



ASYLPOLITIK

Sigtet med EU's asylpolitik er at tilbyde en passende status til enhver tredjelandstatsborger, der har behov for international beskyttelse i en af medlemsstaterne, og sikre overholdelse af non-refoulement-princippet. Med henblik herpå bestræber Unionen sig på at udvikle et fælles europæisk asylsystem.

RETSGRUNDLAG

- Artikel 67, stk. 2, og artikel 78 og 80 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).
- Artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

MÅL

EU sigter på at udforme en fælles politik for asyl, subsidær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med henblik på at tilbyde en passende status til enhver tredjelandstatsborger, der har behov for international beskyttelse, og på at sikre overholdelse af non-refoulement-princippet. Denne politik skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951 og den tilhørende protokol af 31. januar 1967. Hverken traktaten eller chartret giver en definition af begreberne »asyl« og »flygtning«, men henviser begge udtrykkeligt til Genèvekonventionen og den tilhørende protokol.

RESULTATER

A. Amsterdamtraktatens og Nicetraktatens bidrag

I henhold til Maastrichttraktaten fra 1993 blev det tidligere mellemstatslige samarbejde om asyl indført i EU's institutionelle ramme. Som den vigtigste aktør skulle Rådet inddrage Kommissionen i dets arbejde og informere Parlamentet om dets asylinitiativer. Den Europæiske Unions Domstol har heller ingen kompetence inden for asylspørgsmål.

Ved Amsterdamtraktaten fra 1999 fik EU's institutioner nye beføjelser til at udarbejde lovgivning på asylområdet i henhold til en særlig institutionel mekanisme: en overgangsperiode på fem år med en delt initiativbeføjelse mellem Kommissionen og medlemsstaterne og afgørelse med enstemmighed i Rådet efter høring af Parlamentet. Den Europæiske Unions Domstol fik også kompetence i særlige tilfælde. Amsterdamtraktaten sikrede også, at Rådet efter denne første femårige fase kunne vedtage, at den almindelige fælles beslutningsprocedure skulle finde anvendelse, og



at det herefter skulle træffe afgørelse med kvalificeret flertal. Rådet vedtog dette i slutningen af 2004, og den fælles beslutningsprocedure (nu kendt som den almindelige lovgivningsmæssige procedure) har fundet anvendelse siden 2005.

I forbindelse med vedtagelsen af Tampere-programmet i oktober 1999 besluttede Det Europæiske Råd, at det fælles europæiske asylsystem skulle gennemføres i to faser: Vedtagelsen af fælles minimumsstandarder på kort sigt skulle på lang sigt føre til en fælles procedure og en ensartet asylstatus, som skulle gælde i hele EU.

Dette resulterede i den »første fase« af det fælles europæiske asylsystem fra 1999-2004, der fastsatte kriterierne og mekanismerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger (som erstattede den internationale/mellemstatslige Dublin-konvention fra 1990), herunder oprettelse af den europæisk database med fingeraftryk af asylansøgere (Eurodac) til lagring og sammenligning af fingeraftryksoplysninger. Det fastlægger også fælles minimumsstandarder, som medlemsstaterne skal overholde i forbindelse med modtagelse af asylansøgere, bestemte kvalifikationer for international beskyttelse og arten af den beskyttelse, der ydes, samt fastlagte procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. Yderligere lovgivning omfattede midlertidig beskyttelse i tilfælde af en massetilstrømning.

I Haagprogrammet fra november 2004 blev der opfordret til, at instrumenterne og foranstaltningerne i anden fase blev vedtaget inden udgangen af 2010, hvilket fremhævede EU's ambition om at gå ud over minimumsstandarder og udvikle én enkelt asylprocedure med fælles garantier og en ensartet status for de personer, der blev indrømmet beskyttelse. I den europæiske pagt om indvandring og asyl fra 2008 blev denne frist udsat til 2012.

B. Lissabontraktaten

Lissabontraktaten, som trådte i kraft i december 2009, ændrede situationen ved at omdanne asylforanstaltningerne fra at fastsætte minimumsstandarder til at skabe et fælles system med en ensartet status og ensartede procedurer.

Det fælles europæiske asylsystem skal omfatte følgende elementer:

- en ensartet asylstatus
- en ensartet status for subsidiær beskyttelse
- et fælles system for midlertidig beskyttelse
- fælles procedurer for tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidiær beskyttelse
- kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning
- standarder for modtagelsesforhold
- partnerskab og samarbejde med tredjelande.

Artikel 80 i TEUF sikrer siden Lissabontraktatens ikrafttræden også udtrykkeligt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder alle finansielle byrder. Om nødvendigt bør EU's asyltiltag indeholde passende



bestemmelser med henblik på at sikre, at dette princip anvendes. Traktaten ændrede også i væsentlig grad beslutningsproceduren på asylområdet ved at indføre den fælles beslutningsprocedure som standardprocedure. Ydermere er ordningerne for EU-Domstolens retslige kontrol blevet væsentligt forbedret. Der kan nu anmodes om præjudicielle afgørelser af enhver domstol i en af medlemsstaterne og ikke længere kun af den nationale domstol, som træffer afgørelse i sidste instans, hvilket tidligere var tilfældet. Dette har gjort det muligt for Domstolen at udvikle en mere omfattende retspraksis på asylområdet.

Stockholmprogrammet, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 10. december 2009 for perioden 2010-2014, bekræfter »målet om at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status for de personer, der er blevet indrømmet international beskyttelse«. Programmet understreger navnlig behovet for at opfordre til reel solidaritet med de medlemsstater, der er udsat for et særligt pres, og den afgørende rolle, som det nye europæiske asylstøttekontor skulle komme til at spille.

Selv om Kommissionen havde fremlagt sine forslag til den anden fase af det fælles europæiske asylsystem, så tidligt som 2008-2009, skred forhandlingerne kun langsomt frem. Følgeligt blev den anden fase af det fælles europæiske asylsystem vedtaget efter Lissabontraktatens ikrafttræden med en ændring af fokus fra minimumsstandarder til en fælles asylprocedure på grundlag af en ensartet beskyttelsesstatus.

C. De vigtigste eksisterende juridiske instrumenter og igangværende reformbestræbelser

Bortset fra det omarbejdede [kvalifikationsdirektiv](#), der trådte i kraft i januar 2012, trådte de andre omarbejdede retsakter først i kraft i juli 2013 ([Eurodac-forordningen](#)), [Dublin III-forordningen](#), [Direktivet om modtagelsesforhold](#), Og [direktivet om asylprocedurer](#), hvilket betød, at den forsinkede gennemførelse i midten af juli 2015 faldt sammen med det tidspunkt, hvor migrationskrisen var på sit højeste. I juni 2014 fastlagde Det Europæiske Råd [de strategiske retningslinjer](#) for den lovgivningsmæssige og operationelle programudformning inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 68 i TEUF) for de kommende år med udgangspunkt i [Kommissionens meddelelse](#) af marts 2014 og de fremskridt, der var nået med Stockholmprogrammet. Disse retningslinjer understreger, at den fuldstændige og effektive gennemførelse af det fælles europæiske asylsystem er en absolut prioritet.

Som følge af migrationspresset siden 2014 offentliggjorde Kommissionen i maj 2015 [den europæiske dagsorden for migration \(4.2.3.\)](#), hvori der blev foreslået en række foranstaltninger til at imødegå dette pres, herunder hotspottilgangen, der er oprettet mellem EASO, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (tidligere Frontex) og Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol), som arbejder på stedet med medlemsstaterne i frontlinjen for hurtigt at identificere, registrere og tage fingeraftryk af tilrejsende migranter. Hotspottilgangen skal også bidrage til gennemførelsen af nødombordelingsmekanismer for i alt 160 000 personer, der har behov for international beskyttelse. Disse mekanismer blev foreslået af Kommissionen til at bistå Italien og Grækenland og vedtaget af Rådet den [14. og 22. september 2015](#) efter høring af Parlamentet. Rådets afgørelse blev



senere opretholdt i EU-Domstolens [dom](#) af 6. september 2017. Omfordeling er tænkt som en mekanisme til i praksis at gennemføre princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling som fastsat i artikel 80 i TEUF. Antallet af omfordelinger har imidlertid været [lavere end forventet](#), og omfordelingerne er sket langsomt.

Den europæiske dagsorden for migration indeholder også yderligere skridt i retning af en reform af det fælles europæiske asylsystem, som blev præsenteret i to pakker af lovgivningsforslag i maj og juli 2016, og bliver i øjeblikket drøftet af Parlamentet og Rådet. Rækken af lovgivningsinitiativer har til formål at forbedre det fælles europæiske asylsystem, bl.a. ved at anvende forordninger, der finder direkte anvendelse, i stedet for direktiver (bortset for så vidt angår modtagelsesforhold, der fortsat vil være et direktiv og fortsat vil skulle gennemføres i national ret), og omfatter:

- Foranstaltninger til at forenkle, præcisere og afkorte [asylprocedurerne](#), sikre fælles garantier for asylansøgere og sikre strengere regler for at bekæmpe misbrug, herunder en fælles liste over sikre oprindelseslande, der oprindeligt blev foreslået som en [særskilt forordning](#). Den 25. April 2018 vedtog Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE-udvalg) sin [betænkning](#), der fungerer som forhandlingsmandat.
- Hvem er berettiget til international beskyttelse (jf. [kvalifikationsdirektivet](#)) for at opnå større konvergens, hvad angår anerkendelsesprocenterne og beskyttelsesformerne, herunder mere restriktive bestemmelser, der sanktionerer ansøgernes sekundære bevægelser og obligatoriske statusvurderinger selv for anerkendte flygtninge LIBE-Udvalget vedtog sin [betænkning](#) den 15. juni 2017. Den 12. december 2018 nåede Parlamentet og Rådet frem til en foreløbig aftale. Imidlertid fik aftalen ikke tilstrækkelig støtte fra medlemsstaterne^[1].
- [Modtagelsesforhold](#), af hvilke de mest omstridte punkter omhandler ventetiden, før ansøgere om international beskyttelse får adgang til arbejdsmarkedet, og Kommissionens repressive tilgang, som hindrer ansøgere i at tage videre til en medlemsstat, der ikke har kompetence til at behandle deres asylansøgning. LIBE-Udvalget vedtog sin [betænkning](#) om forslaget den 25. april 2017. Den 17. maj 2018 gav plenarforsamlingen betænkningen det grønne lys, der skal tjene som mandat for at indlede interinstitutionelle forhandlinger. I midten af 2018 nåede Parlamentet og Rådet frem til en foreløbig aftale. Forhandlingerne mellem Parlamentet og Rådet er dog stadig i gang.
- Reform af [Dublinforordningen](#), der fastsætter kriterier til afgørelse for, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse (i princippet det første indrejseland). Forslaget bevarer de nuværende kriterier i Dublinsystemet, samtidig med at det supplerer dem med en korrigerende fordelingsmekanisme for at fritage medlemsstater under et uforholdsmæssigt stort pres. Således er [Kommissionens forslag fra september 2015](#) til en forordning om en permanent omfordelingsordning i krisesituationer inden for rammerne af Dublinsystemet i øjeblikket sat i bero i Rådet. Ligeledes er det tidligere [forslag om at ændre Dublinforordningen](#) for så vidt angår bestemmelsen vedrørende den kompetente medlemsstat for behandlingen af ansøgninger om

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



international beskyttelse af uledsagede mindreårige uden familiemedlemmer på medlemsstaternes område blevet trukket tilbage, og dens indhold er indarbejdet i det nuværende Dublin III-forslag. Parlamentets LIBE-udvalg vedtog sin [betænkning](#) den 19. oktober 2017, hvor plenarmødet blev stadfæstet som et mandat til at indlede interinstitutionelle forhandlinger.

- En revision af [Eurodac-fingeraftryksdatabasen](#), der udvider den til at omfatte personoplysninger om tredjelandsstatsborgere, som ikke søger om international beskyttelse, og som opholder sig ulovligt i EU, og som giver de retshåndhævende myndigheder adgang til databasen og til at tage fingeraftryk af børn fra seks år og opefter for at lette sporing og familiesammenføring. Parlamentets LIBE-udvalg fik grønt lys af plenarforsamlingen til at indlede interinstitutionelle forhandlinger på grundlag af sin [betænkning](#) af 30. maj 2017 om forslaget. Forhandlingerne med Rådet blev indledt i september 2017, og Parlamentet og Rådet nåede frem til en delvis foreløbig aftale i juni 2018.
- Omdannelse af Det Europæiske Asylstøttekontor fra et støtteagentur til et fuldgyldigt [EU-asylagentur](#) (Den Europæiske Unions Asylagentur), som ville skulle være ansvarlig for at lette det fælles europæiske asylsystems funktionsmåde ved at sikre konvergens i vurderingen af asylansøgninger på tværs af EU og overvåge den operationelle og tekniske anvendelse af EU-lovgivningen, herunder bistå medlemsstaterne med uddannelse af nationale eksperter. Parlamentet vedtog sin [betænkning](#) den 8. december 2016 og i midten af juni 2017 en bred foreløbig aftale med Rådet. I september 2018 fremlagde Kommissionen et [ændret forslag](#) til styrkelse af EUAA med mere personale, værktøjer og finansielle midler for at sikre, at medlemsstaterne til enhver tid kan regne med fuld operationel støtte fra EU.
- En [EU-genbosætningsramme](#), som ville fastsætte fælles EU-regler om indrejse for tredjelandsstatsborgere, herunder finansiell støtte til medlemsstaternes genbosætningsbestrebelse og dermed supplere de nuværende ad hoc multilaterale og nationale genbosætningsprogrammer. Parlamentets LIBE-udvalg vedtog sin [betænkning](#) den 12. oktober 2017 og fik mandat til at forhandle med Rådet.

Direktivet fra [2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse](#) i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer er stadig gældende, men er hidtil aldrig blevet anvendt — ikke engang da migrationskrisen var på sit højeste — sandsynligvis på grund af dets upræcise ordlyd og spændinger mellem medlemsstaterne i Rådet over byrdefordeling.

D. Det eksterne aspekt

Den [samlede strategi for migration og mobilitet](#) (SSMM), der blev vedtaget af Kommissionen i 2011, er den overordnede ramme for EU's eksterne migrations- og asylpolitik. Den fastlægger, hvordan EU gennemfører sine politiske dialoger og samarbejdet med tredjelande på grundlag af klart definerede prioriteter. Den indgår i EU's samlede optræden udadtil og omfatter udviklingssamarbejde. Dens vigtigste mål er at organisere den lovlige migration bedre, forebygge og bekæmpe ulovlig migration,



maksimere migrationens og mobilitetens udviklingseffekt og fremme international beskyttelse.

Det Europæiske Råd og Tyrkiet nåede i marts 2016 frem til en aftale, der tager sigte på at mindske strømmen af irregulære migranter via Tyrkiet til Europa. I henhold til erklæringen fra [EU og Tyrkiet](#) skal alle nye irregulære migranter og asylansøgere, der ankommer fra Tyrkiet til de græske øer, og hvis asylansøgninger er blevet afvist, sendes tilbage til Tyrkiet. For hver syrer, som tilbagesendes til Tyrkiet, skal en anden syrer genbosættes i EU til gengæld for en yderligere liberalisering af visumbestemmelserne for tyrkiske statsborgere og udbetalingen af 6 mia. EUR under faciliteten for flygtninge i Tyrkiet indtil udgangen af 2018. I henhold til Kommissionens [rapport om fremskridt i gennemførelsen af en europæisk dagsorden for migration](#) af maj 2018 er erklæringen fortsat med at spille en central rolle i sikringen af, at migration i det østlige Middelhavsområde løses effektivt. Rapporten understreger dog, at der stadig er mangler: Navnlig fortsætter den langsomme behandling af asylansøgninger i Grækenland fortsat med at bremse op for tilbagesendinger til Tyrkiet.

På globalt plan vedtog FN's Generalforsamling i september 2016 enstemmigt [New York-erklæringen om flygtninge og migranter](#), en skelsættende politisk erklæring, der tager sigte på at forbedre den måde, hvorpå det internationale samfund reagerer på store strømme af flygtninge og migranter såvel som på langvarige flygtningesituationer. Som følge heraf vil to globale aftaler blive vedtaget i 2018 for flygtninge og andre migranter. I New York-erklæringen er der fastsat en samlet flygtningeberejdsramme (CRRF), idet der er behov for specifikke tiltag for at lette presset på værtslandene, styrke flygtnings selvhjulpethed, udvide adgangen til løsninger for tredjelande og støtte forhold i oprindelseslandene, der lader flygtninge vende tilbage i sikkerhed og værdighed. Som led i opfølgningen på New York-erklæringen fra 2016 vil FN's Højkommissær for Flygtninge foreslå en »global aftale om flygtninge« i sin årlige rapport til Generalforsamlingen i 2018.

På Parlamentets plenarforsamling i april 2018 udtrykte [det den anskuelse, at EU og dets medlemsstater skal indtage en førende rolle](#) i de igangværende drøftelser på globalt plan med henblik på at nå til enighed om de to aftaler, navnlig i betragtning af USA's beslutning om at trække sig fra forhandlingerne.

E. Midler til rådighed for asylpolitikker

Det vigtigste finansieringsinstrument i EU-budgettet på asylområdet er Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF). Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden for 2014-2020 blev forhøjet fra 3,31 mia. EUR til 6,6 mia. EUR. Med hensyn til det næste langsigtede EU-budget for perioden 2021-2027 foreslår Kommissionen at øge finansieringen under den nye asyl- og migrationsfond med 51 % til 10,4 mia. EUR, bl.a. med henblik på at styrke og udvikle alle aspekter af det fælles europæiske asylsystem, herunder dets eksterne dimension. Andre finansieringsinstrumenter i EU såsom Den Europæiske Socialfond (ESF, [2.3.2](#)), Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede ([2.3.9](#)) og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU, [3.1.2](#)) bevilger også midler, hovedsagelig til at støtte integrationen af flygtninge og migranter, selv om andelen af midler, der bevilges dem, ikke er redegjort for separat i budgettet og dermed ikke er tydelig.



På samme vis er den oprindelige bevilling for 2014-2020 til EASO steget fra 109 mio. EUR til 456 mio. EUR. For at være rede til at yde fuld operationel støtte til asylprocedurer i fremtiden har Kommissionen foreslået et budget på 1,25 mia. EUR for perioden 2021-2027.

Uden for den flerårige finansielle ramme (FFR), men inden for EU's budget, er der trustfonde til eksterne foranstaltninger, som f.eks. EU's Nødtrustfond for Afrika (1,8 mia. EUR) for at bistå lande i Afrika i forbindelse med migrationsstyring og grænsekontrol, EU's regionale trustfond (500 mio. EUR) som reaktion på den syriske krise og faciliteten for flygtninge i Tyrkiet (jf. ovenfor, indtil videre 3#nia. EUR).

Endelig er der uden for EU-budgettet Den Europæiske Udviklingsfond (EUU, 30,5 mia. EUR, hvoraf 2,2 mia. EUR er gået til EU's Nødtrustfond for Afrika), der har fokus på bekæmpelse af fattigdom og på at nå 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling, men som i stigende grad er blevet anvendt til at finansiere håndteringen af migrationsspørgsmål i de seneste år.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har altid slået kraftigt til lyd for et fælles europæisk asylsystem i overensstemmelse med EU's retlige forpligtelser. Parlamentet har også opfordret til en reduktion af den irregulære migration og til beskyttelse af sårbare grupper.

Parlamentets [beslutning af 12. april 2016](#) om situationen i Middelhavet og behovet for en holistisk EU-tilgang til migration giver et overblik over Parlamentets væsentligste holdninger og betænkeligheder på asylområdet.

Parlamentet har opfordret til pålidelige og retfærdige procedurer, som gennemføres på effektiv vis, og som tager udgangspunkt i non-refoulement-princippet. Det har understreget behovet for at undgå en forringelse af beskyttelsen eller kvaliteten af modtagelsen og sikre en mere retfærdig fordeling af den byrde, der bæres af medlemsstaterne ved EU's ydre grænser. Parlamentet har opfordret medlemsstaterne til at gøre brug af de eksisterende muligheder for at udstede humanitære visa og er af den opfattelse, at personer, der søger international beskyttelse, bør være i stand til at ansøge om et europæisk humanitært visum på ethvert konsulat eller enhver ambassade, og opfordrer derfor til en ændring af EU's visumkodeks.

Parlamentet mener, at yderligere skridt er nødvendige for at sikre, at det fælles europæiske asylsystem bliver helt ensartet: en omfattende vurdering af dets gennemførelse er nødvendig. Parlamentet har bemærket vigtigheden af gensidig anerkendelse fra medlemsstaternes side af ikke blot negative, men også af positive asylafgørelser.

Parlamentet har understreget, at det kun må være muligt at tilbageholde personer under klart definerede ekstraordinære betingelser, og at der skal være adgang til domstolsprøvelse af tilbageholdelsen. Det støttede oprettelsen af det europæiske asylstøttekontor.

For så vidt angår forbindelserne med tredjelande inden for rammerne af [den samlede strategi for migration og mobilitet](#) opfordrede Parlamentet til en intensivering af kapacitetsopbygningsindsatsen og genbosættelsesaktiviteterne, som



bør gennemføres i samarbejde med tredjelande, der har et stort antal flygtninge. Parlamentet var af den opfattelse, at samarbejde med tredjelande skal fokusere på at håndtere de grundlæggende årsager til irregulære migrationsstrømme til Europa.

Parlamentet kan også anlægge annullationssøgsmål ved EU-Domstolen. Dette instrument blev anvendt på vellykket vis (se [EU-Domstolens dom af 6. maj 2008](#)) til at opnå ophævelse af bestemmelserne vedrørende fremgangsmåden for vedtagelsen af den fælles liste over tredjelande, der betragtes som sikre oprindelseslande og sikre europæiske tredjelande i henhold til Rådets direktiv 2005/85/EF.

Læs mere om dette emne:

- [Migration i Europa](#)
- [Migrationskrise i EU](#)
- [Immigrationspolitik i EU](#)

Ina Sokolska
05/2019

