



Easos asylrapport 2020

Årsrapport om
asylsituationen i
Europeiska unionen

Sammanfattning



Easos asylrapport 2020

Årsrapport om asylsituationen i Europeiska unionen

SAMMANFATTNING

Omslag: Foto från FN/Eskinder Debebe
Ikoner och illustrationer: iStock av Getty Images, Microsoft 365

© Europeiska stödkontoret för asylfrågor, 2020
Kopiering tillåten med angivande av källan.

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

ISBN 978-92-9485-536-7
DOI 10.2847/549018
Katalognummer BZ-04-20-293-SV-N

Förord

År 2019 skedde återigen en ökning i Europa av antalet ansökningar om internationellt skydd (för första gången sedan 2015), och asyl är fortfarande ett högprioriterat område på EU:s politiska dagordning. Eftersom utvecklingen ändras över tid fortsätter vi att som kollektiv arbeta för att tillhandahålla optimala lösningar för personer i behov av skydd, samtidigt som vi upprätthåller de nationella asylsystemens integritet.

Easos asylrapport 2020 innehåller en koncis och heltäckande överblick över den viktiga utvecklingen inom internationellt skydd och funktionen hos det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas). För att ta fram sin årliga flaggskeppsrapport samlar Easo in och analyserar information från en stor mängd tillförlitliga källor som ger en fördjupad inblick i politiska förändringar och förbättringar under årets gång, samtidigt som utmaningar betonas som fortfarande måste hanteras.



Eftersom Easo firar sitt tioårsjubileum år 2020 blir vi påmind om kontorets växande betydelse när det gäller att tillhandahålla operativt och tekniskt bistånd i asylfrågor till länderna i EU+. Den information som tas fram av Easo är helt avgörande för att beslutsfattare ska kunna fatta välgrundade beslut, för att hjälpa länder att handskas med ständigt växlande migrationsmönster och stärka nationella förvaltningar vid behandling, ärende efter ärende, av en kontinuerlig ström av ansökningar.

Vi ser fram emot det efterlängtade antagandet av en ny förordning för Europeiska unionens asylbyrå, som kommer att omvandla Easo till en fullvärdig EU-myndighet, stärka dess roll och utvidga dess mandat. I egenskap av expertcentrum för asylfrågor kommer Easo att fortsätta att tillhandahålla serviceinriktat, opartiskt och insynsvänligt stöd för det effektiva genomförandet av Ceas.

Jag är tacksam över det pågående samarbetet med alla våra partner för gemensamma, insynsvänliga och hållbara asylsystem i hela Europa. Effektiva system kan agera snabbt på de växlande mönstren i migrationsflödena och garantera en tydlig, rättvis och värdig process för varje person som ansöker om internationellt skydd. Vi ser redan globala och nationella situationer som växer fram under 2020 som skulle kunna leda till att fler människor söker skydd. Nu, mer än någonsin, måste vi fortsätta att arbeta för ett verkligt gemensamt europeiskt asylsystem genom att nå konvergens när det gäller att tillgodose behoven av internationellt skydd och visa solidaritet med medlemsstater som utsätts för det största trycket.

Nina Gregori

A handwritten signature in blue ink that reads 'Nina Gregori'.

Verkställande direktör
Europeiska stödkontoret för asylfrågor

Inledning

[Easos asylrapport 2020](#) ger en helhetsbild av utvecklingen på området för internationellt skydd på europeisk och nationell nivå. I rapporten, som baseras på en stor mängd källor, presenteras en kortfattad överblick över den globala asylsituationen, utvecklingen i Europeiska unionen (EU) lyfts fram och de huvudsakliga tendenserna och ändringar i lagstiftning, politik, praxis och rättspraxis i EU:s medlemsstater, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz (länderna i EU+) undersöks. Rapporten är inriktad på nyckelområden för det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas) samtidigt som den beaktar den bredare kontexten av migration och grundläggande rättigheter.



1. Global överblick över asylområdet 2019



Tvångsflyttning på grund av konflikt, förföljelse, kränkningar av de mänskliga rättigheterna, naturkatastrofer och försämring av ekosystemen är en realitet för miljontals människor över hela jorden som flyr från sina hem för att finna säkerhet. De senaste åren har stora tvångsflyttningar av befolkningen orsakats av konflikter, extremt våld och allvarlig politisk instabilitet i flera regioner i världen.

Bland de personer som drabbas av tvångsflyttning är en "flykting" per definition 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. "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 flykting, men som har rätt till skydd på grund av att de löper risk för allvarlig skada, bestående av 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 i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

I juni 2019 rapporterade FN:s flyktingkommissarie en total befolkning som det föreligger oro för på 79,4 miljoner människor, inbegripet 20,2 miljoner flyktingar, 3,7 miljoner asylsökande, 531 000 återsända flyktingar, 43,9 miljoner internflyktingar, 2,3 miljoner återsända internflyktingar och 3,9 miljoner statslösa personer under UNHCR:s mandat.

De 6,6 miljoner flyktingarna från Syrien utgjorde uppskattningsvis en tredjedel av världens flyktingbefolkning, följt av Afghanistan och Sydsudan med 2,7 miljoner respektive 2,2 miljoner. Av de som sökte skydd utgjordes den största gruppen asylsökande under 2019 av venezuelanska medborgare.

Länder som angränsar till epicentrum av en kris är ofta de som först tar emot fördrivna personer. Under 2019 tog Turkiet, i absoluta termer, med god marginal emot det högsta antalet flyktingar, följt av Pakistan, Uganda, Tyskland och Sudan. I relativa termer tog Libanon, Jordanien och Turkiet emot de största andelarna flyktingar i förhållande till storleken på deras befolkningar.

Eftersom antalet fördrivna personer globalt sett fortsätter att öka håller regeringar, internationella organisationer och organisationer i det civila samhället på att utveckla strategier för att på ett effektivt sätt hantera de komplicerade utmaningar som tvångsflyttning utgör. Det första [globala flyktingforumet](#) ägde rum i december 2019 för att bevaka utvecklingen och granska de framsteg som görs med den handlingsplan som inrättats inom ramen för Global Compact-initiativet för flyktingar år 2018. Global Compact-initiativet tar bland annat upp uppdelning av ansvar, mottagande av flyktingar och stöd till värdsamhällena på ett hållbart sätt.

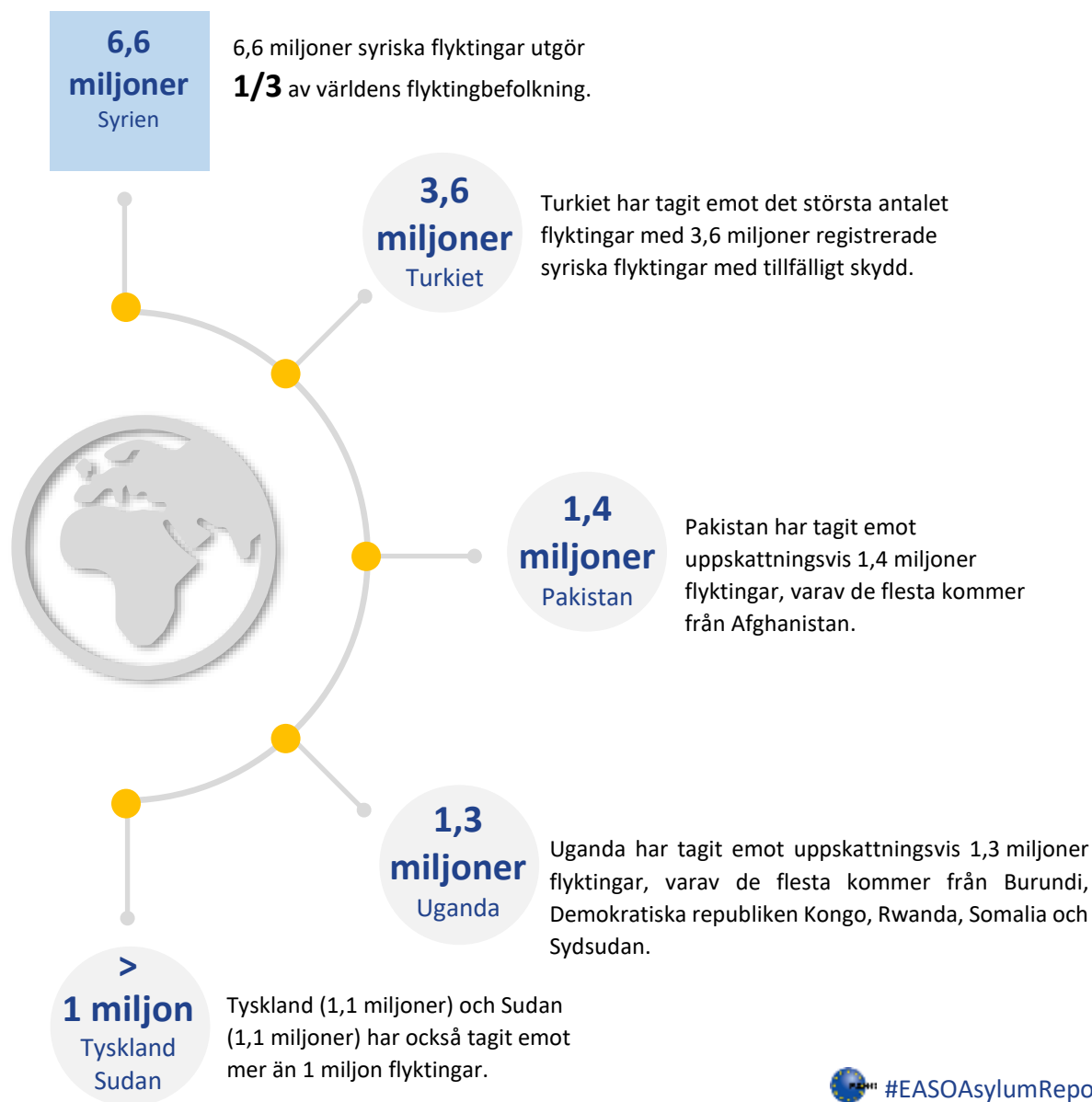
Medborgare från Syrien utgjorde en tredjedel av världens flyktingbefolkning, och 6,6 miljoner människor har flytt sitt land.

Världen över fortsätter nya initiativ att växa fram, och dessa gör att diverse områden där tvångsförflyttning av befolkningen sker placeras i förgrunden och hanteras bland större mottagargrupper. Två ämnen som fick ökad uppmärksamhet under 2019 är statslöshet och rörlighet på grund av klimat- och miljörelaterade skäl.

Statslöshet är en aspekt av tvångsförflyttning som ofta förbises, och som har uppmärksammats mer under 2019 då problemets omfattning blivit allt mer uppenbart. I oktober 2019 markerade ett internationellt högnivåsegment om statslöshet mittpunkten för #IBelong-kampanjen, ett initiativ som lanserats av UNHCR år 2014 för att undanröja förekomsten av statslöshet fram till 2024. Vid evenemanget bedömdes de resultat som hittills uppnåtts rörande de tio målen inom ramen för [den globala handlingsplanen för att undanröja statslöshet](#).

Samtidigt som klimatkatastrofers inverkan på förflyttningar av befolkningsgrupper inte är något nytt fenomen får de en alltmer central plats i den humanitära, politiska och lagstiftningsrelaterade diskursen rörande fördrivningar. Det växande erkännande av miljöfaktorers inverkan på människors rörlighet har skapat en politisk debatt, på såväl regional som global nivå, i syfte att hantera deras inverkan.

Andel av flyktingar och mottagarländer globalt, 2019



 #EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Källa: Easo och UNHCR

2. Utvecklingen i Europeiska unionen



Under 2019 noterades inga större lagstiftningsrelaterade framsteg när det gäller antagandet av reformpaketet för det gemensamma europeiska asylsystemet. Mot bakgrund av valet till Europaparlamentet hänsköts förhandlingarna för reformpaketet till nästa valperiod. Framsteg gjordes dock på lagstiftningsområden med direkt anknytning till asyl. I maj 2019 antog Europeiska unionens råd två förordningar om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området rättsliga och inrikes frågor. Dessutom antog rådet i juni 2019 sin delvisa, gemensamma ståndpunkt om det omarbetade återvändandedirektivet, som kommissionen föreslog i september 2018.

Asylfrågan fortsatte att ligga högt på EU:s politiska dagordning under 2019. I väntan på att lagstiftningsförhandlingarna skulle slutföras har ett betydande arbete utförts med genomförande av politik och praktiskt samarbete mellan länderna i EU+. I EU:s strategiska agenda för 2019–2024, som antogs av Europeiska rådet i juni 2019, fastställs huvudprioriteringarna för nästa institutionella cykel, inbegripet migration och asyl som prioriterade områden med ett fokus på gränsförvaltning med EU:s värden som grund, samarbete med ursprungs- och transitländer, och en välbehövlig konsensus om reformen av Dublinsystemet för att uppnå en balans mellan ansvar och solidaritet.

I januari 2020 offentliggjorde kommissionen sitt nya arbetsprogram, där en av prioriteringarna är lanseringen av en ny pakt som ska erkänna sammanflätningen av migrationens interna och externa aspekter och sträva efter mer motståndskraftiga, humana och effektiva migrations- och asylsystem.

I oktober 2019 offentliggjorde kommissionen en [framstegsrapport om genomförandet av den europeiska migrationsagendan](#) som bedömde de huvudsakliga resultaten sedan 2015 och fokuserade på utvecklingen under 2019. Medan reformtakten vad gäller lagstiftning har varit gradvis gjordes framsteg i högre tempo inom genomförandet av politik och konsolideringen av EU:s verktygslåda för effektiv migrations- och asylhantering, inbegripet snabbt operativt och ekonomiskt stöd till medlemsstater som upplever ett ökat tryck.

Trots den övergripande minskningen av antalet anländande vid EU:s yttre gränser under 2019 växte olika tendenser fram på migrationsvägarna till Europa. De västra och centrala Medelhavsrutterna hade ett lägre antal anländande jämfört med 2018, medan östra Medelhavs- och västra Balkanrutten upplevde ett ökat antal anländande.

En viktig dimension i EU:s strategi för ta itu med östra Medelhavsrutten är partnerskapet med Turkiet genom [uttalandet från EU och Turkiet](#). Till följd av uttalandet, efter fyra år av genomförande, förblev antalet irreguljära anländande från Turkiet till EU 94 procent lägre än innan avtalet, och sammanlagt cirka 27 000 syrisk flyktingar har vidarebosatts från

Europeiska rådet
antog EU:s
strategiska agenda
för 2019–2024,
med asyl som ett
prioriterat område

Turkiet till ett land i EU+. För perioden 2016–2025 har totalt 6 miljarder euro anslagits genom faciliteten för flyktingar till stöd för flyktingar och värdsamhällen i Turkiet, med fokus på humanitärt bistånd, utbildning, hälso- och sjukvård, kommunal infrastruktur och socioekonomiskt stöd. Ett område där ytterligare framsteg krävs är genomförandet av återvändanden från de grekiska öarna till Turkiet.

Landsättningen av migranter som räddats i Medelhavet fortsatte under 2019, vilket underströk behovet av en mer systematisk och samordnad EU-strategi för landsättningar, inbegripet inledande mottagning, registrering och omplacering. Ett ministermöte om migration i september 2019, som involverade medlemsstaterna, ordförandeskapet i Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen, ledde till en gemensam avsiktsförklaring som ingicks av Frankrike, Tyskland, Italien och Malta om ett strukturerat brådskande förfarande för att hantera landsättningar och omplaceringsarrangemang. Kommissionen inledde ett förfarande för att utarbeta standardförfaranden som baseras på förklaringen, vilket ledde till en gemensam förståelse mellan medlemsstaterna och tillämpas operativt.

Vidarebosättning låg fortsatt högt på den politiska dagordningen med anknytning till asyl under 2019. Det är en väsentlig del av EU:s kollektiva insatser för att tillhandahålla skydd till dem som behöver det genom att överföra flyktingar från ett asylland till en annan stat som har gått med på att ta emot dem och i slutändan bevilja dem varaktig bosättning. Det europeiska vidarebosättningsystemet lanserades i juli 2015 och per december 2019 har två framgångsrika vidarebosättningsprogram hjälpt över 65 000 människor.

Under 2019 har EU fortsatt samarbeta med externa partner för att hantera migrationstrycket genom en omfattande strategi som är grundad i multilateralism. Syftena med de verksamheter som genomförts inom ramen för den yttre dimensionen av EU:s migrationspolitik omfattade irreguljär migration, förbättrat samarbete med tredjeländer när det gäller återvändande och återtagande, åtgärdande av grundorsakerna till migration genom förbättrade möjligheter i ursprungsländer och ökade investeringar i partnerländer, samt säkerställande av lagliga vägar till Europa för dem som behöver internationellt skydd.

I sin roll för att garantera en harmoniserad tolkning och tillämpning av unionsrätten utfärdade Europeiska unionens domstol 12 domar år 2019 med anknytning till förhandsavgöranden om tolkningen av Ceas. Exempelvis beslutade domstolen om följande:

- Tillämpligheten av det omarbetade direktivet om asylprocesser i förhållande till befintligt internationellt skydd i medlemsstaterna och den roll som rättsliga institutioner spelar när det gäller att upphäva beslut i första instans.
- Återkallande av internationellt skydd och giltigheten hos vissa bestämmelser i det omarbetade skyddsdirektivet.
- Indragning av materiella mottagningsvillkor som en typ av sanktion mot bakgrund av det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor, artikel 20.4.
- Bedömning av närstående som anses vara medlemmar av den utvidgade familjen (inte de närmaste anhöriga) och förfarandemässiga aspekter av förfarandet för familjeåterförening.

Domstolen tolkade även viktiga begrepp inom och tekniska aspekter av Dublinsystemet mot bakgrund av [Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna](#) och förtydligade preliminära frågor till följd av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland utträde ur EU (brexit).



Källa: Easo.

År 2019 nådde Easos operativa stöd rekordhöga nivåer och samordnade utplaceringen av över 900 personer (däribland Easos personal, experter från länder i EU+, personal från bemanningsföretag, tolkar, kulturtolkare och säkerhetspersonal) i fyra medlemsstater (Cypern, Grekland, Italien och Malta). Närmare 40 procent av kontorets årsbudget spenderades under 2019 på operativt stöd.

På området för stöd till tredjeländer tillhandahöll Easo under 2019 kapacitetsuppbyggande verksamhet i länder på västra Balkan, Turkiet och länder i Mellanöstern och Nordafrika (Mena-regionen).

3. Uppgifter om det gemensamma europeiska asylsystemet

Under 2019 lämnades nästan 740 000 ansökningar om internationellt skydd in i länder i EU+, en ökning med 11 procent jämfört med 2018. Detta var första gången sedan migrationskrisen 2015 som antalet sökande började öka, delvis på grund av en kraftig ökning av antalet ansökningar från venezuelanska och andra latinamerikanska medborgare. Faktum är att de främsta mottagande länderna, t.ex. Frankrike, Grekland och Spanien, mottog fler sökande under 2019 än under migrationskrisen.

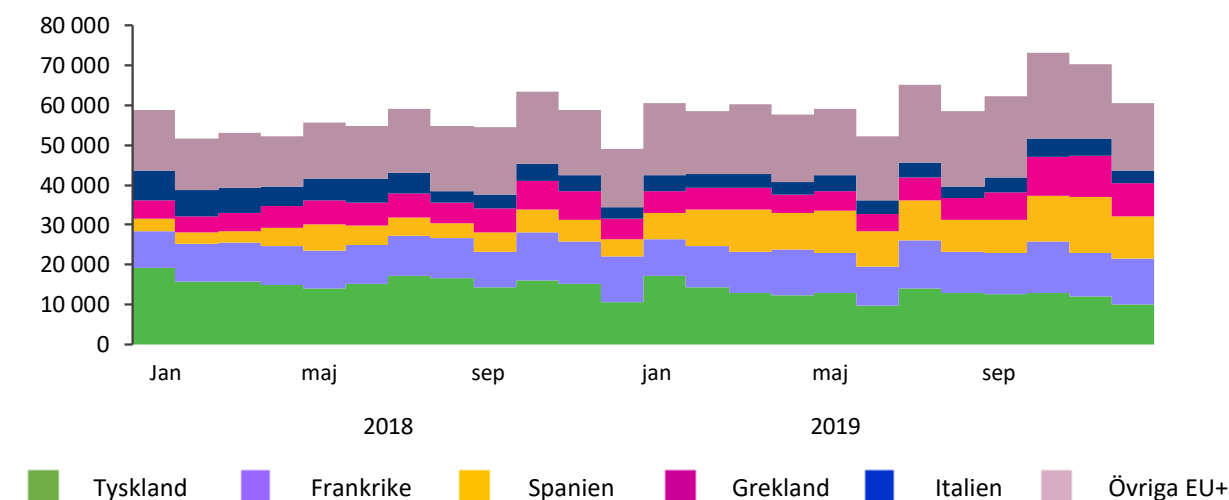
Ansökningarna fortsatte att koncentreras till ett litet antal medlemsstater. Under 2019 mottog Frankrike, Tyskland och Spanien mer än hälften av alla ansökningar i länderna i EU+, följda av Grekland en bit efter. I motsats till detta mottog Italien långt färre ansökningar för andra året i rad, vilket är förknippat med en klart minskad irreguljär migration längs den centrala Medelhavsrutten. Om vi går från absoluta till relativa tal mottog Cypern, Grekland och Malta, baserat på Easos beräkningar, flest ansökningar om internationellt skydd i förhållande till storleken på deras befolkningar.

Tre ursprungsländer stod år 2019 för en fjärdedel av alla ansökningar om internationellt skydd i länderna i EU+. I absoluta tal ingav sökande från Syrien omkring 80 000 ansökningar, följt av Afghanistan (omkring 61 000) och Venezuela (omkring 46 000). Språk, kulturella förbindelser eller geografisk närhet kan ofta spela en roll när det gäller var en ansökan lämnas in. Detta var normalt sett fallet för latinamerikaner (venezuelaner och colombianer, men även medborgare i Guatemala, Honduras och Nicaragua) som främst lämnade in ansökningar i Spanien. Viseringsfria resor kan också spela en roll i var en ansökan lämnas in. En tydlig, ny tendens under 2019 var ökningen av antalet ansökningar som lämnades in av medborgare i länder som inte behöver visering för att komma in i Schengenområdet, vilka utgjorde mer än en fjärdedel av alla ansökningar (omkring 188 500).



Ökning av antalet ansökningar som lämnats in i länder i EU+ år 2019 jämfört med år 2018

Figur 1. Antal ansökningar per främsta mottagande länder i Europa, 2018–2019



Källa: Eurostat.

År 2019 utfärdade länder i EU+ omkring 585 000 beslut om ansökningar i första instans. Detta tydde på en fortsatt minskad tendens i antalet avgöranden om ansökningar om internationellt skydd sedan 2016. Fem länder stod för tre fjärdedelar av alla beslut som fattats om internationellt skydd: Frankrike, Tyskland, Grekland, Italien och Spanien. De flesta besluten i första instans utfärdades till medborgare i Afghanistan, Syrien och Venezuela, och utgjorde en fjärdedel av alla beslut i länderna i EU+ under 2019. Sökande från Venezuela, Colombia, El Salvador, Palestina, Tunisien, Marocko and Jemen mottog betydligt fler beslut under 2019 jämfört med året innan.

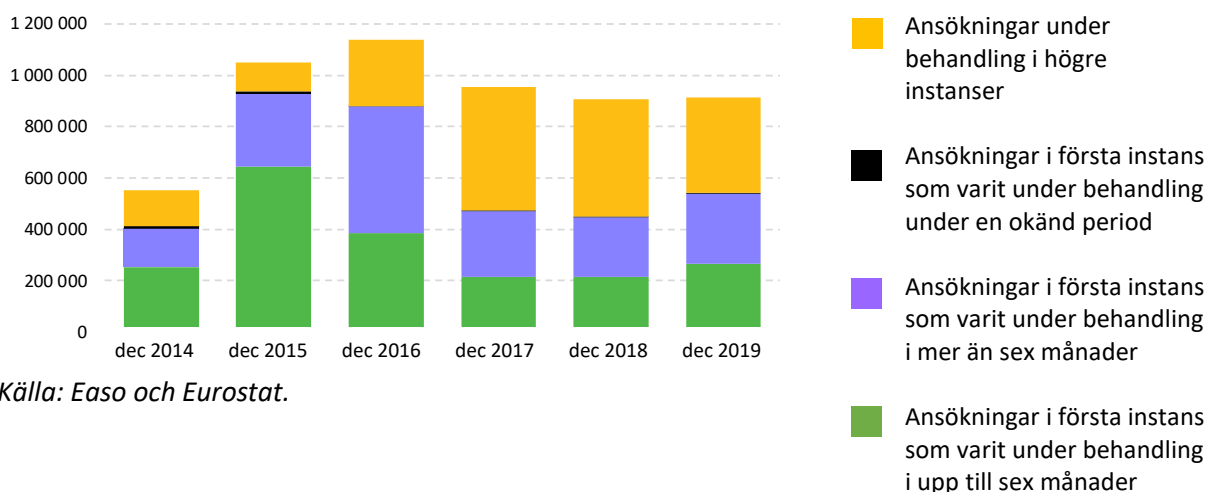
Två femtedelar av alla beslut i första instans var positiva, dvs. beviljade flyktingstatus (utgjorde mer än hälften av alla positiva beslut), subsidiärt skydd eller humanitärt skydd (beviljades i nästan lika delar).

En märkbar utveckling under 2019 var antalet positiva beslut som beviljades sökande från Venezuela. Andelen godkända asylansökningar för venezuelaner var 96 procent under 2019 jämfört med enbart 29 procent under 2018. Bland andra nationaliteter med en hög andel godkända asylansökningar fanns syrier (86 procent), eritreaner (85 procent) och jemeniter (82 procent). Jämförelsevis mottog sökande från Nordmakedonien och Moldavien den lägsta andelen positiva beslut med 1 procent vardera.

Antalet ansökningar som återkallades under 2019 ökade med 20 procent och uppgick till omkring 69 500. Återkallade ansökningar, i synnerhet underförstådda sådana, kan tjäna som ställföreträdande indikator på avvikanden och inledningen på sekundära förflyttningar mot andra länder i EU+. Easos preliminära data från systemet för tidig varning och beredskap (EPS) tyder på att närmare tre fjärdedelar av alla återkallade ansökningar i första instans under 2019 var underförstådda. 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 två femtedelar av alla återkallanden.

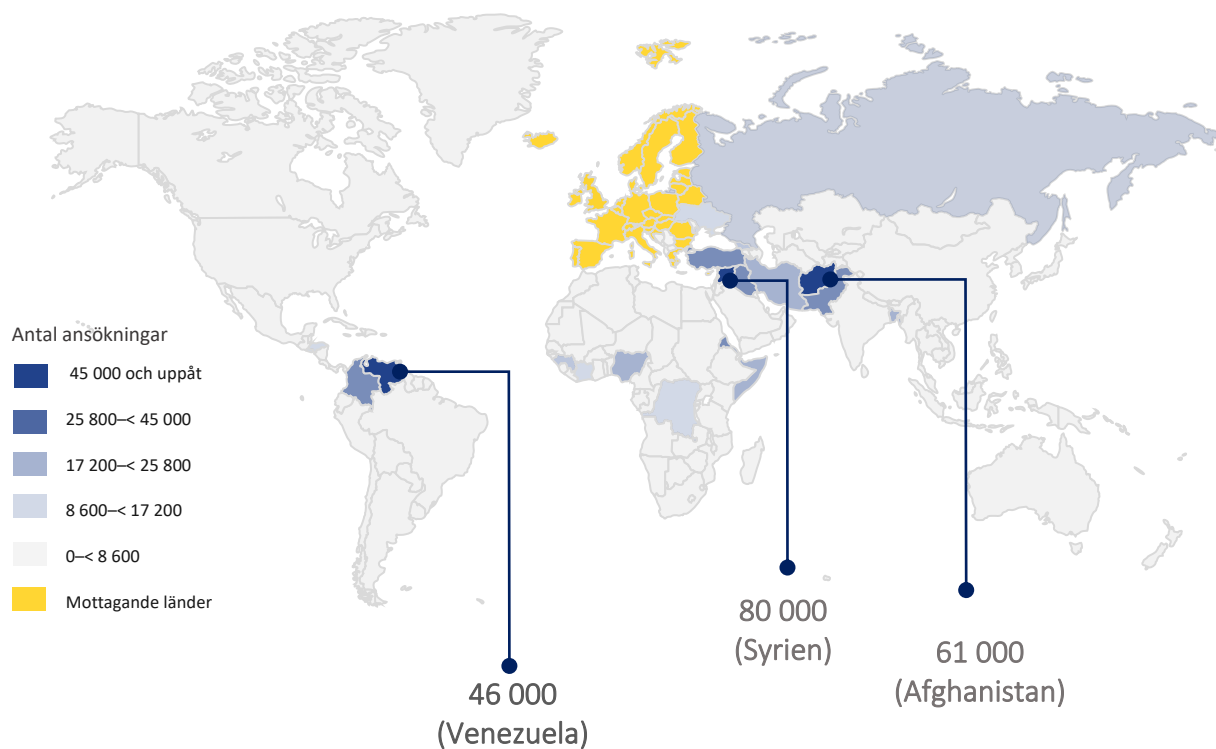
I slutet av 2019 väntade närmare 912 000 ansökningar om internationellt skydd på ett beslut i länderna i EU+, vilket motsvarade nästan 1 procent mer än under 2018. Överlag var ärendebalansen fortfarande mycket högre än nivåerna innan krisen, vilket belyser det ökade tryck som EU:s asylsystem för närvarande verkar under. Tyskland fortsatte att ha det överlägset största antalet öppna ärenden, men jämfört med andra länder i EU+ skedde en minskning i det totala antalet mellan slutet av 2018 och 2019. Antalet pågående ärenden var betydande och på tillväxt i Belgien, Grekland, Frankrike, Spanien och Förenade kungariket. Beräkningar som grundar sig på uppgifter från Eurostat och Easo betonar att över hälften av ärendena som inväntar beslut, eller över 540 000, var pågående i första instans. I alla länder där antalet pågående ärenden ökat betydligt drevs tendensen till stor del av att fler ansökningar ingavs, och således uppstod den största delen av ärendebalansen i första instans.

Ansökningar om internationellt skydd under behandling i länderna i EU+, i slutet av året, 2014–2019



Källa: Easo och Eurostat.

Topp 20-ursprungsländer för sökande om internationellt skydd i länderna i EU+, 2019



Ökning av antalet återkallade ansökningar under 2019



Ökning av antalet ansökningar från länder som har undantagits från viseringskravet under 2019

1/4

av alla ansökningar om internationellt skydd kom från **tre länder: Syrien, Afghanistan och Venezuela**



#EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Källa: Easo

4. Dublinsystemet



Dublin III-förordningen syftar till att definiera en tydlig och praktiskt genomförbar metod för att fastställa vilken medlemsstat som ansvarar för granskning av varje ansökan om internationellt skydd. Dess målsättning är att garantera att de sökande har effektiv tillgång till förfaranden för beviljande av internationellt skydd och att granskningen av en ansökan kommer att göras av en enda, tydligt utsedd medlemsstat. Om det vid granskningen av kriterierna i Dublinförordningen framkommer att en annan medlemsstat är ansvarig för behandlingen av en ansökan, omfattar Dublinsystemet en möjlighet att fysiskt flytta den sökande till den utsedda ansvariga medlemsstaten.

Baserat på uppgifter som utbytt genom Easos system för tidig varning och beredskap skedde under 2019 en ökning med 3 procent av antalet beslut om utgående Dublinförfrågningar jämfört med 2018. Detta motsvarade totalt närmare 145 000 beslut, inbegripet såväl förfrågningar som ansökningar om förnyad prövning. Förhållandet mellan beslut enligt Dublinförordningen och inlämnade asylansökningar var 20 procent under 2019, vilket skulle kunna tyda på att ett stort antal ansökningar om internationellt skydd fortsatte med sekundära förflyttningar mellan länderna i EU+.

Precis som under tidigare år mottog Tyskland och Frankrike de flesta besluten rörande Dublinförfrågningar, där vart och ett motsvarade strax under en tredjedel av de totala besluten. Det främsta land som svarade på förfrågningar fortsatte att vara Italien följt av Tyskland, Spanien, Grekland och Frankrike. Den övergripande andelen godkännanden för beslut om Dublinförfrågningar, mätt efter andelen beslut som godkänner ansvar av alla utfärdade beslut, sjönk under 2019 för andra året i rad till 62 procent.

Åberopandet av artikel 17.1 i Dublinförordningen, som är känd som klausulen om diskretionär bedömning eller suveränitetsklausulen, minskade markant under 2019 till 6 900 ärenden. 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.

Länderna i EU+ genomförde omkring 27 200 överföringar, en minskning med 3 procent jämfört med 2018, vilket ligger i linje med den lilla minskningen av antalet godkända förfrågningar. Omkring 30 procent av överföringarna genomfördes av Tyskland, följt av Frankrike (20 procent), Nederländerna (11 procent), Grekland (9 procent), Polen och Österrike (5 procent vardera).

En relativt liten utveckling inom lagstiftning och politik med anknytning till Dublinförfaranden skedde under 2019, med undantag av länder med en markant ökning av antalet asylsökande som placerats i Dublinförfaranden, t.ex. Belgien och Nederländerna. Merparten av denna utveckling knöt an till institutionella och organisatoriska förändringar för att minska ärendebalanserna och öka effektiviteten inom Dublinsystemet.

Under 2019
genomförde
länderna i EU+
omkring
27 200 överföringar,
vilket motsvarar
3 procent mindre
än under 2018

I väntan på den kommande reformen av Dublinsystemet fortsatte europeiska och nationella domstolar att tolka vissa av förordningarna och direktiven, och tillhandahöll vägledning baserat på enskilda ärenden. Enligt artikel 3.2 i Dublin III-förordningen ska medlemsstaterna bli ansvariga för att granska en ansökan om det finns goda skäl att anta att det finns systematiska brister i asylprocessen och i mottagningsvillkoren i den medlemsstat som skulle utses som ansvarig baserat på kriterierna i Dublinförordningen. År 2019 stoppades inga överföringar till andra länder systematiskt till en viss medlemsstat. Det finns dock stor variation mellan medlemsstaternas praxis för att avbryta överföringar till specifika medlemsstater enligt Dublinförordningen.

Organisationer i det civila samhället har givit uttryck för oro rörande brister i Dublinsystemets metoder och funktion i praktiken. De sökandes rättigheter bör skyddas samtidigt som man förhindrar sekundär förflyttning till en annan medlemsstat. Det bör finnas positiva incitament för såväl sökande och länder att följa förfarandena i systemet i stället för att medlemsstaterna ökar restriktionerna.

5. Ensamkommande barn och utsatta sökande



Undermåliga
mottagnings-
villkor och förvar
av
ensamkommande
barn som söker
asyl fortsatte att
vara ett problem i
flera länder

EU:s asylregelverk inbegriper bestämmelser om identifiering och tillhandahållande av stöd till sökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier. Överlag fortsätter en effektiv och snabb identifiering av utsatta sökande att vara en utmaning, i synnerhet med avseende på sårbarheter som inte syns, t.ex. psykiska konsekvenser av tortyr eller trauma.

Bland de utsatta sökande är en av de viktigaste grupperna ensamkommande barn som söker skydd utan att tas om hand av en ansvarig vuxen. År 2019 lämnades ungefär 17 700 ansökningar om internationellt skydd in av ensamkommande barn i länderna i EU+, vilket motsvarade en minskning med 13 procent jämfört med 2018. Ansökningar från ensamkommande barn stod för 2 procent av det totala antalet ansökningar.

Precis som under tidigare år inleddes år 2019 många initiativ för att förbättra situationen för utsatta sökande. Vissa länder införde åtgärder för tidig identifiering och tillhandahållande av rättssäkerhetsgarantier. Åtgärder vidtogs även för att förbättra eller justera metoderna för åldersbedömning, medan organisationer i det civila samhället och internationella organisationer fortsatte att observera brister i förfarandet. Ändringar i lagstiftning och politik infördes för juridiska ombud i syfte att påskynda att förmyndare utses och förbättra den övergripande kvaliteten på förmyndarskapsystemet.

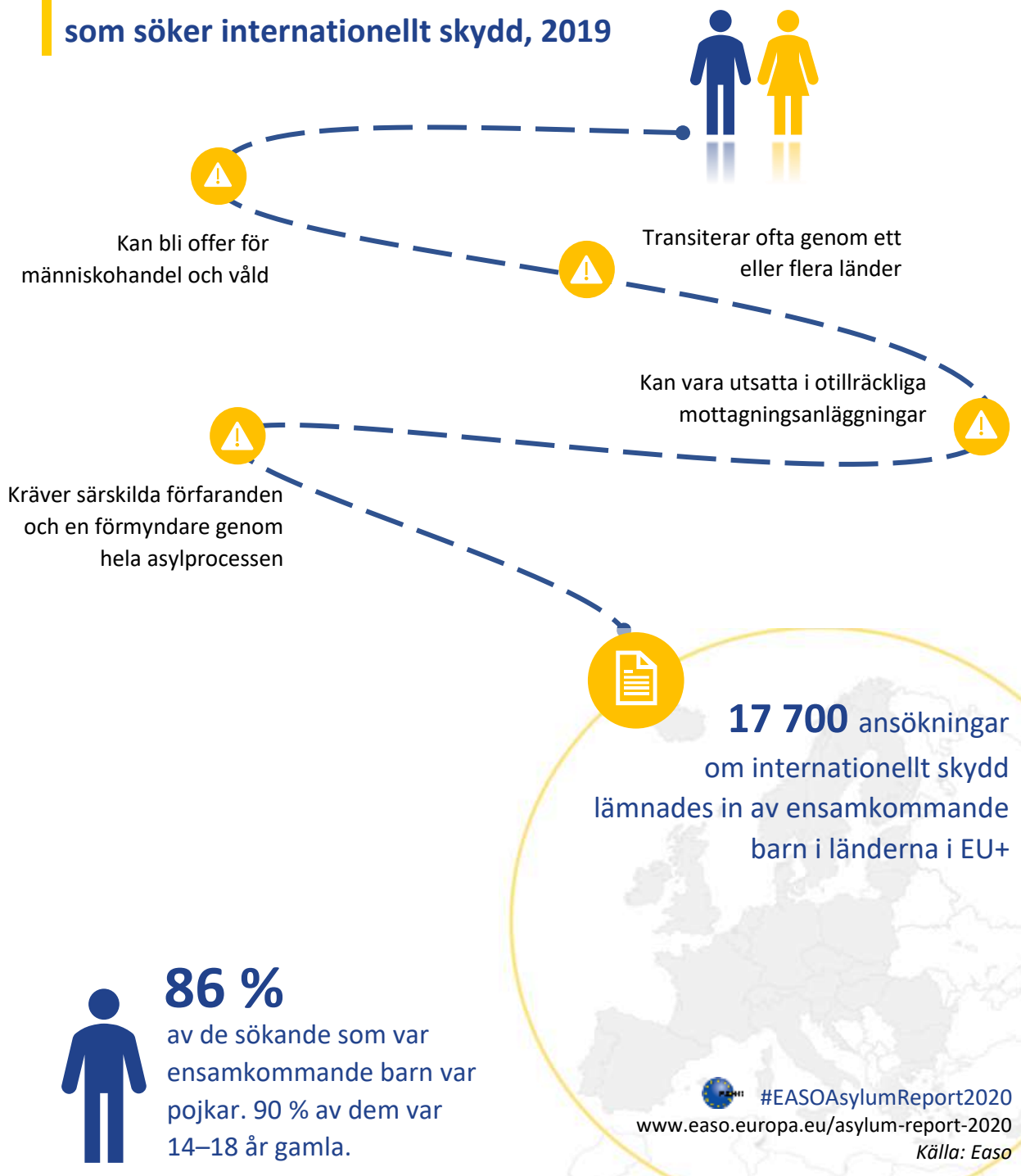
Internationella organisationer och organisationer i det civila samhället kommenterade förbättringen utnämningförfarandet, omfattningen av en förmyndares uppgifter, kommunikationen mellan representanten och barnet, samt förmyndarens arbetsbelastning och utbildning i allmänhet. För att kunna lämna tydligare information har vissa länder i EU+ anpassat kommunikationsmaterial om asyl och mottagande till minderårigas särskilda behov. Normalt sett omfattades andra utsatta grupper dock inte i dessa initiativ.

I förfaranden i första instans rapporterades enbart ett fåtal initiativ som förbättrade förfarandena för minderåriga och säkerställde barnets bästa. Man verkar ha fokuserat en aning mer på att förbättra förfarandena för flickor som löper risk att utsättas för kvinnlig könsstympning, offer för våld i familjen, offer för människohandel samt homosexuella, bisexuella, transpersoner och intersexuella (hbti-personer) sökande.

När det gäller mottagningsvillkor fokuserade insatserna i länderna i EU+ under 2019 på att anpassa kapaciteten vid anläggningarna och höja kvaliteten på mottagningsvillkoren för minderåriga och utsatta sökande, förbättra specialiserade mottagningsanläggningar och utbilda personal som hanterar utsatta sökande, i synnerhet ensamkommande barn. Trots detta uttryckte organisationer i det civila samhället oro över undermåliga mottagningsvillkor för utsatta personer i ett antal länder. Dessutom fortsatte förvar av utsatta sökande, i synnerhet barn, att väcka grundläggande frågor i många länder i EU+, och blev ämne för ett flertal avgöranden i europeiska och nationella domstolar.

Situationen med transiterande ensamkommande barn oroade såväl nationella myndigheter och organisationer i det civila samhället i hela Europa. Av mångskiftande och komplicerade skäl, inbegripet asylprocessens varaktighet och bestämmelserna i Dublin III-förordningen, försöker ensamkommande barn ofta undgå identifiering och transiterar genom ett eller flera länder för att komma till en särskild medlemsstat.

Ensamkommande barn som söker internationellt skydd, 2019



6. Viktig utveckling på nationell nivå

Ett antal utvecklingstendenser noterades i Ceas huvudsakliga tematiska områden som genomfördes på nationell nivå under 2019.



Tillgång till processen

De flesta länderna i EU+ fokuserade på genomförande och förbättring av nationella asylprocesser i enlighet med ändringar i lagstiftning, politik och praxis som införts de senaste åren. Dessa ändringar från tidigare år inbegrep etablering av mottagningsanläggningar, införande av ny teknik till stöd för identifiering av sökande och utvidgande av den sökandes skyldighet att samarbeta och lämna all dokumentation och relevant information i de tidiga skedena av processen.

Den offentliga debatten kretsade kring grundläggande rättsliga, politiska och samhällsrelaterade frågor rörande EU:s yttre gränser, i synnerhet i relation till sök- och räddningsinsatser i Medelhavet, landsättning och omplacering. Kommissionen erkände behovet av en mer strukturerad tillfällig lösning och började samordna åtgärder för att säkerställa säker landsättning och snabb omplacering av räddade migranter, med planer på att utarbeta standardförfaranden.

Som en åtgärd för skärpt kontroll av landgränser har flera medlemsstater tillfälligt återinfört kontroller vid de inre Schengen gränserna. Trots detta har internationella organisationer och organisationer i det civila samhället fortsatt att rapportera om avvísningar vid land- och sjögränser, avlägsnande utan korrekt identifiering och långa vänteperioder för registrering och inlämning.



Tillgång till information

Personer som söker internationellt skydd behöver information om sin situation för att till fullo kunna meddela sina skyddsbehov och personliga omständigheter och att få dem bedömda på ett omfattande och rättvist sätt.

Under 2019 fortsatte länderna i EU+ att utvidga metoderna för tillhandahållande av information till såväl asylsökande som personer som har beviljats internationellt skydd, ibland genom gemensamma projekt tillsammans med icke-statliga organisationer eller internationella organisationer. Information tillhandahålls normalt sett på olika språk genom informationsplattformar, foldrar, broschyrer, videoklipp eller appar. Den information som för närvarande tillhandahålls av länder inbegriper inte enbart aspekter av asylprocessen utan även vardagliga situationer i värdlandet, integration, återvändande, vidarebosättning och upplysningskampanjer. Visst material är särskilt anpassat för utsatta sökande.

Rättsligt bistånd och biträde

År 2019 införde länderna i EU+ ändringar i lagstiftningen för att tillhandahålla och utvidga kostnadsfri juridisk rådgivning till alla som söker internationellt skydd genom olika nationella program. Länderna i EU+ genomförde nya projekt med anknytning till rättsligt bistånd samt fortsatte med eller utvidgade tidigare sådana. Bland de farhågor som organisationer i det civila samhället gav uttryck för fanns låg ekonomisk ersättning för rättsligt bistånd, avsaknad av lämpliga anläggningar där förberedande och privata intervjuer kan genomföras, avsaknad av tillgång till rättsligt bistånd för avfattande av överklaganden av beslut i första instans eller avsaknad av rättshjälp från regeringen för asylsökande i förvarsheter som ledde till att icke-statliga organisationer tillhandahöll kostnadsfri rättshjälp.

Tolkning

Tolktjänster bör finnas för att säkerställa att utbytet av information mellan en sökande och asylmyndigheten är korrekt och att båda parter förstår informationen.

Under 2019 inkluderade ändringarna på detta område utökade budgetar för tillhandahållande av tolkning, ett ökat antal tolkar, tillhandahållande av mer information på fler språk genom en mängd olika medier, införande av modern teknik till stöd för tolkning och anpassning av praxis till aktuella behov. Bland de utmaningar som länderna i EU+ stod inför fanns en brist på personal i vissa skeden av asylprocessen och otillräckliga kvalifikationer för de tolkar som deltar i processen.

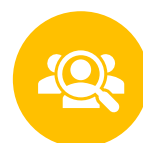
Särskilda förfaranden

Under granskningen av ansökningar om internationellt skydd i första instans kan medlemsstaterna använda särskilda förfaranden – såsom påskyndade förfaranden, gränsförfaranden eller prioriterade förfaranden – och fortfarande följa de grundläggande principer och garantier som fastställs i den europeiska asyllagstiftningen.

År 2019 införde Italien och Schweiz nya förfaranden för ansökningar som lämnas in vid gränsen. Dessutom gjorde ett antal länder i EU+ ändringar i deras nationella förteckningar över säkra ursprungsländer, medan andra – t.ex. Cypern och Italien – införde dessa förteckningar för första gången. Ett påskyndat förfarande användes för första gången i Cypern, och från och med mars 2019 tillämpade Schweiz det påskyndade förfarandet i syfte att nå ett beslut i merparten ärenden inom 140 dagar.

Länderna i EU+ fokuserade även på att definiera kriterier för efterföljande ansökningar om internationellt skydd i syfte att förhindra missbruk av asylsystemet genom inlämning av upprepade ansökningar som saknar grund.

Inom ramen för ett reguljärt eller särskilt förfarande prioriterade vissa länder bedömning av ansökningar efter specifika grupper av sökande, så att de behandlades innan andra ansökningar. Exempelvis prioriterade Spanien, på grund av en markant ökning av antalet sökande från Venezuela och andra latinamerikanska länder, deras ärenden för att påskynda besluten.





Förfaranden i första instans

För att behandla ansökningar på ett effektivare sätt och minska behandlingstiderna i första instans genomförde länderna i EU+ lagstiftningsändringar, institutionella förändringar, praktiska åtgärder och nya arbetsmetoder. Utmaningar som organisationer i det civila samhället pekade på inbegrep fortfarande orimligt långa förfaranden i första instans, som ofta gick utöver den lagliga gränsen.



Mottagande av personer som söker internationellt skydd

Länder i EU+ fokuserade på att genomföra de betydande förändringar som infördes år 2018 i organisationen av nationella mottagningsförfaranden. Flera länder finjusterade sina institutionella ramar för att underlätta för genomförandeprocessen, och andra fortsatte med åtgärder för att utöka inkvarteringen för det ökade antalet sökande. Ett fåtal länder skalade ner mottagningskapaciteten.

I syfte att förbättra mottagningsvillkoren var det flera länder som upprättade riktlinjer, införde övervakning, ökade finansieringen och genomförde simuleringsövningar.

Vissa initiativ under året syftade till att ändra längden på, omfattningen av och villkoren för rätten till materiella mottagningsvillkor för vissa grupper av sökande. Initiativ vidtogs också för att ta itu med störande beteenden och garantera säkerheten vid mottagningsanläggningarna. Domstolarna var särskilt aktiva när det gäller att ta itu med brister i de nationella mottagningsystemen, inbegripet genom att se över mottagningsstandarderna bortom de nationella gränserna inom ramen för Dublinöverföringar.

Trots detta fastställde UNHCR och organisationer i det civila samhället brister i tillgången till bostad, hälso- och sjukvård och utbildning för barn och unga.



Förvar

Ny lagstiftning eller ändringar infördes av länderna i EU+ för att ytterligare definiera eller vidareutveckla skälen för förvar och alternativ till förvar inom ramen för såväl asyl- som återvändandeförfaranden. Lagstiftningen tog upp frågor rörande sökande som inte är samarbetsvilliga, sökande som utgör ett hot eller en fara för värdlandets inre säkerhet, fall av störande eller transgressivt beteende, samt risken för avvikanden. Förvar kopplades dessutom vidare till de påskyndade asylprocesserna och verkställigheten av återvändanden.

En insats för att rikta om politiken mot att fastställa alternativ till förvar noterades också i vissa länder. Precis som år 2018 uttryckte organisationer i det civila samhället i ett antal länder oro över den felaktiga tillämpningen av EU:s asyllagstiftning när det gäller förvar av asylsökande och skyddsåtgärder inom förvarsförfarandet. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna förblev aktiv när det gäller att se över praxis och förhållanden rörande förvar, samtidigt som de sökandes rättigheter förtydligades.

Förfaranden i andra instans

De huvudsakliga områden där utveckling ägde rum under 2019 inbegrep den suspensiva verkan av överklaganden av beslut i första instans, ändringar rörande tidsfristerna för överklaganden, institutionell omstrukturering för att fastställa den myndighet som ansvarar för överklaganden, införandet av skyddsåtgärder som tillhandahålls de sökande, och åtgärder för att öka effektiviteten hos förfaranden i andra instans, inbegripet användning av ny teknik.

Överlag förblev ärendebalansen för överklagandeärenden och handläggningstiden två anmärkningsvärda aspekter för förfaranden i andra instans under 2019, och flera länder i EU+ vidtog åtgärder för att minska antalet pågående överklaganden. Eftersom en betydande andel av besluten var pågående i andra instans hade domstolar möjligheten att genom sina beslut ytterligare forma den praktiska tillämpningen av asylprocessen och andra delar av Ceas.

Information om ursprungslandet

Länderna i EU+, som de senaste åren stått inför ett stort inflöde av personer som söker internationellt skydd från olika ursprungsländer, har vidtagit konkreta åtgärder för att öka omfattningen och höja kvaliteten på den information som tas fram rörande information om ursprungslandet.

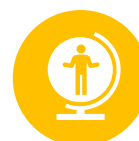
Under 2019 stärktes samarbetet och utbytet av expertis mellan länder i EU+, ofta samordnat av Easo genom specialiserade nätverk. Dessutom investerade många länder i utbildning av personalen om ursprungslandsmetodologi, medan utredningsresor fortsatte att vara ett huvudverktyg för insamling av information och utförlig kunskap om situationen i särskilda ursprungs- eller transitländer.

Utmaningar på området för information om ursprungslandet inbegrep avsaknad av källor på nationella språk, brist på utförlig information om vissa ursprungsländer eller de sökandes profiler, och svårigheter med att få tillgång till uppdaterad information om länder där situationen snabbt förändras.

Statslöshet

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 skydd samt rättssäkerhetsgarantierna.

Ett antal länder i EU+ vidtog åtgärder för att ta itu med statslöshet under 2019, inbegripet att ansluta sig till relevanta internationella rättsliga instrument, upprätta särskilt ägnade förfaranden för fastställande av statslöshet, ge tillgång till medborgarskap vid födseln, underlätta naturalisering, förbättra innehållet i skyddet för statslösa personer, påskynda förfarandet för fastställande av statslöshet och ombesörja att folkräkningsdata om statslösa personer samlas in. Utmaningarna som statslösa personer ställs inför i olika skeden av asylprocessen, från tillgång till förvar och återvändande, verkar dock kvarstå.





Innehållet i skyddet

Personer som har beviljats en form av internationellt skydd i ett land i EU+ kan dra fördel av en rad rättigheter och förmåner. Utvecklingen inom lagstiftning, politik och praxis rörande innehållet i skyddet skilde sig mellan länderna i EU+ under 2019, så generella tendenser var därför svåra att fastställa.

Initiativ var i allmänhet inriktade på särskilda behov i varje land och skraddarsyddes för de specifika profilerna för de personer som beviljades skydd i dessa länder. Många utvecklingstendenser under året var anknutna till nationella integrationsstrategier i allmänhet och till översynen, upphörandet och återkallandet av skyddsstatusen.

Flera lagstiftningsinitiativ tog upp omfattningen av rätten till och kriterierna för familjeåterförening, medan vissa länder utvecklade omfattande åtgärder för att öka tredjelandsmedborgares deltagande på arbetsmarknaden.



Återvändande av tidigare sökande

Länderna i EU+ fortsatte under 2019 med sina insatser för att fastställa lösningar för faktiskt återvändande för personer som inte har rätt att stanna i EU, däribland personer som tidigare ansökt om internationellt skydd. I sin *årliga riskanalys för 2020* angav Frontex att antalet beslut om återvändande som utfärdades under 2019 var betydligt högre än antalet faktiska återvändanden som rapporterades ha utförts under samma år.

I detta sammanhang syftade ett antal lagstiftningsändringar som infördes av länder i EU+ till att underlätta för återvändanden genom att införa ytterligare skyldigheter att samarbeta, avlägsna den suspensiva verkan av överklaganden av beslut om återvändande, öka förvarsmöjligheterna och påskynda återvändandeförfarandena.

Praktiska åtgärder, däribland nya riktlinjer och tekniska arrangemang, infördes också för att ta itu med särskilda utmaningar, t.ex. missbruk av ekonomiskt stöd till återvändanden och risken för avvikanden efter att ett negativt beslut utfärdats. Dessutom inledde och genomförde länderna i EU+ projekt som syftar till att höja kvaliteten på återvändandeprocessen samtidigt som grundläggande rättigheter respekteras. Åtgärder fortsatte även för att tillhandahålla kanaler för stöd vid frivilligt återvändande av tidigare sökande.

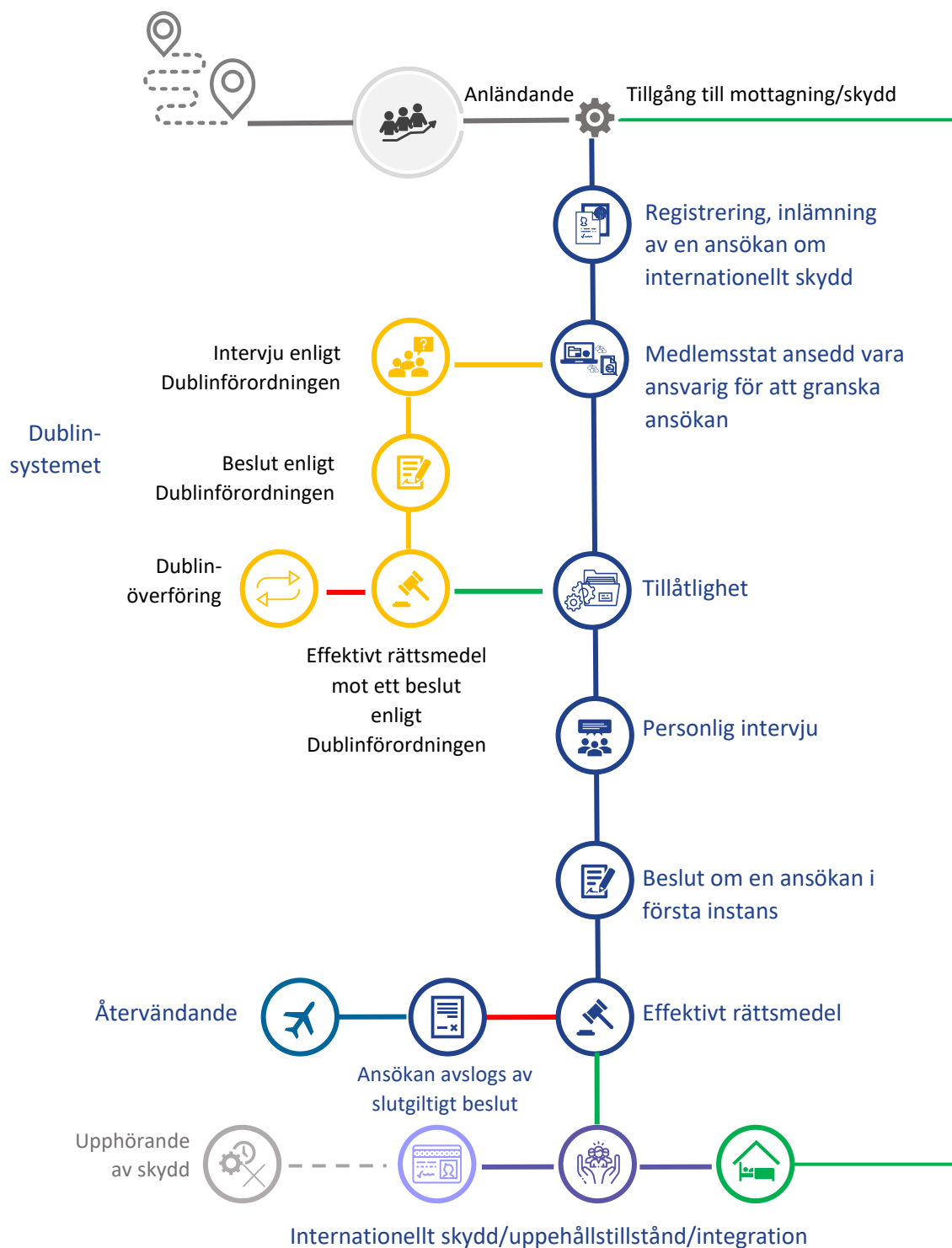


Program för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl

Genom 2019 gjorde länderna i EU+ framsteg mot att uppnå målet om att vidarebosätta 50 000 migranter, enligt planen i kommissionens rekommendationer från 2017 inom ramen för det andra [EU-programmet för vidarebosättning](#).

År 2019 anlände omkring 30 700 personer till Europa genom vidarebosättning, 8 procent mer än under 2018. Precis som under de tre senaste åren utgjorde syrier närmare två tredjedelar av alla vidarebosatta personer. Som svar på en efterlysning från kommissionen utlovade länderna i EU+ ytterligare 29 500 vidarebosättningsplatser för 2020.

Viktiga steg i asylprocessen



Rad för fastställande av status

Rad för Dublinsystemet

Slutsatser

Under 2019 ökade antalet ansökningar om internationellt skydd i Europa för första gången sedan 2015. Mot denna bakgrund fortsatte länderna i EU+ med sina åtgärder för att ytterligare kalibrera sina asylsystem och förbättra lösningar för internationellt skydd, med grund i initiativ som införts under tidigare år.

De främsta utvecklingstendenserna, som anges i huvuddrag i rapporten, inbegrep följande:

- Ärendebalansen för ansökningar om internationellt skydd som fortfarande väntar på beslut förblev mycket högre jämfört med nivån innan 2015, vilket belyser det ökade tryck som EU:s asyl- och mottagningssystem fortfarande verkar under.
- Sökandes sekundära förflyttningar har lockat ett allt större intresse bland länderna i EU+ och har bidragit till diskussionerna om Dublinsystemets nuvarande funktion.
- Länderna i EU+ fortsatte att lägga tonvikten på snabb registrering och insamling av utförlig information från sökande i de tidiga skedena av asylprocessen för att på ett mer effektivt sätt skilja mellan personer som behöver skydd och de som kommer att instrueras att återvända. Detta har kompletterats med åtgärder för att stärka gränsförfarandena.
- Bland länderna i EU+ har åtgärder ökat till stöd för de behov som sökande med sårbarheter har, från tidig identifiering och tillhandahållande av rättssäkerhetsgarantier till att förbättra specialiserade mottagningsanläggningar och utveckla skräddarsytt informationsmaterial för i synnerhet ensamkommande barn som söker skydd.
- Med ett betydande antal pågående ärenden i andra instans har domstolar fortsatt att spela en viktig roll i att forma den praktiska tillämpningen av bestämmelserna i EU:s asylregelverk.
- Trots fortsatta ansträngningar av länderna i EU+ för att fastställa lösningar för faktiskt återvändande för personer som inte har rätt att stanna i EU, däribland personer som tidigare sökt internationellt skydd, var antalet faktiska återvändanden fortsatt mycket lägre än antalet beslut om återvändande.
- I frånvaron av stora lagstiftningsmässiga framsteg mot antagandet av reformpaketet för Ceas har ett betydande arbete utförts med genomförande av politik och praktiskt samarbete mellan länderna i EU+ på asylområdet.
- Den offentliga diskussionen fortsatte att handla om grundläggande frågor rörande EU:s yttre gränser, i synnerhet i relation till sök- och räddningsinsatser i Medelhavet och säker landsättning och omplacering av räddade migranter. De ökade migrationsströmmarna längs den östra Medelhavsrutten förstärkte det redan befintliga trycket på asylsystemen i medlemsstaterna i regionen. För att bistå medlemsstater som ligger i frontlinjen längs de centrala och östra Medelhavsrutterna förbättrade Easo under 2019, och utvidgade när så krävdes, sitt operativa stöd till Cypern, Grekland, Italien och Malta.

De tendenser vilkas huvuddrag angavs i *Easos asylrapport 2020* utgör bakgrunden till innevarande år. Dessutom kommer det globala utbrottet av det nya covid-19 att spela en kritisk roll när det gäller att forma asylrelaterad utveckling genom att betona behovet av innovativa strategier för att säkerställa full respekt för asylrätten. Den nya pakten om migration och asyl håller för nuvarande på att utarbetas, och lärdomar som vunnits i och med covid-19-pandemin kan vara värdefulla för att modernisera och förbättra asylprocesserna i länderna i EU+.



ISBN 978-92-9485-536-7

