

# Asylrapport 2023

## Resumé





© Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA), 2023

Hverken Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) eller personer, der handler på vegne af EUAA, kan påtage sig noget ansvar for, hvorledes information i denne udgivelse anvendes.

Forsidefoto: Adobe Stock #[457573540](#)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-210-2 doi: 10.287/860721 BZ-AH-23-001-DA-N ISSN 2600-2930

Gengivelse tilladt med kildeangivelse. Ved enhver anvendelse eller gengivelse af fotos eller andet materiale, der ikke er omfattet af ophavsret tilhørende EUAA, skal der indhentes tilladelse direkte fra indehaverne af ophavsretten.

**Note:** *This translation has not been verified by the EUAA.*

# Asylrapport 2023

Årsrapport om situationen på asylområdet i  
Den Europæiske Union

## RESUMÉ

Juli 2023





## Forord

International og midlertidig beskyttelse var fortsat i fokus i de politiske drøftelser igennem hele 2022, hvor der samlet set ankom 5 millioner mennesker til Europa for at søge beskyttelse. Det samlede antal omfatter antallet af asylansøgninger, der steg til næsten 1 million, foruden over 4 millioner registreringer med henblik på midlertidig beskyttelse af personer, der flygtede fra krigen i Ukraine. Tilstrømningens omfang satte naturligvis de nationale asyl- og modtagelsessystemer på prøve i en hidtil uset udstrækning, og EU+-landene stod over for at skulle finde hurtige, men holdbare løsninger.

Udviklingen inden for international beskyttelse i 2022 understregede vigtigheden af at have en effektiv beskyttelsesarkitektur med deltagelse af mange forskellige interessenter. Som det fremgår af denne rapport, fortsatte EU-institutionerne deres bestræbelser på at fremme reformen af det fælles europæiske asylsystem og derudover styrke det praktiske samarbejde mellem EU+-landene på grundlag af solidaritet og ansvarlighed. De spillede også en ledende rolle i udviklingen af et samordnet europæisk svar på behovene hos fordrevne personer fra Ukraine.



For at imødekomme eksisterende og nye behov tilpassede EU+-landene deres politikker og praksis, tildelte yderligere ressourcer og gennemførte ændringer af lovgivningen. De mange positive udviklingstiltag skal værdsættes og fejres. Men i en verden med hurtigt skiftende mønstre inden for migration og asyl er der ikke tid til selvtilfredshed, og erfaringerne fra 2022 bør tjene som anledning til at foretage yderligere forbedringer. Den hurtige aktivering og forlængelse af den midlertidige beskyttelse viste, at effektiv lovgivning og beredskabsplanlægning kombineret med bred politisk vilje kan lægge grunden til en hurtig indsats ved humanitære kriser, sikre forudsigelighed og stabilitet for modtagerne og fremme harmonisering af praksis lande imellem. Det er vigtigt at bemærke, at EU's indsats for at beskytte fordrevne personer fra Ukraine kan bane vejen for EU's asylsystem som helhed gennem lignende udtryk for solidaritet og fælles ansvar.

Efter et helt års drift med et styrket mandat afsluttede EUAA 2022 med et hidtil uset antal operationelle planer om at yde operationel og teknisk bistand til især medlemsstater, der oplever et uforholdsmæssigt stort pres på deres asyl- og modtagelsessystemer. Som fastsat i forordningen om Den Europæiske Unions Asylagentur vil udviklingen af agenturets nye arbejdsprogram fortsætte i det kommende år. EUAA's nyudnævnte ansvarlige for grundlæggende rettigheder vil sikre, at agenturets operationer fortsat overholder de grundlæggende rettigheder fuldt ud, forbindelsesofficerer i medlemsstaterne vil styrke tilpasningen af samarbejdet med de nationale myndigheder, og en overvågningsmekanisme, der skal bidrage til at harmonisere praksis i EU-landene, vil blive iværksat i begyndelsen af 2024. Agenturet lever op til sin status som ekspertisecenter på asylområdet og vil fortsat spille en central rolle i den europæiske indsats for at yde beskyttelse til personer, der har behov for det.

Nina Gregori  
Administrerende direktør, Den Europæiske Unions Asylagentur





# Indhold

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Indhold</b> .....	<b>6</b>
<b>Indledning</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Den globale udvikling på asylområdet</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Den vigtigste udvikling på asylområdet i EU</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Støtte fra EUAA i 2022</b> .....	<b>12</b>
<b>4. Det fælles europæiske asylsystems funktionsmåde</b> .....	<b>14</b>
4.1. Adgang til procedurer .....	14
4.2. Dublinsystemet.....	16
4.3. Særlige procedurer til vurdering af beskyttelsesbehov.....	17
4.4. Behandling af asylansøgninger i første instans.....	17
4.5. Behandling af asylansøgninger i anden eller højere instans.....	19
4.6. Verserende sager .....	19
4.7. Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse .....	19
4.8. Aspekter af frihedsberøvelse, der involverede ansøgere og tidligere ansøgere...	20
4.9. Adgang til oplysninger .....	21
4.10. Juridisk bistand og repræsentation .....	21
4.11. Tolketjenester .....	22
4.12. Oplysninger om oprindelsesland.....	22
4.13. Statsløshed i asylsammenhæng .....	22
4.14. Indhold af beskyttelse.....	23
4.15. Genbosætning og indrejse af humanitære årsager .....	25
<b>5. Børn og personer med særlige behov i asylproceduren</b> .....	<b>26</b>
<b>Afsluttende bemærkninger</b> .....	<b>28</b>





# Indledning



Som kilde til information om international beskyttelse i Europa giver den årlige asylrapport fra Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) et samlet overblik over den vigtigste udvikling på asylområdet i Den Europæiske Unions medlemsstater, Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz (EU+-landene).

Rapporten indledes med en kort oversigt over tendenser og centrale diskussionsemner vedrørende tvangsfordrivelse på globalt plan og fokuserer derefter på Europa. Den vigtigste udvikling præsenteres på EU-plan og nationalt plan og omfatter alle aspekter af det fælles europæiske asylsystem. Udvalgt retspraksis præsenteres for at illustrere, hvordan domstolene har fortolket europæisk og national lovgivning. Desuden fremhæver statistiske data om nøgleindikatorer tendenser på asylområdet i 2022.

EU+-landene stod over for et usædvanligt antal personer med behov for beskyttelse i 2022 som følge af indgivelsen af et stærkt stigende antal asylansøgninger i Europa kombineret med tvangsfordrivelse af millioner af mennesker fra Ukraine efter Ruslands invasion af landet. I lyset af denne udvikling mobiliserede EU og dens medlemsstater ressourcer af et hidtil uset omfang for at imødekomme det voksende beskyttelsesbehov.





# 1. Den globale udvikling på asylområdet



Det seneste årtis øgede niveau for konflikter og menneskerettighedskrænkelser fortsatte i 2022. En kombination af kriser, herunder nye og igangværende konflikter, klimachok, geopolitiske uroligheder, vold og forfølgelse, fik millioner af mennesker til at forlade deres hjem i 2022. Ruslands invasion af Ukraine forårsagede en af de hurtigst voksende og største krisesituationer med tvangsfor drivelse siden 2.

verdenskrig.

Andre allerede eksisterende, alvorlige tilfælde af fordrivelse rundt om i verden fortsatte eller voksede, og antallet af fordrevne på globalt plan nåede et historisk højdepunkt i 2022 på ca. 103 millioner ifølge skøn fra De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR). Der blev konstateret alvorlige følger for civilbefolkningen i Afghanistan, Burkina Faso, Den Centralafrikanske Republik, Den Demokratiske Republik Congo, Etiopien, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, den nordlige trekant af stater i Mellemamerika (Guatemala, El Salvador og Honduras), Sahelregionen, Syrien og Venezuela.

På denne baggrund fortsatte det internationale samfund sine bestræbelser på at udvikle løsninger for mennesker, der har brug for beskyttelse. Gennem samarbejde med en række interessenter blev der inden for kort tid iværksat effektive beskyttelsesforanstaltninger over for personer, der flygter fra Ukraine. Med hensyn til international beskyttelse fortsatte det internationale samfund inden for rammerne af den globale aftale om flygtninge med at udforme og gennemføre initiativer med henblik på at i) lette presset på værtslandene, ii) styrke flygtnings selvhjulpethed, iii) udvide adgangen til løsninger i tredjelande og iv) støtte betingelser i oprindelseslandene for sikker og værdig tilbagesendelse.

I takt med at interessenter verden over fortsat håndterer de komplekse aspekter af de stadig skiftende fordrivelsesmønstre, udvikler diskursen og praksis inden for international beskyttelse sig for at imødekomme nye behov. De centrale emner, der fortsat var i fokus på asylområdet i 2022, omfattede:

- Fokus på børn og uledsagede mindreårige
- Bedre forståelse og imødekommelse af fordrevne kvinders og pigers behov
- Fokus på fordrevne personers fysiske og mentale sundhed som en daglig bekymring
- Klimabetinget fordrivelse som en faktor, der skaber og former beskyttelsesbehov på verdensplan
- Hensyntagen til spørgsmål vedrørende statsløshed i forbindelse med asyl og samspillet mellem statsløshed og beskyttelsesbehov.





## 2. Den vigtigste udvikling på asylområdet i EU



Ruslands invasion af Ukraine forårsagede tvangsfordrivelse af et i de seneste årtier i Europa hidtil uset omfang og øgede pres på de allerede mættede modtagelsessystemer. Krigens konsekvenser havde markant indvirkning på migrations- og asylområdet og indtog i sagens natur en central plads i den beskyttelsesrelaterede politikudformning på nationalt plan og EU-plan igennem året.

Som afspejling af EU's forpligtelse til at udvise fuld solidaritet med Ukraine vedtog Rådet for Retlige og Indre Anliggender den 4. marts 2022 med enstemmighed en gennemførelsesafgørelse om at aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse og indføre midlertidig beskyttelse for fordrevne, der flygter fra krigen i Ukraine. Europa-Kommissionen oprettede solidaritetsplatformen, som blev omdrejningspunktet for en samordnet reaktion fra EU. Den udarbejdede også en handlingsplan bestående af 10 punkter omfattende foranstaltninger, der skulle træffes af Europa-Kommissionen, EU-agenturerne og medlemsstaterne for at imødekomme behovene hos personer, der flygter fra krigen i Ukraine.

Efter Rådets afgørelse i marts 2022 fortsatte EU-landene gennemførelsen af Rådets gennemførelsesafgørelse ved at indføre relevante procedure- og modtagelsesmæssige ordninger, tilrettelægge oplysningskampagner og tildele personer, der flygter fra Ukraine, rettigheder. Aktiveringen og den praktiske gennemførelse af direktivet om midlertidig beskyttelse gav mulighed for en klar juridisk status for personer, der flygter fra krigen i Ukraine, og systematisk adgang til tilknyttede rettigheder.<sup>1</sup>

Med den aktive indsats fra det franske og det tjekkiske formandskab for EU-Rådet og under koordinering af Europa-Kommissionen blev der i 2022 gjort betydelige fremskridt i retning af at fremme reformpakken i [pagten om migration og asyl](#) og styrke det praktiske samarbejde mellem EU+-landene. Som følge heraf vedtog Rådet i juni 2022 forhandlingsmandater om screening- og Eurodacforordningen samt sin generelle indstilling til forslaget om revision af Schengengrænsekodeksen. 21 lande nåede også til enighed om gennemførelsen af den frivillige solidaritetsmekanisme, hvilket banede vej for yderligere fremskridt med hensyn til forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring. Mekanismen giver mulighed for at udtrykke solidaritet med medlemsstater, der oplever et særligt pres på deres asyl- og modtagelsessystemer, gennem flytning af asylansøgere til andre medlemsstater, finansielle bidrag og andre støtteforanstaltninger.

På Europa-Parlamentets niveau fremlagde ordførere i 2022 udkast til betænkninger om alle lovgivningsforslag, der indgår i pagten om migration og asyl, og om det omarbejdede tilbagesendelsesdirektiv. I september 2022 nåede Parlamentet og de roterende formandskaber for EU-Rådet til politisk enighed om en [fælles køreplan](#) for forhandlinger mellem medlovgiverne med henblik på at vedtage lovgivningsforslagene inden udgangen af lovgivningsperioden 2019-2024.

<sup>1</sup> En detaljeret oversigt over de foranstaltninger, som EU+-landene har truffet i forbindelse med gennemførelsen af midlertidig beskyttelse for personer på flugt fra Ukraine, findes i EUAA's [Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review](#).



Effektiv forvaltning af de ydre grænser og den dermed forbundne indvirkning på Schengensystemets funktionsdygtighed var centrale emner for drøftelser blandt europæiske beslutningstagere. Europa-Kommissionen fremlagde et politikdokument til iværksættelse af en flerårig strategi for integreret grænseforvaltning, der omhandler grænsekontrol, eftersøgnings- og redningsaktiviteter, risikoanalyse, samarbejde mellem agenturer, EU og internationalt, tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, grundlæggende rettigheder, forskning og innovation samt uddannelse. Der blev også gjort en indsats for at styrke samarbejdet med oprindelses- og transitlande for at bekæmpe irregulær migration.

EU's ydre grænser oplevede fortsat øget pres, og antallet af ankomster steg kraftigt for andet år i træk. Ifølge de foreløbige data indsamlet af Frontex blev der i 2022 konstateret 330 000 ulovlige grænsepassager ved EU's ydre grænser, hvilket er en stigning på 64 % i forhold til 2021. Fordrevne fra Ukraine, er ikke omfattet af disse tal, da de blev registreret særskilt. For at afhjælpe situationen ved de ydre grænser fortsatte Europa-Kommissionen med at yde støtte til medlemsstater i frontlinjen ved at tilbyde finansiel bistand og operationelle tiltag i samordning med EU-agenturer, internationale organisationer og andre relevante interessenter.

Europa-Kommissionen fremlagde to handlingsplaner med en række operationelle foranstaltninger for at imødegå umiddelbare og vedvarende udfordringer langs ruterne i det centrale Middelhavsområde og på det vestlige Balkan. Handlingsplanen for det centrale Middelhavsområde omfatter 20 foranstaltninger, der er udformet med henblik på at begrænse irregulær og usikker migration, tilvejebringe løsninger på nye udfordringer inden for eftersøgnings- og redningsoperationer og fremme solidaritet afvejet mod ansvar hos medlemsstaterne. Handlingsplanen for det vestlige Balkan omfatter også 20 operationelle foranstaltninger, der er opdelt i fem søjler. Målet er at styrke samarbejdet om migration og grænseforvaltning mellem EU og landene på det vestlige Balkan, der har en unik status som lande i EU-tiltrædelsesprocessen.

I 2022 fortsatte EU og dens medlemsstater med at yde bistand gennem eftersøgnings- og redningsoperationer (SAR) til mennesker og skibe i nød i Middelhavet. Disse omfattede migranter og flygtninge, der forsøgte at nå Europa, og som begav sig ud på livsfarlige rejser arrangeret af smuglere, der brugte stadig farligere metoder til at krydse Middelhavet. I mangel af en EU-dækkende, almindeligt accepteret og forudsigelig mekanisme til eftersøgnings- og redningsoperationer var begrænsningerne i de nuværende ordninger og praksis fortsat mål for kritik. For kritikerne har manglende koordinering i eftersøgnings- og redningsaktiviteter, solitære aktioner i de enkelte lande og kriminalisering af ngo'er, der deltager i eftersøgnings- og redningsaktiviteter i Middelhavet, ofte ført til, at migranter er blevet tvunget til at opholde sig i flere dage på både.

I overensstemmelse med en årtier lang tradition for at være en førende aktør, når det gælder fremme af beskyttelsesorienterede løsninger rundt om i verden, fortsatte EU sit omfattende og gensidigt fordelagtige samarbejde med tredjelande. Aktiviteterne i henhold til den eksterne dimension af EU's migrations- og asylopolitik omfattede indsatser til imødegåelse af de grundlæggende årsager til irregulær migration, bekæmpelse af smuglernetværk, samarbejde med tredjelande om tilbagesendelser og tilbagetagelser, samarbejde med partnerlande om migrationsstyring og grænseforvaltning, støtte til beskyttelsesløsninger i andre dele af verden og udvikling af lovlige adgangsveje til beskyttelse i Europa.



Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) har i kraft af sin opgave med at sikre harmoniseret fortolkning og anvendelse af EU-retten afsagt over [20 domme](#) i 2022, som omfatter emner relateret til:

- effektiv adgang til asylproceduren
- Dublinsystemet
- begrebet "fornytt ansøgning om international beskyttelse"
- formel betingelse for behandling af ansøgninger om international beskyttelse
- retten til aktindsigt i en administrativ sag og betydningen af, at afgørelsen meddeles "skriftligt"
- inddragelse af materielle modtagelsesforhold
- omfanget af frihedsberøvelse og domstolskontrol af frihedsberøvelsens lovlighed
- familiesammenføring, der involverer mindreårige
- fratagelse af international beskyttelse af hensyn til den nationale sikkerhed.



### 3. Støtte fra EUAA i 2022



Den 19. januar 2022 trådte [forordning \(EU\) 2021/2303 om oprettelse af Den Europæiske Unions Asylagentur](#) i kraft med et udvidet mandat til agenturet. I løbet af 2022 udfyldte agenturet sin rolle som ekspertisecenter på asylområdet ved at udvide sin operationelle og tekniske støtte for at imødekomme nye behov. Ruslands invasion af Ukraine skabte et stort behov for beskyttelse, og agenturet reagerede hurtigt ved at tilbyde bistand til lande, der modtog et stort antal fordrevne personer fra Ukraine. Som en væsentlig aktør i EU's kollektive indsats for at imødekomme millioner af fordrevne personers behov bidrog EUAA effektivt til gennemførelsen af beskyttelsesløsninger i hele Europa.

Med det formål at levere evidensbaseret information til en række målgrupper, herunder politiske beslutningstagere, fortsatte EUAA i 2022 med at indsamle, behandle, sammenfatte og analysere oplysninger om specifikke emner, den seneste udvikling, nye emner og prognoser på asylområdet. Uddannelse udviklet og udbudt af agenturet støttede den praktiske gennemførelse af det fælles europæiske asylsystem ved at bistå asyl- og modtagelsesmedarbejdere med at øge deres viden, færdigheder og autonomi med henblik på at gennemføre effektive og retfærdige procedurer i overensstemmelse med EU's standarder.

Et centralt arbejdsområde for EUAA er at yde operationel og teknisk bistand til især medlemsstater, der oplever et uforholdsmæssigt stort pres på deres asyl- og modtagelsessystemer. I 2022 ydede EUAA operationel støtte til et rekordstort antal EU-medlemsstater, nemlig følgende 14: Belgien, Bulgarien, Cypern, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Rumænien, Slovenien, Spanien, Tjekkiet og Østrig. Operationel støtte til nationale asyl- og modtagelsessystemer omfattede i 2022 en række foranstaltninger, der var skræddersyet til de enkelte landes specifikke forhold og behov, herunder støtte til at øge modtagelsesforholdenes kapacitet og kvalitet, registrere og behandle ansøgninger i første og anden instans, støtte omfordelinger og øge Dublinsystemets kvalitet og standardisering. Agenturet støttede også medlemsstaterne i at gennemføre beskyttelsesløsninger for personer, der er fordrevet fra Ukraine.

Gennem sit samarbejde med tredjelande og på grundlag af bilaterale køreplaner og EU-finansierede regionale programmer støttede EUAA i 2022 fortsat den eksterne dimension af det fælles europæiske asylsystem. Der blev gennemført køreplaner for bilateralt samarbejde med [Albanien](#), [Bosnien-Hercegovina](#), [Egypten](#), [Kosovo](#), [Montenegro](#), [Nordmakedonien](#), [Serbien](#) og [Tyrkiet](#), mens agenturet på regionalt plan med succes gennemførte aktiviteter, der involverede alle nordafrikanske lande og Niger. I lyset af agenturets nye mandat og den geopolitiske udvikling på asylområdet vedtog EUAA's bestyrelse i marts 2023 en revideret [strategi for eksternt samarbejde](#).



Forordningen om Den Europæiske Unions Asylagentur indførte bestemmelser, der skal sikre, at agenturet fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder, når det udfører sine opgaver. I 2022 gennemførte EUAA forberedende aktiviteter med henblik på udnævnelse af en ansvarlig for grundlæggende rettigheder, udvikling af en strategi for grundlæggende rettigheder og oprettelse af en klagemekanisme, hvorved enhver person, der er direkte berørt af handlinger foretaget af en ekspert i et asylstøtteteam, og som mener, at vedkommendes grundlæggende rettigheder er blevet krænket som følge af disse handlinger, eller enhver part, der repræsenterer en sådan person, kan indgive en skriftlig klage til EUAA.



## 4. Det fælles europæiske asylsystems funktionsmåde



I lyset af det stærkt stigende antal personer med behov for beskyttelse i Europa og de mættede nationale modtagelsessystemer gennemførte EU+-landene lovgivningsmæssige, politiske og praktiske initiativer i 2022 for at håndtere den omskiftelige situation. Samtidig gav civilsamfundsorganisationer, UNHCR og andre internationale organisationer udtryk for bekymring over visse handlemåder i de nationale asyl- og modtagelsesadministrationer.

### 4.1. Adgang til procedurer



I 2022 modtog EU+-landene et langt højere antal ansøgninger om international beskyttelse end i de foregående år. De ca. 996 000 ansøgninger om international beskyttelse, der blev indgivet i EU+-landene, udgjorde en stigning på omkring 50 % i forhold til 2021 og på to femtedele i forhold til niveauet før covid-19 i 2019. Mens det samlede tal for EU+ forblev et godt stykke under det høje niveau i 2015, oversteg antallet af ansøgninger 2015-værdierne i flere lande (se figur 1).

Ses der på det samlede EU+, blev 7 ud af hver 10 ansøgninger indgivet i de fem største modtagerlande – Tyskland, Frankrig, Spanien, Østrig og Italien (i faldende rækkefølge). Statsborgere fra Syrien, Afghanistan, Tyrkiet, Venezuela og Colombia indgav det største antal ansøgninger. Mens rekordniveauerne i 2015 og 2016 primært var drevet af ansøgninger om international beskyttelse fra personer fra Syrien, Afghanistan og Irak, stod en langt bredere vifte af nationaliteter bag den aktuelle stigning.

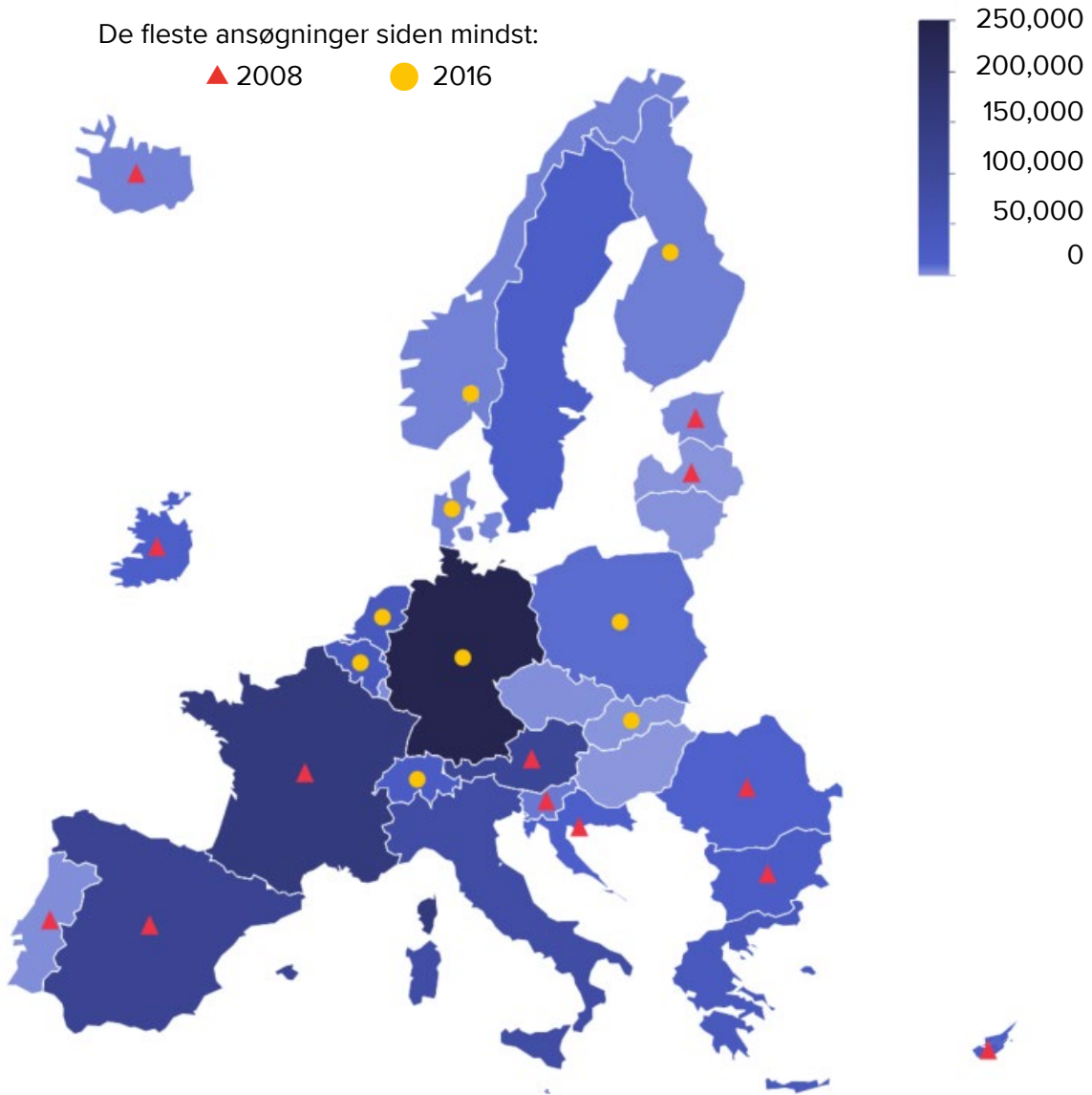
I lyset af det stigende antal ankomster og ansøgninger fortsatte EU+-landene deres bestræbelser på at give adgang til beskyttelse, samtidig med at de forvaltede deres grænser effektivt. Som følge af de seneste års tendenser indførte en række medlemsstater langs EU's grænser særlige regler for at håndtere masseankomster og for at erklære undtagelsestilstand i særlige situationer. Selvom målet med sådanne foranstaltninger var at hjælpe myndighederne med at overvåge og håndtere tilstrømningen og opspore tilfælde af smugleri, kommenterede UNHCR, Europarådet og civilsamfundsorganisationer virkningerne i praksis og gjorde opmærksom på risikoen for asylretten og princippet om non-refoulement.

Aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse udløste også ændringer i processen og påvirkede kapaciteten til at registrere ansøgninger om international beskyttelse på forskellige måder, da EU+-landene også skulle registrere personer med behov for midlertidig beskyttelse. Dette medførte en række tilpasninger af registrerings- og indgivelsesprocedurerne med henblik på at lette og fremskynde processen for fordrevne personer fra Ukraine, hvilket til tider medførte forsinkelser i adgangen til proceduren for asylansøgere.



## Det højeste antal ansøgninger nogensinde i 13 EU+-lande

Figur 1. Ansøgninger om international beskyttelse efter EU+-land, 2022



**Bemærk:** Der manglede årlige data for Island. Det årlige samlede antal blev beregnet som summen af månedlige ansøgninger.

Kilde: Eurostat [[migr\\_asyappctza](#), [migr\\_asyappctzm](#) for Island] pr. 13. april 2023.



## 4.2. Dublinsystemet



Udviklingen hen imod en ny solidaritetsmekanisme, der supplerer Dublinsystemet, fortsatte på EU-plan i 2022. Den etårige frivillige solidaritetsmekanisme, der blev oprettet af Europa-Kommissionen efter en aftale mellem 18 medlemsstater og tre associerede lande, ses som en mulighed for at bane vej for en mere permanent løsning i henhold til den foreslåede forordning om asylforvaltning og migrationsstyring.

I henhold til EU's nuværende retlige ramme udarbejdede medlemsstaterne, Europa-Kommissionen og EUAA i 2022 en køreplan, der skal forbedre gennemførelsen af overførsler i henhold til Dublin III-forordningen, og medlemsstaterne begyndte at anvende de praktiske løsninger, der er beskrevet i køreplanen, til at overvinde de vigtigste hindringer for gennemførelsen af overførsler i 2023.

Covid-19-restriktionerne blev gradvist ophævet i 2022, men et centralt problem for Dublinenheder i 2022 var manglen på personale — der til dels skyldtes, at Dublinsagsbehandlere blev omfordelt for at støtte ankomsten af personer med behov for midlertidig beskyttelse — hvilket gjorde det mere udfordrende at håndtere den stigende arbejdsbyrde.

Ifølge foreløbige data, som løbende udveksles mellem EU's Asylagentur og de 29 EU+-lande, blev der i 2022 truffet 163 000 afgørelser som svar på udgående Dublinanmodninger. Det var en stigning på mere end to femtedele i forhold til 2021 og medførte det højeste samlede årlige antal siden mindst 2016. Samlet set var det årlige forhold mellem modtagne afgørelser om Dublinanmodninger og indgivne asylansøgninger 16 %, svarende til 2021. Selv om nogle afgørelser om Dublinanmodninger vedrørte familiesammenføringsager, tyder det stabile forhold mellem afgørelser og ansøgninger på, at et stigende antal asylansøgere i 2022 flyttede fra det første ankomstland til et andet land for at indgive en ny ansøgning (kaldet sekundære bevægelser), hvilket samlet set påvirkede sagsmængden på asylområdet.

På landeniveau modtog Tyskland og Frankrig fortsat flest afgørelser som svar på deres anmodninger og tegnede sig tilsammen for over tre femtedele af det samlede antal for EU+. Som i de foregående år traf Italien generelt de fleste afgørelser om Dublinanmodninger. For første gang nogensinde var Østrig og Bulgarien imidlertid nummer to og tre i opgørelsen over lande, der traf de fleste afgørelser, og overhalede dermed Tyskland og Grækenland.

I 2022 var anerkendelsesprocenten for afgørelser som svar på Dublinanmodninger, som måler andelen af afgørelser, der anerkender ansvar (eksplicit eller implicit) for en ansøgning, ud af alle trufne afgørelser, 60 % (6 procentpoint højere end i 2021). Det var en stigning for første gang i fem år på EU+-plan.

Efter at være faldet til meget lave niveauer under covid-19-pandemien i 2020 og 2021 forblev antallet af Dublinoverførsler, der blev gennemført i 2022, lavt. I alt blev der foretaget ca. 15 000 overførsler i 2022, hvilket var omkring en syvendedel mere end i 2021, men omkring to femtedele lavere end antallet i 2019.



Artikel 17, stk. 1, i Dublin III-forordningen blev anvendt omkring 4 800 gange i 2022, hvilket er en stigning for første gang i fire år, men stadig langt under niveauet før pandemien. Artikel 17, stk. 1, er en diskretionær klausul, der giver en medlemsstat mulighed for at behandle en ansøgning om international beskyttelse, som er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs, selv om en sådan behandling ikke påhviler den i henhold til de kriterier, der er fastsat i forordningen.

### 4.3. Særlige procedurer til vurdering af beskyttelsesbehov



Ved førsteinstansundersøgelsen af ansøgninger om international beskyttelse kan medlemsstaterne under visse omstændigheder anvende særlige procedurer, f.eks. accelererede procedurer, grænseprocedurer eller prioriterede procedurer, under overholdelse af de grundlæggende principper og garantier i EU-retten.

I løbet af 2022 trådte nationale domstole til for at vurdere de lovgivningsmæssige bestemmelser samt den praktiske gennemførelse af særlige procedurer. Der var fortsat bekymring over anvendelsen af grænseprocedurer og risikoen for acceleration baseret på begrebet sikkert land og fornyede ansøgninger om international beskyttelse.

I alt blev der indgivet 76 000 fornyede ansøgninger i det samme EU+-land i 2022, hvilket var et fald i forhold til de 91 000 fornyede ansøgninger i 2021. Andelen af fornyede ansøgninger i forhold til det samlede antal ansøgninger var 1 ud af 12, hvilket er en betydelig nedgang i forhold til 2021 (hvor det var 1 ud af 7).

### 4.4. Behandling af asylansøgninger i første instans



Det øgede antal ansøgninger om international beskyttelse har sammen med de millioner af fordrevne personer fra Ukraine, der har behov for midlertidig beskyttelse, lagt et øget pres på behandlingskapaciteten i første instans. EU+-landene reagerede på dette behov ved at træffe foranstaltninger, der skal øge effektiviteten af det samlede asylsystem og fremskynde asylproceduren.

Der blev indledt rekruttering af nyt personale og en omorganisering af de besluttende myndigheder, og der blev oprettet yderligere lokale kontorer for at øge tilstedeværelsen og lette adgangen til asylproceduren og de kompetente myndigheder. Nogle EU+-lande indførte prioriteringspolitikker og -retningslinjer for visse ansøgerprofiler, forlængede frister for at træffe en afgørelse i første instans og forkortede eller udelod visse trin i proceduren, når resultatet ville være positivt for ansøgeren. For at forbedre og fremskynde procedurerne udarbejdede flere lande nye generelle retningslinjer for vurdering af ansøgninger og vedtog nye politikker for sager indgivet af ansøgere med bestemte profiler og nationaliteter.

I 2022 traf asylmyndighederne i EU+-landene ca. 646 000 afgørelser i første instans, hvilket var en femtedel mere end i 2021 og det højeste antal siden 2017. Samtidig blev der indgivet mange flere ansøgninger i 2022 (en stigning på 50 %), navnlig i andet halvår. Ved udgangen af 2022 oversteg antallet af sager i første instans antallet af afgørelser med 345 000, hvilket førte til, at der verserede flere sager i første instans i de fleste EU+-lande end et år tidligere.

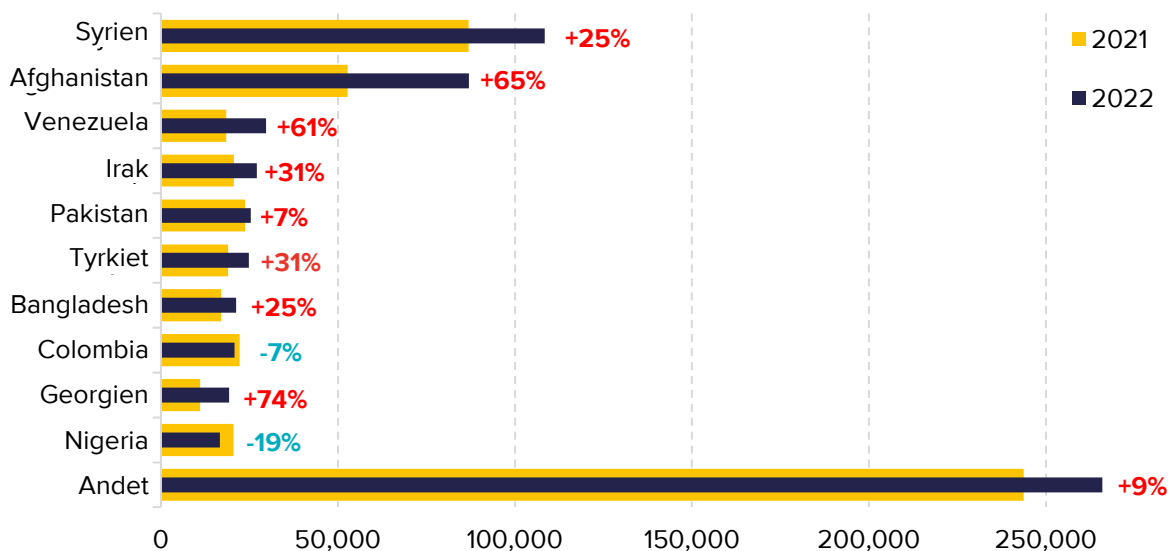


Tre EU+-lande udstedte næsten to tredjedele af alle afgørelser i første instans i 2022: Tyskland (31 %), Frankrig (20 %) og Spanien (13 %). Herefter fulgte Italien (8 %), Østrig (6 %) og Grækenland (6 %). De fleste afgørelser i første instans i EU+-landene blev truffet over for statsborgere fra Syrien og Afghanistan, hvor 3 ud af 10 afgørelser blev truffet (se figur 2). Statsborgere i Tyrkiet (25 000), Bangladesh (21 000) og Georgien (19 000) modtog det største antal afgørelser nogensinde.



## Flere afgørelser i første instans udstedt i 2022 til statsborgere fra næsten alle de vigtigste oprindelseslande

**Figur 2. Afgørelser i første instans i EU+-lande efter de 10 oprindelseslande, der modtog flest afgørelser, 2022 i forhold til 2021**



Kilde: Eurostat [[migr\\_asydcfsta](#)] pr. 13. april 2023.

Omkring 140 000 ansøgninger blev trukket tilbage i alle instanser i EU+-landene i 2022, hvilket var dobbelt så mange som i 2021 og det højeste antal siden 2016. Samlet set steg andelen af tilbagetrukne ansøgninger i forhold til det samlede antal indgivne ansøgninger fra ca. 1 ud af 10 i de foregående fire år til 1 ud af 7 i 2022. Mindst fire femtedele af alle ansøgninger, der blev trukket tilbage i 2022, var implicitte. Det er muligt, at en asylansøger implicit trækker sin ansøgning tilbage fra ét EU+-land for at søge igen i et andet land, hvilket indikerer sekundære bevægelser mod andre EU+-lande. I den forbindelse var der et mønster med mange implicitte tilbagetrækninger og dermed sekundære bevægelser fra landene langs Balkanruten og landene ved EU's ydre grænser.



## 4.5. Behandling af asylansøgninger i anden eller højere instans



I 2022 omfattede udviklingen i anden instans i nogle EU+-lande vurderinger eller nyfortolkninger af retten til at få adgang til en klageprocedure, f.eks. hvem der kan indgive en klage, og hvilke krav en ansøger skal opfylde for at få adgang til klageproceduren. Omfanget af klager i sager om international beskyttelse var genstand for yderligere forbedringer, herunder kravet om at foretage en undersøgelse ex nunc (for fremtiden) af både faktiske og retlige omstændigheder og klagers opsættende virkning med det formål at tilpasse national praksis og lovgivning til de relevante bestemmelser i det omarbejdede direktiv om asylprocedurer.

Domstolene trådte til for at vurdere retsmidlernes effektivitet, mens klageprocedurerens varighed fortsat var et aspekt, der gav anledning til særlig bekymring, og som førte til, at der blev foreslået, vedtaget eller straks gennemført lovgivningsmæssige ændringer for at fremskynde klageproceduren. Domstolene undersøgte også, hvilket kompetent organ der skal være ansvarligt for en klage over en afgørelse om en asylansøgning.

## 4.6. Verserende sager



Ved udgangen af 2022 afventede næsten 899 000 asylansøgninger en afgørelse i EU+-landene, hvilket er en stigning på næsten en femtedel i forhold til året før. Dette udgjorde de fleste sager, der afventede en afgørelse siden april 2020, hvor behandlingen af ansøgninger blev suspenderet eller stærkt begrænset i forbindelse med covid-19-pandemiens udbrud.

Antallet af verserende sager forblev relativt stabilt indtil juli 2022, men begyndte derefter at stige støt i overensstemmelse med det stigende antal asylansøgninger, mens afgørelser i første instans begyndte at ligge betydeligt efter antallet af ansøgninger i de sidste to kvartaler af 2022 i forhold til de to første kvartaler. Antallet af verserende sager var derfor stadig langt højere end før krisen i slutningen af 2014, hvilket øgede presset på de nationale modtagelsessystemer.

En kombination af data fra Eurostat og EUAA's system for tidlig varsling og beredskab (EPS) gør det muligt at udskille sager, der verserer i første instans, fra sager, der verserer i anden eller højere instans. Resultaterne viser, at det samlede antal verserende sager steg i første instans, mens det fortsatte med at falde i de højere instanser.

## 4.7. Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse



Det må siges, at 2022 var et år, hvor modtagelsessystemerne i EU+-landene fik testet deres grænser med opfordringen til at imødekomme behovene hos ikke alene et stigende antal ansøgere om international beskyttelse, men også millioner af mennesker med behov for midlertidig beskyttelse – og dermed behov for husly.



Den største udfordring var fortsat manglen på et tilstrækkeligt antal indkvarteringspladser, selv om medlemsstaterne fortsatte med at investere betydeligt i at øge modtagelseskapaciteten. Nogle lande overgik alle tidligere kapacitetsrekorder, men det var stadig ikke nok til at tilbyde passende indkvartering til alle ansøgere. De mangesidige udfordringer blev til tider forværret af utilstrækkelige finansieringsmetoder og problemer med samarbejdet med kommuner. Kun en håndfuld EU+-lande (bl.a. transitlande, hvorfra ansøgerne ofte flyttede til et andet EU+-land) rapporterede ikke om problemer med kapacitet.

Medlemsstaterne undersøgte forskellige måder at imødekomme de øgede behov på. Nogle henvendte sig til nye interessenter for at styrke modtagelsessystemet, f.eks. gennem tættere inddragelse af civilsamfundsorganisationer, kommunale aktører, katastrofeberedskabsmyndigheder eller private aktører. Inden for rammerne af sine operationelle planer bistod EUAA 10 lande med at forbedre deres modtagelsessystemer.

Modtagelsesforholdene blev forværret af overfyldte centre og medførte mindre gode forhold i nogle EU+-lande, hvilket er bredt dokumenteret af civilsamfundsorganisationer. Domstolene greb ind for at holde medlemsstaterne fast på deres forpligtelse til at sikre modtagelsesforhold på en effektiv måde. Da der fortsat var fokus på umiddelbare behov, f.eks. at finde et tilstrækkeligt antal modtagelsespladser og sikre rimelige levevilkår, syntes der at være blevet gennemført færre initiativer for at lette ansøgerne med at få adgang til beskæftigelse, finde sig til rette i det nye samfund og få adgang til uddannelse og sundhedspleje.

## 4.8. Aspekter af frihedsberøvelse, der involverede ansøgere og tidligere ansøgere



I 2022 undersøgte internationale, europæiske og nationale overvågnings- og retsorganisationer som f.eks. FN's Komité mod Tortur (Torturkomitéen), Europarådets Komité til Forebyggelse af Tortur, nationale ombudsmænd, EU-Domstolen, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og nationale domstole ud over UNHCR og civilsamfundsorganisationer mangler i praksis og vilkår i forbindelse med frihedsberøvelse. Domstolsafgørelser udløste til tider processer, der skulle tilpasse nationale politikker og praksis til relevant EU-lovgivning.

Kapaciteten til frihedsberøvelse i EU+-landene blev fortsat tilpasset på grundlag af operationelle behov, hovedsagelig med henblik på at igangsætte eller planlægge opførelsen af nye detentionscentre. Brug af frihedsberøvelse var en af civilsamfundsorganisationers primære bekymringer. I en række lande blev der udtrykt bekymring over praksisen med at frihedsberøve nyankomne tredjelandsstatsborgere ved grænsen – i realiteten generel frihedsberøvelse, mens de afventede at kunne indgive ansøgning –, forholdene under frihedsberøvelsen og den vanskelige adgang til udøvelse af rettigheder, f.eks. adgang til information og retshjælp.



## 4.9. Adgang til oplysninger



I 2022 fortsatte EU+-landene med at styrke formidlingen af oplysninger til asylansøgere gennem digitale innovationer og forbedringer, herunder nye platforme og websteder. Ud over de nationale myndigheder spillede civilsamfundsorganisationer fortsat en lige så væsentlig rolle med hensyn til at lette adgangen til oplysninger. Både nationale myndigheder og civilsamfundsorganisationer bestræbte sig i stigende grad på at sikre, at ansøgere om og personer under international beskyttelse havde adgang til oplysninger på et sprog, de forstod. Indhold blev derfor oversat til en række sprog med særligt fokus på at stille oplysninger til rådighed på ukrainsk og russisk.

Bestemte grupper af ansøgere kan have behov for individuelt tilpassede oplysninger om deres specifikke situation og omstændigheder. Den massive tilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine skabte et nyt informationslandskab; EU+-landene afsatte betydelige ressourcer til at udvikle informationsplatforme og -materiale, der løbende blev opdateret for at give den mest aktuelle og korrekte information i en stærkt omskiftelig situation. De nationale myndigheder blev støttet i denne proces, f.eks. af initiativer fra EUAA ([Who is Who in Temporary Protection](#)) og UNHCR (hjælpesider). Der blev også udarbejdet ny information til russiske statsborgere, der søger beskyttelse.

## 4.10. Juridisk bistand og repræsentation



I 2022 fortsatte nogle EU+-lande deres bestræbelser på at forbedre adgangen til og kvaliteten af den juridiske bistand i alle faser af asylproceduren. De lancerede nye initiativer og projekter, f.eks. kontraktindgåelse med specialiserede advokater, der arbejder med asylsager, og tilbud om ekstra støtte til ansøgere med særlige behov. Der blev stillet faglig udvikling og nye værktøjer til rådighed for retlige aktører med det overordnede formål at forbedre tjenesternes kvalitet. Der blev også gjort en betydelig indsats i forbindelse med levering af retshjælpstjenester under hele asylproceduren gennem digitalisering og sammenkobling af besluttende myndigheders portaler og domstoles platforme.

Som rapporteret i de foregående år var gennemførelsen af de relevante bestemmelser i det omarbejdede direktiv om asylprocedurer imidlertid fortsat et problem, der gav anledning til bekymring ved grænserne, i detentionscentre og i forbindelse med klageproceduren på grund af utilstrækkelig information og adgang til juridisk bistand og repræsentation. I nogle tilfælde medførte de korte tidsfrister i grænseproceduren, i særlige procedurer eller i Dublinsystemet, at der var begrænset eller ingen adgang til juridisk bistand, eller at denne var af dårlig kvalitet.

Som reaktion på Ruslands invasion mobiliserede nationale myndigheder, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer ressourcer til at yde øjeblikkelig støtte til fordrevne personer fra Ukraine, herunder juridisk information og bistand med aktiv inddragelse af nationale advokatsammenslutninger.



## 4.11. Tolketjenester



I 2022 iværksatte EU+-landene en række initiativer til forbedring af tolketjenesterne i asylproceduren, navnlig i forbindelse med tilvejebringelse af passende tjenester til ofre for menneskehandel, bistand til personer med særlige behov og levering af sundhedsydelser. Der blev fortsat gjort en indsats for at forbedre tolketjenesternes kvalitet gennem uddannelse, vejledning, kvalitetsværktøjer og støttemateriale til tolke. Der blev konstateret en stigende tendens til at gøre brug af personer med beskyttelsesstatus som tolke i forbindelse med asylsager; da disse personer selv har direkte erfaring med processen, kunne de tilbyde nye ansøgere relevant støtte.

For at håndtere tilstrømningen af fordrevne personer fra Ukraine øgede en række EU+-lande antallet af ukrainsk- og russisktalende tolke og udarbejdede mere informationsmateriale på disse sprog. Disse bestræbelser udløste en vis kritik fra civilsamfundsorganisationer, som rapporterede om et tostrengt system for bistand til på den ene side personer, der flygtede fra Ukraine, og som modtog hurtig støtte på tolkeområdet, og på den anden side asylansøgere fra andre lande. Civilsamfundsorganisationer gav også udtryk for bekymring over sproglige og kulturelle barrierer ved grænserne på grund af manglende tolketjenester og dårlige oversættelser af information, hvilket forhindrede migranter i at forstå deres rettigheder og forpligtelser i tilstrækkelig grad.

## 4.12. Oplysninger om oprindelsesland



Den vigtigste udvikling i udarbejdelsen af oplysninger om oprindelseslandet i 2022 havde fokus på forbedring af metoder, investering i nye teknologier og forskere, forbedring af samarbejdet med andre forskere i Europa (f.eks. i nationale COI-enheder og civilsamfundsorganisationer, der arbejder i oprindelseslandet) og hurtig udarbejde af oplysninger med henblik på håndtering af nye krisesituationer. Udarbejdelsen af COI-produkter havde fortsat fokus på de mest almindelige oprindelseslande for asylansøgere i Europa, dvs. Afghanistan, Columbia, Syrien, Tyrkiet og Venezuela. Ved udarbejdelsen af COI-produkter var der i sagens natur også fokus på situationen i Ukraine og Rusland.

En udfordring, der som fremhævet af civilsamfundsorganisationer syntes at være ved, og som vedrører COI-databasernes manglende tilgængelighed og brugervenlighed og manglen på flersproget information, da COI-materiale for det meste er på engelsk. Desuden synes der at være en ubalance mellem oprindelseslande, for hvilke der foreligger et stort antal COI-rapporter, og lande, for hvilke der ikke findes nogen eller kun begrænset information, samt en mangel på data om interkønnede ansøgere og situationen i deres oprindelseslande.

## 4.13. Statsløshed i asylsammenhæng



Statsløshed kan i asylsammenhæng både have betydning for afgørelsen om en ansøgning om international beskyttelse og for ansøgerens retssikkerhedsgarantier. I 2022 foretog EU+-landene lovgivningsmæssige og politiske ændringer for at håndtere problemet med statsløshed, herunder indførelse af særlige procedurer til konstatering af statsløshed, sikring af lettere





adgang til naturalisering og opdatering af vejledningen om behandling af ansøgninger fra statsløse personer.

Alligevel syntes visse udfordringer at være ved, herunder fraværet af en proces til konstatering af statsløshed i nogle EU+-lande og manglende bevidsthed om og ekspertise inden for spørgsmål vedrørende statsløshed i asylsammenhæng. Dette kan skabe usikkerhed for ansøgerne om processen og deres rettigheder og forpligtelser og kan medføre fejlagtig identifikation og registrering.

## 4.14. Indhold af beskyttelse



Indhold af beskyttelse henviser til de rettigheder, som personer, der er omfattet af en form for beskyttelse, har i asyllandet samt de dertil knyttede forpligtelser. Der ydes beskyttelse, når ansøgerne modtager en positiv afgørelse om tildeling af flygtningestatus eller subsidier beskyttelsesstatus (også kaldet EU-harmoniseret status). Anerkendelsesprocenten er antallet af positive afgørelser som procentdel af det samlede antal afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse. Selv om nationale former for beskyttelse giver tredjelandstatsborgere beskyttelsesstatus, indgår disse statusformer – som ikke er harmoniseret på tværs af EU+-landene – ikke i beregningen af anerkendelsesprocenten.

I 2022 lå EU+-landenes samlede anerkendelsesprocent for afgørelser i første instans om asylansøgninger på 39 %. Det betyder, at der ud af de 646 000 afgørelser, der blev truffet, var 252 000 positive, hvorved ansøgeren fik tildelt enten flygtningestatus eller subsidier beskyttelse. Anerkendelsesprocenten steg med fem procentpoint sammenlignet med 2021 og var den højeste siden 2017. De fleste positive afgørelser i første instans tildelte flygtningestatus (149 000 eller 59 % af alle positive afgørelser), mens subsidier beskyttelse blev tildelt i de øvrige 103 000 sager (41 %).

Ud over EU-regulerede statusser vil EU+-landenes samlede anerkendelsesprocent for afgørelser i første instans i 2022 være på 50 %, hvis tilladelser til ophold af humanitære årsager medtages i beregningen.

Blandt de 20 nationaliteter, der modtog de fleste afgørelser i første instans i 2022, havde syrere den højeste anerkendelsesprocent på 93 %. Derefter fulgte ukrainere (86 %) og eritreere (84 %). Andre grupper med relativt høje anerkendelsesrater omfattede statsborgere fra Mali (65 %), Somalia (57 %) og Afghanistan (51 %) (se figur 3).

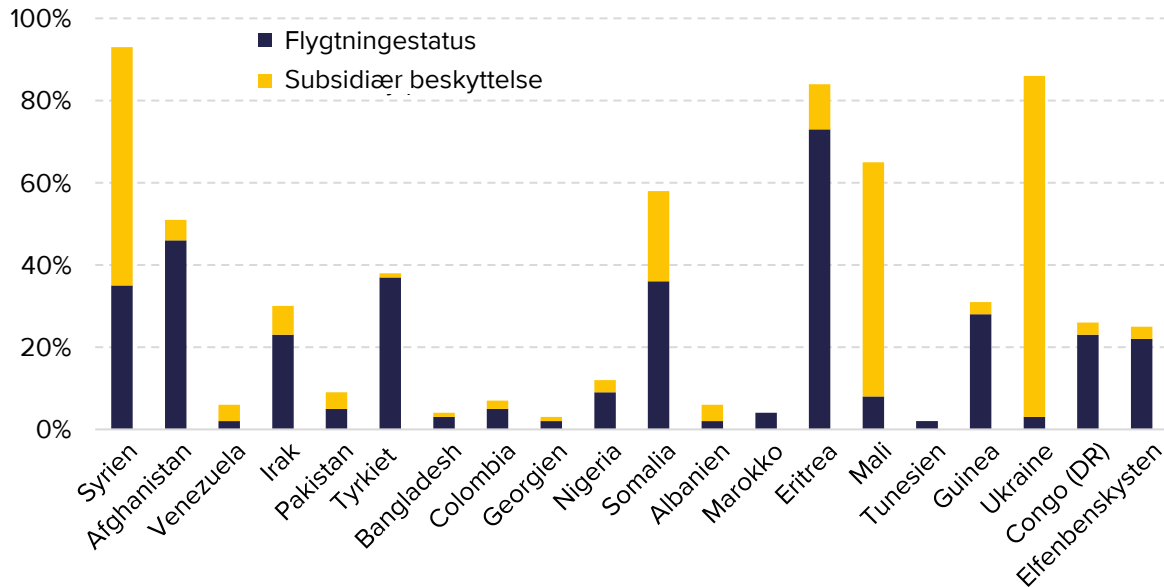
Omfanget og kvaliteten af de rettigheder og tjenester, som tildeles personer under beskyttelse, er afgørende for udsigten til, hvor effektivt de pågældende personer bliver integreret i værtssamfundet. I 2022 var integrationspolitikkerne primært rettet mod personer fra Ukraine med behov for midlertidig beskyttelse, herunder fremme af deres finden sig til rette i samfundet og adgang til uddannelse, beskæftigelse, sundhedspleje og sociale ydelser.





## Syrere, ukrainere og eritreere havde de højeste anerkendelsesprocenter i 2022

**Figur 3. Anerkendelsesprocenter i første instans for de 20 nationaliteter med det højeste antal afgørelser truffet i EU+-lande, efter nationalitet og tildelt status, 2022**



**Bemærk:** Disse 20 nationaliteter modtog det højeste antal afgørelser truffet i første instans i 2022 i EU+-lande. De står i rækkefølge (fra venstre til højre side) efter antallet af modtagne afgørelser.

Kilde: Eurostat [[migr\\_asydcfsta](#)] pr. 13. april 2023.

De foregående års tendens til at inddrage en række interessenter og forbedre samarbejdet om integration af personer under international beskyttelse fortsatte i 2022, og det presserende, omfattende behov for at yde integrationsstøtte til personer med behov for midlertidig beskyttelse fremmede derudover denne proces med samarbejde mellem flere forskellige interessenter. EU+-landene afprøvede således en række nye, innovative måder, hvorpå de kan samarbejde om integration af personer med behov for beskyttelse.

For at støtte evidensbaseret politikudformning fortsatte forskellige interessenter, herunder nationale myndigheder, den akademiske verden, tænketanke og civilsamfundsorganisationer, med at evaluere elementer af integrationsprogrammer i hele 2022. Erfaringerne fra bestræbelserne på at integrere personer, der nyder midlertidig beskyttelse, kan give yderligere indsigt i virkningen af forskellige tilgange til integration i fremtiden. Samtidig videreførte nogle EU+-lande initiativer, der gav tidligere ansøgere, som ikke kunne sendes tilbage, og som havde nået et vist integrationsniveau, ret til ophold.

Stigningen i antallet af asylansøgninger i 2022 påvirkede og forårsagede ofte forsinkelser i udarbejdelsen af opholds- og rejsedokumenter til personer under international beskyttelse, hvorved der opstod risiko for forsinket adgang til andre tjenester og rettigheder. Som i de foregående år spillede domstolene en vigtig rolle i udformningen af fortolkningen af begrundelser og procedurer for fornyet vurdering eller fratagelse af international beskyttelse,



mens de retslige myndigheder også undersøgte nationale politikker og praksis inden for familiesammenføring.

## 4.15. Genbosætning og indrejse af humanitære årsager



Efter at have nedjusteret genbosættelsesaktiviteterne under covid-19-pandemien begyndte landene gradvist at genoptage programmerne i 2021 og 2022. I den forbindelse fortsatte EU+-landene bestræbelserne på at opfylde deres forpligtelser. Dette krævede en tilpasning af prioriteter og programmer til de nye udfordringer i årets løb, herunder den fortsatte krise i Afghanistan og den massive tilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine. Et akut pres på de nationale modtagelsessystemer forårsagede forsinkelser i gennemførelsen af mange EU+-landes løfter om genbosætning.

Generelt set blev civilsamfundsorganisationernes, private virksomheders og borgergruppers rolle styrket gennem nye aftaler, da de spiller en vigtig rolle for modtagelsen af genbosatte flygtninge og i udvælgelses- og henvisningsprocessen. For at måle virkningen af genbosætningsprogrammer foretog EU+-lande og civilsamfundsorganisationer evalueringer for at afdække indhøstede erfaringer og god praksis.

Med hensyn til indrejse af humanitære årsager havde indsatsen hovedsagelig fokus på ankomsten af afghanske statsborgere, der var udsat for fare. Også her blev relevante initiativer gennemført i samarbejde med civilsamfundsorganisationer.



## 5. Børn og personer med særlige behov i asylproceduren



Da personer med behov for midlertidig beskyttelse hovedsagelig omfattede kvinder og børn i 2022, var EU+-landene nødsaget til at tilpasse støttetjenesterne, som generelt var rettet mod ansøgere om international beskyttelse, som i overvejende grad er mænd. Kvinder og børn, der flygtede fra Ukraine, var i forhøjet risiko for at blive udsat for menneskehandel, så en række EU+-lande gennemførte kampagner for at øge bevidstheden om og forebygge menneskehandel. De styrkede desuden indsatsen for bedre at identificere ofre og tilbyde hurtig og relevant støtte.

På trods af EU+-landenes bestræbelser på at forbedre tidlig identifikation, henvisning og opfølgning blev identifikationen af personer med særlige behov og tilvejebringelsen af rettidig indkvartering og støtte til de mest sårbare endnu mere udfordrende på grund af mættede modtagelsessystemer. Desuden bemærkede en række medlemsstater og civilsamfundsorganisationer, at ansøgere om international beskyttelse ankom til EU i dårligere helbredstilstand end i de foregående år.

Domstolene greb ofte ind for at træffe afgørelse om en række spørgsmål vedrørende ansøgere med handicap og særlige sundhedsbehov, om spørgsmål vedrørende effektiv beskyttelse af kvinder og piger og om sager vedrørende asylansøgninger på baggrund af seksuel orientering og/eller kønsidentitet.

I 2022 blev der af uledsagede mindreårige indgivet 42 000 asylansøgninger i EU+-landene, hvilket var det højeste antal siden 2016. Dette udgjorde en stigning på tre femtedele i forhold til det foregående år og lidt mere end stigningen i det samlede antal ansøgninger (+53 %). Kun to nationaliteter tilsammen tegnede sig for to tredjedele af uledsagede mindreåriges ansøgninger: næsten halvdelen blev indgivet af afghanere (20 000) og syrere (10 000).

Mere end halvdelen af alle ansøgninger om international beskyttelse fra uledsagede mindreårige blev indgivet i Østrig (13 000 eller 31 %), Tyskland (7 300, 17 %) og Nederlandene (4 200, 10 %). I både Østrig og Nederlandene samt i Bulgarien (3 400), Frankrig (1 000) og Cypern (900) var tallene for 2022 de højeste nogensinde (se figur 4).

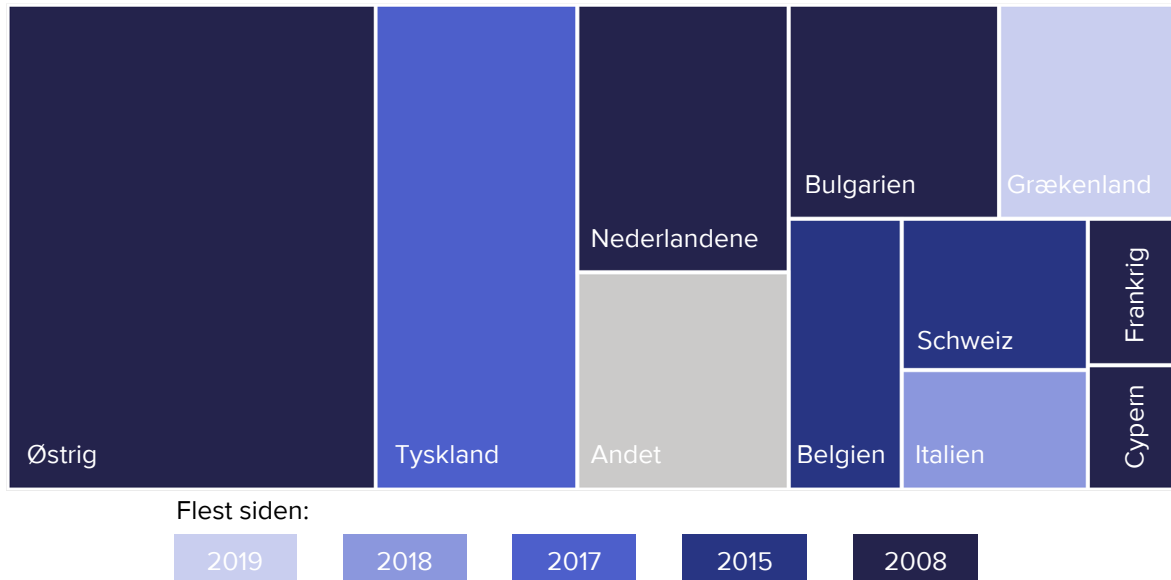
Næsten alle syriske uledsagede mindreårige (96 %) blev tildelt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse. Derimod blev der udstedt et lille mindretal af positive afgørelser til mindreårige fra Bangladesh (6 %).

Omkring 18 000 ansøgninger blev trukket tilbage af uledsagede mindreårige i de 20 EU+-lande, der indberettede data. I lighed med tilbagetrukne ansøgninger fra voksne ansøgere var dette omkring dobbelt så mange som i 2021. Faktisk var stigningen i antal tilbagetrukne ansøgninger større end stigningen i antal ansøgninger indgivet af uledsagede mindreårige. Det var navnlig én bestemt gruppe, der trak deres ansøgninger tilbage: 95 % var mandlige ansøgere i alderen 14-17 år. Næsten alle tilbagetrækninger var implicite, hvilket tyder på, at de uledsagede mindreårige ikke meddelte myndigheden, at de havde til hensigt at trække ansøgningen tilbage. Det er muligt, at sådanne tilbagetrækninger indikerer sekundære bevægelser til andre EU+-lande.



## Rekordhøjt antal uledsagede mindreårige ansøgere i Østrig, Bulgarien, Cypern, Frankrig og Nederlandene

Figur 4. De 10 EU+-lande, der modtog flest ansøgninger fra uledsagede mindreårige, 2022



**Bemærk:** Der manglede data for Island.

Kilde: Eurostat [[migr\\_asyunaa](#)] pr. 13. april 2023.

Stigningen i antal uledsagede børn i forhold til 2021 lagde yderligere pres på relevante processer, f.eks. udnævnelse af værger og vurdering af alderen på selvudråbte mindreårige. Stigningen havde også betydning for fristerne for behandling af ansøgninger og tilvejebringelsen af relevante materielle modtagelsesforhold og støtte til uledsagede mindreårige.

## Afsluttende bemærkninger

I 2022 modtog EU+-landene et rekordstort antal personer med behov for beskyttelse, hvilket illustreres af et stærkt stigende antal asylansøgere og over 4 millioner fordrevne personer fra Ukraine, der søgte midlertidig beskyttelse. Mens det samlede tal på 5 millioner mennesker, der ankom til EU, lagde stort pres på de nationale forvaltninger, blev der på europæisk og nationalt plan udviklet løsninger for at imødekomme behovene hos de personer, der søgte beskyttelse.

Den europæiske indsats for at imødekomme behovene hos millioner af fordrevne personer fra Ukraine var konstruktiv og beskyttelsesorienteret og kan tjene som politisk og operationel plan for fremtiden. En række faktorer fremmede denne succes, herunder den allerede eksisterende lovgivning, der var skræddersyet til specifikt at imødekomme dette behov, samt den politiske vilje til at aktivere denne lovgivning og hurtigt etablere de tilhørende støttestrukturer. Det er vigtigt at bemærke, at samarbejdet mellem flere og forskellige interessenter på grundlag af mangesidig solidaritet spillede en vigtig rolle i udformningen og udviklingen af løsningerne: solidaritet over for personer med behov for beskyttelse, solidaritet på tværs af EU-landene og solidaritet mellem forskellige aktører, som formåede at mobilisere ressourcer og trække i samme retning. EU's institutioner og agenturer, nationale og lokale myndigheder, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer samt private borgere og borgergrupper gik sammen om at udnytte deres respektive ekspertise til at levere effektive løsninger.

For at fremme optimeringen af EU's asylsystemer i 2022 slog det franske og tjekkiske formandskab for EU-Rådet til lyd for en gradvis tilgang, formåede at skabe fremskridt i forhandlingerne om pagten om migration og asyl og styrkede derudover det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne. Denne indsats kulminerede med vedtagelsen af forhandlingsmandater om screening- og Eurodacforordningerne, den politiske aftale mellem medlovgiverne om en fælles køreplan for forhandlingerne om reformpakken og aftalen om den frivillige solidaritetsmekanisme. Dette øgede engagement, der bygger på en balance mellem udtryk for solidaritet og ansvar, kan have en positiv kumulativ virkning og derudover bidrage til politikudformningen og i sidste ende fremme vedtagelsen af pagten inden for de kommende år.

På baggrund af disse fremskridt med hensyn til reformen af det fælles europæiske asylsystem har EU og dens medlemsstater tilstræbt at opnå dobbelt integritet, dvs. integritet i asylproceduren og integritet i grænseforvaltningen. I de seneste år er der blevet lagt vægt på en effektiv tilgang, som er blevet præsenteret som et centralt element i metoden til styrkelse af pagten. Et erklæret mål for revisionen af Schengensystemet er at øge modstandsdygtigheden over for alvorlige trusler, i form af eksempelvis instrumentalisering af migranter, gennem integreret grænseforvaltning. Samtidig indebærer effektiv forvaltning integritet i forbindelse med dels modtagelse af personer, der har behov for beskyttelse, under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, dels behandling af ansøgninger på en retfærdig og værdig måde.

Samtidig med at grænseforvaltningen moderniseres, er det derfor vigtigt at sikre uhindret adgang til beskyttelse for personer, der har behov for dette. Selv om der er taget vigtige skridt i denne retning, f.eks. diskussionen — og den tilhørende vejledning — om oprettelse af uafhængige nationale mekanismer til overvågning af overholdelsen af



menneskerettighederne ved de ydre grænser, giver alarmerende rapporter fra internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer anledning til bekymring over praksis, der hindrer effektiv adgang til beskyttelse.

For at sikre en korrekt fortolkning af det fælles europæiske asylsystem fortsatte EU-Domstolen og de retlige institutioner på nationalt plan med at kontrollere national lovgivning, politikker og praksis på en række områder vedrørende det fælles europæiske asylsystem i 2022. Der blev lagt særlig vægt på anvendelsen af princippet om non-refoulement og effektiv adgang til EU's område og asylproceduren. For at sikre det fælles europæiske asylsystems integritet er det af største betydning, at de nationale myndigheder gennemfører de afgørelser, som domstolene træffer i den henseende.

I et stærkt omskifteligt asyllandskab, som kræver samarbejde med en række interessenter om udformning og gennemførelse af beskyttelsesløsninger, har EU's Asylagentur udviklet sig til et afgørende element i en europæisk asylarkitektur. Agenturet vil i kraft af sit styrkede mandat fortsat støtte gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem i hele Europa. Sammen med den tekniske, operationelle og uddannelsesmæssige støtte, der ydes af agenturet, vil den nyudnævnte uafhængige ansvarlige for grundlæggende rettigheder styrke indsatsen for at sikre, at asylansøgere altid beskyttes. Gennem sin overvågningsmekanisme vil agenturet i de kommende år arbejde endnu tættere sammen med medlemsstaterne om at overvåge den operationelle og tekniske gennemførelse af EU's retlige forpligtelser og bistå medlemsstaterne med at identificere mulige begrænsninger i asyl- og modtagelsessystemerne, hvilket i sidste ende bidrager til et mere harmoniseret EU-asylsystem.





# Asylrapport for 2023: Resumé

Som kilde til information om international beskyttelse i Europa giver *asylrapporten for 2023* et samlet overblik over den vigtigste udvikling på asylområdet i 2022. Resuméet indeholder en forkortet udgave af hovedrapporten.

Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) indsamler oplysninger om alle aspekter af det fælles europæiske asylsystem. Med henblik herpå skitserer rapporten ændringer af politikker, praksis og lovgivning. Den præsenterer tendenser inden for asyl, nøgleindikatorer for referenceåret 2022, en oversigt over Dublinsystemet, der afgør, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for en sag, og et særligt afsnit om ansøgere med særlige behov, herunder uledsagede mindreårige. Eksempler på retspraksis findes i fortolkningen af europæisk og national lovgivning i forbindelse med EU's asyllovgivning.

*Asylrapporten for 2023* bygger på oplysninger fra en lang række kilder – herunder perspektiver fra nationale myndigheder, EU-institutioner, internationale organisationer, civilsamfundsorganisationer og den akademiske verden – for at give et fuldstændigt billede og forskellige perspektiver. Rapporten, der dækker perioden 1. januar til 31. december 2022, tjener som reference for den seneste udvikling inden for international beskyttelse i Europa.