



# Årsberetning om asylsituationen i EU i 2017

## Resumé





## Resumé

EASO's årsrapport om situationen på asylområdet i EU 2017 er en omfattende gennemgang af udviklingen på europæisk plan og inden for de nationale asylsystemer. Rapporten, der bygger på en lang række kilder, undersøger de statistiske hovedtendenser og analyserer ændringer i landene i EU+ hvad angår deres lovgivning, politikker og praksis, herunder den nationale retspraksis. Rapporten er centreret om hovedområder af det fælles europæiske asylsystem, men henviser ofte til migrationssammenhæng og grundlæggende rettigheder i bredere forstand, når dette er nødvendigt.

### *Udviklinger på EU-plan*

Der er rapporteret om en betydelig udvikling i 2017 inden for international beskyttelse i Den Europæiske Union.

Skønt den nationale gennemførelse af pakken med de omarbejdede asylregler praktisk talt er afsluttet, forhandles der videre om den nye pakke, der skal reformere det fælles europæiske asylsystem. Pakken bestod af forslag til styrkelse af EASO's mandat gennem omdannelse til Den Europæiske Unions Asylagentur, reform af Dublin-systemet, ændringer af Eurodac-systemet, forslag til en ny forordning om asylprocedurer og en ny kvalifikationsforordning samt revision af direktivet om modtagelsesforhold.

Europa-Kommissionen har i overensstemmelse med sit ansvar for at sikre korrekt anvendelse af EU-lovgivningen taget skridt i forbindelse med overtrædelsesprocedurer vedrørende Ungarn, Tjekkiet, Polen og Kroatien.

**Den Europæiske Unions Domstol** har afsagt en række domme, hvoraf syv vedrørte gennemførelsen af Dublin-forordningen, som et tegn på virkningen af massetilstrømningen af asylansøgere i 2015 og 2016 såvel som virkningen af sekundære bevægelser. Nærmere bestemt har domstolen analyseret spørgsmål vedrørende lovligheden af massepassagerne af grænserne, asylansøgers rettigheder i forbindelse med Dublin III-forordningen og de gældende frister, overførsel af det fulde ansvar, når overførslen ikke er gennemført, overførsel af alvorligt syge asylansøgere, tilbageholdelse i sammenhæng med Dublin III-forordningen, og muligheden for at anvende Dublin III på personer, der er tildelt subsidiær beskyttelse i den medlemsstat, hvor den første indrejse fandt sted. Andre spørgsmål, som retten har taget stilling til, er kravet om at afholde en høring i appelsager, udelukkelse fra flygtningestatus og anvendelse af tests

for homoseksualitet i asylprocedurer. På modtagelsesområdet har domstolen bekræftet begrundelserne for frihedsberøvelse af asylansøgere. Retten afviste desuden de søgsmål, som Slovakiet og Ungarn havde anlagt mod flytningsordningen.

### **Gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration fortsatte i 2017, som sammenfattes i Kommissionens meddelelse om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration i september 2017.**

Der blev henvist til hotspots-tilgangen, som er defineret som hjørnestenen i reaktionen på migrationsudfordringerne i Middelhavet, med støtte fra EASO til Italien og Grækenland inden for rammerne af denne tilgang.

I Italien indsatte EASO nationale eksperter, der støttedes af midlertidigt ansatte og kulturelle mediatorer, gav information til ankomende migranter, hjalp med at fremskynde den formelle registrering af anmodninger om international beskyttelse i hele landet, støttede den nationale asylkommission og de territoriale kommissioner i deres aktiviteter, og bistod med gennemførelsen af den nye lovgivning om bedre beskyttelse af migrantbørn. I Grækenland er hotspot-tilgangen kædet sammen med gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet, hvori EU's stats- og regeringsledere og Tyrkiet aftalte at tackle den ulovlige migration efter den massive tilstrømning af migranter til EU. EU-medlemsstaternes forpligtelse i henhold til erklæringen fra EU og Tyrkiet blev gentaget i Maltaerklæringen om de eksterne aspekter af migration, som blev vedtaget af medlemmerne af Det Europæiske Råd.

### **En vigtig nørdordning, der blev iværksat under dagsordenen, vedrørte flytningsaktiviteter, som er en reaktion på det store antal ankomster til EU, der i særlig grad belaster frontlinjemedlemsstaterne.**

Flytningsordningen blev oprettet som en midlertidig, ekstraordinær ordning, der omfatter overførsel af op til 160 000 ansøgere med åbenbart behov for international beskyttelse fra Grækenland og Italien i en periode på to år frem til september 2017. Rådets afgørelser om flytning udløb den 26. september 2017. Fra Grækenland var alle resterende berettigede ansøgere flyttet inden marts 2018, mens der fra Italien pr. 22. maj 2018 kun manglede at blive flyttet 35. Ved udgangen af 2017 var der flyttet 33 151 personer, 11 445 fra Italien og 21 706 fra Grækenland. Ved udgangen af marts var det samlede antal flyttede personer 34 558 (12 559 fra Italien og 21 999 fra Grækenland). EASO ydede bred operationel støtte til flytningsprocessen i Grækenland og Italien efter påbegyndelse af processen, og EASO's aktiviteter er udvidet betydeligt i gennem-

førelsesperioden.

Gennemførelsesperioden.

I gennem hele 2017 fortsatte Den Europæiske Union sit samarbejde med eksterne partnere. Partnerskabsrammen om migration, der blev indført i juni 2016, bestod af initiativer, der blev gennemført i en række prioriterede oprindelses- og transitlande og i samarbejde med disse, herunder Mali, Nigeria, Niger, Senegal og Etiopien. Aktiviteterne sigtede mod at styrke den politiske dialog, bekæmpe menneskehandel og smugling, styrke beskyttelsen, udvikle en ny genbosættelsesordning for flygtninge fra Tyrkiet, Mellemøsten og Afrika inden udgangen af 2019, forbedre forvaltningen af tilbagerejser og iværksætte jobprogrammer under EU's nødstøtstof for Afrika og planen for europæiske eksterne investeringer (EIP). Disse programmer støtter investeringer i partnerlande i Afrika og EU's naboer.

### **International beskyttelse i EU+**

Hvad angår den statistiske udvikling var der 728 470 ansøgninger om international beskyttelse i EU+ i 2017, hvilket udgør et fald på 44 % i forhold til 2016, men tallet er fortsat højere end før flygtningekrisen begyndte i 2015. Migrationspresset ved EU's ydre grænser forblev højt, men aftog for andet år hovedsagelig på de østlige og centrale Middelhavsrufter, mens der var en hidtil uset stigning på den vestlige Middelhavsroute.

**Syrien (siden 2013), Irak og Afghanistan var de tre vigtigste oprindelseslande for ansøgere i EU+.** Ca. 15 % af alle ansøgere kom fra Syrien, mens Irak på andenpladsen og Afghanistan på tredjepladsen hver repræsenterende 7 % af alle ansøgninger i EU+. Disse tre lande blev efterfulgt af Nigeria, Pakistan, Eritrea, Albanien, Bangladesh, Guinea og Iran.

I Syriens nabolande Irak, Jordan, Libanon, Tyrkiet, Egypten og andre nordafrikanske lande angav UNHCR, at antallet af registrerede syriske flygtninge ved udgangen af 2017 udgjorde ca. 5,5 millioner.

I 2017 var ligesom i 2016 godt to tredjedele af alle ansøgere mandlige og en tredjedel kvindelige. Halvdelen af ansøgerne var i aldersgruppen 18-35 år, og næsten en tredjedel var mindreårige.

I alt blev der i 2017 trukket 99 205 ansøgninger tilbage i landene i EU+, hvilket var et fald på 41 % i forhold til 2016, hvor 168 195 ansøgninger blev trukket tilbage. Tilbagetrukne ansøgninger udgjorde 14 % af det samlede antal ansøg-

ninger indgivet i EU+, samme andel som tidligere år. EASO's data viser, at de fleste tilbagetrækninger ligesom de foregående år var implicitte, dvs. ansøgerne opgav asylproceduren uden eksplicit at informere myndighederne.

Ved udgangen af 2017 var mængden af verserende sager var for første gang i flere år mindre end året før; ca. 954 100 ansøgninger afventer endelig afgørelse i EU+, 16 % færre end på samme tidspunkt i 2016. Ved udgangen af 2017 afventede kun halvdelen af alle verserende sager en afgørelse i første instans, hvorimod en stigende andel afventede i anden eller højere instans, hvilket er et nyt fænomen. Antallet af sager, der afventer afgørelse i anden og højere instans, er næsten fordoblet siden udgangen af 2016 som tegn på, at arbejdsbyrden i de nationale systemer er overført fra første instans til appel- og indbringelsesfasen.

Det største antal ansøgninger, der afventede en afgørelse, vedrørte afghanere, syrere og irakere. Ved udgangen af 2017 blev størstedelen af verserende sager (443 640) stadig indberettet fra Tyskland. Antallet faldt dog med over en fjerdedel i forhold til 2016. Italien var fortsat EU+ land nummer to hvad angår verserende sager, mens der var en betydelig stigning i Spanien og Grækenland. Reduktionen af efterslæbet i størstedelen af staterne i EU+ beroede på en kombination af faktorer, herunder færre nye ansøgninger, kombineret med udstedelse af flere afgørelser. Også specifikke organisatoriske og politiske foranstaltninger, der blev gennemført i EU+ staterne for at tackle problemet med stort behandlingsefterslæb, havde en virkning.

**Hvad angår udstedte afgørelser, udstedte landene i EU+ 996 685 afgørelser i første instans i 2017**, hvilket var 13 % færre end i 2016. Det årlige fald afspejler klart det lavere antal indgivne ansøgninger: 2016 var et rekordår i antal ansøgninger om international beskyttelse, og landene i EU+ forstærkede deres bestræbelser på at håndtere et stigende efterslæb.

Af alle førsteinstansafgørelser udstedt i 2017 var næsten halvdelen (462 355) positive, men denne samlede anerkendelsesprocent for EU+ var 14 procentpoint lavere end i 2016. Trods et mindre antal samlede udstedte afgørelser steg antallet af negative afgørelser: fra 449 910 i 2016 til 534 330 i 2017. For positive afgørelser var der i 2017 et klart fald i andelen af afgørelser, der tildelte flygtningestatus (50 %, mod 55 % i 2016) eller subsidær beskyttelse (34 %, mod 37 %), og en sideløbende stigning i andelen af dem, der tildelte humanitær beskyttelse (15 %, mod 8 %).

Denne **reduktion af anerkendelsesprocenten i EU+ til 46 %** (et fald på 14 procentpoint i forhold til 2016) beror i det mindste delvis på, at der udstedes færre afgørelser for ansøgere med ret høj anerkendelsesprocent, samtidig med at der udstedes flere afgørelser for ansøgere med ret lav anerkendelsesprocent. Mens der blev udstedt færre afgørelser for ansøgere fra Syrien og Eritrea, blev der udstedt betydeligt flere afgørelser for afghanske, iranske og nigerianske ansøgere end i 2016.

Det er vigtigt at bemærke, at anerkendelsesprocenterne som regel varierer mellem landene i EU+ ved både relativt lave og høje anerkendelsesprocenter, navnlig for ansøgere fra Afghanistan, Iran og Irak, hvor anerkendelsesprocenten var mellem 0 og 100 %. For andre var der forholdsvis større konvergens ved højere anerkendelsesprocent (f.eks. Eritrea og Syrien) og ved lavere anerkendelsesprocent (f.eks. Albanien og Nigeria).

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

Hvad angår afgørelser truffet ved appel eller indbringelse udstedte landene i EU+ **273 960 afgørelser i anden eller højere instans i 2017**, hvilket var en stigning på 20 % i forhold til 2016 og en forstærkning af den stigende tendens i antallet af afgørelser, der har kunnet konstateres siden 2015. Tre fjerdedele af alle afgørelser i anden eller højere instans blev udstedt i Tyskland (58 % af total for EU+), Frankrig (12 %) og Sverige (7 %). Nærmere bestemt modtog syrerne fire gange flere (38 675), afghanerne tre gange flere (34 505) og irakerne næsten tre gange flere (19 935) afgørelser. I 2016 blev derimod en tredjedel af alle appelafgørelser modtaget af ansøgere fra tre Vestbalkanlande (Albanien, Kosovo og Serbien) med langt lavere anerkendelsesprocenter.

Med hensyn til Dublinsystemets funktion i 2017 kan der på grundlag af EASO-data beskrives en udvikling inden for en række områder, som viste en stigning i afgørelser om Dublin-anmodninger. For hver modtaget afgørelse om en Dublin-anmodning i 2017 blev der indgivet næsten fem ansøgninger i de lande, der rapporterede om den pågældende Dublin-indikator, hvilket måske lader

formode, at et betydeligt antal ansøgere om international beskyttelse foretager sekundære bevægelser i landene i EU+. I 2017 blev de fleste afgørelser truffet i en gruppe af få lande. Italien og Tyskland var partnerlande for næsten halvdelen af alle svar, med nogen afstand efterfulgt af Bulgarien, Sverige, Frankrig og Ungarn. Den samlede godkendelsesfrekvens for afgørelser om Dublin-anmodninger i 2017 var 75 %, dog med betydelig forskel mellem de besvarende lande.

Afgørelser om Dublin-anmodninger blev oftest truffet for borgere fra Afghanistan (11 % af det totale antal), Syrien (8 %), Irak (8 %) og Nigeria (6 %). Data fra EASO viste desuden, at ca. to tredjedele af disse afgørelser blev truffet som reaktion på anmodninger om tilbagetrækning, dvs. at hovedparten af afgørelserne vedrører tilfælde, hvor en person indgiver en ansøgning i ét land i EU+ og derefter flytter til et andet land. I 2017 blev Dublin-forordningens artikel 17, stk. 1, der omtales som en af skønsklausulerne, påberåbt næsten 12 000 gange (over halvdelen af disse sager blev ført af Tyskland eller Italien). I 2017 foretog de 26 indberettende lande lidt over 25 000 overførsler, en tredjedel flere end i 2016. Tre fjerdedele af alle overførsler i 2017 stammede fra fem lande i EU+: Tyskland, Grækenland, Østrig, Frankrig og Nederlandene. Mere end halvdelen af de overførte blev modtaget af Tyskland og Italien.

Udviklingen i landene i EU+ med hensyn til Dublin-proceduren afspejlede generelt den mængde sager, der skulle behandles. Ligesom i 2016 konstateredes der i 2017 suspension (fuldstændig eller delvis) af Dublin-overførsler til Ungarn og Bulgarien. Den 8. december 2016 henstillede Europa-Kommissionen, at der blev truffet foranstaltninger til at styrke det græske asylsystem og gradvis genoptage overførslerne til Grækenland (for visse kategorier af asylansøgere), og en række Dublin-medlemsstater sendte i 2017 en anmodning om overførsel til Grækenland efter henstillingen.

En række lande i EU+ ændrede deres lovgivning om international beskyttelse. Disse bestod i væsentlige ændringer i Østrig, Belgien, Ungarn og Italien, mens andre lande desuden ændrede deres lovgivning på forskellige områder, herunder ændringer i den nationale liste over sikre oprindelseslande.

Mange lande i EU+ har desuden foretaget ændringer i form af intern omstrukturering og overførsel af kompetencer mellem forskellige enheder i den nationale asyladministration, herunder oprettelse af specialiserede taskorcer til at tage sig af tematiske problemer.

Landene i EU+ bestræbte sig desuden kraftigt på at sikre integriteten af deres nationale systemer ved at forebygge og bekæmpe ubegrundede krav om



international beskyttelse og afsløre sikkerhedsproblemer. Dette blev fremmet med indførelse af avancerede systemer til identifikation og registrering støttet af moderne teknologi, og med indførelse af procedurer til aldersvurdering, et område hvor der skete en stor udvikling i 2017.

I 2017 traf landene i EU+ en række initiativer til forbedring af asylprocessens effektivitet: optimal udnyttelse af tid og ressourcer i procedurerne for international beskyttelse, fremskyndet tildeling af beskyttelse i begrundede tilfælde, og undgåelse af langvarige procedurer for sager, der ikke er grundlag for. Hovedtendenserne vedrørte digitalisering og introduktion af nye teknologier (informationssystem, databaser, videokonferencer til interviews og tolkning), der også var nyttige ved informationsudveksling mellem forskellige aktører. Dette var også målet for den forbedrede organisering af asylsystemerne med oprettelse af specialiserede behandlingscentre som i Tyskland, og for fordelingen af sagerne med specifikt dedikerede kanaler til bestemte kategorier. Foranstaltningerne omfattede desuden prioritering og fremskyndede procedurer.

For at opretholde og forbedre kvaliteten indførte landene i EU+ systemer til kvalitetssikring, udarbejdede vejledende materiale og tilbød medarbejderne aktiviteter til kapacitetsudbygning, navnlig på komplekse asylområder såsom spørgsmål vedrørende sårbarhed. Disse foranstaltninger blev suppleret med tilbud om righoldig og omfattende uddannelse fra EASO. Trods denne indsats understregede civilsamfundet og UNHCR behovet for en fortsat systematisk og sammenhængende styrkelse af kvaliteten i det daglige arbejde.

EU-ordningen for genbosætning, der blev lanceret i Rådet (retlige og indre anliggender) den 20. juli 2015, udløb den 8. december 2017. Indtil da var 19 432 personer med behov for international beskyttelse blevet genbosat under ordningen i 25 medlemsstater og associerede stater, svarende til 86 % af de 22 504 genbosættelser, der oprindeligt var givet tilsagn om, og som var aftalt af parterne.

Kommissionen udstedte den 27. september 2017 en henstilling om forbedrede lovlige adgangsveje for personer med behov for international beskyttelse, og indførte dermed en ny ordning, der sigter mod at genbosætte mindst 50 000 personer pr. 31. oktober 2019. Pr. 26. maj 2018 var der allerede afgivet over 50 000 tilsagn af 19 medlemsstater, hvilket er EU's hidtil mest omfattende kollektive aftale om genbosættelse. Hidtil er næsten 2 000 personer allerede genbosat

under denne nye ordning.

I mellemtiden fortsatte genbosættelsesordningen under 1:1-systemet i EU-Tyrkiet-erklæringen ligeledes, idet 12 476 personer var blevet genbosat i 16 medlemsstater siden ordningens ikrafttrædelse den 4. april 2016.

Under disse fælles EU-genbosættelsesordninger er der og vil der hovedsagelig blive genbosat personer fra Tyrkiet, Jordan og Libanon. Den nye ordning af 27. september 2017 vil særligt have fokus på genbosættelse fra de afrikanske lande langs den centrale Middelhavsroute.

### **I hele 2017 skete også en stor udvikling i landene i EU+ også mange udviklinger inden for de nationale genbosættelsesprogrammer, hvor erfaringer og kapacitet blev udbygget.**

Samtidig fortsatte EASO med at leve op til sit mandat ved at fremme det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne og yde støtte til lande, hvor asyl- og modtagelsessystemer var under belastning, dvs. Bulgarien, Cypern, Italien og Grækenland. EASO styrkede desuden sin dialog med civilsamfundet ved afholdelse af temamøder om vigtige interesseområder (operationel støtte til hotspots og flytning, formidling af oplysninger). EASO's tidlige varslings- og beredskabssystem blev udvidet og leverede en analyseportefølje baseret på standardiserede data om asylsituationen i EU+, som EPS-fællesskabet af medlemsstater delte med EASO på ugentlig og månedlig basis.

#### **CEAS' funktion**

Der blev konstateret en vigtig udvikling inden for de vigtigste emneområder af det fælles europæiske asylsystem:

Hvad angår adgangen til proceduren var de vigtigste modtagende lande for asylansøgere i 2017 **Tyskland, Italien, Frankrig, Grækenland og Det Forenede Kongerige**. De fire lande øverst på listen forblev de samme som i 2016, mens Det Forenede Kongerige erstattede Østrig som det femte vigtigste modtagerland. Disse fem lande tegnede sig for tre fjerdedele af alle ansøgninger, der var indgivet i EU+.

Tyskland var det vigtigste modtagerland for sjette år i træk. Trods et fald på 70 % i ansøgninger indgivet i 2017 i forhold til 2016 var Tysklands antal på i alt 222 560 ansøgninger næsten dobbelt så stort som noget andet modtagerlands. Italien var det næststørste modtagerland med 128 850 ansøgninger. Frankrig fulgte efter med i alt over 100 000 ansøgninger. I landeandel tegner Tyskland sig alene for 31 % af alle ansøgninger indgivet i EU+ i 2017. I 2016 var Tysklands

andel imidlertid 58 % af det samlede antal – næsten dobbelt så stor. Fra 2016 til 2017 fordobledes samtidig næsten andelen af ansøgere i de øvrige vigtigste modtagerlande, navnlig Italien, Frankrig, Grækenland, Det Forenede Kongerige og Sverige. Grækenland var det land, der havde den højeste andel af ansøgere i forhold til indbyggerantallet.

Mens flere lande i EU+ i 2017 fortsatte den midlertidige genindførelse af grænsekontrol (efter behov) ved interne Schengen-grænser, rapporterede civilsamfundet om begrænsninger i adgangen til territoriet, herunder forekomst af modbevægelser i flere medlemsstater, hvilket understreger nødvendigheden af at sikre effektiv adgang til beskyttelse for dem, der har brug for det. En vigtig udvikling var en hurtig og effektiv registreringsproces, hvilket medvirkede til at øge effektiviteten i de senere stadier af proceduren. Et eksempel herpå var registrering i Grækenland af ansøgere, som tidligere var forregistreret i sommeren 2016 på tidspunktet for massetilstrømningen.

**Der er desuden givet adgang til proceduren via dedikerede kanaler,** hvor personer, der opfylder visse kriterier, er bragt til landene i EU+ på en organiseret måde, såsom humanitære adgangsortninger, som flere lande har indført. Disse bestod i humanitære korridorer samt humanitære visa og programmer til familiesammenføring, som er en lovlig adgangsvej til Europa for migranter.

Personer, der søger international beskyttelse, behøver oplysninger om deres situation for at kunne oplyse fuldt ud om deres beskyttelsesbehov og personlige forhold og få en tilbundsående og retfærdigt bedømmelse heraf. Både de nationale administrationer og civilsamfundet i landene i EU+ har i alle faser af asylprocessen gennemført en bred vifte af oplysningstiltag med anvendelse af en række kommunikationsmidler, herunder sociale medier og smartphone-applikationer.

Civilsamfundet har understreget behovet for at sikre, at oplysningerne er tilgængelige og egnede til målgruppernes behov, navnlig for sårbare personer. Et beslægtet spørgsmål var udviklingen i landene i EU+ inden for juridisk bistand og repræsentation, som i 2017 var forskelligartet, idet nogle lande udvidede omfanget ved at tage skridt til at styrke den juridiske bistand, mens andre reducerede bistandens tilgængelighed. Derudover blev der konstateret en række udfordringer inden for juridisk bistand og repræsentation af civilsamfundets aktører på området.

Både information og juridisk bistand katalyseres ved effektiv tolkning, som er lige så vigtig en faktor i proceduren for international beskyttelse. Effektiv tolkning sikrer tilstrækkelig kommunikation mellem ansøgeren og myndighederne på alle trin i processen, herunder adgang til asylprocedure, ansøgning, afhøring og appellfase. Samlet modtog landene i EU+ i 2017 ansøgninger fra statsborgere fra 54 forskellige oprindelseslande mod 35 i 2016, hvilket peger på de stadigt stigende udfordringer, der er forbundet med at sikre tolkningstjenester for flere og flere forskellige sprog. Dette har ført til mere udbredt anvendelse af tekniske hjælpemidler for at lette tolkningen i asylprocessen.

**Til undersøgelse af ansøgninger om international beskyttelse i første instans 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. EASO's data viser, at sådanne procedurer anvendes målrettet og snarere som undtagelsen end som reglen. Det er vigtigt at bemærke, at de fleste afgørelser udstedt i EU+ med brug af accelererede procedurer eller grænseprocedurer, fører til betydelig højere andel af afslag på ansøgninger, end når afgørelsen træffes gennem normale procedurer. For afgørelser udstedt gennem accelererede procedurer var anerkendelsesprocenten 11 %, mens den ved anvendelse af grænseproceduren var 8 %. Hvad angår tilrettelæggelsen af deres procedurer valgte landene i EU+ ofte at fastlægge hurtige prioriterede procedurer med hensyn til bestemte kategorier af sager, alt efter den arbejdsbyrde, det pågældende land stod over for. Der skete også en udvikling inden for de procedurer, der blev anvendt ved grænsen og i transitområder, og mange lande i EU+ tyede til at anvende begreberne om sikre lande, primært sikkert oprindelsesland, idet adskillige lande foretog ændringer i deres nationale lister over sikre oprindelseslande.

Hvad angår modtagelse blev der i 2017 konstateret et samlet fald i belastningen af **modtagelsessystemerne** i de fleste lande i EU+. Flere administrationer reducerede derfor deres modtagelseskapacitet ved at lukke forskellige typer modtagelsesfaciliteter samtidig med, at midlertidige nødmodtagelsescentre gradvis blev erstattet af mere permanente centre, baseret på forudgående planlægning. Der blev konstateret undtagelser herfra, ligesom modtagelseskapaciteten i visse andre lande blev udvidet for at imødegå en stigende belastning eller et behov, som fortsat skulle imødekommes. I en række medlemsstater blev der i 2017 vedtaget nye lovbestemmelser til regulering af adfærd, rettigheder og pligter for asylansøgere, der befinder sig i modtagelsescentre, også mens de afventer at blive flyttet. Sideløbende blev der fastlagt overvågnings-

standarder og gennemført tilknyttede programmer for at sikre passende modtagelsesforhold. For de materielle modtagelsesforhold (mad, påklædning, bolig og økonomisk ydelse) såvel som sundhedspleje, adgang til skolegang og adgang til arbejdsmarkedet var der betydelige forskelle i udviklingen i de forskellige lande, hvilket kunne medføre, at tilbuddet enten blev reduceret eller udvidet. Af de betænkeligheder, der er rejst af civilsamfundsorganisationerne, nævnes hyppigst manglende modtagelseskapacitet, dårlige modtagelsesforhold og/eller problemer i forbindelse med modtagelse af uledsagede mindreårige.

For frihedsberøvelse var udviklingen forskellig i de enkelte lande ligesom for modtagelse. Samlet set reviderede en række lande i EU+ deres retlige rammer for grunde til frihedsberøvelse og den praktiske gennemførelse heraf. Mange lande indførte eller havde planer om at indføre nye former for alternativer til frihedsberøvelse i forbindelse med både asyl- og tilbagesendelsesprocedurer. UNHCR og civilsamfundet i en række lande i EU+ udtrykte betænkelighed ved frihedsberøvelsens varighed og vilkår, og ved frihedsberøvelse af sårbare grupper. I samme ånd trådte der i forskellige lande i EU+ i løbet af 2017 nye lovbestemmelser i kraft, som begrænser bevægelsesfriheden eller opholdet for personer, der opholder sig i modtagelsescentre. Alt i alt førte denne udvikling til etablering af en omfattende national retspraksis for spørgsmål vedrørende fri bevægelighed og anvendelse af frihedsberøvelse i forskellige trin af asylprocessen.

I 2017 blev der udstedt 996 685 afgørelser i første instans i landene i EU+. På nationalt niveau var Tyskland ligesom i 2016 det land, der udstedte flest afgørelser (524 185) og tegnede sig for 53 % af alle afgørelser i EU+. Andre lande, der udstedte et stort antal afgørelser, var Frankrig (11 % af EU+ total), Italien (8 %) samt Sverige og Østrig (6 % hver).

I forhold til 2016 udstedte flertallet af stater i EU+ færre afgørelser i første instans. De største fald var i Tyskland (et fald på 106 900) og Sverige (et fald på 34 705). I lande med mere end 1 000 afgørelser i første instans i 2017 forekom det relativt betydeligste fald i antal afgørelser i Finland og Norge (begge med 65 %). I modsætning hertil blev der udstedt markant flere afgørelser end i 2016 i Frankrig (en stigning på næsten 24 000), Østrig (13 870 flere) og Grækenland, hvor antallet af afgørelser steg med 13 055. For afgørelser udstedt i første instans havde Schweiz den højeste samlede anerkendelsesprocent blandt lande, der udstedte mindst 1 000 afgørelser i 2017; 90 % af afgørelserne var positive. Forholdsvis høje anerkendelsesprocenter sås desuden i Norge (71 %), Malta (68 %) og Luxembourg (66 %). Modsat havde Tjekkiet den laveste anerkendel-

sesprocent på 12 %, efterfulgt af Polen (25 %), Frankrig (29 %) samt Ungarn og Det Forenede Kongerige (begge 31 %).

Forskelle i de forskellige landes anerkendelsesprocent har sammenhæng med statsborgerskabet for de ansøgere, afgørelserne træffes for. For eksempel havde Frankrig i 2017 en anerkendelsesprocent på 29 % og udstedte flest afgørelser til albanske borgere, en nationalitet med en sædvanligvis meget lav anerkendelsesprocent. Modsat havde Schweiz en samlet anerkendelsesprocent på over 90 % og udstedte over en tredjedel af sine afgørelser til eritreere, en nationalitet med et ret højt niveau af positive afgørelser i EU+.

**Hvad angår behandlingen i første instans i landene i EU+ var der navnlig en udvikling i optimering af behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse samt kortere behandlingstider.**

**For sager afgjort ved anden eller højere instans i 2017 var anerkendelsesprocenten i EU+ 35 %, dvs. væsentligt højere end i 2016 (17 %).** Anerkendelsesprocenten ved appel eller indbringelse forventes at være lavere end i første instans, da disse sager undersøges efter en negativ afgørelse i første instans. Faktisk var anerkendelsesprocenten i højere instans 11 procentpoint lavere end for afgørelser udstedt i første instans, men denne forskel var meget mindre end i 2016, hvilket tyder på, at der i 2017 blev omgjort en højere procentdel af negative førsteinstansafgørelser ved appel. Blandt de lande i EU+, der udstedte mindst 1 000 afgørelser i anden instans, var over halvdelen af alle afgørelser i højere instans positive i Finland (65 %), Nederlandene (58 %), Det Forenede Kongerige (57 %) og Østrig (56 %).

**I 2017 var udviklingen i landene i EU+ koncentreret om foranstaltninger til at forbedre den institutionelle effektivitet, fremskynde procedurerne i anden instans med henblik på det store antal appeller, og revidere procedurereglerne (hovedsagelig appelfristerne). For yderligere at forbedre appelprocedurerne indfører landene i EU+ desuden ændringer i institutionernes struktur.**

I 2017 blev det også bemærket, at landene i EU+ decentraliserede procedurerne i anden instans for yderligere at fremskynde behandlingen af appeller. Ligesom i første instans blev der truffet foranstaltninger til at afhjælpe efterslæbet af verserende sager, strømline sagsbehandlingen og effektivisere afgørelserne ad teknologisk vej.

Oplysninger om oprindelsesland (COI) for en lang række tredjelande og emneområder er fortsat afgørende for velinformerede, rimelige og velbegrundede afgørelser i asylsager og evidensbaseret politikudvikling. Mens der for EU+ som helhed blev indgivet færre asylansøgninger i 2017 end i 2016, steg antallet af ansøgninger betydeligt i en række lande i EU+, og generelt var de indgivne ansøgninger fordelt på et større antal nationaliteter, hvilket medførte fortsat behov for relevante oplysninger om oprindelsesland.

Hvad angår resultater om oprindelsesland (COI) indberettede nogle lande deres nye, om ikke allerførste resultater i 2017 i tilslutning til en lang række regelmæssige publikationer fra veletablerede COI-enheder, hvoraf mange er tilgængelige via EASO's COI-portal. Samlet set forbedrede landene i EU+ i løbet af 2017 standarderne for COI-resultater og kvalitetssikring af dem, og generelt involverede mange nationale COI-enheder sig i en form for samarbejde med deres modstykker i andre lande, herunder inden for rammerne af EASO's COI-netværk.

EU's asylret indeholder bestemmelser om fastlæggelse og ydelse af støtte til ansøgere, der behøver særlige processuelle 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 som er uden omsorg fra en ansvarlig voksen.

**I 2017 ansøgte ca. 32 715 uledsagede mindreårige (UAM) om international beskyttelse i EU+, hvilket var halvt så mange som i 2016, hvor andelen af UAM udgjorde 4 % af alle ansøgere.** Mere end tre fjerdedele af alle UAM ansøgte i fem lande i EU+: Italien, Tyskland, Grækenland, Det Forenede Kongerige og Sverige.

Tilstedeværelsen af uledsagede mindreårige var drivkraft for en række tiltag i landene i EU+. Disse vedrørte navnlig etablering og forbedring af specialiseret modtagelse og alternative plejeformer, revision af reglerne for udnævnelse af værger og procedureordninger til vurdering og sikring af barnets tarv. Specialiserede modtagelsesfaciliteter og -tjenester var ligeledes i centrum af udviklingen hvad angår andre sårbare grupper, idet mange lande etablerede specialiserede faciliteter og ordninger til identifikation og henvisning. Civilsamfundet understregede, at der stadig er behov for bestræbelser, der sikrer, at den støtte, der gives, er dækkende, er i overensstemmelse med etablerede standarder og i praksis sikrer tidlig identifikation af sårbarhed.

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. National lovgivning og nationale politikker fastlægger sædvanligvis specifikke rettigheder for modtagere af international beskyttelse, ofte som led i større integrationsplaner for forskellige kategorier af tredjelandsstatsborgere og integreret i de nationale migrationspolitikker, når der er fastlagt sådanne på nationalt plan. Mange lande har vedtaget nationale integrationsplaner og -strategier, mens andre har ændret eksisterende redskaber, ofte ved at indføre integrationskurser og integrationsordninger på arbejdsmarkedet. Dette fremmer beskyttelsesmodtagernes udsigt til at tjene til deres eget underhold, mens adgangen til økonomiske ydelser undertiden er blevet reduceret.

**Politikker og foranstaltninger vedrørende tilbagesendelse har i løbet af 2017 fået stor betydning blandt landene i EU+.** Forskellige lande vedtog nye lovbestemmelser for at lette procedurerne for tilbagesendelse. Disse hører hjemme i generel migrationssammenhæng, men har baggrund i det stigende antal ansøgere, der afvises og forventes tilbagesendt. Ud over den sædvanlige støtte, der ydes i form af støttet frivillig tilbagevenden, som også blev styrket, er der vedtaget foranstaltninger bl.a. til håndhævelse af afgørelser om tilbagesendelse og til regulering af perioden før afrejse.

I løbet af 2017 iværksatte de fleste lande i EU+ forskellige former for initiativer til støttet frivillig tilbagevenden: økonomisk, gennem informationskampagne, direkte inddragelse i aktiviteter til tilbagesendelse, og ved at støtte andre aktører såsom Den Internationale Organisation for Migration eller civilsamfundets organisationer.



