



Easos asylrapport 2021

Årsrapport om asylsituationen
i Europeiska unionen

SAMMANFATTNING





Omslag: Steve Evans

© Europeiska stödkontoret för asylfrågor, 2021

Kopieringstillåten med angivande av källan.

För användning eller återgivning av foton eller annat material som inte omfattas av Easos upphovsrätt måste tillstånd sökas direkt från upphovsrättsinnehavaren.

PDF ISBN 978-92-9465-055-9 ISSN 2600-3120 DOI 10.2847/73149 BZ-AH-21-001-SV-N



Easos asylrapport 2021

Årsrapport om asylsituationen i Europeiska unionen

SAMMANFATTNING

Förord

I år publiceras kontorets flaggskeppsrapport, *Easos asylrapport*, för tionde gången. Under årens lopp har rapporten ständigt förbättrats och den fångar upp och berättar om de senaste trenderna och politiska diskussionerna om utvecklingen av det harmoniserade gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas). Vi är stolta över att *Easos asylrapport* har utvecklats till den främsta informationskällan om asyl i Europa och speglar kontorets utveckling till ett expertcentrum för asylfrågor sedan dess grundande den 19 juni 2010.

Easos växande roll framhålls även i Europeiska kommissionens nya [migrations- och asylpakt](#) som publicerades i september 2020. Pakten innebär en nystart för diskussionen om effektiv och human hantering av migration och asyl i Europa. Easo är redo att åta sig ett utökat mandat som Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) och att utgöra en integrerad del av den europeiska strukturen för hantering av den komplexa migrationsituationen med full respekt för de grundläggande rättigheterna.

Covid-19-pandemin har fått omfattande konsekvenser för alla delar av livet världen över. I syfte att minska virusets spridning och hålla människor i säkerhet – både dem som söker asyl i Europa och den personal som arbetar direkt med asylsökande – vidtogs nödgärder och mer långvariga ändringar av förfarandena i alla länder i EU+. I år stod medlemsländerna, nationella asyl- och mottagningsmyndigheter och organisationer inom internationellt skydd



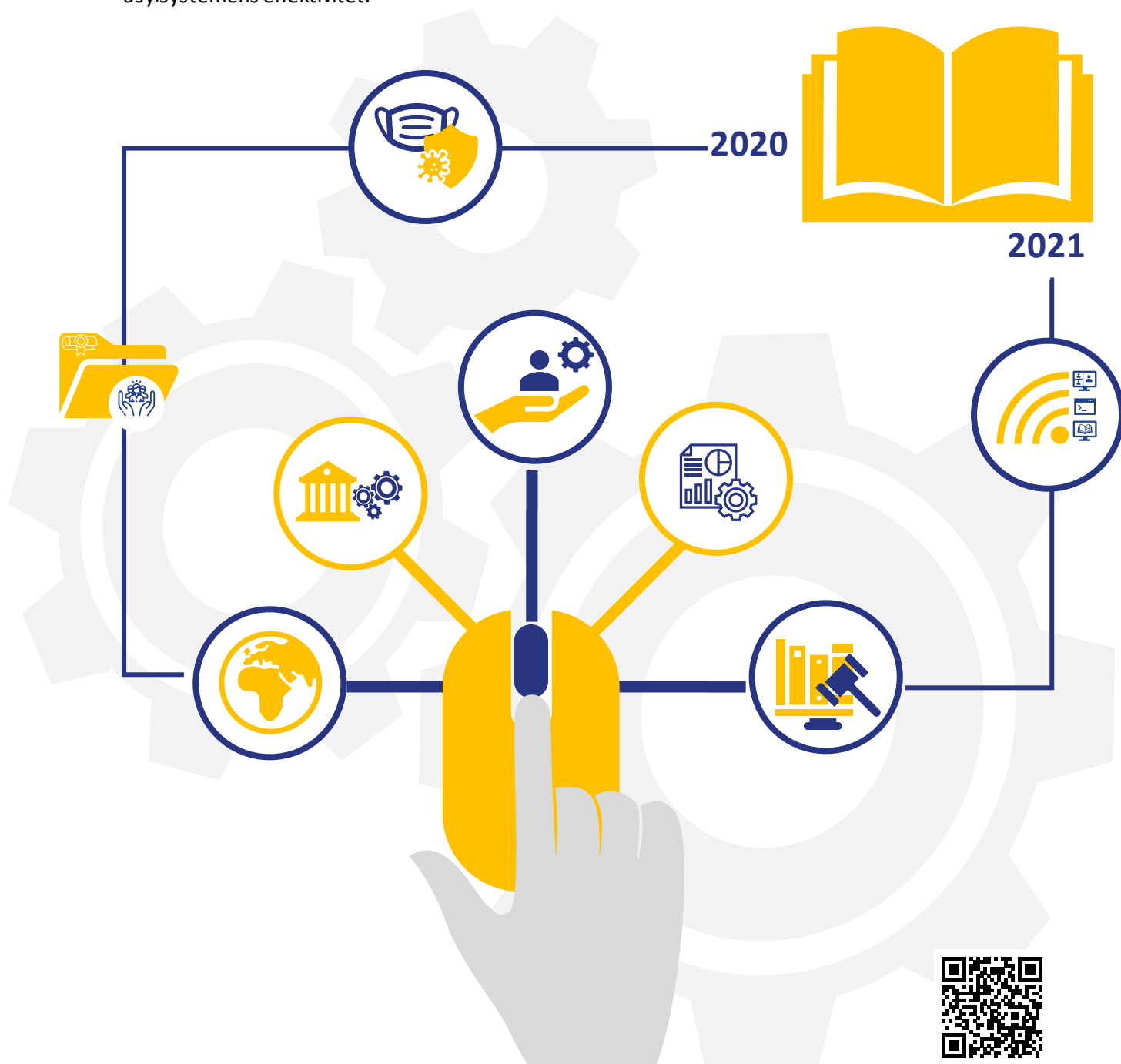
för första gången sedan Ceas inrättande inför en dubbel utmaning: respekt för den grundläggande mänskliga rättigheten till ett säkert liv och hantering av en global hälsokris som kan utsätta både migranter och mottagande länder för ytterligare risker.

Medan de nationella förvaltningarna prövades till sina yttersta gränser inriktades Easos verksamhet direkt på stöd till medlemsländerna för att säkerställa tjänsternas kontinuitet och för att tillhandahålla nödhjälp till medlemsländerna. Under hela år 2020 utvecklade kontoret verktyg för att öka effektiviteten och anpassa förfarandena, publicerade analysrapporter och utbildade personal på asylområdet. Ett särskilt informationssamlingsinitiativ tillhandahöll uppdaterad, heltäckande och tillförlitlig information om konsekvenserna av covid-19 för asylförfarandet. Resultaten visade på motståndskraften i EU:s nationella asyl- och mottagningsssystem, som snabbt anpassade arbetsätten och införde digitala lösningar för att tillhandahålla skydd åt dem som behövde det. Dessa innovationer kan vara nyckeln till förbättrad effektivitet och hantering av liknande utmaningar i framtiden, samtidigt som ett hållbart europeiskt system bibehålls.

Nina Gregori
Verkställande direktör
Europeiska stödkontoret för asylfrågor

Inledning

Som den främsta källan till information om internationellt skydd i Europa ger serien av *Easos asylrapporter* en helhetsbild av den viktigaste utvecklingen på asylområdet i EU:s medlemsstater, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz (länderna i EU+). Rapporten inleds med en kort översikt över globala tvångsflyttningar av befolkningen och fokuserar sedan på ett europeiskt sammanhang och sammanfattar förändringarna i hela det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas) steg för steg. I rapporten presenteras rättspraxis som har påverkat tolkningen av europeiska och nationella lagar samt de viktigaste statistiska indikatorerna för referensåret 2020, vilka belyser nya trender och asylsystemens effektivitet.



Global översikt över asylområdet under 2020



Tvångsflyttningar på grund av konflikt, förföljelse, kränkningar av de mänskliga rättigheterna, naturkatastrofer och försämring av ekosystemen är en realitet för miljontals människor över hela jorden.

I den officiella statistiken görs åtskillnad mellan två grupper av tvångsflyttade personer: a) flyktingar och asylsökande som har korsat internationella gränser och b) internflyktingar som är på flykt i sitt eget land. En flykting är någon som tvingats att fly från sitt land på grund av en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk åskådning och som har korsat en internationell gräns för att söka säkerhet. Internflyktingar har inte passerat sin landsgräns, men kan fortfarande befinna sig i en utsatt situation.

När det gäller Europa omfattar internationellt skydd flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande. Den senare avser personer som inte uppfyller kraven för att betecknas som flyktingar, men som har rätt till skydd på grund av att de löper risk för allvarlig skada, såsom dödsstraff eller avrättning, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i ursprungslandet, eller allvarliga och personliga hot mot deras liv på grund av urskillningslöst våld vid en internationell eller intern väpnad konflikt.

I juni 2020 rapporterade FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) att den totala berörda befolkningen är ungefär 80 miljoner människor, inbegripet 26,4 miljoner flyktingar, 4,2 miljoner asylsökande, 45,7 miljoner internflyktingar och 3,6 miljoner venezuelanska medborgare som fördrivits till utlandet.

Två tredjedelar av den globala flyktingbefolkningen kommer från fem ursprungsländer: Syrien, Venezuela, Afghanistan, Sydsudan och Myanmar (i fallande ordning). De allra flesta av de fördrivna tas emot av länder som angränsar till ett epicentrum av en kris. Dessa länder är ofta utvecklingsländer. Under 2020 var Turkiet fortfarande det land som tog emot det största antalet flyktingar, följt av Colombia, Pakistan, Uganda och Tyskland.

Under 2020 har Covid-19-pandemin haft djupgående och komplexa konsekvenser, både genom att skapa eller utöka skyddsbehov globalt och genom att hindra tillgången till säkerhet. I detta utmanande sammanhang anpassade intressenter som deltar i tillhandahållandet av skydd sitt arbete efter dessa omständigheter för att säkerställa viss kontinuitet i tjänsterna, inklusive nya villkor för registrering och handläggning av ansökningar och ökad användning av tekniska och digitala lösningar.

Trots de utmaningar som pandemin medfört bedrev det internationella samfundet multilaterala samarbeten och framsteg som uppnåddes under 2020 inom ramen för Global Compact-initiativet för flyktingar inkluderade:

- ➔ ökning av skyddskapaciteten världen över,
- ➔ ökad tillgång till utbildning för tvångsflyttade barn,
- ➔ främjande av hållbara lösningar,
- ➔ införande av rena energilösningar i humanitära miljöer,
- ➔ främjande av mänsklig utveckling och ekonomisk tillväxt som strukturella lösningar i sårbara miljöer,
- ➔ ökning av rättvis tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster, rent vatten och sanitet, och
- ➔ främjande av sysselsättningsmöjligheter för personer som påverkats av tvångsflyttning.

EU har en nyckelroll i tillhandahållandet av skyddslösningar världen över i och med att största delen av EU:s humanitära budget har anslagits till projekt som hjälper tvångsflyttade och de mottagande samhällena.

Medan det internationella samfundet fortsätter med insatserna för att ta itu med de komplexa aspekterna av tvångsflyttningar globalt, kan utvecklingens fokus från ett år till ett annat skifta till målområden som kan utvecklas för att mildra tvångsflyttningssituationer eller där nya arbetsformer kan utvecklas för att tillhandahålla skydd. Två områden fick under 2020 ökad uppmärksamhet i debatten om internationellt skydd, vart och ett av olika orsaker. **Vidarebosättning** är ett område som påverkats kraftigt av pandemin på grund av reserestriktionerna. Med beaktande av de risker som förknippas med rörlighet i samband med den globala hälsokatastrofen har behovet av vidarebosättning som en säker och laglig väg framhävts ännu mer än tidigare. Samtidigt innebär pandemin en möjlighet för länderna att göra ytterligare framsteg på området för **digitalisering** för att effektivisera asylförfarandena.



Globala mönster för behov av internationellt skydd 2020

5 länder står för

2/3 av världens
flyktingpopulation

6,6
miljoner
Syrien

3,6
miljoner
Venezuela

2,7
miljoner
Afghanistan

2,3
miljoner
Sydsudan

1,0
miljoner
Myanmar

Den största gruppen av nya asylsökande under 2020 var venezuelanska flyktingar



Turkiet tar emot det största antalet flyktingar, följt av Colombia, Pakistan, Uganda och Tyskland.



85 % av den globala flyktingbefolkningen finns i utvecklingsländer



Covid-19-pandemin har haft djupgående och komplexa konsekvenser genom att skapa eller utöka skyddsbehoven globalt och genom att hindra tillgången till säkerhet

Källor: Easo och UNCHR



Vidarebosättningsprogrammen stannade av nästan helt på grund av reserestriktionerna under covid-19-pandemin



Pandemin innebär en möjlighet för länderna att göra ytterligare framsteg på området för **digitalisering** för att effektivisera asylförfarandena



2. Viktigaste utvecklingen i asylfrågor inom EU under 2020



På grundval av framstegen i förhandlingarna om de två reformpaketen sedan 2016 presenterade Europeiska kommissionen en ny [migrations- och asylpakt](#) i september 2020. I pakten föreslås en nystart för migrationspolitiken genom förbättrade, snabbare och effektivare förfaranden och genom en bra balans mellan rättvis fördelning av ansvar och solidaritet. Syftet med migrations- och

asylpakten är att skapa en ram för

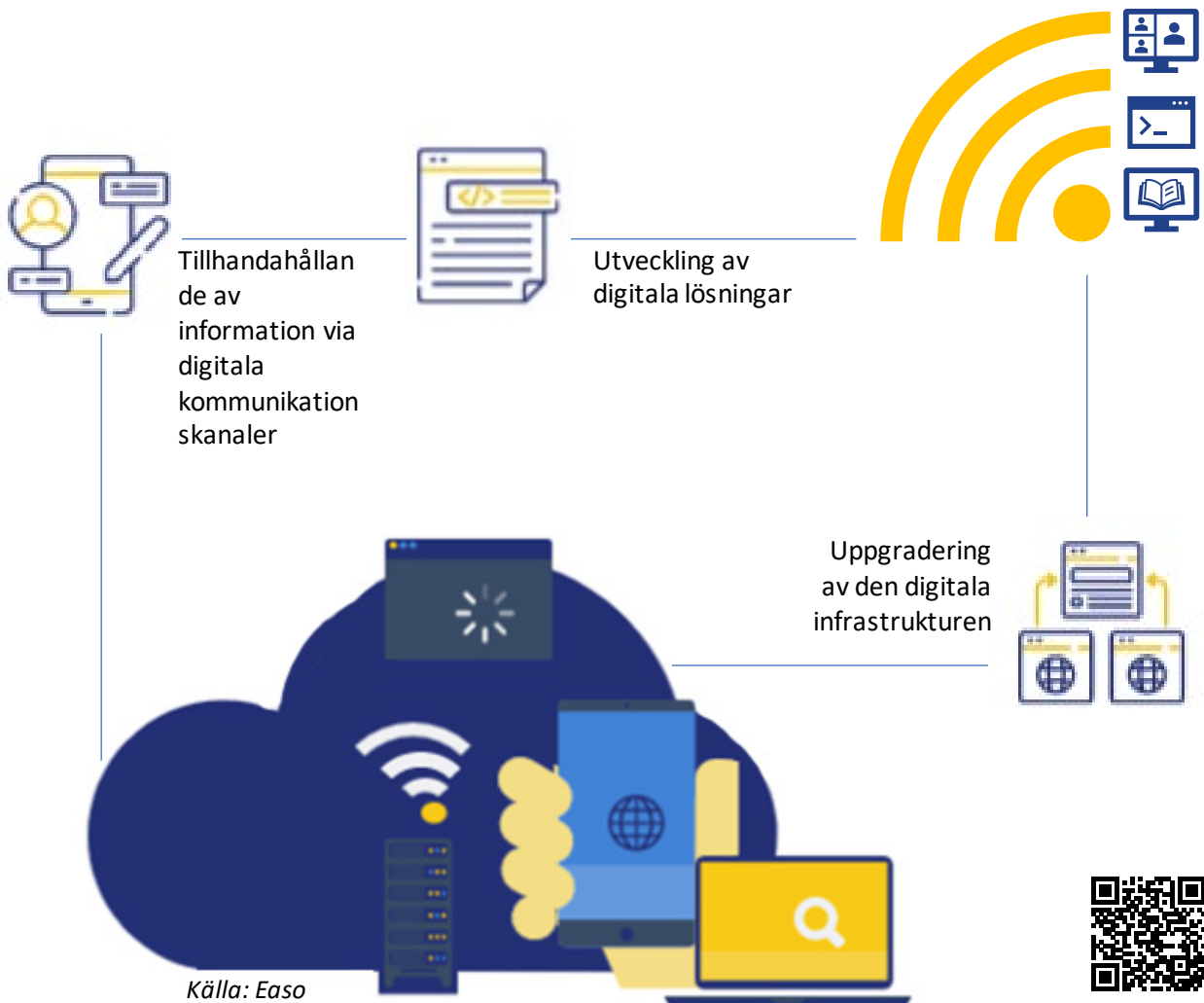
- hållbar och rättvis förvaltning av de yttre gränserna, inklusive identitets-, hälso- och säkerhetskontroller,
- rättvisa och effektiva asylsystem i länderna i EU+, förenkling av förfaranden och återvändande av sökande som fått avslag,
- en ny solidaritetsmekanism för personer som landsätts efter sök- och räddningsinsatser, länder under ökad press och krissituationer,
- solid framsyn, krisberedskap och krishantering,
- effektiv återvändandepolitik och EU-samordnad återvändning av tredjelandsmedborgare till ursprungslandet,
- övergripande styrning på EU-nivå för bättre förvaltning och tillämpning av asyl- och migrationspolitiken,
- ömsesidigt gynnsamma partnerskap med viktiga tredjeländer som är ursprungs- och transitländer,
- hållbara lagliga vägar för skyddsbehövande och för att locka begåvningar till EU, och
- effektiv integrationspolitik.

För att uppnå dessa mål står Europeiska kommissionen fast vid sina förslag och stödjer de preliminära överenskommelser som redan ingåtts om skyddsgrundsförordningen, direktivet om mottagningsvillkor, unionsramen för vidarebosättning och Europeiska unionens asylbyrå. Kommissionen uppmanade också till ett snabbt slutförande av förhandlingarna om det omarbetade återvändandedirektivet. Europeiska kommissionen drog tillbaka förslaget till ändrad Dublinförordning från 2016 och ersatte det med ett nytt förslag till förordning om asyl- och migrationshantering. Utöver de fem kvarvarande förslagen från 2016 och 2018 består pakten av ett paket med nio tilläggsinstrument:

- ➔ [En ny screeningförordning](#)
- ➔ [Ändrat förslag till översyn av förordningen om asylförfaranden](#)
- ➔ [Ändrat förslag till översyn av Eurodacförordningen](#)
- ➔ [En ny förordning om asyl- och migrationshantering](#)
- ➔ [En ny förordning om krissituationer och force majeure-situationer](#)
- ➔ [En ny beredskaps- och krisplan för migration](#)
- ➔ [En ny rekommendation om vidarebosättning och kompletterande vägar](#)
- ➔ [En ny rekommendation om privata fartygs sök- och räddningsinsatser](#)
- ➔ [En ny vägledning om direktivet om att motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.](#)

Presentationen av migrations- och asytpakten och förslagen till de tillhörande rättsliga instrumenten ledde till förnyade diskussioner om en effektiv och human migrationshantering i Europa. Europeiska kommissionens övergripande tillvägagångssätt för att samordna en inkluderande samrådsprocess och ansträngningen för att i hög grad sammanlänka de olika områdena av migrations- och asylpolitiken inom ramen för en sammanhängande strategi fick ett positivt mottagande, liksom den genuina ansträngningen för att ta hänsyn till de olika behoven i olika EU-medlemsländer och överbrygga tidigare oenigheter. Även om medlemsstaterna fortfarande tycks ha olika åsikter om vissa delar av den föreslagna migrations- och asylpolitiken, utgör de förslag som Europeiska kommissionen lagt fram grunden för en konstruktiv dialog på teknisk och politisk nivå under lagstiftningsprocessen. Bland de positiva reaktionerna fanns det även röster – både från statliga och icke-statliga aktörer – som ville uppmärksamma områden där man kan uppnå mer.

Covid-19-pandemin har av naturliga skäl fått djupgående konsekvenser för både migrationsflödena och de europeiska asylsystemens funktion. Samtidigt som man till fullo erkände de svårigheter som medlemsstaterna mött i samband med tillämpningen av relevanta EU-bestämmelser under pandemin publicerade Europeiska kommissionen ett [meddelande](#) för att ge vägledning om hur man säkerställer kontinuiteten på området för asyl- och återvändandeförfaranden samt vidarebosättning. Länderna i EU+ vidtog ett antal åtgärder under alla stegen av asyلفörfarandet och vid mottagningsenheterna för att skydda individernas fysiska välbefinnande. Restriktiva åtgärder som vidtagits för att skydda folkhälsan kan, om än tillfälligt, ha påverkat respekten för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Intressenterna har understrukt att åtgärderna ska vara tillfälliga, proportionerliga och nödvändiga.



För att kunna fortsätta tillhandahålla tjänster med beaktande av de nya åtgärderna digitaliserade länderna i EU+ flera av stegen i asyrförfarandet genom att utveckla och tillämpa nya elektroniska system. Flera av dessa lösningar kan bli mer permanenta för att öka effektiviteten i asyssystemen, medan andra kan användas som metodologiska planer om länderna i EU+ behöver hantera liknande utmaningar i framtiden.

Trots den övergripande ökningen av antalet anländande vid EU:s yttre gränser under 2020 växte olika tendenser fram på migrationsvägarna till Europa. De västra och centrala Medelhavsrutterna hade ett lägre antal anländande än under 2019, medan Västafrikarutten, mellersta Medelhavsrutten och västra Balkanrutten hade ett ökat antal anländande. Det rådde fortfarande stort tryck på Greklands gränser och öar, och Europeiska kommissionen arbetade tillsammans med grekiska myndigheter och andra EU-länder för att tillhandahålla viktigt stöd för hantering av situationen, inklusive en frivillig omplaceringsinsats från Grekland till andra medlemsländer för ensamkommande barn och utsatta barn i familjer.

Omplaceringarna fortsatte också efter sök- och räddningsinsatser på Medelhavet. Landsättningarna och omplaceringarna samordnades av Europeiska kommissionen och genomfördes – under medverkan av relevanta EU-organ, inklusive Easo – i linje med de standardrutiner som utvecklats under 2019. Dessa insatser visade hur konkret europeisk solidaritet ser ut i praktiken, men betonade också behovet av en mer förutsägbar solidaritetsmekanism för landsättning och omplacering, såsom presenterats i förslaget till en ny förordning om asyl- och migrationshantering.

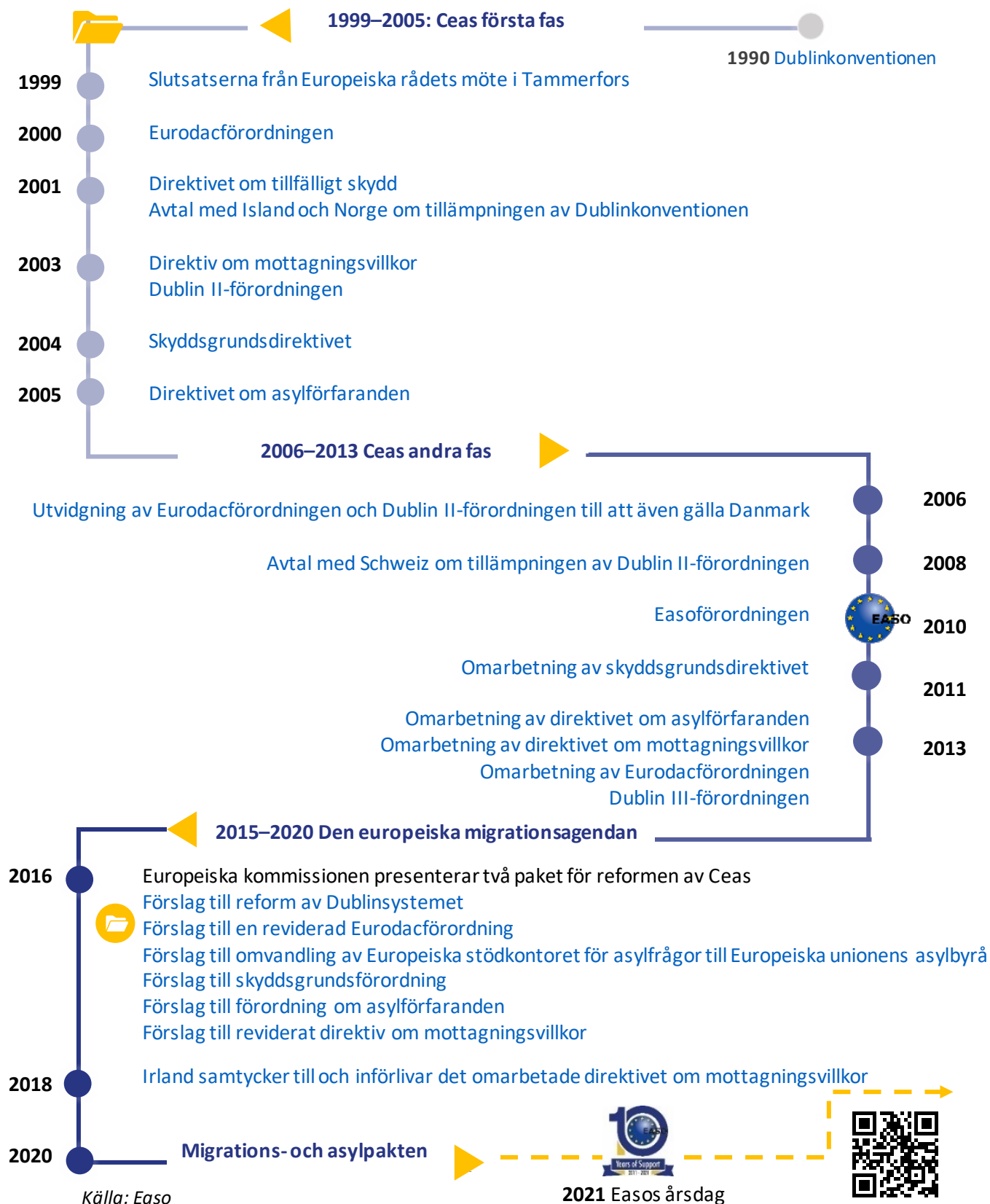
Slutet av år 2020 markerade även slutet på en övergångsperiod under vilken EU-lagstiftningen fortfarande gällde för och i Storbritannien efter landets utträde ur EU. Från och med den 1 januari 2021 är EU-lagstiftning som hänför sig till asyl inte längre automatiskt tillämplig om den inte har behållits i det nationella rättssystemet. Det som är viktigt är att Dublin III-förordningen har upphävts i Storbritannien och dess bestämmelser har slutat att gälla i landet.

Under 2020 har EU fortsatt att samarbeta med externa partner för att hantera migrationstrycket genom en omfattande strategi som är grundad i multilateralism. Syftena med verksamheten som genomförts inom ramen för den externa dimensionen av EU:s migrationspolitik omfattar hantering av de grundläggande orsakerna till migration, bekämpning av smugglingsnätverk, främjande av samarbete med tredjeländer när det gäller återvändanden och återtaganden, arbete med partnerländerna mot gränsförvaltning samt och tillhandahållande av stöd för skydd utomlands.

I sin roll för att garantera en harmoniserad tolkning och tillämpning av unionsrätten utfärdade Europeiska unionens domstol flera domar som främst avsåg förhandsavgöranden om ytterligare tolkning av de olika bestämmelserna i Ceas. Rättspraxis innefattade frågor om faktisk tillgång, asyrförfarandet, personliga intervjuer i ärenden som inte kan tas upp till prövning, typer av skydd, förvar, förfaranden i andra instans, icke-diskriminering av medborgare och personer som beviljats internationellt skydd och sedan fått medborgarskap, familjeåterföreningar och sammanhållning av familjer, återvändanden av tredjelandsmedborgare, omplaceringar, skydd från UNRWA för statslösa palestinier och vägran att utföra militärtjänst. Europeiska unionens domstol meddelade också en dom om nationella restriktioner för finansiering av icke-statliga organisationer, vilket påverkade icke-statliga organisationers arbete inom internationellt skydd.



Utvecklingen av det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas)



3. Stöd från Easo till länderna



År 2020 var det tio år sedan Easos grundades. På grundval av sin inrättandeförordning fokuserar Easo på bättre tillämpning av Ceas, förstärkning av det praktiska samarbetet i asylområdet mellan medlemsstaterna och operativt stöd till medlemsstater vars asyl- och mottagningssystem är under särskilt hårt tryck.

Mot bakgrund av covid-19-pandemin var Easos verksamhet under 2020 direkt inriktad på medlemsländerna för att säkerställa kontinuiteten, fortsätta smidigt med utbildningsverksamhet och underlätta onlinemöten med medlemsstaterna. Easo inledde ett särskilt informationssamlingsinitiativ för att tillhandahålla uppdaterad, heltäckande och tillförlitlig information om konsekvenserna av covid-19 för de nationella asyl- och mottagningssystemet och en vaccinationsplan för asylsökande och personer som beviljats internationellt skydd. För att säkerställa hög standard i handläggningen av asylansökningar under pandemin utfärdade Easo praktiska rekommendationer för genomförande av personliga intervjuer på distans och registreringar på distans/online.

I Easos operativa arbete föranledde hälsoåtgärderna ett fokusskifte till backoffice-arbetsflöden, såsom arbete med eftersläpningen av ärenden, administrativa uppgifter inom registrering, stöd till överklaganden, kapacitetsuppbyggnad, förbättring av policyer och praxis samt distansstöd till tillhandahållande av information och mottagning av asylsökande via telefonjourer. Easo var även fortsatt aktivt på fältet och hjälpte till med omplaceringen av ensamkommande barn från Grekland till andra medlemsstater. Under senare delen av 2020 kom man även överens om stöd till Spanien för att minska trycket på landets mottagningssystem och utveckla en ny modell för mottagning.



Video: Easos milstolpar och uppnådda resultat



Källa: Easo

4. Det gemensamma europeiska asylsystemets funktion

Viktig utveckling på nationell nivå under 2020 låg till grund för lagstiftning, politik och praxis på asylområdet i länderna i EU+. Två övergripande teman inom varje steg av asylförfarandet var covid-19-pandemin och digitaliseringen av asylförfarandena.



Digitalisering av asylförfarandet

Covid-19-pandemin gav incitament till länderna att börja använda digitala verktyg och anpassa sin praxis vid mottagningscentrum.

Trots fördelarna kan digitalisering medföra potentiella risker, till exempel för datasäkerheten, den digitala kompetensen och uppkopplingen.

Källa: Easo



Covid-19

Reserestriktionerna under covid-19-pandemin påverkade starkt asylsökandes möjligheter att nå EU:s territorium. Nationella myndigheter blev tvungna att snabbt anpassa sig till de nya omständigheterna genom att avbryta eller begränsa registreringarna under en kort period under pandemins första våg. Under denna tid omorganiserade länderna i EU+ processerna och arbetsmiljön.

Färre asylsökande slussades in i Dublinförfarandet, medan överföringsprocessen anpassades till de strikta hälsokraven. Rättspraxis under 2020 tyder på att trycket på hälso- och sjukvårdssystemen blev ytterligare en faktor att ta hänsyn till vid fastställandet av vilken medlemsstat som ansvarar för en asylansökan.

Fysisk distansering, stängning av anläggningar, distansarbete och hälsoprotokoll påverkade alla steg i ansökningshandläggningen, både i första och andra instans, däribland personliga intervjuer, tillhandahållande av tolkning, meddelanden om beslut, hantering av ärendebelastningen, utbildning och kvalitetsbedömningar. När det var möjligt sköttes dessa uppgifter på distans med hjälp av digital teknik såsom videomöten. De interna arbetsrutinerna i första och andra instans anpassades för att minimera avbrotten i tjänsterna samtidigt som hänsyn togs till folkhälsoåtgärderna. Till följd av detta förlängde man tidsfristerna för inledande av förfaranden.

Formatet för tillhandahållande av information ändrades till möten med mindre grupper, per telefon, online eller genom videohandledning, medan ytterligare insatser särskilt koncentrerades på skydd, hygienåtgärder, protokoll som måste följas, medicinskt stöd och anvisningar för att undvika smitta. Rättsligt bistånd och biträde tillhandahölls på distans eller med begränsad kontakt ansikte mot ansikte. Som ett direkt resultat av de restriktiva covid-19-relaterade åtgärderna rapporterades begränsad tillgång till rättsligt bistånd vid gränserna och på mottagnings- och förvarsanläggningar i flera länder. Med beaktande av de begränsade möjligheterna till undersökningssupdrag i ursprungsländer fokuserade länderna i EU+ på andra metoder för insamling av information om ursprungsländer (country of origin information, COI) och på att hålla kontakten med sina källor.

I mottagningsområdet anpassade länderna i EU+ både organisationen och infrastrukturen för mottagning till omständigheterna under covid-19-pandemin och vidtog åtgärder såsom en initial karantänperiod efter ankomst, fysisk distansering och begränsad rörlighet på mottagningscentrum, begränsningar av besök och ytterligare hygienåtgärder samt skyddsutrustning. Behov av mer utrymme satte ytterligare press på mottagningsmyndigheterna, ledningen och mottagningspersonalen, samtidigt som stödtjänsterna begränsades för att upprätthålla fysisk distans eller tillhandahölls online. Detta hade en särskilt negativ effekt på sökande med särskilda behov. Tidvis fick de inte tillgång till alla stödtjänster som de skulle ha behövt. I största delen av länderna i EU+ blev antalet personer i förvarsenheter lägre på grund av covid-19-restriktionerna, eftersom avlägsnanden av avvisade sökande avbröts och tredjelandsmedborgare släpptes ut från förvar.

Ett område som påverkades starkt av pandemin var innehållet i skyddet och integrationen av personer som beviljats skydd. Fördröjningar i förlängningar av uppehållstillstånd på grund av avbrott i tjänsterna ledde ofta till rättsosäkerhet och påverkade tillgången till andra rättigheter såsom bostad, sysselsättning och hälso- och sjukvård. Familjeåterföreningsförfarandena avbröts eller fördröjdes kraftigt och sysselsättningsmöjligheterna minskade. Adekvat stöd via onlineundervisning för barn var ofta svårt på grund av bristen på datorer eller internetanslutning eller en besvärlig boendesituation där det inte fanns någon avskild, tyst plats för studier. Stödprogram och individuella integrationsplaner för personer som beviljats skydd förlängdes eller anpassades till de nya omständigheterna. Pandemins

effekter kan likväl få långvariga konsekvenser för integrationen som innefattar alltifrån hälsa till boende och sysselsättningsmöjligheter.

Reserestriktionerna påverkade naturligtvis genomförandet av återvändanden. Antalet ofrivilliga återvändanden minskade markant, medan de frivilliga återvändandena fortsatte enligt de föreskrivna hälsoprotokollen och säkerhetsåtgärderna. Flera länder avbröt både återvändandeförfarandena och utfärdandet av beslut om återvändande och förlängde därmed perioden för frivilliga återvändanden.

Allt som allt genomförde länderna i EU+ betydande insatser för att säkerställa tjänsternas kontinuitet, vilket visade motståndskraften och flexibiliteten i de nationella asyl- och mottagningssystemen under de oväntade omständigheterna. Parallellt granskade rättsliga myndigheter de nya åtgärderna för att säkerställa att de överensstämde med rättsliga normer och garantier.



Digitalisering

Covid-19-pandemin innebar ett nytt incitament att fortsätta med eller utöka användningen av digital teknik på asylområdet. Under 2020 utvecklade och införde länderna i EU+ nya elektroniska system i alla steg av asyلفörfarandet. Digitala lösningar användes för registrering av ansökningarna online, kontroll av sökandens identitet, inlämning av dokument, intervjuer på distans, tillhandahållande av information, rättsligt bistånd och tolkningstjänster, språkanalyser, meddelanden om beslut och information om ärendestatus, inlämnande av överklaganden och digitala underskrifter för utfärdande av beslut samt tillhandahållande av integrationsstöd, inklusive språkundervisning, samhällsorientering och sysselsättningscoachning. Flera länder förbättrade också sina elektroniska system för mottagningsförvaltning och it-infrastruktur och investerade i ytterligare it-utrustning på mottagningscentrum.

På återvändandeområdet införde länderna i EU+ kommunikationsförfaranden och återetableringsrådgivning på distans, medan webbverktyg användes för kommunikation med tredjeländer om identifikationsförfaranden för återvändare och utfärdande av resehandlingar. Digital teknik användes också i samband med vidarebosättning, till exempel vid intervjuer på distans och virtuell vägledning inför avresa, för att säkerställa tjänsternas kontinuitet.

Även om digitaliseringen har flera fördelar har man också uppmärksammat dess potentiella risker, till exempel när det gäller samtycke till användning av personuppgifter, tillgänglighetsproblem för vissa sökande som kanske saknar digitala färdigheter eller tillgång till utrustning eller anslutning, brist på mänsklig interaktion vid tillhandahållande av tjänster (till exempel för personer med särskilda behov), samt när det gäller att öka tilliten inom vissa målgrupper för att uppmuntra meningsfull användning av digitala lösningar. Allteftersom arbetet med digitalisering fortskrider måste dessa frågor beaktas och hanteras på lämpligt sätt.



4.1 Tillträde till ett territorium och asyلفörfarandet

Det omarbetade direktivet om asyلفörfaranden ger vägledning till EU-länderna om tillhandahållande av faktisk tillgång till förfarandet för personer i behov av skydd och för att skydda rätten att ansöka om skydd. Under hela 2020 rapporterades likväl ett antal incidenter som inträffade vid EU:s yttre gränser och handlade om att

tillämpningen av det omarbetade direktivet om asylförfarandet och därmed även tillhandahållandet av faktisk tillgång till asylförfarandet förhindrades eller fördröjdes.

Den viktigaste utvecklingen i fråga om lagstiftningen och politiken för tillgång till asylförfarandet fortsatte under 2020 på liknande sätt som under tidigare år. Finjusteringen av förfarandena fortsatte för att myndigheterna skulle kunna få så mycket information som möjligt i början av asylprocessen på ett effektivt sätt och genom samordning mellan de olika intressenterna. Det övergripande målet har varit att kanalisera ärenden genom systemet på ett bättre sätt och att påskynda hela processen.

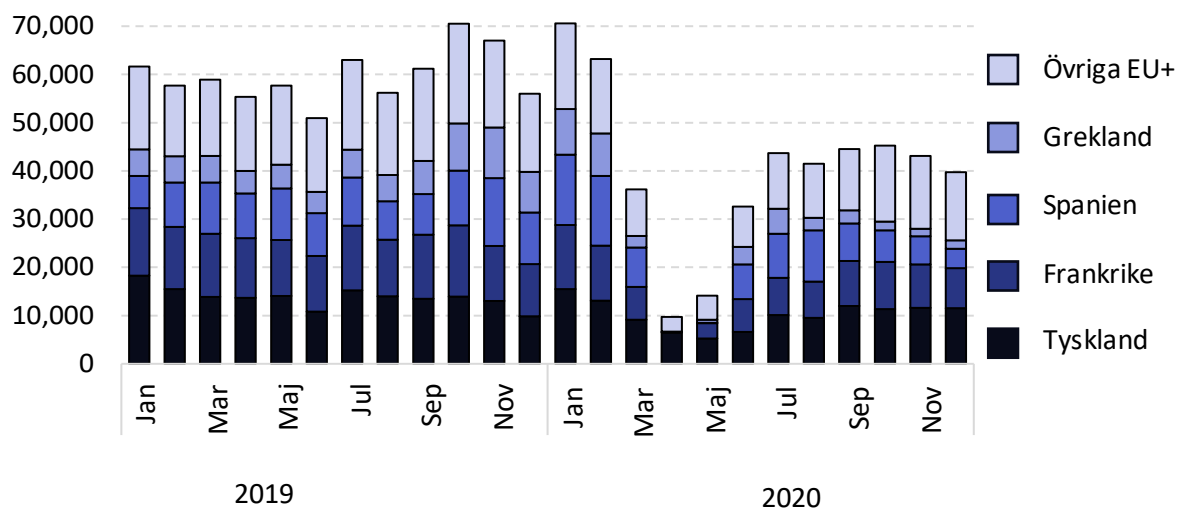
Under 2020 inlämnades omkring 485 000 ansökningar om internationellt skydd i länderna i EU+, vilket var en kraftig minskning med 32 procent jämfört med antalet ansökningar under 2019. Minskningen innebar att antalet ansökningar var det lägsta sedan 2013. Orsaken var de covid-19-restriktioner som tillämpades i länderna i EU+ och tredjeländer och som begränsade rörligheten över gränserna och inom de olika länderna.

Antalet asylansökningar varierade kraftigt under året. Antalet fortsatte att stiga i början av året. I januari och februari 2020 lämnades fler ansökningar in än under samma månader år 2019 (med ökning på 15 procent i januari och 10 procent i februari). Efter det första covid-19-utbrottet i mars 2020 minskade dock antalet ansökningar markant. När isoleringsåtgärderna sedan gradvis lättades i olika länder började fler ansökningar komma in (se figur 1).

Effekten av covid-19-åtgärderna på asylansökningar var ojämnt fördelad mellan länderna i EU+. I länder där asylförfarandet till största delen avbrutits under pandemins första våg minskade antalet asylansökningar tydligt, medan minskningen av antalet asylansökningar var mindre i länder som hade hållit sitt asylförfarande öppet.

Allt som allt inlämnades nästan två tredjedelar (63 procent) av asylansökningarna under 2020 i tre länder: Tyskland (122 000), Frankrike (93 000) och Spanien (89 000), följda av Grekland (41 000) och Italien (27 000) en bit efter. De största ursprungsländerna var desamma som under 2019: Syrien (70 000), Afghanistan (50 000), Venezuela (31 000), Colombia (30 000) och Irak (20 000) – från alla dessa länder inkom färre ansökningar under 2020. Dessa fem ursprungsländer stod för över två femtedelar av ansökningarna i länderna i EU+.

Figur 1: Antal asylansökningar per främsta mottagande länder i Europa, 2019–2020



Källa: Eurostat [[migr_asyappctzm](#)] per den 28 april 2021.



4.2 Dublinförfarandet

Dublin III-förordningen syftar till att definiera en tydlig och praktiskt genomförbar metod för att fastställa vilken medlemsstat som ansvarar för prövning av varje asylansökan. Dess mål är att garantera att de sökande har faktisk tillgång till förfaranden för beviljande av internationellt skydd och att prövningen av en ansökan kommer att göras av en enda, tydligt utsedd medlemsstat. Dublinsystemet har varit en av de mest omdiskuterade aspekterna av Ceas, i synnerhet när det gäller balanseringen av ansvarsfördelning och solidariteten mellan medlemsstaterna.

Dublinförfarandets potentiella framtid belystes under 2020 med presentationen av Europeiska kommissionens nya [migrations- och asylpakt](#) och [förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering](#). Paktens syfte är att ersätta Dublinsystemet med ett gemensamt ramverk som, utöver effektiva mekanismer för fastställandet av den medlemsstat som ansvarar för asylansökan, även kommer att inkludera en ny övergripande mekanism för fortsatt solidaritet på grundval av enhetliga kriterier.

På grundval av uppgifter från datautbytet via Easos system för tidig varning och beredskap utfärdades 95 000 beslut under 2020 som svar på utgående Dublinförfrågningar. Detta innebar en minskning med en tredjedel jämfört med 2019 och var i linje med minskningen av antalet inlämnade asylansökningar under 2020. På liknande sätt som år 2019 motsvarade antalet mottagna Dublinbeslut 20 procent av antalet ansökningar.

På landsnivå mottog Frankrike och Tyskland fortfarande de flesta besluten rörande förfrågningar om att en annan stat skulle ta över ansvaret. Frankrike och Tyskland stod för över tre femtedelar av det totala antalet beslut i länderna i EU+. Den totala acceptansgraden för beslut om Dublinförfrågningar under 2020, mätt efter andelen beslut som accepterar ansvar av alla utfärdade beslut, var 56 procent, vilket visade en fortsatt minskning för tredje året i rad på EU+-nivån och i de flesta Dublinländer. Det fanns dock stora skillnader i acceptansgrad på landsnivå.

En annan anmärkningsvärd utveckling på europeisk nivå var att mekanismen för att omplacera 1 600 ensamkommande barn och barn med svåra hälsoproblem och andra typer av sårbarheter och deras familjer från Grekland till andra medlemsländer baserades på klausulen om diskretionär bedömning i artikel 17.2 i Dublin III-förordningen. Klausulen användes också för de fortsatta omplaceringarna efter landsättningar efter sök- och räddningsinsatser i Italien och Malta.

Artikel 17.1 i Dublinförordningen, som också är en klausul om diskretionär bedömning, åberopades drygt 4 700 gånger under 2020, vilket var en kraftig minskning med nästan en tredjedel jämfört med 2019. Enligt denna klausul får en medlemsstat besluta att granska en ansökan om internationellt skydd även om det inte är dess ansvar enligt kriterierna i Dublin III-förordningen. Under 2020 var ett av skälen till detta antalet covid-19-smittade i ett visst land.

Covid-19-pandemin och de nödåtgärder som länderna i EU+ vidtog försvårade naturligtvis överföringar inom ramen för Dublinförfarandet. Sammanlagt genomfördes omkring 13 600 överföringar, vilket motsvarar hälften av antalet överföringar under 2019. Antalet minskade i mars 2020 och minskade ännu mer under perioden april–juni 2020. Från och med juli 2020 började antalet överföringar öka gradvis, men det månatliga antalet överföringar nådde aldrig samma nivåer som före pandemin. Fyra länder – Frankrike, Tyskland, Grekland och Nederländerna – genomförde över tre fjärdedelar av överföringarna.

De nationella domstolarna tog emot ett stort antal överklaganden som rörde överföringsvillkoren och tidsgränserna, och särskilt beräkningen av tidsgränserna för överföringar mot bakgrund av covid-19-pandemin.



4.3 Särskilda förfaranden

Under prövningen av ansökningar om internationellt skydd i första instans kan medlemsstaterna under vissa förutsättningar använda särskilda förfaranden – såsom påskyndade förfaranden, gränsförfaranden eller prioriterade förfaranden – och fortfarande följa de grundläggande principer och garantier som fastställs i EU-lagstiftningen. Olika typer av gränsförfaranden inleddes eller förlängdes under 2020, främst med syftet att uppnå en snabb handläggning av ärendena. Vissa medlemsländer uttryckte tidvis oro över logiförhållandena vid gränsen och använde sig av förvar och skyddade garantierna för sökande med särskilda behov.

Länderna i EU+ fokuserade på periodisk översyn av sina förteckningar över säkra ursprungsländer, vilket ledde till flera ändringar i dessa förteckningar under 2020. Förteckningarna används som bakgrundsinformation om asylansökningar som flyttas till påskyndat förfarande. Under 2020 prioriterade länderna i EU+ ärenden som handläggs enligt påskyndat förfarande under den första vågen av covid-19-pandemin.

Genom ändringar i lagstiftningen och politiken fastställde flera av länderna i EU+ även kriterier för upprepade eller efterföljande ansökningar om internationellt skydd i syfte att förhindra missbruk av asylsystemet genom inlämning av upprepade ansökningar som saknar grund. Länderna i EU+ tog emot omkring 56 000 upprepade ansökningar under 2020, vilket var en minskning med 19 procent i absoluta tal jämfört med 2019, men en ökning med 2 procentenheter av andelen upprepade ansökningar av det totala antalet ansökningar.



4.4 Handläggning av asylansökningar i första instans

Under 2020 låg fokus på snabb och effektiv handläggning och säkerställande av garantier för sökande i länderna i EU+. Minskningen av asylansökningarna under 2020 gav en möjlighet att granska nuvarande praxis, börja tillämpa effektivare metoder, inklusive genom digitalisering, utfärda nya riktlinjer för bedömningen av ansökningarna och ta itu med eftersläpningen av pågående ärenden.

Tillsammans med den markanta minskningen av antalet inlämnade ansökningar kan sådana förändringar ha bidragit till att antalet beslut som utfärdades i länderna i EU+ för första gången sedan 2017 var högre än antalet inlämnade ansökningar. Sammanlagt utfärdade asylmyndigheterna i länderna i EU+ omkring 534 500 beslut om ansökningar i första instans under 2020. Fem länder stod för över fyra femtedelar av alla beslut i första instans: Tyskland (24 procent), Spanien (23 procent), Frankrike (16 procent), Grekland (12 procent) och Italien (8 procent). De flesta besluten i första instans utfärdades till medborgare i Syrien, Venezuela, Afghanistan och Colombia (i fallande ordning).

Omkring 47 200 ansökningar återkallades, vilket var det lägsta antalet sedan 2013 och över en fjärdedel färre än år 2019. Minskningen av både antalet ansökningar och antalet återkallade ansökningar ledde till att det gick 1 återkallelse på 10 ansökningar under 2020, på liknande sätt som under 2019. Även om uppgifterna från Eurostat inte fastställer typen av återkallelse, tyder Easos data från systemet för tidig varning och beredskap på att de flesta av de återkallade ansökningarna under 2020 återkallades implicit, liksom under tidigare år. Återkallade ansökningar, i synnerhet implicita sådana, kan tjäna som indirekt indikator på avvikelser och påbörjande av sekundära förflyttningar mot

andra länder i EU+. I överensstämmelse med denna tolkning skedde de flesta återkallanden i medlemsstater som ligger i frontlinjen, t.ex. Grekland och Italien, som tillsammans stod för mer än en tredjedel av alla återkallanden.



4.5 Handläggning av asylansökningar i andra eller högre instans

Medan antalet beslut i ansökningar i första instans förblev relativt stabilt under 2020, minskade antalet beslut i andra eller högre instans med nästan en femtedel: från omkring 300 000 åren 2018 och 2019 till omkring 237 000 år 2020. På liknande sätt som under tidigare år stod tre av länderna i EU+ för över två tredjedelar av alla beslut om överklaganden eller begäran om omprövning: Tyskland (42 procent av alla beslut i andra eller högre instans), Frankrike (18 procent) och Italien (10 procent). Under 2020 utfärdades fler än två av fem beslut i andra eller högre instans till medborgare i Afghanistan, Irak, Pakistan, Syrien och Nigeria, på samma sätt som under 2019.

Ändringar i lagstiftningen och politiken i andra instans i länderna i EU+ handlade främst om omorganiseringen av andrastansorganen för ökad specialisering, suspensiv verkan av återvändning under överklagande samt tillfälliga anpassningar av skriftliga och muntliga förfaranden samt tidsgränserna på grund av covid-19-restriktioner.



4.6 Pågående ärenden

I och med att antalet beslut som utfärdades under 2020 överskred antalet ansökningar minskade antalet pågående ärenden i länderna i EU+. Omkring 773 600 asylansökningar väntade på beslut i slutet av år 2020, vilket innebär en minskning med 18 procent jämfört med år 2019. Antalet pågående ärenden var ändå högre än nivån under 2014 före krisen.



4.7 Mottagande av personer som söker internationellt skydd

Trender som identifierats under tidigare år fortsatte under 2020. Vissa länder inledde betydande reformer av sina mottagningssystem, bland annat med omorganisering av institutionerna och justeringar i mottagningskapaciteten. Ökad centralisering och samordning av den inledande mottagningsfasen fortsatte, och fler länder inriktade sig på inrättandet av ankomstcentrum som samlar alla asyl- och mottagningsförfarandets parter på en plats för att underlätta de inledande stegen av förfarandet.

I flera EU-länder förekom det fortfarande att personer som beviljats internationellt skydd eller tidigare sökande stannade kvar i mottagningsstrukturen efter att asylförfarandet hade avslutats. Under tidigare år låg fokus på att snabbt få sökande att delta i sysselsättningsrelaterad utbildning samt på bedömning och utveckling av deras färdigheter. Även om detta fortfarande verkade vara den främsta vägledande principen i medlemsstaterna medförde begränsningar av tjänster på grund av covid-19-pandemin – däribland utbildning och undervisning – en risk för minskning av dessa programs effektivitet, trots nationella myndigheters ansträngningar.

En del av den oro som UNHCR och det civila samhällets organisationer uttryckt om förhållandena på mottagningscentrum i vissa länder och situationer, till exempel i s.k. hotspot-områden, verkar ha

intensifierats under året. De tragiska händelserna i Moria-lägret på Lesbos ledde till att förnyat multilateralt samarbete inleddes för att förbättra mottagningsvillkoren.



4.8 Förvar under asylofförandet

Under 2020 ändrade flera länder i EU+ sin lagstiftning om förvar i samband med massiva tillströmningar av tredjelandsmedborgare och återvändandeförfaranden. Det noterades att vissa länder ansträngde sig för att ändra sin politik så att den bestod av alternativ till förvar, medan sådana alternativ i andra länder endast förekom i begränsad omfattning. De främsta utmaningarna var fortfarande användning av förvar, förhållanden i förvarsenheter och förvar av minderåriga, medan det fortfarande fanns få alternativ till dessa. Under året var domstolar på europeisk och nationell nivå aktiva när det gällde analyser av förvarspolitik och -praxis, praktisk tolkning av lagen och fastställande av standarder.



4.9 Tillgång till information

Länderna i EU+ stärkte och justerade sin praxis för att säkerställa asylsökandes tillgång till information och rättvisa förfaranden. Arbetet inriktades på användningen av ny teknik, inrättande av alternativa kanaler för informationsspridning och ökning av medvetenheten via elektroniska kommunikationsverktyg såsom onlineplattformar och hubbar, mobilapplikationer och sociala medier. Flera länder utvecklade särskilda jourtelefoner och gjorde om befintliga webbplatser för att se till att information fanns tillgänglig på flera olika språk. Informationen omfattar olika aspekter av asylofförandet, vardagliga situationer i värdlandet, integration, återvändande och uppdateringar av covid-19-åtgärder.



4.10 Rättsligt bistånd och biträde

För att mildra effekterna av covid-19-åtgärderna och säkerställa fortsatt tillgång till rättsligt bistånd anordnade flera länder informationsmöten om rättsligt bistånd, antingen individuellt, i små grupper eller via telefon- och videosamtal. Vissa länder antog också ny lagstiftning eller politik om tillgången till rättsligt bistånd och biträde. En del av länderna utvidgade för första gången tillgången till rättsligt bistånd och biträde till att omfatta första instans.

Pågående projekt utvidgades och samarbetet med andra intressenter förstärktes, samtidigt som åtgärder vidtogs för att förbättra tjänsternas kvalitet genom att höja timarvodet för advokater och skärpa kvalifikationskraven. Under 2020 uttryckte det civila samhällets organisationer likväl oro över förhindrad eller otillräcklig tillgång till rättsligt bistånd och biträde – delvis till följd av covid-19-restriktionerna – vid landgränser, förvarsenheter och mottagningscentrum.



4.11 Tolkningstjänster



Under 2020 låg fokus på högre kvalitetsstandarder för tolkning, till exempel genom tolkutbildning, ökad tillsyn och bättre kvalitetsbedömningsmekanismer. Vid upphandling av tolkningstjänster kompletterades avtalen med nya krav för att säkerställa tolkning av högre standard. Behovet av att förbättra tolkningstjänsterna vid gränserna noterades, liksom bristen på tolkar för vissa språk i en del av länderna i EU+.



4.12 Information om ursprungsländer

Under 2020 fortsatte länderna i EU+ sitt arbete med att förbättra både omfattningen och kvaliteten på informationen om ursprungsländer (COI). I avsaknad av undersökningsuppdrag fokuserade länderna på andra metoder för att samla in information, medan vissa COI-enheter utnyttjade isoleringsåtgärderna för djuplodande arbete, utveckling och uppdatering av den tillgängliga informationen och utvidgning till fler frågor.

Länder med mindre asylförvaltningar inriktade sig på att inrätta COI-enheter eller skapa metoder för att tilldela vissa ursprungsländer till handläggare för regelbundna uppdateringar. Forskning och rapportering koncentrerades på uppdatering av informationen om länder för vilka information om ursprungsländer redan fanns tillgänglig, främst länder som asylsökande ofta kommer ifrån, såsom Afghanistan, Iran, Irak och Syrien. Information samlades också in om mindre vanliga ursprungsländer för vilka informationen om ursprungsländer var begränsad eller obefintlig, såsom Colombia och Sri Lanka.



4.13 Statslöshet i asylsammenhang

Statslösa personer och personer som beviljats internationellt skydd är två distinkta kategorier inom internationell rätt, men en person kan både ha beviljats internationellt skydd och vara statslös. När det gäller asyl kan statslöshet påverka bedömningsprocessen för en ansökan om internationellt skydd och rättssäkerhetsgarantierna. Ett antal länder i EU+ vidtog åtgärder för att ta itu med statslöshet under 2020, inbegripet att ansluta sig till relevanta internationella rättsliga instrument, upprätta särskilda förfaranden för fastställande av statslöshet, ge tillgång till medborgarskap vid födseln, underlätta naturalisering, påskynda förfarandet för fastställande av statslöshet och uppdatera anvisningarna för handläggningen av ansökningar från statslösa personer.

Utmaningarna som statslösa personer ställs inför i olika skeden av asylprocessen verkade dock kvarstå, inbegripet bristande medvetenhet om de frågor som förknippas med statslöshet i asylprocessen, avsaknaden av processer för fastställande av statslöshet i vissa länder i EU+ och den ökade risken för godtyckligt immigrationsrelaterat förvar av statslösa personer.



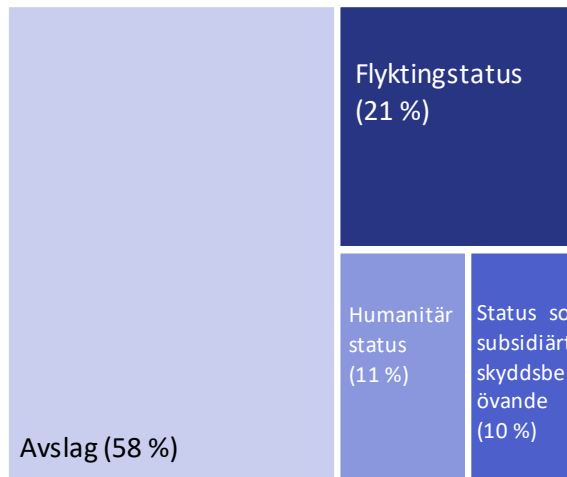
4.14 Innehållet i skyddet

Personer som har fått ett positivt beslut garanteras en form av skydd i länderna i EU+, vilket innebär en rad rättigheter och skyldigheter samt tillgång till olika tjänster. Ett positivt beslut är ett beslut som ger den sökande flyktingstatus, status som subsidiärt skyddsbehövande (båda regleras i EU-lagstiftningen) eller humanitärt skydd (som garanteras i de nationella lagarna). Andelen godkända ansökningar hänför sig till antalet positiva beslut uttryckt i procent av det totala antalet beslut om ansökningar om internationellt skydd.

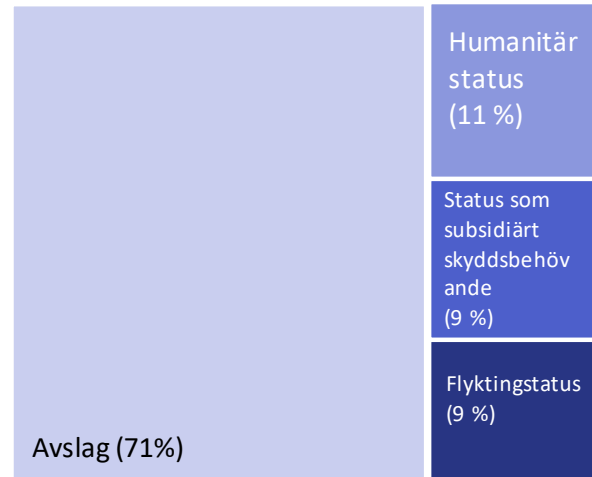
Under 2020 var andelen godkända ansökningar i länderna i EU+ för beslut om asylansökningar i första instans 42 procent: av de 534 500 utfärdade besluten var 224 000 positiva och sökanden beviljades en form av skydd. Enligt de flesta positiva beslut i första instans beviljades flyktingstatus (113 000, eller hälften av alla positiva beslut). Status som subsidiärt skyddsbehövande gavs i omkring 52 000 fall (23 procent av alla positiva beslut), medan humanitärt skydd beviljades i 59 000 fall (27 procent av alla positiva beslut) (se figur 2).

Figur 2. Resultat av beslut om asylansökningar i första instans och i andra eller högre instans i länderna i EU+, 2020

A. Beslut i första instans



B. Beslut i andra eller högre instans



Källa: Eurostat [[migr_asyappctzm](#)] per den 28 april 2021.

I andra eller högre instans var 70 000 beslut av alla 237 000 beslut som utfärdats av länderna i EU+ positiva, vilket gav en andel godkända ansökningar på 29 procent. Positiva beslut i andra eller högre instans gav oftast humanitärt skydd (26 000), medan något färre gav flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (22 000 fall vardera).

Omfattningen och kvaliteten på de rättigheter och tjänster som personer med skyddsstatus får tillgång till avgör deras utsikter för att effektivt integreras i de nya samhällena. Under 2020 började vissa länder vidta åtgärder för att reglera situationen för särskilda grupper av utlänningar. Vissa länder genomförde ändringar för att underlätta familjeåterföreningar för personer som beviljats internationellt skydd och förtydligade processen genom mer detaljerad vägledning, medan domstolarna aktivt utvecklade policyer och praxis för familjeåterföreningar. Samtidigt fortsatte trenderna från tidigare år att peka mot ökad användning av statusomprövningar och striktare tillämpning av grunderna för återkallande och upphävande.

Utformningen och lanseringen av EU:s nya handlingsplan för integration och inkludering gav ytterligare vägledning för integrationsstrategier på nationell nivå. Länderna i EU+ fortsatte med sitt arbete för att stödja personer med skyddsstatus genom språkundervisning, tillgång till studier och yrkesutbildning, sysselsättningsmöjligheter och samhälls- och kulturorientering. Under den senaste tiden skedde en övergång till individuella integrationsplaner anpassade till personliga behov. Under senare år har man intensifierat arbetet med att bedöma integrationsplaner genom tvärvetenskaplig forskning för att utvärdera effekten av den nuvarande politiken och ge rekommendationer för framtiden. Ett område som under 2020 orsakade oro var de avbrott som covid-19-pandemin orsakade när det gällde faktisk tillgång till utbildning för flyktingbarn. Flera intressenter efterlyste snabba åtgärder för att undvika långvariga konsekvenser.

Ett ständigt problem är situationen för personer som har beviljats internationellt skydd i en medlemsstat, men som sedan har flyttat och sökt asyl igen i en annan medlemsstat. Dessa fall har blivit allt viktigare för vissa medlemsstater och togs upp i de politiska diskussionerna om förslagen till reformer år 2016 och diskussionerna om migrations- och asylpakten.



4.15 Återvändande av tidigare sökande

Medan antalet genomförda återvändanden av tredjelandsmedborgare i flera länder i EU+ låg kvar på en relativt låg nivå, antogs ett antal nya initiativ till lagstiftning och politik under 2020 för att förbättra verkställandet av återvändanden och återvändandeprocessens kostnadseffektivitet. Vissa länder införde strängare bestämmelser om skyldigheten att samarbeta, om identifieringen av dem som ska återvändas och om tidsramarna för återvändanden.

Länderna främjade också frivilliga återvändanden och assistans och utökade sitt samarbete med Frontex. Områden som utvecklades var till exempel genomförandet av återvändanden med vederbörlig hänsyn till tillämpningen av principen om *non-refoulement* och till humanitära aspekter, inklusive värdigt återvändande av ensamkommande barn.



4.16 Vidarebosättning och humanitärt mottagande

Vidarebosättning och humanitärt mottagande har en nyckelroll i tillhandahållandet av lagliga och säkra vägar till skydd för skyddsbehövande personer. Sedan det första europeiska vidarebosättningssystemet antogs i juli 2015 har processen stått högt upp på den politiska dagordningen. Covid-19-relaterade restriktioner ledde oundvikligen till en minskning av antalet flyktingar som effektivt vidarebosattes i länderna i EU+ under 2020.

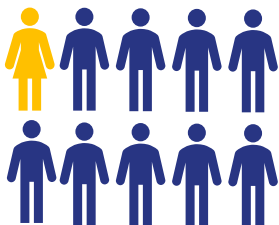
I linje med Europeiska kommissionens riktlinjer om tillämpningen av relevanta EU-bestämmelser inom asylområdet, återvändandeprocessen och vidarebosättningen justerade länderna i EU+ sina villkor för att om möjligt säkerställa kontinuiteten i vidarebosättningsprocesserna, till exempel genom handläggning av brådskande fall på grundval av dokumentation och genomförande av intervjuer på distans. I slutet av år 2020 hade de flesta länderna inte uppfyllt sina nationella kvoter och fick begära en överflyttning till följande året och förklara sitt åtagande om att erbjuda säkra vägar till skydd.



Fokus på utsatta asylsökande

Under 2020 lämnades omkring

14 200 ansökningar om internationellt skydd in av **ensamkommande barn** i länderna i EU+.



vilket motsvarade **3 %** av det totala antalet, **485 000** asylansökningar under 2020

Nästan **9 av 10** ensamkommande barn som sökte internationellt skydd var pojkar



Det behövs mer insatser under asylprocessen för att skydda **kvinnor och flickor** från våld, människohandel och kvinnlig könsstympning

41 % av de ensamkommande barnen kommer ursprungligen från **Afghanistan**



Skyddsåtgärder är nödvändiga för att skydda barn mot **människohandel** under asylprocessen

Hbtqi-personer utsätts för kränkningar av sina mänskliga rättigheter i många delar av världen. De kan också vara rädda för att tala öppet under asylprocessen



Källa: Easo

5. Barn och sökande med särskilda behov

EU:s asylregelverk inbegriper bestämmelser om identifiering och tillhandahållande av stöd till sökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier. Bland de utsatta sökande är en av de viktigaste grupperna ensamkommande barn som söker skydd utan att tas om hand av en ansvarig vuxen. Den nya migrations- och asylpakten innefattar flera bestämmelser som syftar till att säkerställa att man tar hänsyn till barnets bästa, till exempel genom förstärkning av familjeåterföreningar och utveckling av en starkare solidaritetsmekanism för omplacering av ensamkommande barn och utsatta sökande.

År 2020 lämnades ungefär 14 200 ansökningar om internationellt skydd in av ensamkommande barn i länderna i EU+, vilket motsvarade 3 procent av alla ansökningar. Jämfört med år 2019 har det absoluta antalet ensamkommande barn varit relativt stabilt (-3 procent). Med tanke på den kraftiga totala minskningen av antalet asylansökningar betyder detta dock en ökning på en procentenhet av andelen ensamkommande barn från 2019.

En stor andel av de ensamkommande barnen kom ursprungligen från Afghanistan, motsvarande 41 procent av de ansökningar som lämnats in av ensamkommande barn i länderna i EU+ under 2020 (en ökning med 11 procentenheter från 2019), följt av Syrien, med 16 procent (en ökning med 6 procentenheter). Liksom under tidigare år var de allra flesta ensamkommande barn som ansökte om internationellt skydd i länderna i EU+ pojkar (nästan 9 av 10). De flesta av de ensamkommande minderåriga sökandena var i den äldre åldersgruppen. Omkring två tredjedelar var 16–17 år gamla och endast en tiondedel var under 14 år.

Ett antal länder i EU+ betonade vikten av tidig identifiering och hänvisning och uppdaterade sin lagstiftning och politik och sina riktlinjer under 2020 med åtgärder för kvalitetskontroll eller framtagande av nya sårbarhetsbedömningar för sökande med särskilda förfarandebeständigheter. Ändringar i lagstiftningen genomfördes också för att påskynda tillsättningen av förmyndare för ensamkommande barn. Trots dessa ansträngningar rapporterades ofta fördröjningar i tillsättningen av förmyndare. Allt som allt förblev bristerna i fråga om effektiv och snabb identifiering av särskilt utsatta sökande, inklusive minderåriga sökande, en utmaning under 2020, vilket ökade risken för förvar eller placering i mottagningscentrum som inte adekvat kan tillgodose deras behov.

Inom mottagningsområdet gjorde myndigheterna i länderna i EU+ omfattande ansträngningar för att upprätta specialiserade anläggningar för att garantera utsatta sökande en säker plats där deras särskilda behov kan tillgodoses. Det rapporterades emellertid ofta att det inte alltid var möjligt att skapa en fysiskt och psykiskt säker miljö med tillgång till stödtjänster, inklusive tillgång till utbildning för minderåriga.

Fortsatta ansträngningar behövdes för att under asylprocessen skydda kvinnor och flickor mot risker som till exempel våld i nära relationer eller kvinnlig könsstympning. Länderna i EU+ genomförde nya initiativ för att upprätta säkra anläggningar för dessa sökande, och domstolar ingrep för att skydda kvinnor och flickor som riskerade att utsättas för våld vid återvändning till hemländerna.

Ett område som ofta orsakar oro är den alarmerande ökningen av människohandel med minderåriga, i synnerhet papperslösa migranter – där barn utgjorde nästan en fjärdedel av alla offer. Det finns en överhängande risk för detta för migrerande kvinnor och barn, inte bara under farliga resrutten utan också när de har anlänt till Europa. Barn kan försvinna från mottagningscentrum och falla offer för människohandel.

Homosexuella, bisexuella, transpersoner och intersexuella (hbtqi-personer) utsätts för kränkningar av mänskliga rättigheter och hot i många delar av världen. Dessa sökande ska hanteras varsamt eftersom de också kan vara rädda för att tala öppet om sexuell läggning, könsidentitet, könsuttryck och könskaraktäristika under asylförfarandet. Under 2020 handlade utvecklingen främst om att tillhandahålla information och definitionen av säkra länder för sökande med könsrelaterade särskilda behov.



Asyl- och mottagandesystem i Europa: Vägen framåt

Trots den minskade rörligheten under 2020 på grund av covid-19-pandemin tyder fakta på fortsatta migrationsflöden

Ytterligare investeringar behövs för att övergå från reaktiva åtgärder till långsiktiga lösningar

Digitaliseringen har potential att förbättra asylförfarandets effektivitet och tillgänglighet

Easos riktlinjer och bidrag blir allt viktigare för att utveckla ett samordnat europeiskt system

EU och de nationella domstolarna har en nyckelroll i tolkningen av EU:s asylregelverk och i vägledningen för dess praktiska tillämpning

I den nya migrations- och asylopakten föreslås en övergripande ram för säkra och förutsebara skyddslösningar som tar hänsyn till olika behov

Vidarebosättningsprogram och kompletterande vägar är avgörande för förutsebar, säker och laglig tillgång till säkerhet med tanke på de ökande migrationsflödena

Hållbara ramar förutsätter bättre mottagningsförhållanden, tillhandahållande av hälso- och sjukvård och undervisning i rätt tid, integrationsinsatser och värdiga processer för återvändande av tredjelandsmedborgare som inte är i behov av skydd

De grundläggande mänskliga rättigheterna och EU:s värden ska vara kompassen för vägen framåt



Källa: Easo

Avslutande kommentarer: Vägen framåt



Denna rapport är den tionde asylrapporten där Easo har dokumenterat och analyserat den stadiga utvecklingen av standardisering och modernisering av asyl- och mottagningssystem i länderna i EU+. Med hjälp av både tillfälliga, snabba lösningar och framåtblickande politik har länderna i EU+ hanterat komplexa migrationsflöden och även tagit itu med utmaningar. Den globala hälsokrisen under covid-19-pandemin har verkligen utgjort en prövning för de nuvarande asyl- och mottagningssystemen, och den utveckling som presenterats i denna rapport har visat på deras motståndskraft och flexibilitet när det gäller att se till att verksamheten har kunnat fortsätta trots de oförutsedda händelserna. Vad som också är klart är att det fortfarande finns ett stort behov av internationellt skydd, vilket kräver lösningar som främjar långvarig hållbarhet.

För att kunna dra nytta av de framsteg som man hittills uppnått måste man investera mer i övergången från tillfälliga lösningar till en övergripande, gemensamt överenskommen ram för lagstiftning och politik. För att uppnå detta är kontinuerligt och förstärkt samarbete mellan de olika intressenterna av största vikt för att använda all expertis och alla komparativa fördelar som var och en kan bidra med för att ta fram gemensamma lösningar. Under denna konsolideringsprocess ska de grundläggande mänskliga rättigheterna och EU:s värden vara kompassen för vägen framåt.



Trots den minskade rörligheten under 2020 på grund av covid-19-pandemin tyder fakta på fortsatta migrationsflöden

Covid-19-pandemin har haft djupgående och komplexa konsekvenser både för hur asyl- och mottagningssystemen fungerat i länderna i EU+ och för antalet människor som kommer till Europa för att söka internationellt skydd. Antalet asylansökningar som under 2020 lämnades in i länderna i EU+ minskade kraftigt med en tredjedel jämfört med 2019. Reserestriktionerna och nedstängningarna försvårade resan för många människor. Om vi tittar närmare på antalet ansökningar som lämnades in i januari och februari 2020 innan de covid-19-relaterade åtgärderna började tillämpas, ser vi att ökningarna med över 10 procent rapporterades jämfört med samma månader under 2019, vilket tyder på att det funnits en ökande trend i ankomsterna om det inte varit för pandemin.

Epicentrum för konflikter, systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna, politisk instabilitet och ekonomiska svårigheter fortsätter att utlösa stora tvångsflyttningar världen över. Migrationsflödena till Europa kommer därför sannolikt att fortsätta i en stabil eller ökande takt. Medan pandemin under 2020 verkade vara en faktor som minskade rörligheten kan denna trend sannolikt ändras i framtiden. Med beaktande av de olika ländernas kapacitet för att ta itu med och hantera de ekonomiska och sociala konsekvenserna av pandemin kan återhämtningen efter covid-19 bli ojämn, förstärka de redan befintliga orsakerna till tvångsflyttningar och förvärra obalansen mellan utvecklingsländerna och de mer utvecklade länderna. Detta kan också öka rörligheten från utvecklingsländerna till de mer utvecklade länderna. I detta sammanhang kommer grundläggande frågor om EU:s yttre gränser att förbi en viktig del av den offentliga debatten, särskilt i förhållande till faktisk tillgång till territorier och asylofförandet, vilken ännu mer belyser behovet av en övergång till en ny, gemensamt godkänd ram för sök- och räddningsinsatser, landsättningar, omplaceringar och en rättvis ansvarsfördelning.

Med tanke på de ökande migrationsflödena kommer vidarebosättningsprogrammen att vara avgörande för att tillhandahålla förutsebara, säkra och lagliga vägar till säkerhet. På grund av covid-19-pandemin avbröts vidarebosättningsprocesserna under 2020, vilket ytterligare betonade vikten av att skydda människor mot långa och farliga resor till säkerhet. Den ökade tonvikten på

vidarebosättning och kompletterande resvägar i den nya migrations- och asytpakten är en stark indikation på åtagandet att tillhandahålla skyddslösningar på ett säkert och förutsebart sätt.



Den nya migrations- och asytpakten syftar till att tillgodose olika behov

Europeiska kommissionens migrations- och asytpakt presenterades i september 2020 som en nystart för starkare solidaritet, hantering av migrationsutmaningar på ett harmoniserat sätt och skapande av förtroende för EU:s asylsystem genom snabbare och effektivare förfaranden. De långa samråd med olika statliga och icke-statliga intressenter som ägde rum under 12 månader före färdigställandet av den föreslagna nya pakten var ett positivt steg mot att ta hänsyn till olika perspektiv vid upprättandet av en inkluderande och övergripande migrations- och asylarkitektur för Europa. Förhandlingarna om de lagstiftningsförslag som inkluderas i den nya pakten kommer att ha en central plats i den kommande utvecklingen på migrations- och asylområdet.

Även om vi erkänner de betydande framsteg som redan har gjorts finns det fortfarande flera meningsskiljaktigheter att lösa. Politisk vilja, inspirerat beslutsfattande och flexibilitet behövs för att nå ett genombrott. Även om riktlinjerna i den nya pakten ännu inte har blivit rättsakter kan de redan nu påverka ändringar i politiken i vissa länder som vill anpassa sin praxis till det som har föreslagits och utveckla praktiskt samarbete mellan länderna i de mest brådskande frågorna. Denna trend observerades även efter förslagen till Ceas-reformen år 2016.



Med sikte på hållbara system: Från reaktiva åtgärder till långsiktiga lösningar

På grundval av tidigare erfarenheter har länderna i EU+ fortsatt att anpassa sin lagstiftning, politik och praxis och sina organisatoriska arrangemang för att bättre kunna hantera inflöden av asylsökande, optimera arbetsflöden, öka effektiviteten och tillhandahålla en värdig skyddsprocess. En vanlig trend i flera av länderna i EU+ har varit ökad centralisering och samordning av den initiala asyl- och mottagningsfasen genom att upprätta ankomstcentrum där alla intressenter inom asylprocessen befinner sig på ett ställe. Syftet är att samla in så mycket information som möjligt under ett tidigt skede av processen för att underlätta effektivt beslutsfattande – ett tillvägagångssätt som tycks vara centralt även i den nya pakten. Att snabbt kunna fastställa vem som är i behov av skydd och vem som inte är det kommer att öka asylsystemens integritet. I detta sammanhang kommer diskussionerna även i fortsättningen att handla om mekanismer för att garantera att de grundläggande rättigheterna efterlevs liksom, vilket är viktigt, principen om *non-refoulement*.

Ändringar har också gjorts i mottagningssystemen, särskilt för att tillhandahålla anpassade tjänster för sökande med särskilda behov. Trots dessa insatser har det funnits utmaningar på detta område. Mottagningscentrum har tidvis varit överfulla, förhållandena har inte varit optimala och tillgången till tjänster såsom utbildning och hälso- och sjukvård har försenats eller varit bristfällig. Tillgängliga data indikerar exempelvis att under 2020 var omkring 30 procent av dem som sökte internationellt skydd i Europa barn, många av dem i skolåldern. Dessa barn saknar ofta konsekvent och faktisk tillgång till utbildning. Att erbjuda undervisning även för barn som kan komma att återvända efter ett negativt beslut har ett värde i sig och främjar deras kognitiva och sociala utveckling. För de barn som stannar kvar kan bristen på faktisk tillgång till utbildning få negativa effekter både på deras personliga utveckling och deras integrationsmöjligheter längre fram. Ett omedelbart fokus på integration av personer som beviljats skydd leder till flera fördelar när det gäller långsiktig hållbarhet: när de får de nödvändiga färdigheterna för att klara sig i det mottagande samhället främjas inte bara deras positiva

deltagande som medlemmar av det nya samhället, utan den allmänna sociala sammanhållningen förbättras också.

Även om vi erkänner att tillfälliga lösningar fyller en funktion för att täcka de omedelbara behoven kräver övergången till en långsiktig, hållbar ram förbättringar för att vi ska kunna tillhandahålla bra mottagningsförhållanden, hälso- och sjukvård och utbildning i rätt tid, fokus på integration av personer som beviljats skydd och värdiga återvändandeprocesser för tredjelandsmedborgare som inte är i behov av skydd. För denna övergångsprocess kan de grundläggande mänskliga rättigheterna och EU:s principer ge de nödvändiga riktlinjerna och ligga till grund för sådana långsiktiga lösningars utveckling och funktion.



Rättvis effektivitet och effektiv rättvisa: Domstolar granskar ny praxis enligt EU:s asylregelverk

Rättsliga institutioner på EU-nivå och nationell nivå har fortsatt att stärka sin roll i tolkningen av EU:s asylregelverk och vägledningen om dess praktiska tillämpning. Denna roll betonades under 2020 när domstolarna ombads bedöma den nya praxis och de nya åtgärder som nationella myndigheter hade vidtagit i den nya verklighet som innebar aldrig tidigare skådade utmaningar och krävde snabba och effektiva åtgärder. Nationella domstolar ingrep för att bedöma konsekvenserna av covid-19-åtgärder för asylsökandes rättigheter och detaljerna rörande överföringar inom ramen för Dublinförfarandet och tillhörande tidsgränser. Europeiska unionens domstol meddelade i egenskap av EU:s rättsliga myndighet också ett antal viktiga domar, i synnerhet om faktisk tillgång till asyلفörfarandet.

Det är tydligt att rättsliga myndigheter kommer att ha en viktig roll för att säkerställa att det europeiska asylregelverket tolkas och tillämpas korrekt, vilket i ännu högre grad gäller medan Europeiska kommissionens förslag fortfarande väntar på att överföras till den överenskomna lagstiftningsmässiga och politiska ramen och med tanke på det betydande antal ärenden som fortfarande väntar på avgörande i andra instans.



Digitalisering som katalysator för effektivitet och tillgänglighet

Länderna i EU+ har tagit viktiga steg mot att införa tekniska innovationer för ökad automatisering av asyلفörfarandena. Covid-19-pandemin gav länderna i EU+ ett nytt incitament att utveckla digitaliseringen av processerna när de blev tvungna att anpassa sina arbetsätt för att mildra riskerna i samband med hälsokrisen. Flera av dessa lösningar kommer troligen att bli mer permanenta för att öka asyl- och mottagningssystemens effektivitet, medan andra kan utgöra en del av den verktygslåda som länderna i EU+ kan använda på nytt i samband med liknande utmaningar i framtiden. Medan arbetet med digitalisering fortskrider bör man beakta frågor om datasäkerhet, säkerställande av rättvis tillgång till de digitala tjänsterna och ökat förtroende bland sökande och personer som beviljats skydd för de nya tekniska lösningarna så att de senares användning kan uppmuntras.



Samordnade europeiska åtgärder med Easo som en integrerad del

Asylbegreppets komplexitet, som också är nära kopplad till familjeåterföreningar och återvändanden, kräver övergripande lösningar. Under de kommande åren kommer samordnade insatser och införlivande av expertis från olika intressenter att vara nyckeln till utvecklingen av ett balanserat tillvägagångssätt där den viktigaste frågan kommer att vara hur – och inte om – alla intressenter kommer att bidra. Standardiseringen och den praktiska tillämpningen av

ett funktionellt europeiskt asylsystem kommer att kräva en utbredd politisk vilja och en gemensam vision, harmoniserade och rättvisa åtgärder i samband med migrationstrycket på vissa länder, med respekt för de grundläggande rättigheterna för personer som söker skydd, ökat samarbete med ursprungs- och transitländerna samt fortsatt arbete för att hantera de grundläggande orsakerna till irreguljär migration.

Under de tio år som gått sedan Easos grundande har kontoret arbetat aktivt tillsammans med Europeiska kommissionen, EU-medlemsländerna, europeiska organ, civilsamhället och internationella organisationer för att stödja tillämpningen av Ceas på ett heltäckande sätt: genom operativt stöd till medlemsländer som befinner sig under stor press, genom tillhandahållande av utbildning och praktiska verktyg till personal på asylområdet, genom främjande av tillämpningen av den externa dimensionen av Ceas, samt genom framtagande av tillförlitliga analyser för beslutsfattandet. Under dessa år har Easo samlat på sig omfattande och unik erfarenhet, utvecklat innovativa arbetsmetoder, byggt upp starka partnerskap och varit en del av lösningen genom att främja skyddsorienterad politik och praxis.

I det globala migrationslandskapet, som ständigt förändras, finns det ett ökande behov av Easos vägledning och bidrag. Mot bakgrund av Easos roll som expertcentrum för asylfrågor förväntas dess arbetsprogram fortsätta växa, i synnerhet med tanke på omvandlingen till Europeiska unionens asylbyrå.



ISBN 978-92-9465-055-9