



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 6.6.2007
KOM(2007) 301 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

o budoucím společném evropském azylovém systému

(předložený Komisí)

ZELENÁ KNIHA

o budoucím společném evropském azylovém systému

1. ÚVOD

Společný evropský azylový systém (Common European Asylum System, CEAS) jako základní složka prostoru svobody, bezpečnosti a práva byl inspirován myšlenkou vytvořit z Evropské unie jednotnou oblast ochrany pro uprchlíky, jež by vycházela z úplného a neomezeného uplatňování Ženevské úmluvy a ze společných humanitárních hodnot, které sdílejí všechny členské státy. Podle akčního plánu Haagského programu se očekává přijetí návrhu o systému CEAS do konce roku 2010.

Komise se zavazuje nadále vyvíjet úsilí k dosažení tohoto náročného cíle. V tomto duchu tímto zahajuje komplexní konzultační proces o tom, jakou by měl mít systém CEAS formu. Tato zelená kniha má za cíl identifikovat možnosti, jaké poskytuje současný právní rámec EU k upřesnění druhé fáze vytváření systému CEAS.

Základní struktura systému CEAS, kterou vymezil program z Tampere a potvrdil Haagský program, spočívá v zavedení společného azylového řízení a jednotného právního postavení osob platného na celém území EU. Konečným cílem, jehož chceme na úrovni EU dosáhnout, je tedy zřízení systému, jaký zaručí lidem, kteří skutečně potřebují ochranu, přístup k vyššímu stupni ochrany za rovnocenných podmínek ve všech členských státech, a jaký zároveň umožní zacházet spravedlivě a účinně s osobami, u nichž potřeba ochrany shledána nebude.

V první fázi bylo cílem harmonizovat právní rámce členských států na základě společných minimálních norem zaručujících spravedlnost, účinnost a transparentnost. V letech 1999 až 2006 bylo dosaženo pozoruhodného pokroku, zejména přijetím čtyř hlavních legislativních nástrojů tvořících stávající *acquis* a sloužících jako základ systému CEAS¹. Komise zajistí, že členské státy budou včas a účinně provádět právní nástroje, které již byly schváleny.

Proces hodnocení nástrojů a iniciativ první fáze zatím není dokončen, ale vzhledem k tomu, že je třeba včas předložit návrhy týkající se druhé fáze, aby mohly být přijaty v roce 2010, je nezbytné již nyní zahájit hloubkovou reflexi a debatu o budoucí architektuře systému CEAS. Jelikož byly při přípravě zelené knihy zohledněny všechny dostupné informace o provádění nástrojů první fáze a v této souvislosti zjištěné nedostatky, je prostor pro věcné reflexe a debaty připraven. **Výsledky této rozsáhlé reflexe bude možno včas sloučit s výsledky hodnocení, a vytvořit tak základ pro práce, které bude nutno ve velmi blízké budoucnosti vykonat, chceme-li systém CEAS vybudovat do roku 2010.**

¹ Všechny související právní nástroje a dokumenty o politikách jsou uvedeny v seznamu v příloze 1. Tento dokument také obsahuje přílohu 2 s příslušnými statistickými údaji.

Cílem druhé fáze by mělo být jednak dosažení vyššího společného standardu ochrany a větší rovnosti v ochraně napříč EU, ale také zajištění vyššího stupně solidarity mezi členskými státy EU.

V této druhé fázi bude důležité zaujmout k otázkám azylu **integrováný a komplexní přístup**, usilující o zlepšení **všech stránek azylového řízení**; přístup by se měl vztahovat na období od okamžiku, kdy osoba začne hledat přístup k ochraně v EU, až po okamžik, kdy je osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, navrženo trvalé řešení.

V souladu s tímto přístupem je nezbytné: 1) zpřesnit podmínky, za kterých může osoba hledající v EU ochranu účinně předložit žádost o azyl, sledovat svůj případ v průběhu řízení a obdržet odpověď, jež bude odpovídat jejím individuálním potřebám; 2) posílit kapacitu všech subjektů zapojených do azylového řízení tak, aby úspěšně plnily své úkoly, a tím zlepšovaly celkovou kvalitu tohoto řízení. Bude dále zapotřebí vybavit vnitrostátní azylové orgány odpovídajícími nástroji, které jim umožní hospodárně řídit azylové toky a účinně předcházet podvodům a zneužívání, což zachová celistvost a důvěryhodnost azylového systému.

Dosahování těchto cílů bude znamenat vyplňování právních „mezer“ ve stávajícím azylovém *acquis* a snahu o harmonizaci právních předpisů založenou na vysokých standardech. Bude také třeba harmonizovat postupy azylového řízení, a to provedením souboru doprovodných opatření týkajících se praktické spolupráce mezi členskými zeměmi.

Jako závažná se v oblasti azylu dále jeví potřeba zvýšené solidarity; mělo by se zajistit, aby odpovědnost za vyřizování žádostí o azyl a poskytování ochrany byla v EU rovnoměrně rozdělena. Rovněž bude nutné zamyslet se nad způsoby, jak může EU výrazněji přispívat k vytváření přístupnějšího, spravedlivějšího a výkonnějšího režimu mezinárodní ochrany.

2. PRÁVNÍ NÁSTROJE

2.1. Vyřizování žádostí o azyl

Směrnice Rady 2005/85/ES („směrnice o minimálních normách pro řízení v členských státech“) stanoví spíše než „standardní postup“ řadu procesních standardů. Tato směrnice umožňuje vysoký stupeň pružnosti v mnoha oblastech, viz např. ustanovení o zrychleném řízení, o řízení na hranicích a o nepřipustných žádostech. Chceme-li dosáhnout cíle Haagského programu, tj. řízení jednotné pro celou EU, je třeba dalšího sblížení práva.

V této souvislosti je zapotřebí zdůraznit zejména usnadňování **účinného přístupu** k možnosti žádat v EU o azyl, a tedy i přístupu k mezinárodní ochraně v EU. To bude pravděpodobně obnášet posilování právních záruk doprovázejících nejdůležitější počáteční fázi řízení na hranicích, zvláště registraci a prověření.

Také bude nutno **dále sblížovat vnitrostátní pravidla** azylového řízení, kterých se dostatečně nebo vůbec netýkala opatření první fáze; jedná se například o kvalitu

rozhodovacích procesů, posuzování důkazů předkládaných žadateli o azyl a o podávání opravných prostředků.

Patrně může být nutné i **znovuposouzení obsahu a přidané hodnoty některých procesních pojmů** zavedených v první fázi harmonizace, jako je „bezpečná země původu“, „bezpečná třetí země“ a „bezpečná evropská třetí země“.

Výrazného pokroku směrem k zavedení společného azylového systému lze také dosáhnout tím, že se do systému CEAS začlení jako povinný prvek **jednotný postup** pro posuzování žádostí o postavení uprchlíka a o podpůrnou ochranu. Mezi aspekty, které je nutno zvážit, patří rozsah jeho působnosti, pořadí přezkoumávání jednotlivých důvodů potřeby ochrany, odvolací postupy a také nutnost stanovit časové lhůty nebo dílčí cíle týkající se délky azylového řízení.

Haagský program požaduje studii o důsledcích, přiměřenosti a proveditelnosti **společného vyřizování** žádostí o azyl a považuje společné vyřizování žádostí za dodatečnou možnost další harmonizace. Podle stávajícího právního rámce jsou za posuzování žádostí o azyl odpovědné jednotlivé členské státy. Přidaná hodnota, přesné způsoby a praktické i finanční důsledky zřízení mechanismu společného vyřizování žádostí o azyl, který by mohl vycházet z konkrétních zkušeností a kapacit členských států pro zpracovávání určitých záležitostí, bude nutno pečlivě zvážit s ohledem na závěry výše uvedené studie.

- (1) **Jak je možné vytvořit společné azylové řízení? Jaké jeho aspekty by měly být předmětem dalšího sblížení práva?**
- (2) **Jak lze dále zvýšit účinnost přístupu k azylovému řízení? Obecněji řečeno: jaké stránky azylového řízení, které jsou nyní právně upraveny, by se měly zlepšit ohledně záruk účinnosti i ochrany?**
- (3) **Jaké existující pojmy a procesní nástroje by měly být znovu zváženy?**
- (4) **Jak by měl být navržen povinný jednotný postup?**
- (5) **Jaké modely může mít systém společného vyřizování žádostí o azyl? Za jakých okolností by členské státy mohly využívat mechanismu společného vyřizování žádostí?**

2.2. Podmínky pro přijímání žadatelů o azyl

Má-li se zabránit druhotnému pohybu, je naprosto zásadní zajistit vysoký stupeň harmonizace podmínek pro přijímání žadatelů o azyl. Podle již dostupných informací o praktickém provádění směrnice Rady 2003/9/ES („směrnice o podmínkách pro přijímání žadatelů o azyl“) vede široká diskreční pravomoc ponechaná členským státům několika klíčovými ustanoveními této směrnice k narušení požadovaného účinku harmonizace.

Existují například značné rozdíly mezi **přístupem žadatelů o azyl na trh práce**: jednotlivé členské státy předepisují různorodé podmínky, jež je třeba splnit (např. získání pracovního povolení), některé členské státy umožní přístup na pracovní trh okamžitě, zatímco jiné jej na jeden rok omezují. Tato situace vyvolává otázku, zda

by podmínky a časový rámec týkající se přístupu na pracovní trh neměly být upraveny podrobněji.

S výše uvedenou otázkou možnosti uchazečů o azyl pracovat úzce souvisí také to, jak účinně zajistit (obecněji) **odpovídající stupeň materiálních podmínek přijímání. Dále byly zjištěny značné rozdíly v normách týkajících se podmínek přijímání, jakož i přístupu ke zdravotní péči.**

Vážné potíže byly zjištěny rovněž ohledně **použitelnosti této směrnice na zajišťovací střediska** i ohledně **obecného používání zajišťovacích opatření** u žadatelů o azyl do takové míry, že tato opatření vyústila v překážku účinného výkonu práv, která tato směrnice zaručuje.

- (6) **V jakých oblastech by se stávající široká diskreční pravomoc členských států udělená ustanoveními této směrnice měla omezit, aby se vytvořila smysluplná platforma a zavedly přiměřené normy zacházení se žadateli?**
- (7) **Konkrétně: měla by se dále harmonizovat forma a stupeň materiálních podmínek pro žadatele o azyl?**
- (8) **Měla by se dále sblížovat vnitrostátní pravidla přístupu na trh práce? Pokud ano, v jakých ohledech?**
- (9) **Měly by se v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva vyjasnit důvody umožňující zajištění, související podmínky a délka zajištění?**

2.3. Přiznání ochrany

V reakci na žádost Haagského programu o **jednotnost ochrany** je možné předvídat několik možností týkajících se kritérií způsobilosti pro přiznání ochrany a obsahu příslušného postavení (nebo příslušných postavení) ochrany, které má být přiznáno.

Jednou z těchto možností by byla **plnější harmonizace kritérií způsobilosti** a vyjasnění pojmů užívaných při vymezování důvodů ochrany, aby se minimalizoval prostor pro jejich rozdílný výklad a používání v rozdílných členských státech, což je nyní podle ustanovení směrnice 2004/83/ES („směrnice o minimálních normách“) dovoleno.

Mělo by se též zvážit **další sblížení práv a výhod** spojených s přiznanou ochranou (týkající se mimo jiné povolení k pobytu, sociálního zabezpečení, zdravotní péče, vzdělávání a práce). Stávající *acquis* přiznává dva odlišné soubory práv a výhod: jeden uprchlíkům, druhý osobám, které mají nárok na podpůrnou ochranu. Vychází se z odlišení těchto dvou kategorií podle současného režimu mezinárodního práva a z důležitých rozdílů v důvodech k ochraně. Pokud by se jednotou měl rozumět vyšší stupeň harmonizace, vyplynulo by z této možnosti **jedno jednotné postavení uprchlíků a jedno jednotné postavení osob, které mají nárok na podpůrnou ochranu.** Tím by se omezila pružnost, která existuje podle stávajícího právního rámce v obsahu a době trvání přiznávaných práv, i možnost omezit či zamezit přístup k některým právům.

Další možnou volbou by bylo přiznat všem osobám, které by podle stávajícího právního rámce byly způsobilé buď k postavení uprchlíka, nebo k podpůrné ochraně, **jedno jednotné postavení**, tj. postavení ochrany zahrnující jednotný soubor práv pro obě kategorie. Takové postavení, poskytující shodná práva nezávisle na důvodech k ochraně, by mělo jednu výhodu: omezila by se motivace žadatelů podávat opravné prostředky proti rozhodnutím o přiznání podpůrné ochrany za účelem získání postavení uprchlíka.

Také by bylo vhodné zamyslet se nad tím, jak **harmonizovat postavení přiznané kategoriím osob**, které nemají nárok na mezinárodní ochranu, jak jsou nyní vymezeny v právních nástrojích první fáze, ale **kteřé jsou chráněny před vyhoštěním** závazky, které učinily všechny členské státy v mezinárodních nástrojích týkajících se uprchlíků nebo lidských práv, nebo na základě zásad, které z těchto nástrojů vyplývají. Příkladem těchto kategorií jsou osoby, které nelze vyhostit ze zdravotních důvodů, a nezletilé osoby bez doprovodu. Ustanovení o harmonizovaném postavení těchto kategorií osob by musela vycházet z příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva.²

Pojetí **postavení osob platného na celém území EU** podněcuje k úvahám zřídit na úrovni Společenství mechanismus **vzájemného uznávání rozhodnutí vnitrostátních azylových orgánů** a možnost **převodu odpovědnosti za ochranu** poté, co osoba, která má nárok na ochranu, přesune své bydliště do jiného členského státu. Přesné právní způsoby a konkrétní podmínky by bylo nutné důkladně projednat. Tento mechanismus by mohl vycházet zejména z příslušných ustanovení Ženevské úmluvy a z Evropské dohody o převodu odpovědnosti za uprchlíky uzavřené v roce 1980 v rámci Rady Evropy.

(10) V jakých oblastech by se měly dále sblížovat právní předpisy nebo zvyšovat normy ohledně

– **kritérií pro přiznání ochrany;**

– **práv a výhod spojených s postavením (postaveními) ochrany?**

(11) Jaké modely by bylo možné plánovat pro vytvoření „jednotného postavení“? Lze plánovat vytvoření jednoho jednotného postavení uprchlíků a jednoho jednotného postavení osob, které mají nárok na podpůrnou ochranu? Jak by měla být tato jednotná postavení navržena?

(12) Lze plánovat jedno jednotné postavení pro všechny osoby, které mají nárok na mezinárodní ochranu? Jak by mělo být toto postavení navrženo?

(13) Měly by se do rozsahu působnosti právních předpisů Společenství přidat další kategorie osob, které nelze vyhostit? Za jakých podmínek?

(14) Měl by být v EU vytvořen mechanismus vzájemného uznávání rozhodnutí vnitrostátních azylových orgánů a možnost převodu

² Viz zejména rozsudky tohoto soudu ve věcech D. v. Spojené království ze dne 2. května 1997 a Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga v. Belgie ze dne 12. října 2006.

**odpovědnosti za ochranu osob? Za jakých podmínek by to bylo schůdné?
Jak by tento mechanismus fungoval?**

2.4. Průřezové otázky

2.4.1. Přiměřená reakce na situaci zranitelných osob

Všechny nástroje první fáze zdůrazňují, že je nezbytné vzít v úvahu zvláštní potřeby zranitelných osob. Zdá se však, že mezi členskými státy existují vážné nerovnosti ve vymezení a postupech používaných pro **identifikaci zranitelnějších žadatelů o azyl** a že členskými státy **chybějí potřebné zdroje, kapacity a odborné znalosti** k tomu, aby na zvláštní potřeby těchto žadatelů přiměřeně reagovaly.

Proto bude zřejmě zapotřebí **předepsat důkladněji a podrobněji** způsoby, jak v každé fázi azylového řízení **identifikovat a uspokojovat zvláštní potřeby nejzranitelnějších žadatelů o azyl**. Tento způsob komplexního přístupu by se zaměřoval zejména na otázky týkající se přesnější právní úpravy toho, co představuje **odpovídající lékařskou a psychologickou pomoc a poradenství** pro traumatizované osoby, oběti mučení a obchodování s lidmi, dále na řádnou identifikaci a uspokojování potřeb nezletilých osob, zejména bez doprovodu; rozvoj odpovídajících technik osobních pohovorů pro tyto kategorie osob, založených mimo jiné na zohlednění jejich kultury, věku a pohlaví a interkulturních dovedností, i na využívání specializovaných osob vedoucích pohovory a tlumočnicků a dále na stanovení podrobnějších pravidel o tom, čemu se má přikládat důležitost při **posuzování žádostí odůvodněných pronásledováním osob určitého pohlaví nebo dětí**.

Také je třeba hledat způsoby, jak **posílit vnitrostátní kapacity, a to oslovením všech zapojených účastníků** při navrhování a provádění opatření týkajících se uspokojování zvláštních potřeb zranitelnějších kategorií žadatelů o azyl a uprchlíků; oslovit by se měli například odborní pracovníci ve zdravotnictví a školství, psychologové, tlumočníci, jazykovědci, kulturní antropologové, právníci, sociální pracovníci a nevládní organizace. To by mohlo zahrnovat rovněž **vzdělávací programy pro tyto pracovníky na celounijní úrovni**, zřízení mechanismů (na úrovni EU) **šíření nejlepších postupů na provozní úrovni** (včetně databází a jiných nástrojů výměny informací) nebo dokonce stanovení **společných norem týkajících se vyžadované kvalifikace a dovedností** a možná i **mechanismus monitorování** zaměřený na zaručování vysokého standardu služeb poskytovaných zranitelnějším osobám.

- (15) **Jak lze zdokonalit a lépe uzpůsobit skutečným potřebám zranitelných žadatelů ustanovení, která zavazují členské státy, aby rozpoznávaly a zohledňovaly potřeby nejzranitelnějších žadatelů o azyl? V jakých oblastech by se měly normy dále rozvíjet?**
- (16) **Jaká opatření by se měla zavést, aby se vnitrostátní kapacity posílily a mohly tak účinně reagovat na situace zranitelných osob?**

2.4.2. *Integrace*

Politiky EU se stále více zaměřují na integraci příslušníků třetích zemí, a proto je načase obecně zhodnotit, jak posílit integraci osob, které mají nárok na mezinárodní ochranu. K tomuto účinku má výrazně přispět rozšíření práv dlouhodobě pobývajících rezidentů na osoby s nárokem na mezinárodní ochranu, plánované návrhem Komise na změnu směrnice Rady 2003/109/ES („směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech“) ze dne 6. června 2007.

V této souvislosti je třeba zvážit zejména **posílení norem** předepsaných směrnicí o minimálních normách, konkrétně norem týkajících se **integrace osob, které mají nárok na podpůrnou ochranu, a prohloubení integračních programů** navržených tak, **aby u osob s nárokem na mezinárodní ochranu braly ohled na jejich zvláštní potřeby (například ubytování a přístup ke zdravotní péči a sociálním službám) i na jejich potenciál.**

V tomto ohledu je důležitá **možnost pracovat (a její omezení)**, protože zaměstnání se považuje za jeden z nejvýznamnějších prvků ulehčujících integraci. V této souvislosti je třeba dále hledat cesty ke zvyšování informovanosti aktérů pracovního trhu o hodnotě a potenciálu, který mohou osoby s nárokem na mezinárodní ochranu jejich organizacím a společnostem přinést. Zvláštní pozornost by se měla věnovat také zjišťování jejich pracovní praxe, dovedností a potenciálu i **uznávání kvalifikací**, protože osoby, které mají nárok na mezinárodní ochranu, nemohou často předložit doklady o kvalifikaci, např. diplom nebo jiné příslušné osvědčení ze své země původu, avšak právní předpisy členských států přitom obvykle takové doklady v určitých oborech vyžadují jako podmínku hledání zákonného zaměstnání. Mělo by se podporovat získávání nezbytných interkulturních dovedností a kompetencí, a to nejen s ohledem na osoby s nárokem na mezinárodní ochranu, avšak také na osoby, které s nimi pracují. Dále by mělo být podporováno řízení diverzity.

Má-li být zaveden komplexní přístup, možná bude také nezbytné zvážit, zda by se žadatelům o azyl neměl umožnit přístup ke **specificky vybraným integračním opatřením a zařízením**, mimo jiné za účelem usnadnění rychlé integrace osob, jimž byla pravomocně přiznána mezinárodní ochrana.

- (17) **Jaká další právní opatření lze přijmout, aby se dále posílila integrace žadatelů o azyl a osob, které mají nárok na mezinárodní ochranu, včetně jejich integrace na pracovním trhu?**

2.4.3. *Zajištění komplexnosti nástrojů druhé fáze*

Nastal také čas zhodnotit jiné oblasti, na které se v současnosti právní předpisy Společenství nevztahují, ale kde by sblížením vnitrostátních pravidel vznikla přidaná hodnota.

- (18) **V jakých dalších oblastech by byla prospěšná či nezbytná harmonizace, aby se dosáhlo skutečně komplexního přístupu k azylovému řízení a jeho výsledkům?**

3. PROVÁDĚNÍ – DOPROVODNÁ OPATŘENÍ

Haagský program vyzval k větší praktické spolupráci mezi vnitrostátními správními orgány za účelem výraznějšího sblížení vnitrostátních postupů, zlepšení kvality rozhodování a zvýšení účinnosti řízení azylu. Široká škála činností popsanych ve sdělení Komise o „Posilování praktické spolupráce“ je v současnosti vykonávána v rámci odborné skupiny Eurasil, které Komise předsedá.

Protože se však podle výsledků této zelené knihy stanoví střednědobé a dlouhodobé cíle, je důležité překročit rámec toho, co již bylo navrženo, a zamyslet se nad **dalšími oblastmi**, v nichž **by bylo prospěšné** praktickou spolupráci mezi členskými státy **rozšířit**. Tyto úvahy by měly zahrnovat rovněž **způsoby, jak maximalizovat dopad** této spolupráce na další sblížení vnitrostátních postupů a právní vědy, např. **vypracování společných pokynů** o výkladu a používání jednotlivých procesních a hmotněprávních stránek azylového *acquis* EU. Abychom na základě společného hodnocení situace v zemích původu uvedli nějaké příklady určitých typů případů nebo určitých aspektů žádostí o azyl, které vyžadují zvláštní právní nebo věcnou odbornost, mohly by členské státy přijmout společné přístupy k doložkám o vyloučení nebo k doložkám o zrušení týkajících se určitých případů, pojmům jako je pronásledování osob určitého pohlaví nebo dětí, odhalování a předcházení podvodům a zneužívání, překlad dokumentace a metody a postupy pohovorů.

Měly by se dále zvážít způsoby, jak propracovat celounijní společný portál COI, zejména jak jej propojit s dalšími databázemi o přistěhovalectví a integraci a jak umožnit, aby poskytoval informace o široké škále otázek spojených s migrací.

Větší důraz lze klást také na rozšíření okruhu osob účastnících se výměny správných postupů, posilování kapacit, vzdělávací činnosti a tvorby pokynů a na aktivní **zapojení celé škály zúčastněných osob**, včetně odvolacích správních či soudních orgánů, právníků a jazykovědců, zdravotníků, pracovníků v oblasti vzdělávání a poradenství při volbě povolání, kulturních antropologů, hraničních hlídek a pracovníků donucovacích orgánů.

Abychom udrželi krok s rychlým rozšiřováním praktické spolupráce zahrnující odlišné aspekty azylového řízení, zvyšuje se naléhavost zajistit pro všechny související činnosti **odpovídající strukturální podporu a účinné a systematické následné zhodnocení výsledků** těchto činností.

Komise letos hodlá zadat studii proveditelnosti, ve které by byly důkladně a komplexně prošetřeny různé možnosti.

Jednou z těchto možností, která je plánována v Haagském programu, je transformace struktur zapojených do praktické spolupráce na evropský podpůrný úřad. Pokud by byl tento úřad založen, mohl by převzít a systematicky koordinovat všechny stávající činnosti společné praktické spolupráce. Mohlo by pod něj patřit i **vzdělávací zařízení** pro všechny strany zapojené do azylového řízení. Dále by mohl **poskytovat strukturální podporu všem činnostem souvisejícím s azylovým řízením**, které mohou členské státy v budoucnu uskutečňovat společně. Úřad by mohl též **podporovat společné úsilí členských států při řešení zvláštních tlaků** na jejich azylové systémy a kapacity přijímání osob způsobené faktory, jako je zeměpisná poloha. Mohl by sestavit a řídit **skupiny odborníků na otázky azylu**, které by

pomáhaly v členských státech čelících zvláštním tlakům. Také by mohl zastávat úlohu v **provádění regionálních programů ochrany** a v **koordinaci jakýchkoli nových politických iniciativ přijatých v budoucnu**, například ohledně přesídlování na úrovni EU. Také by tento úřad mohl být pověřen **monitorováním toho, jak jsou prováděny podmínky pro přijímání** přiznané uchazečům o azyl.

- (19) **V jakých dalších oblastech by se mohly činnosti praktické spolupráce dále účinně rozšířit a jak lze maximalizovat jejich dopad? Jak lze s větším užitekem zapojit více zúčastněných osob? Jak by bylo v oblasti praktické spolupráce možno šířit a zavádět do běžného života inovaci a správné postupy?**
- (20) **Konkrétně: jak by praktická spolupráce mohla pomáhat rozvíjet společný přístup k otázkám jako je pojetí pronásledování osob určitého pohlaví nebo pronásledování dětí, používání doložky o vyloučení nebo předcházení podvodům?**
- (21) **Jaké možnosti lze plánovat pro strukturální podporu široké škály činností praktické spolupráce a pro zajištění jejich udržitelnosti? Bylo by správnou volbou založení evropského podpůrného úřadu? Pokud ano, jaké úkoly by měl plnit?**
- (22) **Jak takový úřad co nejlépe navrhnout (z provozního a institucionálního hlediska), aby své úkoly plnil zdárně?**

4. SOLIDARITA A SDÍLENÍ ZÁTĚŽE

4.1. Sdílení odpovědnosti

Dublinský systém (nařízení Dublin a nařízení EURODAC) nebyl vytvořen jako nástroj pro sdílení zátěže. Jeho základními cíli bylo rychle určit (na základě spravedlivých a objektivních kritérií), jaký členský stát je příslušný k posuzování žádosti o azyl podané na území EU, a předcházet druhotnému pohybu osob mezi členskými státy. Jak ukázala hodnotící zpráva zveřejněná 6. června 2007, dublinský systém již těchto cílů do velké míry dosáhl, ačkoli jeho účinnost v omezování druhotného pohybu osob zůstává sporná.

Hodnotící zpráva také ukázala, že přesuny, k nimž v rámci dublinského systému dochází, jsou mezi hraničními a nehraničními členskými státy rovnoměrně vyvážené. Dublinský systém se však může ve skutečnosti stát sám dalším břemenem, a to v členských státech, které mají omezené kapacity přijímání a absorpce a které z důvodu své zeměpisné polohy pocítují zvláštní tlaky migrace.

Další sbližování vnitrostátních azylových řízení, právních norem a podmínek pro přijímání, plánované díky vzniku Společného evropského azylového systému, má snížit tento druhotný pohyb žadatelů o azyl, vyvolaný zejména rozmanitostí použitelných pravidel, a mohlo by tedy vyústit ve spravedlivější celkové rozložení žádostí o azyl mezi členské státy.

Ani zavedení společného azylového řízení a jednotného postavení osob nedokáže úplně odstranit všechny důvody, proč uchazeči o azyl mohou jeden členský stát

považovat za lákavější než ostatní. **Proto stále přetrvává potřeba systému, který bude v EU jasně přidělovat odpovědnost** za posouzení žádosti o azyl, aby se zabránilo takovým jevům, jako je „asylum shopping“ a „neustále migrující uprchlíci“.

Dále je třeba zamyslet se nad hlavními zásadami a cíli dublinského systému a nad tím, zda není zapotřebí **doplnit jej dalšími mechanismy. Lze zohlednit i další faktory**, například kapacitu členských států vyřizovat žádosti o azyl a nabízet osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, dlouhodobá řešení. **Má-li systém zajistit vyváženější rozložení činností mezi členskými státy**, jsou takové úvahy nepostradatelné.

V minulosti **byly zvažovány možné alternativní systémy, jak odpovědnost rozdělit**. Zahrnovaly kupříkladu systém, který by určoval odpovědnost podle místa, kde byla žádost o azyl podána, podle země žadatelova původu nebo poslední známé tranzitní země.

Pozornost by se však měla soustředit na myšlenku **zřídit „opravný“ mechanismus pro sdílení zátěže**, který by **dublinský systém doplnil**; mohl by například stanovit rozložení osob, které mají nárok na mezinárodní ochranu a bylo jim přiznáno postavení ochrany, do jednotlivých členských států. Významnou cestou, po níž by se mělo jít, je znovuosídlování uvnitř EU. Očekává se rovněž, že rozšíření ustanovení směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech na osoby, které mají nárok na mezinárodní ochranu, by mělo snížit zatížení určitých členských států, protože by tyto osoby mohly za určitých podmínek přesídlit do jiného členského státu.

(23) Měl by být dublinský systém doplněn opatřeními, která by zátěž spravedlivěji rozdělila?

(24) Jaké jiné mechanismy by mohly být vytvořeny pro zajištění spravedlivějšího rozložení žadatelů o azyl a/nebo osob, které mají nárok na mezinárodní ochranu, mezi členské státy?

4.2. Finanční solidarita

Musíme zvážit způsoby, jak dále **maximalizovat účinnost Evropského fondu pro uprchlíky (ERF)** coby nástroje podporujícího úsilí členských států provádět azylovou politiku EU. Konkrétně je třeba prozkoumat, jak zaručit lepší využívání prostředků tohoto fondu, aby doplňoval a podněcoval plnění stanovených cílů, působil jako katalyzátor a obecně odstraňoval rozdíly a zvyšoval standardy.

Pro maximalizaci dopadu fondu **lze například na vnitrostátní úrovni zavést zvláštní mechanismy konzultací nebo sdílení informací**, jejichž výstupem budou přesné analýzy nedostatků, které je třeba s podporou fondu odstranit. Aby se předešlo roztržitésti a zdvojení úsilí a aby vznikl synergický efekt a šířily se nejlepší postupy, **může být mechanismus sdílení informací zřízen také na úrovni EU** za účelem šíření informací o modelových projektech a programech.

Vedle optimalizace stávajících možností financování je však přijímání komplexního přístupu spojeno s otázkou, zda neexistují nějaké zvláštní potřeby financování, které nejsou současnými fondy dostatečně pokryty. Takové potřeby se mohou objevit

kupříkladu v souvislosti s financováním integrované reakce na situaci zranitelných osob během celého azylového řízení nebo s financováním doprovodných opatření týkajících se spolupráce mezi členskými státy (od financování vysílání pracovníků z vnitrostátních správních úřadů a soudních orgánů jejich účasti ve společných činnostech až po financování budoucího evropského podpůrného úřadu).

- (25) **Jak lze posílit výkonnost Evropského fondu pro uprchlíky, vzájemné doplňování tohoto fondu s vnitrostátními zdroji a jeho násobící efekt? Bylo by přiměřeným prostředkem vytvoření mechanismů sdílení informací (například mechanismů popsaných výše)? S jakými dalšími prostředky by se dalo počítat?**
- (26) **Neexistují nějaké zvláštní potřeby financování, které nejsou současnými fondy dostatečně pokryty?**

5. VNĚJŠÍ ROZMĚR AZYLU

5.1. Podpora třetích zemích při zvyšování ochrany

Vzhledem k tomu, že z 8,7 milionů uprchlíků na světě žije odhadem 6,5 milionů v rozvojových zemích³, je nutné zvážit, jak je možné podporovat třetí země při řešení otázek spojených s azylem a uprchlíky. V úsilí posílit účinnou ochranu a dostupnost trvalých řešení pro uprchlíky v regionu jejich původu a tranzitu vytvořila Komise koncepci regionálních programů ochrany EU; tyto programy mají doplňovat rozmanité druhy pomoci, kterou EU poskytuje v oblasti azylu třetím zemím. Je třeba poznamenat, že dva pilotní programy nedávno zahájené v západních nových nezávislých státech a v Tanzanii jsou zatím v příliš rané fázi provádění a že jakékoli budoucí úpravy této koncepce budou muset vycházet ze závěrů jejich hodnocení. Pokud tedy budou shledány užitečnými, může se diskuse posunout dále ke **zvyšování jejich přidané hodnoty a k zajišťování udržitelnosti jejich výsledků**.

Komise uznává, že dosahování trvalých řešení pro uprchlíky a žadatele o azyl má význam pro její rozvojovou politiku, a proto se v posledních letech zabývala **systematickým začleňováním azylových otázek** do svých strategií rozvojové spolupráce, jak dokazuje několik nejnovějších strategických zpráv jednotlivých zemí nebo regionů, a věnovala na tuto oblast značné finanční prostředky z příslušných nástrojů zahraniční pomoci.

V této souvislosti je nutno zvážit, jak **konkrétně uspokojovat** potřeby uprchlíků a navrátilivších se osob, jak by jejich potenciál mohl přispívat k rozvoji jejich hostitelských zemí, a **jak zlepšit soudržnost a účinnost akce EU** vůči dotčeným regionům a třetím zemím.

- (27) **Pokud budou regionální programy ochrany vyhodnoceny jako nezbytné, jak bude možné posílit jejich účinnost a udržitelnost? Měla by být koncepce regionálních programů ochrany dále rozvíjena? Pokud ano, jak?**

³ Zdroj: Statistická ročenka UNHCR z roku 2005.

- (28) **Jak může EU nejlépe podporovat třetí země při řešení otázek spojených s azylem a uprchlíky?**
- (29) **Jak by obecná strategie Komise vůči třetím zemím mohla být na poli pomoci uprchlíkům soudržnější a bohatší?**

5.2. Znovuusídlení

Znovuusídlení jako nástroj ochrany umožňuje trvalá řešení a zavádí účinný mechanismus pro sdílení odpovědnosti. Je proto významnou součástí vnějšího rozměru azylové politiky EU. Znovuusídlování uprchlíků na území EU rovněž odráží závazek EU projevit mezinárodní solidaritu a sdílet zátěž zemí v regionech původu, kde je velká většina uprchlíků usídlena. Dosažení náročných cílů vytyčených v souvislosti s rozvojem unijního plánu znovusídlení vyžaduje proaktivní přístup. Komise se v současnosti snaží poskytovat komplexní finanční podporu činnostem spojeným se znovusídlením uskutečňovaným členskými státy a chce rovněž podpořit významný závazek EU k znovusídlení v souvislosti s regionálními programy ochrany.

Má-li být tato oblast rozvíjena, mohli bychom prozkoumat různé způsoby, jak členské státy v tomto ohledu **povzbuzovat**. Myslí se tím například **pomáhat těmto státům při rozšiřování a posilování** jejich vnitrostátních programů znovusídlení a povzbuzovat je, aby se **výrazně zapojily** do složky regionálních programů ochrany zaměřených na znovusídlení. Bylo by také zajímavé zvážit, **jak lze společný přístup rozvinout** ohledně prostředků k provádění činností znovusídlení v souvislosti s regionálními programy ochrany, aby se dosáhlo větší účinnosti, koordinace a úspor. Je samozřejmé, že každý budoucí krok v tomto směru bude muset vycházet ze závěrů hodnocení pilotních regionálních programů ochrany.

Vedle regionálních programů ochrany může být cenné podívat se i na další oblasti, v nichž by kolektivní celounijní úsilí o znovusídlování mohlo **pomoci vyřešit protahování situace uprchlíků nebo kde by mohlo účinně reagovat na nouzové situace**.

- (30) **Jak lze dosáhnout toho, aby se EU podstatnou měrou a udržitelným způsobem věnovala znovusídlení osob?**
- (31) **Jaké cesty je možno zvážit za účelem vytvoření koordinovaného přístupu EU ke znovusídlení? Co by to znamenalo v rovině finanční, provozní a institucionální?**
- (32) **V jakých dalších situacích by se EU mohla společně zavázat k podpoře znovusídlování? Za jakých podmínek?**

5.3. Jak se vypořádat se smíšenými migračními toky na vnějších hranicích

Dalším zásadním prvkem vnějšího rozměru azylu je nutnost zabývat se **smíšenými migračními toky**, tj. toky, které míří na vnější hranice jednoho ze členských států a zahrnují jak nelegální přistěhovalce, tak i osoby, jež potřebují ochranu. Reakce na tento problém bude zřejmě obnášet zajištění a posílení přístupu k ochraně na vnějších hranicích.

Opatření pro boj s nedovolenou migrací a převaděčstvím by měla být prováděna tak, aby nepřipravila právo na azyl o jeho praktický smysl. Úsilí Komise se soustředí na **poskytování provozní a finanční pomoci** členským státům, aby mohly zavádět účinné systémy řízení vstupu, zohledňující potřebu ochrany, **zejména pokud musejí řešit nouzové situace vyvolané hromadným přílivem žadatelů o azyl na jejich hranice.**

Návrhy by se měly zaměřit zvláště na zřízení **skupin odborníků na otázky azylu.** Tyto skupiny by byly dočasně povolávány na pomoc členským státům, které čelí tlakům v provádění prvního vyhodnocení jednotlivých případů na místě příjezdu, a na poskytování mimořádné finanční pomoci pro tyto členské státy, aby se jim pomohlo při poskytování odpovídajících přijímacích podmínek a při vedení spravedlivých a účinných azylových řízení. Pokud by volba padla na vytvoření evropského podpůrného úřadu, mohl by být tento úřad pověřen koordinací těchto skupin odborníků na otázky azylu. Stávající nebo nové dobrovolné režimy na vnitrostátní a evropské úrovni (zejména Evropská dobrovolná služba) by mohly rovněž přispět k mobilizaci energií, zvýšení přijímacích kapacit a posílení solidarity mezi členskými státy.

(33) Jaká další opatření lze přijmout pro zajištění toho, aby závazky týkající se ochrany, vyplývající z *acquis* EU a mezinárodních právních předpisů o uprchlících a lidských právech, tvořily nedílnou součást řízení vnějších hranic? Zejména jaká další opatření lze přijmout pro zajištění toho, aby praktické provádění opatření zaměřených na boj proti nedovolenému přistěhovalectví neovlivnila přístup žadatelů o azyl k ochranným mechanismům?

(34) Jak lze posílit vnitrostátní kapacity, aby mohly zřizovat účinné systémy řízení vstupu, které budou zohledňovat potřebu ochrany, a to zejména v případech hromadného přílivu na hranicích?

5.4. Úloha EU coby celosvětového hráče na poli uprchlictví

Na azylové systémy členských států je stále více nahlíženo jako jednotnou oblast regionální ochrany. Tento účinek bude ještě zesílen zavedením společného azylového řízení a jednotného postavení osob. Zároveň se však, jak narůstá význam vnějšího rozměru azylové politiky EU, očekává v rámci celosvětového systému ochrany uprchlíků od EU jako od subjektu zahrnujícího 27 států výraznější úloha. EU je tedy stále častěji žádána, aby představila **společnou vizi týkající se politiky uprchlictví** na mezinárodní úrovni a aby **zaujala vůči mezinárodním organizacím společná stanoviska.**

(35) Jak by se evropská azylová politika mohla vyvinout v politiku sdílenou členskými státy EU, aby se mohla zabývat otázkami uprchlictví na mezinárodní úrovni? Jaké modely by mohla EU použít, aby v otázkách uprchlictví hrála celosvětovou úlohu?

6. ZÁVĚR

V této zelené knize se Komise snažila nastínit hlavní aktuální problémy a vyzvat ke konstruktivním návrhům, jak se s těmito problémy vypořádat.

V souladu s výše popsaným integrovaným přístupem k azylu hodlá Komise zahájit širokou diskusi mezi všemi významnými zúčastněnými stranami. Přispět mohou všechny orgány EU; vnitrostátní, regionální a místní orgány; kandidátské země, partnerské třetí země; mezivládní a nevládní organizace; všechny státní i soukromé subjekty, které poskytují služby související s azylovým řízením; akademická sféra, sociální partneři, organizace občanské společnosti i jednotlivci.

Výsledky této komplexní konzultace ovlivní přípravu **plánu politiky**, který má být zveřejněn v prvním čtvrtletí roku 2008. V tomto plánu stanoví Komise všechna opatření, která přijme za účelem vytvoření systému CEAS, a také časový rámec pro jejich přijetí.

Aby se Komise mohla připravit na veřejné slyšení dne 18. října 2007, žádá všechny zúčastněné strany, aby zaslaly své reakce na tuto konzultaci v písemné podobě nejpozději do 31. srpna 2007 na tuto adresu:

Immigration and Asylum Unit – "Green Paper on Asylum"

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

E-mail: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Všechny související příspěvky budou zveřejněny na internetovém portálu „Váš hlas v Evropě“ (Your Voice in Europe):

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_r ev_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:

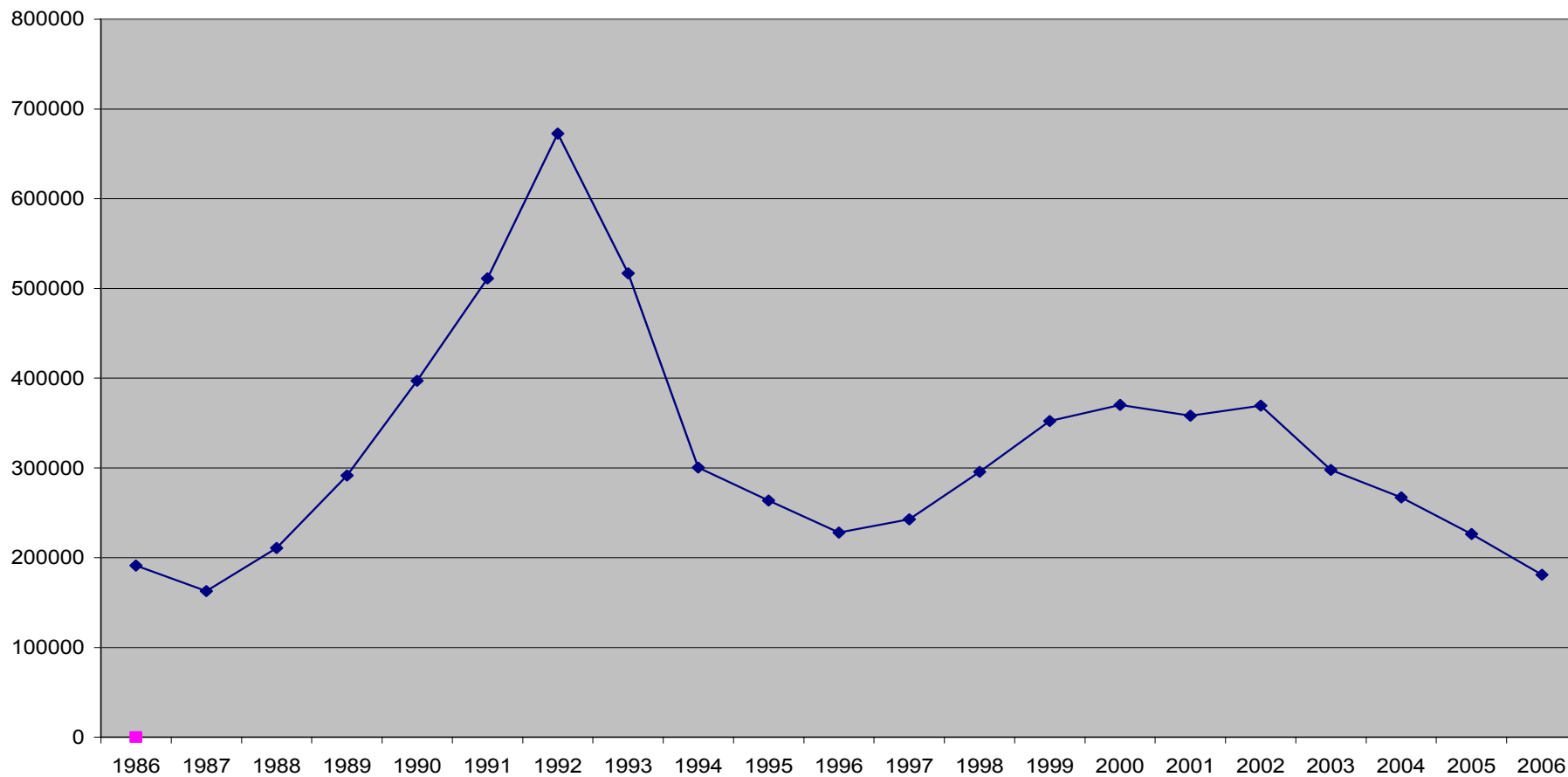
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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"*, Hailbrunner

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