

Asylrapport 2024

Resumé



Asylrapport 2024

Årsrapport om situationen på asylområdet i
Den Europæiske Union

RESUMÉ

Juni 2024



© Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA), 2024

Hverken Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) eller personer, der handler på vegne af EUAA, er ansvarlige for, hvordan informationen i denne publikation anvendes.

Dækfoto: iStock/[Halfpoint](#)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2024

PDF BZ-AH-24-001-DA-N ISBN 978-92-9403-962-0 ISSN 2600-2930 doi: 10.2847/415518

Gengivelse tilladt med kildeangivelse. Ved enhver anvendelse eller gengivelse af fotos eller andet materiale, der ikke er omfattet af ophavsret tilhørende EUAA, skal der indhentes tilladelse direkte fra indehaverne af ophavsretten.

Forord

For første gang siden ikrafttrædelsen af det fælles europæiske asylsystem blev Europa bedt om at hjælpe et meget stort antal personer, der søgte beskyttelse. I 2023 steg antallet af asylansøgninger til et niveau, der mindede om flygtningekrisen i 2015-2016. Men i virkeligheden ydede landene beskyttelse til langt flere, da der – ud over de 1,1 million asylansøgere i 2023 – blev registreret over 4,3 millioner personer under midlertidig beskyttelse siden starten af Ruslands angrebskrig mod Ukraine.

På den baggrund var vedtagelsen af den nye pagt om migration og asyl et vigtigt øjeblik for EU med hensyn til at fremme sit unikke multinationale asylsystem. Denne succes blev båret af politisk vilje, fleksibilitet og en omfattende indsats på teknisk niveau for at få styr på de specifikke detaljer inden for denne yderst komplekse ramme. Pagten vil spille en central rolle i at skabe konvergens i praksis og gøre det muligt for EU+-landene at håndtere det høje antal asylansøgere.



Men lad os være ærlige – medlemsstaterne vil skulle udvise vedholdenhed i årene fremover. Der venter en kæmpe opgave med at nedbringe arbejdspeklen, behandle det øgede antal indkomne ansøgninger og tilbyde indkvartering til ansøgere om beskyttelse. Samtidig vil myndighederne være nødt til at omstrukturere deres asyl- og modtagelsessystemer for at bringe dem i overensstemmelse med de fælles procedurer, der er defineret i pagten. Det siger sig selv, at dette vil kræve yderligere ressourcer og nøje tilrettelagte nationale gennemførelsesplaner.

Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA), der allerede har fungeret med et udvidet mandat i 2 år, vedbliver med at være en ledende aktør inden for international beskyttelse i Europa, ikke mindst i kraft af sin hidtil usete operationelle, tekniske og uddannelsesmæssige indsats i 2023. Idet vi tager hul på et nyt kapitel med vigtige fremskridt i Europas asylsystem, vil et velforberedt EUAA fortsætte med at yde støtte til harmoniseringen af praksis i medlemsstaterne, komme med indspark og ekspertise, og opbygge Europas kapacitet til at levere beskyttelsesløsninger.

Nina Gregori
Administrerende direktør
Den Europæiske Unions Asylagentur



Indhold

Indhold	5
Indledning	6
1. Den globale udvikling på asylområdet i 2023	7
2. Hovedtendenser på asylområdet i EU i 2023	8
3. Det fælles europæiske asylsystems funktionsmåde	9
Tekstboks 1. Midlertidig beskyttelse af fordrevne fra Ukraine	9
3.1. Adgang til procedurer	10
3.2. Dublinsystemet.....	12
3.3. Særlige procedurer til vurdering af beskyttelsesbehov.....	13
3.4. Behandling af asylansøgninger i første instans.....	14
3.5. Behandling af asylansøgninger i anden eller højere instans.....	15
3.6. Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse.....	16
3.7. Aspekter vedrørende tilbageholdelse af ansøgere og tidligere ansøgere	17
3.8. Adgang til information	17
3.9. Juridisk bistand og repræsentation.....	18
3.10. Tolketjenester	18
3.11. Oplysninger om oprindelsesland.....	19
3.12. Statsløshed i asylsammenhæng	19
3.13. Indhold af beskyttelse.....	20
3.14. Genbosætning og indrejse af humanitære årsager	21
4. Børn og personer med særlige behov i asylproceduren	22
5. Støtte fra EUAA i 2023	25
Afsluttende bemærkninger	27



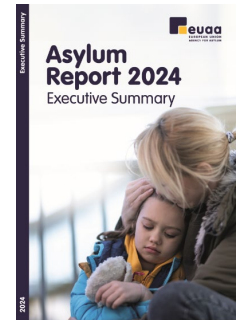
Indledning

Resuméet af [Asylum Report 2024: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union](#) opsummerer den vigtigste udvikling på området for international beskyttelse, som nærmere beskrevet i hovedrapporten.

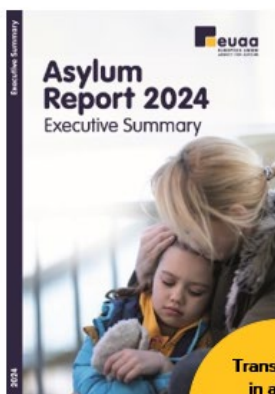
Resuméet er tilgængeligt på [30 sprog](#), herunder alle EU-sprog samt albansk, arabisk, makedonsk, russisk, serbisk, tyrkisk og ukrainsk.

Informationen i hovedrapporten, kan kategoriseres ved hjælp af forskellige, brugervenlige ressourcer:

- [Databasen over asylsituationen på nationalplan](#) indeholder information om status på lovgivnings-, institutions- og politikområdet som beskrevet i rapporten. Der kan søges på opdateringer efter land, emne, år og type. Oplysningerne er også sammenfattet og præsenteret i en tabel opdelt efter land og tematisk område, i et PDF-dokument.
- Rapporten giver et overblik over udviklingen inden for retspraksis baseret på [EUAA's database over retspraksis](#). Der linkes i teksten til den specifikke sag i databasen.
- De kilder, der er anvendt ved udarbejdelsen af asylrapporten, er opført i listen over henvisninger sidst i rapporten. De findes også i [Sources on Asylum 2024](#), hvor de er beskrevet særskilt og grupperet efter kildetype. Læserne kan nemt se, om kilderne kommer fra europæiske institutioner og agenturer, internationale organisationer, nationale myndigheder, civilsamfundsorganisationer eller tænketanke og den akademiske verden.



Additional resources to the Asylum Report 2024



Translations
in all EU
languages
and 7 non-EU
languages





1. Den globale udvikling på asylområdet i 2023



Behovet for beskyttelse steg fortsat i 2023, men ingen enkelt hændelse var udslagsgivende på samme måde som Ruslands angrebskrig mod Ukraine, Talibans overtagelse af Afghanistan eller covid-19 var det i tidligere år. Ikke desto mindre fortsatte disse kriser med at påvirke udviklingen i 2023 midt i nye og igangværende konflikter, klimachok, geopolitisk uro, vold og forfølgelse, som drev millioner på flugt.

Antallet af tvangsforflyttede i 2023 nåede et historisk højdepunkt – over 114 millioner – i vigtige hotspotområder, herunder Afghanistan, Den Demokratiske Republik Congo, lande i Latinamerika og Caribien, Myanmar/Burma, Somalia, Sudan og Ukraine. Eskaleringen af konflikten i Gaza fra oktober 2023 og den dermed forbundne humanitære krise medførte en drastisk stigning i behovet for beskyttelse i regionen.

På denne baggrund fortsatte det internationale samfund sine bestræbelser på at udvikle løsninger for personer med behov for beskyttelse, ofte gennem samarbejde mellem flere interessenter og en stadig mere diversificeret gruppe af aktører involveret i opgaven med at levere løsninger. Et godt eksempel på et sådant initiativ var det andet globale flygtningeforums tilsagn i december 2023. Regeringer, internationale aktører, den private sektor og civilsamfundsorganisationer gav tilsagn om over 2,2 mia. USD til specifikke politikker og programmer til støtte for fordrevne befolkninger og lande, der huser flygtninge, og lovede at genbosætte 1 million flygtninge inden 2030 og yde hjælp til yderligere 3 millioner gennem lokalsamfundsbaseerede sponsorprogrammer.

Klimaforandringer og deres rolle med hensyn til fordrivelse samt deres konsekvenser for flygtninge og værtssamfund var fortsat blandt de vigtigste temaer i debatten om international beskyttelse. Der var også fortsatte drøftelser omkring statsløshed og asyl samt spillet mellem statsløshed og beskyttelsesbehov.

Mens det internationale samfund fortsætter med at håndtere komplekse aspekter af konstant skiftende fordrivelsesmønstre, synes en voksende erkendelse at have sat sit præg på de seneste års debat og praksis vedrørende international beskyttelse: Tvangsfordrivelse er ikke kun et humanitært problem, men også en udfordring for bæredygtig udvikling. Størstedelen af verdens flygtninge kommer ikke kun fra sårbare miljøer, men flygter også til sårbare miljøer. Det ses derved, at mere end tre fjerdedele af de globalt fordrevne opholder sig i lav- og mellemindkomstlande. Tilgangen baseret på humanitær udvikling og fred, som har præget det internationale samfunds indsats i de seneste år, er interessentbaseret og bygger på virksomheders, finansielle institutters og civilsamfundsorganisationers fælles indsats og ekspertise i at opnå bæredygtige udviklingsløsninger.



Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-1-global-developments-field-asylum-2023>



2. Hovedtendenser på asylområdet i EU i 2023



Europa-Parlamentet og Rådet nåede i december 2023 til politisk enighed om de centrale lovgivningsinstrumenter i pagten om migration og asyl. Dette markerede et stort gennembrud i reformen af det fælles europæiske asylsystem og banede vejen for færdiggørelsen af instrumenter, der skal udstyre Europa med en funktionel og tidssvarende migrations- og asylstruktur.

I 2023 fortsatte EU med at træffe foranstaltninger til at håndtere de ødelæggende følger af Ruslands angrebskrig mod Ukraine, herunder til at opbygge et tættere samarbejde mellem internationale aktører og udvikle instrumenter til støtte for Ukraines genopretning, genopbygning og modernisering. Forlængelsen af den midlertidige beskyttelse indtil marts 2025 sikrede stabilitet og forudsigelighed for millioner. Som en bekræftelse af Europas langsigtede engagement i fred, sikkerhed og velstand i regionen besluttede Det Europæiske Råd i december 2023 at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Ukraine efter anbefaling fra Europa-Kommissionen.

Der var fortsat pres på EU's ydre grænser. Dette kom til udtryk i det højeste antal irregulære grænsepassager siden 2016. Ifølge data indsamlet af Frontex blev der registreret 385 000 irregulære grænsepassager ved EU's ydre grænser, hvilket svarer til en stigning på 18 % i forhold til 2022. For at afhjælpe dette har EU indført initiativer til effektiv forvaltning af sine ydre grænser ved at kalibrere en europæisk integreret grænseforvaltning, opgradere eksisterende informationssystemer og deres interoperabilitet og samarbejde med vigtige partnerlande på tværs af migrationsruter.

For at supplere de to handlingsplaner fra 2022 vedrørende ruterne i det centrale Middelhavsområde og det vestlige Balkan fremlagde Europa-Kommissionen to yderligere handlingsplaner i 2023 vedrørende ruterne i det vestlige Middelhavsområde, Atlanterhavet og det østlige Middelhavsområde. I erkendelse af, at anslået 90 % af de personer, der krydser EU's ydre grænser på irregulær vis, gør det med hjælp fra menneskesmuglere, fremlagde Europa-Kommissionen i november 2023 nye lovforslag for at forebygge og bekæmpe menneskesmugling.

For at fremme beskyttelsesorienterede løsninger på verdensplan fortsatte EU sit omfattende og gensidigt fordelagtige samarbejde med tredjelande. Aktiviteterne under den eksterne dimension af EU's migrations- og asylpolitik omfattede bestræbelser på at tackle de grundlæggende årsager til irregulær migration, udvikle lovlige migrationsveje til beskyttelse i Europa, yde støtte til beskyttelsesløsninger i andre dele af verden, bekæmpe smuglernetværk og samarbejde med partnerlande om migration og grænseforvaltning.

I sin rolle med at sikre en harmoniseret fortolkning og anvendelse af EU-retten udstedte Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) i 2023 mere end [20 domme og kendelser](#), der fortolker forskellige bestemmelser i det fælles europæiske asylsystem, f.eks. vedrørende emner relateret til adgang til asylproceduren, Dublinproceduren, effektive retsmidler i fremskyndede behandlingsprocedurer og familiesammenføring.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-2-major-developments-asylum-european-union-2023>



3. Det fælles europæiske asylsystems funktionsmåde



I lyset af det stærkt stigende antal personer med behov for beskyttelse i Europa og de overbebyrdede nationale modtagelsessystemer gennemførte EU+-landene initiativer på lovgivnings- og politikområdet samt en række praktiske initiativer i 2023 for at håndtere den omskiftelige situation. Samtidig gav civilsamfundsorganisationer, UNHCR og andre internationale organisationer udtryk for bekymring over visse fremgangsmåder i de nationale asyl- og modtagelsesadministrationer.

Tekstboks 1. Midlertidig beskyttelse af fordrevne fra Ukraine



Som Ruslands angrebskrig mod Ukraine fortsatte på andet år, havde over 4,3 millioner ikke-EU-borgere på flugt fra Ukraine fortsat midlertidig beskyttelsesstatus i EU+-landene. Denne beskyttelse blev forlænget indtil marts 2025. I 2023 udstedte EU+-landene over 1 million afgørelser om tildeling af midlertidig beskyttelse, der for 99 procents vedkommende vedrørte ukrainske statsborgere. Siden de høje niveauer i begyndelsen af krigen har afgørelserne om tildeling af midlertidig beskyttelse været for nedadgående og er forblevet relativt stabile på et lavere niveau siden sommeren 2023.

En række EU+-lande gjorde det muligt at konvertere den midlertidige beskyttelsesstatus til opholdstilladelser med henblik på beskæftigelse eller familiesammenføring. Og nogle lande udvidede den midlertidige beskyttelse til at omfatte ukrainske statsborgere, der allerede befandt sig uden for Ukraine, da den militære aggression startede. I modsætning hertil tog andre lande skridt til at begrænse berettigelsen til midlertidig beskyttelse.

Domstolene definerede også berettigelseskriterier. I sagen *Applicant v State Secretariat for Migration* [fastslog](#) den schweiziske forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager (FAC), at der ikke skulle bevilges midlertidig beskyttelse til ukrainere, der også havde EU/EFTA+-statsborgerskab. Den østrigske forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager [bekræftede](#), at midlertidig beskyttelse gælder for ukrainske statsborgere, der forlod landet kort før den 24. februar 2022, men som i princippet boede der. Den tyske forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager traf [afgørelse](#) i *Applicant v Immigration Office* (M 4 S 23.2442) om, at ugifte partnere til personer fra Ukraine ikke var berettigede til at modtage midlertidig beskyttelse. Domstolen kom til samme konklusion i sag M 4 K 23.2440. Denne sidstnævnte afgørelse blev omstødt af den øverste forvaltningsdomstol i Bayern den 31. oktober 2023 med afgørelsen i sag 10 C 23.1793.

Der blev indført særlige foranstaltninger, herunder stipendier og gratis sprogundervisning, for at støtte den sociale og økonomiske integration af personer under midlertidig beskyttelse i værtssamfundene. Passende indlogering var fortsat et presserende emne, mens integrationen på arbejdsmarkedet generelt blev fremmet. Ikke desto mindre blev ca. tre femtedele af afgørelserne om midlertidig beskyttelse i EU+-landene i 2023 udstedt til kvinder og piger, og over en fjerdedel blev udstedt til børn, hvilket skabte en byrde for mange ukrainske kvinder med henblik på at tage arbejde i deres værtsland. Desuden blev ukrainere ofte ansat i lavere kvalificerede stillinger, til



dels på grund af de langvarige procedurer for anerkendelse af eksamensbeviser eller kvalifikationer.

For bedre at forstå behovene blandt fordrevne fra Ukraine fortsatte EUAA sammen med OECD med at gennemføre spørgeundersøgelser blandt ankomende migranter fra Ukraine. På baggrund af resultaterne blev der udgivet to faktaark i juni og oktober 2023. Derudover indeholder rapporten "[Voices in Europe: Experiences, hopes, and aspirations of forcibly displaced persons from Ukraine](#)" en analyse af de førstehåndsvidnesbyrd, der er indsamlet gennem den igangværende spørgeundersøgelse, samt en præsentation af de fremherskende temaer rejst af de adspurgte.

3.1. Adgang til procedurer



I 2023 modtog EU+-landene over 1,1 million ansøgninger om international beskyttelse – det højeste antal siden flygtningekrisen i 2015-2016. I sidste kvartal af 2023 oversteg antallet af indgivne ansøgninger 2016-niveauet. Antallet af ansøgninger, der blev indgivet hver måned i 2023, var næsten altid højere end i 2022, og over 90 % var førstegangsansøgere ligesom i 2022.

Tyskland lå øverst på listen med hensyn til antallet af modtagne ansøgninger (334 000 – en stigning på 45 % i forhold til 2022) og tegnede sig for ca. 30 % af det samlede antal ansøgninger. De tre næste topmodtagerlande stod tilsammen for 41 % af ansøgningerne, med rekordmange i hvert land: Frankrig (167 000 ansøgninger – en stigning på 7 %), Spanien (162 000 – en stigning på 38 %) og Italien (136 000 – en stigning på 63 %).

Når man ser på asylansøgninger i forhold til befolkningens størrelse, topper Cypren listen med omkring 13 000 ansøgninger pr. 1 million indbyggere. Andre lande, der oplevede et betydeligt pres fra antallet af indkommende asylansøgninger, var bl.a. Østrig (6 500 pr. 1 million indbyggere), Grækenland (6 200), Tyskland (4 000), Luxembourg (3 800), Bulgarien (3 500), Slovenien og Schweiz (3 400 hver).

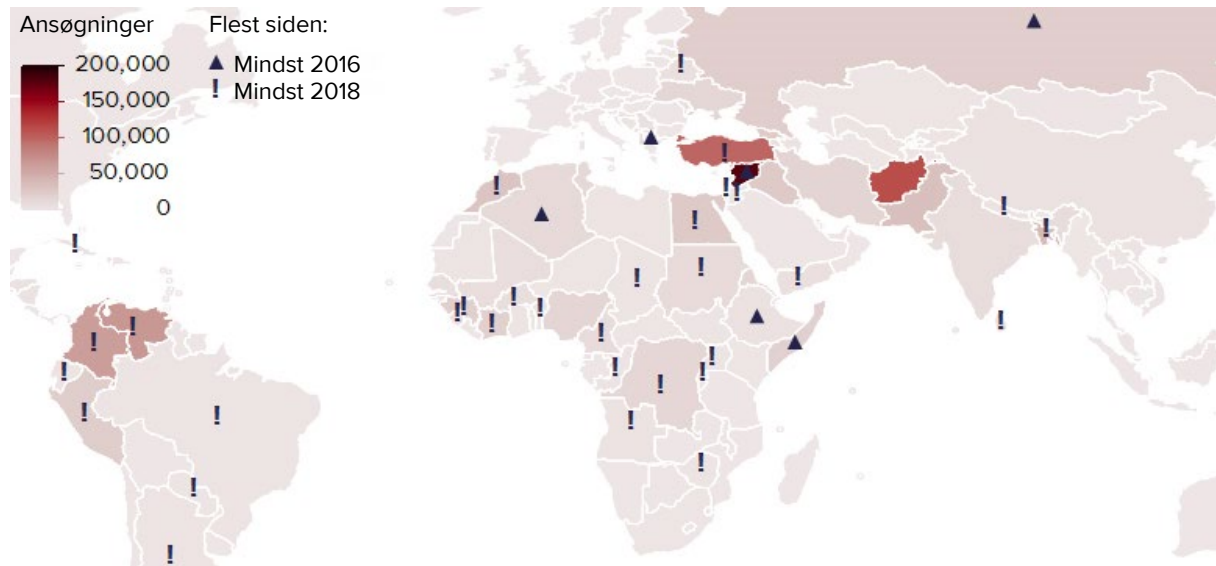
Syrere, afghanere og tyrkere fortsatte med at ansøge mest om international beskyttelse og tegnede sig for over en tredjedel af alle ansøgninger indgivet i EU+-lande (se figur 1). Statsborgere fra Syrien, som udgjorde ca. en sjettedel af alle ansøgere, indgav 181 000 ansøgninger – en stigning på 38 % i forhold til 2022 og det højeste niveau siden 2016. De blev efterfulgt af afghanere, som indgav 114 000 ansøgninger, hvilket svarer til et fald på 11 % i forhold til det foregående år. Med 101 000 ansøgninger søgte tyrkerne i rekordantal og fastholdt deres position som den tredjestørste ansøgergruppe. Dette var en stigning på 82 % i forhold til 2022, hvilket næsten oversteg antallet af ansøgninger fra afghanere.

Der blev indgivet et rekordstort antal ansøgninger også af andre statsborgere, herunder venezuelanere og colombianere, som indtog fjerde- og femtepladsen. Efter eskaleringen af den israelsk-palæstinensiske konflikt i oktober 2023 ansøgte et rekordstort antal palæstinensere om asyl.



I 2023 oplevede EU+-landene fortsat pres på grænserne og stod over for udfordringer i forbindelse med det høje antal ankomster. Ruslands angrebskrig mod Ukraine lagde et pres på EU's ydre østlige grænser, mens landene i Middelhavsområdet kæmpede med den fortsatte tilstrømning af migranter ad søvejen. Lande, der oplevede bevægelser langs Balkanruten, optrappede deres bestræbelser på at kontrollere grænserne. Presset kunne også mærkes i de centraleuropæiske lande, som modtog et stigende antal ansøgninger.

Figur 1. Ansøgninger om international beskyttelse i EU+-lande efter oprindelsesland, 2023



Bemærkninger: Der var ingen tilgængelige data for Portugal for oktober-december 2023. Grænserne angivet på dette kort indebærer ikke en officiel anerkendelse eller accept fra Den Europæiske Union.

Kilde: Data fra EUAA's system for tidlig varsling og beredskab pr. 1. februar 2024.

På denne baggrund fokuserede EU+-landene på at reducere og forebygge irregulær migration til EU, hvilket til tider risikerede at påvirke den effektive adgang til området. I løbet af 2023 undersøgte EU's institutioner og agenturer, UNHCR og internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer politikker og praksisser, der kunne give effektiv adgang til området og asylproceduren. De udtrykte bekymring over mulige krænkelse af de grundlæggende rettigheder ved de ydre grænser og opfordrede både nationale regeringer og Europa-Kommissionen til at sikre respekt for de grundlæggende rettigheder og overholdelse af princippet om *non-refoulement*.

Nogle lande indførte undtagelsestilstand og anvendte regler, der muliggjorde afvigelser fra den almindelige procedure. De begyndte også at investere i teknologi til opretholdelse af grænsesikkerheden. Den øgede arbejdsbyrde som følge af det højere antal ansøgninger fik mange lande til at foretage justeringer af registrerings- og indgivelsesprocesserne ud over at omfordele de menneskelige ressourcer for at håndtere efterslæbet af ansøgninger.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-31-access-procedures>



3.2. Dublinsystemet



I 2023 fokuserede Europa-Kommissionen og EU+-landene på at øge effektiviteten af Dublin III-forordningen. Medlemsstaterne begyndte at anvende de praktiske løsninger, der er angivet i køreplanen for forbedring af gennemførelsen af overførsler i henhold til Dublin III-forordningen (Dublinkøreplanen), som blev godkendt af EU+-landene på mødet i Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA) den 29. november 2022.

Sådanne praktiske løsninger omfattede f.eks. rekruttering og uddannelse af personale, revision af arbejdsgange og standardprocedurer samt iværksættelse eller fortsættelse af digitaliseringsinitiativer. EUAA offentliggjorde opdaterede anbefalinger om [gennemførelsen af Dublinoverførsler](#) og om [familiesammenføring inden for Dublinproceduren](#), og der blev udgivet faktablade med opdateret information om Dublinoverførsler.

De forskellige tiltag gav lovende resultater, idet de forbedrede kommunikationen mellem Dublinenhederne, overvandt hindringer for gennemførelsen af Dublinoverførsler, sikrede øgede ressourcer til forbedrede Dublinprocedurer og styrkede overholdelsen af EU-retten og retsafgørelser. Europa-Kommissionen præsenterede en række eksempler på god praksis fra EU+-landene i et [arbejdsdokument](#), der blev offentliggjort i slutningen af 2023.

Mange Dublinenheder var fortsat under pres i 2023 på grund af det stigende antal ansøgere. EUAA ydede inden for rammerne af sine operationelle planer støtte til Dublinenheder i flere medlemsstater. Følgerne for Dublinenhederne af Ruslands angrebskrig mod Ukraine aftog i forhold til 2022, men fortsatte med at påvirke opgaverne og arbejdsbyrden i mange enheder.

EU-Domstolen traf flere præjudicielle afgørelser om fortolkningen af Dublin III-forordningen, i lighed med tidligere år. Mange EU+-lande bemærkede, at gennemførelsen af nogle af disse domme – f.eks. [de forenede sager C-323/21, C-324/21 og C-325/21](#) – rejste yderligere praktiske spørgsmål, og drøftelserne i Europa-Kommissionens kontaktudvalg eller EUAA's netværk var en nyttig platform, når det kom til at finde løsninger på disse udfordringer.

Ifølge foreløbige data, som løbende udveksles mellem EUAA og 29 EU+-lande, blev der i 2023 truffet 176 000 afgørelser som svar på udgående Dublinanmodninger. Dette var en stigning på 8 % i forhold til 2022 og medførte det højeste samlede årlige antal siden mindst 2016. Antallet af månedlige Dublinafgørelser lå konstant over 14 000 mellem juli og november 2023 som følge af stigningen i asylansøgninger i EU+-landene i samme periode.

Samlet set lå det årlige forhold mellem modtagne afgørelser om Dublinanmodninger og indgivne asylansøgninger på 15 %, hvilket svarede til 2022. Selv om nogle afgørelser om Dublinanmodninger vedrørte familiesammenførings-sager, tyder det stabile forhold mellem afgørelser og ansøgninger på, at et stigende antal asylansøgere i 2023 flyttede fra det første ankomstland til et andet land for at indgive en ny ansøgning (kaldet sekundære bevægelser), hvilket samlet set påvirkede sagsmængden på asylområdet.

På landeniveau modtog Tyskland og Frankrig fortsat flest afgørelser som svar på deres anmodninger og tegnede sig tilsammen for ca. tre femtedele af det samlede antal for EU+-landene. Som i de foregående år traf Italien generelt de fleste afgørelser om Dublinanmodninger. For første gang nogensinde lå Kroatien imidlertid på andenpladsen, da antallet af afgørelser truffet af dette land næsten tredobledes i forhold til det foregående år.



I 2023 var der en acceptgrad på 72 % for afgørelser som svar på Dublinanmodninger, dvs. andelen af positive afgørelser (eksplicit eller implicit) for en ansøgning ud af alle trufne afgørelser. Dette var 12 procentpoint højere end i 2022 – og den højeste siden 2017.

Antallet af gennemførte Dublinoverførsler (15 000) forblev stabilt i forhold til 2022, men stadig langt under niveauet fra før covid-19 (over to femtedele færre end i 2019). Gennemførelsen af Dublinoverførsler blev delvist hæmmet af det øgede pres på asyl- og modtagelsesmyndighederne på grund af den kraftige stigning i antallet af irregulære ankomster i løbet af året.

Artikel 17, stk. 1, i Dublin III-forordningen blev påberåbt ca. 7 500 gange i 2023. Det var en stigning på tre femtedele i forhold til 2022 og det højeste antal i 5 år. Artikel 17, stk. 1, er en diskretionær klausul, der giver en medlemsstat mulighed for at behandle en ansøgning om international beskyttelse, som er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs, selv om en sådan behandling ikke påhviler den i henhold til de kriterier, der er fastsat i forordningen.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-32-dublin-procedure>

3.3. Særlige procedurer til vurdering af beskyttelsesbehov



Ved behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse i første instans kan medlemsstaterne under visse omstændigheder anvende særlige procedurer, f.eks. fremskyndede behandlingsprocedurer, grænseprocedurer eller prioriterede procedurer, under overholdelse af de grundlæggende principper og garantier i EU-retten.

Den lovgivningsmæssige udvikling inden for grænseprocedurer i 2023 varierede fra forslag om at indføre proceduren for første gang til ændringer af betingelserne for anvendelse af proceduren og til den domstol, der har kompetence til at behandle klagesager. Flere EU+-lande ændrede deres lister over [sikre oprindelseslande](#) og betegnelser som sikre tredjelande, mens andre begyndte at arbejde på vedtagelsen af sådanne lister. EU-Domstolen havde endnu i 2023 ikke truffet afgørelse om indbringelsen fra den græske øverste domstol i forvaltningsretlige sager om udpegelsen af Tyrkiet som et sikkert tredjeland, mens Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tilvejebragte foreløbige foranstaltninger for ansøgere, for hvem Tyrkiet blev anset for at være et sikkert tredjeland.

Ansøgninger indgivet efter sekundære bevægelser udløste fortsat afgørelser om afvisning, og EU-Domstolen forventedes at træffe afgørelse i 2024 om behandling af ansøgninger indgivet af personer, der har modtaget international beskyttelse i en anden medlemsstat, men som ikke kan sendes tilbage på grund af risikoen for umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-33-special-procedures-assess-protection-needs>



3.4. Behandling af asylansøgninger i første instans



EU+-landene traf en række foranstaltninger for at imødekomme det stigende antal ansøgninger om international beskyttelse. Nogle foreslog lovændringer for at fremskynde asylproceduren yderligere, mens nye arbejdsmetoder, prioriteringspolitikker og ansættelse af ekstra personale blev indført for at maksimere antallet af truffne afgørelser. Medlemsstaterne afprøvede også proceduremæssige ændringer for at afkorte den personlige samtale. Nogle EU+-lande indførte nye informationssystemer eller indledte projekter vedrørende digitalisering af deres systemer. Besluttende myndigheder fulgte op på erfaringerne fra tidligere kvalitetsvurderingsinitiativer, tilbød mere uddannelse til personalet og indførte nye kvalitetsvurderingsprocesser for så vidt angår procedurer og afgørelser i første instans.

NGO'er udtrykte fortsat bekymring over forsinkelser i tilrettelæggelsen af personlige samtaler, manglende uddannelse af de medarbejdere, der gennemfører samtaler, og varigheden af asylprocedurerne. UNHCR udtrykte også sin holdning med hensyn til eksternaliseringen af asylprocedurer, da nogle medlemsstater i 2023 overvejede at overføre asylansøgere til tredjelande med henblik på behandling af deres asylansøgninger. Anvendelsen af AI inden for migration blev også identificeret som et emne, der giver anledning til bekymring.

Afgørelser og afslutning af sager i første instans

I 2023 udstedte EU+-landene omkring 677 000 afgørelser i første instans, hvilket er det højeste antal siden 2017. For andet år i træk udstedte Tyskland fortsat flest afgørelser blandt EU+-landene (ca. 219 000, svarende til en tredjedel af det samlede antal i EU+-landene) efterfulgt af Frankrig (133 000) og Spanien (90 000). Disse tre lande udstedte i fællesskab to tredjedele af alle afgørelser i første instans. Men tendenserne var ikke entydige: Mens Tyskland havde den største absolutte stigning i antallet af afgørelser blandt EU+-landene i forhold til 2022 (+21 000), var det modsatte tilfældet i Spanien (-13 000). I mellemtiden forblev antallet af afgørelser stabilt i Frankrig.

For tredje år i træk blev de fleste afgørelser truffet på grundlag af ansøgninger indgivet af syrere (132 000 afgørelser) og afghanere (89 000), som tilsammen tegnede sig for en tredjedel af alle afgørelser i EU+-landene. Der blev også konstateret betydelige absolutte stigninger i afgørelser truffet vedrørende statsborgere fra: Tyrkiet (38 000 afgørelser i første instans), Venezuela (45 000), Marokko (16 000), Georgien (23 000), Rusland (10 000), Den Demokratiske Republik Congo (11 000), Eritrea (12 000) og Ukraine (10 000).

Afgørelser om asylansøgninger er blot én måde at afslutte en asylsag på. Ophævelser og andre sagsafslutninger bidrager også til strømmen af udgående sager i første instans. I 2023 nåede det samlede antal udgående sager i første instans (kombinationen af afgørelser i første instans, ophævelser efter tilbagetrækninger og andre sagsafslutninger) således også det højeste niveau i 6 år (ca. 863 000).

For at give et nøjagtigt billede af presset på de nationale asylsystemer bør antallet af indgivne ansøgninger (indstrømning) sammenstilles med alle sagsafslutninger (udstrømning). Dette viser, at kløften mellem indstrømningen af ansøgninger om international beskyttelse og udstrømningen af sager i første instans fortsatte med at vokse, indtil den nåede sit højeste i fem år. Med andre ord absorberede asylsystemet i første instans ca. 280 000 sager mere i 2023, end det var i stand til at behandle. Dette markerede en stigning i akkumuleringen af sager med 66 % i forhold til 2022, hvilket bidrog til en fortsættelse af den tendens, der har



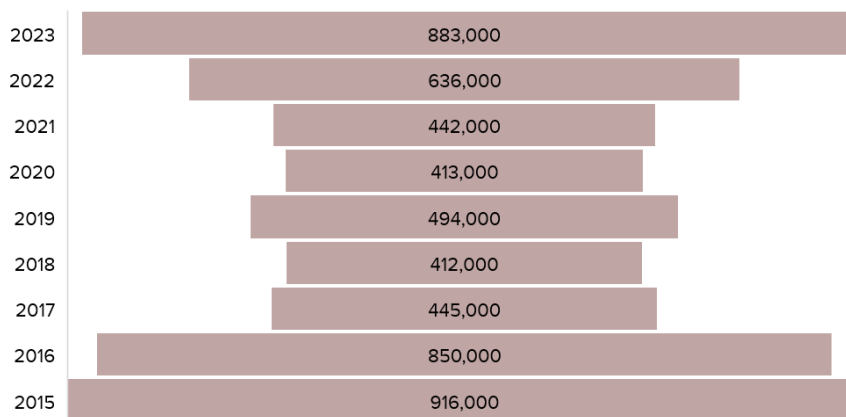
kunnet iagttages siden midten af 2021, hvor indstrømningen konsekvent oversteg udstrømningen.

Verserende sager i første instans

Den stadigt voksende kløft mellem ansøgninger og sagsafslutninger førte til det højeste antal verserende sager i de sidste 8 år, kun overgået af niveauet i 2015 (se figur 2).

Ved udgangen af 2023 verserede ca. 883 000 sager i første instans (en stigning på to femtedele fra udgangen af 2022). Sagsmængden vedrørte forskellige nationaliteter, men flest syrere og tyrkere. Halvdelen af alle sager i EU+-landene verserede i mere end 6 måneder.

Figur 2: Antal verserende sager i første instans i EU+-lande ved årets udgang, 2015-2023



Bemærk: Der var ingen tilgængelige data for Portugal for oktober-december 2023.

Kilde: Data fra EUAA's system for tidlig varsling og beredskab pr. 1. februar 2024.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-34-processing-asylum-applications-first-instance>

3.5. Behandling af asylansøgninger i anden eller højere instans



I 2023 blev der i anden instans fokuseret på retten til adgang til klageprocedurer, og hvilke kompetente organer der bør undersøge en klage afhængigt af omstændighederne. Omfanget af klager i sager om international beskyttelse (herunder kravet om at foretage en *ex nunc*-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder) og den opsættende virkning af en klage var genstand for lovgivningsmæssige ændringer og domstolskontrol. Nogle lande styrkede deres lovgivning vedrørende retten til at blive hørt ved en klageinstans, og flere domme fremhævede betydningen af denne proceduremæssige beskyttelse efter klage. Desuden understregede domstolene behovet for at sikre, at en tolk, interviewer eller dommer af samme køn kan stilles til rådighed efter klage.

Som hvert år suspendede klageinstanser behandlingen af klagesager for ansøgere med specifikke profiler (f.eks. ansøgere fra Gazastriben og Sudan) på grund af den aktuelle situation. Landene opdaterede også deres retningslinjer baseret på udviklingen i oprindelseslandene.



Varigheden af klagesager bekymrede de nationale myndigheder, og civilsamfundsorganisationer opfordrede flere EU+-lande til at træffe afgørelser inden for en rimelig frist. Digitaliseringen af klager i forbindelse med sager om international beskyttelse fortsatte i 2023. Det sås bl.a. derved, at der blev afholdt retsmøder med fjerndeltagelse.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-35-processing-asylum-applications-second-or-higher-instances>

3.6. Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse



Udfordringerne fra de foregående år i forbindelse med modtagelsen af ansøgere om international beskyttelse fortsatte i 2023.

Modtagelsesmyndighederne i de fleste EU+-lande var til stadighed beskæftiget med at skaffe passende indkvartering til hver enkelt ansøger, alt imens der indløb rapporter fra internationale organisationer, nationale

menneskerettighedsinstitutioner, ombudsmandsinstitutioner og civilsamfundsorganisationer om hjemløshed, ringe levevilkår og mangel på støttetjenester. Situationen fortsatte med at have negative konsekvenser for ansøgere med særlige behov og sårbare ansøgere, såsom kvinder og børn, LGBTIQ-ansøgere eller ansøgere med fysiske og psykiske handicap (se *afsnit 4*). Domstolene blev ofte opfordret til at sikre adgang til materielle modtagelsesforhold og værdige betingelser for alle ansøgere.

Ud over at imødekomme akutte behov fortsatte de nationale myndigheder i flere lande deres bestræbelser på at finde strukturelle løsninger for at sikre fleksible og bæredygtige modtagelsessystemer. Dette medførte f.eks. ændringer i det institutionelle setup, i finansieringsstrukturer og i samarbejdsaftaler med andre interessenter. Spørgsmålet om miljømæssig bæredygtighed af faciliteter blev mere presserende, efterhånden som modtagelsessystemerne blev stillet over for øget efterspørgsel og øgede energiomkostninger, som beskrevet i en særlig [situationsopdatering](#) fra EUAA.

Presset på modtagelsessystemet blev en katalysator for revisionen og den strengere anvendelse af reglerne om ret til materielle modtagelsesforhold. Ændringer af lovgivningen vedrørte generelt afslutningen af modtagelsesprocessen. Som i de foregående år blev udstrømningen fra modtagecentre ofte forsinket eller gik endda i stå, når personer under international beskyttelse stod over for udfordringer med at finde deres egen bolig på det private marked. Forslag til politikker havde til formål at lette denne overgang og give hurtigere adgang til arbejdsmarkedet.

Selv om der sandsynligvis også fremover vil være udfordringer, skal de nationale myndigheder fortsætte deres bestræbelser på at finde fleksible og bæredygtige modtagelsesløsninger for effektivt at kunne tilpasse sig de skiftende antal og profiler af ansøgere og beboere på modtagecentre.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-36-reception-applicants-international-protection>



3.7. Aspekter vedrørende tilbageholdelse af ansøgere og tidligere ansøgere



I 2023 blev praksis og forhold under tilbageholdelse fortsat nøje undersøgt af internationale, europæiske og nationale overvågnings- og domstolsinstitutioner. Der opstod intens debat omkring tilbageholdelsen ved grænsen af personer, der ankommer på irregulær vis, og deres mulighed for at få adgang til asylproceduren eller til rådgivning og juridisk bistand. Forholdene under tilbageholdelse ved grænsen blev ofte beskrevet som alarmerende af internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol traf afgørelser i sager fra tidligere år, hvori den fordømte disse forhold og fremgangsmåder ved grænserne. Menneskerettighedsdomstolen og de nationale domstole har ligeledes modsat sig tilbageholdelsen af ansøgere med særlige behov, navnlig børn.

EU+-landene udvidede typisk mulighederne for at tilbageholde udlændinge, herunder ansøgere om international beskyttelse, og forlængede den mulige varighed af tilbageholdelsen af migranter. Lovgivningsmæssige ændringer i nogle lande omfattede muligheden for at tilbageholde ansøgere med risiko for forsvinden, mens de afventer overførsel til et andet EU+-land i henhold til Dublin III-forordningen.

Nøgletemaer i politikdrøftelserne omfattede tilbageholdelsen af udlændinge i afventning af tilbagesendelse, anvendelse af princippet om *non-refoulement* i sådanne sager og den faktiske mulighed for at gennemføre afgørelser om tilbagesendelse. Disse spørgsmål afspejledes også i høj grad i udviklingen inden for retspraksis i 2023.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-37-aspects-detention-involving-asylum-applicants-and-former-applicants>

3.8. Adgang til information



Nationale myndigheder og andre interessenter fortsatte deres bestræbelser på at gøre information mere tilgængelig, i forskellige formater og på forskellige sprog. Nogle lande udarbejdede skræddersyet information til specifikke målgrupper, f.eks. mindreårige ansøgere og fordrevne personer fra Ukraine.

Nogle lande lancerede informationskampagner med fokus på at afholde borgere fra lande med lave anerkendelsesprocenter fra at foretage farefulde rejser til EU, blot for at få afslag på deres ansøgning. Andre fokuserede på at øge bevidstheden blandt afviste ansøgere om muligheden for frivillig tilbagevenden til oprindelseslandet.

Efter flere års tilløb har EUAA lanceret en omfattende ny portal, [Let's Speak Asylum](#), hvor anbefalede metoder og praktiske værktøjer er tilgængelige for interessenter, der arbejder med informationsformidling i asylsystemet.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-38-access-information>



3.9. Juridisk bistand og repræsentation



I 2023 fortsatte EU+-landene deres bestræbelser på at forbedre adgangen til og kvaliteten af juridisk bistand i alle faser af asylproceduren. Udviklingen omfattede institutionelle ændringer, specialiseret uddannelse for ydere af bistand og ændring af kriterierne for at komme i betragtning som yder af juridisk bistand inden for international beskyttelse.

Ikke desto mindre blev der rapporteret om udfordringer med at få adgang til retshjælp, især ved grænserne eller under tilbageholdelse. F.eks. blev spørgsmålet om manglende kommunikation med en advokat og manglende effektiv ret til juridisk bistand for tilbageholdte asylansøgere rejst i forskellige fora. Nogle lande ændrede de nationale bestemmelser for at styrke tilbageholdte asylansøgers ret til at være i kontakt med familiemedlemmer, juridiske rådgivere og relevante organisationer.

Da der fortsat ankommer fordrevne fra Ukraine, fortsatte nogle EU+-lande med at give juridisk information om og bistand i forbindelse med proceduren for midlertidig beskyttelse.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-39-legal-assistance-and-representation>

3.10. Tolketjenester



I 2023 gjorde nationale myndigheder, domstole, civilsamfundsorganisationer og serviceudbydere en indsats for at forbedre adgangen til og øge kvaliteten af tolkning i asylprocedurer og modtagelsessystemet. På tværs af EU+-landene har det stigende antal ansøgninger ført til stigende behov for tolkning. I nogle lande, hvor ansøgernes profiler var de samme som i de foregående år, opstod der ingen væsentlige nye behov. I lande, som modtog ansøgere med forskellige profiler, blev der imidlertid konstateret yderligere udfordringer med hensyn til at sikre effektive tolketjenester. Alt i alt havde manglen på visse sprog, den manglende tolkning i forbindelse med visse tjenester, samt uensartede standarder fortsat konsekvenser for ansøgernes proceduremæssige rettigheder og adgang til tjenester som f.eks. sundhedsydelse.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-310-interpretation-services>



3.11. Oplysninger om oprindelsesland



I arbejdet med at skaffe oplysninger om oprindelsesland (COI) blev der i 2023 hovedsagelig fokuseret på at udvikle forbedrede metoder, herunder ved at standardisere rapporteringen, styrke samarbejdet med bilaterale, internationale og europæiske organisationer og med civilsamfundsorganisationer, øge adgangen til oplysninger om oprindelsesland ved at gøre rapporter og materialer offentligt tilgængelige og udvide anvendelsesområdet for oplysninger om oprindelsesland ved at gå i detaljer med specifikke emner.

Som i de foregående år fortsatte COI-enhederne med at fokusere på nogle af de mest gennemgående oprindelseslande for asylansøgere i Europa, nemlig Afghanistan, Syrien og Irak. EU+-landene overvågede også udviklingen i Latinamerika, i takt med at fokus på denne region øgedes. Efter Ruslands angrebskrig mod Ukraine steg behovet for oplysninger om sikkerhedssituationen i Rusland og Ukraine markant. Denne tendens fortsatte i 2023, og nationale COI-enheder producerede output om de to lande, også efter factfindingmissioner, når det var muligt.

De udfordringer, der blev meldt om, når det kom til udarbejdelsen af oplysninger om oprindelsesland, vedrørte personalemangel, manglende adgang til oplysninger om den seneste udvikling på grund af konflikter, sikkerhedsproblemer og begrænset adgang til lande med autoritære styre, samt en stigning i antallet af hasteanmodninger og et medfølgende pres på de tilgængelige ressourcer.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-311-country-origin-information>

3.12. Statsløshed i asylsammenhæng



Statsløshed kan i asylsammenhæng både have betydning for afgørelsen om en ansøgning om international beskyttelse og for ansøgerens retssikkerhedsgarantier. Statsløshed var fortsat et vigtigt punkt på EU's dagsorden i 2023, navnlig i og med spørgsmålet trængte sig på i forbindelse med to store konfliktområder i 2023 – de palæstinensiske områder og Ukraine.

I 2023 blev der indgivet ca. 2 300 asylansøgninger i EU+-landene af statsløse personer. Det svarer nogenlunde til tallet for 2022. I løbet af året blev der udstedt lidt over 1 200 afgørelser i første instans til statsløse ansøgere i EU+-landene. Anerkendelsesprocenten for statsløse ansøgere var 53 % i 2023, meget lig de seneste par år, men langt lavere end under flygtningekrisen i 2015-2016 (hvor næsten 9 ud af 10 afgørelser var positive). Ved udgangen af 2023 var 1 900 sager indbragt af statsløse ansøgere verserende i første instans.

En række lovgivningsmæssige tiltag havde til formål at øge anerkendelsen og sikre, at statsløse, herunder statsløse asylansøgere og personer under international beskyttelse samt deres børn, nyder fuld beskyttelse af deres rettigheder. Sideløbende med disse positive tiltag understregede civilsamfundsorganisationerne, at der skal gøres mere for at fastlægge og beskytte statsløses rettigheder fuldt ud.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-312-statelessness-context-asylum>



3.13. Indhold af beskyttelse



Indhold af beskyttelse henviser til de rettigheder, som personer, der er omfattet af en form for beskyttelse, har i asyllandet samt de dertil knyttede forpligtelser. Der ydes beskyttelse, når ansøgerne modtager en positiv afgørelse om tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus (også kaldet EU-harmoniseret status). Anerkendelsesprocenten henviser til antallet af positive afgørelser som en procentdel af det samlede antal afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse. Selv om nationale former for beskyttelse giver tredjelandstatsborgere beskyttelsesstatus, indgår disse statusser – som ikke er harmoniseret på tværs af EU+-landene – typisk ikke i beregningen af anerkendelsesprocenten.

I 2023 nåede anerkendelsesprocenten i første instans 43 % for EU-regulerede former for beskyttelse. Der var således tale om en stigning for tredje år i træk. Dette var den højeste andel siden 2016 (hvor der med 57 % af afgørelserne blev tildelt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse). Stigningen skyldtes hovedsagelig øgede anerkendelsesprocenter for afghanere, irakere, palæstinensere og ukrainere samt flere afgørelser udstedt til syrere. I alt blev der med 54 % af alle positive afgørelser tildelt flygtningestatus, mens der med 46 % blev tildelt subsidiær beskyttelse.

Ud over EU-regulerede statusser er det værd at bemærke, at der med over en fjerdedel af de negative afgørelser om EU-regulerede statusser blev tildelt en form for national beskyttelse, herunder opholdstilladelse af humanitære grunde.

Nationaliteter med de højeste anerkendelsesprocenter i 2023 omfattede syrere (94 %), ukrainere (92 %), palæstinensere (87 %), yemenitter (84 %), eritreere (83 %) og belarusere (81 %).

Omfanget og kvaliteten af de rettigheder og tjenester, som personer under beskyttelse nyder, er afgørende for, hvor effektivt de bliver integreret i værtssamfundet. Gennem ændringer på en række lovgivnings- og politikområder blev der i 2023 fokuseret på familiesammenføring og nationale former for beskyttelse, mens nogle EU+-lande, med støtte fra civilsamfundsorganisationer, fortsatte med at udvikle integrationspolitikker og -strategier skræddersyet til personer, der var under beskyttelse i de respektive lande, og hvis profiler havde gennemgående træk. En række initiativer fokuserede på at lette de administrative procedurer, som personer under beskyttelse bruger for at få adgang til tilknyttede rettigheder.

20-året for ikrafttrædelsen af direktivet om familiesammenføring gav anledning til en række publikationer om og anbefalinger til forbedret gennemførelse. EU-Domstolen og de nationale domstole fortsatte med at vejlede om direktivets praktiske anvendelse og specificerede en række relaterede regler om dets anvendelsesområde og kriterier.

Flere initiativer fokuserede på at fastlægge eller tilpasse regler og kriterier for nationale former for beskyttelse. For at undgå et juridisk vakuum udstedte nogle EU+-lande opholdstilladelser ud fra humanitære eller lægelige hensyn i et forsøg på at beskytte barnets tarv eller princippet om *non-refoulement*.

Naturligvis var mange integrationsinitiativer i 2023 rettet mod personer under midlertidig beskyttelse, herunder personer, der modtog hjælp til at få adgang til uddannelse og sprogundervisning. Civilsamfundsorganisationer spillede en vigtig rolle i at levere relevante ydelser og supplere myndighedernes indsats på lokalt plan.



Blandt de rapporterede udfordringer blev det bemærket, at begrænset eller manglende adgang til sociale boliger og mangel på billige boliger på lokale markeder skabte hindringer for personer under international beskyttelse i forhold til at skaffe sig tag over hovedet.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-313-content-protection>

3.14. Genbosætning og indrejse af humanitære årsager



EU+-landene bestræbte sig på at opfylde deres genbosætningsforpligtelser i 2023, samtidig med at de stod over for særlige udfordringer på nationalt plan. Det var nødvendigt med omprioriteringer, da der var mangel på indkvartering til genbosatte flygtninge. Samtidig opstod der nødsituationer i tredjelande, hvor flygtninge i fare ventede på at blive overført, som f.eks. jordskælvet i Tyrkiet.

I alt ankom ca. 15 000 personer til EU+-landene fra tredjelande i 2023 i sammenhæng med genbosætning eller indrejse af humanitære årsager. Dette var det laveste antal siden 2016, med undtagelse af 2020, hvor overførslerne blev stærkt vanskeliggjort på grund af covid-19-pandemien.

Civilsamfundsorganisationer spiller fortsat en vigtig rolle i implementeringen af genbosætning og supplerende adgangsveje, herunder programmer for indrejse af humanitære årsager. Civilsamfundsorganisationer deltog i henvisningen af flygtninge, bidrog til den vellykkede evakuering af flygtninge i fare og støttede den sikre overførsel af udvalgte flygtninge, afhængigt af de aftaler, der var indgået med EU+-landene. Deres rolle i forbindelse med modtagelse, navnlig i forbindelse med tilvejebringelse af boliger, var afgørende for at lette presset på modtagelsessystemerne i flere lande.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-314-resettlement-and-humanitarian-admissions>



4. Børn og personer med særlige behov i asylproceduren



I 2023 rapporterede flere EU+-lande om et fortsat højt antal ansøgere med særlige behov, lige fra ansøgere med fysiske eller mentale handicap til ofre for kønsbaseret vold og børn, der ankommer til EU alene. På baggrund af den generelle situation med hyppige forsinkelser i asylproceduren og overbebyrdede modtagelsessystemer fortsatte regeringerne med at lede efter løsninger for at sikre værdige forhold og sikkerhed for de mest sårbare.

Til tider medførte ændringer på en række lovgivnings- og politikområder fravigelser fra de standarder, der ellers var fastlagt. Internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer fremhævede risiciene ved dette på længere sigt.

Myndighederne i lande med et stort antal samtidige ankomster havde svært ved at identificere og vurdere særlige behov på fyldestgørende vis. Domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i 2023 – med henvisning til situationer i 2018-2020 – tjente som en påmindelse om, at mangler i identifikationen af og støtten til ansøgere med særlige behov kan have dramatiske følger for deres liv. Derudover afslørede [EUAA's forskning](#) betydelige datamangler, som følge af, at EU+-lande, af databeskyttelseshensyn, ofte ikke indsamler eller registrerer data om sårbarheder. Derfor er det vanskeligt at identificere de mest almindelige typer af handicap eller sårbarheder blandt ansøgere om international beskyttelse.

I oktober 2023 trådte Istanbulkonventionen i kraft for så vidt angår EU, herunder bestemmelserne om asyl og princippet om *non-refoulement*. På landeniveau fokuserede indsatsen på forebyggelse af vold mod kvinder og piger og støtte til kvindelige voldsofre. Omfattende kortlægninger afslørede stadig mange mangler i asyl- og modtagelsessystemerne, der udgør en risiko for kvinders og pigers sikkerhed. Disse mangler og deres skadelige virkninger blev også registreret og pådømt af domstolene.

De nationale myndigheder bestræbte sig på at forbedre asyl- og modtagelsessystemernes reaktivitet over for behov blandt ansøgere med forskellig seksuel orientering og kønsidentitet og forskellige kønsudtryk og køns karakteristika. Præcise og rettidige oplysninger om oprindelseslandet fokuserede på LGBTIQ-personers situation for at kunne vurdere deres situation korrekt. Til dette formål ajourførte EUAA i 2023 sin [COI-forskningsvejledning om LGBTIQ](#) til hjælp for asyl- og modtagelsesmedarbejdere. I anden instans gik domstolene ofte ind og omstødte negative afgørelser i første instans for at sikre beskyttelse af ansøger med denne profil.

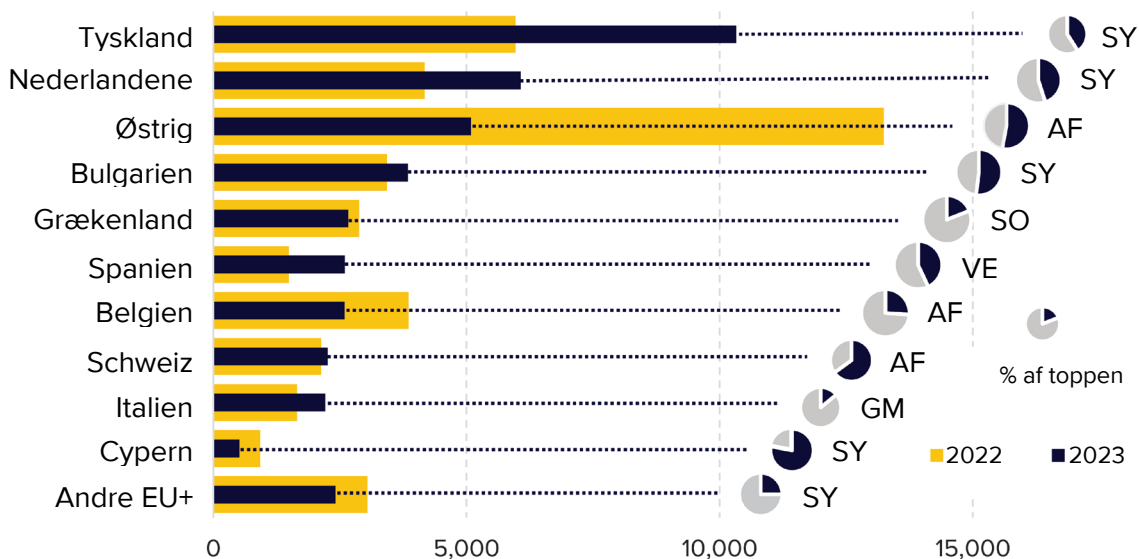
Da størstedelen af de personer, der søgte midlertidig beskyttelse i Europa, var kvinder og børn, var overvejelser om menneskehandel fortsat fremtrædende blandt EU+-landene, hvilket udløste yderligere forebyggelses- og beskyttelsesforanstaltninger i 2023. Efter Europa-Kommissionens forslag fra december 2022 om at revidere direktivet om bekæmpelse af menneskehandel vedtog Europa-Parlamentet sit mandat til forhandlinger med medlemsstaterne, som startede i november 2023 med Det Europæiske Råd. Efterfølgende nåede Europa-Parlamentet og Rådet i januar 2024 frem til en uformel aftale om at udvide anvendelsesområdet for det nuværende direktiv. På nationalt plan indførte EU+-landene ændringer for bedre at kunne identificere, henvise og beskytte ofre for menneskehandel.



Nogle lande bestilte undersøgelser for bedre at kunne overvåge situationen og analysere de aktuelle tendenser.

I 2023 blev der indgivet 41 000 asylansøgninger i EU+-landene fra selverklærede uledsagede mindreårige. Det svarer til niveauet i 2022 (-5 %) og er det næsthøjeste, der er registreret siden 2015. Andelen af ansøgninger fra uledsagede mindreårige forblev stabil og udgjorde omkring 4 % af alle ansøgninger indgivet i EU+-landene. En betydelig andel af mindreårige ansøgere kom fra Syrien og Afghanistan og tegnede sig samlet for tre ud af fem ansøgninger i EU+-landene fra selverklærede uledsagede mindreårige.

Figur 3: Top-10 over EU+-lande, der modtog ansøgninger fra selverklærede uledsagede mindreårige, 2023 sammenlignet med 2022, og andel af ansøgninger indgivet af uledsagede mindreårige, efter statsborgerskab, 2023



Bemærk: Der var ingen tilgængelige data for Portugal for oktober-december 2023.
Kilde: Data fra EUAA's system for tidlig varsling og beredskab pr. 1. februar 2024.

Ansøgninger fra uledsagede mindreårige – navnlig fra afghanske uledsagede mindreårige – der anses for implicit at være trukket tilbage, faldt med mere end en tredjedel fra det højeste niveau i 2022. Dette tyder på et muligt fald i uledsagede mindreåriges sekundære bevægelser inden for EU+-landene.

Det fortsat høje antal ansøgninger fra uledsagede børn i flere EU+-lande førte til flere ændringer med hensyn til modtagelse. Der var fortsat mange problemer, og modtagelsesforholdene for børn var ofte ikke optimale. Ændringer på en række lovgivnings- og politikområder skulle fremskynde processerne og sikre passende støtte. NGO'er fremhævede de risici, som sådanne ændringer kan indebære i praksis.





Desuden blev der i nogle EU+-lande rapporteret om mangel på værger for uledsagede mindreårige ansøgere. For at give vejledning og hjælpe med at øge kvaliteten af ydelser har Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) udarbejdet en [håndbog til undervisere](#) af værger som supplement til en e-læringsplatform. Desuden blev der i samarbejde med EUAA udarbejdet to praktiske vejledninger for værger som en [introduktion til international beskyttelse](#) og til [asylproceduren](#). FRA og Europarådet offentliggjorde også [retningslinjer](#) for grænsevagter og andre myndighedspersoner om beskyttelsen af børn ved Europas grænser.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-4-children-and-people-special-needs-asylum-procedure>





5. Støtte fra EUAA i 2023



I en situation med vedvarende migrationspres og komplekse beskyttelsesbehov i Europa udvidede agenturet sin operationelle og tekniske støtte for at kunne imødegå hurtigt opstående scenarier. Som en central aktør i EU's kollektive indsats for at imødekomme behovene hos millioner af fordrevne bidrog EUAA på effektiv vis til gennemførelsen af beskyttelsesløsninger i hele Europa, herunder ved at tilbyde bistand til lande, der modtager et stort antal fordrevne fra Ukraine.

For at levere evidensbaseret information til en række målgrupper, herunder beslutningstagere, fortsatte EUAA med at indsamle, behandle, sammenfatte og analysere information om specifikke temaer, den seneste udvikling, nye emner og prognoser på asylområdet. I forbindelse med det franske EU-formandskabs [køreplan for konvergens](#) gennemførte EUAA en [pilotundersøgelse](#) for at analysere beslutningspraksis vedrørende asylansøgninger og årsagen til forskelle i beskyttelsesgrader mellem medlemsstaterne, især med hensyn til oprindelseslande, for hvilke agenturet har udarbejdet [vejledende noter](#). Undersøgelsen viste, at variationerne i anerkendelsesprocenterne skyldtes et komplekst samspil mellem flere faktorer, f.eks. forskelle i nationale systemer og national beslutningspraksis, som er betinget af nationale politikker og retningslinjer og national retspraksis. Undersøgelsen understregede også, at EUAA's produkter og aktiviteter hjælper med at opnå konvergens i praksis.

Agenturet gennemførte også en tilbunds gående [evaluering](#) af brugen og effekten af dets landeinformations- og vejledningsprodukter, som viste, at såvel EUAA's COI-produkter som dets landevejledningsprodukter blev brugt i vid udstrækning, førstnævnte primært af sagsbehandlere og sidstnævnte mest af beslutningstagere. Merværdien af EUAA's produkter set i forhold til nationale kilder er deres officielle karakter, den konsekvente anvendelse af en streng metode og harmoniseringsniveauet.

Uddannelse udviklet og udbudt af agenturet støttede den praktiske gennemførelse af det fælles europæiske asylsystem ved at bistå asyl- og modtagelsesmedarbejdere med at øge deres viden, færdigheder og autonomi med henblik på at gennemføre effektive og retfærdige procedurer i overensstemmelse med EU's standarder. I alt blev der registreret mere end 13 000 deltagere i EUAA-uddannelsesaktiviteter i 2023, og mere end 7 500 lærende modtog undervisning.

Et centralt arbejdsområde for EUAA er at yde operationel og teknisk bistand til især medlemsstater, der oplever et uforholdsmæssigt stort pres på deres asyl- og modtagelsessystemer. I 2023 ydede EUAA [operationel støtte](#) til 13 EU-medlemsstater på en række områder, som afhængigt af de enkelte landes specifikke behov kan omfatte støtte til at øge kapaciteten og kvaliteten for så vidt angår registrering og behandling af ansøgninger i første og anden instans, nationale modtagelsessystemer, Dublin-proceduren, sårbarhedsvurderinger og forbedring af beskyttelsen af uledsagede mindreårige, forbedring af informationsformidling og informationsstyring, og flytning og genbosætning. Evalueringer af agenturets operationelle støtte gennemført i 2023 viste, at støtten blev ydet effektivt og førte til forbedrede arbejdsgange og øget kapacitet. Derudover fortsatte EUAA i hele 2023 med at støtte den eksterne dimension af det fælles europæiske asylsystem gennem sit samarbejde med tredjelande på grundlag af bilaterale køreplaner og EU-finansierede regionale programmer.



I maj 2023 udnævntes agenturets første ansvarlige for grundlæggende rettigheder, som lagde ud med at udvikle agenturets strategi for grundlæggende rettigheder og etablere en klagemekanisme for at imødekomme påstande om krænkelse af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med agenturets aktiviteter. Der blev også taget skridt til at udvikle en metodologi for agenturets nye overvågningsenhed. Fokus herfor ville være et tæt samarbejde med medlemsstaterne om at overvåge, hvordan forpligtelserne i henhold til gældende EU-ret vedrørende asyl anvendes i praksis, vurdere medlemsstaternes kapacitet til at håndtere situationer med pres, forebygge mangelsituationer, identificere eksisterende begrænsninger og bidrage til at afhjælpe dem.

I 2023 havde EUAA det roterende formandskab for [netværket af agenturer for retlige og indre anliggender \(JHAAN\)](#) og arbejdede sammen med andre agenturer på tværs af fem hovedprioritetsområder:

- Digitalisering, herunder spørgsmål vedrørende brugen af kunstig intelligens, biometri og interoperabilitet
- Gennemførelse af den europæiske grønne pagt i RIA-agenturerne
- Informationsformidling i situationer med blandet migration
- Cybersikkerhed
- Intern og ekstern kommunikation for at fremme og øge kendskabet til netværkets aktiviteter og funktion.

Link til afsnittet i hovedrapporten: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-5-euaa-support-2023>



Afsluttende bemærkninger

I 2023 fortsatte de europæiske lande med at huse et rekordstort antal personer med behov for beskyttelse, idet antallet af asylansøgninger steg for andet år i træk. Konflikter, forfølgelse, menneskerettighedskrænkelser, naturkatastrofer og nedbrydning af økosystemer tvinger fortsat millioner på flugt, og nogle søger beskyttelse i Europa.

Over 1,1 million ansøgninger indgivet i EU+-landene i 2023 taler for sig selv. Det er et tal, der giver mindelser om 2015 og 2016, hvor migrationskrisen var på sit højeste i Europa. Samtidig udstedte EU+-landene over 1,1 million afgørelser om midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine, idet konflikten fortsætter, og landet stadig mærker de ødelæggende konsekvenser af Ruslands angrebskrig. En nævneværdig forskel mellem dengang (2015-2016) og nu (2022-2023) er, at det øgede antal ansøgninger under migrationskrisen kom fra nogle få udvalgte lande, mens ansøgerne i øjeblikket kommer fra et større antal lande, hvilket kræver mere diversificeret vejledning med henblik på effektivt at vurdere beskyttelsesbehov.

Det siger sig selv, at det samlede antal personer, der søger beskyttelse, sætter asyl- og modtagelsessystemerne i Europa under ekstremt pres. Det lykkedes af identificere beskyttelsesløsninger takket være politisk vilje til at afsætte yderligere ressourcer, og bestræbelser og ekspertise fra flere interessenter på EU-niveau og nationalt og lokalt plan. I modsætning til 2015-2016 har det seneste år ikke fremstået som en "krise" i den offentlige debat, selv om behovet for international og midlertidig beskyttelse har været mere udtalt. Dette tyder på, at de europæiske lande, trods forskellige begrænsninger i de nationale asyl- og modtagelsessystemer, har gjort fremskridt med hensyn til at øge deres beredskab og er bedre rustet til at håndtere en stor tilstrømning af personer med behov for beskyttelse.

Ikke desto mindre var modtagelsessystemerne kendetegnet ved betydelige mangler, og internationale organisationer, nationale menneskerettighedsinstitutioner, ombudsmandsinstitutioner og civilsamfundsorganisationer rapporterede ofte om ringe levevilkår, begrænsede støttetjenester og hjemløshed. Asylmyndighederne har også rapporteret, at de ankomende ansøgere i stigende grad lider af dårligt helbred, hvilket sandsynligvis skyldes den stadigt mere farefulde færd mod Europa. Der er brug for flere ressourcer til at imødekomme sådanne sundhedsbehov. Ét står klart – presset vil fortsætte i de kommende år, og EU+-landene er nødt til at planlægge og investere derefter for at øge behandlingskapaciteten og styrke modtagelsessystemerne, så personer i nød kan modtages værdigt.

På baggrund af EU+-landenes indsats for at yde effektiv beskyttelse og de rapporterede begrænsninger i asyl- og modtagelsessystemernes funktion har de retlige institutioners rolle været afgørende, når det kommer til at fortolke gældende EU-ret vedrørende asyl og vejlede om den praktiske gennemførelse af det fælles europæiske asylsystem. Både EU-Domstolen og de nationale domstolsinstitutioner fortsatte med at undersøge national lovgivning, nationale politikker og national praksis på en række områder med relation til det fælles europæiske asylsystem, idet de lagde særlig vægt på effektiv adgang til området og asylproceduren og anvendelsen af princippet om *non-refoulement*, Dublin-proceduren, vurderingen af ansøgninger, modtagelsesforhold (herunder beskyttelse af ansøgere med særlige behov) og tilbageholdelse. I lyset af det stigende antal ansøgninger forventes det, at eksternaliseringen af behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse fortsat vil være på den politiske dagsorden. I denne sammenhæng vil domstolskontrol være af



afgørende betydning for at sikre, at ansøgere får adgang til retfærdige og effektive asylprocedurer.

Da en betydelig del af de verserende sager afventer afgørelse i anden instans, forventes det, at domstolsafgørelser i stigende grad vil definere lovlig praksis og påvirke asylpolitikkerne i EU+-landene. Med henblik herpå er det vigtigt at afsætte ressourcer til at fremme faglig udvikling og ekspertise på asylområdet blandt nationale dommere. Det er også af afgørende betydning, at myndighederne efterlever domstolsafgørelser for at styrke tilliden til det fælles europæiske asylsystem og beskytte dets integritet.

Et område, der gav anledning til mange drøftelser i 2023, i lighed med tidligere år, var den dobbelte udfordring med grænseforvaltning og effektiv adgang til beskyttelse for dem, der har behov for det. I 2023 blev der taget skridt til at kalibrere et integreret europæisk grænseforvaltningssystem til effektivt at kontrollere de ydre land- og søgrænser og garantere Schengenområdet funktion. Dette skete gennem sammenkobling og interoperabilitet af informationssystemer om grænser og sikkerhed, tættere koordinering mellem europæiske agenturer og nationale myndigheder, og samarbejde med tredjelande. Desuden er et centralt element i den europæiske integrerede grænseforvaltning, som skitseret af Europa-Kommissionen i 2023, fuld respekt for de grundlæggende rettigheder. Ikke desto mindre har der været rapporter om praksisser, der forhindrede effektiv adgang til området for personer, der kunne have brug for beskyttelse. Det er afgørende, at EU+-landene indfører uafhængige mekanismer, der er tilstrækkeligt udrustede til at overvåge overholdelsen af menneskerettighederne ved grænserne, som det også er fastsat i pagten om migration og asyl.

Der er ingen tvivl om, at den politiske aftale om pagten og de efterfølgende praktiske skridt i retning af dens vedtagelse har været et stort gennembrud i videreudviklingen af det fælles europæiske asylsystem. Gennem hele sin udvikling har det fælles europæiske asylsystem altid påvirket EU+-landene til at forbedre deres asyl- og modtagelsessystemer og højne beskyttelsesstandarderne. Pagten lægger op til et moderne, mangefacetteret asylsystem, som tilbyder en række forskellige instrumenter. Den har til formål at hjælpe landene med at håndtere de komplekse realiteter i et migrationslandskab kendetegnet ved mange forskellige og ofte uforudsigelige parametre. Da der ikke kan tages højde for alle tænkelige scenarier, er pagten primært løsningsorienteret og sigter mod at udvide spektret af muligheder indeholdt i de forskellige instrumenter.

Selv om det er vigtigt at udarbejde fælles lovgivning, er det kun ét skridt i retning af en fælles asylpolitik og harmoniserede beskyttelsesstandarder. Lige så vigtig er anvendelsen af reglerne på en konvergent og harmoniseret måde. Månederne efter vedtagelsen af pagten vil være en travl, men konstruktiv periode, hvor landene, med vejledning fra Europa-Kommissionen og støtte fra EU-agenturerne, vil indføre de nødvendige foranstaltninger for, at pagten kan komme til at fungere i praksis. Under denne proces og fremover vil EUAA fortsat være en vigtig del af den europæiske asylstruktur og yde teknisk, operationel og uddannelsesmæssig støtte til EU+-landene. Med sit styrkede mandat vil agenturet arbejde tæt sammen med landene om at overvåge, hvordan forpligtelserne i henhold til gældende EU-ret vedrørende asyl anvendes i praksis, forebygge mangelsituationer, identificere eksisterende begrænsninger og bidrage til at afhjælpe dem.

Asylrapport 2024: Resumé

Som kilde til information om international beskyttelse i Europa giver asylrapporten for 2024 et samlet overblik over de vigtigste tendenser på asylområdet i 2023. Resuméet udgør et sammendrag af hovedrapporten.

Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) indsamler oplysninger om alle aspekter af det fælles europæiske asylsystem. Med henblik herpå skitserer rapporten ændringer af politikker, praksis og lovgivning. Den præsenterer tendenser inden for asyl, nøgleindikatorer for referenceåret 2023, en oversigt over Dublinsystemet, der afgør, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for en sag, og et særligt afsnit om ansøgere med særlige behov, herunder uledsagede mindreårige. Der gives eksempler på retspraksis med henblik på en fortolkning af europæisk og national lovgivning ud fra gældende EU-ret vedrørende asyl.

Asylrapporten for 2024 bygger på oplysninger fra en lang række kilder – herunder betragtninger fra nationale myndigheder, EU-institutioner, internationale organisationer, civilsamfundsorganisationer og den akademiske verden – for at give et fuldstændigt billede og forskellige perspektiver. Rapporten, der dækker perioden 1. januar-31. december 2023, tjener som reference for den seneste udvikling inden for international beskyttelse i Europa.