EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 6.6.2007
KOM(2007) 301 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta

(komisjoni esitatud)

ROHELINE RAAMAT

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta

1. SISSEJUHATUS

Euroopa ühine varjupaigasüsteem (edaspidi: „varjupaigasüsteem“) on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala koostisosa. Selle loomine tuleneb soovist muuta Euroopa Liit ühtseks pagulaste kaitsmise alaks, mis põhineb täielikult ja igakülgselt Genfi konventsiooni ja liikmesriikide ühistel humanitaarväärtustel. Haagi programmi tegevuskavas on ette nähtud, et varjupaigasüsteemi loomise ettepanek võetakse vastu 2010. aasta lõpuks.

Komisjon on võtnud kohustuse töötada selle ambitsioonika eesmärgi saavutamise nimel. Seetõttu algatab ta igakülgse arutelu küsimuses, milline peaks varjupaigasüsteem olema. Käesolevas rohelises raamatus selgitatakse, milliseid võimalusi kätkevad kehtivad ELi õigusaktid varjupaigasüsteemi rajamise teise etapi kujundamiseks.

Varjupaigasüsteemi peamised koostisosad, nagu need määratleti Tampere programmis ja kinnitati Haagi programmiga, on ühine varjupaigamenetlus ja ühtne pagulasseisund kogu ELis. Peamine ELi tasandi eesmärk on ühtlustada mängureeglid, st luua süsteem, milles tegelikult kaitset vajavad isikud saavad igas liikmesriigis ühesugustel tingimustel juurdepääsu kõrgetasemelisele kaitsele ning milles tegeletakse õiglaselt ja tõhusalt nendega, kes kaitset ei vaja.

Esimese etapi eesmärk oli ühtlustada liikmesriikide õigusraamistikud vastavalt ühistele miinimumnõuetele, et tagada õiglus, tõhusus ja läbipaistvus. Suurt edu saavutati aastail 1999–2006, kui võeti vastu neli peamist õigusakti, mis moodustavad asjakohase õigustiku, milles on sätestatud varjupaigasüsteemi alused.[1] Komisjon tagab, et liikmesriigid võtavad juba vastuvõetud õigusaktid õigeaegselt üle ja rakendavad neid tulemuslikult.

Esimese etapi vahendite hindamist ei ole küll veel lõpetatud, kuid selleks et teiseks etapiks oleks võimalik ettepanekuid esitada, et neid saaks vastu võtta 2010. aastal, tuleb juba praegu alustada põhjalik arutelu varjupaigasüsteemi ülesehituse üle. Rohelise raamatu ettevalmistamisel on arvestatud juba olemasolevat teavet esimese etapi õigusaktide rakendamise kohta ja praktikas esinevaid puudusi, et mõttevahetus ja arutelu põhineksid tõsiasjadel. **Selle laialdase mõtisklemise ja hindamise tulemused võetakse kokku õigel ajal, et nende alusel saaks hakata tegutsema varjupaigasüsteemi loomise suunas 2010. aastaks.**

[1] Kõik asjakohased õigusaktid ja poliitikadokumendid on loetletud 1. lisas. Käesoleval dokumendil on ka 2. lisa, milles esitatakse asjakohane statistika.

Teise etapi eesmärk peaks olema kehtestada ELis senisest rangemad ühise kaitse miinimumnõuded, ühtlustada kaitse andmist ja suurendada ELi liikmesriikide solidaarsust.

Kõnealuses teises etapis tuleb vastu võtta **igakülgne ja kõikehõlmav varjupaigakäsitlus** ning püüda parandada **kogu varjupaigaprotsessi,** mis algab hetkest, kui isik taotleb ELis kaitset ja lõpeb siis, kui leitakse püsiv lahendus neile, kes vajavad rahvusvahelist kaitset.

Selle lähenemisviisi raames on oluline 1) parandada tingimusi, milles ELis kaitset taotlevad isikud esitavad kaitsetaotlusi, neid taotlusi menetletakse ning isikutele antakse isiklikele vajadusele vastav piisavalt põhjalik vastus ning 2) parandada kõikide varjupaigaprotsessis osalejate suutlikkust täita oma ülesandeid edukalt, et parandada protsessi üldist kvaliteeti. Varjupaigasüsteemi maine ja usaldatavuse kaitseks on oluline anda riikide pädevatele varjupaigaasutustele piisavad vahendid, et neil oleks võimalik tõhusalt hallata varjupaigataotlejate voogusid ning tulemuslikult ennetada pettust ja väärkasutust.

Nende eesmärkide saavutamisega täidetakse senised lüngad varjupaigaalases õigustikus ja jätkatakse õigusaktide ühtlustamist vastavalt kõrgetele miinimumnõuetele. Ühtlustada tuleb ka varjupaikadega seotud praktikat. Selleks saab kasutada mitmeid liikmesriikide praktilise koostööga kaasnevaid meetmeid.

Lisaks on tungivalt vaja suurendada solidaarsust varjupaiga valdkonnas, et varjupaigataotluste läbivaatamise ja kaitse andmise kohustus jaguneks ELi riikide vahel õiglaselt. Tuleb uurida ka võimalusi, kuidas EL saaks rohkem kaasa aidata rahvusvahelise kaitserežiimi muutmisele kättesaadavamaks, õiglasemaks ja tulemuslikumaks.

2. ÕIGUSAKTID

2.1. Varjupaigataotluste läbivaatamine

Nõukogu direktiivis 2005/85/EÜ (varjupaigamenetluste direktiiv) sätestatakse mitu nõuet menetluse läbiviimiseks, mitte aga ühte standardmenetlust. Direktiiv võimaldab suurt paindlikkust mitmes valdkonnas, näiteks sätted kiirmenetluse, piirimenetluse ning vastuvõetamatute taotluste kohta. Kuid selleks et täita Haagi programmis seatud eesmärk kehtestada ühine menetlus terves ELis, tuleb õigusakte veelgi ühtlustada.

Eeskätt tuleks **parandada võimalusi taotleda varjupaika** ja seega saada ELis rahvusvaheline kaitse. Sellega seoses võib olla vaja tugevdada piirimenetluste otsustavas algjärgus kehtivaid õiguslikke kaitsemeetmeid, eriti registreerimist ja läbivaatust.

Samuti tuleks **veelgi ühtlustada riikide eeskirju**, eriti nende varjupaigataotlusi käsitlevaid osi, mida esimese etapi eeskirjades ei käsitleta üldse või ei tehta seda piisavalt. Siia kuuluvad näiteks otsustamise kvaliteet, taotlejate esitatavate tõendite hindamine ning edasikaebamise menetlus.

Vaja võib olla **uuesti hinnata** ka ühtlustamise esimeses etapis kehtestatud **teatavate menetluslike vahendite sisu ja nende pakutavat lisaväärtust**, näiteks turvaliste päritoluriikide, turvaliste kolmandate riikide ja turvaliste kolmandate Euroopa riikide **mõiste**.

Varjupaigamenetlusi on võimalik veelgi ühtlustada ka sellega, kui pagulasseisundi ja täiendava kaitse saamiseks esitatud taotluste hindamiseks kehtestatakse kohustuslik **ühtne menetlus** varjupaigasüsteemi raames. Kaaluda tuleb selle meetme ulatust, kaitse erinevate õiguslike aluste läbivaatamise järjekorda, kaebuse esitamise menetlusi ning vajadust kehtestada varjupaigamenetluse kindlaksmääratud või soovitatavad tähtajad.

Haagi programmis tehakse ettepanek uurida varjupaigataotluste **ühise läbivaatamise** mõju, asjakohasust ja teostatavust. Seega arvestatakse ühise läbivaatamisega kui edasise ühtlustamise ühe võimalusega. Vastavalt õigusaktidele otsustavad praegu liikmesriigid, kelle ülesanne on läbi vaadata varjupaigataotlused. Taotluste ühise läbivaatamise mehhanismi kehtestamise lisaväärtust, üksikasju ning selle praktilist ja rahalist mõju tuleb hoolikalt kaaluda, võttes arvesse eespool mainitud uuringu järeldusi. Nimetatud mehhanism võiks põhineda liikmesriikide teatavate juhtumite lahendamisel saadud konkreetsel kogemusel ja suutlikkusel.

(1) Kuidas jõuda ühise varjupaigamenetluse kehtestamiseni? Milliseid õigusaktide tahke tuleks veel ühtlustada?

(2) Kuidas oleks võimalik veelgi parandada varjupaigamenetluse kättesaadavust? Millised õigusaktidega juba reguleeritud varjupaigamenetluse tahke tuleks parandada, et suurendada nende tõhusust ja pakutavaid tagatisi?

(3) Milliseid olemasolevaid mõisteid ja menetluslikke vahendeid tuleks muuta?

(4) Millest peaks koosnema kohustuslik ühtne menetlus?

(5) Millise mudeli järgi tuleks luua varjupaigataotluste ühise läbivaatamise süsteem? Millistel juhtudel võiksid liikmesriigid taotlused ühiselt läbi vaadata?

2.2. Varjupaigataotlejate vastuvõtmise tingimused

Selleks et tagada varjupaigataotlejate vastuvõtmise tingimuste märkimisväärne ühtlustamine, on eriti oluline ära hoida edasiliikumine. Kuid nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ (vastuvõtutingimuste direktiiv) rakendamise kohta juba saadud teabe kohaselt kahandab direktiivi ühtlustavat toimet laialdane kaalutlusõigus, mis on liikmesriikidele jäetud mitme olulise sättega.

Näiteks on väga erinev **varjupaigataotlejate juurdepääs tööturule,** kuna liikmesriigid kehtestavad selleks väga erinevaid tingimusi (näiteks tööloa olemasolu); mõned liikmesriigid võimaldavad juurdepääsu kohe, teised aga alles aasta pärast. See olukord sunnib küsima, kas tööturule juurdepääsu tingimusi ja ajalist piirangut ei tuleks täpsemalt reguleerida.

Varjupaigataotlejate töötamisvõimalusega on tihedalt seotud küsimus, kuidas tagada üldisemalt **vastuvõtmise materiaalsete tingimuste tase**. **Peale selle esineb vastuvõtutingimustele ja tervishoiu kättesaadavusele kehtestatud nõuetes märgatavaid erinevusi.**

Tõsiseid probleeme leiti ka seoses **direktiivi kohaldatavusega kinnipidamiskohtade suhtes** ning üldse seoses **kinnipidamismeetmete kohaldamisega** varjupaiga taotlejate suhtes. Nendest tulenevad probleemid on nii suured, et takistavad direktiiviga antud õiguste kasutamist.

(6) Mis valdkondades tuleks kitsendada liikmesriikidele direktiiviga jäetud laialdast kaalutlusõigust, et ühtlustada mängureegleid vastuvõetavate miinimumnõuete alusel?

(7) Kas tuleks veelgi ühtlustada varjupaigataotlejatele antavate vastuvõtutingimuste vormi ja taset?

(8) Kas tööturule juurdepääsu käsitlevaid riikide eeskirju tuleks veelgi ühtlustada? Kui jah, siis mis küsimustes?

(9) Kas kinnipidamise aluseid tuleks muuta selgemaks ning selle tingimusi ja kestust reguleerida täpsemalt vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale?

2.3. Kaitse andmine

Vastuseks Haagi programmis esitatud üleskutsele **kehtestada ühtne kaitse** on võimalik kavandada mitu kaitsekõlblikkuse hindamise kriteeriumi ja antava kaitse (või kaitsete) sisu.

Üks võimalus on **veelgi ühtlustada kõlblikkuskriteeriume** ja muuta selgemaks mõisted, mida kasutatakse kaitse õigusliku aluse määratlemisel, et vähendada liikmesriikides erineva tõlgendamise ja rakendamise võimalusi, mis praegu on jäetud direktiivis 2004/83/EÜ (miinimumnõuete direktiiv).

Kaaluda tuleks ka kaitsega antavate **õiguste ja hüviste** (sealhulgas elamislubade, sotsiaalkindlustuse ja tervishoiu, hariduse ja tööhõive) **suuremat ühtlustamist**. Olemasoleva õigustikuga nähakse ette kaks erinevat pagulaste ja täiendava kaitse saajate õiguste ja hüviste liiki, mis vastavad rahvusvahelisest õigusest tulenevale kahele erinevale kategooriale ja mis kajastavad olulisi erinevusi kaitse õiguslike aluste vahel. Juhul kui kaitse ühtsuse all peetakse silmas suuremat ühtlustamist, tähendaks see kahe seisundi (**ühtse pagulasseisundi** ja **täiendava kaitse saaja seisundi)** kehtestamist. Sellega vähendataks praeguste õigusaktidega võimaldatavat paindlikkust õiguste sisu ja kestuse valdkonnas ning võimalust piirata kasutada teatavaid õigusi või jätta need andmata.

Teine võimalus oleks aga kehtestada **üks ühtne seisund** kõikidele isikutele, kellel praegu kehtivate õigusaktide kohaselt on õigus saada kas pagulasseisund või täiendav kaitse (s.t luua kaitseseisund, mille raames mõlemasse kategooriasse kuuluvate isikute õigused on ühesugused). Staatusel, mille raames antavad õigused ei

sõltu kaitse õiguslikust alusest, on üks suur eelis – sellega vähendatakse põhjusi taotleda täiendavat kaitset, et saada pagulasseisund.

Arvatavasti tuleks mõtiskleda ka vajaduse üle **ühtlustada nende isikute staatus**, kellel praegu kehtivate esimese etapi õigusaktide alusel ei ole õigust saada rahvusvahelist kaitset, kuid kes on siiski **väljasaatmise eest kaitstud** vastavalt kohustustele, mis on kõikidele liikmesriikidele siduvad vastavalt rahvusvahelistele pagulasi ja inimõigusi käsitlevatele õigusaktidele või vastavalt nende õigusaktide põhimõtetele. Need kategooriad moodustavad näiteks isikud, keda ei saadeta välja halva tervise tõttu, ning ilma saatjata alaealised. Nendesse kategooriatesse kuuluvate isikute staatuse ühtlustamisel tuleks lähtuda Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast.[2]

Lõpuks toob **terves liidus kehtiva seisundi** käsitlus kaasa vajaduse mõelda ka sellise mehhanismi loomise üle ELi tasandil, mille raames oleks võimalik riikidel **vastastikku tunnustada varjupaika käsitlevaid otsuseid** ja **anda vastutus üle** juhul, kui kaitsealune asub elama teise liikmesriiki. Nende õiguslikud üksikasjad ja täpsed tingimused tuleb põhjalikult läbi arutada. Kõnealune mehhanism võiks rajaneda eeskätt Genfi konventsiooni ja 1980. aastal Euroopa Nõukogu raames sõlmitud pagulaste eest vastutuse üleandmise Euroopa lepingu asjakohastel sätetel.

(10) Millistes valdkondades tuleks veel ühtlustada õigusakte või karmistada miinimumnõudeid, mis käsitlevad:

– **kaitse andmise kriteeriume;**

– **kaitseseisundi(te)st tulenevaid õigusi ja hüviseid?**

(11) Millise mudeli järgi tuleks luua ühtne seisund? Kas tuleks kehtestada eraldi ühtne pagulasseisund ja täiendava kaitse saaja seisund? Milline oleks nende seisundite sisu?

(12) Kas oleks võimalik kehtestada kõikidele isikutele, kellel on õigus rahvusvahelisele kaitsele, üksainus ühtne seisund? Milles see seisneks?

(13) Kas ühenduse õigusaktidesse tuleks lisada veel niisuguste isikute kategooriaid, keda välja ei saadeta? Mis tingimustel?

(14) Kas tuleks luua tervet ELi hõlmav riikide varjupaika käsitlevate otsuste vastastikuse tunnustamise mehhanism ja võimalus anda üle kaitsekohustus? Millistel tingimustel saab seda võimalust kasutada? Kuidas see toimiks?

2.4. Valdkondadevahelised küsimused

2.4.1. Kaitsetute vajadustega arvestamine

Kõikides esimese etapi õigusaktides rõhutatakse kohustust arvestada kaitsetute isikute erivajadusi. Kuid tundub, et liikmesriikide **kõige kaitsetumate**

[2] Vt eeskätt nimetatud kohtu otsused järgnevates kohtuasjades: D *vs.* Ühendkuningriik, 2. mai 1997, ning Mubilanzila Mayeka ja Kaniki Mitunga *vs.* Belgia, 12. oktoober 2006.

varjupaigataotlejate väljaselgitamisel kasutatavates määratlustes ja menetlustes esineb olulisi puudusi ning liikmesriikidel **ei ole piisavalt vahendeid, suutlikkust ega asjatundjaid**, et olukorda parandada.

Seetõttu tundub, et on vaja **põhjalikumalt ja üksikasjalikumalt sätestada**, kuidas varjupaigamenetluse igas etapis **tuleks välja selgitada kõige kaitsetumate pagulaste erivajadused** ja kuidas **seejärel toimida**. Niisuguse igakülgse käsitluse raames keskendutakse eeskätt järgmistele küsimustele: kuidas reguleerida täpsemalt, **milline meditsiini- ja psühholoogiline abi ning nõu on piisav** traumeeritud isikutele ning piinamise ja inimkaubanduse ohvritele; kuidas teha kindlaks alaealiste vajadused ja kuidas neile vastata, eriti kui tegemist on saatjata alaealistega; nimetatud isikute kategooriate **küsitlemise asjakohaste meetodite** väljatöötamine, arvestades muuhulgas kultuurilisi, vanuselisi ja soolisi iseärasusi ning vajadust kasutada erioskustega küsitlejaid ja tõlke; üksikasjalikumate eeskirjade kehtestamine selle kohta, mida tuleb võtta arvesse **kaebuste puhul, mille aluseks on soost lähtuv või laste vastu suunatud tagakiusamine.**

Lisaks tuleb leida moodus, kuidas **suurendada riikide suutlikkust**, **kaasates kõik** kaitsetute varjupaigataotlejate ja pagulaste erivajadustega arvestavate menetluste kavandamise ja rakendamisega seotud **isikud**, **näiteks** tervishoiu- ja haridusetöötajad, psühholoogid, tõlgid, keeleasjatundjad, kultuuriantropoloogid, juristid, sotsiaaltöötajad ja valitsusväliste organisatsioonide liikmed. Selle raames võib olla vaja koostada **tervet ELi hõlmavaid kavu** eespool nimetatud asjatundjate **koolitamiseks**, luua tervet ELi hõlmavaid mehhanisme (näiteks andmebaasid ja muud vahendid teabe vahetamiseks), mille abil levitada **igapäevatöös kasutatavat head tava**, või kaaluda nõutava **erialase ettevalmistuse ja oskuste ühiste miinimumnõuete** kehtestamist ning isegi **järelevalvemehhanismi** loomist, millega tagatakse kõige kaitsetumatele isikutele osutatavate teenuste kvaliteet.

(15) Kuidas oleks võimalik parandada ja viia vastavusse tegelike vajadustega õigusakte, milles kohustatakse liikmesriike välja selgitama kõige kaitsetumate varjupaigataotlejate vajadused ning nendega arvestama? Millistes valdkondades veel tuleks miinimumnõuded välja töötada?

(16) Milliseid meetmeid tuleks rakendada, et suurendada riikide suutlikkust täita kõige kaitsetumate isikute vajadusi?

2.4.2. Integratsioon

Kuna ELi poliitika arvestab üha enam vajadusega integreerida kolmandate riikide kodanikke, on saabunud aeg mõelda sellele, kuidas parandada rahvusvahelise kaitse saajate integreerimist. Integreerimisele aitaks oluliselt kaasa selle kategooria isikutele pikaajalise elamisõiguse andmine vastavalt komisjoni 6. juunil 2007 esitatud ettepanekule muuta nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ (nn pikaajaliste elanike direktiiv).

Eriti tuleb mõtiskleda selle üle, kuidas **tõsta** miinimumnõuete direktiiviga kehtestatud **miinimumnõudeid**, mis käsitlevad **täiendava kaitse saajate integreerimist ja niisuguste integratsiooniprogrammide väljatöötamist, mille eesmärk on arvestada rahvusvahelise kaitse saajate erivajaduste (näiteks majutus ning juurdepääs tervishoiu- ja sotsiaalteenustele) ning potentsiaaliga**.

Selles mängib olulist osa **õigus saada tööluba (ja selle õiguse piirangud)**, kuna töölkäimist peetakse üheks peamiseks integreerumist hõlbustavaks teguriks. Seega tuleb leida võimalusi tõsta tööturu osaliste teadlikkust sellest, millist kasu võivad rahvusvahelise kaitse saajad tuua oma organisatsioonile ja ettevõttele. Erilist tähelepanu tuleb pöörata nende töökogemuse, oskuste ja võimete väljaselgitamisele ning nende **oskuste tunnustamisele**, kuna rahvusvahelise kaitse saajatel puuduvad sageli oma päritoluriigis väljastatud dokumendid (diplomid või tunnistused), mille esitamine on liikmesriikide õigusaktide kohaselt tavaliselt eeltingimus, et saada teatavatel erialadel seaduslikult tööd. Teistsuguse kultuuritaustaga isikutega suhtlemise oskuse ja pädevuse peaksid omandama mitte ainult rahvusvahelise kaitse saajad, vaid ka nendega töötavad isikud. Toetada tuleks ka kultuuridevaheliste erinevustega arvestamist. Selleks et lähenemisviis oleks igakülgne, võib olla vaja ka võimaldada varjupaigataotlejatele **juurdepääs teatavatele integratsiooni-meetmetele ja -vahenditele**, sealhulgas vahenditele, millega kiirendatakse rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsiooni.

(17) Milliseid õigusakte tuleks veel vastu võtta, et süvendada varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate integratsiooni, sealhulgas nende integratsiooni tööturule?

2.4.3. Teise etapi vahendid peavad olema kõikehõlmavad

Käes on aeg mõtiskleda ka nende valdkondade üle, mida praegu ei reguleerita ühenduse õigusaktidega, kuid milles kehtivate riigisiseste eeskirjade ühtlustamine võib luua lisaväärtust.

(18) Millistes valdkondades kehtivaid õigusakte oleks kasulik või vajalik ühtlustada, et varjupaigamenetluse läbiviimisel ja tulemuste saavutamisel rakendatav lähenemisviis oleks tõesti igakülgne?

3. RAKENDAMINE – KAASNEVAD MEETMED

Haagi programmis kutsutakse riikide ametiasutusi üles tegema tihedamat koostööd, et veelgi lähendada riikide tava ning parandada otsuste tegemise kvaliteeti ja tõsta varjupaiga haldamise tõhusust. Mitmeid meetmeid, mis on loetletud komisjoni teatises praktilise koostöö süvendamise kohta, viiakse praegu ellu komisjoni juhitava Eurasili ekspertrühma raames.

Käesoleva rohelise raamatu avaldamise tulemusel seatakse keskmisi ja pikaajalisi eesmärke, kuid on oluline minna seni tehtud ettepanekutest veelgi kaugemale ja otsida **uusi valdkondi**, kus oleks võimalik **tulutoovalt laiendada** liikmesriikide praktilist koostööd. Riikide tava ja kohtupraktika lähendamiseks tuleb **suurendada koostöö mõju**, näiteks töötades välja ELi varjupaigaõigustiku menetluslike ja materiaalsete külgede tõlgendamise ja rakendamise **ühised suunised**. Näiteid võib tuua mõnede päritoluriikide olukordade ühishinnangul rajanevatest teatavatest juhtumitest või teatavatest varjupaigataotluste aspektidest, mille lahendamiseks on vaja õiguslikku eripädevust või praktilist kogemust. Seda arvestades võiksid liikmesriigid võtta vastu ühise lähenemisviisi järgmistes küsimustes: teatavate juhtumite väljaarvamis- või lõpetamisklauslid, soost lähtuva ja lapse vastu suunatud

tagakiusamise mõiste, pettuse või kuritarvituste tuvastamine ja ärahoidmine, dokumentide tõlkimine, küsitluse läbiviimise meetodid ja menetlused

Arutleda tuleb ka selle üle, kuidas arendada edasi tervet ELi hõlmava päritoluteabe ühisportaali, eriti pidades silmas selle seostamist teiste sisserännu- ja integratsiooniandmebaasidega, millega muudetakse võimalikuks portaalist teabe saamine paljude erinevate migratsioonialaste küsimuste kohta.

Suuremat tähelepanu tuleb pöörata hea tava alase teabe vahetamises osalevate isikute ringi laiendamisele, suutlikkuse suurendamisele ja koolitusele, suuniste väljatöötamisele ning **kõikide sidusrühmade** (sealhulgas kaebusi lahendavad ameti- ja kohtuasutused, õigus- ja keeleasjatundjad, tervishoiutöötajad, kultuuriantropoloogid, haridus- ja kutsenõustajad, piirivalvurid ja õiguskaitsetöötajad) **kaasamisele**.

Aina suureneb vajadus tagada kõikidele meetmetele **piisav struktuurne toetus** ning meetmete **tõhus ja süsteemne järelhindamine**, et oleks võimalik pidada sammu ühe uusi aspekte hõlmava ning aina laieneva praktilise koostööga.

Komisjon kavatseb käesoleval aastal teha teostatavusuuringu, et põhjalikult ja igakülgselt õppida tundma selle saavutamise võimalikke teid.

Üks võimalus, mis on ette nähtud ka Haagi programmis, on muuta koostööga seotud struktuurid koostöö toetamise Euroopa ametiks. Kui valitakse see võimalus, siis peaks see amet saama ülesande süstemaatiliselt koordineerida jooksvat praktilist koostööd. Ameti koosseisu võiks kuuluda ka **koolitusüksus** kõikide varjupaigamenetluses osalevate isikute koolitamiseks ja liikmesriikide tulevaste **ühiste menetlemistoimingute struktuurseks toetamiseks**. Amet võiks ka **toetada liikmesriikide ühiseid jõupingutusi** lahendada varjupaigasüsteemi ja vastuvõtuvõime olulisemaid kitsaskohti, mis tulenevad niisugustest teguritest nagu näiteks geograafiline asukoht. Amet võiks moodustada **varjupaigaasjatundjate meeskondi**, kes saavad osutada abi liikmesriikidele, kus esineb konkreetseid kitsaskohti. Amet võib osaleda ka **piirkondlike kaitseprogrammide rakendamises** ja **tulevikus tehtavate poliitiliste algatuste** (näiteks tervet ELi hõlmava ümberasumiskava) **koordineerimises**. Talle võiks teha ülesandeks ka teostada **järelevalvet varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste loomise üle**.

(19) Millistes valdkondades veel oleks kasulik laiendada koostööd ja suurendada selle kasulikkust? Kuidas kaasata uusi, koostöö seisukohalt kasulikke sidusrühmi? Kuidas levitada praktilise koostöö uuendusi ja head tava? Kuidas neid levitada ja kuidas saavutada, et nendega arvestataks teistes poliitikavaldkondades?

(20) Kuidas saaks praktilise koostöö käigus välja töötada ühise lähenemisviisi järgmistes küsimustes: soost lähtuva või laste vastu suunatud tagakiusamise mõiste, väljaarvamisklausli kohaldamine ja pettuse ennetamine?

(21) Milliste valikuvõimalustega saab arvestada paljudele erinevatele praktilistele koostöömeetmetele struktuurse toetuse andmisel ja koostöömeetmete jätkusuutlikkuse tagamisel? Kas koostöö toetamise

Euroopa ameti loomist tuleks tõsiselt arutada? Kui jah, siis millised peaksid olema tema ülesanded?

(22) Millised peaks olema ameti töökorraldus ja struktuur, et ta saaks edukalt täita oma ülesandeid?

4. SOLIDAARSUS JA KOORMUSE JAGAMINE

4.1. Ühine vastutus

Dublini süsteemi (Dublini ja EURODAC määrused) ei loodud koormuse jagamiseks. Selle peamine eesmärk oli kiiresti ning õiglaste ja objektiivsetele tunnuste alusel teha kindlaks, milline liikmesriik vastutab ELi territooriumil esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, ning vältida edasiliikumist ühest liikmesriigist teise. Nagu on väidetud 6. juunil 2007 avaldatud hindamisaruandes, on Dublini süsteem suures osas täitnud talle seatud eesmärgid, kuigi on küsitav, kui tõhus on see olnud edasiliikumise vähendamisel.

Hindamisaruande kohaselt toimub Dublini süsteemi alusel üleandmist piiril asuvates ja piiril mitte asuvates liikmesriikides võrdselt. Kuid tegelikkuses võib Dublini süsteem põhjustada täiendavaid raskusi liikmesriikidele, kelle vastuvõtuvõime ei ole suur ja kellele langeb nende geograafilise asendi tõttu eriti suur rändesurve.

Riikide varjupaigamenetluse, miinimumnõuete ja vastuvõtutingimuste edasine ühtlustamine, nagu kavandatud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise korral, võimaldab vähendada varjupaigataotlejate edasiliikumist, mida võimaldab kohaldatavate eeskirjade mitmekesisus, ning võib kaasa aidata varjupaigataotluste ühtlasemale jaotamisele liikmesriikide vahel.

Kuid isegi ühise varjupaigamenetluse kehtestamise ja pagulaste seisundi ühtlustamisega ei kao täielikult põhjused, miks varjupaigataotlejad eelistavad ühte liikmesriiki teisele. Et vältida meelepärase varjupaiga otsimist ja pagulaste „ringlemist“, **püsib endiselt vajadus** luua ELis süsteem, mis võimaldab **selgelt kindlaks määrata vastutuse varjupaigataotluste läbivaatamise kohustuse**.

Täiendavalt on vaja mõtiskleda Dublini süsteemi põhimõtete ja eesmärkide, samuti **sellele süsteemile uute mehhanismide lisamise** vajalikkuse üle. **Arvestada tuleks ka teisi tegureid**, näiteks liikmesriikide võimet vaadata läbi varjupaigataotlusi ning võimaldada vastuvõetud pagulastele pikaajalisi lahendusi. Mõtiskleda tuleb sellegi üle, kas **varjupaigataotlejate ühtlasemaks jaotamiseks liikmesriikide vahel tuleb ikka kasutada kõnealust süsteemi**.

Minevikus on kaalutletud ka muude **vastutuse kindlaksmääramise kohustuse määratlemise süsteemide kasutuselevõtmist**. Nende seas olid näiteks süsteem, mille kohaselt vastutus oleks määratletud vastavalt sellele, kus esitati varjupaigataotlus, või vastavalt taotleja päritolu- või viimasele teadaolevale transiitriigile.

Kuid peatähelepanu tuleb pöörata **koormuse jagamise „parandusmehhanismide“ loomisele lisaks Dublini süsteemile.** Näiteks tuleks sätestada kord, kuidas jaotatakse rahvusvahelise kaitse saajad riikide vahel pärast seda, kuid neile on antud

kaitseseisund. Sellega seoses tuleb erilist tähelepanu pöörata ELi sisesele ümberasumisele. Ka pikaajaliste elanike direktiivi kohaldamisala laiendamine rahvusvahelise kaitse saajatele kergendab tõenäoliselt teatavate liikmesriikide koormust, kuna nimetatud isikutel võimaldatakse teatavatel tingimustel asuda teise liikmesriiki.

(23) Kas Dublini süsteemile tuleks lisada koormuse õiglase jaotamise meetmed?

(24) Milliseid mehhanisme võiks rakendada varjupaigataotlejate ja/või rahvusvahelise kaitse saajate õiglasemaks jaotamiseks liikmesriikide vahel?

4.2. Rahanduslik solidaarsus

Tuleb uurida võimalusi, kuidas veelgi **suurendada Euroopa Pagulasfondi** (vahend, mille abil toetatakse liikmesriike ELi pagulaspoliitika elluviimisel) **tulemuslikkust**. Eeskätt tuleb uurida võimalusi, kuidas kasutada Euroopa Pagulasfondi vahendeid paremini, nii et need täiendaksid, soodustaksid ja kiirendaksid seatud eesmärkide – ebavõrdsuse vähendamine ja miinimumnõuete tõstmine – saavutamist.

Fondi mõju suurendamiseks võib näiteks luua **riikide nõupidamis- või teabevahetusmehhanismid**, mis võimaldavad täpsemalt analüüsida puudusi, mida on vaja parandada fondi toel. Jõupingutuste killustamise ja kordamise vältimiseks, koosmõju saavutamiseks ning hea tava levitamiseks **võiks luua ka tervet ELi hõlmava teabevahetusmehhanismi**, mille abil levitada teavet järgimist väärivate projektide ja programmide kohta.

Kuigi fond parandab rahastamisvõimalusi, tekib igakülgse lähenemisviisi rakendamisel ka küsimus, kas leidub konkreetseid rahastamisvajadusi, mis ei ole kaetud olemasolevate rahastamisvõimalustega. Rahastada võib olla vaja näiteks kaitsetute isikute vajaduste järjekindlat arvestamist terve varjupaigamenetluse käigus või liikmesriikide koostööga kaasnevaid meetmeid (alates riikide ameti- ja kohtuasutuste töötajate lähetuste või nende ühises tegevuses osalemise rahastamisest kuni loodava koostöö toetamise Euroopa ameti rahastamiseni).

(25) Kuidas on võimalik tõsta Euroopa Pagulasfondi tulemuslikkust, parandada selle koosmõju riikide vahenditega ja suurendada selle multiplikatsiooniefekti? Kas tuleks luua eespool nimetatud teabevahetusmehhanismid? Milliseid teisi meetmeid võiks ette näha?

(26) Millised konkreetsed rahastamisvajadused ei ole piisavalt kaetud olemasolevate rahastamisvahenditega?

5. VARJUPAIGAPOLIITIKA VÄLISMÕÕDE

5.1. Kolmandate riikide toetamine kaitse tugevdamisel

Arvestades, et maailma 8,7 miljonist pagulasest elab hinnanguliselt 6,5 miljonit arengumaades[3], on oluline arutleda, kuidas toetada varjupaiga- ja pagulasprobleemide lahendamist kolmandates riikides. Selleks et suurendada kaitse tõhusust ja muuta püsivad lahendused pagulastele kättesaadavamaks nende päritolu- ja transiidipiirkonnas, on komisjon välja töötanud käsitluse ELi piirkondlikest kaitseprogrammidest, mille raames EL annab kolmandatele riikidele täiendavat abi varjupaigavaldkonnas. Tuleb märkida, et kaks seni algatatud katseprogrammi (läänes asuvates uutes iseseisvates riikides ja Tansaanias) on alles algusjärgus ja kui tulevikus kõnealust käsitlust muudetakse, siis tehakse seda vastavalt nende programmide hindamise tulemustele. Seega kui kõnealused algatused osutuvad kasulikuks, saab hakata arutama nende **lisaväärtuse suurendamise ja tagajärgede püsivaks muutmise üle**.

Kuna komisjon on seisukohal, et pagulaste ja varjupaigataotlejate küsimuses püsivate lahenduste saavutamine on tähtis arengupoliitikale, on komisjon viimaste aastate jooksul järjekindlalt **ühendanud varjupaigapoliitikat** arengukoostöö strateegiatega. Sellest annavad tunnistust mitu hiljutist riiki ja piirkonda käsitlevat strateegiadokumenti. Kõnealusele küsimusele on eraldatud märkimisväärseid summasid mitmest asjakohasest välisabi rahastamise vahendist.

Eelpool nimetatu taustal tuleb järele mõelda, milliseid kolmandate riikide toetamise meetmed aitaksid neil kõige tulemuslikumalt lahendada varjupaigaküsimusi, **sealhulgas** pagulaste ja tagasipöördujate **vajaduste täpne arvessevõtmine**, samuti selle üle, kuidas nimetatud isikud saavad kaasa aidata vastuvõtva riigi arengule ja **kuidas parandada ELi** asjaomaste piirkondade ja kolmandate riikide suhtes võetavate **meetmete järjepidevust ja tulemuslikkust**.

(27) Kui piirkondlike kaitseprogrammide algatamist peetakse vajalikuks, siis kuidas tõsta programmide tulemuslikkust ja jätkusuutlikkust? Kas piirkondlike kaitseprogrammide ideed tuleks edasi arendada? Kuidas seda teha?

(28) Milline ELi abi aitaks kolmandatel riikidel kõige tulemuslikumalt lahendada varjupaiga- ja pagulasküsimusi?

(29) Kuidas üldiselt suurendada kolmandatele riikidele suunatud komisjoni pagulaste abistamise strateegiate järjepidevust ja kuidas neid strateegiaid parandada?

5.2. Ümberasumine

ELi varjupaigapoliitika välismõõtme tähtis osa on ümberasumine, mis on oluline kaitse ja püsivate lahenduste tagamiseks ning mis võimaldab tõhusalt jagada vastutust. Pagulaste ümberasumine ELi territooriumile kajastab ka ELi soovi olla solidaarne teiste riikidega ja jagada koormust riikidega, kes asuvad pagulaste

[3] Allikas: UNHCR statistika aastaraamat 2005.

päritolupiirkondades ja võtavad vastu suure enamuse pagulastest. ELi ümberasumiskava arendamise ambitsioonikate eesmärkide saavutamiseks tuleb võtta ennetavaid meetmeid. Komisjon kavatseb anda liikmesriikidele ulatuslikku rahalist abi ümberasumismeetmete võtmiseks ning toetada märkimisväärsete ELi ümberasumiskohustuse võtmist piirkondlike kaitseprogrammide raames.

Juhul kui seda valdkonda kavatsetakse arendada, tuleks uurida erinevaid võimalusi, kuidas liikmesriike **julgustada**. Liikmesriiki võiks **aidata laiendada ja tõhustada** oma ümberasumiskavu ning julgustada neid **aktiivselt osalema** piirkondlike kaitseprogrammide **ümberasumiskavades**. Kasu võib olla ka arutelust selle üle, kuidas välja töötada ümberasumismeetmete võtmise ühine lähenemisviis piirkondlike kaitseprogrammide raames, et parandada tõhusust ja kooskõlastatust ning saavutada mastaabisääst. Ilmselt tuleb kõik edasised sammud teha vastavalt praegu käivate esialgsete piirkondlike kaitseprogrammide hindamise tulemustele.

Võib-olla on otstarbekas silmas pidada mitte ainult piirkondlikke kaitseprogramme, vaid ka teisi valdkondi, milles on **võimalik võtta ELi ühiseid ümberasumismeetmeid, et lahendada venimajäänud pagulasprobleeme või reageerida tõhusalt kriisiolukordadele.**

(30) Kuidas oleks võimalik saavutada, et EL võtaks ulatuslikke ja jätkusuutlikke kohustusi ümberasumise valdkonnas?

(31) Mil viisil oleks võimalik jõuda ELi tasandil kooskõlastatud lähenemisviisini ümberasumise valdkonnas? Milliseid rahalisi, tegevuspõhiseid ja institutsioonilisi vahendeid oleks selleks vaja kasutada?

(32) Millistes olukordades tuleks veel ette näha ELi riikide ühiste ümberasumiskohustuste võtmist? Mis tingimustel?

5.3. Toimetulek segavoogudega välispiiril

Varjupaigapoliitika välismõõtme tähtis lahendamist vajav koostisosa on **segavood**, mille puhul liikmesriigi piirile jõudnud rändevoog koosneb nii ebaseaduslikest sisserändajatest kui ka isikuid, kellele tõepoolest on vaja kaitset. Selle probleemi lahendamiseks tuleb tagada ja veelgi parandada kaitse andmist välispiiridel.

Ebaseadusliku rände ja inimkaubandusega võitlemise meetmeid tuleks rakendada nii, et varjupaigaõiguse kasutamine ei muutuks tegelikkuses võimatuks. Komisjon keskendub **tegevus- ja rahalist abi** andmisele, et aidata liikmesriikidel rajada niisugused riiki lubamise haldamise süsteemid, milles arvestatakse ka kaitse aspekti, **eeskätt hädaolukordades, kui piirile saabub korraga suur hulk inimesi**.

Ettepanekud tuleks keskendada eeskätt **varjupaigaasjatundjate meeskondade** moodustamisele, keda rändesurve all olevad liikmesriigid saaksid ajutiselt kutsuda saabumiskohtadesse appi hindama üksikjuhtumeid, ning rahalise hädaabi andmisele asjaomasele liikmesriikidele, et aidata neil luua piisavad vastuvõtutingimused ning viia varjupaigamenetlus läbi õiglaselt ja tõhusalt. Juhul kui luuakse koostöö toetamise Euroopa amet, võidakse sellele teha ülesandeks koordineerida varjupaigaasjatundjate meeskondade kasutamist. Energia kogumisele,

vastuvõtuvõime suurendamisele ja liikmesriikide solidaarsuse tugevdamisele võiksid kaasa aidata ka riikide ja Euroopa Liidu olemasolevad ja uued vabatahtlikud abikavad (näiteks Euroopa vabatahtlik teenistus).

(33) Milliseid meetmeid tuleks veel võtta, et muuta ELi õigustikust ning rahvusvahelistest pagulasi ja inimõigusi käsitlevatest õigusaktidest tuleneva kaitsekohustuste täitmine välispiiride haldamise lahutamatuks osaks? Milliste täiendavate meetmetega saaks tagada, et ebaseadusliku rändega võitlemise meetmete rakendamine ei takistaks varjupaigataotlejatel saada kaitset?

(34) Kuidas suurendada riikide suutlikkust liikmesriikidel rajada niisugused riiki pääsemise haldamise süsteemid, mille puhul arvestatakse ka kaitse aspekti, eeskätt juhul, kui piirile saabub korraga suur hulk inimesi?

5.4. EL kui pagulasküsimustes rahvusvaheline kaasarääkija

Liikmesriikide varjupaigasüsteeme käsitletakse üha rohkem ühtse piirkondliku kaitsepiirkonnana. See käsitlus võib veelgi süveneda, kui rajatakse ühine menetlus ja ühtlustatakse kaitseseisund. Samal ajal kui ELi pagulaspoliitika välismõõde muutub üha tähtsamaks, suurenevad ka ootused 27 liikmest koosneva ELi rolli suhtes ülemaailmses pagulaste kaitsmise süsteemis. ELil palutakse rahvusvahelisel tasandil üha tungivamalt esitada **ühine nägemus pagulaspoliitika kohta** ja **töötada välja ühine seisukoht rahvusvahelistes organisatsioonides esitamiseks**.

(35) Kuidas oleks võimalik Euroopa varjupaigapoliitikat edasi arendada ELi liikmesriikide ühiseks rahvusvaheliste pagulasprobleemide lahendamise poliitikaks? Millisest mudelist peaks EL lähtuma, et temast saaks pagulasküsimustes rahvusvaheline kaasarääkija?

6. KOKKUVÕTE

Komisjoni eesmärk on käesolevas dokumendis esitada peamised probleemid ja kutsuda üles tegema kasulikke lahendusettepanekuid.

Eespool kirjeldatud kõikehõlmava käsitlusviisi alusel kavatseb komisjon algatada asjaomaste sidusrühmadega laialdase arutelu. Osalema kutsutakse varjupaigamenetluses osalevaid ELi institutsioone, riikide ja piirkondade valitsusi ning kohalikke omavalitsusi, kandidaatriike, ELi mitte kuuluvaid koostööpartnereid, valitus- ja valitsusväliseid organisatsioone, kõiki riigiasutusi ja eraõiguslikke teenusepakkujaid, akadeemikuid, teadlasi, sotsiaalpartnerid, kodanikuühiskonna organisatsioone ja kodanikke.

Põhjaliku arutelu tulemusi kasutatakse 2008. aasta esimeses kvartalis avaldatava **poliitikakava** väljatöötamisel. Selles kavas esitab komisjon varjupaigasüsteemi rajamise meetmed koos meetmete vastuvõtmise ajakavaga.

Selleks et valmistuda 18. oktoobri 2007. aasta avalikuks ärakuulamiseks, palub komisjon saata kirjalikud vastused käesolevale nõupidamisdokumendile hiljemalt 31. augustiks 2007 aadressil

Immigration and Asylum Unit – "Green Paper on Asylum"

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

e-post: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Vastused avaldatakse ingliskeelses veebiportaalis „Sinu hääl Euroopas“ aadressil http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

ANNEX I

BIBLIOGRAPHY

I. EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS

The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1)

The Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, available at the European Council website:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm

II. LEGISLATIVE INSTRUMENTS

A. Instruments establishing minimum standards

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (O J L 326, 13.12.2005, p. 13)

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ L 304, 30.9.2004, p. 12)

Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (OJ L 31, 6.2.2003, p. 18)

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ L 212, 7.8.2001, p.12)

B. Dublin System

Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 222, 5.9.2003, p. 3)

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 50, 6.2.2003, p.1)

Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of "EURODAC" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ L 62, 5.3.2002, p. 1)

Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ L 316, 15.12.2000, p. 1)

C. Financial Programmes

Framework Programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013 [to be adopted]

Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation (OJ L 378, 27.12.2006, p. 41)

Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS) (OJ L 80, 18.3.2004, p. 1)

Council Decision 2002/463/EC of 13 June 2002 adopting an action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (ARGO programme) (OJ L 161, 19.6.2002, p. 11)

Council Decision 2004/904/EC of 2 December 2004 establishing the European Refugee Fund for the period 2005 to 2010 (OJ L 381, 28.12.2004, p. 52)

Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (OJ L 252, 6.10.2000, p. 12)

D. Legislative Proposals

Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (COM(2007) 298, 6.6.2007)

E. Other

Council Decision 2006/688/CE of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration (OJ L 283, 14.10.2006, p. 40)

III. COMMISSION COMMUNICATIONS AND STAFF WORKING DOCUMENTS

Commission Communication on 'Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders' - COM(2006) 733, 30.11.2006

Commission Communication on 'Strengthened practical cooperation - New structures, new approaches: improving the quality of decision making in the Common European Asylum System' - COM(2006) 67, 17.2.2006

Commission Communication on 'A Strategy on the external dimension of Freedom, Security and Justice' - COM(2005) 491, 12.10.2005

Commission Communication on 'Regional Protection Programmes' - COM(2005) 388, 1.9.2005

Commission Communication on 'A More Efficient Common European Asylum System: The Single Procedure as the Next Step' - COM(2004) 503, 15.7.2004

Commission Communication on 'Improving access to durable solutions' - COM(2004) 410, 4.6.2004

Commission Communication 'Towards more accessible, equitable and managed asylum systems' - COM(2003) 315, 3.3.2003

Commission Communication on 'The common asylum policy and the Agenda for protection' (Second Commission report on the implementation of Communication COM(2000) 755) - COM(2003) 152, 26.3.2003

Commission Communication on 'The common asylum policy, introducing an open coordination method' - First report by the Commission on the application of Communication COM(2000) 755) - COM(2001) 710, 28.11.2001

Commission Communication 'Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union for persons granted asylum' - COM(2000) 755, 22.11.2000

Commission Staff Working Paper, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' - SEC(2000) 522

IV. STUDIES

Study on *'The Transfer of protection status in the EU, against the background of the common European asylum system and the goal of a uniform status, valid throughout the Union, for those granted asylum'*, Nina M. Lassen, Leise Egesberg, Joanne van Selm, Eleni Tsolakis, Jeroen Doomernik, European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2004, ISBN 92-894-8276-1, available at the following website:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/transfer_protection_status_rev_160904.pdf

Study on *'The feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU level, against the background of the Common European Asylum system and the goal of a common asylum procedure'*, Erin Patrick, Joanne van Selm, Tamara Woroby, Monica Matts,

European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2004, ISBN 92-894-6524-7, available at the following website:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

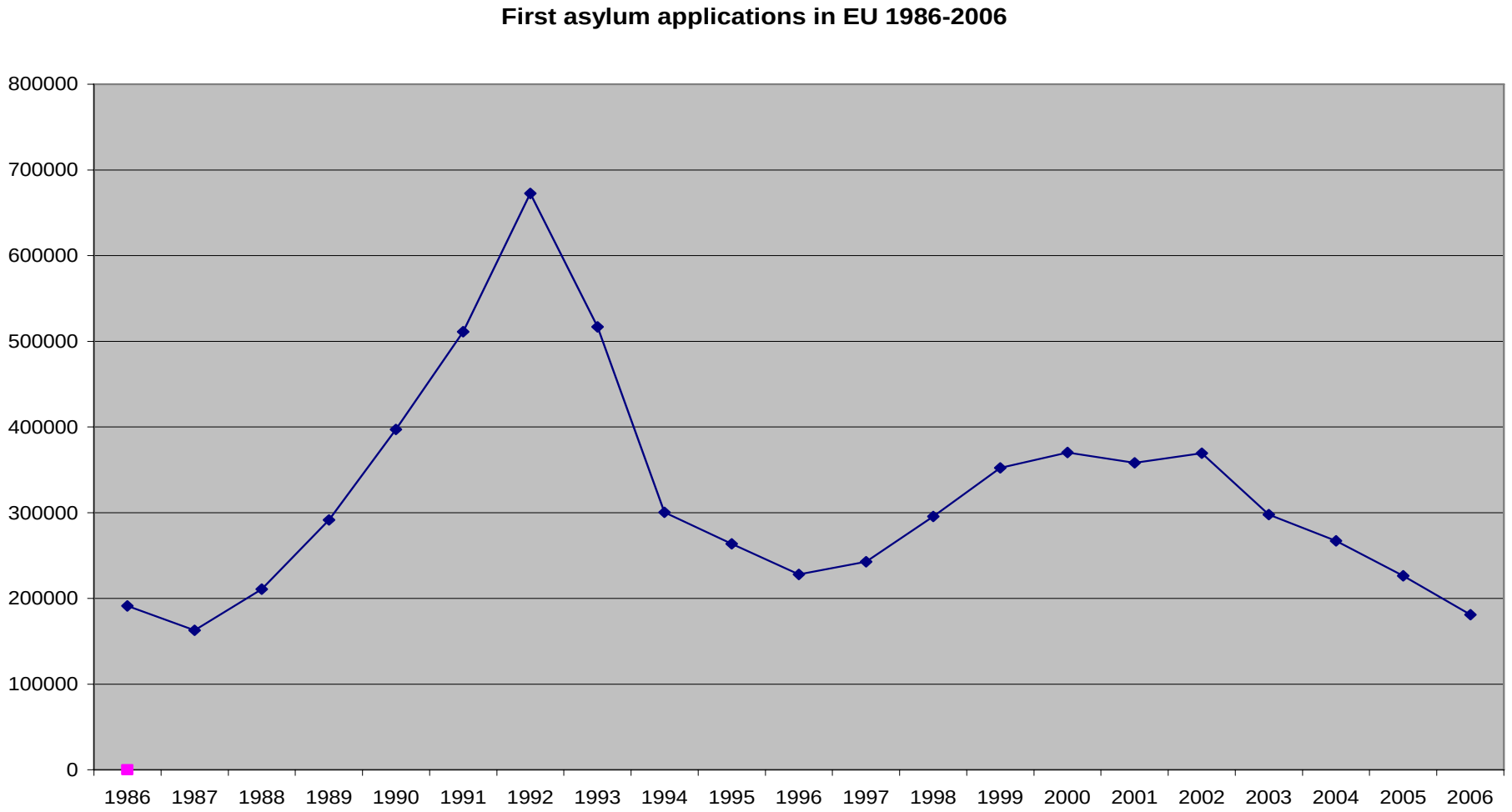
Study on "*the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure'*, Noll Gregor, Jessica Fagerlund and Fabrice Liebaut, European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5163-7, available at the following website:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

Study on "*the single asylum procedure "one-stop shop" against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure'*, Hailbronner

K., European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5256-0, available at the following website:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf

ANNEX II

ASYLUM STATISTICS



1986-2003 = Applications in EU15

2004-2006 = Applications in EU25

New asylum applications

TOTAL

	2002	2003	2004	2005	2006
EU27	**405455**	**337235**	**268565**	**227425**	**181770**
Belgium	18800	13585	12400	12575	8870
Bulgaria	2890	1320	985	700	500
Czech Republic	8485	11400	5300	3590	2730
Denmark	5945	4390	3235	2280	1795
Germany	71125	50565	35605	28915	21030
Estonia	10	15	10	10	5
Ireland	11635	7485	4265	4305	4240
Greece	5665	8180	4470	9050	12265
Spain	6310	5765	5365	5050	5295
France	51085	52205	50545	42580	26270
Italy	n.a.	13705	9630	9345	n.a.
Cyprus	950	4405	9675	7715	4540

Latvia	25	5	5	20	10
Lithuania	365	395	165	100	150
Luxembourg	1040	1550	1575	800	525
Hungary	6410	2400	1600	1610	2115
Malta*	350	455	845	1035	*1065*
Netherlands	18665	13400	9780	12345	14465
Austria	39355	32360	24635	22460	13350
Poland	5170	6810	7925	5240	4225
Portugal	245	115	115	115	130
Romania	1000	885	545	485	380
Slovenia	650	1050	1090	1550	500
Slovak Republic	9745	10300	11395	3550	2870
Finland	3445	3090	3575	3595	2275
Sweden	33015	31355	23200	17570	24320
United Kingdom	103080	60045	40625	30840	27850

Remarks:

2006 - MT - Jan-Oct only

Only first applications are recorded

Decisions on asylum applications

TOTAL

	2002				2003				2004				2005				2006			
	Total decisions	Total positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Total decisions	Total positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Total decisions	Total positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Total decisions	Total positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Total decisions	Total positive decisions	Rejections	Other non-status decisions
EU27	**433430**	**63260**	**281050**	**91165**	**415125**	**41825**	**291185**	**82060**	**343005**	**35870**	**237630**	**69435**	**292225**	**46740**	**179570**	**65910**	**234060**	**52555**	**136325**	**45070**
Belgium	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19975	1340	17985	645	15435	2350	12060	1020	17585	3700	10345	3545	8135	2230	5905	n.a.
Bulgaria	2235	720	755	760	1930	420	985	520	965	270	335	360	945	85	380	480	695	95	215	385
Czech Republic	12065	115	5135	6810	13400	260	7800	5340	7880	185	4635	3065	4375	330	2635	1410	3020	365	2195	460
Denmark	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3430	765	2660	n.a.	2155	210	1945	n.a.	1325	230	1100	n.a.	985	190	790	n.a.
Germany	130130	8105	78845	43175	93885	4705	63000	26180	61960	3030	38600	20330	48100	3120	27450	17530	30760	1950	17780	11025
Estonia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	15	0	15	0	10	0	10	0	15	5	10	0	5	0	5	0
Ireland	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8190	345	7845	n.a.	6890	430	6460	n.a.	5240	455	4785	n.a.	4245	395	3845	n.a.
Greece	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4810	40	4770	0	3865	50	3745	n.a.	10420	125	4585	5710	11170	195	9600	1380
Spain	6235	275	5960	n.a.	6985	405	6580	n.a.	6670	370	6305	n.a.	5140	345	4790	n.a.	4065	205	3860	n.a.
France	49960	6240	43720	n.a.	66345	6525	59820	n.a.	68120	6360	61760	n.a.	51270	4185	47090	n.a.	37715	2930	34785	n.a.
Italy*	16875	1255	15620	2050	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20055	5295	7285	7475	*12125*	*3030*	*2685*	*6410*
Cyprus	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	405	10	265	130	5335	75	2735	2525	5795	160	3125	2510	5585	170	1780	3635
Latvia	25	0	25	0	10	5	5	0	10	0	5	5	10	0	5	5	15	10	0	5
Lithuania	385	285	45	55	775	490	55	230	560	420	50	90	385	345	30	10	445	315	30	20
Luxembourg	1050	80	970	n.a.	1205	170	995	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1480	670	555	255	890	350	495	25
Hungary	9200	1580	2570	5045	3930	950	1545	1435	1785	325	930	525	1655	190	855	610	2020	200	1215	605
Malta*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	470	260	210	0	755	535	225	0	1085	535	550	n.a.	*965*	*440*	*525*	n.a.
Netherlands	34255	3555	26480	4220	21765	4620	14560	2585	15655	4535	8180	2940	19750	8820	8085	2850	14180	4345	7520	2320
Austria	29880	1075	4285	24525	35610	2085	4950	28575	25425	5135	5070	15220	18585	4530	5425	8635	15490	4065	5865	5560
Poland	5415	255	4670	490	7750	245	3140	4365	5895	1130	2000	2765	8840	2145	2285	4415	7280	2465	935	3875
Portugal	230	30	165	30	100	15	85	0	75	10	60	0	90	15	75	0	105	30	75	0
Romania	1160	130	950	80	835	110	655	70	555	90	405	65	470	55	415	0	365	55	270	40
Slovenia	740	5	120	615	1195	50	145	995	1035	35	325	670	1785	25	665	1095	900	10	570	325
Slovak Republic	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7420	10	830	6580	13390	15	1595	11780	3785	25	825	2935	2815	10	860	1945
Finland	3035	595	2265	175	3320	495	2440	385	4730	790	3395	540	3455	570	2515	370	2520	695	1540	285
Sweden	27115	5500	18480	3135	31005	4320	22660	4025	34945	3165	27765	4010	23920	5355	15930	2635	40220	22755	12675	4790
United Kingdom	103450	33460	69990	n.a.	80370	13185	67185	n.a.	58915	6355	49040	3520	36650	5425	27780	3440	27345	5055	20305	1985

Remarks:

2006

IT - Jan-Sep only

MT - Jan-Oct only

New asylum applications by citizenship (only data disaggregated by citizenship inlcuded)

	Cumulated 2002-2006*		2002*		2003*		2004*		2005		2006*	
	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications
TOTAL	**1250020**	100,0%	**258370**	100,0%	**323530**	100,0%	**258935**	100,0%	**227425**	100,0%	**181760**	100,0%
Russia	96075	7,7%	8615	3,3%	30150	9,3%	26390	10,2%	18160	8,0%	12760	7,0%
Iraq	93895	7,5%	33995	13,2%	21965	6,8%	7910	3,1%	10805	4,8%	19215	10,6%
Serbia and Montenegro	84935	6,8%	16475	6,4%	18875	5,8%	17375	6,7%	19485	8,6%	12725	7,0%
Turkey	71505	5,7%	17940	6,9%	21945	6,8%	13600	5,3%	10790	4,7%	7225	4,0%
Afghanistan	52080	4,2%	19125	7,4%	11625	3,6%			6765	3,0%	7430	4,1%
China	46480	3,7%			15155	4,7%	11445	4,4%	7765	3,4%	5410	3,0%
Nigeria	43935	3,5%	9445	3,7%	11775	3,6%	10030	3,9%	7545	3,3%		
Somalia	41735	3,3%	10200	3,9%	13065	4,0%					5825	3,2%
Iran	41350	3,3%	8015	3,1%	10475	3,2%	8760	3,4%	7485	3,3%	6610	3,6%
India	37835	3,0%	8055	3,1%	10750	3,3%	9710	3,7%				
Zimbabwe			9095	3,5%								
Pakistan							8940	3,5%	6810	3,0%	6250	3,4%
Congo, the Democratic Republic of the							7580	2,9%				
Georgia									6345	2,8%		
Bangladesh											5935	3,3%
Other (non TOP10)	640195	51,2%	117405	45,4%	157750	48,8%	137190	53,0%	125475	55,2%	92375	50,8%

Remarks:
2002 - no data disaggregated by citizenship available for DK, FR, IT, NL, PT, FI, SE, CY, CZ, EE, HU, LV, MT, PL, SK, SI, BG
2003, 2004, 2006 - no data disaggregated by citizenship available for IT
2006 - MT, Jan-Oct 2006

year 2005	RUSSIA				IRAQ				SERBIA AND MONTENEGRO			
	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions
EU27	**18160**	**33,6%**	**33,8%**	**32,7%**	**10805**	**29,2%**	**55,1%**	**15,7%**	**19485**	**7,8%**	**55,9%**	**36,3%**
Belgium	1010	65,4%	22,1%	12,5%	825	13,8%	62,9%	23,3%	740	1,4%	64,7%	33,9%
Bulgaria	10	0,0%	61,5%	38,5%	45	48,9%	2,2%	48,9%	5	0,0%	50,0%	50,0%
Czech Republic	235	30,1%	38,6%	31,3%	45	2,6%	7,7%	89,7%	30	0,0%	84,6%	15,4%
Denmark	120	83,3%	16,7%	0,0%	265	7,0%	93,0%	0,0%	385	0,3%	99,7%	0,0%
Germany	1720	14,5%	52,6%	33,0%	1985	3,7%	73,5%	22,8%	5520	1,0%	43,4%	55,7%
Estonia	5	0,0%	100,0%	0,0%	5	25,0%	75,0%	0,0%	0	-	-	-
Ireland	45	3,5%	96,5%	0,0%	55	15,7%	84,3%	0,0%	30	10,9%	89,1%	0,0%
Greece	355	2,1%	9,6%	88,3%	970	1,3%	82,3%	16,4%	0	0,0%	100,0%	0,0%
Spain	135	33,1%	66,9%	0,0%	40	57,7%	42,3%	0,0%	45	17,3%	82,7%	0,0%
France	1980	30,3%	69,7%	0,0%	105	16,1%	83,9%	0,0%	2570	12,4%	87,6%	0,0%
Italy	70	11,8%	50,0%	38,2%	320	8,4%	40,6%	51,0%	775	10,6%	49,3%	39,7%
Cyprus	355	7,2%	59,4%	33,3%	145	15,5%	2,8%	81,7%	0	-	-	-
Latvia	5	0,0%	50,0%	50,0%	5	0,0%	0,0%	100,0%	0	-	-	-
Lithuania	70	94,7%	5,0%	0,3%	5	40,0%	0,0%	60,0%	0	-	-	-
Luxembourg	55	n.a.	n.a.	n.a.	10	n.a.	n.a.	n.a.	215	n.a.	n.a.	n.a.
Hungary	35	10,9%	41,3%	47,8%	20	44,4%	25,9%	29,6%	245	10,0%	39,8%	50,2%
Malta	0	-	-	-	25	50,0%	50,0%	0,0%	5	12,5%	87,5%	0,0%
Netherlands	285	40,5%	44,7%	14,8%	1620	58,1%	26,5%	15,4%	335	19,5%	63,6%	16,9%
Austria	4355	74,1%	7,7%	18,2%	220	38,0%	14,3%	47,7%	4405	20,0%	43,9%	36,0%
Poland	4825	25,4%	23,1%	51,5%	10	12,5%	31,3%	56,3%	0	0,0%	0,0%	100,0%
Portugal	5	0,0%	100,0%	0,0%	0	-	-	-	0	0,0%	100,0%	0,0%
Romania	5	0,0%	100,0%	0,0%	70	40,3%	59,7%	0,0%	0	0,0%	100,0%	0,0%
Slovenia	10	7,7%	15,4%	76,9%	15	0,0%	20,0%	80,0%	525	2,8%	45,9%	51,3%
Slovak Republic	1035	0,0%	12,0%	88,0%	35	2,0%	44,0%	54,0%	30	17,5%	42,5%	40,0%
Finland	225	15,4%	61,2%	23,3%	285	42,3%	49,5%	8,2%	445	9,0%	81,9%	9,0%
Sweden	1010	11,5%	74,9%	13,6%	2100	51,1%	42,7%	6,3%	2980	18,4%	71,0%	10,6%
United Kingdom	200	15,6%	76,3%	8,0%	1595	8,6%	88,1%	3,3%	195	7,3%	54,8%	37,9%

Remarks:
Recognition rates are calculated here as the number of positive decisions in the reference year divided by the total number of decisions in that year.

Refugee population of UNHCR regions

UNHCR regions	Population end-2005
East and Horn of Africa	772,000
Central Africa and the Great Lakes	1,193,700
West Africa	377,200
Southern Africa	228,600
Total Africa	2,571,500
CASWANAME	2,725,200
The Americas	564,300
Asia and Pacific	825,600
Europe	1,975,500
TOTAL	8,662,100

Source: 2005 UNHCR Statistical Yearbook