



EASO's asylrapport 2021

Årsrapport om situationen på
asylområdet i Den Europæiske
Union

RESUMÉ





Forsidebillede: Steve Evans

© Det Europæiske Asylstøttekontor, 2021

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.

PDF ISBN 978-92-9465-077-1 ISSN 2600-2930 DOI 10.2847/572264 BZ-AH-21-001-DA-N



EASO's asylrapport 2021

Årsrapport om situationen på asylområdet i Den Europæiske Union

[RESUMÉ](#)

Forord

I år markeres den 10. udgave af agenturets flagskibspublikation: EASO's asylrapport. Rapporten er i årenes løb løbende blevet forbedret med hensyn til at registrere og rapportere om de seneste tendenser og politiske drøftelser om opbygningen af et harmoniseret fælles europæisk asylsystem (CEAS). Vi er stolte over, at EASO's asylrapport har udviklet sig til at være den primære kilde til oplysninger om asyl i Europa og afspejler agenturets vækst som ekspertisecenter på asylområdet siden oprettelsen den 19. juni 2010.

EASO's voksende rolle fremhæves da også i Europa-Kommissionens nye [pagt om migration og asyl](#), som blev offentliggjort i september 2020. Pagten lægger op til en ny start på debatten om en effektiv, human forvaltning af migration og asyl i Europa. EASO er parat til at påtage sig et styrket mandat som EU's Asylagentur (EUAA) og til at tjene som en integreret del af den europæiske ramme for forvaltning af en kompleks migrationsvirkelighed under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

Covid-19-pandemien haft indflydelse på alle livsaspekter over hele verden. For at mindske virussets spredning og beskytte folk — både dem, der søger tilflugt i Europa, og det personale, der arbejder direkte med asylansøgere — blev der både gennemført nødforanstaltninger og mere langsigtede procedureændringer i alle EU+ lande. I år var det første gang siden oprettelsen af det fælles europæiske asylsystem, at medlemsstaterne, de nationale asyl- og



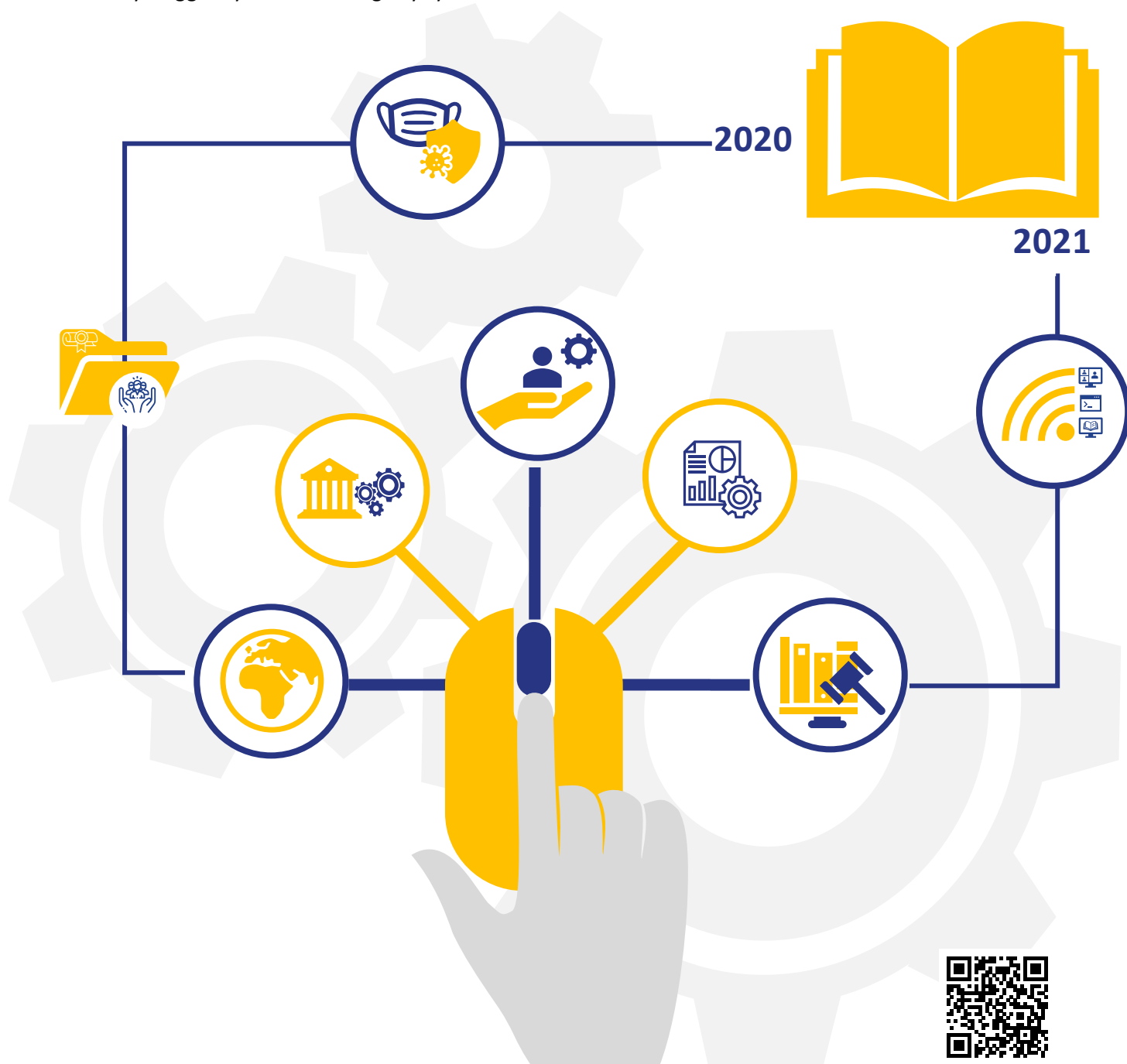
modtagelsesmyndigheder og organisationer, der arbejder med international beskyttelse, stod over for den dobbelte udfordring dels at respektere den grundlæggende menneskeret at leve i sikkerhed og dels at håndtere en global sundhedskrise, som kunne udsætte både migranter og modtagerlande for yderligere risici.

De nationale forvaltninger blev testet til det yderste, og EASO's aktiviteter havde til direkte formål at støtte medlemsstaterne i at sikre kontinuiteten af tjenesterne og yde krisebistand. Gennem hele 2020 udviklede agenturet værktøjer til at forbedre og tilpasse procedurerne, og det offentliggjorde analyserapporter og uddannede asylmedarbejdere. Et særligt initiativ til indsamling af oplysninger tilvejebragte ajourførte, omfattende og pålidelige oplysninger om indvirkningen af covid-19 på asylproceduren. Resultaterne viste, at de nationale asyl- og modtagelsessystemer i EU var robuste, og at de hurtigt tilpassede deres metoder og tyede til digitale løsninger for at yde beskyttelse til dem, der havde behov for det. Den slags innovationer kan være nøglen til at øge effektiviteten, tackle tilsvarende udfordringer i fremtiden og samtidig opretholde et bæredygtigt europæisk system.

Nina Gregori
Administrerende direktør
Det Europæiske Asylstøttekontor

Indledning

EASO's serie af asylrapporter giver et samlet overblik over de vigtigste udviklinger på asylområdet i EU's medlemsstater, Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz (EU+ landene) og er en direkte kilde til information om international beskyttelse i Europa. Rapporten tager udgangspunkt i en kortfattet oversigt over tvangsfordrivelsler på verdensplan, zoomer ind på den europæiske sammenhæng og opsummerer trin for trin ændringerne i alle aspekter af det fælles europæiske asylsystem (CEAS). Rapporten præsenterer udvalgt retspraksis, der har formet fortolkningen af den europæiske og nationale lovgivning, og — for referenceåret 2020 — de vigtigste statistiske indikatorer, som tydeliggør nye tendenser og asylsystemernes effektivitet.



Samlet oversigt over asyl i 2020



Millioner af mennesker i hele verden er ramt af tvangsfordrivelse som følge af konflikter, forfølgelse, menneskerettighedskrænkelser, naturkatastrofer og økosystemer under forringelse.

Officielle statistikker skelner mellem to grupper af fordrevne personer:

- a) flygtninge og asylansøgere, der har passeret internationale grænser, og
- b) internt fordrevne, der er fordrevet inden for deres eget land. Flygtninge er personer, der er flygtet fra deres land på grund af velbegrunder frygt for forfølgelse på baggrund af race, religion, nationalitet eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller politisk anskuelse, og som har krydset en international grænse for at søge sikkerhed. Internt fordrevne har ikke krydset deres lands grænse, men kan alligevel være i en sårbar situation.

I europæisk sammenhæng omfatter international beskyttelse flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Med subsidiær beskyttelsesstatus menes, at de pågældende ikke opfylder betingelserne for at få 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 er udsat for en alvorlig, individuel trussel på livet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med en væbnet konflikt, international eller intern.

I juni 2020 rapporterede De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) om en samlet berørt befolkning på ca. 80 millioner, herunder 26,4 millioner flygtninge, 4,2 millioner asylansøgere, 45,7 millioner internt fordrevne og 3,6 millioner venezuelanere, der er fordrevne til udlandet.

To tredjedele af hele verdens flygtningepopulation kommer fra fem oprindelseslande: Syrien, Venezuela, Afghanistan, Sydsudan og Myanmar/Burma (i faldende orden). Langt størstedelen af de fordrevne befinder sig i lande og samfund, der er tæt på centrum af en krise og ofte er udviklingslande. I 2020 var Tyrkiet fortsat øverst på listen over værtslande, efterfulgt af Colombia, Pakistan, Uganda og Tyskland.

Covid-19-pandemien, der ramte i 2020, har haft en dyb og kompleks indvirkning, både ved at skabe eller forstærke beskyttelsesbehovet på verdensplan og hæmme adgangen til sikkerhed. Interessenter, der er involveret i at yde beskyttelse, tilpassede i denne udfordrende sammenhæng deres arbejde for at sikre nogen kontinuitet i tjenesterne, bl.a. nye metoder til at registrere og behandle ansøgninger, og øget brug af teknologiske og digitale løsninger.

Det internationale samfund samarbejdede multilateralt trods pandemiens udfordringer, og der blev opnået følgende fremskridt i 2020 under den globale aftale om flygtninge:

- ➔ Styrket beskyttelseskapacitet over hele verden
- ➔ Øget adgang til uddannelse for fordrevne børn
- ➔ Fremme af varige løsninger
- ➔ Indførelse af rene energiløsninger i humanitær sammenhæng
- ➔ Fremme af menneskelig udvikling og økonomisk vækst som strukturelle løsninger i skrøbelige miljøer
- ➔ Øget lige adgang til sundhedsydelse, rent vand og hygiejne
- ➔ Fremme af beskæftigelsesmuligheder for personer udsat for fordrivelse.

EU spiller en central rolle ved at levere beskyttelsesløsninger på verdensplan, idet størstedelen af dets humanitære bistand afsættes til projekter, der hjælper fordrevne personer og deres værtssamfund.

Efterhånden som det internationale samfund fortsætter bestræbelserne på global håndtering af de komplekse aspekter af fordrivelse, kan fokus for udviklingen fra år til år flyttes til målområder, hvor der kan gøres fremskridt i form af at afhjælpe situationer med fordrivelse eller udvikle nye metoder til at yde beskyttelse. To områder var i forreste linje i debatten om international beskyttelse i 2020, af hver sin grund. **Genbosætning** var blandt de hårdest ramte områder under pandemien på grund af rejserestriktionerne. Med de risici, der er forbundet med flytninger under den globale sundhedskrise, blev der endnu større behov for genbosættelse for at etablere et sikkert lovligt forløb. Samtidig gav pandemien landene lejlighed til at nå videre med **digitalisering** for at øge effektiviteten af asylprocedurer.



Globale mønstre i behovene for international beskyttelse, 2020

5 lande tegner sig for 2/3 af verdens flygtningebefolkning

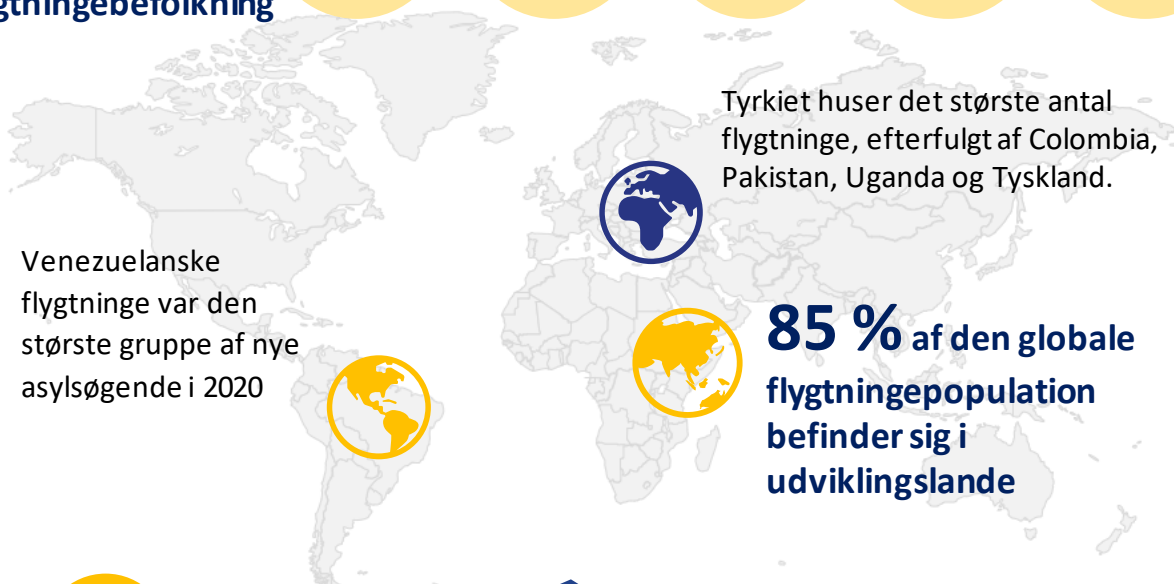
6,6 mio.
Syrien

3,6 mio.
Uruguay

2.7 mio.
Afghanistan

1,3 mio.
Sydsudan

1,0 mio.
Myanmar/Burma



Covid-19-pandemien

havde en dyb og kompleks indvirkning ved både at skabe og øge beskyttelsesbehovet på verdensplan og hæmme adgangen til sikkerhed.

Kilder: EASO og data fra UNCHR



Genbosættelsesprogramme

gik næsten i stå på grund af rejserestriktionerne under covid-19-pandemien



Pandemien gav landene mulighed for at gøre yderligere fremskridt inden for **digitalisering** for at øge asylprocedurernes effektivitet



2. Den vigtigste udvikling på asylområdet i EU i 2020



Europa-Kommissionen fremlagde i september 2020 en ny [pagt om migration og asyl](#) på grundlag af fremskridtene i forhandlingerne om de to reformpakker siden 2016. Den lægger op til en ny start på håndteringen af migration gennem bedre, hurtigere og mere effektive procedurer og balance mellem rimelig ansvarsfordeling og solidaritet. Pagten om migration og asyl skal fastlægge

rammerne for:

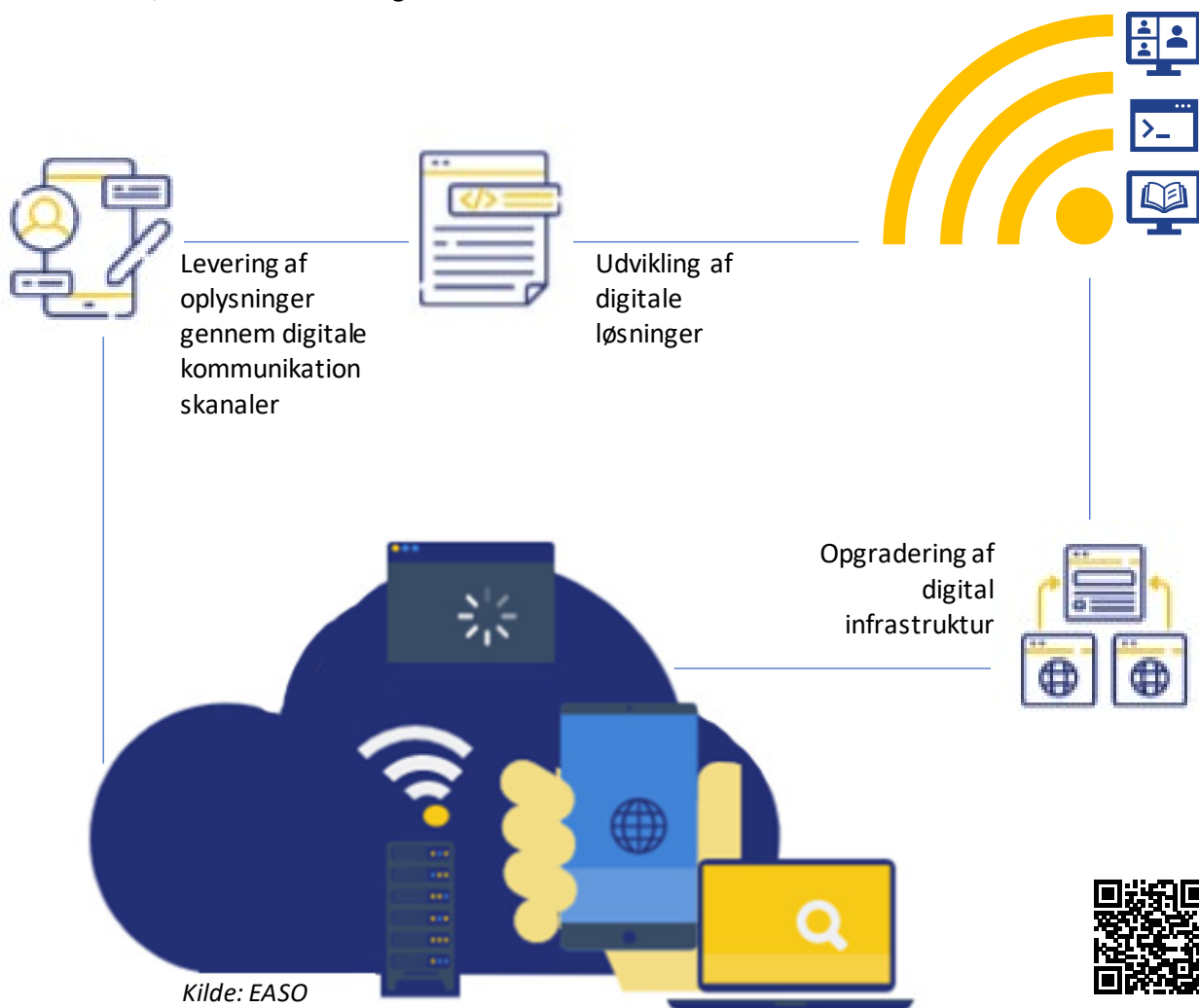
- håndfast og retfærdig forvaltning af de ydre grænser, herunder kontrol af identitet, sundhed og sikkerhed
- retfærdige og effektive asylsystemer i alle EU+ lande, strømlining af procedurer og tilbagesendelse af afviste ansøgere
- en ny solidaritetsmekanisme med henblik på ilandsætning efter eftersøgninger og redninger, lande, der er under øget pres, og krisesituationer
- pålideligt fremsyn, kriseberedskab og -indsats
- en effektiv tilbagesendelsespolitik og en EU-koordineret tilgang til at tilbagesende tredjelandstatsborgere til oprindelseslandet
- omfattende styring på EU-plan med henblik på bedre forvaltning og gennemførelse af asyl- og migrationspolitikker
- gensidigt fordelagtige partnerskaber med de vigtigste oprindelses- og transitlande uden for EU
- bæredygtige lovlige veje for dem, der har behøver beskyttelse, og med henblik på at tiltrække talenter til EU, foruden
- effektive integrationspolitikker.

For at opfylde disse mål fastholdt Europa-Kommissionen sine forslag og støttede de foreløbige aftaler, der allerede er indgået om kvalifikationsforordningen, direktivet om modtagelsesforhold, forordningen om EU-genbosætningsrammen og EU's Asylagentur. Kommissionen opfordrede desuden til en hurtig afslutning af forhandlingerne om det omarbejdede tilbagesendelsesdirektiv. Europa-Kommissionen trak forslaget fra 2016 om en ændret Dublinforordning tilbage og erstattede det med et nyt forslag til en forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Sammen med de fem forslag fra 2016 og 2018, som blev opretholdt, omfatter pagten en pakke med yderligere ni instrumenter:

- ➔ [En ny screeningsforordning](#)
- ➔ [Et ændret forslag om revision af forordningen om asylprocedurer](#)
- ➔ [Ændret forslag til revision af Eurodacforordningen](#)
- ➔ [En ny forordning om asylforvaltning og migrationsstyring](#)
- ➔ [En ny forordning om krisesituationer og force majeure](#)
- ➔ [En ny plan for beredskab og krisestyring på migrationsområdet](#)
- ➔ [En ny henstilling om genbosætning og supplerende adgangsveje](#)
- ➔ [En ny henstilling om eftersøgnings- og redningsoperationer, der udføres af private fartøjer](#)
- ➔ [Nye retningslinjer for direktivet om hjælp til ulovlig indrejse og transit.](#)

Forelæggelsen af pagten om migration og asyl og forslagene til de tilknyttede retlige instrumenter gav anledning til fornyede drøftelser om en effektiv og human migrationsforvaltning i Europa. Der blev taget positivt imod Kommissionens helhedstilgang til koordineringen af en inkluderende høringsproces og bestræbelserne på effektivt at integrere de forskellige migrations- og asylpolitiske områder i én sammenhængende tilgang, og det samme blev den reelle indsats for at imødekomme de forskellige EU-medlemsstaters forskellige behov og bygge bro over tidligere modsætninger. Der synes fortsat at være divergerende holdninger blandt medlemsstaterne til visse aspekter af den foreslåede migrations- og asylpolitik, men Kommissionens forslag giver grundlag yderligere konstruktiv teknisk og politisk dialog under lovgivningsprocessen. Foruden de positive reaktioner var der også udtalelser — både fra statslige og ikke-statslige aktører — som gjorde opmærksom på områder, hvor der kunne opnås mere.

Covid-19-pandemien havde indlysende en dybtgående indvirkning på både migrationsstrømmene og asylsystemernes virkemåde i Europa. Kommissionen erkendte fuldt de vanskeligheder, som medlemsstaterne møder ved gennemførelsen af de pågældende EU-regler under pandemien, men udsendte en [meddelelse](#) med vejledning om at sikre kontinuiteten i asyl- og tilbagesendelsesprocedurer og genbosætning. EU+ landene indførte en række foranstaltninger på tværs af de forskellige trin i asylproceduren og i modtagelsesfaciliteterne for at varetage den enkeltes fysiske trivsel. Restriktive foranstaltninger, der er begrundet i hensyn til folkesundheden, kan midlertidigt berøre overholdelsen af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder; det bliver da også understreget, at foranstaltningerne skal være midlertidige og proportionale, og at de kun må anvendes, når det er nødvendigt.



EU+landene digitaliserede mange trin i asylproceduren ved at udvikle og gennemføre nye elektroniske systemer som et led i bestræbelserne på fortsat at levere tjenesteydelser og samtidig overholde de nye foranstaltninger. Mange af disse løsninger kan fortsætte på mere permanent basis for at øge asylsystemernes effektivitet, mens andre kan anvendes som metodeplaner, hvis EU+landene igen får anledning til at tage lignende udfordringer op.

Trods det samlede fald i antallet af ankomster til EU's ydre grænser i 2020 var der forskelle i udviklingen på de forskellige migrationsruter til Europa. De vestlige og østlige Middelhavsruer havde færre ankomster end i 2019, hvorimod der var stigning i ankomster ad ruterne via Vestafrika, det centrale Middelhav og Vestbalkan. De græske grænser og øer var fortsat under betydeligt pres, og Europa-Kommissionen samarbejdede med de græske myndigheder og andre EU-medlemsstater om at yde kritisk støtte til at håndtere situationen, bl.a. en frivillig omfordeling fra Grækenland til andre medlemsstater af uledsagede børn og sårbare børn i familier.

Der var også fortsat omfordelinger efter eftersøgnings- og redningsmissioner i Middelhavet. Ilandsætninger og omfordelinger blev koordineret af Europa-Kommissionen og fandt sted med deltagelse af relevante EU-agenturer, herunder EASO — i overensstemmelse med de operative standardprocedurer, der er udviklet i 2019. Disse bestræbelser viste konkret europæisk solidaritet i praksis, men understregede også behovet for en mere forudsigelig solidaritetsmekanisme for ilandsætning og omfordeling som fastsat i forslaget til den nye forordning om asyl- og migrationsforvaltning.

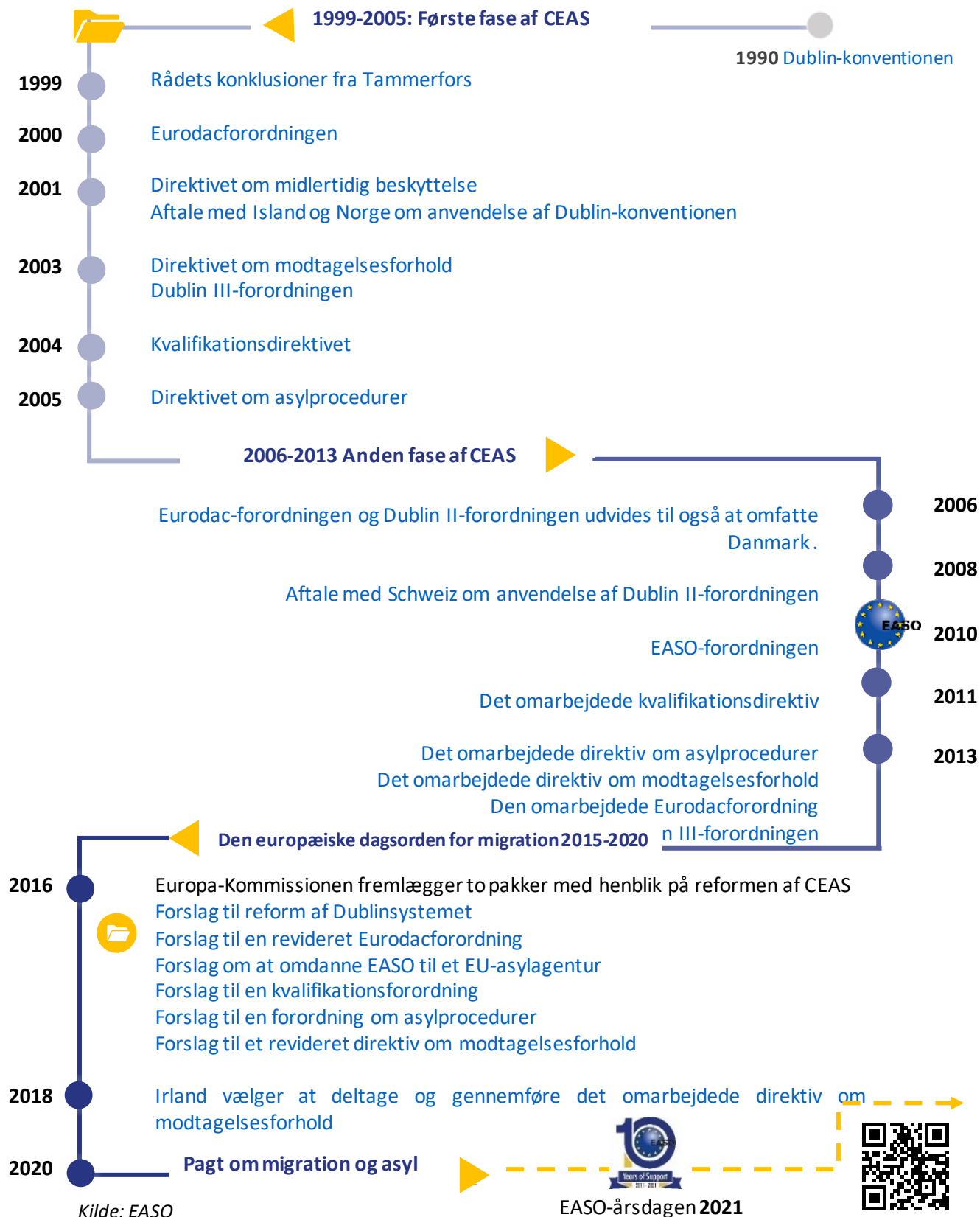
Udgangen af 2020 markerede desuden afslutningen på den overgangsperiode, hvor EU-retten stadig fandt anvendelse for og i Det Forenede Kongerige efter dettes udtræden af EU. Pr. 1. januar 2021 finder EU-retten med relevans for asyl ikke længere automatisk anvendelse, medmindre den opretholdes i det nationale retssystem. Det er vigtigt at bemærke, at Dublin III-forordningen er ophævet i Det Forenede Kongerige, og at dens bestemmelser ikke længere finder anvendelse.

I hele 2020 fortsatte EU sit samarbejde med eksterne partnere om at håndtere migrationspresset gennem en bred tilgang med rod i multilateralisme. De aktiviteter, der gennemføres i henhold til den eksterne dimension af EU's migrationspolitik, har til formål at håndtere de grundlæggende årsager til migration, bekæmpe smuglernetværkene, styrke samarbejdet med tredjelande om tilbagesendelse og tilbagetagelse, samarbejde med partnerlande om grænseforvaltning, og støtte beskyttelse i udlandet.

EU-Domstolen afsagde en række domme, hovedsagelig vedrørende præjudicielle afgørelser, med yderligere fortolkning af en række bestemmelser i det fælles europæiske asylsystem med henblik på at udfylde domstolens rolle i at sikre en harmoniseret fortolkning og anvendelse af EU-retten. Retspraksis omfattede emner knyttet til effektiv adgang, asylproceduren, brug af personlige samtaler i sager om uantagelighed, former for beskyttelse, frihedsberøvelse, procedurer i anden instans, ikke-forskelsbehandling i forhold til statsborgere og personer med international beskyttelse, der efterfølgende har opnået statsborgerskab, familiesammenføring og bevarelse af familieenheden, tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, omfordelinger, beskyttelse af statsløse palæstinensere fra De Forenede Nationers Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten (UNRWA), og nægtelse af militærtjeneste. EU-Domstolen afsagde desuden en kendelse om nationale restriktioner for finansiering af NGO'er, med virkning for NGO'er, der arbejder inden for international beskyttelse.



Udviklingen af det fælles europæiske asylsystem (CEAS)



3. EASO's støtte til lande



2020 markerer 10-årsdagen for oprettelsen af EASO. Baseret på sin oprettelsesforordning fokuserer EASO på at forbedre gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem (CEAS), styrke det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne om asyl og yde operationel støtte til medlemsstater, der oplever særligt pres på deres asyl- og modtagelsessystemer.

På baggrund af covid-19-pandemien var EASO's aktiviteter i 2020 direkte rettet mod at bistå medlemsstaterne med at sikre forretningskontinuiteten, fortsætte deres uddannelsesaktiviteter uden afbrydelser og lette online møder mellem medlemsstaterne. EASO iværksatte et særligt tiltag til at indsamle oplysninger med henblik på at give centrale interessenter ajourført, omfattende og pålidelig information om konsekvenserne af covid-19 for de nationale asyl- og modtagelsessystemer og udrulningsplanen for vaccination af asylansøgere og personer med international beskyttelse. EASO udstedte praktiske henstillinger om at gennemføre personlige samtaler på afstand og foretage fjern-/onlineregistrering for at sikre høje standarder for behandling af asylansøgninger under pandemien.

Sundhedsforanstaltningerne medførte, at fokus for EASO's operationelle arbejde skiftede til arbejdsgange i backoffice, f.eks. efterslæb af sager, administrative opgaver i forbindelse med registrering; støtte til appeller; aktiviteter til kapacitetsopbygning, forbedring af politik og procedurer, og støtte til at formidle og modtage oplysninger på afstand gennem hjælpetjenester. EASO var også fortsat aktiv på stedet og hjalp med at omfordele uledsagede børn fra Grækenland til andre medlemsstater. Sidst i 2020 blev der desuden opnået enighed om at støtte Spanien for at lette presset på landets modtagelsessystem og opstille en ny modtagelsesmodel.



Video: EASO's milepæle og resultater



Kilde: EASO

4. Det fælles europæiske asylsystems funktionsmåde

Den generelle udvikling på nationalt plan i 2020 formede EU+ landenes lovgivning, politikker og praksis på asylområdet. Covid-19-pandemiens indvirkning og digitaliseringen af asylprocedurerne var to horisontale temaer i hvert trin i asylproceduren.



Digitaliseringen af asylproceduren

Covid-19-pandemien har tilskyndet landene til at ty til digitale værktøjer og tilpasse praksis i modtagelsescentrene

Digitaliseringen kan trods sine fordele indebære potentielle risici f.eks. med hensyn til databeskyttelse, digitale færdigheder og konnektivitet

Digitaliseringen kan trods sine fordele indebære potentielle risici f.eks. med hensyn til databeskyttelse, digitale færdigheder og konnektivitet

Kilde: EASO





Covid-19

Rejserestriktionerne under covid-19-pandemien berørte stærkt asylsøgnernes chance for at nå frem til EU's område. De nationale myndigheder blev tvunget til hurtigt at tilpasse sig til de nye omstændigheder ved kortvarigt at suspendere eller begrænse registreringer under pandemiens første bølge. EU+ landene reorganiserede i denne periode processer og arbejdsmiljø.

Færre asylansøgere blev kanaliseret til Dublinproceduren, og processen ved overførsler skulle overholde strenge sundhedskrav. Retspraksis i 2020 tydede på, at presset på sundhedssystemerne var en ekstra faktor ved afgørelsen af, hvilken medlemsstat der skulle være ansvarlig for en asylansøgning.

Fysisk distancering, lukning af lokaler, fjernarbejde og sundhedsprotokoller påvirkede alle trin i behandlingen af ansøgninger i både første og anden instans, således personlige samtaler, tilvejebringelse af tolkning, meddelelser om afgørelser, håndtering af sagsmængde, uddannelse og kvalitetsvurderinger. Disse opgaver blev om muligt gennemført på afstand ved hjælp af digitale teknologier, således videokonferencer. De interne arbejdsordninger i første- og andeninstansforvaltningerne blev tilpasset, så afbrydelser af tjenesterne blev minimeret, samtidig med at foranstaltninger vedrørende den offentlige sundhed blev overholdt. Procesfristerne blev forlænget tilsvarende.

Oplysningsprogrammer blev omlagt til mindre gruppesessioner, telefonsamtaler, onlinesessioner eller instruktionsvideoer, mens supplerende bestræbelser specielt blev rettet mod beskyttelse, hygiejneforanstaltninger, protokoller, der skulle følges, lægehjælp og instrukser for undgåelse af smitte. Juridisk bistand og repræsentation blev ydet på afstand eller med begrænset ansigt-til-ansigt interaktion. Som et direkte resultat af de restriktive covid-19-relaterede foranstaltninger blev der i flere lande rapporteret om begrænsninger i adgangen til retshjælp ved grænserne og i faciliteterne til modtagelse og forvaring. På baggrund af de begrænsede muligheder for at foretage orienteringsrejser til oprindelseslandene satsede EU+ landene på andre metoder til at skaffe oplysninger om oprindelseslande (COI) og opretholde kontakten med deres kilder.

På modtagelsesområdet tilpassede EU+ landene både modtagelsens tilrettelæggelse og infrastruktur til covid-19-omstændighederne med foranstaltninger som en indledende karantæneperiode efter ankomst, fysisk distancering og begrænsning af mobiliteten i modtagelseslokalerne, restriktioner ved besøg, og supplerende hygiejneforanstaltninger og værnemidler. Kravene om ekstra plads lagde yderligere pres på modtagelsesmyndighederne og på ledelses- og modtagelsespersonalet, mens støttetjenesterne ofte blev reduceret eller omlagt til online for at opretholde fysisk distancering. Dette havde navnlig negativ virkning for ansøgere med særlige behov, som undertiden var uden den fulde palet af nødvendige støttetjenester. I hovedparten af EU+ landene blev belægningen på forvaringscentre mindre på grund af covid-19-restriktioner, efterhånden som overflytningen af afviste ansøgere blev suspenderet, og tredjelandstatsborgere blev løsladt.

Et af de områder, der blev hårdt ramt af pandemien, var beskyttelsens indhold og integrationen af beskyttede personer. Forsinkelser i forlængelse af opholdstilladelser som følge af afbrudte tjenesteydelser førte ofte til retlig usikkerhed og hæmmede adgangen til andre rettigheder som bolig, beskæftigelse og sundhedspleje. Familiesammenføringerne blev standset eller stærkt forsinket, og beskæftigelsesmulighederne svandt ind. Tilstrækkelig støtte gennem onlineundervisning for børn var ofte en udfordring på grund af manglen på computere og internetforbindelser foruden den usikre boligsituation, som ikke gav mulighed for lektielæsning i rolige omgivelser. Støtteprogrammer og individuelle planer for integration af støttemodtagere blev forlænget eller tilpasset til de nye

omstændigheder. Pandemien kan imidlertid have langsigtede virkninger på integrationen lige fra sundhed til indkvarterings- og beskæftigelsesmuligheder.

Rejserestriktionerne berørte indlysende gennemførelsen af tilbagesendelser. Antallet af tvangsmæssige tilbagesendelser faldt betydeligt, mens frivillige tilbagesendelser fortsatte under de krævede sundhedsprotokoller og -forholdsregler. Mange lande suspenderede ikke kun tilbagesendelsesprocedurerne, men også udstedelsen af afgørelser om tilbagesendelse, og forlængede derved fristen for frivillig udrejse.

Generelt har EU+ landene gjort en bemærkelsesværdig indsats for at sikre kontinuitet i tjenesterne, hvilket demonstrerer de nationale asyl- og modtagelsessystemers modstandsdygtighed og fleksibilitet under uventede forhold. Sideløbende gennemgik de retlige myndigheder de nye foranstaltninger for at sikre, at de levede op til de retlige standarder og garantier.



Digitalisering

Covid-19-pandemien gav ny tilskyndelse til at fortsætte eller fremskynde brug af digitale teknologier på asylområdet. I 2020 udviklede og indførte EU+ landene nye elektroniske systemer i alle stadier af asylproceduren. Der blev brugt digitale løsninger til onlineregistrering af ansøgninger, verifikation af ansøgers identitet, dokumentindsendelse, fjerninterview, angivelse af oplysninger, tjenester til juridisk bistand og tolkning; sproglig analyse, anmeldelse af afgørelser og oplysninger om sagers status, indgivelse af klager og digital underskrift til udstedelse af afgørelser, og tilvejebringelse af integrationsstøtte, herunder sprogindlæring, social orientering og beskæftigelsescoaching. En række lande har desuden forbedret deres IT-infrastruktur og elektroniske systemer til forvaltning af modtagelse, og har investeret i mere IT-udstyr i modtagelseslokaler.

På tilbagesendelsesområdet gik EU+ landene over til fjernkommunikation og fjernrådføring om reintegration, og fremmede ved hjælp af onlineredskaber kommunikationen med tredjelande om procedurerne til at identificere tilbagesendte og udstede rejsedokumenter. Digitale teknologier blev også anvendt i forbindelse med genbosættelse, således ved fjerninterview og virtuel orientering forud for afrejse for at opretholde tjenesternes kontinuitet.

Digitalisering har mange fordele, men der er også blevet peget på potentielle risici, herunder samtykke i brug af personlige data, tilgængelighedsproblemer for bestemte profiler af ansøgere, der måske savner digitale færdigheder, adgang til udstyr eller konnektivitet, manglende menneskelig interaktion i levering af tjenesterne (f.eks. ved catering til personer med særlige behov) og nødvendigheden af at styrke tilliden hos bestemte grupper for at tilskynde til meningsfuld udnyttelse. Efterhånden som digitaliseringen skrider frem, skal disse problemer tages til efterretning og tages hånd om.



4.1 Adgang til EU's område og asylproceduren

Det omarbejdede direktiv om asylprocedurer vejleder EU-landene i at give effektiv adgang til proceduren for personer med behov derfor og til at bevare retten til at søge beskyttelse. I hele 2020 er der alligevel rapporteret om en række hændelser ved EU's ydre grænser vedrørende forhindret eller forsinket anvendelse af det omarbejdede direktiv om asylprocedurer og dermed effektiv adgang til asylproceduren.

Den vigtigste lovgivningsmæssige og politiske udvikling i adgangen til asylproceduren fortsatte i 2020 ligesom i de foregående år. Procedurene blev fortsat finpudset, så myndighederne får så mange oplysninger som muligt ved asylprocessens begyndelse på en effektiv måde og koordineret i forhold til de forskellige interessenter. Det overordnede mål har været at kanalisere sagerne bedre gennem systemet og fremskynde den overordnede proces.

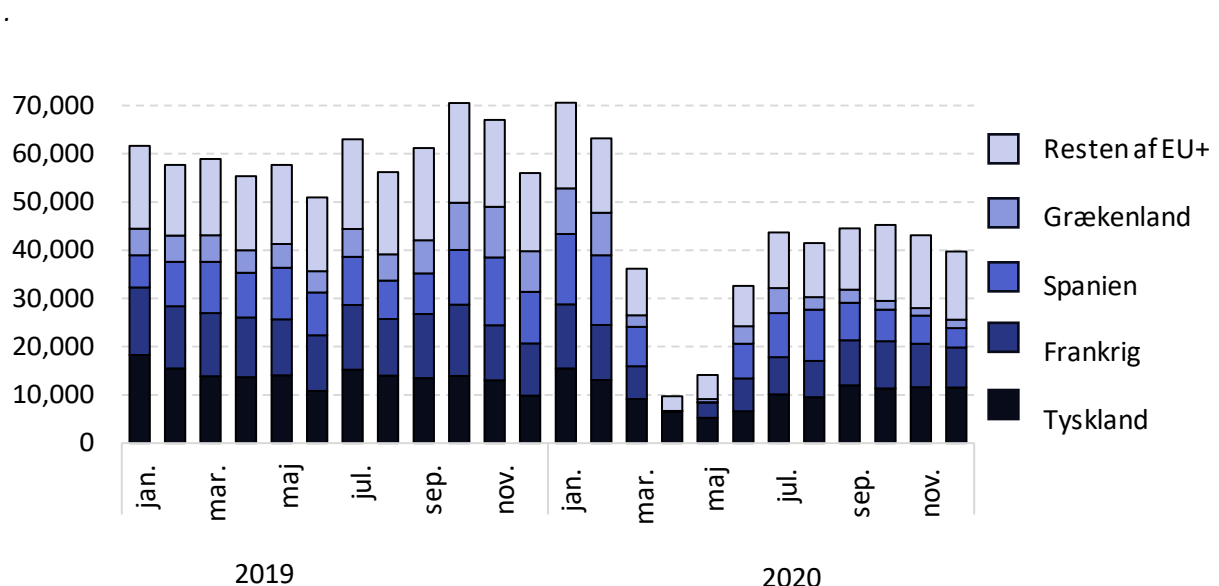
I 2020 blev der indgivet ca. 485 000 ansøgninger om international beskyttelse i EU+ landene, hvilket er et markant 32 % fald i forhold til 2019. Denne nedgang var ensbetydende med, at det årlige antal ansøgninger var det laveste siden 2013, hvilket kan tilskrives de covid-19-restriktioner i EU+ og tredjelande, som har begrænset bevægeligheden på tværs af grænserne og inden for landene.

Antallet af asylansøgninger svingede faktisk betydeligt i løbet af året. De steg fortsat i begyndelsen af året, og i januar og februar 2020 blev der indgivet flere ansøgninger end i de samme måneder i 2019 (henholdsvis 15 % og 10 % flere). Efter det første covid-19-udbrud i marts 2020 faldt antallet af ansøgninger imidlertid betydeligt. Da isolationsforanstaltningerne gradvis blev ophævet på tværs af landene, begyndte antallet af ansøgninger at stige igen (jf. figur 1).

Covid-19-foranstaltningernes indvirkning på asylansøgninger var ulige fordelt mellem EU+ landene. I lande, hvor asylproceduren var mest suspenderet under pandemiens første bølge, faldt asylansøgningerne markant i antal, mens faldet var mindre i lande med åbne asylprocedurer.

Næsten to tredjedele (63 %) af alle asylansøgninger i 2020 blev indgivet i kun tre lande: Tyskland (122 000), Frankrig (93 000) og Spanien (89 000), efterfulgt af Grækenland (41 000) og Italien (27 000). De vigtigste oprindelseslande var uændrede i forhold til 2019, bestående af Syrien (70 000), Afghanistan (50 000), Venezuela (31 000), Colombia (30 000) og Irak (20 000) — alle med færre ansøgninger i 2020. Tilsammen tegnede de fem topnationaliteter sig for over to femtedele af alle ansøgninger i EU+ landene.

Figur 1: Asylansøgninger efter topmodtagerlande og pr. måned i 2019-2020



Kilde: Eurostat [[migr_asyappctzm](#)] pr. 28. april 2021.



4.2 Dublinproceduren

Dublin III-forordningen tilstræber at fastlægge en klar og brugbar metode til at afgøre, hvilken medlemsstat der skal være ansvarlig for at behandle den enkelte asylansøgning. Dens målsætning er at sikre, at ansøgerne har effektiv adgang til procedurerne for tildeling af international beskyttelse, og at ansøgningen behandles af en enkelt klart udpeget medlemsstat. Dublinsystemet har været et af de mest debatterede aspekter af det fælles europæiske asylsystem, navnlig hvad angår balancen mellem ansvarsdeling og solidaritet blandt medlemsstaterne.

Dublinprocedurernes mulige fremtid blev fremhævet i 2020 med forelæggelsen af Europa-Kommissionens nye [pagt om migration og asyl](#) og [forslaget til en forordning om asyl- og migrationsforvaltning](#). Pagten skal erstatte Dublinsystemet med en fælles ramme, som dels vil omfatte effektive mekanismer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for en asylansøgning, dels en ny omfattende ordning for fortsat solidaritet på grundlag af strømlinede kriterier.

I 2020 blev der truffet 95 000 afgørelser som reaktion på udgående Dublinanmodninger baseret på data, der var udvekslet gennem EASO's system for tidlig varsling og beredskab (EPS). Dette var en tredjedel færre end i 2019 og var i overensstemmelse med størrelsen af faldet i indgivne asylansøgninger i 2020. Forholdet mellem modtagne Dublinafgørelser og indgivne asylansøgninger var da også 20 %, dvs. det samme som i 2019.

På landeniveau var det fortsat Frankrig og Tyskland, der modtog flest afgørelser om deres anmodninger om, at et andet land ville påtage sig ansvar, og de to lande tegnede sig tilsammen for over tre femtedele af det samlede antal for EU+. Den samlede acceptandel for afgørelser om Dublinanmodninger i 2020 målt på andelen af afgørelser med accept af ansvar var 56 % ud af alle trufne afgørelser, dvs. et fald for tredje år i træk både på EU+ niveau og i de fleste Dublinmedlemsstater. Der var imidlertid store forskelle i acceptprocenten på landeniveau.

Som endnu en væsentlig udvikling på europæisk plan blev 1 600 uledsagede børn og børn med svære helbredsproblemer og andre sårbarheder med deres familie omfordelt fra Grækenland til andre medlemsstater på grundlag af skønsklausulen i Dublin III-forordningen, artikel 17, stk. 2. Klausulen blev også anvendt i forbindelse med fortsatte omfordelinger efter ilandsætning i Italien og Malta fra eftersøgnings- og redningsoperationer.

Artikel 17, stk. 1, i Dublinforordningen er endnu en skønsklausul, der er blevet anvendt lidt over 4 700 gange i 2020, dvs. et brat fald på næsten en tredjedel i forhold til 2019. Ifølge denne klausul kan en medlemsstat beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, selv om det ikke påhviler denne stat i henhold til kriterierne i Dublin III-forordningen. I 2020 var grunden til at gøre dette antallet af covid-19-tilfælde i et givet land.

Covid-19-pandemien og nødforanstaltningerne i EU+ landene gjorde det indlysende vanskeligt at foretage Dublinoverførsler. Der blev i alt foretaget ca. 13 600 overførsler, svarende til det halve af antallet af overførsler i 2019. Antallet faldt i marts 2020, og faldt efterfølgende endnu mere fra april til juni 2020. Pr. juli 2020 begyndte en gradvis stigning i overførslerne, men det månedlige antal overførsler nåede senere på året ikke tilbage til niveauet inden covid-19. Fire lande — Frankrig, Tyskland, Grækenland og Nederlandene — foretog over tre fjerdedele af alle overførsler.

De nationale domstole modtog mange klager over overførselsmetoder og -frister, hvoraf mange vedrørte beregningen af frister for overførsel på baggrund af covid-19-pandemien.



4.3 Særlige procedurer

Ved førsteinstansundersøgelse af ansøgninger om international beskyttelse kan medlemsstaterne under visse omstændigheder anvende særlige procedurer — accelererede procedurer, grænseprocedurer eller prioriterede procedurer — under overholdelse af de grundlæggende principper og garantier i den europæiske lovgivning. I 2020 blev flere typer grænseprocedurer indført eller udvidet, typisk med fokus på hurtig behandling. I nogle medlemsstater blev der undertiden udtrykt betænkelighed omkring betingelsen om indkvartering ved grænsen, brugen af frihedsberøvelse og beskyttelsen af garantierne for ansøgere med særlige behov.

EU+ landene fokuserede på regelmæssigt at gennemgå deres lister over sikre oprindelseslande, og der blev foretaget en del ændringer af listerne i 2020. Listerne tjener som baggrundsinformation om asylansøgninger, der overføres til den fremskyndede procedure, og en tendens i alle EU+ landene i 2020 var, at man prioriterede sager under den fremskyndede procedure i første fase af covid-19-pandemien.

Mange EU+ lande fastlagde desuden kriterier for gentagne eller efterfølgende ansøgninger om international beskyttelse. Dette skete gennem lovgivningsmæssige og politiske ændringer og havde til formål at undgå, at asylsystemet blev misbrugt ved at indgive gentagne ansøgninger uden grundlag. I 2020 modtog EU+ landene i alt ca. 56 000 gentagne ansøgninger, svarende til et fald på 19 % i absolutte tal i forhold til 2019, men en stigning på 2 procentpoint i gentagne ansøgningers andel af det samlede antal ansøgninger.



4.4 Behandling af asylansøgninger i første instans

Indsatsen i 2020 var rettet mod hurtig og effektiv behandling samtidig med garantier for ansøgere i EU+ landene. Faldet i asylansøgninger i 2020 gav mulighed for at gennemgå den nuværende praksis, indføre mere effektive metoder, bl.a. gennem digitalisering, udstede nye retningslinjer for vurdering af ansøgninger, og tackle efterslæbet af verserende sager.

Sammen med det betydelige fald i antallet af indgivne ansøgninger kan sådanne ændringer have bidraget til det antal afgørelser, der er truffet i EU+ lande, og som for første gang siden 2017 har oversteget antallet af indgivne ansøgninger. I alt traf asylmyndighederne i EU+ landene omkring 534 500 førsteinstansafgørelser i 2020, heraf over fire femtedele fra kun fem lande: Tyskland (24 %), Spanien (23 %), Frankrig (16 %), Grækenland (12 %) og Italien (8 %). De fleste førsteinstansafgørelser blev truffet for statsborgere fra Syrien, Venezuela, Afghanistan og Colombia (i faldende orden).

Desuden blev ca. 47 200 ansøgninger trukket tilbage, det laveste antal siden 2013 og over en fjerdedel færre end i 2019. Faldet i både antal ansøgninger og antal tilbagetrukne ansøgninger resulterede i 2020 i et forhold på 1 tilbagetrækning for hver 10 indgivne ansøgninger, ligesom i 2019. Skønt Eurostats data ikke angiver typen af tilbagetrækning, tyder EPS-data på, at tilbagetrækninger af ansøgninger i 2020 for størstedelen fandt sted stiltiende som i tidligere år. Ansøgninger, der er trukket tilbage, især stiltiende, kan være en erstatningsindikator for rømning og start på sekundære bevægelser til andre EU+ lande. Efter denne fortolkning fandt de fleste tilbagetrækninger sted i frontlinjemedlemsstater som Grækenland og Italien, der tilsammen tegnede sig for mere end en tredjedel af alle tilbagetrækninger.



4.5 Behandling af asylansøgninger i anden eller højere instans

Antal førsteinstansafgørelser om ansøgninger forblev relativt stabilt i 2020, hvorimod afgørelser i anden eller højere instans faldt med næsten en femtedel — fra ca. 300 000 i 2018 og 2019 til ca. 237 000 i 2020. Ligesom i tidligere år tegnede tre EU+ lande sig for mere end to tredjedele af alle afgørelser vedrørende klager eller prøvelser: Tyskland (42 % af alle afgørelser i anden eller højere instans), Frankrig (18 %) og Italien (10 %). I 2020 blev mere end to ud af fem afgørelser i anden eller højere instans udstedt til afghanere, irakere, pakistanere, syrere og nigerianere, samme mønster som i 2019.

De lovgivningsmæssige og politiske ændringer i anden instans i EU+ landene var centreret omkring reorganiseringen af andeninstansorganer med henblik på øget specialisering, suspendering af tilbagesendelser under appeller, midlertidige tilpasninger af skriftlige og mundtlige procedurer samt tidsfrister som følge af covid-19-restriktionerne.



4.6 Verserende sager

Der blev truffet flere afgørelser end der blev indgivet ansøgninger i 2020; derfor faldt beholdningen af verserende sager i EU+ landene. Ca. 773 600 asylansøgninger afventede en afgørelse ved udgangen af 2020, dvs. 18 % færre end i 2019. Alligevel var der stadig flere verserende sager end før kriseniveauet i 2014.



4.7 Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse

I 2020 fortsatte tendenserne fra tidligere år, idet nogle lande havde påbegyndt betydelige reformer af deres modtagelsessystemer, bl.a. omstrukturering af institutioner og tilpasninger af modtagelseskapaciteten. Centraliseringen og koordineringen af den indledende modtagelsesfase blev yderligere styrket, og flere lande gik over til at oprette ankomstcentre, hvor alle berørte i asyl- og modtagelsesprocessen blev samlet på ét sted for at fremme de indledende trin i proceduren.

I flere EU-medlemsstater vedblev det forhold, at personer med international beskyttelse eller tidligere ansøgere forblev i modtagelsesstrukturerne efter afslutningen af asylproceduren. I de foregående år var der fokus på hurtigt at inddrage ansøgere i beskæftigelsesrelateret uddannelse og kompetencevurdering og -udvikling. Dette hovedprincip syntes medlemsstaterne at følge, men der var risiko for, at disse programmer trods de nationale myndigheders indsats ville blive mindre effektive på grund af den reduktion af tjenesterne — herunder uddannelse og oplæring — som var en følge af covid-19-pandemien.

I årets løb synes der at have været voksende betænkeligheder ved modtagelsesfaciliteterne, sådan som UNHCR og civilsamfundsorganisationer har givet udtryk for vedrørende specifikke lande og situationer, f.eks. i hotspots. De tragiske hændelser i Moria-lejren på Lesbos udløste et fornyet multilateralt samarbejde om at forbedre modtagelsesforholdene.



4.8 Frihedsberøvelse under asylproceduren

I 2020 ændrede en række EU+ lande deres lovgivning om frihedsberøvelse i forbindelse med det store antal ankomster af tredjelandsstatsborgere og procedurer for tilbagesendelse af dem. I nogle lande blev der sat ind på at ændre politikkerne i retning af alternativer til frihedsberøvelse, men i andre lande var sådanne alternativer stadig begrænsede. De største udfordringer var fortsat brugen af frihedsberøvelse, forholdene under frihedsberøvelse og frihedsberøvelse af mindreårige, men alternativerne forblev begrænsede. I løbet af året var domstolene på europæisk og nationalt plan aktive med at analysere tilbageholdelsespolitikker og -praksis, fortolke loven i praksis og fastsætte standarder.



4.9 Adgang til oplysninger

EU+ landene styrkede og tilpassede deres praksis for at sikre, at asylansøgere har effektiv adgang til oplysninger og retfærdig sagsbehandling. Bestræbelser blev rettet mod at bruge nye teknologier; etablere alternative kanaler til formidling af information, og formidle oplysninger gennem elektroniske kommunikationsværktøjer som online platforme og knudepunkter, mobilapplikationer og sociale mediekkanaler. Mange lande udviklede særlige hotlines og moderniserede deres eksisterende websteder for at gøre oplysningerne tilgængelige på flere sprog. De oplysninger, der blev gjort tilgængelige, er aspekter af asylproceduren, dagligdagen i værtslandet, integration, tilbagesendelse og opdateringer om covid-19-foranstaltninger.



4.10 Juridisk bistand og repræsentation

For at afbøde de restriktive covid-19-foranstaltninger og fortsat give adgang til retshjælp afholdt mange lande informationsmøder om retshjælp, enten individuelt, i mindre grupper eller ved at erstatte direkte kontakt med telefon- og videosamtaler. En række lande har desuden vedtaget ny lovgivning eller nye politikker om adgang til juridisk bistand og repræsentation; nogle af dem giver således for første gang adgang til juridisk bistand og repræsentation i første instans.

De eksisterende projekter blev udvidet, og samarbejdet med andre interessenter styrket, sideløbende med indsatsen for at forbedre tjenesteydelsens kvalitet ved at øge timesatsen for advokater og skærpe kvalifikationskravene. Alligevel rejste civilsamfundsorganisationer i løbet af 2020 betænkelighed ved den hæmmede eller utilstrækkelige adgang til juridisk bistand og repræsentation ved grænsen, i detentionscentre og i modtagelsesfaciliteter — delvis som følge af covid-19-restriktioner.



4.11 Tolketjenester

I 2020 var der fokus på at højne kvalitetsstandarderne for tolkning, f.eks. ved at oplære tolke, skærpe overvågningen og forbedre mekanismerne til kvalitetsvurdering. I sager, hvor der blev skaffet tolketjenester, blev der tilføjet nye krav til kontrakterne for at sikre højere standarder af tolkningen. Det blev konstateret, at der er behov for at forbedre tolketjenesterne ved grænserne, og at der er mangel på tolke til visse sprog i nogle EU+ lande.



4.12 Oplysninger om oprindelsesland

I 2020 fortsatte EU+ landene bestræbelserne på at øge både omfanget og kvaliteten af oplysninger om oprindelseslande (COI). I mangel af orienterende besøg satsede landene på andre metoder til at indsamle oplysninger, og nogle COI-enheder benyttede sig af nedlukningen til at foretage dybtgående arbejde, forbedre og ajourføre de tilgængelige oplysninger og dække en bredere vifte af emner.

Lande med mindre asylforvaltninger tog skridt til at oprette COI-enheder eller udarbejde en metode til at tildele bestemte oprindelseslande til sagsbehandlere, som regelmæssigt ajourfører dem. Forskning og rapportering blev rettet mod at ajourføre oplysningerne om oprindelseslande, primært hyppige oprindelseslande som Afghanistan, Iran, Irak og Syrien, men også mindre hyppige oprindelseslande, når oplysningerne var begrænsede eller helt manglende, f.eks. Colombia og Sri Lanka.



4.13 Tolkning i asylsammenhæng

Statsløse og personer under international beskyttelse er to forskellige kategorier i folkeretten, men en person kan både være under international beskyttelse og samtidig være statsløs. Statsløshed kan i asylsammenhæng både have betydning for afgørelsen om en ansøgning om international beskyttelse og for retssikkerhedsgarantier. En række EU+-lande tog skridt til at tackle statsløshed i 2020, bl.a. ved at tiltræde relevante internationale retlige instrumenter, indføre særlige procedurer til fastlæggelse af statsløshed, give adgang til statsborgerskab ved fødslen, lette adgangen til naturalisering, forbedre indholdet af beskyttelse af statsløse, fremskynde processen til fastlæggelse af statsløshed og ajourføre vejledningen om behandling af ansøgninger fra statsløse.

Alligevel synes udfordringerne for statsløse personer i forskellige faser af asylproceduren at bestå, herunder manglende kendskab til problemer forbundet med statsløshed i asylproceduren, manglende procedurer til fastlæggelse af statsløshed i visse EU+-lande, og den øgede risiko for vilkårlig, indvandringsrelateret frihedsberøvelse for statsløse.



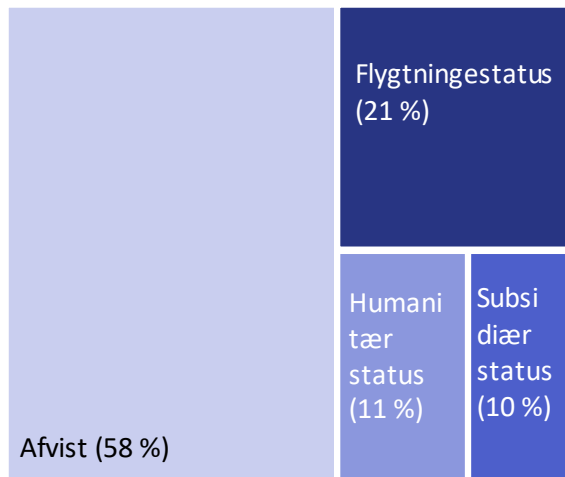
4.14 Beskyttelsens indhold

Personer, der har fået en positiv afgørelse, får i EU+ landene en form for beskyttelse, som indebærer et sæt rettigheder og forpligtelser og adgang til en række tjenester. En positiv afgørelse er en afgørelse, der tildeler flygtningestatus, subsidiær beskyttelse (som begge er reguleret i EU-retten) eller humanitær beskyttelse (som tildeles i henhold til national lovgivning). Anerkendelsesprocenten er antallet af positive afgørelser som procentdel af det samlede antal afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse.

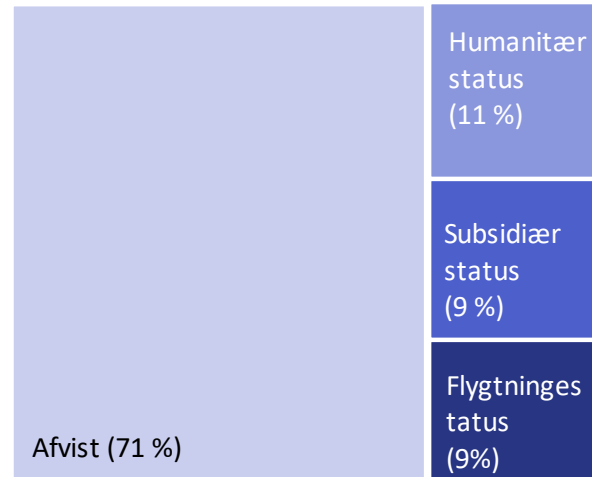
Anerkendelsesprocenten for førstestansafgørelser om asylansøgninger i EU+ var i 2020 42 %: Af de 534 500 trufne afgørelser var 224 000 positive, og ansøgeren fik en form for beskyttelse. I størstedelen af positive førstestansafgørelser blev der tildelt flygtningestatus (113 000 eller halvdelen af alle positive afgørelser). I ca. 52 000 sager blev der givet subsidiær beskyttelse (23 % af alle positive afgørelser), og i 59 000 sager humanitær status (27 % af alle positive afgørelser) (jf. figur 2).

Figur 2. Resultat af afgørelser om asylansøgninger i første instans og anden eller højere instans i EU+ landene, 2020

A. Første instansafgørelser



B. Afgørelser i anden eller højere instans



Kilde: Eurostat [[migr_asvappctzm](#)] pr. 28. april 2021.

I anden eller højere instans var der 70 000 positive afgørelser af de 237 000 afgørelser, der blev truffet i EU+ landene, svarende til en anerkendelsesprocent på 29 %. Positive afgørelser i anden eller højere instans tildelte som regel humanitær status (26 000), mens flygtningestatus og subsidiær beskyttelse hver udgjorde en noget lavere andel på 22 000.

Omfanget og kvaliteten af de rettigheder og tjenester som tildeles dem, der får beskyttelse, er afgørende for udsigten til, hvor effektivt de bliver integreret i de nye samfund. I 2020 indførte nogle lande foranstaltninger til at lovliggøre situationen for visse grupper af udlændinge. Nogle iværksatte ændringer til at lette familiesammenføring for modtagere af international beskyttelse og fastlagde denne proces gennem mere detaljerede retningslinjer, og domstolene var fortsat aktive med at forme politikker og praksis for familiesammenføring. Samtidig fortsatte tendenserne fra tidligere år i retning af øget brug af statusgennemgang og mere stringent brug af begrundelse for ophør og inddragelse af flygtningestatus.

Udarbejdelsen og iværksættelsen af den nye EU-handlingsplan for integration og inklusion har været yderligere vejledende for nationale integrationsstrategier. EU+ landene fortsatte bestræbelserne på at støtte modtagerne gennem sprogundervisning, adgang til uddannelse og erhvervsuddannelse, beskæftigelsesmuligheder og sociokulturel orientering, og for nylig er der foretaget en omlægning til at personalisere integrationsplanerne, så de er skræddersyet til de enkelte modtagere. I de senere år er der sat mere ind på at evaluere integrationsplanerne tværfagligt med henblik på at vurdere de eksisterende politikkers virkning og give anbefalinger for fremtiden. Et område, der vakte bekymring i 2020, var forstyrrelserne som følge af covid-19-pandemien i flygtningebørns reelle adgang til uddannelse, hvilket fik en række interessenter til at opfordre til hurtige løsninger for at undgå langsigtede følger.

Et stadigt problem er situationen for personer, der har fået international beskyttelse i én medlemsstat, men derefter er flyttet og har søgt asyl igen i en anden. Disse tilfælde er af stigende betydning i nogle medlemsstater og er blevet understreget i de politiske debatter om reformforslagene fra 2016 og pagten om migration og asyl.



4.15 Tilbagesendelse af tidligere ansøgere

I mange EU+lande var der fortsat ret få gennemførte tilbagesendelser af tredjelandstatsborgere, og i 2020 blev der vedtaget en række nye lovgivningsmæssige og politiske tiltag til at styrke håndhævelsen af tilbagesendelser og deres omkostningseffektivitet. Nogle lande indførte strengere regler om pligten til at samarbejde, om at identificere personer, der skal tilbagesendes, og om fristerne for at annoncere afgang.

Landene fremmede desuden frivillig tilbagevenden og bistand og arbejdede tættere sammen med Frontex. Mange udviklinger vedrørte gennemførelsen af tilbagesendelser under behørig hensyntagen til princippet om *non-refoulement* og humanitære aspekter, herunder værdig tilbagesendelse af uledsagede mindreårige.



4.16 Genbosætning og indrejse af humanitære grunde

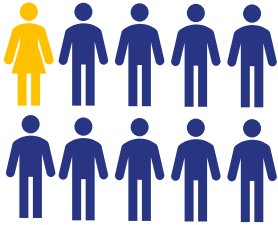
Genbosætning og indrejse af humanitære grunde har en central rolle i at åbne lovlige og sikre veje til beskyttelse af dem, der behøver det. Siden indførelsen af den første EU-genbosættelsesordning i juli 2015 har denne proces stået højt på den politiske dagsorden. Som følge af covid-19-restriktionerne var det uundgåeligt, at færre flygtninge reelt blev genbosat i EU+ landene i 2020.

EU+landene tilpassede deres retningslinjer med henblik på så vidt muligt at sikre kontinuiteten i genbosætningsprocesserne, f.eks. ved at behandle hastetilfælde på dossierbasis og foretage fjerninterviews. Landene fulgte derved Kommissionens vejledning om at gennemføre relevante EU-bestemmelser på området asyl, tilbagesendelsesprocedurer og genbosætning. Ved udgangen af 2020 havde de fleste lande ikke opfyldt deres nationale kvoter, men måtte anmode om en overførsel til det følgende år, idet de forsikrede deres vilje til at tilbyde sikre veje til beskyttelse.



Fokus på asylansøgere med sårbarheder

Uledsagede mindreårige indgav i 2020 ca. **14 200** ansøgninger om international beskyttelse i EU+-landene,



svarende til **3 %** af de i alt **485 000** asylansøgninger i 2020

Næsten **9** ud af **10** uledsagede mindreårige, der søgte international beskyttelse, var drenge



Der er behov for en større indsats for at beskytte **kvinder og piger** i asylproceduren mod vold, menneskehandel og kønslæmlestelse.

41 % af de uledsagede mindreårige kommer fra **Afghanistan**



Der er brug for sikkerhedsforanstaltninger til at beskytte børn i asylproceduren mod at falde i hænderne på **menneskehandlere**

LGBTI-personer er udsat for menneskerettighedskrænkelser i mange dele af verden. De kan være bange for at tale åbent under asylproceduren



Kilde: EASO



5. Børn og ansøgere med særlige behov

EU's asylregler indeholder bestemmelser om at identificere og støtte ansøgere med behov for særlige retssikkerhedsgarantier. En af de vigtigste grupper af sårbare ansøgere er uledsagede mindreårige, der søger beskyttelse uden at have en ansvarlig voksen til at tage sig af dem. Den nye pagt om migration og asyl indeholder flere bestemmelser om at sikre, at der tages hensyn til barnets tarv, f.eks. ved at styrke familiesammenføring og fremme en stærkere solidaritetsmekanisme til at omfordele uledsagede børn og ansøgere med sårbarheder.

I 2020 indgav ca. 14 200 uledsagede mindreårige ansøgning om international beskyttelse i EU+-lande, dvs. 3 % af de i alt 485 000 ansøgninger. Det absolutte antal uledsagede mindreårige forblev ret stabilt i forhold til 2019 (-3 %). Uledsagede mindreåriges andel steg dog ét procentpoint fra 2019 på baggrund af det kraftige generelle fald i antallet af asylansøgninger.

Uledsagede mindreårige fra Afghanistan udgjorde i 2020 en stor andel (41 %) af ansøgninger fra mindreårige i EU+ landene (en stigning på 11 procentpoint i forhold til 2019), efterfulgt af Syrien med 16 % (en stigning på 6 procentpoint). Langt størstedelen af de uledsagede mindreårige, der søgte om international beskyttelse i EU+ landene, var mandlige (næsten 9 ud af 10) lige som i de foregående år. De fleste uledsagede mindreårige ansøgere var i den ældre aldersgruppe med ca. to tredjedele mellem 16 og 17 år og kun ca. en tiendedel under 14 år.

En række lande i EU + fremhævede betydningen af tidlig identifikation og henvisning, ajourførte i 2020 deres lovgivning, politikker og vejledning, gennemførte foranstaltninger til kvalitetsovervågning eller udarbejdede nye sårbarhedsvurderinger for ansøgere med særlige retssikkerhedsbehov. Der blev desuden indført af lovændringer til at fremskynde udpegelsen af værger for uledsagede mindreårige, men der blev alligevel ofte rapporteret om forsinket udnævnelse af værger. En fortsat generel udfordring i 2020 var begrænsningerne i effektiv og hurtig identifikation af sårbare ansøgere, herunder mindreårige, hvilket betød større risiko for frihedsberøvelse eller for anbringelse i modtagelsesfaciliteter, der ikke opfylder deres behov.

På modtagelsesområdet har EU+ landenes myndigheder gjort en betydelig indsats for at etablere specialfaciliteter, der garanterer et sikkert sted for sårbare ansøgere, hvor deres særlige behov kan opfyldes. Ofte er det dog blevet rapporteret, at det ikke altid har været muligt at etablere fysisk og psykisk sikre omgivelser med adgang til støttetjenester, herunder uddannelse for mindreårige.

Der var fortsat behov for en yderligere indsats til at beskytte kvinder og piger i asylproceduren mod risici for vold i hjemmet eller kvindelig kønslemlæstelse. EU+ landene har taget nye initiativer til at skabe sikre faciliteter til ansøgere med denne profil, og domstolene er trådt til for at beskytte kvinder og piger, der var i fare for at blive udsat for vold, hvis de blev sendt tilbage til deres hjemland.

Et ofte forekommende problem er den alarmerende stigning i handelen med mindreårige, navnlig papirløse migranter, hvor børn udgør næsten en fjerdedel af alle ofre. Risikoen er overhængende for indvandrerkvinder og -børn, ikke kun på farlige rejseruter, men også ved ankomsten til Europa. Børn kan forsvinde fra modtagelsescentrene og blive ofre for menneskehandlere.

Lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner og interseksuelle (LGBTI) udsættes mange steder i verden for menneskerettighedskrænkelser og trusler. For ansøgere med denne profil er der behov for en følsom tilgang, da de under asylproceduren kan være bange for at tale om deres seksuelle orientering, kønsidentitet og kønsudtryk og kønskarakteristika (SOGIESC). Udviklingen i 2020 var fokuseret på formidling af oplysninger og fastlæggelse af et sikkert land for ansøgere med særlige kønsrelaterede behov.



Asyl- og modtagelsessystemer i Europa: Vejen frem

Trods den nedsatte mobilitet i 2020 som følge af covid-19-pandemien er der evidens for vedvarende migrationsstrømme

Der er behov for yderligere investeringer for at gå fra reaktiv indsats til langsigtede løsninger

Digitalisering har potentiale for at øge asylprocedurens effektivitet og tilgængelighed

Der er stigende behov for EASO's vejledning og bidrag til at udvikle et koordineret europæisk system

EU-domstolen og de nationale domstole spiller en central rolle i fortolkningen af gældende EU-ret på asylområdet og dens praktiske anvendelse.

Genbosættelsesprogrammer og supplerende veje er afgørende for at tilvejebringe forudsigelig, sikker og lovlige adgang til tryghed ved voksende migrationsstrømme

Den nye pagt om migration og asyl foreslår en omfattende ramme for at tilvejebringe beskyttelsesløsninger på en sikker og forudsigelig måde, der tager højde for forskelligartede behov

Bæredygtige rammer kræver bedre modtagelsesforhold, rettidig ydelse af sundhedspleje og uddannelse, integrationsbestrebelse og værdige procedurer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der ikke behøver beskyttelse

Grundlæggende menneskerettigheder og EU's værdier skal være retningsgivende for vejen frem



Kilde: EASO

Afsluttende bemærkninger: Vejen frem



Dette er den 10. udgave af rapport om asylsituationen, hvor EASO har dokumenteret og analyseret de stadige fremskridt, som EU+ landene har gjort med hensyn til at standardisere og modernisere deres asyl- og modtagelsessystemer. Med et mix af midlertidige, hurtige løsninger og fremadskuende politikker har EU+ landene forvaltet komplekse migrationsstrømme og undervejs tacklet udfordringerne. Den globale sundhedskrise under covid-19-pandemien har således testet de nuværende asyl- og modtagelsessystemer, og i denne rapport redegøres der for de udviklinger, der har vist deres robusthed og fleksibilitet med hensyn til at sikre forretningskontinuitet på baggrund af det uventede. Ligeledes er det klart, er, at behovet for international beskyttelse fortsat er fremtrædende og kræver løsninger, der fremmer bæredygtighed på lang sigt.

For at udnytte de hidtidige fremskridt må der investeres yderligere i overgangen fra midlertidige ordninger til fælles vedtagne, omfattende lovgivningsmæssige og politiske rammer. Med henblik herpå vil det være afgørende med et fortsat og styrket samarbejde mellem forskellige interessenter for at indarbejde den ekspertise og de relative fordele, som de hver især kan bibringe til udviklingen af fælles løsninger. Under denne konsolidering skal grundlæggende menneskerettigheder og EU's værdier vise kursen for vejen frem.



Trods den nedsatte mobilitet i 2020 som følge af covid-19-pandemien er der evidens for vedvarende migrationsstrømme

Covid-19-pandemien havde en kompleks, dybtgående indvirkning på asyl- og modtagelsessystemernes funktion i EU+ landene og på, hvor mange, der kommer til Europa for at søge international beskyttelse. Antallet af asylansøgninger indgivet i EU+ landene i 2020 faldt drastisk med en tredjedel i forhold til 2019, og rejserestriktioner og nedlukninger hindrede rejsen for mange. Ser man imidlertid på, hvor mange ansøgninger, der blev indgivet i januar og februar 2020 før indførelsen af covid-19-foranstaltninger, blev der rapporteret om en stigning på over 10 % i forhold til de samme måneder i 2019. Dette tyder på, at antallet af ankomne ville være steget, hvis ikke pandemien var opstået.

Eftersom der på verdensplan fortsat udløses store fordrivelser som følge af konflikter, systematiske menneskerettighedskrænkelser, politisk ustabilitet og økonomiske problemer, må migrationsstrømmene til Europa antages at fortsætte i et uændret eller stigende tempo. Pandemien i 2020 synes at have hæmmet mobiliteten, men dette må antages at ændre sig i fremtiden. Ser vi på de forskellige landes kapacitet til at håndtere og overvinde pandemiens økonomiske og sociale virkninger, kan genopretningen efter covid-19 blive ujævn, forstærke de eksisterende årsager til fordrivelse, og øge uligevægten mellem udviklingslande og mere udviklede lande. Dette kan også tænkes at blive en katalysator for mobiliteten fra udviklingslande til mere udviklede lande. I denne sammenhæng vil grundlæggende problemer vedrørende EU's ydre grænser fortsat være fremtrædende i den offentlige debat, navnlig hvad angår effektiv adgang til EU's territorie og asyloprocedurer. Dette understreger yderligere behovet for at overgå til en ny, almindeligt accepteret ramme for eftersøgnings- og redningsoperationer, ildsætning, omfordeling og en overordnet retfærdig ansvarsdeling.

Genbosættelsesprogrammerne vil få en afgørende rolle, i at sikre forudsigelig, tryk og lovlig adgang til sikkerhed i nærvær af de voksende migrationsstrømme. Covid-19-pandemien virkede forstyrrende på genbosættelsesprocesserne i 2020, hvad der yderligere fremhævede vigtigheden af beskyttelse under lange, farlige rejser til sikkerheden. Den øgede vægt på genbosættelse og supplerende veje i den nye

pagt om migration og asyl er en stærk tilkendegivelse af forpligtelsen til at levere beskyttelsesløsninger på en sikker og forudsigelig måde.



Den nye pagt om migration og asyl sigter mod at imødekomme forskelligartede behov

Forslaget til Europa-Kommissionens pagt om migration og asyl blev fremsat i september 2020 som en ny start på at styrke solidariteten, håndtere migrationsudfordringerne på en harmoniseret måde og opbygge tillid til EU's asylsystem gennem hurtigere og effektive procedurer. Den 12-måneders høring af en række statslige og ikke-statslige interessenter inden færdiggørelsen af den foreslåede nye pagt var et positivt skridt i retning af at inddrage forskellige perspektiver i at opbygge en inklusiv, omfattende migrations- og asylarkitektur for Europa. Forhandlingerne om lovforslagene i den nye pagt vil være i centrum af de kommende udviklinger på migrations- og asylområdet.

Trods de opnåede betydelige fremskridt mangler en række uoverensstemmelser stadig at blive taget op. Der behøves politisk vilje, inspireret politisk beslutningstagning og fleksibilitet for at opnå et gennembrud. Retningslinjerne i den nye pagt er endnu ikke vedtaget som retsakter, men kan allerede nu få indflydelse på politiske ændringer i nogle lande, som retter deres praksis ind efter forslagene, og kan fremme det praktiske samarbejde mellem landene om presserende spørgsmål, en udvikling, der også sås efter forslagene fra 2016 til reform af det fælles europæiske asylsystem.



Med bæredygtige systemer for øje: Ændringen fra reaktive svar til langsigtede løsninger

Baseret på tidligere erfaringer har EU+ landene fortsat tilpasningen af deres lovgivning, politikker, praksis og overordnede organisatoriske ordninger for bedre at kunne håndtere tilstrømningen af asylansøgere, optimere arbejdsgangene, øge effektiviteten og virkningsfuldheden og sikre en værdig beskyttelsesproces. En fælles tendens i mange EU+ lande har været den øgede centralisering og koordinering af den indledende asyl- og modtagelsesfase gennem oprettelse af ankomstcentre, hvor alle asylprocessens interessenter er samlet på ét sted. Målet er at indsamle så mange oplysninger som muligt tidligt i proceduren for at fremme effektiv beslutningstagning — en tilgang, der også synes at være central i den nye pagt. Det vil øge asylsystemernes integritet hurtigt at kunne afgøre, hvem der har behov for beskyttelse, og hvem der ikke har. I denne forbindelse vil de igangværende drøftelser fortsætte om at have mekanismer, der sikrer overholdelse af de grundlæggende rettigheder, ikke mindst *non-refoulement*-princippet.

Der er også foretaget ændringer i modtagelsessystemerne, navnlig for at tilvejebringe tjenester, der er tilpasset ansøgere med særlige behov. Trods disse bestræbelser har området ikke været uden udfordringer, med modtagelsesfaciliteter, der til tider er overfyldte, suboptimale forhold, og forsinket eller utilstrækkelig adgang til tjenester som uddannelse og sundhedspleje. De foreliggende data viser f.eks., at ca. 30 % af ansøgerne om international beskyttelse i Europa i 2020 var børn, heraf mange i skolealderen. Ofte har disse børn ikke konsekvent effektiv adgang til uddannelse. Selv for børn, der kan blive sendt tilbage efter en negativ afgørelse, er tilbud om undervisning på modtagelsesstadiet i sig selv en værdi, der fremmer deres kognitive og sociale vækst. For dem, der bliver, kan manglende effektiv adgang til uddannelse være skadelig, både for deres personlige udvikling og for deres integrationsudsigter på lang sigt. Øjeblikkeligt fokus på at integrere personer med international beskyttelse har mange fordele for den langsigtede bæredygtighed: At give dem de færdigheder, der er nødvendige for at trives i værtsamfundet, vil ikke kun være en katalysator for deres positive bidrag som hjemmehørende medlemmer af de nye samfund, men også styrke den sociale samhørighed i det hele taget.

Midlertidige løsningers evne til at dække umiddelbare behov anerkendes, men overgangen til bæredygtige langsigtede rammer kræver forbedringer, der sikrer modtagelsesforhold af høj kvalitet, rettidig sundhedspleje og uddannelse, fokus på integration af modtagere, og værdige procedurer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden behov for beskyttelse. I denne overgangsproces kan grundlæggende menneskerettighedskoncepter og EU-principper give den nødvendige vejledning og danne grundlag for udviklingen og funktionen af sådanne langsigtede løsninger.



Fair effektivitet og effektiv fairness: Domstolene undersøger ny praksis i overensstemmelse med EU's asyllovgivning

Retlige institutioner på EU-plan og nationalt plan har fortsat bekræftet deres rolle i at fortolke EU's asylregler og vise vej for den praktiske anvendelse deraf. Denne rolle blev understreget i 2020, da domstolene blev opfordret til at vurdere ny praksis og nye foranstaltninger, de nationale myndigheder havde indført i en ny virkelighed, drevet af hidtil usete udfordringer, der krævede hurtige og effektive svar. De nationale domstole trådte ind for at vurdere indvirkningen af covid-19-sikkerhedsforanstaltninger på asylansøgere rettigheder og forviklingerne ved Dublinoverførsler, og de tilhørende tidsfrister. EU-Domstolen har som EU's judicielle myndighed også afsagt en række vigtige domme, navnlig vedrørende effektiv adgang til asylproceduren.

De retslige myndigheder vil selvsagt fortsat spille en vigtig rolle med at sikre, at EU's asyllovgivning fortolkes og anvendes korrekt — så meget desto mere, mens Kommissionens forslag endnu ikke er overgået til vedtagne lovgivningsmæssige og politiske rammer, og i betragtning af det store antal sager, der stadig verserer i anden instans.



Digitalisering som katalysator for effektivitet og tilgængelighed

EU+ landene har taget vigtige skridt til at indføre teknologiske fornyelser, der skal øge automatiseringen af asylprocedurerne. Covid-19-pandemien gav EU+ landene ny impuls til at forstærke digitaliseringen af processerne, for de måtte tilpasse deres arbejdsmetoder for at afbøde risiciene ved sundhedskrisen. Mange af disse løsninger vil sandsynligvis blive bibeholdt mere permanent for at øge asyl- og modtagelsessystemernes effektivitet; andre kan indgå i EU+ landenes værktøjskasse for at blive taget i brug igen i tilfælde af lignende udfordringer. Efterhånden som arbejdet hen mod digitalisering skrider frem, må man være opmærksom på databeskyttelsesproblemer, sikre lige adgang til digitale tjenester og styrke tilliden til nye tekniske løsninger hos ansøgere og modtagere af beskyttelse for at tilskynde dem til at bruge dem.



Koordineret europæisk reaktion, som EASO er integreret i

Der kræves omfattende løsninger til den komplekse karakter af asyl, som også hænger tæt sammen med familiesammenføringer og tilbagesendelse. I de kommende år vil en koordineret indsats og integration af ekspertise fra forskellige interessenter være afgørende for udviklingen af en ligevægtig tilgang, hvor det centrale spørgsmål vil være, hvordan — ikke hvorvidt — de forskellige interessenter bidrager. Standardisering og praktisk gennemførelse af et funktionelt europæisk asylsystem vil kræve bred politisk vilje og en fælles vision, harmoniserede og retfærdige reaktioner på migrationspres på specifikke lande under overholdelse af de grundlæggende rettigheder for personer, der søger beskyttelse, øget samarbejde med oprindelses- og transitlande, og fortsatte bestræbelser på at tackle de grundlæggende årsager til irregulær migration.

I de ti år siden sin oprettelse har EASO arbejdet aktivt sammen med Europa-Kommissionen, medlemsstaterne, europæiske agenturer, civilsamfundet og internationale organisationer om at støtte gennemførelsen af CEAS ved en helhedstilgang: Ved at yde operationel bistand til medlemsstater, der er udsat for højt pres, tilbyde uddannelse og praktiske værktøjer af høj kvalitet til asylmedarbejdere, bidrage til at gennemføre CEAS' eksterne dimension, og frembringe pålideligt analytisk output som grundlag for beslutningstagning. I løbet af disse år har EASO samlet omfattende og unikke erfaringer, udviklet innovative arbejdsmetoder, skabt stærke partnerskaber og fungeret som en del af løsningen ved at fremme beskyttelsesorienterede politikker og praksisser.

I et globalt migrationslandskab i konstant forandring er der stigende behov for vejledning og bidrag fra EASO. Som ekspertisecenter på asylområdet forventes EASO's arbejdsprogram at vokse, navnlig i lyset af overgangen til et EU-asylagentur.



ISBN 978-92-9465-077-1