



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 6.6.2007
KOM(2007) 301 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus

(komission esittämä)

VIHREÄ KIRJA

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus

1. JOHDANTO

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen kiinteäksi osaksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta syntyi ajatuksesta tehdä Euroopan unionista yhtenäinen pakolaisten suoja-alue, joka perustuu Geneven yleissopimuksen sekä kaikkien jäsenvaltioiden yhteisten humanitaaristen arvojen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Haagin ohjelman toimintasuunnitelmassa ennakoitaan, että yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskeva ehdotus hyväksytään vuoden 2010 loppuun mennessä.

Komissio on sitoutunut edistämään tämän kunnianhimoisen tavoitteen saavuttamista. Tässä hengessä komissio aloittaa kattavan kuulemismenettelyn saadakseen mielipiteitä siitä, millainen tämän yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulisi olla. Tämän vihreän kirjan tavoitteena on selvittää, millaiset vaihtoehdot ovat EU:n nykyisen lainsäädäntökehyksen nojalla mahdollisia, kun suunnitellaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamisen toista vaihetta.

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, sellaisena kuin se määritellään Tampereen ohjelmassa ja vahvistetaan Haagin ohjelmassa, käsittää yhteisen turvapaikkamenettelyn perustamisen ja suojelua saavien henkilöiden yhtenäisen aseman käyttöönoton koko EU:n alueella. Lopullinen tavoite, johon EU:n tasolla pyritään, on luoda yhteisiin sääntöihin perustuva järjestelmä, joka takaa suojelua aidosti tarvitseville henkilöille korkeatasoisen suojelun samoin ehdoin kaikissa jäsenvaltioissa, samalla kun niiden henkilöiden hakemukset, joiden ei katsota tarvitsevan suojelua, käsitellään oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti.

Ensimmäisen vaiheen tavoite oli yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntökehykset yhteisten vähimmäisvaatimusten pohjalta ja varmistaa oikeudenmukaisuus, tehokkuus ja läpinäkyvyys. Merkittävää edistystä tapahtui vuosina 1999–2006: silloin annettiin neljä keskeistä säädöstä, jotka muodostavat tällä alalla voimassa olevan yhteisön säännösten ja luovat perustan yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle¹. Komissio varmistaa, että jäsenvaltiot saattavat jo hyväksytyt säädökset osaksi lainsäädäntöään ajallaan ja panevat ne täytäntöön tehokkaasti.

Ensimmäisen vaiheen välineiden ja aloitteiden arviointi on vielä kesken, mutta nyt on jo aloitettava perusteellinen keskustelu yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän rakenteesta, jotta asiassa päästään eteenpäin ja ehdotukset toista vaihetta varten voidaan esittää niin, että ne saadaan hyväksyttyä vuonna 2010. Tätä vihreää kirjaa laadittaessa on kuitenkin otettu asianmukaisesti huomioon kaikki

¹ Kaikki asiaa koskevat säädösvälineet ja politiikka-asiakirjat on lueteltu liitteessä I. Liitteessä II esitetään aiheeseen liittyviä tilastotietoja.

jo saatavissa oleva tieto ensimmäisen vaiheen välineiden täytäntöönpanosta sekä käytännössä havaituista puutteista, jotta asioita voidaan käsitellä todellisten tietojen pohjalta. **Tarkoituksena on yhdistää arvioinnin sekä laajan keskustelun tulokset, jotta niiden pohjalta voidaan laatia perusta lähitulevaisuudessa toteutettavalle työlle yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi vuoteen 2010 mennessä.**

Toisen vaiheen tavoitteina olisi oltava yhteisen suojelun tason parantaminen ja yhtenäistäminen koko EU:ssa ja EU:n jäsenvaltioiden keskinäisen yhteisvastuun lisääminen.

Toisessa vaiheessa on tärkeää omaksua **yhdenmukainen ja kattava lähestymistapa turvapaikkakäytännöksi** ja pyrkiä parantamaan **koko turvapaikkamenettelyä** alkaen siitä hetkestä, jolloin henkilö hakee suojelua EU:n alueella, aina siihen hetkeen, jolloin kansainvälistä suojelua tarvitsevan henkilön tilanteeseen löydetään pysyvä ratkaisu.

Tämän lähestymistavan mukaan on hyvin tärkeää 1) parantaa ehtoja, joiden nojalla EU:ssa suojelua hakevat voivat esittää vaateensa ja saada asianmukaisen vastauksen yksilöllisiin tarpeisiinsa, ja 2) lisätä kaikkien turvapaikkamenettelyyn osallistuvien sidosryhmien valmiuksia suorittaa tehtävänsä menestyksellisesti ja näin parantaa menettelyn laatua yleensä. Lisäksi turvapaikkakäytännöistä vastaaville kansallisille viranomaisille on annettava riittävät välineet hallinnoida tehokkaasti turvapaikanhakijavirtoja sekä estää vilpillinen toiminta ja väärinkäytökset. Näin säilytetään turvapaikkamenettelyn eheys ja uskottavuus.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen korjaa nykyisen turvapaikkasäännösten puutteita ja jatkaa suojelun korkeaan tasoon perustuvaa lainsäädännön yhdenmukaistamista. Myös turvapaikkakäytäntöjä on yhdenmukaistettava toteuttamalla jäsenvaltioiden väliseen käytännön yhteistyöhön liittyviä liitännäistoimenpiteitä.

Lisäksi on kiireesti lisättävä yhteisvastuuta turvapaikka-alalla ja varmistettava, että vastuu turvapaikkahakemusten käsittelystä ja suojelun myöntämisestä jakautuu EU:ssa oikeudenmukaisesti. On myös tutkittava, miten EU voisi osaltaan parantaa kansainvälisen suojelun saatavuutta, oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta.

2. OIKEUDELLISET VÄLINEET

2.1. Turvapaikkahakemusten käsittely

Neuvoston direktiivissä 2005/85/EY (ns. turvapaikkamenettelyjä koskeva direktiivi) säädetään menettelyihin liittyvistä säännöistä sen sijaan, että määriteltäisiin tietynlainen standardimenettely. Direktiivi on monessa suhteessa hyvin joustava, kun ajatellaan esimerkiksi nopeutetun menettelyn sääntöjä, rajamenettelyjä ja sellaisten hakemusten käsittelyä, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Jos on tarkoitus saavuttaa Haagin ohjelmassa asetettu tavoite EU:n yhteisestä menettelystä, lainsäädäntöä on lähennettävä edelleen.

Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että henkilöillä **todella** on mahdollisuus hakea turvapaikkaa, mikä lisäisi kansainvälisen suojelun

saatavuutta EU:ssa. Tämä voitaisiin toteuttaa lujittamalla oikeudellisia suojakeinoja, jotka liittyvät rajamenettelyjen kriittiseen alkuvaiheeseen, kuten rekisteröinti ja valikointimenettely.

Turvapaikkamenettelyn kansallisia sääntöjä olisi niin ikään **lähennettävä edelleen** mm. päätöksentekomenettelyn laadun, hakijoiden toimittamien todisteiden arvioinnin ja muutoksenhakumenettelyjen osalta, koska näitä kysymyksiä ei ensimmäisessä vaiheessa käsitelty joko lainkaan tai ei ainakaan riittävästi.

Voisi myös olla hyvä **arvioida uudelleen tiettyjen**, yhdenmukaistamisen ensimmäisessä vaiheessa esiin otettujen **menettelytapojen sisältö ja lisäarvo**, kuten turvallisten lähtömaiden, turvallisten kolmansien maiden ja Euroopan turvallisten kolmansien maiden käsitteet.

Yhteisen turvapaikkamenettelyn luominen voi edistyä merkittävästi, jos yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään sisällytetään pakollisena osana **yhteinen menettely** pakolaisasemaa ja toissijaista suojelua koskevien hakemusten arvioimiseksi. Muita tarkasteltavia kysymyksiä ovat menettelyn soveltamisala, eri suojeluperusteiden arviointijärjestys, muutoksenhakumenettelyt sekä tarve asettaa aikarajoituksia tai tavoitteita turvapaikkamenettelyn kestolle.

Haagin ohjelmassa vaaditaan turvapaikkahakemusten **yhteiskäsittelyn** vaikutusten, asianmukaisuuden ja toteutettavuuden tutkimista yhtenä mahdollisuutena lisätä yhdenmukaistamista. Nykyisen lainsäädäntökehyksen mukaan vastuu turvapaikkahakemuksia koskevista päätöksistä on kullakin jäsenvaltiolla. Tällaisen yhteiskäsittelymenettelyn perustamisen antamaa lisäarvoa, sen yksityiskohtaisia sääntöjä sekä siitä aiheutuvia käytännön ja taloudellisia vaikutuksia on pohdittava huolellisesti edellä mainitun tutkimuksen päätelmät huomioon ottaen. Yhteiskäsittelymenettely voisi perustua jäsenvaltioiden tiettyjen tapausten käsittelystä saamaan kokemukseen ja valmiuksiin.

- (1) **Miten voitaisiin luoda yhteinen turvapaikkajärjestelmä? Mitä seikkoja olisi otettava huomioon lainsäädännön lähentämisessä edelleen?**
- (2) **Miten voitaisiin parantaa pääsyä turvapaikkajärjestelmän piiriin? Miten nykyistä turvapaikkajärjestelmää yleensä voitaisiin parantaa sekä tehokkuuden että suojelutakeiden varmistamiseksi?**
- (3) **Mitä nykyisiä käsitteitä tai menettelytapoja olisi harkittava uudelleen?**
- (4) **Millainen pakollisen yhteisen menettelyn tulisi olla?**
- (5) **Millaisia malleja voitaisiin löytää turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelylle? Millaisissa tilanteissa jäsenvaltiot voisivat käyttää yhteiskäsittelymenettelyä?**

2.2. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamisen korkean tason varmistaminen on ratkaisevan tärkeää, jos halutaan välttää turvapaikanhakijoiden siirtyminen edelleen toisiin jäsenvaltioihin. Neuvoston direktiivin 2003/9/EY (ns. vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi) täytäntöönpanosta jo saatavissa olevien

tietojen mukaan se, että useat kysymykset jätettiin direktiivin keskeisten säännösten nojalla jäsenvaltioiden harkintavaltaan, teki tyhjäksi toivotun yhdenmukaistamisvaikutuksen.

Jäsenvaltioissa on huomattavia eroja esimerkiksi siinä, miten turvapaikanhakijat **pääsevät työmarkkinoille**: eri jäsenvaltiot asettavat hakijoille erilaisia ehtoja (muun muassa vaatimalla heiltä työluvan). Joissakin jäsenvaltioissa turvapaikanhakijat pääsevät työmarkkinoille heti, toisissa taas pääsyä rajoitetaan vuoden ajan. Tilanne nostaa esiin kysymyksen, pitäisikö työmarkkinoille pääsyn ehdoista ja aikarajoituksista säätää yksityiskohtaisemmin.

Turvapaikanhakijoiden työskentelymahdollisuuksiin liittyy kiinteästi kysymys siitä, kuinka voidaan varmistaa **aineellisten vastaanotto-olosuhteiden riittävä taso**. Myös **vastaanotto-olosuhteiden tasossa ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuudessa on havaittu huomattavia eroja**.

Tarkasteltaessa **direktiivin soveltamista säilöönottokeskuksiin** sekä **säilöönottoimenpiteiden soveltamista** turvapaikanhakijoihin yleensä on havaittu vakavia ongelmia: toimenpiteet estävät direktiivissä taattujen oikeuksien toteutumisen.

- (6) **Millä aloilla direktiivin säännösten nojalla jäsenvaltioille jätettyä varsin laajaa harkintavaltaa olisi rajoitettava, jotta sääntöjä voitaisiin yhtenäistää riittävästi ja ylläpitää asianmukainen kohtelun taso?**
- (7) **Olisiko muun muassa turvapaikanhakijoille myönnettyjen aineellisten vastaanotto-olosuhteiden sisältöä tai tasoa yhdenmukaistettava edelleen?**
- (8) **Olisiko työmarkkinoille pääsyä koskevia kansallisia sääntöjä lähennettävä edelleen? Jos kyllä, miltä osin?**
- (9) **Olisiko Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia säilöönoton perusteita selkeytettävä ja olisiko niihin liittyvistä ehdoista ja säilöönoton kestosta säädettävä yksityiskohtaisemmin?**

2.3. Suojelun myöntäminen

Vastaukseksi Haagin ohjelman vaatimukseen **suojelun yhtenäisyydestä** voidaan harkita useita vaihtoehtoja, jotka koskevat suojelun edellytyksiä ja myönnettävän suojeluaseman (tai myönnettävien suojeluasemien) sisältöä.

Yhtenä vaihtoehtona voisi olla suojelun **edellytysten täydellisempi yhdenmukaistaminen** sekä suojelun perusteiden määrittämisessä käytettyjen käsitteiden selkeyttäminen, jotta voitaisiin minimoida direktiivin 2004/83/EY (ns. vähimmäisvaatimusedirektiivi) säännösten nykyisin sallimat tulkinta- ja soveltamiserot eri jäsenvaltioissa.

Olisi myös harkittava myönnettyyn suojeluun liittyvien **oikeuksien ja etujen** (jotka koskevat muun muassa oleskelulupia, sosiaalihuoltoa, terveydenhuoltoa, koulutusta ja työntekoa) **lähentämistä edelleen**. Voimassa olevan yhteisön säännösten nojalla myönnetään yhdenlaisia oikeuksia ja etuja pakolaisille ja toisenlaisia oikeuksia ja etuja toissijaista suojelua saaville henkilöille. Tämä johtuu siitä, että nämä

henkilöryhmät erotetaan toisistaan nykyisen kansainvälisen oikeuden järjestelmän perusteella, ja kuvastaa merkittäviä eroja suojelun perusteissa. Jos yhtenäisyydellä tarkoitetaan suurempaa yhdenmukaistamista, tämä vaihtoehto johtaisi **yhteen yhtenäiseen asemaan pakolaisille ja yhteen yhtenäiseen asemaan toissijaista suojelua saaville henkilöille**. Tämä tarkoittaisi nykyisen oikeudellisen kehityksen salliman joustavuuden vähentämistä myönnettävien oikeuksien sisällön ja keston osalta sekä tiettyjen oikeuksien rajoittamis- tai kieltämismahdollisuuden osalta.

Yhtenä mahdollisena vaihtoehtona voisi olla **yhden yhtenäisen aseman** myöntäminen kaikille henkilöille, jotka voivat nykyisen oikeudellisen kehityksen nojalla saada joko pakolaisaseman tai toissijaista suojelua, eli kyseessä olisi sellainen suojeluasema, jonka mukaan kummallekin ryhmälle myönnetään yhtenäiset oikeudet. Tällaisella asemalla, joka tarjoaisi samat oikeudet suojan perusteista riippumatta, olisi yksi etu: se vähentäisi hakijoiden motivaatiota hakea muutosta päätöksiin, joilla heille on myönnetty toissijainen suojeluasema, ja hakea sen sijaan pakolaisasemaa.

Saattaisi olla hyödyllistä harkita myös sitä, olisiko syytä **yhdenmukaistaa sellaisille henkilöille myönnetty asema**, jotka eivät voi saada kansainvälistä suojelua, sellaisena kuin se määritellään turvapaikkajärjestelmän ensimmäisen vaiheen säädöksissä, mutta jotka on kuitenkin **suojattu maastapoistamiselta** kansainvälisissä pakolaisia tai ihmisoikeuksia koskevissa välineissä kaikkia jäsenvaltioita sitovien velvoitteiden perusteella tai kyseisistä välineistä johtuvien periaatteiden perusteella. Esimerkkeinä tällaisista henkilöryhmistä voidaan mainita henkilöt, joita ei voida poistaa maasta terveydellisistä syistä, sekä ilman huoltajaa olevat alaikäiset. Tällaisille henkilöryhmille myönnettävää yhdenmukaista asemaa koskevia säännöksiä luotaessa olisi hyödynnettävä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevia oikeustapauksia².

Koko unionissa voimassa olevan aseman käsite edellyttää, että harkitaan sellaisen menettelyn luomista yhteisön tasolla, jolla voidaan **tunnustaa vastavuoroisesti kansalliset turvapaikkapäätökset** ja joka tarjoaa mahdollisuuden **siirtää suojeluvastuuta**, silloin kun suojelua saava henkilö asettuu asumaan toiseen jäsenvaltioon. Yksityiskohtaisista oikeudellisista säännöistä ja täsmällisistä ehdoista olisi keskusteltava perusteellisesti. Tällaisen menettelyn suunnittelussa voitaisiin hyödyntää erityisesti Geneven yleissopimuksen ja Euroopan neuvoston piirissä vuonna 1980 tehdyn pakolaisia koskevan vastuun siirtämisestä tehdyn eurooppalaisen sopimuksen asiaa koskevia määräyksiä.

(10) Millä aloilla lainsäädäntöä olisi pyrittävä lähentämään edelleen tai vaatimuksia olisi nostettava, kun on kyse

- suojelun myöntämisen edellytyksistä
- oikeuksista ja eduista, jotka liittyvät suojeluasemaan(-asemiin)?

(11) Millaisia malleja voitaisiin harkita ”yhtenäistä asemaa” perustettaessa? Voitaisiko kuvitella yksi yhtenäinen asema pakolaisille ja toinen

² Ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa D. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 2.5.1997 antama tuomio sekä asiassa Mubilanzila Mayeka ja Kaniki Mitunga vastaan Belgia 12.10.2006 antama tuomio.

yhtenäinen asema toissijaista suojelua saaville henkilöille? Millaisia ne voisivat olla?

- (12) Voitaisiko kuvitella yksi yhtenäinen asema kaikille henkilöille, jotka voivat saada kansainvälistä suojelua? Millainen se voisi olla?
- (13) Olisiko yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan sisällytettävä muita henkilöryhmiä, joita ei voida poistaa maasta? Millä ehdoin?
- (14) Olisiko luotava EU:n menettely, jotta kansalliset turvapaikkapäätökset voidaan tunnustaa vastavuoroisesti ja suojeluvastuu siirtää? Millaisin ehdoin tämä voisi olla toteuttamiskelpoinen vaihtoehto? Kuinka se toimisi?

2.4. Monialaiset kysymykset

2.4.1. Haavoittuvan aseman asianmukainen huomioon ottaminen

Kaikissa ensimmäisen vaiheen säädöksissä korostetaan, että muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet on ehdottomasti otettava huomioon. Näyttää kuitenkin siltä, että jäsenvaltioiden soveltamisessa määritelmässä ja menettelyissä **heikommassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistamiseksi** on vakavia puutteita ja että jäsenvaltioilla **ei ole tarvittavia resursseja, valmiuksia eikä asiantuntemusta** vastata erityistarpeisiin asianmukaisella tavalla.

Tämän vuoksi näyttäisi olevan tarpeen säätää **yksityiskohtaisemmin** siitä, **miten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden erityistarpeet olisi määritettävä ja miten ne olisi otettava huomioon** turvapaikkamenettelyn kaikissa vaiheissa. Tällaisen kattavan lähestymistavan puitteissa keskityttäisiin erityisesti säätämään yksityiskohtaisemmin siitä, minkälainen **lääkärin ja psykologin antama apu ja neuvonta** traumoja saaneille henkilöille sekä kidutuksen ja ihmiskaupan uhreille on riittävää, ja alaikäisten, erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten, tunnistamisesta ja heidän tarpeisiinsa vastaamisesta. Näitä henkilöryhmiä varten olisi kehitettävä **asianmukaisia haastattelutekniikoita**, jotka perustuvat muun muassa kulttuurin, iän ja sukupuolen huomioon ottamiseen, kulttuurienvälisen viestinnän taitoihin ja erikoistuneiden haastattelijoiden ja tulkkien käyttöön. Olisi myös annettava yksityiskohtaisempia sääntöjä siitä, mikä on olennaisen tärkeää **arvioitaessa hakemuksia, jotka perustuvat sukupuolesta johtuvaan tai erityisesti lapsiin kohdistuvaan vainoon**.

Lisäksi on löydettävä keinoja **kansallisten valmiuksien lisäämiseksi**. Kun suunnitellaan ja otetaan käyttöön toimenpiteitä, joiden avulla otetaan huomioon muita heikommassa asemassa olevien turvapaikanhakija- ja pakolaisryhmien erityistarpeet, **pyydetään apua kaikilta toimijoilta**, kuten terveydenhoidon ja koulutuksen ammattilaisilta, psykologeilta, tulkeilta, kieliasiantuntijoilta, kulttuuriantropologeilta, juristeilta, sosiaalityöntekijöiltä ja valtiosta riippumattomilta järjestöiltä. Tässä voisivat tulla kyseeseen erityiset **EU:n laajuiset koulutusohjelmat** ammattilaisille, erityisten menettelyjen (kuten tietokantojen ja muiden tiedonvaihtovälineiden) luominen EU:n tasolla **parhaiden käytänteiden levittämiseksi operatiivisella tasolla** tai jopa edellytettyä **pätevyyttä ja taitoja**

koskevien yhteisten vaatimusten käyttöönotto sekä mahdollisesti **seurantamenettely**, jolla pyritään varmistamaan erityisen heikossa asemassa oleville henkilöille tarjottavien palvelujen korkea laatu.

- (15) **Miten voitaisiin parantaa säännöksiä, joilla jäsenvaltiot velvoitetaan tunnistamaan ja ottamaan huomioon kaikkein heikoimmassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tarpeet sekä vastaamaan niihin, ja miten kyseisiä säännöksiä voitaisiin muokata paremmin näiden ihmisten todellisiin tarpeisiin? Millä aloilla vaatimuksia olisi kehitettävä edelleen?**
- (16) **Minkälaisia toimenpiteitä olisi toteutettava, jotta lisättäisiin kansallisia valmiuksia vastata muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeisiin?**

2.4.2. *Kotoutuminen*

EU:n politiikoissa käsitellään yhä enemmän kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista, joten on aika pohtia yleisemmin, kuinka voidaan edistää kansainvälistä suojelua saavien kotoutumista. Siihen voitaisiin vaikuttaa varmasti merkittävästi ulottamalla pitkään oleskelleiden henkilöiden oikeudet koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä, niin kuin ehdotetaan 6. kesäkuuta 2007 tehdyssä komission ehdotuksessa pitkään oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista annetun direktiivin 2003/109/EY muuttamiseksi.

Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että **parannetaan vähimmäisvaatimusdirektiivissä esitettyjä vaatimuksia**, jotka koskevat **toissijaista suojelua saavien henkilöiden kotouttamista**. Lisäksi olisi pyrittävä kehittämään **kotouttamisohjelmia, joissa otetaan huomioon kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden erityistarpeet (esimerkiksi majoitus, mahdollisuus saada terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja) ja toisaalta myös heidän kykynsä.**

Tässä suhteessa **työntekoa koskevilla oikeuksilla (ja rajoituksilla)** on suuri merkitys, koska työllistymisen katsotaan yleisesti helpottavan kotoutumista huomattavasti. Tässä yhteydessä on löydettävä keinoja lisätä työmarkkinatoimijoiden tietoisuutta siitä, miten kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä voisi olla etua ja hyötyä organisaatioille ja yrityksille. Erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota heidän työkokemuksensa, taitojensa ja pätevyytensä tunnistamiseen sekä heidän **tutkintojensa/ammattipätevyytensä tunnustamiseen**, koska kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä ei yleensä ole mukanaan kotimaasta saatuja tutkinto- tai muita todistuksia, joita jäsenvaltioiden lainsäädännössä tavallisesti edellytetään laillisen työsuhteen saamiseksi tietyillä aloilla. Olisi edistettävä tarpeellisten kulttuurienvälisen viestinnän taitojen hankkimista ja siinä pätevöitymistä niin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden parissa kuin heidän kanssaan työskentelevien ammattilaisten parissa. Myös monikulttuurisuuden hallintaa olisi tuettava.

Osana kattavaa lähestymistapaa saattaisi olla tarpeen harkita myös sitä, että turvapaikanhakijoiden annetaan **osallistua erityisiin harvoille ja valituille tarkoitettuihin kotouttamistoimenpiteisiin ja -palveluihin**. Nämä toimet voitaisiin kohdistaa esimerkiksi sellaisille henkilöille, joille lopulta myönnetään kansainvälinen suojeluasema, kotoutumisen helpottamiseksi ja nopeuttamiseksi.

- (17) **Mitä muita oikeudellisia toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotoutumisen ja työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi?**

2.4.3. *Toisen vaiheen välineiden kattavuuden varmistaminen*

Olisi myös aika miettiä, millä muilla aloilla kansallisten sääntöjen lähentämisestä olisi etua, vaikka alat eivät vielä kuulu yhteisön lainsäädännön piiriin.

- (18) **Millä muilla aloilla yhdenmukaistaminen voisi olla hyödyksi tai tarpeellista, kun tavoitteena on todella kattava lähestymistapa turvapaikkamenettelyyn ja sen seurauksiin?**

3. **TÄYTÄNTÖÖNPANO – LIITÄNNÄISTOIMENPITEET**

Haagin ohjelmassa vaaditaan kansallisten viranomaisten välisen käytännön yhteistyön tiivistämistä, jotta voitaisiin lähentää kansallisia käytänteitä, parantaa päätöksenteon laatua ja tehostaa turvapaikkakysymysten hallinnointia. Komission tiedonannossa ”käytännön yhteistyön lujittamisesta” esitetyt toimet toteutetaan parhaillaan komission johdolla toimivan Eurasil-asiantuntijaryhmän puitteissa.

Tämän vihreän kirjan tuloksena on kuitenkin tarkoitus asettaa keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteita, joten on tärkeää mennä pidemmälle kuin mitä on jo ehdotettu ja pohtia **uusia aloja**, joille jäsenvaltioiden välinen käytännön yhteistyö voitaisiin **ulottaa niin, että siitä olisi hyötyä**. Olisi otettava huomioon myös **keinot**, joilla voidaan **maksimoida** tällaisen yhteistyön **vaikutus** kansallisten käytänteiden ja lainsäädäntöjen lähentämiseen, kuten **yhteisten suuntaviivojen laatiminen** EU:n turvapaikkasäännösten menettelyjä ja sisältöä koskevien eri näkökohtien tulkinnasta ja soveltamisesta. Esimerkkinä voitaisiin mainita myös se, että jäsenvaltiot voisivat omaksua yhteisen lähestymistavan tiettyjä tapauksia koskeviin epäamis- tai lakkauttamislausekkeisiin, sukupuolesta johtuvan tai erityisesti lapsiin kohdistuvan vainon käsitteisiin, vilpillisen toiminnan tai väärinkäytösten havaitsemiseen ja estämiseen taikka asiakirjojen kääntämiseen ja haastattelumenettelyihin alkuperämaiden tilanteiden, tietyn tyyppisten tapausten tai erityistä oikeudellista tai muuta asiantuntemusta edellyttävien turvapaikkahakemusten seikkojen yhteisarviointien perusteella.

Olisi pohdittava myös keinoja kehittää koko EU:n alueella toimivaa yhteistä alkuperämaatietojen portaalia mm. linkittämällä se muihin maahanmuuttoa ja kotouttamista koskeviin tietokantoihin niin, että sen avulla voidaan saada tietoja erilaisista siirtolaisuuteen liittyvistä kysymyksistä.

Olisi myös pyrittävä lisäämään niiden sidosryhmien määrää, jotka osallistuvat hyvien käytänteiden vaihtoon, valmiuksien lisäämiseen, koulutukseen ja suuntaviivojen laatimiseen, sekä **kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien osallistamiseen**. Tällaisia sidosryhmiä ovat muun muassa kaikki muutoksenhakuviranomaiset, oikeudelliset ja kieliasiantuntijat, terveydenhoitoalan, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen ammattilaiset, kulttuuriantropologit, rajavartijat ja lainvalvontaviranomaiset.

Lisäksi on yhä tärkeämpää varmistaa **riittävä rakenteellinen tuki** kaikille merkityksellisille toimille sekä **tehokas ja järjestelmällinen seuranta** kyseisten toimien **tulosten huomioon ottamiseksi**, jotta pysytään turvapaikkamenettelyn eri näkökohtiin liittyvän käytännön yhteistyön nopean laajenemisen tahdissa.

Komissio aikoo käynnistää tänä vuonna toteutettavuustutkimuksen, jonka tarkoituksena on tarkastella kaikkia tätä varten kuviteltavissa olevia eri vaihtoehtoja perusteellisesti ja tyhjentävästi.

Yksi näistä vaihtoehtoista on Haagin ohjelmassa mainittu käytännön yhteistyöhön kuuluvien rakenteiden muuttaminen Euroopan unionin virastoksi. Jos valitaan tämä vaihtoehto, virasto voisi koordinoida kaikkia käytännön yhteistyön piiriin kuuluvia ajankohtaisia toimia. Virasto voisi myös **tarjota koulutusta** kaikille turvapaikkamenettelyyn osallistuville ja **rakenteellista tukea kaikille käsittelytoimille**, joita jäsenvaltiot saattavat tulevaisuudessa toteuttaa yhdessä. Se voisi myös **tukea jäsenvaltioiden yhteisiä pyrkimyksiä purkaa turvapaikkajärjestelmiin ja vastaanottokapasiteettiin kohdistuvia erityisiä paineita**, jotka johtuvat eri tekijöistä, kuten maantieteellisestä sijainnista. Se voisi myös perustaa ja johtaa **turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden ryhmiä**, joita erityisiä paineita kohtaavat jäsenvaltiot voisivat hyödyntää. Se voisi osallistua **alueellisten suojeluohjelmien täytäntöönpanoon** ja **mahdollisesti tulevaisuudessa hyväksyttävien uusien poliittisen aloitteiden koordinointiin**. Tällaiset aloitteet voisivat koskea esimerkiksi pakolaisten uudelleensijoittamista EU:n tasolla. Sille voitaisiin myös uskoa turvapaikanhakijoiden **vastaanotto-olosuhteiden valvonta**.

- (19) **Mille muille alueille käytännön yhteistyö voitaisiin laajentaa niin, että siitä on hyötyä, ja maksimoida sen vaikutus? Millä tavoin useammat sidosryhmät voisivat osallistua hyödyllisesti toimintaan? Miten voitaisiin levittää ja valtavirtaistaa innovointia ja hyviä käytänteitä käytännön yhteistyön alalla?**
- (20) **Miten käytännön yhteistyöstä voisi olla apua yhteisen lähestymistavan kehittämisessä eri kysymyksiin, kuten sukupuolesta johtuvan tai erityisesti lapsiin kohdistuvan väkivallan käsitteisiin, epäamiskausekkeiden soveltamiseen tai väärinkäytösten estämiseen?**
- (21) **Millaisia vaihtoehtoja voitaisiin kuvitella rakenteellisen tuen antamiseksi erilaisille käytännön yhteistyötoimille ja niiden jatkuvuuden varmistamiseksi? Olisiko Euroopan unionin viraston perustaminen järkevä vaihtoehto? Jos kyllä, millaisia tehtäviä sille olisi annettava?**
- (22) **Millainen operatiivinen ja institutionaalinen rakenne tällaisella virastolla olisi oltava, jotta se pystyisi hoitamaan tehtävänsä menestyksellisesti?**

4. YHTEISVASTUU JA RASITUKSEN JAKAMINEN

4.1. Vastuun jakaminen

Dublinin yleissopimukseen perustuvaa järjestelmää (joka käsittää Dublin- ja Eurodac-asetukset) ei luotu rasituksen jakamista varten. Sen keskeisenä tavoitteena

oli määrittää nopeasti, mikä jäsenvaltio on vastuussa EU:n alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen tutkimisesta objektiivisten ja oikeudenmukaisten perusteiden pohjalta, ja estää turvapaikanhakijoiden liikkuminen jäsenvaltioiden välillä. Dublinin yleissopimukseen perustuva järjestelmä on saavuttanut nämä tavoitteet varsin hyvin niin kuin 6. kesäkuuta 2007 julkaistussa arviointiraportissa todetaan, vaikkakin jäljelle jää kysymys siitä, kuinka tehokkaasti järjestelmä vähentää turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltioiden välillä.

Arviointiraportista käy ilmi myös, että Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän mukaiset siirrot jakautuvat tasaisesti lähellä ulkorajaa sijaitsevien ja muiden jäsenvaltioiden kesken. Järjestelmä saattaa kuitenkin aiheuttaa ylimääräistä räsytystä jäsenvaltioille, joiden vastaanotto-kyky ja -valmiudet ovat rajalliset ja joilla on maahanmuuton aiheuttamia erityispaineita maantieteellisen sijaintinsa vuoksi.

Lähentämällä edelleen kansallisia turvapaikkamenettelyjä, oikeudellisia vaatimuksia ja vastaanotto-olosuhteita, mikä on yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisen tavoite, voitaisiin vähentää turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltioiden välillä, koska se johtuu lähinnä eri maissa sovellettavien sääntöjen eroista. Näin voitaisiin päästä tilanteeseen, jossa turvapaikkahakemukset jakaantuvat oikeudenmukaisemmin jäsenvaltioiden kesken.

Perustamalla yhteinen turvapaikkajärjestelmä ja luomalla yksi yhtenäinen asema ei kuitenkaan voida poistaa kaikkia syitä, joiden vuoksi turvapaikanhakijoiden mielestä jokin jäsenvaltio on houkuttelevampi määränpää kuin toinen. **Tämän vuoksi tarvitaan järjestelmä, jossa jaetaan vastuu** turvapaikkahakemusten tutkimisesta EU:ssa, jotta voidaan välttää ilmiöt, joissa turvapaikanhakijat etsivät edullisimman kohtelun tarjoavaa maata (*asylum shopping*) ja kiertävät jäsenvaltiosta toiseen (*refugees in orbit*).

On tarpeen harkita edelleen periaatteita ja tavoitteita, joihin Dublinin yleissopimukseen perustuva järjestelmä pohjautuu, sekä sitä, **onko järjestelmää tarpeen täydentää uusilla menettelyillä. Muitakin tekijöitä voitaisiin ottaa huomioon**, kuten jäsenvaltioiden valmiudet käsitellä turvapaikkahakemuksia ja tarjota pitkäaikainen ratkaisu virallisesti tunnustetuille pakolaisille. Harkinta on tarpeen, jos **järjestelmän soveltamisen tarkoituksena on hakemusten ja henkilöiden tasapuolisempi jakautuminen jäsenvaltioiden kesken.**

Aikaisemmin on **keskusteltu mahdollisista vaihtoehtoisista järjestelmistä vastuun jakamiseksi**. Esimerkkinä voidaan mainita järjestelmä, jossa vastuu jaetaan turvapaikkahakemuksen jättöpaikan, hakijan alkuperämaan tai viimeisimmän tunnetun kauttakulkumaan perusteella.

Ensisijaisesti olisi kuitenkin pohdittava **rasitusta jakavien ns. oikaisevien menettelyjen luomista Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän täydentämiseksi**. Niiden avulla voitaisiin muun muassa jakaa kansainvälistä suojelua saavat henkilöt jäsenvaltioiden kesken sen jälkeen, kun heille on myönnetty suojeluasema. On tärkeää jatkaa keskustelua henkilöiden uudelleensijoittamisesta EU:n sisällä. Kun pitkään oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista annetun direktiivin säännökset ulotetaan koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä, tämän odotetaan myös lieventävän eräiden jäsenvaltioiden räsytystä, koska muutos

antaisi kansainvälistä suojelua saaville henkilöille mahdollisuuden muuttaa tietyin ehdoin toiseen jäsenvaltioon.

- (23) **Pitäisikö Dublinin yleissopimukseen perustuvaa järjestelmää täydentää toimenpiteillä, joilla tuetaan rasituksen jakamista oikeudenmukaisesti?**
- (24) **Millaisia muita menettelyjä voitaisiin kehittää, jotta turvapaikanhakijat ja/tai kansainvälistä suojelua saavat henkilöt jakautuisivat tasaisemmin jäsenvaltioiden kesken?**

4.2. Yhteisvastuuseen perustuva rahoitus

On pohdittava, miten **Euroopan pakolaisrahaston** avulla voidaan **mahdollisimman tehokkaasti tukea** jäsenvaltioiden pyrkimyksiä toteuttaa EU:n turvapaikkapolitiikkaa. On erityisesti tarkasteltava keinoja varmistaa se, miten Euroopan pakolaisrahastolta saatavaa rahoitusta voidaan hyödyntää paremmin, jotta se täydentää ja kannustaa tavoitteiden saavuttamista, vähentää eroja ja nostaa tasoa.

Rahaston vaikutuksen maksimoimiseksi voitaisiin esimerkiksi **luoda erityiset kuulemis- tai tiedonvaihtomenettelyt kansallisella tasolla**. Niiden avulla voitaisiin tehdä tarkkoja analyyskejä ja selvittää, missä on vajausta, joka voitaisiin korjata rahaston tuella. **Voitaisiin myös perustaa tiedonvaihtomenettely EU:n tasolla** levittämään tietoa malleiksi sopivista hankkeista ja ohjelmista, jotta vältettäisiin toiminnan pirstaloituminen ja toistaminen ja luotaisiin synergiaa ja edistettäisiin parhaita käytänteitä.

Nykyisten rahoitusmahdollisuuksien optimoimisen lisäksi kattavan lähestymistavan käyttöönotto herättää kuitenkin myös kysymyksen, onko sellaisia erityisiä rahoitustarpeita, joita ei saada täytettyä tyydyttävästi nykyisistä rahastoista. Tällaiset tarpeet saattavat koskea esimerkiksi sitä, miten rahoitetaan muita heikommassa asemassa olevan henkilön erityistarpeiden huomioon ottaminen koko turvapaikkamenettelyn ajan tai jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön liittyvät liitännäistoimenpiteet (kuten kansallisten viranomaisten tai oikeudellisten elinten henkilöstön jäsenten lähettäminen ulkomaille, heidän osallistumisensa yhteiseen toimintaan tai tulevan Euroopan unionin viraston rahoittaminen).

- (25) **Miten voitaisiin lisätä Euroopan kehitysrahaston tehokkuutta, kerrannaisvaikutuksia ja kansallisia resursseja täydentävää vaikutusta? Onnistuisiko tämä, jos luotaisiin esimerkiksi edellä mainittuja tiedonvaihtomenettelyjä? Millaisia muita keinoja voitaisiin käyttää?**
- (26) **Onko sellaisia erityisiä rahoitustarpeita, joita ei saada täytettyä tyydyttävästi nykyisten rahastojen avulla?**

5. TURVAPAIKKAKYSYMYSTEN ULKOINEN ULOTTUVUUS

5.1. Kolmansien maiden tukeminen niiden tarjoaman suojelun lujittamiseksi

Kun otetaan huomioon, että maailman 8,7 miljoonasta pakolaisesta 6,5 miljoonan arvioidaan asuvan kehitysmaissa³, on tärkeää pohtia, miten kolmansia maita voidaan tukea turvapaikka- ja pakolaiskysymysten hoitamisessa. Komissio on perustanut EU:n alueellisia suojeluohjelmia parantaakseen pakolaisten suojelua ja kestävien ratkaisujen saatavuutta pakolaisten kotiseuduilla ja kauttakulkualueilla. Ohjelmat on kehitetty täydentämään EU:n muita tukimuotoja kolmansille maille pakolaiskysymyksissä. On syytä huomata, että molemmat toistaiseksi käynnistetyt pilottiohjelmat – yksi läntisissä uusissa itsenäisissä valtioissa ja toinen Tansaniassa – ovat vielä täytäntöönpanon alkuvaiheessa. Sitä paitsi, jos tämentyyppisiä ohjelmia halutaan myöhemmin muokata, se on tehtävä näiden kahden ohjelman arvioinnista saatavien päätelmien pohjalta. Jos ohjelmien päätyttyä todetaan, että ne olivat hyödyllisiä, voitaisiin aloittaa keskustelu siitä, miten **niiden lisäarvoa voitaisiin parantaa ja varmistaa niiden tulosten pysyvyys**.

Lisäksi komissio toteaa, että kestävien ratkaisujen löytäminen pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden ongelmiin on tärkeää sen kehitysyhteistyöpolitiikan kannalta, ja se on viime vuosina ryhtynyt järjestelmällisesti **sisällyttämään turvapaikkakysymyksiä** kehitysyhteistyöstrategioihinsa, niin kuin useat äskettäin laaditut maa- tai aluekohtaiset strategia-asiakirjat osoittavat. Se on myös osoittanut tähän toimintaan huomattavaa rahoitusta useista asioista koskevista ulkomaan avun välineistä.

Tässä yhteydessä on tarpeen pohtia, millaisilla toimilla voidaan tehokkaimmin tukea kolmansia maita selviytymään pakolaistilanteista, **vastaamaan** pakolaisten ja paluumuuttajien tarpeisiin sekä ottamaan huomioon näiden mahdolliset valmiudet edistää vastaanottajamaiden kehitystä. Lisäksi on tarpeen miettiä, **kuinka voidaan parantaa EU:n toiminnan tehokkuutta ja johdonmukaisuutta** suhteessa asianomaisiin alueisiin ja kolmansiin maihin.

- (27) **Miten voitaisiin lisätä alueellisten suojeluohjelmien tehokkuutta ja jatkuvuutta, jos niitä pidetään tarpeellisina? Pitäisikö alueellisten suojeluohjelmien käsitettä kehittää edelleen? Jos kyllä, miten?**
- (28) **Miten EU voisi parhaiten tukea kolmansia maita, jotta nämä pystyisivät hoitamaan turvapaikka- ja pakolaiskysymyksiä tehokkaammin?**
- (29) **Kuinka yhteisön yleisiä, kolmansia maita koskevia strategioita voitaisiin johdonmukaistaa ja tehostaa pakolaiskysymysten osalta?**

5.2. Uudelleensijoittaminen

Uudelleensijoittaminen on tärkeä osa EU:n turvapaikkapolitiikan ulkoista ulottuvuutta, sillä se toimii suojeluvälineenä, mahdollistaa kestävät ratkaisut ja on tehokas vastuuta jakava menettely. Pakolaisten uudelleensijoittaminen EU:n alueella kuvastaa myös EU:n sitoumusta osoittaa kansainvälistä yhteisvastuuta ja jakaa

³

Lähde: 2005 UNHCR Statistical Yearbook.

rasitusta niiden maiden kanssa, jotka lähtöalueilla ottavat vastaan suurimman osan pakolaisista. EU:n uudelleensijoittamisohjelman kehittämistä koskevan kunnianhimoisen tavoitteen saavuttaminen edellyttää ennakoivaa lähestymistapaa. Komissio pyrkii parhaillaan antamaan kattavaa taloudellista tukea jäsenvaltioiden uudelleensijoittamistoimille sekä helpottamaan merkittävän EU:n sitoumuksen tekemistä uudelleensijoittamiseen alueellisten suojeleohjelmien yhteydessä.

Tämän toiminnan kehittämisessä voitaisiin tarkastella eri keinoja **rohkaista** jäsenvaltioita. **Niitä voitaisiin auttaa laajentamaan ja parantamaan** kansallisia uudelleensijoittamisohjelmiaan ja kannustaa niitä **osallistumaan laajalti** alueellisten suojeleohjelmien uudelleensijoittamisosioon. Saattaisi olla myös hyödyllistä pohtia, **miten voitaisiin laatia yhteinen lähestymistapa** siihen, kuinka uudelleensijoittamistoimia voidaan toteuttaa alueellisten suojeleohjelmien yhteydessä tehokkuuden ja koordinoinnin parantamiseksi sekä mittakaavaetujen saamiseksi. On selvää, että kaikkien tämänsuuntaisten tulevaisuudessa toteutettavien toimien on perustuttava alueellisten suojeleohjelmien pilottihankkeiden arvioinnin tuloksiin.

Voisi olla hyödyllistä tarkastella alueellisten suojeleohjelmien ohella myös muita aloja, joilla EU:n tasolla yhteisesti toteutettava uudelleensijoittaminen voisi **edistää pitkittyneiden pakolaistilanteiden ratkaisemista tai vastata hätätilanteisiin**.

- (30) **Miten saataisiin aikaan merkittävä ja kestävä EU:n sitoumus uudelleensijoittamiseen?**
- (31) **Miten voitaisiin omaksua koordinoitu lähestymistapa uudelleensijoittamiseen EU:n tasolla? Mitä se edellyttäisi taloudellisella, operatiivisella ja institutionaalisella tasolla?**
- (32) **Millaisiin muihin tilanteisiin voitaisiin harkita sovellettavan EU:n yhteistä uudelleensijoittamissitoumusta? Millä ehdoin?**

5.3. Erilaisista muuttajista koostuvien muuttovirtojen kohtelu ulkorajoilla

Keskeinen osa turvapaikkakysymyksen ulkoista ulottuvuutta on se, että on otettava huomioon **erilaisista muuttajista koostuvat muuttovirrat**. Jäsenvaltioiden ulkorajoille saapuu muuttovirtoja, joissa on sekä laittomia maahanmuuttajia että suojelela tarvitsevia henkilöitä. Vastaus tähän haasteeseen on taata mahdollisuus hakea suojelela ulkorajoilla ja parantaa tätä mahdollisuutta.

Toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja ihmisten salakuljetuksen torjumiseksi olisi toteutettava siten, ettei oikeus turvapaikkaan menetä merkitystään. Komissio keskittyy **antamaan** jäsenvaltioille **operatiivista ja taloudellista tukea**, jotta nämä voivat luoda tehokkaita, suojelelunäkökohdat huomioon ottavia maahantulon hallintajärjestelmiä **varsinkin silloin, kun niillä on hätätilanne, koska niiden rajoille saapuu joukoittain maahanpyrkijöitä**.

Ehdotuksissa olisi keskityttävä erityisesti **turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden ryhmien** perustamiseen. Ryhmiä voitaisiin pyytää auttamaan väliaikaisesti jäsenvaltioita, joilla on paineita suorittaa yksittäistapausten alkuarvioinnit maahantuloapaikoissa, ja antamaan taloudellista hätäapua näille jäsenvaltioille, jotta

ne pystyvät tarjoamaan maahantulijoille riittävät vastaanotto-olosuhteet sekä hoitamaan turvapaikkamenettelyt tasapuolisesti ja tehokkaasti. Jos Euroopan unionin viraston perustamisvaihtoehto toteutuu, virastolle voitaisiin uskoa näiden turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden ryhmien hyödyntämisen koordinointi. Myös nykyiset tai uudet vapaaehtoisohjelmat jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla (kuten nuorten eurooppalainen vapaaehtoistyö) voisivat niin ikään osallistua resurssien aktivoimiseen, vastaanottokapasiteetin lisäämiseen ja yhteisvastuun lujittamiseen jäsenvaltioiden kesken.

- (33) **Mitä muita toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa sen varmistamiseksi, että EU:n säännöstöstä sekä kansainvälisestä pakolais- ja ihmisoikeuslainsäädännöstä johtuvat suojeluvelvoitteet otetaan huomioon ulkorajojen valvonnassa? Mitä toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa erityisesti sen varmistamiseksi, että laittomien maahanmuuttajien torjumiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpano ei vaikuta turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksiin saada suojelua?**
- (34) **Kuinka voitaisiin parantaa kansallisia valmiuksia luoda tehokkaita, suojelunäkökohdat huomioon ottavia maahantulon hallintajärjestelmiä erityisesti silloin, kun rajoille saapuu joukoittain maahanpyrkijöitä?**

5.4. EU:n asema globaalina toimijana pakolaiskysymyksissä

Yhä useammin katsotaan, että jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät muodostavat yhtenäisen suojelualueen. Tämä vaikutus korostuu, jos luodaan yhteinen menettely ja yhtenäinen asema. Samalla kun EU:n turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden merkitys kasvaa, EU:hun 27 jäsenvaltion muodostamana kokonaisuutena kohdistuu suurempia odotuksia maailmanlaajuisen pakolaisten suojelujärjestelmän puitteissa. EU:ta siis pyydetään yhä useammin esittämään kansainvälisellä tasolla **yhteinen näkemys turvapaikkapolitiikkaa koskevista kysymyksistä ja laatimaan yhteisiä kantoja suhteessa kansainvälisiin järjestöihin.**

- (35) **Miten EU:n turvapaikkapolitiikasta voitaisiin tehdä kaikkien sen jäsenvaltioiden yhteinen politiikka, jolla vastataan pakolaiskysymyksiin kansainvälisellä tasolla? Millaisia malleja EU voisi käyttää, jotta siitä kehittyisi globaali toimija pakolaiskysymyksissä?**

6. PÄÄTELMÄT

Tässä vihreässä kirjassa komissio on pyrkinyt hahmottelemaan asiaa koskevat keskeiset kysymykset. Se pyytää rakentavia ehdotuksia niiden viemiseksi eteenpäin.

Noudattaen edellä kuvattua yhdenmukaista lähestymistapaa turvapaikkakysymyksiin komissio aikoo käynnistää laajan keskustelun kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa. Näin ollen kommentteja tähän keskusteluun pyydetään kaikilta EU:n toimielimiltä, kansallisilta, alueellisilta ja paikallisilta viranomaisilta, ehdokasmailta, kolmansissa maissa olevilta kumppaneilta, hallitustenvälisiltä järjestöiltä, valtiosta riippumattomilta järjestöiltä, kaikilta turvapaikkamenettelyyn osallistuvilta valtiollisilta toimijoilta ja yksityisiltä palveluntarjoajilta,

tiedeyhteisöltä, työmarkkinaosapuolilta, kansalaisyhteiskunnan järjestöiltä sekä yksityishenkilöiltä.

Tämän laajan kuulemisen tulokset otetaan huomioon vuoden 2008 ensimmäisellä neljänneksellä annettavan **toimintapoliittisen suunnitelman** laatimisessa. Komissio esittää suunnitelmassa kaikki toimenpiteet, jotka se aikoo toteuttaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamiseksi, sekä näiden toimenpiteiden toteuttamisaikataulun.

Kaikkia asianomaisia osapuolia pyydetään lähettämään kirjalliset vastauksensa tähän kuulemisasiakirjaan seuraavaan osoitteeseen 31. elokuuta 2007 mennessä, jotta komissio voi valmistautua 18. lokakuuta 2007 järjestettävään julkiseen kuulemistilaisuuteen:

Immigration and Asylum Unit – "Green Paper on Asylum"

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

sähköposti: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Kaikki asianmukaiset vastaukset julkaistaan Internet-portaalissa "Sinun äänesi Euroopassa" 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:

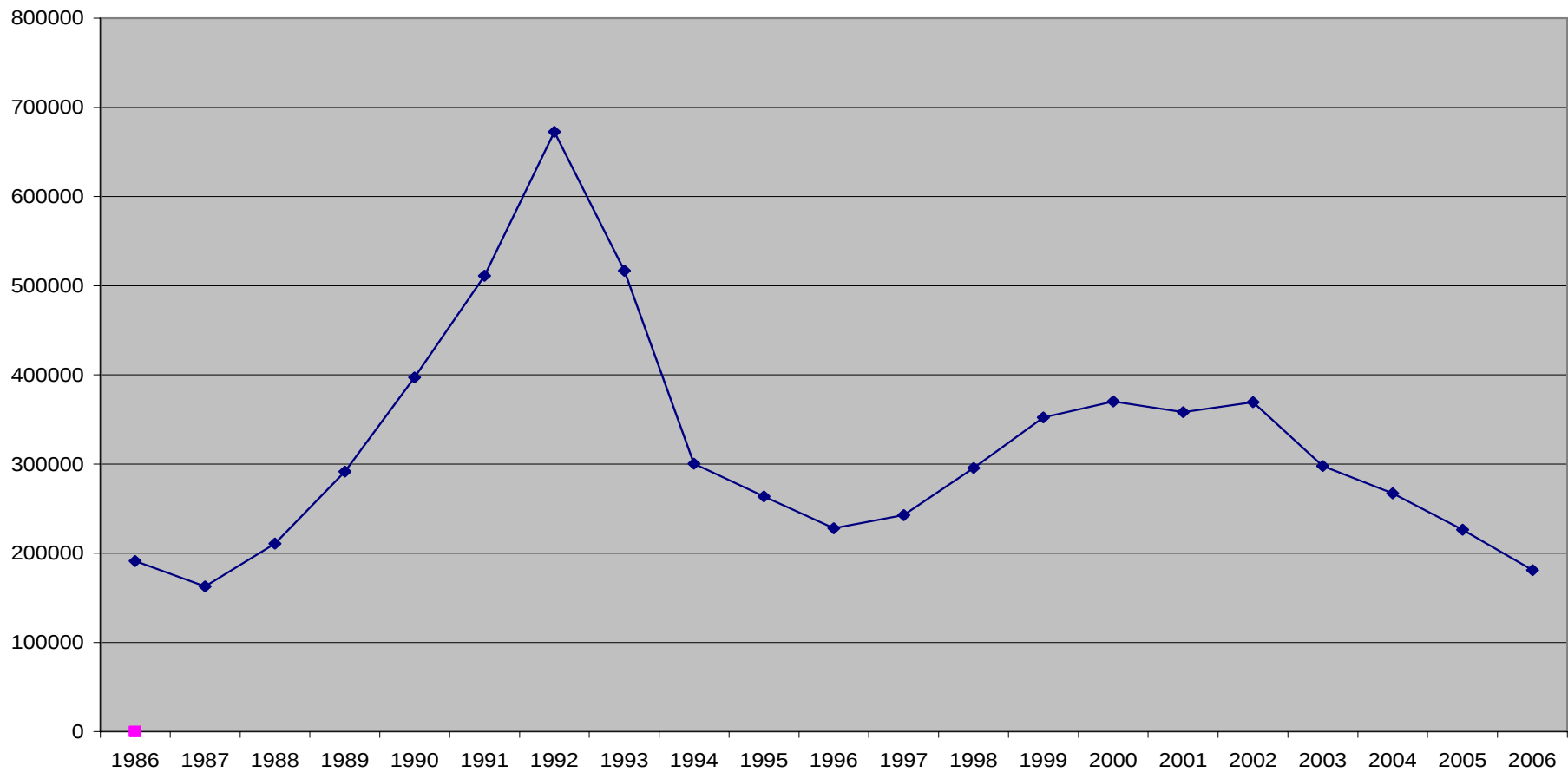
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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

First asylum applications in EU 1986-2006



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		Other non-		Total		Other non-		Total		Other non-		Total		Other non-		Total		Other non-	
	decisions	positive decisions	Rejections	status decisions	decisions	positive decisions	Rejections	status decisions	decisions	positive decisions	Rejections	status decisions	decisions	positive decisions	Rejections	status decisions	decisions	positive decisions	Rejections	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 included)

	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