I overensstemmelse med denne fortolkning fandt de fleste tilbagetrækninger sted i medlemsstater i frontlinjen, såsom Grækenland og Italien, som tilsammen tegnede sig for mere end to femtedele af alle tilbagetrækninger.

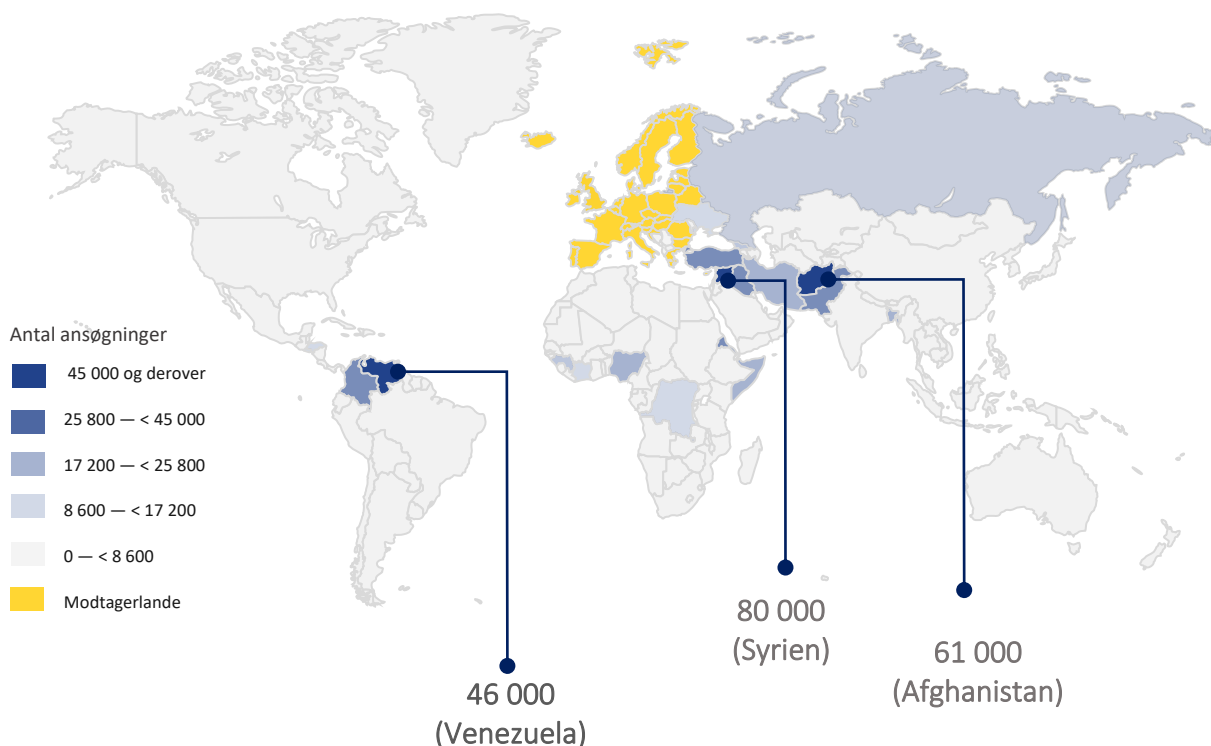
Ved udgangen af 2019 afventede næsten 912 000 ansøgninger om international beskyttelse stadig en afgørelse i EU+-landene, hvilket svarer til næsten 1 % mere end i 2018. Samlet set var efterslæbet stadig meget højere end niveauet før krisen, hvilket illustrerer det øgede pres, som EU's asylsystemer i øjeblikket opererer under. Tyskland fortsatte med at have langt de fleste åbne sager, men i modsætning til mange andre EU+-lande faldt det samlede antal fra slutningen af 2018 og 2019. Der var et betydeligt og voksende antal verserende sager i Belgien, Grækenland, Frankrig, Spanien og Det Forenede Kongerige. Beregninger baseret på data fra Eurostat og EASO viser, at mere end halvdelen af de sager, der afventer en afgørelse, eller over 540 000, var under behandling i første instans. I alle lande med betydelige stigninger i antallet af verserende sager blev tendensen i vid udstrækning drevet af den omstændighed, at der blev indgivet flere ansøgninger, og at størstedelen af efterslæbet således blev akkumuleret i første instans.

Afventende ansøgninger om international beskyttelse i EU+-lande, pr. ultimo, 2014-2019



Kilde: EASO og Eurostat.

Top 20 oprindelseslande for ansøgere om international beskyttelse i EU+-lande, 2019



Stigning i antallet af ansøgninger, der blev trukket tilbage i 2019



Stigning i antallet af ansøgninger fra lande med visumfritagelse i 2019

1/4

af alle ansøgninger om international beskyttelse kom fra **3 lande: Syrien, Afghanistan og Venezuela**



EASOROAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Kilde: EASO

4. Dublinproceduren



I 2019 gennemførte EU+-lande ca. 27 200 overførsler, svarende til 3 % under tallet i 2018.

Dublin III-forordningen har til formål at fastlægge en klar og brugbar metode til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af den enkelte ansøgning om international beskyttelse. Dens formål er at sikre, at ansøgerne har effektiv adgang til procedurerne for tildeling af international beskyttelse, og at ansøgninger behandles af en enkelt specifikt udpeget medlemsstat. Hvis det efter en undersøgelse af kriterierne i medfør af Dublinforordningen viser sig, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning, giver Dublinsystemet mulighed for fysisk overførsel af ansøgeren til den udpegede ansvarlige medlemsstat.

På grundlag af de data, der blev udvekslet via EASO's EPS, var der en stigning på 3 % i antallet af afgørelser om udgående anmodninger i medfør af Dublinforordningen i 2019 sammenholdt med 2018. Det samlede tal var næsten 145 000 afgørelser, herunder både anmodninger og anmodninger om fornyet behandling. Andelen af afgørelser i medfør af Dublinforordningen om indgivne asylansøgninger var 20 % i 2019, hvilket kan betyde, at der var et stort antal ansøgere om international beskyttelse, der fortsatte med sekundære bevægelser på tværs af EU+-lande.

Som i de foregående år modtog Tyskland og Frankrig de fleste afgørelser som svar på anmodninger i medfør af Dublin-forordningen, der hver udgør lige under en tredjedel af de samlede afgørelser. Det vigtigste land, der svarede på anmodninger, var Italien efterfulgt af Tyskland, Spanien, Grækenland og Frankrig. Den samlede godkendelsesprocent for afgørelser om anmodninger i medfør af Dublin-forordningen, målt som andelen af afgørelser om accept af ansvar i forhold til det samlede antal udstedte afgørelser, faldt for andet år i træk i 2019 til 62 %.

Påberåbelsen af artikel 17, stk. 1, i Dublinforordningen, der omtales som en "diskretionær klausul" eller "suverænitetsklausul", faldt markant i 2019 til 6 900 sager. I henhold til denne klausul kan en medlemsstat beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i Dublin III-forordningen.

EU+-landene har gennemført omkring 27 200 overførsler, et fald på 3 % sammenholdt med 2018, hvilket ligger på linje med det lille fald i antallet af accepterede anmodninger. Omkring 30 % af overførslerne blev gennemført af Tyskland, efterfulgt af Frankrig (20 %), Nederlandene (11 %), Grækenland (9 %), Polen og Østrig (med hver 5 %).

Der fandt kun relativt få lovgivningsmæssige og politiske initiativer sted i forbindelse med Dublinproceduren i 2019, med undtagelse af tiltag i lande, der oplever en betydelig stigning i antallet af asylansøgere i Dublinprocedurer, såsom Belgien og Nederlandene. De fleste af disse initiativer vedrørte institutionelle og organisatoriske ændringer, der skal reducere efterslæbet og øge effektiviteten inden for Dublinsystemet.

I afventning af den kommende reform af Dublinsystemet har de europæiske og de nationale domstole fortsat fortolket nogle af forordningerne og direktiverne og har udstedt retningslinjer på grundlag af individuelle sager. I henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, bliver medlemsstaterne ansvarlige for undersøgelsen af en ansøgning, hvis der er væsentlige grunde til at tro, at der er systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene i den medlemsstat, der ville blive udpeget som ansvarlig på grundlag af kriterierne i medfør af Dublinforordningen. I 2019 blev overførslerne til andre lande ikke systematisk suspenderet af nogen medlemsstat. Der er imidlertid stor variation i praksis i medlemsstaterne, når overførsler til specifikke Dublin-medlemsstater suspenderes.

Civilsamfundsorganisationer gav udtryk for bekymring over mangler i Dublinsystemets metoder og funktionsmåde. Ansøgenes rettigheder bør beskyttes, samtidig med at sekundære bevægelser til en anden medlemsstat bør forhindres. Der bør indføres positive incitamerter for både ansøgere og lande til at følge systemets procedurer, i stedet for at øge medlemsstaternes restriktioner.

5. Uledsagede mindreårige og sårbare ansøgere



Dårlige modtagelsesforhold og frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige asylansøgere er fortsat et problem i flere lande

EU's asylregler indeholder bestemmelser om identifikation af og støtte til ansøgere, der har behov for specifikke proceduregarantier. Overordnet set udgør en effektiv og hurtig identifikation af sårbare ansøgere fortsat en udfordring, især med hensyn til ikke-synlige sårbarheder, såsom psykologiske konsekvenser af tortur eller traumer.

Til sårbare ansøgere hører som en af de vigtigste grupper uledsagede mindreårige, der søger beskyttelse uden at have en ansvarlig voksen til at tage sig af dem. I 2019 indgav ca. 17 700 uledsagede mindreårige ansøgning om international beskyttelse i EU+-lande, hvilket svarer til et fald på 13 % i forhold til 2018. Ansøgninger fra uledsagede mindreårige tegnede sig for 2 % af det samlede antal ansøgninger.

Som i de foregående år blev der iværksat mange initiativer i 2019 for at forbedre situationen for sårbare ansøgere. Nogle lande indførte foranstaltninger til tidlig identifikation og tilvejebringelse af proceduremæssige garantier. Der blev også taget skridt til at forbedre eller justere metoderne for aldersvurdering, samtidig med at civilsamfund og internationale organisationer fortsat registrerede fejl og mangler i processen. Der blev indført lovgivningsmæssige og politiske ændringer for retshjælp med det formål at fremskynde udpegelsen af værger og forbedre den overordnede kvalitet af værgemålsordningen.

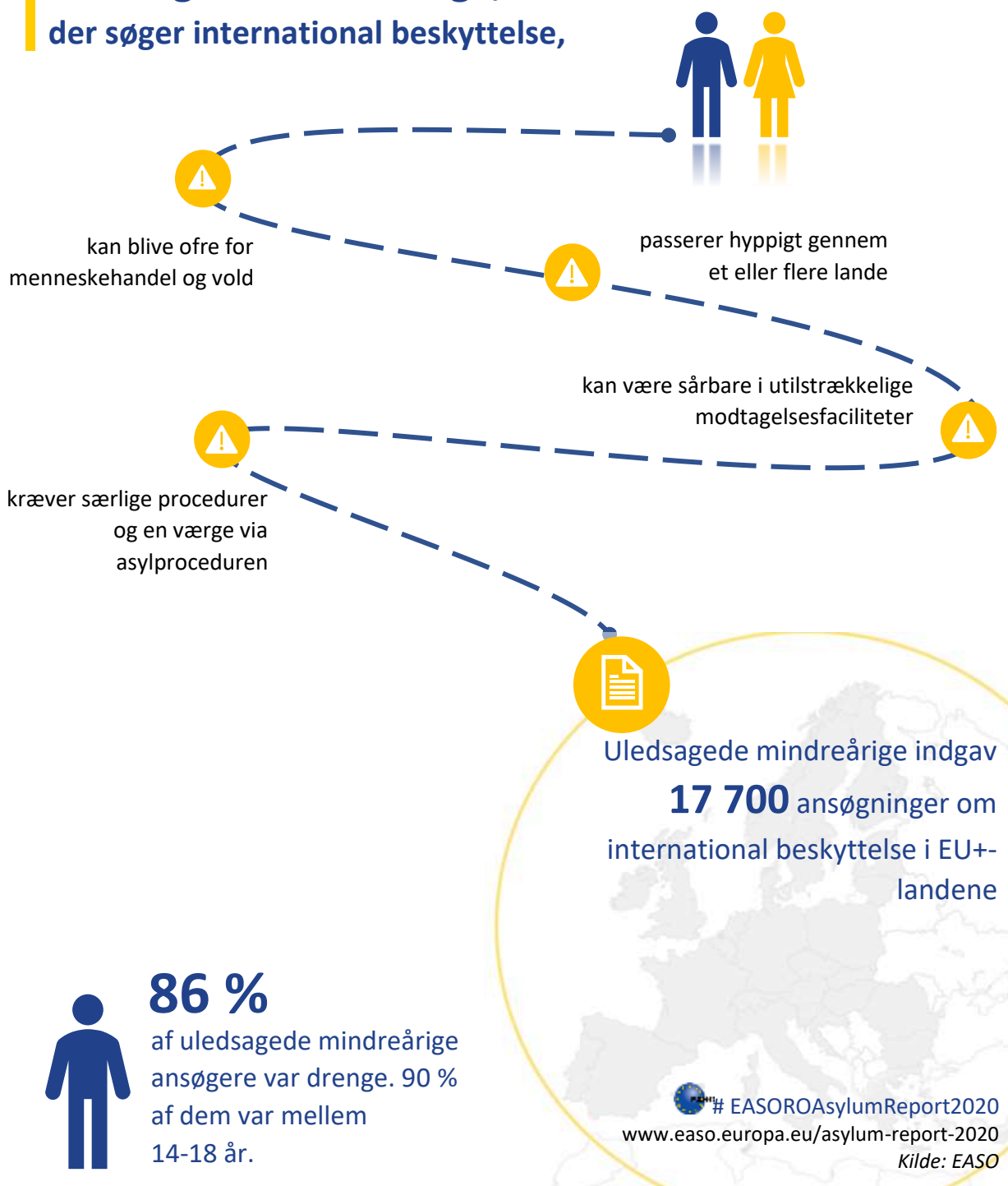
Internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer pegede på forbedringer af udpegelsesprocessen, omfanget af en værges opgaver, kommunikation mellem repræsentanten og barnet og værgens arbejdsbyrde og uddannelse generelt. Med henblik på at sikre mere klar information tilpassede nogle EU+-lande deres kommunikationsmateriale om asyl og modtagelse til mindreåriges specifikke behov. Andre sårbare grupper var imidlertid typisk ikke omfattet af disse initiativer.

I førsteinstansprocedurer blev der kun taget nogle få initiativer til at forbedre procedurerne for mindreårige og sikre barnets tarv. Der synes at være en smule mere fokus på at forbedre procedurerne for piger, der risikerer at blive udsat for kvindelig kønslæmlestelse, ofre for vold i hjemmet, ofre for menneskehandel og lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle ansøgere (LGBTI-personer).

Hvad angår modtagelsesforholdene, fokuseredes EU+-landenes indsats i 2019 på at tilpasse kapaciteten på modtagelsesfaciliteterne og forbedre kvaliteten af modtagelsesforholdene for mindreårige og sårbare ansøgere, forbedre specialiserede modtagelsesfaciliteter, samt uddanne medarbejdere, der håndterer sårbare ansøgere, navnlig uledsagede mindreårige. Ikke desto mindre gav civilsamfundsorganisationer udtryk for bekymring over dårlige modtagelsesforhold for sårbare personer i en række lande. Desuden fortsatte tilbageholdelsen af sårbare ansøgere, navnlig børn, med at rejse grundlæggende spørgsmål i mange EU+-lande og blev genstand for flere domme ved europæiske og nationale domstole.

Situationen for uledsagede mindreårige i EU var bekymrende både for de nationale myndigheder og for civilsamfundsorganisationer i hele Europa. Af forskellige og komplekse årsager, herunder asylprocessens varighed og bestemmelserne i Dublin III-forordningen, forsøger uledsagede børn ofte at forblive uidentificerede og rejse gennem en eller flere lande for at nå frem til en given medlemsstat.

Uledsagede mindreårige, der søger international beskyttelse,



6. Vigtige begivenheder på nationalt plan

Der blev registreret en række initiativer på vigtige tematiske områder i det fælles europæiske asylsystem, der blev gennemført på nationalt plan i 2019.



Adgang til procedure

De fleste EU+-lande fokuserede på at gennemføre og forbedre de nationale asylprocedurer i henhold til ændringer i lovgivning, politik og praksis, der er blevet indført i de senere år. Disse ændringer i forhold til tidligere år omfattede oprettelse af ankomstcentre, indførelse af nye teknologier til identifikation af ansøgere og udvidelse af ansøgerens pligt til at samarbejde og fremlægge al dokumentation og relevante oplysninger i de tidlige faser af proceduren.

Den offentlige debat fokuserede på grundlæggende retlige, politiske og samfundsmæssige spørgsmål vedrørende EU's ydre grænser, navnlig i forbindelse med eftersøgnings- og redningsoperationer i Middelhavet, ilandsætning og flytning. Europa-Kommissionen erkendte behovet for en mere struktureret midlertidig løsning, og begyndte at koordinere indsatsen for sikker ilandsætning og hurtig flytning af reddede migranter med planer om at udvikle standardprocedurer.

Som en foranstaltning til at begrænse landgrænserne har flere medlemsstater midlertidigt genindført kontrol ved de indre Schengengrænser. Ikke desto mindre fortsatte internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer med at rapportere om tilbagevisninger ved land- og søgrænser, fjernelse uden korrekt identifikation og lange ventetider for registrering og indkvartering.



Adgang til oplysninger

Personer, der søger international beskyttelse, har brug for oplysninger om deres situation for at kunne kommunikere deres beskyttelsesbehov og personlige forhold fuldt ud og få dem vurderet på en omfattende og retfærdig måde.

I 2019 fortsatte EU+-lande med at udvide metoderne for informationsformidling til både asylansøgere og personer, der nyder international beskyttelse, til tider gennem fælles projekter med ngo'er eller internationale organisationer. Der blev typisk givet oplysninger på forskellige sprog via informationsplatforme, foldere, brochurer, videoklip eller smartphoneapps. De oplysninger, der i øjeblikket gives af lande, omfatter ikke kun aspekter af asylproceduren, men også dagligdagen i værtslandet, integration, tilbagesendelse, genbosætning og oplysningskampagner. En del af materialet henvender sig især til sårbare ansøgere.

Juridisk bistand og repræsentation

I 2019 indførte EU+-lande lovgivningsmæssige ændringer med henblik på at yde og udvide gratis retshjælp og rådgivning til alle ansøgere om international beskyttelse via forskellige nationale programmer. Nogle EU+-lande gennemførte nye projekter vedrørende juridisk assistance, lige som de videreførte eller udvidede tidligere projekter. Nogle af de forhold, som civilsamfundsorganisationerne har peget på, var lav økonomisk kompensation for juridisk bistand, manglende adgang til juridisk bistand til udarbejdelse af klager over afgørelser truffet i første instans eller manglende retshjælp bistand fra det offentlige side til asylansøgere i tilbageholdelsescentre, med det resultat, at det var ngo'er, der ydede retshjælp.

Tolkning

Der bør tilbydes tolkning for at sikre, at udvekslingen af oplysninger mellem en ansøger og asylmyndigheden er præcis og forstået af begge parter.

I 2019 vedrørte nogle af ændringerne på dette område udvidelse af bevillinger til tolkning, forøgelse af antallet af tolke, flere oplysninger på flere sprog via forskellige medier, indførelse af moderne teknologier til støtte for tolkning og tilpasning af praksis til aktuelle behov. Nogle af udfordringerne for EU+-landene bestod i mangel på personale i visse faser af asylproceduren og utilstrækkelige kvalifikationer for tolke, der er involveret i processen.

Særlige procedurer

Under førsteinstansundersøgelsen af ansøgninger om international beskyttelse kan medlemsstaterne anvende særlige procedurer såsom accelererede procedurer, grænseprocedurer eller prioriterede procedurer, under overholdelse af de grundlæggende principper og garantier, der er fastlagt i den europæiske asyllovgivning.

I 2019 gennemførte Italien og Schweiz nye procedurer for ansøgninger ved grænsen. Desuden ændrede en række EU+-lande deres nationale lister over sikre oprindelseslande, mens andre, som f.eks. Cypern og Italien, indførte disse lister for første gang. Der blev anvendt en hasteprocedure i Cypern for første gang, og pr. marts 2019 anvendte Schweiz en hasteprocedure, der havde til formål at sikre en afgørelse inden for 140 dage i de fleste tilfælde.

Nogle EU+-lande havde ligeledes fokus på at definere kriterier for fornyede ansøgninger om international beskyttelse for at forhindre misbrug af asylsystemet som følge af indgivelse af gentagne ansøgninger uden gyldigt grundlag.

Inden for rammerne af en løbende eller særlig procedure har nogle lande prioriteret vurderingen af ansøgninger fra specifikke grupper af ansøgere, så de behandles før andre ansøgninger. På grund af en kraftig stigning i antallet af ansøgere fra Venezuela og andre latinamerikanske lande prioriterede Spanien f.eks. deres sager med henblik på at fremskynde afgørelserne.





Procedurer i første instans

For at forbedre effektiviteten af behandlingen af ansøgninger og reducere behandlingstiden i første instans gennemførte EU+-lande lovændringer, institutionelle ændringer, og indførte praktiske foranstaltninger og nye arbejdsmetoder. Nogle af de udfordringer, som civilsamfundsorganisationer har peget på, var fortsat uforholdsmæssigt langvarige procedurer i første instans, som ofte overskred de lovbestemte frister.



Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse

EU+-landene fokuserede på at gennemføre de betydelige ændringer, der blev indført i 2018 i forbindelse med tilrettelæggelsen af de nationale modtagelsesprocedurer. Flere lande har finjusteret deres institutionelle rammer for at lette gennemførelsesprocessen, mens andre har fortsat arbejdet med at øge indkvarteringsmulighederne for det stigende antal ansøgere. Nogle få lande skar ned på modtagelseskapaleten.

For at forbedre modtagelsesforholdene har flere lande fastlagt retningslinjer, gennemført overvågning, øget finansieringen og gennemført simuleringsovelser.

Nogle af initiativerne hen over året havde til formål at ændre varigheden og omfanget af, samt betingelserne for retten til materielle modtagelsesforhold for visse grupper af ansøgere. Der blev også taget initiativ til at håndtere forstyrrende adfærd og sikre, at der er sikkerhed i modtagelsesfaciliteterne. Domstolene var særligt aktive med hensyn til at påpege mangler i de nationale modtagelsessystemer, og undersøgte bl.a. modtagelsesstandarder ud over de nationale grænser i forbindelse med overførsler i medfør af Dublinforordningen.

Samtidig afdækkede UNHCR og civilsamfundsorganisationer mangler i adgangen til bolig, sundhedspleje og uddannelse for børn og unge.



Frihedsberøvelse

EU+-landene har indført ny lovgivning eller lovændringer for yderligere at definere eller uddybe grundlaget for frihedsberøvelse og alternativer til frihedsberøvelse i forbindelse med både asyl- og tilbagesendelsesprocedurer. Lovgivningen beskæftigede sig med spørgsmål om usamarbejdsvillige ansøgere; ansøgere, der udgør en trussel eller en fare for værtslandets nationale sikkerhed, tilfælde af forstyrrende eller grænseoverskridende adfærd, og risikoen for, at asylansøgere forsvinder. Derudover blev der gjort en yderligere indsats for at fremskynde asylprocedurerne og håndhævelsen af tilbagesendelser.

Nogle lande har også ændret politik i retning af at finde alternativer til frihedsberøvelse. Som i 2018 har civilsamfundsorganisationer i en række lande udtrykt betænkelighed ved ukorrekt gennemførelse af EU's asyllovgivning i forbindelse med frihedsberøvelse af asylansøgere og ved sikkerhedsforanstaltningerne i procedurerne for frihedsberøvelse. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR) var fortsat aktiv med hensyn til at revidere praksis og betingelser for frihedsberøvelse, samtidig med at den præciserede ansøgernes rettigheder.

Procedurer i første instans

De vigtigste initiativområder i 2019 omfattede den opsættende virkning af klager over afgørelser truffet i første instans, ændringer med hensyn til tidsfrister for klager, institutionel omstrukturering med henblik på at definere den myndighed, der er ansvarlig for klager, indførelse af garantier for ansøgere, samt foranstaltninger til forbedring af effektiviteten af procedurer i anden instans, herunder ved anvendelse af nye teknologier.

Samlet set har efterslæbet af appelsager og sagernes varighed fortsat været to markante aspekter i forbindelse med procedurer i anden instans i 2019, hvor flere EU+-lande har truffet foranstaltninger til at nedbringe antallet af verserende klager. Eftersom en betydelig del af ansøgningerne fortsat afventede en afgørelse ved anden instans, havde domstole og retsinstanser mulighed for gennem deres afgørelser yderligere at forme den praktiske anvendelse af asylproceduren og andre områder af det fælles europæiske asylsystem.

Oplysninger om oprindelseslande

EU+-landene har i de seneste år oplevet en stor tilstrømning af ansøgere om international beskyttelse fra forskellige oprindelseslande i de seneste år, og de har derfor taget konkrete skridt til at forbedre både omfanget og kvaliteten af oplysningerne om oprindelsesland.

I 2019 blev samarbejdet og udvekslingen af erfaringer mellem EU+-landene styrket, ofte koordineret af EASO gennem specialiserede netværk. Desuden har mange lande investeret i uddannelse af personale i metoden for COI-forskning, mens factfindingmissioner fortsatte med at være et vigtigt redskab til indsamling af oplysninger og indsamling af detaljeret viden om situationen i bestemte oprindelses- eller transitlande.

Blandt udfordringer i forbindelse med COI var manglen på kilder på de nationale sprog, mangel på detaljerede oplysninger om visse oprindelseslande eller ansøgerprofiler og vanskeligheder med at få ajourført information om de lande, hvor situationen ændrer sig hurtigt.

Statsløshed

Statsløse personer og personer under international beskyttelse er to forskellige kategorier i folkeretten, men en person kan både være omfattet af international beskyttelse og samtidig være statsløs. I forbindelse med asyl kan statsløshed både påvirke fastlæggelsen af en ansøgning om beskyttelse og proceduregarantierne.

En række EU+-lande tog skridt til at tackle statsløshed i 2019, herunder ved at tiltræde relevante internationale retsinstrumenter, indføre særlige procedurer for fastlæggelse af statsløshed, give adgang til statsborgerskab ved fødslen, lette adgangen til naturalisering, forbedre indholdet af beskyttelse af statsløse personer, fremskynde fastlæggelsen af statsløshed og indsamle oplysninger om statsløse. Men de udfordringer, som statsløse personer står over for i forskellige faser af asylproceduren, lige fra adgang og til frihedsberøvelse og tilbagesendelse, synes fortsat at bestå.





Indhold af beskyttelse

Personer, der har fået bevilget en eller anden form for international beskyttelse i et EU+-land, er omfattet af en række rettigheder og fordele, der er knyttet til denne status. Udviklingen inden for lovgivning, politik og praksis med hensyn til beskyttelsesindholdet var forskellig i EU+-landene i 2019, og det var derfor vanskeligt at pege på generelle tendenser specifikt.

Initiativerne var typisk rettet mod særlige behov i de enkelte lande og var skræddersyet til modtagernes specifikke profil i disse lande. Mange initiativer i årets løb havde tilknytning til nationale integrationsstrategier generelt og til revision, ophør og tilbagekaldelse af beskyttelsesstatus.

Flere lovgivningsinitiativer vedrørte omfanget af retten til og kriterierne for familiesammenføring, mens nogle lande udviklede omfattende foranstaltninger for at øge tredjelandes statsborgeres deltagelse på arbejdsmarkedet.



Tilbagesendelse af tidligere ansøgere

EU+-landene videreførte i 2019 deres indsats for at finde løsninger til effektiv tilbagesendelse af personer uden ret til ophold i EU, herunder tidligere ansøgere om international beskyttelse. Frontex anførte i sin *årlige risikoanalyse for 2020*, at antallet af afgørelser om tilbagesendelse, der blev udstedt i 2019, var betydeligt større end antallet af faktiske tilbagesendelser, der blev rapporteret gennemført samme år.

I den forbindelse har en række lovændringer indført af EU+-landene haft det sigte at lette tilbagesendelsen gennem yderligere forpligtelser til at samarbejde, fjerne den opsættende virkning af klager over afgørelser om tilbagesendelse, øge mulighederne for frihedsberøvelse og fremskynde tilbagesendelsesprocedurer.

Der blev også indført praktiske foranstaltninger, herunder nye retningslinjer og tekniske ordninger, for at tackle specifikke udfordringer, såsom misbrug af finansiel støtte til tilbagesendelse og risikoen for, at ansøgere vil forsvinde, efter at der er truffet en negativ afgørelse. Nogle EU+-lande iværksatte og gennemførte desuden projekter, der tager sigte på at forbedre kvaliteten af tilbagesendelsesprocessen, samtidig med at de grundlæggende rettigheder respekteres. Der blev også fortsat gjort en indsats for at tilvejebringe kanaler for støttet frivillig tilbagevenden af tidligere ansøgere.

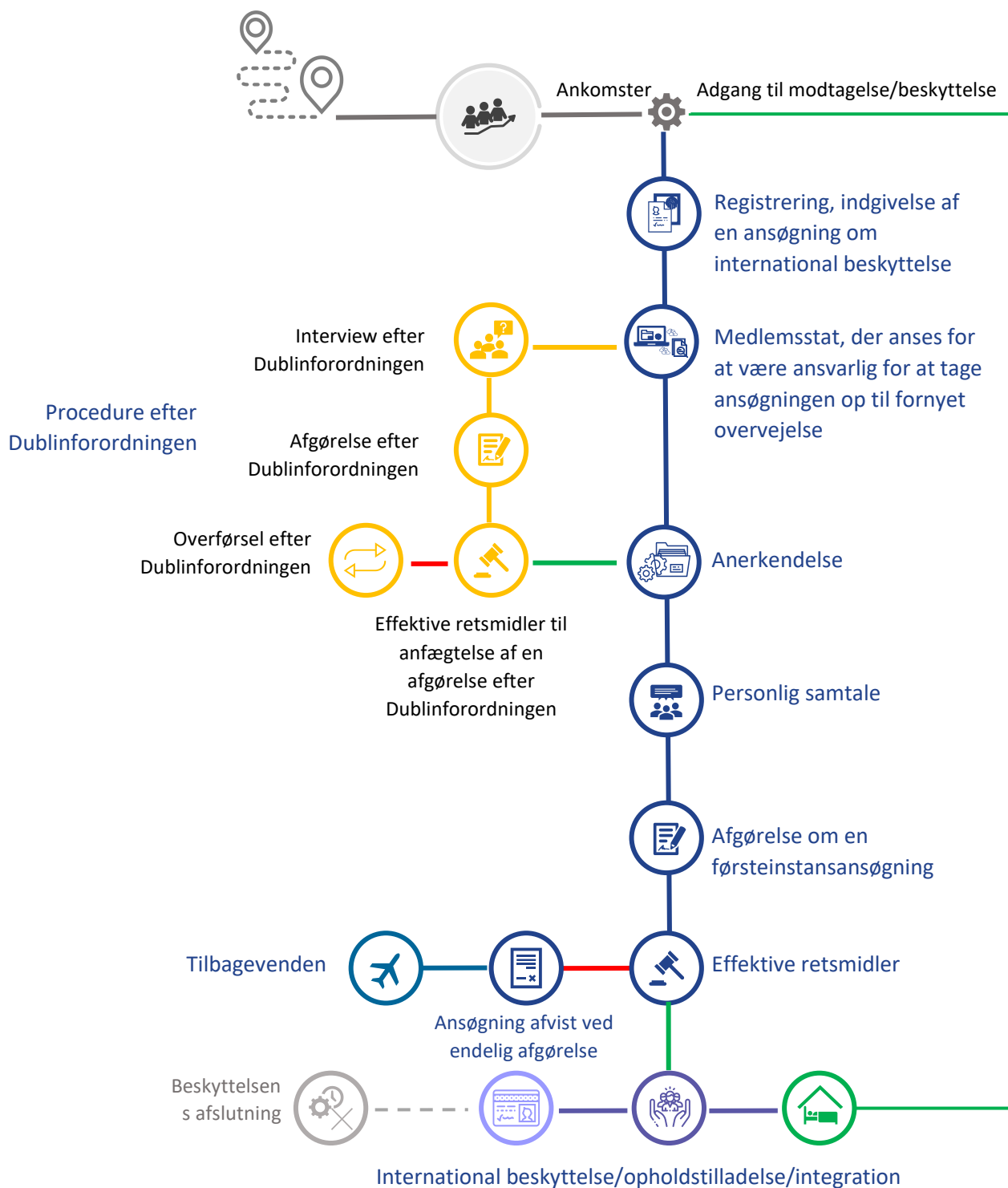


Programmer for genbosætning og indrejse af humanitære årsager

I løbet af 2019 gjorde EU+-lande fremskridt hen imod at nå målet om at genbosætte 50 000 migranter som planlagt i Kommissionens henstillinger fra 2017 under den anden [EU-genbosætningsordning](#).

I 2019 ankom ca. 30 700 personer til Europa gennem genbosætning, 8 % flere end i 2018. Som det har været tilfældet i tre år, tegnede syrere sig for næsten to tredjedele af alle genbosatte personer. Som reaktion på en opfordring fra Europa-Kommissionen gav EU+-landene tilsagn om yderligere 29 500 genbosætningssteder i 2020.

De vigtigste skridt i asylproceduren



- Linje for bestemmelse af status
- Linje for procedure efter Dublinforordningen

Konklusioner

I 2019 steg antallet af ansøgninger om international beskyttelse i Europa for første gang siden 2015. På denne baggrund fortsatte EU+-landene deres indsats for at tilpasse deres asylsystemer yderligere og fremme løsninger til international beskyttelse på grundlag af de initiativer, der blev indført i de foregående år.

Som anført i rapporten vedrørte de største udviklingstendenser:

- Efterslæbet af ansøgninger om international beskyttelse, der endnu ikke er truffet afgørelse om, er stadig langt højere end niveauet fra før 2015, hvilket illustrerer det øgede pres, som EU+-landenes asyl- og modtagelsessystemer fortsat opererer under.
- Sekundære bevægelser af ansøgere har tiltrukket sig stigende opmærksomhed blandt EU+-landene og har båret ved til diskussionerne om Dublinprocedurens nuværende funktion.
- EU+-landene lagde fortsat vægt på hurtig registrering og indsamling af detaljerede oplysninger fra ansøgere i de tidlige faser af asylproceduren for mere effektivt at kunne skelne mellem personer, der har behov for beskyttelse, og personer, der vil blive anvist at vende tilbage. Dette er blevet koblet sammen med foranstaltninger til forbedring af grænseprocedurerne.
- Der er gjort en øget indsats på tværs af EU+-landene for at støtte sårbare ansøgers behov, lige fra tidlig identifikation og tilvejebringelse af proceduremæssige garantier til forbedring af specialiserede modtagelsesfaciliteter og udvikling af skræddersyet informationsmateriale for især uledsagede mindreårige ansøgere.
- Med et betydeligt antal afventende sager ved anden instans spillede domstole og retsinstanter fortsat en vigtig rolle i udformningen af den praktiske anvendelse af bestemmelserne i gældende EU-ret på asylområdet.
- På trods af EU+-landenes fortsatte bestræbelser på at finde løsninger for effektiv tilbagesendelse af personer uden ret til ophold i EU, herunder tidligere ansøgere om international beskyttelse, var antallet af faktiske tilbagesendelser fortsat meget lavere end antallet af tilbagesendelsesafgørelser.
- Da der ikke har været væsentlige fremskridt på lovgivningsområdet mod vedtagelsen af reformpakken vedrørende det fælles europæiske asylsystem, har EU+-landene lagt mange kræfter i gennemførelsen af politikker og praktisk samarbejde på asylområdet.
- Grundlæggende udeståender omkring EU's ydre grænser har fortsat trukket overskrifter i den offentlige debat, navnlig i forbindelse med eftersøgnings- og redningsoperationer i Middelhavet og sikker ilandsætning og flytning af reddede migranter. De øgede migrationsstrømme langs den østlige Middelhavsroute forstærkede det allerede eksisterende pres på medlemsstaternes asylsystemer. For at bistå de medlemsstater, der er i frontlinjen, langs de centrale og østlige Middelhavsruiter, forbedrede EASO i 2019 og udvidede om nødvendigt sin operationelle støtte til Cypern, Grækenland, Italien og Malta.

De tendenser, der er gjort rede for i *EASO's asylrapport for 2020*, danner baggrund for det indeværende år. Desuden vil det nye globale udbrud af Covid-19 komme til at spille en afgørende rolle for udformningen af initiativer på asylområdet ved at sætte fokus på behovet for innovative indsatser, der skal sikre fuld respekt for retten til asyl. Med den nye pagt om migration og asyl, som i øjeblikket er under udarbejdelse, kan de erfaringer, der kan drages af Covid-19-pandemien, være værdifulde i relation til en modernisering og forbedring af asylprocedurer i EU+-landene.



ISBN 978-92-9485-516-9

