

Resumé



EASO's årsrapport for 2018 om asylsituationen i EU

24. juni 2019

Printed by Bietlot in Belgium

Redaktionen afsluttet i juni 2019.

Hverken EASO eller personer, der handler på vegne af EASO, er ansvarlige for, hvorledes oplysningerne i det følgende anvendes.

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2019

Print ISBN 978-92-9476-690-8 doi:10.2847/749880 BZ-02-19-250-DA-C

PDF ISBN 978-92-9476-161-3 doi:10.2847/773742 BZ-02-19-250-DA-N

Foto på omslaget: © Det Europæiske Asylstøttekontor, Austin Tufigno

© Det Europæiske Asylstøttekontor, 2019

Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Ved enhver anvendelse eller gengivelse af fotos eller andet materiale, der ikke er omfattet af EASO's ophavsret, skal der indhentes tilladelse direkte fra indehaverne af ophavsrettighederne.



Resumé

EASO's årsrapport for 2018 om asylsituationen i EU

24. juni 2019

Resuméets afsnit

Resumé	3
Udviklingen på EU-plan	4
International beskyttelse i EU+	8
Vigtige tendenser på nationalt plan.....	15
Det fælles europæiske asylsystems funktion.....	16

Resumé

Indledning

EASO's årsrapport om situationen på asylområdet i EU 2018 indeholder en omfattende gennemgang af udviklingen inden for international beskyttelse på europæisk plan og inden for asylsystemerne på nationalt plan. Rapporten, der bygger på en lang række kilder, gennemgår de statistiske hovedtendenser og analyserer ændringer i landene i EU+ med hensyn til lovgivning, politikker og praksis, herunder national retspraksis. Rapporten er centreret om hovedområderne af det fælles europæiske asylsystem, men henviser ofte i bredere sammenhæng til migration og grundlæggende rettigheder, når det er nødvendigt.



Udviklingen på EU-plan

Der er rapporteret om en betydelig udvikling i 2018 inden for international beskyttelse i Den Europæiske Union.

De interinstitutionelle forhandlinger om forslagene til reform af asylsystemet fortsatte, og i december 2017 fastsatte Det Europæiske Råd et mål om at nå frem til en holdning om en samlet reform senest i juni 2018. Der er gjort betydelige fremskridt vedrørende fem ud af i syv forslag: **EU's Asylagentur, Eurodacforordningen, forordningen om en EU-genbosætningsramme, kvalifikationsforordningen og direktivet om modtagelsesforhold**, for hvilke medlovgiverne nåede bred politisk enighed inden fristen i juni 2018. Der var dog stadig divergenser vedrørende en række kontroversielle spørgsmål, og flertallet af medlemsstaterne gav udtryk for forbehold med hensyn til at vedtage en eller flere af forslagene til en asylreform, før alle forslagene var klar til vedtagelse, trods fordelen ved vedtage hvert enkelt forslag for sig. Siden da har Rådet trods visse fremskridt på det tekniske plan ikke været i stand til at vedtage en holdning til **Dublinforordningen og asylprocedureforordningen**. Der er således endnu ikke gennemført en reform af asylsystemet. I 2018 vedtog Europa-Parlamentet sin holdning til asylprocedureforordningen, hvilket vil sige, at det har vedtaget holdninger til alle akter vedrørende det fælles europæisk asylsystem. Under alle forhandlingerne om forslagene til en asylreform fremhævedes styrket solidaritet mellem landene og fælles ansvarsfølelse som grundlæggende elementer i det fælles europæiske asylsystems funktion og videre kalibrering.

Europa-Kommissionen har i overensstemmelse med sit ansvar for at sikre korrekt anvendelse af EU-lovgivningen taget skridt inden for rammerne af overtrædelsesprocedurer mod Bulgarien, Ungarn, Polen og Slovenien.

Den Europæiske Unions Domstol udstedte 16 afgørelser om præjudicielle forelæggelser, der fortolker Dublinforordningen, asylproceduredirektivet og kvalifikationsdirektivet. Der blev ikke udstedt nogen afgørelse om direktivet om modtagelsesforhold, skønt der er to igangværende relevante sager.

Styrket solidaritet mellem EU+-landene og fælles ansvarsfølelse er defineret som de grundlæggende elementer i det fælles europæiske asylsystems funktion og kalibrering.

Vigtigste konklusioner

Mere specifikt analyserede EU-Domstolen spørgsmål vedrørende tekniske aspekter af gennemførelsen af anmodninger om overtagelse og tilbagesøgelse i henhold til Dublin III-forordningen, såsom gældende tidsfrister i de forskellige faser af Dublinproceduren, ansøgernes dokumentation for påstande om deres religiøse overbevisning og risikoen for

forfølgelse af årsager vedrørende religion, vigtigheden af individuel vurdering af asylansøgninger, som bør udføres under hensyntagen til ansøgerens personlige forhold, vurdering af forhold og omstændigheder i forbindelse med ansøgernes erklærede seksuelle orientering, berettigelse til subsidiær beskyttelse af ansøgere, der har været ofre for tortur, i tilfælde af, at de forsættigt fratages passende psykologbehandling, hvis de sendes tilbage til deres oprindelsesland, også selv om der ikke længere er risiko for tortur; behandling af ansøgninger indgivet af personer, der er registreret i De Forenede Nationers Hjælpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemosten (UNRWA), udelukkelsesgrunde i forbindelse med subsidiær beskyttelse, sociale sikringsyndelser for flygtninge med midlertidig opholdstilladelse, anvendelse af begrebet sikkert land, præcisering af procedurerne i appelsager i anden instans, og familiesammenføring af uledsagede mindreårige, der bliver myndige efter at have indgivet en ansøgning.

Gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration fortsatte i 2018, som sammenfattet i Kommissionens meddelelser om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration. De relevante tendenser i løbet af 2018 afspejler en veltilrettelagt indsats til at overgå fra ad hoc-reaktioner til holdbare, fremtidssikrede løsninger på asylområdet. Mens der også er ved at blive udviklet langsigtede strukturelle foranstaltninger, har Kommissionen fastlagt en række øjeblikkelige foranstaltninger til håndtering af presserende problemer langs den vestlige, centrale og østlige Middelhavsroute, herunder bistand til Marokko, bedre forhold for migranter i Libyen med vægt på de mest sårbare, og yderligere optimering af de operationelle arbejdsstrømme på de græske øer.

I Grækenland ...

var indsatsen rettet mod at forbedre levevilkårene i hotspotcentre med særlig vægt på at opfylde sårbare gruppers behov.



I **Grækenland** implementeres hotspottilgangen sideløbende med erklæringen fra EU og Tyrkiet, der som mål bl.a. har at forhindre udviklingen af nye sø- eller landruter for illegal migration fra Tyrkiet til EU. Over for det vedvarende migrationspres og det lave antal tilbagesendelser spiller hotspottilgangen en central rolle i at stabilisere situationen på øerne. Tiltagene var rettet mod at forbedre levevilkårene i hotspotterne, med særlig vægt på at imødekomme sårbare gruppers behov. Disse bestræbelser blev suppleret med øget modtagelseskapacitet på fastlandet og ny lovgivning om en national værgemålsordning for mindreårige. Samtidig har overbelægningen på øerne medført et stort pres på infrastruktur, medicinske tjenester og affaldsforvaltning samt stigning i spændingerne mellem indvandrere og dele af befolkningen. I marts 2019, tre år efter erklæringen fra EU og Tyrkiet, offentliggjorde Kommissionen en rapport med oplysninger om de kumulative resultater efter tre års gennemførelse af den.

Det er bemærkelsesværdigt, at ulovlige ankomster fra Tyrkiet til de græske øer fortsat er 97 % lavere end før erklæringen blev operationel, mens tabet af menneskeliv på havet er faldet drastisk. Samtidig er der i løbet af 2018 sket en betydelig stigning i antallet af ulovlige passager fra Tyrkiet til Grækenland over

landegrænsen, hvor ca. halvdelen af dem, der krydser grænsen, er tyrkiske statsborgere. Dette viser, at der er brug for at styrke støtten ved grænsen. Pr. marts 2019 var 20 292 syriske flygtninge blevet genbosat fra Tyrkiet til EU+-lande, mens der var afsat i alt 192 mio. EUR til Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden til støtte for lovlig indrejse af syrere fra Tyrkiet. Desuden er der i perioden 2016-2019 kanaliseret i alt 6 mia. EUR gennem faciliteten for flygtninge i Tyrkiet, hvoraf halvdelen udgøres af EU-midler, og den anden halvdel af individuelle nationale bidrag fra landene i EU+. Der er brug for yderligere fremskridt i gennemførelsen af tilbagevendelser til Tyrkiet fra de græske øer.

I Italien ...

fortsatte EU-agenturerne deres støtte til gennemførelsen af hotspottilgangen, med tilpasning af personaleantallet efter de eksisterende behov.



I **Italien** fortsatte EU-agenturerne deres støtte til gennemførelsen af hotspottilgangen, med tilpasning af personaleantallet efter de eksisterende behov. I 2018 bestod EU's bidrag til gennemførelsen af hotspottilgangen i Italien bl.a. i sekundær screening, ydelse af lægehjælp og tværkulturel formidling. EU bidrog desuden med finansiel bistand og udsendelse af eksperter til støtte for screening, registrering, identifikation og formidling af oplysninger til migranter.

I løbet af 2018 udløste ilandsætning af migranter og flygtninge, der blev reddet til søs i Middelhavet, drøftelser om solidaritet, fælles ansvar og udvikling af en mere systematisk og koordineret EU-tilgang til ilandsætning, første modtagelse, registrering og flytning. Med henblik herpå fremlagdes idéen om midlertidige ordninger, der kunne fungere som overgangsløsning, indtil den nye Dublinforordning træder i kraft; dette var baseret på erfaringerne med ad hoc-løsninger for ilandsætning, der blev gennemført i løbet af sommeren 2018. Sådanne midlertidige ordninger kunne udvikles som led i en gennemsigtig, trinvis arbejdsplan baseret på gensidig forståelse af fælles interesser, som ville sikre tilvejebringelse af operationel, effektiv bistand fra Kommissionen, EU-agenturerne og andre medlemsstater til den pågældende medlemsstat.

Genbosætning og indrejse af humanitære årsager er vigtige mekanismer til en sikker og lovlig vej til EU+ for personer med behov for international beskyttelse, og letter samtidig presset på lande, der huser et stort antal flygtninge.

I år 2015-2017 blev i alt 27 800 personer genbosat i Europa gennem de forskellige EU-genbosætningsprogrammer, mens 20 EU-medlemsstater under den nye EU-genbosætningsordning har givet tilsagn om mere end 50 000 genbosætningspladser til gennemførelse inden udgangen af oktober 2019, hvilket gør dette til det største genbosætningstiltag, EU hidtil har truffet. Pr. marts 2019 er over 24 000 af disse genbosætninger realiseret. Sammen med EU's genbosætningsordning spiller de nationale genbosætningsprogrammer også en rolle i at skabe en lovlig og sikker vej for personer med behov for beskyttelse. Endelig fås et betydeligt bidrag til samme formål fra

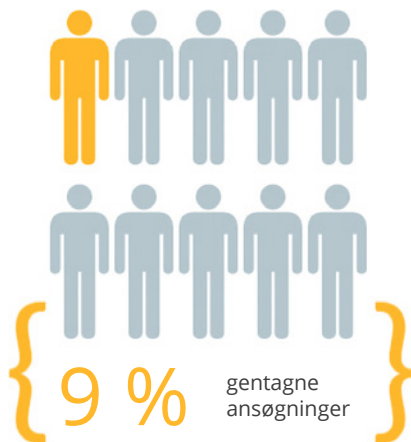
programmer for indrejse af humanitære årsager, herunder initiativer til privat sponsorstøtte, der er gennemført i en række EU+-lande.

Midlertidige ordninger til ilandsætning som led i en gennemsigtig, trinvis arbejdsplan, der bygger på gensidig forståelse af fælles interesser, kunne sikre tilvejebringelse af operationel, effektiv bistand fra Kommissionen, EU-agenturerne og andre medlemsstater til den medlemsstat, der er under pres.

Vigtigste
resultater

Vedrørende den eksterne dimension af EU's migrationspolitik fortsatte EU i 2018 sit samarbejde med eksterne partnere om at tage konstruktivt fat på migrations-spørgsmålet gennem en samlet tilgang baseret på multilateralisme. Fremskridtene på dette område i 2018 omfatter tildeling af yderligere ressourcer til gennemførelse af programmer i rammerne af EU's nødtrustfond for Afrika og den eksterne investeringsfond, bekæmpelse af smuglernetværk gennem operationelle foranstaltninger til forbedring af retshåndhævelsessamarbejdet, fremme af ordnet tilbagevenden og tilbagetagelse i dialog med partnerlandene, samt tilvejebringelse af reintegrationsbistand, styrkelse af grænseforvaltningen gennem undertegnelse af aftaler om fælles aktioner på begge sider af de fælles grænser, uddannelse, ekspertisedeling og bistand til beskyttelse i udlandet af flygtninge og migranter. Blandt fremtidige skridt vedrørende den eksterne dimension af EU's migrationspolitik er indgåelse af statusaftaler med landene i det vestlige Balkan, udvikling af nye tilbagetagelsesaftaler med tredjelande, og udvidelse af operationelle partnerskaber med tredjelande inden for fælles undersøgelser, kapacitetsopbygning og udveksling af forbindelsesofficerer.

International beskyttelse i EU+



De 664 480 ansøgninger om international beskyttelse i EU+ udgjorde et fald for tredje år i træk, denne gang på 10 %. Antallet af ansøgninger var bemærkelsesværdigt stabilt gennem hele 2018, men den relative stabilitet på EU+-plan dækker over store forskelle mellem medlemsstaterne og mellem de enkelte borgere.

Hvad angår den statistiske udvikling, blev der i 2018 indgivet 664 480 ansøgninger om international beskyttelse i EU+-landene, hvilket var et fald for tredje år i træk, denne gang på 10 %. Ca. 9 % af alle ansøgninger omfattede gengangere blandt ansøgerne. Antallet af ansøgninger indgivet i EU+ svarede til 2014, hvor der blev indgivet 662 165 ansøgninger. Det er værd at bemærke, at skønt antallet af ansøgninger var bemærkelsesværdigt stabilt i hele 2018, dækker den relative stabilitet på EU+-plan over store

forskelle mellem medlemsstaterne og mellem de enkelte ansøgere. Migrationspresset ved EU's ydre grænser faldt for tredje år i træk. Der har været en kraftig stigning i antallet af afsløringer ved den vestlige Middelhavsroute (mere end en fordobling), så dette svarer til antallet af afsløringer ved den østlige Middelhavsroute (ca. 57 000 hver).

Syrien (siden 2013) (13 %), Afghanistan og Irak (begge 7 %) var de tre vigtigste oprindelseslande for ansøgere i EU+ og tegnede sig tilsammen for over en fjerdedel af alle ansøgere i 2018 (27 %).

De 10 hyppigste oprindelsesnationaliteter omfattede desuden Pakistan, Nigeria, Iran, Tyrkiet (4 % hver), og Venezuela, Albanien og Georgien (3 % hver).

UNHCR har oplyst, at der ved udgangen af 2018 befandt sig ca. 5,7 mio. registrerede syriske flygtninge i Syriens nabolande — Irak, Jordan, Libanon, Tyrkiet samt Egypten og andre nordafrikanske lande.

I 2018 var godt to tredjedele af alle ansøgere mandlige og en tredjedel kvindelige, ligesom de foregående år. Tæt ved halvdelen af ansøgerne var mellem 18 og 35 år, og næsten en tredjedel var mindreårige.

I 2018 ansøgte ca. 20 325 uledsagede mindreårige (UAM) om international beskyttelse i EU+, hvilket var et brat fald på 37 % i forhold til 2017. Uledsagede mindreårige udgjorde 3 % af de samlede ansøgere svarende til 2017. Næsten tre fjerdedele af alle ansøgninger blev indgivet i kun fem EU+-lande, nemlig Tyskland, Italien, Det Forenede Kongerige, Grækenland og Nederlandene.

Hvad angår modtagerlande, blev størstedelen af asylansøgningerne i 2018 indgivet i Tyskland, Frankrig, Grækenland, Italien og Spanien. Disse fem lande tegnede sig tilsammen for næsten tre fjerdedele af alle ansøgninger, der blev indgivet i EU+. Tyskland modtog for syvende år i træk flest ansøgninger (184 180) trods et fald på 17 % i forhold til 2017.

Antallet af ansøgninger i Frankrig steg for fjerde år i træk og nåede op på 120 425 i 2018, hvilket er det højeste niveau, der hidtil er registreret i Frankrig. Grækenland blev i 2018 landet med det tredje største antal ansøgninger i EU+ med en stigning for femte år i træk til 66 965 ansøgninger. I Italien ændrede situationen sig væsentligt, med et fald i ansøgningerne på 53 %. Spanien var fortsat på femtepladsen, men med en stigning i ansøgningerne fra 36 605 i 2017 til 54 050 i 2018.

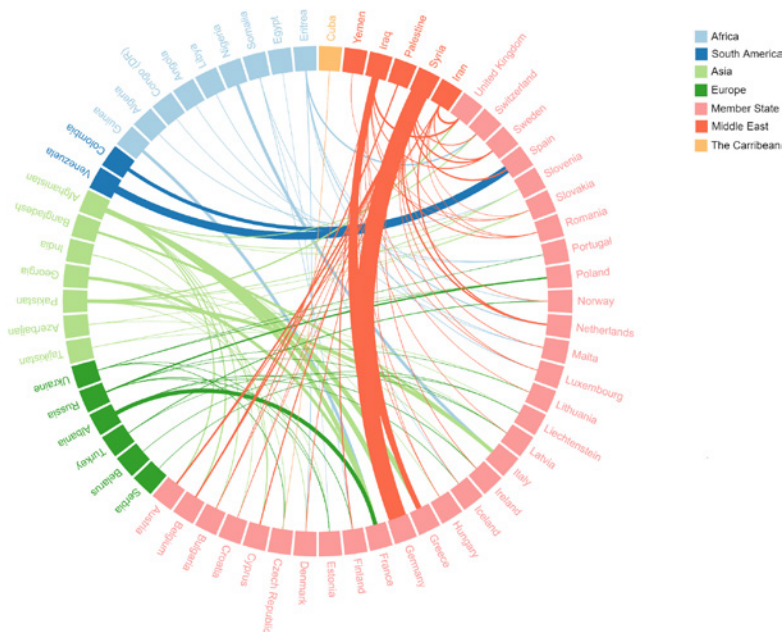
Dette illustrerer den vigtige blandede tendens, der blev nævnt i begyndelsen af dette afsnit: Det samlede fald på 11 % i antallet af ansøgninger i EU+ mellem 2017 og 2018 afspejledes i lige over halvdelen af alle EU+-lande, mens ansøgningerne i den anden halvdel steg, i visse lande betydeligt. Målt pr. indbygger var de fem største modtagerlande **Cypern, Grækenland, Malta, Liechtenstein** og **Luxembourg**.

De primære asylstrømme, nærmere betegnet kombinationer af statsborgerskaber i modtagerlandene, viser et lidt mere nuanceret billede end hvis man alene ser på oprindelsesland og modtagerland.

Den 10 største tilstrømninger i 2018 var til Tyskland, Frankrig, Grækenland og Spanien. Italien var ikke blandt modtagerne af de 10 hovedstrømme, skønt landet overordnet set var det fjerdestørste modtagerland; dette skyldes antagelig faldet i antallet af specifikke statsborgerskaber, der ansøger i Italien, foruden diversificeringen af ansøgningerne.

De ti hovedstrømme omfattede syv statsborgerskaber, som alle er blandt de ti vigtigste statsborgerskaber i 2018: Trods et faldende samlet antal ansøgninger modtog Tyskland hele seks af de ti største tilstrømninger af specifikke statsborgerskaber: syrere, irakere, afghanere, iranere, nigerianere og tyrkere. Grækenland modtog to af hovedstrømmene (syrere til Grækenland og afghanere til Grækenland). Spanien og Frankrig modtog hver kun én af hovedstrømmene, nemlig venezuelanere til Spanien (den næststørste specifikke tilstrømning til et EU+-land i 2018) og afghanere til Frankrig. Pakistane, albanere og georgiere var blandt de ti vigtigste oprindelsesstatsborgerskaber i EU+.

De største antal ansøgninger om international beskyttelse i 2018 efter EU+-land og statsborgerskab



Kilde: Eurostat.

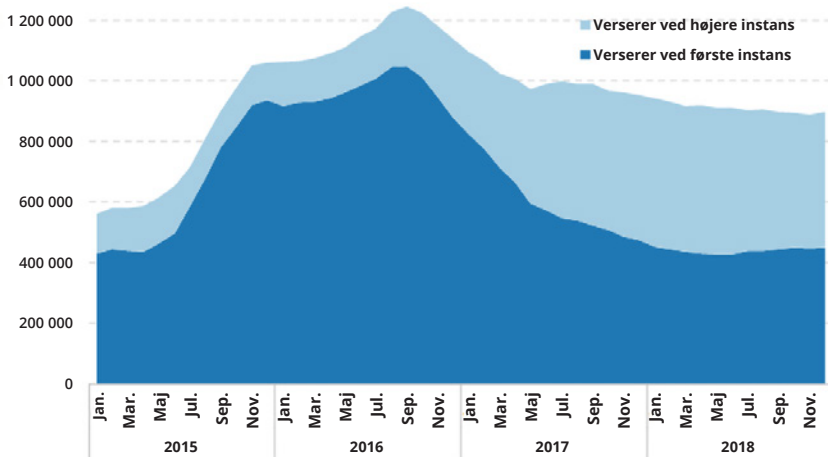
Samlet blev der i 2018 tilbagetrukket omkring 57 390 ansøgninger i EU+-landene, eller ca. halvt så mange som i 2017. Tilbagetrukne ansøgninger udgjorde 9 % af det samlede antal ansøgninger indgivet i EU+, hvilket var mindre end det foregående år. Ifølge oplysninger fra Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og i lighed med tidligere år har ca. fire femtedele af tilbagetrækningerne i EU+ været underforståede.

Af verserende sager afventede ca. 896 560 ansøgninger ved udgangen af

2018 endelig afgørelse i EU+, hvilket var et fald på 6 % i forhold til 2017.

Antallet af verserende sager var ved udgangen af 2018 betydeligt større end ved udgangen af 2014, men faldt for andet år i træk. Det er værd at bemærke, at antallet af verserende sager i første instans næsten svarer til antallet af verserende sager i anden og højere instans, hvert ca. 448 000. Ved udgangen af 2018 syntes presset på de nationale asylsystemer altså at være ligeligt fordelt mellem asylmyndigheder og retlige organer.

Verserende sager i første instans (mørkeblåt) og sidse instans (lyseblåt), 2015-2018



Kilde: EPS-data fra Eurostat og EASO.

De fem vigtigste nationaliteter, der afventer endelig afgørelse, er ligesom i 2017 **afghanere, syrere, irakere, nigerianere og pakistanere**. Antallet faldt for hver af disse nationaliteter, men tilsammen udgjorde de stadig over halvdelen af antallet i EU+. Ved udgangen af 2018 var **Tyskland** fortsat det land, der havde det største antal verserende sager i alle instanser, trods en lille reduktion i forhold til året før. **Italien** var fortsat det ene af de to lande i EU+ med det højeste antal verserende sager, men antallet faldt med næsten en tredjedel i forhold til udgangen af 2017.

Spanien havde den største absolutte stigning i antallet af verserende sager, som fordobledes til næsten 79 000 ved udgangen af 2018. Også i Grækenland var der en betydelig absolut stigning, til over 76 000. Også Frankrig indberettede flere verserende sager end for et år siden — med en stigning til næsten 53 000. Samtidig faldt antallet af verserende sager i ca.

halvdelen af EU+-landene. I seks lande var faldet på mere end tusind sager, og i fire (Tyskland, Italien, Østrig og Sverige) var faldet på mere end 10 000 sager.

Udviklingen i antallet af verserende sager synes hovedsagelig at hænge sammen med nye asylansøgninger. De lande, der havde det største fald i antallet af verserende sager, var også dem, der i løbet af 2018 oplevede det største fald i antallet af asylansøgninger. Det omvendte gjorde sig ligeledes gældende, således at de tre lande med den mest markante stigning i antal verserende sager også oplevede den største stigning i asylansøgninger.

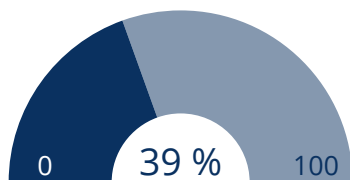
EU+-landene udstedte i 2018 601 525 førsteinstansafgørelser, et fald på hele 39 % i forhold til 2017. Der blev derfor samlet set indgivet flere ansøgninger i EU end der blev udstedt afgørelser. De fleste afgørelser (367 310, eller 61 %) var negative, dvs. gav ingen beskyttelse. Ca. 234 220 afgørelser var positive. Heraf

blev der indrømmet flygtningestatus for størstedelen (129 685 eller 55 % af alle positive afgørelser), mens der for en mindre dels vedkommende blev tildelt subsidier beskyttelse (63 100 eller 27 %) eller humanitær beskyttelse (41 430 eller 18 %). Skønt der samlet set blev truffet færre positive afgørelser end sidste år, endte en større andel af de positive afgørelser med tildeling af flygtningestatus. Hvad angår antallet af førsteinstansafgørelser truffet i hvert enkelt land blev de fleste afgørelser truffet i **Tyskland** (30 % af alle afgørelser), **Frankrig** (19 %) og **Italien** (16 %). Tilsammen udstedte disse tre lande ca. to tredjedele af alle afgørelser udstedt i EU+.

EU+-landenes samlede anerkendelsesprocent i førsteinstansafgørelser i 2018 var 39 %, dvs. 7 procentpoint mindre end året før. Dette fald skyldtes hovedsagelig et fald i anerkendelsesprocenten for en række statsborgerskaber, navnlig dem med et stort antal udstedte afgørelser. For ansøgere fra Somalia, Iran, Irak, Eritrea og Syrien registreredes der lavere anerkendelsesprocent end det foregående år. Modsat blev der rapporteret om stigninger i ansøgere fra Venezuela, Kina, El Salvador og Tyrkiet.

De højeste EU+-anerkendelsesprocenter var for ansøgere fra Yemen (89 %), Syrien (88 %) og Eritrea (85 %), mens de laveste anerkendelsesprocenter var for ansøgere fra Moldova (1 %), Nordmakedonien (2 %) og Georgien (5 %).

Anerkendelsesprocenten varierer som regel mellem landene i EU+ for både relativt lave og høje anerkendelsesprocenter, navnlig for ansøgere fra Afghanistan, Iran, Irak og Tyrkiet. Variationen i anerkendelsesprocent var mere begrænset for ansøgere fra Albanien, Bangladesh og Nigeria samt for eritreiske og syriske ansøgere.



Den samlede anerkendelsesprocent i førsteinstansafgørelser i EU+ var i 2018 39 %, eller 7 procentpoint lavere end året før. Der blev totalt blev truffet færre positive afgørelser, men tildelt flygtningestatus ved en større andel af de positive afgørelser.

For de enkelte statsborgerskaber kan forskelle i anerkendelsesprocent mellem landene i EU+ i nogen grad tyde på manglende harmonisering af afgørelsespraksis (som følge af forskelle i vurderingen af situationen i oprindelseslandet, i fortolkningen af juridiske begreber eller i national retspraksis). De kan dog også være et tegn på, at nogle lande i EU+ modtager personer med meget forskellige begrundelser for beskyttelse, selv blandt ansøgere fra samme oprindelsesland, såsom f.eks. bestemte etniske minoriteter, personer fra visse regioner i et land, eller ansøgere, der er uledsagede børn.

Til førsteinstansundersøgelse af ansøgninger om international beskyttelse kan medlemsstaterne anvende særlige procedurer såsom accelererede procedurer, grænsezoneprocedurer eller prioriterede procedurer, alt inden for de

grundlæggende principper og garantier, der er fastlagt i den europæiske asyllovgivning. Størstedelen af de førsteinstansafgørelser, der træffes i EU+ ved fremskyndede procedurer eller grænseprocedurer, fører til afvisning af en betydeligt større del af ansøgningerne end afgørelser efter normale procedurer, men i nogle sager indrømmes der international beskyttelse gennem særlige procedurer. Ifølge data udvekslet i rammerne af EASO's system for tidlig varsling og beredskab var anerkendelsesprocenten 11 % for afgørelser truffet ved fremskyndede procedurer, og 12 % for afgørelser truffet ved grænseproceduren.

For afgørelser truffet i sager om appel eller fornyet undersøgelse udstedte EU+-landene i 2018 i 314 915 afgørelser i anden eller højere instans, dvs. 9 % flere end i 2017. Desuden blev der indrømmet en form for beskyttelse ved en højere andel af de endelige afgørelser i 2018. Anerkendelsesraten for sidsteinstansafgørelser var 37 %, sammenholdt med 33 % i 2017. Tre fjerdedele af alle afgørelser i 2018 blev udstedt af tre EU+-lande: Tyskland, Frankrig og Italien. En vigtig udvikling var den kraftige stigning i antallet af afgørelser udstedt for ansøgere fra vestafrikanske lande som Gambia, Elfenbenskysten, Nigeria og Senegal.



For Dublinsystemets funktion i 2018 kan der ud fra EASO-data beskrives en række udviklinger med en samlet stigning på

5 % i afgørelser om Dublinanmodninger. Desuden udvekslede 28 EU+-lande regelmæssigt data om de afgørelser, de modtog for deres udgående Dublinanmodninger i 2018. Det Forenede Kongerige delte data for perioden august-december 2018. De 28 EU+-lande modtog 138 445 afgørelser om deres udgående Dublinanmodninger, eller 139 984, hvis man medregner Det Forenede Kongeriges delvise indberetning. I 2018 var forholdet mellem modtagne Dublinafgørelser og asylansøgninger 23 %, dvs. en lille stigning i forhold til 2017. Dette kan tages som udtryk for, at et stort antal ansøgere af international beskyttelse fortsat foretog sekundære bevægelser i EU+-landene. **Tyskland** og **Frankrig** modtog størstedelen af afgørelserne om Dublinanmodninger og tegnede sig for henholdsvis 37 % og 29 %. Andre lande, der modtog et stort antal reaktioner i 2018, var **Nederlandene**, **Belgien**, **Østrig**, **Italien**, **Schweiz** og **Grækenland**. Af de vigtigste ændringer i forhold til 2017 var der en betydelig stigning i Dublinafgørelser udstedt af **Grækenland** og **Spanien**. Samtidig var der et fald i antallet af sager, hvor skønsklausulen blev anvendt i forhold til Grækenland. Dette fald var dog meget lille i forhold til stigningen i græske afgørelser.

Den samlede godkendelsesprocent for afgørelser om anmodninger i henhold til Dublinforordningen i 2018 var 67 %, eller 8 procent mindre end i 2017, men stadig med forskelle i godkendelsesprocent mellem landene. De fleste Dublinafgørelser i 2018 vedrørte borgere fra Afghanistan (9 % af det samlede antal), Nigeria (8 %), Irak (6 %) og Syrien (6 %). Artikel 17, stk. 1, i Dublinforordningen, der kaldes skøn- eller suverænitetetsklausulen, blev endvidere påberåbt over 12 300 gange i 2018; i næsten to tredjedele af alle sagerne fandt anvendelsen af skønsklausulen sted i Tyskland.

I to femtedele af de sager, hvor artikel 17, stk. 1, blev påberåbt, udpegedes Italien som det partnerland, hvortil en anmodning kunne have været rettet, i 22 % udpegedes Grækenland, og i 9 % Ungarn. I 2018 gennemførte de rapporterende lande over 28 000 overførsler. For de 26 EU+-lande, som regelmæssigt rapporterede i både 2017 og 2018, steg det samlede antal gennemførte overførsler med ca. 5 %. I 2018 blev næsten en tredjedel af overførslerne foretaget af **Tyskland**, mens **Grækenland** og **Frankrig** også gennemførte et stort antal overførsler. Af de overførte personer kom over halvdelen til **Tyskland** og **Italien**. Andre lande, der modtog et betydeligt antal overførsler, var **Frankrig**, **Sverige**, **Det Forenede Kongerige**, **Spanien** og **Schweiz**.

Generelt har den vigtigste udvikling i EU+-lande med hensyn til Dublinprocedurer afspejlet antallet af sager, der skulle behandles, væsentlige organisatoriske ændringer i en række EU+-lande, vurdering af barnets tarv i forbindelse med Dublinprocedurer, genoptagelse af anmodninger til Grækenland fra en række EU+-lande om overtagelse/tilbagetagelse af ansøgere, indgåelsen af bilaterale aftaler mellem flere EU+-lande om at fremskynde Dublinprocedurerne og styrke overførselsmulighederne, samt foranstaltninger til at sikre korrekt og rettidig identifikation af sårbare ansøgere og deres særlige behov i forbindelse med Dublinprocedurer. Ligesom i 2016 og 2017 fortsatte suspenderingen (hel eller delvis) af Dublinoverførsler til Ungarn gennem hele 2018.

Vigtige tendenser på nationalt plan



Samtidig levede EASO fortsat op til sit mandat ved at fremme det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne og yde støtte til lande, hvor asyl- og modtagelsessystemerne var under pres.



En række lande i EU+ **ændrede deres lovgivning** om international beskyttelse. Der blev således foretaget betydelige ændringer i Østrig, Belgien, Frankrig, Ungarn, Italien og Slovakiet, men også andre lande ændrede deres lovgivning på en række områder vedrørende asyl. I et forsøg på at kalibrere integriteten af deres nationale asylsystemer indførte EU+-lande i 2018 politikker og praksis, der havde til formål hurtigt at identificere ubegrundede ansøgninger om beskyttelse og sikre, at der ikke blev spildt økonomiske, menneskelige og tidsmæssige ressourcer på sådanne krav.



Disse **foranstaltninger** omfattede en indsats til tidligst muligt at fastlægge ansøgnernes identitet, herunder alder, oprindelsesland og rejserute, vurdere potentielle sikkerhedsproblemer, bedre vurdere troværdigheden af ansøgernes erklæringer, og – for personer med international beskyttelse – afgøre, om de stadig behøver beskyttelse. Formålet med at informere ansøgere og personer, der er omfattet af beskyttelse, om deres rettigheder og forpligtelser i hvert trin i processen var desuden at forhindre utilsigtet misbrug af asylproceduren.



For at **øge effektiviteten** af asylsystemerne traf EU+-landene tiltag til omorganisering af procedureerne med henblik på at optimere tildeling og udnyttelse af de foreliggende ressourcer, lægge vægt på at indsamle oplysninger fra ansøgere i de tidlige stadier af processen, foretage digitalisering og udnytte nye teknologier, samt prioritere eller fremskynde ansøgninger. Endelig blev der i 2018 sat ind på at styrke kvaliteten af asylsystemernes funktion, herunder uddannelse af personale afhængigt af de eksisterende behov i EU+-landene, revision af de eksisterende vejledninger, og indførelse af kvalitetskontrolsystemer og støtteværktøjer for afgørelser om ansøgninger om beskyttelse.

Samtidig fortsatte EASO med at leve op til sit mandat ved at fremme det praktiske samarbejde mellem EU+-landene og yde støtte til lande, hvor asyl- og modtagelsessystemerne var under pres, således Bulgarien, hvor den særlige støtteplan blev gennemført, Cypern, Italien og Grækenland. Denne støtte blev tilpasset til det enkelte lands behov og omfattede information til ansøgere, behandling af registreringer og Dublinanmodninger om overtagelse og tilbagesendelse, tilrettelæggelse af aktiviteter vedrørende oprindelsesland, styrkelse af modtagelseskapaciteten, navnlig for uledsagede mindreårige, støtte til asylprocedure, modtagelse og kapacitetsopbygning ved gennemførelsen af det fælles europæisk asylsystem, og støtte til håndtering af efterslæb. EASO styrkede desuden sin dialog med civilsamfundet med afholdelse af tematiske møder om vigtige interesseområder.

Det fælles europæiske asylsystems funktion

I 2018 indførte EU+-landene en række ændringer i de første trin af asylproceduren med henblik på at få flest muligt oplysninger fra ansøgerne på det tidligst mulige stadie.

Der blev bemærket betydningsfulde tendenser på de vigtigste emneområder i det fælles europæiske asylsystem:

Med henblik på adgangen til proceduren indførte EU+-landene i 2018 generelt en række ændringer i de første trin i proceduren med det formål at få flest muligt oplysninger fra ansøgerne på et tidligt stadie. Ændringerne bestod i oprettelse af ankomstcentre, indførelse af nye teknologier til bedre identifikation af ansøgere, og udvidelse af ansøgernes forpligtelser til at samarbejde med myndighederne og fremlægge den nødvendige dokumentation på et tidligt tidspunkt i proceduren. Ansøgerne fik desuden mere information om processen, herunder information om frivillig tilbagevenden. Samtidig rejste debatten om ilandsætning af migranter, der er reddet til søs i Middelhavet, grundlæggende spørgsmål om en systemisk EU-dækkende tilgang til sikker og effektiv adgang til proceduren for personer, der er reddet til søs. Generelt rejste civilsamfundets aktører forskellige betænkeligheder i en række EU+-lande vedrørende effektiv adgang til området og adgang til asylproceduren, herunder forekomsten af

tilbage drivelse ved grænsen og eksistensen af praktiske hindringer for effektiv adgang til proceduren inden for en rimelig frist.

Personer, der søger international beskyttelse, behøver information om, hvilke ressourcer der er til rådighed til at imødekomme deres beskyttelsesbehov og personlige situation ved ankomsten til Europa. I 2018 fortsatte både EU+-landenes nationale administrationer og civilsamfund styrkelsen af bestræbelserne på at give nøjagtig og fyldestgørende information til personer, der søger international beskyttelse. Oplysningerne fra myndighederne i EU+, blev desuden udvidet til at omfatte rettigheder og forpligtelser i forbindelse med indholdet af beskyttelse såvel som integration, herunder afholdelse af introduktionskurser i værtslandene for ansøgere eller modtagere af flygtningestatus og subsidær beskyttelsesstatus. Udsagede mindreåriges adgang til information har fortsat topprioritet i hele EU+, samtidig med, at der i 2018 var en stigning i anvendelsen af nye medieværktøjer og -teknologier til forøgelse af tilgængeligheden.

Også juridisk bistand og repræsentation er en nødvendig betingelse for, at ansøgerne har effektiv adgang til asylprocessen. Ændringer, som EU+-landene indførte i 2018 inden for j1 forbindelse med myndighedernes tiltag har også civilsamfundets aktører, navnlig organisationer med operationel erfaring, spillet en rolle med hensyn til at udpege eksisterende udfordringer og begrænsninger.

Effektiv tolkning er en afgørende forudsætning for korrekt kommunikation mellem ansøgeren og myndighederne på alle trin i asylprocessen, gennem adgang dels til proceduren, dels til ansøgnings-, undersøgelses- og appellfaserne. Trods faldet i antallet af ansøgninger i 2018 var ansøgernes sproglige mangfoldighed på næsten samme niveau som i 2017, hvorfor tolkning står øverst på listen over proceduremæssige behov.

Overordnet var de nationale retlige og politiske rammer stort set stabile med hensyn til tolkning, med små ændringer, der havde til formål at præcisere proceduremæssige aspekter af tolkningen. De konstaterede udfordringer i EU+ på dette område omfattede undertiden manglende tilgængelighed af menneskelige ressourcer i visse faser af asylproceduren og utilstrækkelige kvalifikationer hos tolke, der medvirker i processen.

Til førsteinstansundersøgelse af ansøgninger om international beskyttelse kan medlemsstaterne anvende særlige procedurer såsom accelererede procedurer, grænsezoner eller prioriterede procedurer, alt inden for de grundlæggende principper og garantier, der er fastlagt i den europæiske asyllovgivning. I **Italien** er der med det såkaldte immigrations- og sikkerhedsdekret indført forenklede og fremskyndede procedurer for behandling af ansøgninger for at undgå svigagtige ansøgninger og afkorte behandlingstiden. I **Grækenland** fortsatte i 2018 som led i gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet gennemførelsen af en særlig fremskyndet grænseprocedure til anvendelse på personer, der søger international beskyttelse på øerne Lésvos, Khíos, Sámos, Leros og Kos. I **Frankrig** blev der blandt andet indført ændringer inden for de gældende tidsrammer i forbindelse med fremskyndede procedurer. Vedrørende antagelighedsprocedurer

blev betingelserne for afvisning nærmere uddybet i en række EU+-lande, mens begrebet sikkert land blev anvendt regelmæssigt, idet en række lande gennemgik og rettede deres nationale lister over sikre oprindelseslande.

De bestemmelser, der fastlægger de almindelige procedurer i første instans, er i 2018 forblevet relativt stabile på nationalt plan i EU+-landene. Større lovgivningsmæssige og politiske ændringer, der f.eks. påvirker **adgangen til procedurer** eller **særlige procedurer**, havde indvirkning også på dette aspekt, men som helhed rapporterede landene ikke om væsentlige ændringer, der ville have resulteret i fuldstændig revision af lovgivning, politikker og praksis for den almindelige procedure. De indførte ændringer havde først og fremmest til formål at gøre den samlede proces mere effektiv, som det også fremgik af Annual Report for 2017.



Tolkning som
proceduremæssigt behov

I 2018 var ansøgernes sproglige mangfoldighed næsten på samme niveau som i 2017, hvorfor tolkning står øverst på listen over proceduremæssige behov.

De foretagne ændringer vedrørte revidering af gældende frister for asylprocedurer, indførelse af nye teknologier til elektronisk behandling af ansøgninger, ændringer i ansøgningernes dækning af personer, adgang til juridisk bistand i første instans, udvidet samarbejde

og kommunikation mellem forskellige myndigheder i første instans, ændringer i omfanget af udelukkelsesgrunde, samt tiltag til løbende støtte og vejledning til personale, der er involveret i beslutningsprocessen i første instans.

For modtagelse vedrørte udviklingen i 2018 i EU+-landene den overordnede tilrettelæggelse af modtagelsessystemer som reaktion på udviklingen i ansøgninger, herunder ordninger til omfordeling og placering og ændrede typer af modtagelsescentre. Mens nogle lande har reduceret deres modtagelseskapacitet betydeligt, måtte andre fortsat bestræbe sig på at øge antallet af tilgængelige pladser for at matche stigningen i antallet af ansøgninger på nationalt plan. Tilrettelæggelsen af modtagelse er blevet væsentligt omlagt med det stigende antal ankomstcentre i alle EU+-lande. Mange tiltag tog desuden sigte på at forbedre kvaliteten af modtagelsesforholdene: Bedre koordinering mellem de forskellige interessenter, oprettelse af overvågningsværktøjer, og sikring af centrenes vedligeholdelse.

For mange lande har det været et primært fokus at sikre, at der ikke er grund til betænkelighed vedrørende sikkerheden eller konflikter i modtagelsescentrene. Dette er blevet grebet an på forskellige måder, herunder ændringer af de interne regler og oprettelse af særlige modtagelsescentre for ansøgere, som ikke overholder de eksisterende regler i modtagelsessystemerne. Domstolene var navnlig aktive med hensyn til at fastlægge sagsøgernes rettigheder ved modtagelse, f.eks. varigheden af retten til materielle modtagelsesforhold eller deres frie bevægelighed. Der blev taget skridt til yderligere at lette adgangen til arbejdsmarkedet for ansøgere med gode chancer for at få tildelt beskyttelse, mens

sprogkurser og kurser i social orientering i nogle tilfælde også er blevet obligatoriske for ansøgere.

På området frihedsberøvelse blev der indført nye love, ændringer eller myndighedsregler i en række lande i EU+ med henblik på at præcisere eller udbyde grunde til frihedsberøvelse og alternativer til frihedsberøvelse i forbindelse med både asyl- og tilbagesendelsesprocedurer, f.eks. ved at præcisere, hvad der udgør en potentiel fare for den offentlige orden eller risiko for, at den pågældende forsvinder. Desuden blev der taget skridt til at styrke støtten til sårbare tilbageholdte og øge gennemsigtigheden omkring tilbageholdelse. Ligesom i 2017 trådte der i forskellige lande i EU+ i løbet af 2018 nye lovbestemmelser i kraft, som begrænser bevægelsesfriheden eller opholdet for personer, der opholder sig i modtagelsescentre. Andre ændringer på frihedsberøvelsesområdet vedrørte de frister, der finder anvendelse, og forøgelser i kapaciteten til tilbageholdelse. Aktører i civilsamfundet har i en række lande udtrykt betænkelighed ved ukorrekt gennemførelse af EU's asyllovgivning i forbindelse med frihedsberøvelse af asylansøgere og ved sikkerhedsforanstaltningerne i procedurerne for frihedsberøvelse.

For procedurer i anden instans var de lovgivningsmæssige, politiske og praktiske rammer i EU+-landene forholdsvis stabile i løbet af 2018, med hovedsagelig kun mindre ændringer. Retsinstanser, der medvirker i asylprocedurer i anden instans, synes imidlertid at få stigende betydning. Da mange ansøgninger i sidste år overgik til anden instans, fik retsinstanserne flere muligheder for at tydeliggøre deres afgørelser og derved nærmere fastlægge andre områder af asylproceduren.

Således har flere lande i EU+ rapporteret om ændringer i love, politikker og praksis, der følger af europæiske eller nationale retsafgørelser. Udviklingen på dette område omfattede ændringer af de frister, der finder anvendelse, ydelse af retshjælp, og opholdsretten under afventning af en andeninstansafgørelse.

Da mange ansøgninger i 2018 overgik til anden instans, fik retsinstanserne flere muligheder for at tydeliggøre deres afgørelser og derved nærmere fastlægge andre områder af de proceduremæssige behov i forbindelse med asyl.



For oplysninger om oprindelsesland højnede EU+-landene i 2018 yderligere standarderne og forbedrede kvalitetssikringen af deres oplysninger om oprindelsesland. EU+-landene har udarbejdet og udvekslet en bred vifte af regelmæssige publikationer og nye publikationer, hvoraf mange er tilgængelige via EASO's portal for oplysninger om oprindelsesland. Disse publikationer om oprindelsesland er ofte baseret på undersøgelsesrejser foretaget af EU+-lande i tredjelande. Generelt fortsatte mange nationale afdelinger for oplysninger om oprindelsesland samarbejdet med EASO og med deres modstykker i andre lande, bl.a.

i rammerne af EASO's netværk for oplysninger om oprindelsesland.

EU's asylret indeholder bestemmelser om fastlæggelse og ydelse af støtte til ansøgere, der behøver særlige procesuelle garantier (navnlig som følge af tortur, voldtægt eller anden form for psykisk, fysisk eller seksuel vold). Blandt de vigtigste grupper er uledsagede mindreårige, der søger beskyttelse og er uden omsorg fra en ansvarlig voksen. Tilstedeværelsen af uledsagede mindreårige var drivkraft for en række udviklinger i EU+-lande. Heriblandt var tilpasninger i modtagelseskapaiciteten for uledsagede mindreårige, afhængigt af de pågældende strømme, forbedring af specialiserede modtagelsescentre, forbedring af omsorgen bl.a. gennem samarbejde mellem nationale myndigheder og aktører i den almenyttige sektor, yderligere investeringer i kvaliteten og kvantiteten af familiepleje, foranstaltninger til tidlig identifikation og proceduremæssige sikkerhedsforanstaltninger til at sikre mindreåriges trivsel og sociale udvikling, indsættelse af ny teknologi til aldersvurdering samt bestræbelser på at styrke ekspertisen hos personale, der beskæftiger sig med uledsagede mindreårige. For andre sårbare grupper spillede specialiserede modtagelsescentre og -tjenester en tilsvarende fremtrædende rolle for udviklingen, idet mange lande etablerede specialiserede centre og ordninger til identifikation og henvisning. I en række lande gav aktører i civilsamfundet udtryk for betænkelighed ved tilstrækkeligheden af modtagelsesforholdene for sårbare personer og ved mangler i ydelsen af systematisk individualiseret støtte.

Personer, der har fået en form for international beskyttelse i et land i EU+, kan gøre brug af en række rettigheder og fordele, der er knyttet til denne status.

Særlige rettigheder for modtagere af international beskyttelse fastsættes normalt i den nationale lovgivning og de nationale politikker. Ændringerne i lovgivning, politik og praksis for indholdet af beskyttelse i EU+-lande vedrørte gennem hele 2018 typisk modtagere af international beskyttelse, men også større grupper af tredjelandsstatsborgere eller personer med migrantbaggrund, afhængigt af den specifikke landesammenhæng.

Den samlede udvikling i EU+ er vanskelig at fastlægge, da den blev drevet af de begunstigedes specifikke profil og migrationens overordnede karakter i national sammenhæng. Der fremstod to områder, som en række ændringer syntes at være centreret om: regelmæssig revision af beskyttelsesstatus, og sproglige og sociokulturelle kurser knyttet til det pågældende beskæftigelsesområde.

For tilbagesendelser fortsatte EU+-landene i 2018 deres bestræbelser på faktisk at tilbagesende dem, hvis asylansøgning er blevet afvist; dette afspejledes i den generelt relativt lave faktiske tilbagesendelsesprocent. I sin årlige risikoanalyse for 2019 anførte Frontex, at der i 2018 igen var færre faktiske tilbagesendelser end afgørelser fra medlemsstaterne om at tilbagesende migranter. I denne sammenhæng sigter de lovgivningsmæssige ændringer i EU+ mod at lette tilbagesendelsen af tidligere ansøgere, enten ved at sætte en stopper for appellers automatiske opsættende virkning for visse ansøgerprofiler, der placeres under hasteprocedurer eller særlige procedurer, ved at minimere risikoen for, at ansøgere forsvinder, eller ved at tage skridt til at sikre, at de nødvendige rejsedokumenter er på plads, hvis der er brug for dem til tilbagesendelsesformål.

Sådan kontakter du EU

Personligt

Der findes flere hundrede Europe Direct-informationscentre i hele EU. Find dit nærmeste center på: https://europa.eu/european-union/contact_da

Pr. telefon eller e-mail

Europe Direct er en tjeneste, der besvarer spørgsmål om EU. Kontakt Europe Direct: — på gratisnummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (visse operatører tager betaling for disse opkald) — på følgende nummer: +32 22999696 eller — pr. e-mail: https://europa.eu/european-union/contact_da

Sådan finder du oplysninger om EU

Online

Oplysninger om EU er tilgængelige på alle EU's officielle sprog på Europawebstedet: https://europa.eu/european-union/index_da

EU-publikationer

Du kan downloade eller bestille EU-publikationer gratis eller mod betaling på: <https://publications.europa.eu/da/publications>. Du kan bestille flere eksemplarer af de gratis publikationer ved at kontakte Europe Direct eller dit lokale informationscenter (se https://europa.eu/european-union/contact_da).

EU-ret og relaterede dokumenter

Du kan nemt få adgang til EU's juridiske oplysninger (herunder al EU-ret siden 1952) på alle officielle EU-sprog på EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>

Åbne data fra EU

EU's portal for åbne data (<http://data.europa.eu/euodp/da>) giver adgang til datasæt fra EU. Dataene kan downloades og genanvendes gratis til både kommercielle og ikkekommercielle formål.

BZ-02-19-250-DA-C



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

ISBN 978-92-9476-690-8
doi:10.2847/749880