ASYLPOLITIK

Dette faktablad forklarer EU's asylpolitik. Sigtet med EU's asylpolitik er at give en passende status til enhver ikke-EU-borger, der har behov for international beskyttelse i en af medlemsstaterne, samtidig med at det sikres, at non-refoulement-princippet overholdes[1]. Med henblik herpå bestræber EU sig på at udvikle et fælles europæisk asylsystem.

RETSGRUNDLAG

— Artikel 67, stk. 2, artikel 78 og artikel 80 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) definerer retsgrundlaget for EU's fælles asylpolitik.

— Artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fastsætter retten til asyl.

MÅLSÆTNINGER

EU's mål er at udforme en fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med henblik på:

— at give en passende status til enhver ikke-EU-borger, der har behov for international beskyttelse

— 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 TEUF eller EU's charter om grundlæggende rettigheder giver en definition af begreberne "asyl" og "flygtning", men henviser begge udtrykkeligt til Genèvekonventionen og den tilhørende protokol.

RESULTATER

A. Fremskridt i henhold til traktaterne

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 sit arbejde og informere Parlamentet om sine asylinitiativer. Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) havde ingen kompetence på asylområdet.

Ved **Amsterdamtraktaten** fra 1999 fik EU-institutionerne 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. EU-Domstolen fik også kompetence i særlige tilfælde.

[1]Et centralt princip i den internationale flygtninge- og menneskerettighedslovgivning, som forbyder stater at sende enkeltpersoner tilbage til et land, hvor der er en reel risiko for forfølgelse, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller enhver anden krænkelse af menneskerettighederne.

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.

Med vedtagelsen af **Tammerforsprogrammet** 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, hvor der blev fastsat kriterier og mekanismer til at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger . Det omfattede også oprettelsen af den europæiske fingeraftryksdatabase for asyl (Eurodac) til lagring og sammenligning af fingeraftryksoplysninger. Der blev desuden fastlagt fælles minimumsstandarder, som medlemsstaterne skal overholde i forbindelse med modtagelse af asylansøgere, bestemte kvalifikationskriterier for international beskyttelse og arten af den beskyttelse, der ydes, og indført procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. Yderligere lovgivning omfattede midlertidig beskyttelse i tilfælde af en massetilstrømning.

I november 2004 blev der i **Haag-programmet** opfordret til anden fase af det fælles europæiske asylsystem for at gå væk fra minimumsstandarder og indføre en fælles asylprocedure.

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 ikke-EU-lande.

Artikel 80 i TEUF har siden Lissabontraktatens vedtagelse også udtrykkeligt sikret princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder alle finansielle byrder. Om nødvendigt bør EU's asyltiltag indeholde passende bestemmelser for at sikre, at dette princip følges. Traktaten ændrede også beslutningsproceduren på asylområdet væsentligt ved at gøre den fælles beslutningsprocedure til 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 var tilfældet tidligere. Det har gjort det muligt for EU-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, bekræftede "målet om at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status for de personer, der har opnået international beskyttelse". Programmet understregede navnlig behovet for at opfordre til reel solidaritet med de medlemsstater, der var udsat for et særligt pres, og den afgørende rolle, som Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), der blev erstattet af Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA), ville komme til at spille.

C. Juridiske instrumenter og igangværende reformbestræbelser

Direktivet om midlertidig beskyttelse af 20. juli 2001 blev udviklet som en ramme for at håndtere en uventet massetilstrømning af fordrevne personer og for at yde dem øjeblikkelig beskyttelse. Det skal fremme solidariteten mellem medlemsstaterne. Det blev taget i brug for første gang af Rådet som reaktion på den uhørte russiske invasion af Ukraine den 24. februar 2022 for at yde hurtig og effektiv bistand til mennesker, der flygter fra krigen i Ukraine. Midlertidig beskyttelse af personer, der flygter fra Ukraine, er i øjeblikket gældende indtil marts 2027.

Med undtagelse af det omarbejdede kvalifikationsdirektiv, der trådte i kraft i januar 2012, trådte de øvrige omarbejdede retsakter først i kraft i juli 2013 (Eurodacforordningen, 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.

Som følge af migrationspresset siden 2014 offentliggjorde Kommissionen i maj 2015 den europæiske dagsorden for migration, hvori der blev foreslået en række foranstaltninger til at imødegå dette pres, herunder **hotspottilgangen**, der deltes mellem EASO (nu EUAA), Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) og Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol), som indebærer arbejde på stedet med medlemsstaterne i frontlinjen for hurtigt at identificere, registrere og tage fingeraftryk af tilrejsende migranter. Hotspottilgangen skulle også bidrage til gennemførelsen af **nødomfordelingsmekanismer** for i alt 160 000 personer, der havde behov for international beskyttelse. Disse mekanismer blev foreslået af Kommissionen for at bistå Italien og Grækenland og vedtaget af Rådet i dets afgørelser af 14. september 2015 og 22. september 2015 efter høring af Parlamentet. Sidstnævnte rådsafgørelse blev opretholdt i EU-Domstolens dom af 6. september 2017.

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 som Parlamentet og Rådet drøftede i hele den valgperiode, der sluttede i maj 2019. Der blev imidlertid ikke vedtaget nogen lovgivningsmæssige retsakter i valgperioden 2014-2019, hvilket skyldtes, at

sagerne var blokeret i Rådet, eller at andre specifikke sager var sat i bero på grund af blokeringer af forbundne sager.

Den 23. september 2020 udsendte Kommissionen den nye pagt om migration og asyl i et forsøg på at give en ny start på den fastlåste reform af det fælles europæiske asylsystem. Det første reformforslag om oprettelsen af EUAA, der erstatter EASO, blev godkendt i 2022. Efter flere års forhandlinger blev følgende 10 retlige instrumenter i pagten om migration og asyl vedtaget den 14. maj 2024, hvilket reformerede den europæiske ramme for asylforvaltning og migrationsstyring.

Kort titel	Henvisning	Kort beskrivelse
Direktiv om modtagelses-forhold	Direktiv (EU) 2024/1346	Fastsætter standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse i medlemsstaterne.
Kvalifikations-forordningen	Forordning (EU) 2024/1347	Fastsætter standarder for: anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med interna-tional beskyttelse en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse indholdet af den tildelte internationale beskyttelse.
Forordningen om asylproce-durer	Forord-ning (EU) 2024/1348	Fastsætter en fælles procedure for tildeling og fratagelse af international beskyttelse i henhold til forordning (EU) 2024/1347.
Grænse-proceduren ved tilbage-sendelse	Forord-ning (EU) 2024/1349	Fastsætter en grænseprocedure ved tilbagesendelse. Finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere og statsløse per-soner, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med grænseproceduren for asyl.
Forordningen om indførelse af en EU-genbosæt-ningsramme	Forord-ning (EU) 2024/1350	Fastsætter fælles regler for genbosætning og indrejse af humanitære årsager
Forordnin-gen om asyl-forvaltning og migra-tionsstyring	Forord-ning (EU) 2024/1351	Fastlægger en fælles ramme for forvalt-ning af asyl og migration i EU og for, hvor-dan det fælles europæiske asylsystem fun-gerer. Indfører en ny permanent sol-idaritetsmekanisme mellem medlemsstaterne. Fastsætter klare regler om ansvaret for at vurdere ansøgninger om international beskyttelse.
Ændring af forordning for at lette screening.	Forord-ning (EU) 2024/1352	Ændrer forordning (EU) 2019/816 om oprettelse af det europæiske informa-tionssystem til udveksling af oplysninger fra strafferegistre vedrørende tredje-landsstatsborgere (ECRIS-TCN) og forord-ning (EU) 2019/818 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende politi-

		samarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration.
Screening-forordningen	Forordning (EU) 2024/1356	Fastsætter: screening ved medlemsstaternes ydre grænser af tredjelandsstatsborgere, der har passeret den ydre grænse ulovligt, har ansøgt om international beskyttelse i forbindelse med ind- og udrejsekontrol eller er blevet sat i land efter en eftersøgnings- og redningsaktion, inden de henvises til den relevante procedure screening af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på medlemsstaternes område, hvor der ikke er tegn på, at disse tredjelandsstatsborgere har været genstand for kontrol ved de ydre grænser, inden de blev henvist til den relevante procedure.
Eurodac-forordningen	Forordning (EU) 2024/1358	Opretter en interoperabel database til støtte for asylsystemet, bidrager til styring af irregulær migration og støtter gennemførelsen af forordningen om genbosætningsrammen og direktivet om midlertidig beskyttelse.
Forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure	Forordning (EU) 2024/1359	Vedrører ekstraordinære krisesituationer, herunder instrumentalisering, og force majeure på migrations- og asylområdet i EU gennem midlertidige foranstaltninger. Fastsætter øgede solidaritets- og støtteforanstaltninger, der bygger på forordning (EU) 2024/1351 og samtidig sikrer en rimelig ansvarsfordeling, og midlertidige, specifikke undtagelsesbestemmelser til forordning (EU) 2024/1351 og (EU) 2024/1348.

Disse nye regler trådte i kraft den 11. juni 2024. Medlemsstaterne havde to år til at gennemføre dem. Den nye ramme vil gælde fra midten af 2026, bortset fra forordningen om en EU-ramme for genbosætning og indrejse af humanitære årsager, som allerede finder anvendelse. I juni 2024 fremlagde Kommissionen en fælles gennemførelsesplan for pagten for at støtte medlemsstaterne i gennemførelsesprocessen. Medlemsstaterne havde indtil december 2024 til at udarbejde deres respektive nationale gennemførelsesplaner.

I starten af 2025 offentliggjorde Kommissionen et forslag om en tilbagesendelsesforordning, der ville indføre en europæisk tilbagesendelsesordre,

med det formål at harmonisere afgørelser om tilbagesendelse på tværs af EU's medlemsstater. Forhandlingerne om forslaget er endnu ikke afsluttet.

Følgende forordninger blev vedtaget af Parlamentet og Rådet i februar 2026:

— en forordning om anvendelse af begrebet sikkert tredjeland, der har til formål at lette anvendelsen af dette begreb for at fremskynde asylprocesserne og mindske presset på asylsystemerne, samtidig med at retsgarantierne for ansøgere bevares, og at de grundlæggende rettigheder respekteres

— en forordning om opstilling af en liste over sikre oprindelseslande.

I januar 2026 fremlagde Kommissionen den første europæiske strategi for asylforvaltning og migrationsstyring. Denne strategi har til formål at supplere pagten om migration og asyl og:

— at forebygge ulovlig migration og ødelægge kriminelle smuglernetværks forretning

— at beskytte mennesker, der flygter fra krig og forfølgelse, og samtidig forhindre misbrug af asylsystemet

— at tiltrække talenter til EU for at styrke konkurrenceevnen i EU's økonomi.

D. Den eksterne dimension

Et af de vigtigste initiativer i den nye pagt om migration og asyl var fremme af skræddersyede og gensidigt fordelagtige partnerskaber med ikke-EU-lande på migrationsområdet. I juli 2023 undertegnede Kommissionen et aftalememorandum med Tunesien. I foråret 2024 undertegnede Kommissionen yderligere aftaler med Egypten, Libanon og Mauretanien. I begyndelsen af 2025 blev det strategiske og omfattende partnerskab mellem EU og Jordan indgået. Kommissionen har også planer om at forny partnerskabet med Marokko. Det Europæiske Råd og Tyrkiet var i marts 2016 også nået frem til en aftale, der tog sigte på at mindske strømmen af irregulære migranter til Europa via Tyrkiet. I oktober 2021 opfordrede Det Europæiske Råd Tyrkiet til at sikre fuld og ikkediskriminerende gennemførelse af erklæringen fra EU og Tyrkiet fra 2016, herunder over for Republikken Cypern. Dialogen på højt plan mellem EU og Tyrkiet om migration fandt sted den 23. november 2023.

E. Midler til rådighed for asylpolitikker

Det vigtigste finansieringsinstrument i EU-budgettet på asylområdet er Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF). AMIF's tildeling i EU's nuværende langsigtede budget for perioden 2021-2027 udgør 9,9 mia. EUR, bl.a. med henblik på at forvalte migration, asyl og integration på en effektiv og human måde, herunder finansiel støtte til medlemsstaterne til solidaritet gennem genbosættelse og omfordeling. Andre EU-finansieringsinstrumenter, som f.eks. Den Europæiske Socialfond Plus (3.6.2) og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (3.1.2), tildeler også midler, hovedsagelig til støtte for integrationen af flygtninge og migranter. Med hensyn til EUAA er der i den nuværende flerårige finansielle ramme fastsat et budget på 1,22 mia. EUR for perioden 2021-2027.

Instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde – et globalt Europa samler de fleste af EU's eksterne finansieringsinstrumenter. Det beløber sig til 79,5 mia. EUR og omfatter et vejledende udgiftsmål på 10 % i forbindelse

med migration (en fleksibel incitamentbaseret tilgang til migration). Til sammenligning har Den Europæiske Unions Nødtrustfond for Afrika mobiliseret ca. 5 mia. EUR, heraf ca. 4,4 mia. EUR fra EU's finansielle instrumenter og 623 mio. EUR fra EU's medlemsstater og andre donorer.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

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

Efter gennemførelsen af Lissabontraktaten har Parlamentet deltaget aktivt i vedtagelsen af ny indvandrings- og asylrelateret lovgivning som fuldgyldig medlovgiver.

Parlamentet kan anlægge annullationssøgsmål ved EU-Domstolen. Dette instrument blev anvendt vellykket med succes (se Domstolens dom af 6. maj 2008) til at få ophævet bestemmelserne vedrørende fremgangsmåden for vedtagelsen af den fælles liste over ikke-EU-lande, der betragtes som sikre oprindelseslande, og sikre europæiske ikke-EU-lande i henhold til Rådets direktiv 2005/85/EF.

Besøg Parlamentets websted om EU's svar på migrationsudfordringen.

Dette faktablad er udarbejdet af Temaafdelingen for Retlige Anliggender, Borgerrettigheder og Institutionelle Anliggender. Der kan findes yderligere oplysninger på webstedet for Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026