



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 6.6.2007
KOM(2007) 301 galutinis

ŽALIOJI KNYGA

dėl būsimosios bendros Europos prieglobsčio sistemos

(pateiktas Komisijos)

ŽALIOJI KNYGA

dėl būsimosios bendros Europos prieglobsčio sistemos

1. ĮVADAS

Idėja sukurti bendrą Europos prieglobsčio sistemą (BEPS), kaip sudėtinę laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės dalį, gimė siekiant, kad Europos Sąjunga taptų viena pabėgėlių apsaugos erdve, pagrįsta visapusišku ir visiems galiojančiu Ženevos konvencijos taikymu ir visoms valstybėms narėms bendromis humanitarinėmis vertybėmis. Hagos programos veiksmų plane numatyta priimti BEPS pasiūlymą iki 2010 m. pabaigos.

Komisija įsipareigojo toliau siekti šio ambicingo tikslo. Todėl ji pradeda išsamias konsultacijas, kuriose bus aptarta, kokia turėtų būti BEPS forma. Šia žaliaja knyga siekiama nustatyti, kokias antrojo BEPS etapo formavimo galimybes galima pasirinkti pagal dabartinę ES teisės sistemą.

Tamperės programoje nustatytas ir Hagos programoje patvirtintas BEPS pagrindas apima bendros prieglobsčio suteikimo procedūros sukūrimą ir vienodo pabėgėlio statuso taikymą visoje ES. Taigi ES lygmeniu siekiama galutinio tikslo – sudaryti vienodas sąlygas ir sukurti sistemą, kuria būtų užtikrinta, kad asmenims, kuriems tikrai reikia apsaugos, būtų suteikta aukšto lygio apsauga lygiavertėmis sąlygomis visose valstybėse narėse, o nustačius, kad asmenims nereikia apsaugos, su jais būtų elgiamasi sąžiningai ir veiksmingai.

Pirmuoju etapu buvo siekiama suvienodinti valstybių narių teisės sistemas remiantis bendrais būtiniausiais reikalavimais, kuriais užtikrinamas sąžiningumas, veiksmingumas ir skaidrumas. 1999–2006 m. padaryta didelė pažanga, ypač priėmus keturias pagrindines teisinės priemones, sudarančias dabartinę *acquis* ir sukuriančias BEPS pagrindą¹. Komisija užtikrins, kad valstybės narės laiku perkeltų ir veiksmingai įgyvendintų jau priimtas teisinės priemones.

Pirmojo etapo priemonės ir iniciatyvos vis dar vertinamos, tačiau atsižvelgiant į poreikį laiku pateikti pasiūlymus antrajam etapui, kad jie būtų įgyvendinti 2010 m., svarbu jau dabar pradėti išsamiai svarstyti ir diskusijose aptarti būsimą BEPS sąrangą. Vis dėlto rengiant šią žaliąją knygą buvo tinkamai atsižvelgta į visą turimą informaciją apie pirmojo etapo priemonių įgyvendinimą, taip pat apie praktikoje nustatytus trūkumus, kad svarstymas ir diskusijos vyktų remiantis pagrįsta informacija. **Šio plataus masto svarstymo rezultatai ir vertinimo rezultatai bus apibendrinti, kad laiku būtų padėtas pagrindas darbui, kurį reikės nuveikti artimiausiu laiku siekiant sukurti BEPS iki 2010 m.**

¹ Visos susijusios teisinės priemonės ir politikos dokumentai nurodyti I priede. Šio dokumento 2 priede pateikiami atitinkami statistiniai duomenys.

Antruoju etapu turėtų būti siekiama nustatyti aukštesnį bendrą apsaugos reikalavimą ir geriau užtikrinti lygias teises suteikiant apsaugą visoje ES bei užtikrinti didesnį ES valstybių narių solidarumą.

Antruoju etapu svarbu priimti **integruotą, visapusišką požiūrį į prieglobstį**, kad **prieglobsčio suteikimo procesas** būtų pagerintas **visais aspektais**: nuo tada, kai asmenys ieško galimybės gauti prieglobstį ES, iki tada, kai bus surastas ilgalaikis sprendimas dėl tų asmenų, kuriems reikia tarptautinės apsaugos.

Remiantis šiuo požiūriu svarbu 1) gerinti sąlygas, kuriomis asmenys, ieškantys apsaugos ES, galėtų veiksmingai pateikti savo reikalavimus ir kuriomis būtų atitinkamai reaguojama į jų individualius poreikius ir 2) sustiprinti visų prieglobsčio suteikimo proceso suinteresuotųjų šalių pajėgumus, kad jos galėtų sėkmingai įvykdyti savo užduotis ir taip gerintų bendrą šio proceso kokybę. Be to, būtina suteikti nacionalinėms prieglobsčio suteikimo administracijoms atitinkamas priemones, kuriomis jos galėtų veiksmingai valdyti prieglobsčio prašytojų srautus, efektyviai vykdyti sukčiavimo ir piktnaudžiavimo prevenciją ir išsaugoti prieglobsčio sistemos vientisumą ir patikimumą.

Siekiant šių tikslų reikės užpildyti dabartinio prieglobsčio *acquis* spragas ir derinti teisės aktus remiantis aukštais reikalavimais. Be to, reikės įgyvendinti papildomas priemones, susijusias su praktiniu valstybių narių bendradarbiavimu, ir taip suderinti skirtingą prieglobsčio suteikimo tvarką.

Be to, būtina nedelsiant stiprinti solidarumą prieglobsčio srityje ir užtikrinti, kad atsakomybe už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą ir apsaugos suteikimą ES būtų dalijamasi teisingai. Būtina išnagrinėti būdus, kaip ES galėtų daugiau prisidėti kuriant prieinamesnę, teisingesnę ir veiksmingesnę tarptautinės apsaugos tvarką.

2. TEISINĖS PRIEMONĖS

2.1. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimas

Tarybos direktyvoje 2005/85/EB (toliau – Prieglobsčio suteikimo procedūros direktyva) numatyta keletas procedūrinių reikalavimų, o ne viena, standartinė procedūra. Šia direktyva suteikiama gana daug lankstumo daugelyje sričių, pavyzdžiui, nuostatose dėl paspartintų procedūrų, sienos kirtimo procedūrų ir nepriimtinių prašymų. Norint pasiekti Hagos programoje nustatytą tikslą – sukurti bendrą procedūrą visoje ES – reikia toliau derinti teisės aktus.

Todėl ypatingą dėmesį reikėtų skirti tam, kad būtų geriau užtikrinama teisė **veiksmingai pasinaudoti galimybe** prašyti prieglobsčio, taip pat teisė gauti tarptautinę apsaugą ES. Dėl šios priežasties gali prireikti sustiprinti teisinę apsaugos priemones, kurios papildo svarbų pirminį pasienio procedūrų etapą, ypač registravimo ir tikrinimo procesą.

Reikėtų **toliau derinti nacionalines taisykles**, reglamentuojančias tuos prieglobsčio suteikimo aspektus, kurie nebuvo arba buvo nepakankamai reglamentuoti pirmojo etapo nuostatose, pavyzdžiui, sprendimų priėmimo kokybę, prašytojų pateiktų įrodymų vertinimą, ir skundų nagrinėjimo procedūras.

Gali prireikti **dar kartą įvertinti tam tikrų procedūrinių priemonių**, kurios buvo pradėtos taikyti pirmuoju derinimo etapu, pavyzdžiui, kilmės šalių, saugių trečiųjų šalių ir saugių Europos trečiųjų šalių sąvokų, **turinį ir pridėtinę vertę**.

Kuriant bendrą prieglobsčio procedūrą galima dar daugiau pasiekti BEPS papildžius privalomu elementu – **viena** prašymų suteikti pabėgėlio statusą ir papildomą apsaugą vertinimo **procedūra**. Reikia apsvarstyti jos taikymo sritį, skirtingų apsaugos suteikimo pagrindų nagrinėjimo tvarką, skundų nagrinėjimo procedūras, taip pat poreikį apriboti prieglobsčio suteikimo procedūros trukmę arba nustatyti siektinus rezultatus.

Hagos programoje paraginus atlikti **bendros** prieglobsčio prašymų **nagrinėjimo tvarkos** reikšmės, tinkamumo ir galimybių studiją, bendra nagrinėjimo tvarka pateikiama kaip papildoma tolesnio derinimo galimybė. Pagal esamą teisės sistemą atsakomybė už prieglobsčio reikalavimų nustatymą tenka atskiroms valstybėms narėms. Bendro prašymų nagrinėjimo mechanizmo, kuris galėtų būti pagrįstas konkrečia valstybių narių patirtimi ir pajėgumais nagrinėjant tam tikrus atvejus, sukūrimo pridėtinė vertė, tikslūs būdai, praktinės ir finansinės pasekmės turės būti svarstomi atsižvelgiant į pirmiau minėtos studijos rezultatus.

- (1) **Kaip galėtų būti sukurta bendra prieglobsčio suteikimo procedūra? Į kuriuos aspektus reikėtų atsižvelgti siekiant toliau derinti teisės aktus?**
- (2) **Kaip galėtų būti geriau užtikrinama teisė veiksmingai pasinaudoti prieglobsčio suteikimo procedūra? Apskritai, kuriuos prieglobsčio suteikimo proceso, kaip jis šiuo metu reglamentuojamas, aspektus reikėtų tobulinti, kad būtų garantuotas veiksmingumas ir apsauga?**
- (3) **Kurias esamas sąvokas ir procedūrines priemones reikėtų persvarstyti, jeigu apskritai tai reikalinga?**
- (4) **Kokia turėtų būti privalomos vienos procedūros forma?**
- (5) **Kokie galėtų būti galimi bendros prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos modeliai? Kokiomis sąlygomis bendru prašymų nagrinėjimo mechanizmu galėtų naudotis valstybės narės?**

2.2. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos

Siekiant išvengti antrinės migracijos, svarbu užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos būtų labai gerai suderintos. Vis dėlto remiantis turima informacija apie Tarybos direktyvos 2003/9/EB (toliau – Priėmimo sąlygų direktyva) praktinį įgyvendinimą, dėl didelės veiksmų laisvės, kuri valstybėms narėms suteikta keliomis pagrindinėmis šios direktyvos nuostatomis, sumenkinamas siekiamas derinimo poveikis.

Pavyzdžiui, **galimybė dirbti prieglobsčio prašytojams** suteikiama labai skirtingomis sąlygomis: skirtingose valstybėse narėse dirbti norintiems prieglobsčio prašytojams taikomos įvairios sąlygos (pvz., jiems reikia gauti darbo leidimą); kai kurios valstybės narės tokią galimybę suteikia iš karto, kitos – po metų. Dėl tokios

padėties kyla klausimas, ar nereikėtų tiksliau reglamentuoti sąlygų, kuriomis suteikiama galimybė dirbti, ir laikotarpio, per kurį tokia galimybė suteikiama.

Pirmiau minėta prieglobsčio prašytojų galimybė dirbti glaudžiai susijusi su klausimu, kaip apskritai veiksmingiau užtikrinti **tinkamas materialines priėmimo sąlygas**. **Pastebėta, kad priėmimo sąlygų reikalavimai ir galimybės pasinaudoti sveikatos priežiūros paslaugomis taip pat labai skirtingi.**

Nustatyta rimtų problemų, susijusių su **šios direktyvos taikomumu sulaikymo centrams**, taip pat su **bendru sulaikymo priemonių taikymu** prieglobsčio prašytojams, nes dėl tokių priemonių trukdoma veiksmingai naudotis direktyva užtikrintomis teisėmis.

- (6) **Kuriose srityse turėtų būti apribota direktyvos nuostatomis suteikta didelė veiksmų laisvė, kad būtų veiksmingai sudarytos vienodos sąlygos ir užtikrintos tinkamos elgesio su prieglobsčio prašytojais normos?**
- (7) **Pirmiausia, ar turėtų būti toliau derinami materialinių priėmimo sąlygų, kurios suteikiamos prieglobsčio prašytojams, forma ir lygis?**
- (8) **Ar turėtų būti toliau derinamos nacionalinės taisyklės, reglamentuojančios galimybės dirbti suteikimą? Jeigu taip, kurie aspektai turėtų būti suderinti?**
- (9) **Ar, atsižvelgiant į Europos žmogaus teisių teismo praktiką, reikėtų aiškiau apibrėžti sulaikymo pagrindus bei tiksliau reglamentuoti susijusias sąlygas ir sulaikymo trukmę?**

2.3. Apsaugos suteikimas

Atsižvelgiant į Hagos programoje išreikštą **apsaugos vienodumo** poreikį, galėtų būti numatytos kelios galimybės, susijusios su tinkamumo kriterijais, nustatytais apsaugai gauti, ir atitinkamu teiktinos apsaugos statusu (arba statusais).

Viena tokia galimybė galėtų būti **didesnis tinkamumo kriterijų suderinimas** ir sąvokų, naudojamų apsaugos suteikimo pagrindams apibrėžti, išaiškinimas siekiant sumažinti skirtingo interpretavimo ir taikymo skirtingose valstybėse narėse galimybę, kuri šiuo metu suteikiama Direktyvos 2004/83/EB (toliau – Priskyrimo direktyva) nuostatomis.

Taip pat galėtų būti apsvaistytas **tolesnis teisių ir lengvatų**, kurios teikiamos suteikus apsaugą (ir kurios susijusios su *inter alia* leidimu gyventi, socialine gerove ir sveikatos apsauga, švietimu ir užimtumu), **derinimas**. Esamu *acquis* pabėgėliams ir papildomos apsaugos gavėjams suteikiamos dviejų skirtingų rūšių teisės ir lengvatos, grindžiamos dviejų kategorijų skirtumais, nustatytais dabartinėje tarptautinėje teisėje ir rodančiais, kad apsaugos suteikimo pagrindai itin skirtingi. Jeigu vienodumą suprastume kaip aukštesnį derinimo lygį, pasirinkus šią galimybę būtų nustatyti du statusai: **vienas vienodas statusas būtų taikomas pabėgėliams, o kitas – papildomos apsaugos gavėjams**. Taip būtų sumažintas lankstumas, kuris suteikiamas pagal esamą teisės sistemą ir kuris susijęs su teiktinų teisių turiniu ir trukme, bei sumažinta galimybė apriboti arba atsisakyti suteikti tam tikras teises.

Taip pat reikėtų apsvarstyti galimybę suteikti **vieną vienodą statusą** visiems asmenims, kuriems pagal esamą teisės sistemą galėtų būti suteiktas pabėgėlio statusas arba papildoma apsauga, t. y. apsaugos statusą, kuriuo nustatomos vienodos teisės abiejų kategorijų asmenims. Toks statusas, kuriuo būtų suteiktos tos pačios teisės nepriklausomai nuo apsaugos suteikimo pagrindų, būtų naudingas vienu aspektu – siekdami gauti pabėgėlio statusą, apsaugos prašantys asmenys turėtų mažiau paskatų apskusti sprendimus suteikti papildomą apsaugą.

Vertėtų apsvarstyti, ar nereikia **suderinti statuso, kuris suteikiamas tiems asmenims**, kurie neatitinka kriterijų tarptautinei apsaugai gauti, kaip šiuo metu apibrėžta pirmojo etapo teisinėse priemonėse, tačiau kurie yra **apsaugoti nuo sugražinimo** pagal įpareigojimus, nustatytus visoms valstybėms narėms tarptautiniuose pabėgėlių arba žmogaus teisių dokumentuose, arba pagal principus, grindžiamus tokiais dokumentais. Tokioms kategorijoms priklauso asmenys, kurių negalima sugražinti dėl ligos, ir nelydimi nepilnamečiai. Nuostatos dėl tokių kategorijų asmenų suderinto statuso turėtų būti pagrįstos atitinkama Europos žmogaus teisių teismo praktika.²

Galiausiai, **visoje Europos Sąjungoje galiojančio statuso** sąvoka skatina apsvarstyti galimybę Bendrijos lygiu sukurti **abipusio nacionalinių sprendimų dėl prieglobsčio suteikimo pripažinimo** mechanizmą ir galimybę **perduoti atsakomybę už apsaugos suteikimą** apsaugos gavėjui apsigyvenus kitoje valstybėje narėje. Reikėtų nuodugniai aptarti tikslus teisinius būdus ir tikslias sąlygas. Toks mechanizmas galėtų būti pagrįstas visų pirma atitinkamomis Ženevos konvencijos nuostatomis ir 1980 m. Europos susitarimu dėl atsakomybės už pabėgėlius perdavimo, sudarytu Europos Taryboje.

(10) **Kuriose srityse turėtų būti toliau derinami teisės aktai arba nustatyti aukštesni reikalavimai dėl**

– **apsaugos suteikimo kriterijų;**

– **teisių ir lengvatų, susijusių su apsaugos statusu (-ais)?**

(11) **Kokie galėtų būti numatyti vienodo statuso sukūrimo modeliai? Ar galėtų būti numatytas vienas vienodas statusas pabėgėliams, o kitas – papildomos apsaugos gavėjams? Kaip jie galėtų būti sukurti?**

(12) **Ar galėtų būti numatytas vienas vienodas statusas visiems asmenims, kuriems gali būti suteikta tarptautinė apsauga? Kaip jis galėtų būti sukurtas?**

(13) **Ar į Bendrijos teisės aktų taikymo sritį turėtų būti įtrauktos kitos negražintinų asmenų kategorijos? Kokiomis sąlygomis?**

(14) **Ar ES turėtų būti nustatytas abipusio nacionalinių sprendimų dėl prieglobsčio suteikimo pripažinimo ir galimybės perduoti atsakomybę už apsaugos suteikimą mechanizmas? Kokiomis sąlygomis ši galimybė galėtų būti gyvybinga? Kaip jis galėtų veikti?**

² Žr. šio Teismo 1997 m. gegužės 2 d. sprendimą byloje *D. prieš Jungtinę Karalystę* ir 2006 m. spalio 12 d. sprendimą byloje *Mubilanzila Mayeka ir Kaniki Mitunga prieš Belgiją*.

2.4. Bendrieji klausimai

2.4.1. Tinkamas reagavimas į pažeidžiamumą

Visose pirmojo etapo priemonėse pabrėžiama, kad būtina atsižvelgti į ypatingus pažeidžiamų asmenų poreikius. Tačiau atrodo, kad esama rimtų neatitikimų tarp apibrėžčių ir procedūrų, kurias valstybės narės taiko **pažeidžiamiesiems prieglobsčio prašytojams nustatyti**, ir kad valstybės narės stokoja **būtinų išteklių, pajėgumų ir žinių**, kad tinkamai reaguotų į tokių asmenų poreikius.

Taigi būtina **išsamiau ir aiškiau nustatyti būdus**, kaip nustatyti **ypatingus pažeidžiamiausių prieglobsčio prašytojų poreikius ir kaip į juos turėtų būti reaguojama** visais prieglobsčio suteikimo proceso etapais. Taikant toki visapusišką požiūrį dėmesys būtų skirtas pirmiausia tokiems klausimams: **tinkamos medicininės ir psichologinės pagalbos bei konsultavimo paslaugų**, teiktinų traumas patyrusiems asmenims, kankinimų aukoms bei prekyba žmonėmis aukoms, tikslesnis reglamentavimas; tinkamas nepilnamečių, ypač nelydimų nepilnamečių poreikių nustatymas ir reagavimas į juos; **tinkamos pokalbių** su šių kategorijų asmenimis **vedimo metodikos** kūrimas atsižvelgiant *inter alia* į kultūrinius, amžiaus ir lyčių lygybės aspektus, remiantis tarpkultūriniais gebėjimais, naudojantis specialiai apmokytų pokalbių vedėjų ir vertėjų žodžiu paslaugomis bei nustatant išsamesnes taisykles, kuriose turėtų būti apibrėžta, į ką reikėtų atsižvelgti **vertinant reikalavimus, pateiktus dėl persekiojimo dėl lyties arba vaikų persekiojimo**.

Be to, būtina surasti būdų, kaip **sustiprinti nacionalinius pajėgumus įtraukiant visus veikėjus**, dalyvaujančius kuriant ir taikant priemones, skirtas reaguoti į ypatingus pažeidžiamųjų prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių poreikius, pavyzdžiui, sveikatos apsaugos ir švietimo srities specialistus, psichologus, vertėjus žodžiu, lingvistus, kultūros antropologus, teisininkus, socialinius darbuotojus ir nevyriausybinės organizacijas. Tokiems specialistams galėtų būti skirtos specialios **mokymo programos visoje ES**, ES lygiu sukurti mechanizmai (įskaitant duomenų bazes ir kitas informacijos apsiikeitimo priemones) **gerajai patirčiai skleisti vykdamt veiklą** arba net nustatyti **bendri būtini kvalifikacijos ir įgūdžių reikalavimai** ir galbūt sukurtas **monitoringo mechanizmas**, kuriuo būtų užtikrinta aukšta pažeidžiamiesiems asmenims teikiamų paslaugų kokybė.

- (15) **Kaip galėtų būti patobulintos nuostatos, kuriomis valstybės narės įpareigojamos nustatyti pažeidžiamiausių prieglobsčio prašytojų poreikius ir į juos atsižvelgti, siekiant jas geriau pritaikyti realiems šių asmenų poreikiams? Kuriose srityse reikėtų toliau nustatyti reikalavimus?**
- (16) **Kokios priemonės turėtų būti įgyvendintos siekiant sustiprinti nacionalinius pajėgumus, kad būtų veiksmingai reaguojama į pažeidžiamumą?**

2.4.2. Integracija

ES politikoje vis daugiau dėmesio skiriama trečiųjų šalių piliečių integracijai, todėl laikas bendrai apvarstyti, kaip sustiprinti tarptautinės apsaugos gavėjų integraciją. Suteikus ilgalaikio apsigyvenimo teises šios kategorijos asmenims, kaip numatyta

2007 m. birželio 6 d. Komisijos pasiūlyme dėl Tarybos direktyvos 2003/109/EB (toliau – Ilgalaikių gyventojų direktyva) pakeitimo, jų integracija itin pagerėtų.

Atsižvelgiant į tai, reikėtų konkrečiai apsvarstyti, kaip **pagerinti** Priskyrimo direktyvoje nustatytus **reikalavimus**, taikomus **papildomos apsaugos gavėjų integracijai**, ir kaip **sukurti integracijos programas**, skirtas **reaguoti į ypatingus tarptautinės apsaugos gavėjų poreikius (pavyzdžiui, būsto poreikius, galimybę naudotis sveikatos apsaugos ir socialinėmis paslaugomis) ir į šių asmenų gebėjimus**.

Šiuo požiūriu **svarbi teisė dirbti (ir jos apribojimai)**, kadangi pripažįstama, jog įsidarbinimas yra labai svarbus, integraciją palengvinantis elementas. Todėl reikia rasti būdų, kaip geriau informuoti darbo rinkos veikėjus apie vertę, kurią jų organizacijoms ir bendrovėms gali suteikti tarptautinės apsaugos gavėjai, ir koks galėtų būti šių asmenų įnašas. Ypatingas dėmesys turėtų būti skirtas šių asmenų darbo patirties, įgūdžių ir gebėjimų nustatymui, taip pat **jų kvalifikacijos pripažinimui**, kadangi tarptautinės apsaugos gavėjai dažnai negali pateikti kilmės šalyje išduotų įrodomųjų dokumentų, pavyzdžiui, diplomų ir kitų atitinkamų pažymėjimų, kuriuos paprastai reikalaujama pateikti pagal valstybių narių įstatymus kaip tinkamumo teisėtai įsidarbinti kai kuriose srityse sąlygą. Ne tik tarptautinės apsaugos gavėjai bet ir su jais dirbantys specialistai turėtų būti skatinami įgyti būtinų tarpkultūrinių įgūdžių ir žinių. Turėtų būti remiamas kultūrų įvairovės valdymas. Siekiant taikyti visapusišką požiūrį, gali prireikti taip pat apsvarstyti, ar nereikėtų prieglobsčio prašytojams suteikti galimybės pasinaudoti **konkrečiomis atrinktomis integracijos priemonėmis ir mechanizmais**, skirtais paspartinti asmenų, kuriems galiausiai bus suteikta tarptautinė apsauga, integraciją.

(17) **Kokių kitų teisinių priemonių galėtų būti imtasi siekiant toliau gerinti prieglobsčio prašytojų ir tarptautinės apsaugos gavėjų integraciją, įskaitant šių asmenų integraciją į darbo rinką?**

2.4.3. *Užtikrinti, kad antrojo etapo priemonės būtų visapusiškos*

Pats laikas apsvarstyti kitas sritis, kurioms šiuo metu netaikomi Bendrijos teisės aktai, tačiau kuriose suderinus nacionalines taisykles būtų sukurta pridėtinė vertė.

(18) **Kokiose kitose srityse suderinimas būtų naudingas arba būtinas, kad būtų nustatytas tikrai visapusiškas požiūris į prieglobsčio suteikimo procesą ir jo rezultatus?**

3. ĮGYVENDINIMAS. PAPILDOMOS PRIEMONĖS

Hagos programoje nacionalinės administracijos buvo raginamos glaudžiau bendradarbiauti praktiniais klausimais, kad būtų suvienodinta nacionalinė praktika, pagerinta sprendimų priėmimo kokybė ir prieglobsčio suteikimo valdymo veiksmingumas. Komisijos komunikate dėl glaudesnio praktinio bendradarbiavimo nustatytą įvairaus pobūdžio veiklą šiuo metu vykdo „Eurasil“ – ekspertų grupė, kuriai pirmininkauja Komisija.

Vis dėlto, kadangi šia žaliaja knyga bus siekiama nustatyti vidutinės trukmės ir ilgalaikius tikslus, svarbu neapsiriboti tuo, kas jau pasiūlyta ir apsvarstyti **kitas sritis**, kuriose valstybės narės galėtų **prasmingai praktiškai bendradarbiauti**. Reikia apsvarstyti **būdus, kaip maksimaliai sustiprinti šio bendradarbiavimo poveikį**, kad būtų toliau derinama nacionalinė praktika ir nacionalinių teismų praktika, pvz. skirtingų ES prieglobsčio *acquis* procedūrinių ir materialinių aspektų aiškinimo ir taikymo **bendrų gairių sukūrimą**. Remiantis bendru padėties kilmės šalyse vertinimu galima pateikti keletą pavyzdžių, kai tam tikrais atvejais arba tam tikriems prieglobsčio prašymų aspektams, kuriems reikalingos ypatingos teisinės arba faktinės žinios, valstybės narės galėtų taikyti bendrą požiūrį išimties arba aplinkybių nebuvimo sąlygoms tam tikrose bylose, persekiojimo dėl lyties arba vaikų persekiojimo sąvokoms, sukčiavimo arba piktnaudžiavimo atvejų nustatymui ir jų prevencijai arba dokumentų vertimui ir pokalbių vedimo metodikai bei tvarkai.

Be to, reikėtų apsvarstyti būdus, kaip toliau vystyti bendrą informacijos apie kilmės šalį (IKŠ) portalą visoje ES, pirmiausia jį susiejant su kitomis emigracijos ir integracijos duomenų bazėmis ir suteikiant galimybę jame pateikti informaciją įvairaus pobūdžio su migracija susijusiais klausimais.

Daugiau dėmesio galėtų būti skirta suinteresuotųjų šalių, dalyvaujančių gerosios patirties mainuose, padedančių stiprinti pajėgumus, dalyvaujančių mokymo veikloje ir padedančių kurti rekomendacijas, skaičiaus didinimui **įtraukiant įvairių sričių suinteresuotąsias šalis**, įskaitant skundus nagrinėjančias administracines arba teismines institucijas, teisinius ekspertus ir lingvistus, sveikatos, švietimo ir profesinio orientavimo specialistus, kultūros antropologus, pasienio apsaugos ir teisėsaugos pareigūnus.

Be to, atsižvelgiant į tai, kad praktinio bendradarbiavimo pobūdis sparčiai kinta ir apima įvairius prieglobsčio suteikimo proceso aspektus, labai svarbu užtikrinti **tinkamą struktūrinę paramą** visų susijusių krypčių veiklai ir **veiksmingas bei sistemingas tolesnes priemones šios veiklos rezultatų atžvilgiu**.

Siekdama išsamiai ir visapusiškai išnagrinėti įvairias galimybes, kurios galėtų būti numatytos siekiant šio tikslo, Komisija šiais metais planuoja pradėti galimybių studiją.

Viena iš šių galimybių, numatytų Hagos programoje, yra praktinio bendradarbiavimo struktūrų pertvarkymas į Europos paramos biurą. Pasirinkus pastarąjį sprendimą, toks biuras galėtų perimti ir sistemingai koordinuoti visą esamą bendrojo praktinio bendradarbiavimo veiklą. Be to, jame galėtų būti sukurta **mokymo struktūra**, skirta visoms prieglobsčio suteikimo procese dalyvaujančioms šalims; jis taip pat galėtų **teikti struktūrinę paramą bet kokiai prašymų nagrinėjimo veiklai**, kurią valstybės narės ateityje gali vykdyti **bendrai**. Jis taip pat galėtų **paremti valstybių narių bendras pastangas reaguoti į ypatingus sunkumus**, tenkančius jų prieglobsčio sistemoms ir priėmimo pajėgumams dėl tam tikrų veiksmų, pavyzdžiui, geografinės padėties. Jis galėtų įkurti ir valdyti **prieglobsčio ekspertų grupes**, kurios būtų siunčiamos į ypatingus sunkumus patiriančias valstybes nares. Biuras galėtų būti svarbus **įgyvendinant regionines apsaugos programas ir koordinuojant visas naujas būsimas politikos iniciatyvas**, pavyzdžiui dėl persikėlimo ES lygiu. Jam taip pat galėtų būti patikėta vykdyti prieglobsčio prašytojams taikomų **priėmimo sąlygų įgyvendinimo monitoringą**.

- (19) Kokiose kitose srityse būtų prasminga išplėsti praktinio bendradarbiavimo veiklą ir kaip būtų galima maksimaliai padidinti jos poveikį? Kaip joje galėtų prasmingai dalyvauti daugiau suinteresuotųjų šalių? Kaip praktinio bendradarbiavimo srityje galėtų būti diegiamos naujovės ir skleidžiama geroji patirtis?
- (20) Konkrečiai, kaip praktiškai bendradarbiaujant galėtų būti padedama kurti bendrą požiūrį į tam tikrus klausimus, pavyzdžiui, persekiojimo dėl lyties arba vaikų persekiojimo sąvokas, išimties sąlygų taikymą ir sukčiavimo prevenciją?
- (21) Kokios galėtų būti numatytos galimybės, skirtos struktūriškai paremti įvairaus pobūdžio praktinio bendradarbiavimo veiklą, kad būtų užtikrintas jos tvarumas? Ar Europos paramos biuro sukūrimas būtų tinkama galimybė? Jeigu taip, kokios užduotys galėtų būti jam skirtos?
- (22) Koks būtų tinkamiausias veiklos ir institucinis modelis, kad toks biuras galėtų sėkmingai vykdyti jam skirtas užduotis?

4. SOLIDARUMAS IR ATSAKOMYBĖS PASIDALIJIMAS

4.1. Atsakomybės pasidalijimas

Dublino sistema (Dublino ir EURODAC reglamentai) nebuvo sukurta kaip atsakomybės pasidalijimo priemonė. Ja pirmiausia buvo siekiama greitai nustatyti, kuri valstybė narė atsakinga už ES teritorijoje pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą remiantis sąžiningais ir objektyviais kriterijais, ir užkirsti kelią antrinei migracijai tarp valstybių narių. 2007 m. birželio 6 d. paskelbtoje vertinimo ataskaitoje parodyta, kad šie Dublino sistemos tikslai beveik pasiekti, nors lieka klausimų dėl jos, kaip priemonės antrinei migracijai mažinti, veiksmingumo.

Šioje vertinimo ataskaitoje taip pat nustatyta, kad pagal Dublino sistemą vykdomų perdavimų skaičius į išorės sieną turinčias ir jos neturinčias valstybes nares yra proporcingas. Nepaisant to, Dublino sistema *de facto* gali būti sukurta papildoma atsakomybės našta toms valstybėms narėms, kurių priėmimo ir įsisavinimo pajėgumai yra riboti ir kurios dėl savo geografinės padėties patiria ypatingų migracijos sukeltų sunkumų.

Geriau suderinus nacionalines prieglobsčio suteikimo procedūras, teisinius reikalavimus ir priėmimo sąlygas, kaip numatyta kuriant bendrą Europos prieglobsčio sistemą, sumažėtų antrinė prieglobsčio prašytojų migracija, kurią daugiausia sąlygoja skirtingos taikomos taisyklės, todėl bendras prieglobsčio prašymų paskirstymas valstybėms narėms taptų sąžiningesnis.

Tačiau net ir sukūrus bendrą prieglobsčio suteikimo procedūrą ir nustačius vienodą statusą, nebūtų visiškai pašalintos visos priežastys, dėl kurių prieglobsčio prašytojams viena valstybė narė gali atrodyti patrauklesnė nei kita. Todėl siekiant užkirsti kelią „ieškojimui, kur geriau gauti prieglobstį“ ir „pabėgėlių orbitoje“ reiškiniui, **bus būtina sukurti sistemą, pagal kurią bus aiškiai paskirstoma atsakomybė** už ES pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą.

Būtina toliau svarstyti pagrindinius Dublino sistemos principus ir tikslus, taip pat, ar reikia **sistemą papildyti papildomais mechanizmais. Galėtų būti atsižvelgta į kitus veiksnius**, pavyzdžiui, valstybių narių pajėgumus, kuriuos jos skiria prieglobsčio prašymams nagrinėti ir ilgalaikiam sprendimui dėl pripažintų pabėgėlių priimti. Tai apsvarstyti būtina, jeigu norima, kad **taikant sistemą paskirstymas valstybėms narėms taptų proporcingesnis**.

Praeityje svarstytos **galimos alternatyvios atsakomybės paskirstymo sistemos**, pavyzdžiui, sistema, pagal kurią atsakomybė paskirstoma pagal vietą, kurioje pateikiamas prieglobsčio prašymas, prašytojo kilmės šalį arba paskutinę žinomą tranzito šalį.

Tačiau pirmiausia reikėtų apsvarstyti **taisomųjų atsakomybės pasidalijimo mechanizmų**, kurie **papildytų Dublino sistemą, sukūrimą**. Taikant šiuos mechanizmus, pavyzdžiui, tarptautinės apsaugos gavėjai būtų paskirstomi valstybėms narėms po to, kai jiems suteikiamas apsaugos statusas. Persikėlimas ES viduje – svarbus siektinas būdas. Tikimasi, kad pritaikius Ilgalaikių gyventojų direktyvos nuostatas tarptautinės apsaugos gavėjams būtų palengvinta tam tikroms valstybėms narėms tenkanti atsakomybės našta, nes šiems asmenims tam tikromis sąlygomis būtų leista persikelti į kitą valstybę narę.

- (23) **Ar Dublino sistema turėtų būti papildyta priemonėmis, gerinančiomis sąžiningą atsakomybės pasidalijimą?**
- (24) **Kokie kiti mechanizmai galėtų būti sukurti siekiant valstybėms narėms teisingiau paskirstyti prieglobsčio prašytojus ir (arba) tarptautinės apsaugos gavėjus?**

4.2. Finansinis solidarumas

Reikia apsvarstyti būdus, kaip **maksimaliai padidinti Europos pabėgėlių fondo (EPF)**, kaip priemonės, papildančios valstybių narių pastangas įgyvendinti ES prieglobsčio politiką, **veiksmingumą**. Konkrečiau, būtina išnagrinėti būdus, kaip užtikrinti, kad EPF finansavimas būtų geriau panaudojamas, kad juo būtų papildytas, skatinamas ir spartinamas siekiamų tikslų įgyvendinimas, mažinami skirtumai ir didinami reikalavimai.

Siekiant maksimaliai padidinti fondo poveikį, nacionaliniu lygiu galėtų būti **surengtos specialios konsultacijos arba sukurti informacijos apsikeitimo mechanizmai**, kad būtų tiksliai išanalizuoti trūkumai, į kuriuos reikia atsižvelgti su fondo parama. Siekiant išvengti pastangų susiskaldymo ir dubliavimo, sukurti sinergiją ir skatinti gerą patirtį, **ES lygiu taip pat galėtų būti sukurtas informacijos apsikeitimo mechanizmas** informacijai apie projektus ir programas, kurios galėtų būti naudojamos kaip pavyzdžiai, skleisti.

Priėmus išsamų požiūrį būtų ne tik pagerintos esamos finansavimo galimybės, bet iškiltų klausimas, ar yra ypatingų finansavimo poreikių, į kuriuos dar nepakankamai atsižvelgiama esamais fondais. Pavyzdžiui, tokie poreikiai galėtų atsirasti finansuojant integruotą atsaką į pažeidžiamumą viso prieglobsčio suteikimo proceso metu arba papildomas priemones, susijusias su valstybių narių bendradarbiavimu (įskaitant nacionalinių administracijų ir teisminių institucijų personalo

komandiruotes arba šių administracijų ir institucijų dalyvavimo bendroje veikloje finansavimą, bei būsimą Europos paramos biuro finansavimą).

- (25) **Kaip galėtų būti padidintas EPF veiksmingumas, sustiprintas nacionalinių išteklių papildomumas ir sustiprintas jo dauginamasis poveikis? Ar pirmiau minėtų informacijos apskaitimo mechanizmų sukūrimas būtų tinkama priemonė? Kokios kitos priemonės galėtų būti numatytos?**
- (26) **Ar yra ypatingų finansavimo poreikių, į kuriuos nepakankamai atsižvelgiama esamais fondais?**

5. PRIEGLOBSČIO POLITIKOS IŠORĖS DIMENSIJA

5.1. Parama trečiosioms šalims siekiant sustiprinti apsaugą

Apskaičiuota, jog 6,5 mln. iš 8,7 mln. pasaulio pabėgėlių gyvena besivystančiose šalyse³. Atsižvelgiant į tai, svarbu apsvaistyti, kaip paremti trečiąsias šalis joms sprendžiant prieglobsčio ir pabėgėlių klausimus. Stengdamasi sustiprinti veiksmingą pabėgėlių apsaugą ir suteikti daugiau galimybių jiems pasinaudoti ilgalaikiais sprendimais jų kilmės ir tranzito regionuose, Komisija sukūrė ES ir regionines apsaugos programas, kuriomis papildoma įvairi ES teikiama parama trečiosioms šalims prieglobsčio srityje. Reikia pabrėžti, kad dvi bandomosios programos, kurios pradėtos vakarų naujose nepriklausomose valstybėse ir Tanzanijoje, dar tik pradėtos įgyvendinti, todėl bet koks šios sąvokos pakeitimas ateityje turės būti paremtas šių programų vertinimo išvadomis. Jeigu bus padaryta išvada, kad jos yra naudingos, galėtų būti aptarta, kaip toliau vystyti jų **pridėtinę vertę ir užtikrinti, kad jų rezultatai būtų tvarūs.**

Be to, pripažindama, kad įgyvendinant vystymosi politiką svarbu pasiekti ilgalaikius sprendimus dėl pabėgėlių ir prieglobsčio prašytojų, Komisija pastaraisiais metais išipareigojo sistemingai **integruoti prieglobsčio klausimus** į vystomojo bendradarbiavimo strategiją, kaip parodyta keliuose naujausiuose šalies (regioniniuose) strategijos dokumentuose, ir šiam klausimui skyrė svarbų finansavimą iš susijusių išorės paramos priemonių.

Todėl svarbu apsvaistyti veiksmus, kuriais veiksmingiausiai padedama trečiosioms šalims valdyti pabėgėlių padėtį, taip pat **atsižvelgti** į pabėgėlių ir grįžusiųjų **poreikius** ir jų galimybę prisidėti prie juos priimančių šalių vystymosi, ir **kaip pagerinti ES veiksmų nuoseklumą ir veiksmingumą** atitinkamų regionų ir trečiųjų šalių atžvilgiu.

- (27) **Jeigu būtų nustatyta, kad būtina stiprinti regioninių apsaugos programų veiksmingumą ir tvarumą, kaip tai galėtų būti padaryta? Ar turėtų būti toliau plėtojama regioninių apsaugos programų sąvoka, jeigu taip, kaip?**
- (28) **Kaip ES galėtų geriausiai padėti trečiosioms šalims veiksmingiau spręsti prieglobsčio ir pabėgėlių klausimus?**

³ Šaltinis: 2005 m. JTPRVK statistikos metraštis.

- (29) **Kaip galėtų būti padidintas Bendrijos bendrųjų strategijų, taikomų trečiosioms šalims pagalbos pabėgėliams srityje, nuoseklumas ir kaip jos galėtų būti sustiprintos?**

5.2. Persikėlimas

Persikėlimas yra svarbi ES prieglobsčio politikos dalis, nes jis atlieka apsaugos priemonės funkciją, juo pateikiami ilgalaikiai sprendimai ir sukuriama veiksmingas atsakomybės pasidalijimo mechanizmas. Pabėgėlių persikėlimas ES teritorijoje taip pat rodo ES išsipareigojimą solidarizuotis tarptautiniu mastu ir pasidalyti atsakomybės našta su šalimis kilmės regionuose, kurie priima didžiąją daugumą pabėgėlių. Siekiant ambicingų ES persikėlimo schemas kūrimo tikslų, būtina laikytis aktyvios pozicijos. Komisija šiuo metu siekia suteikti visapusišką finansinę paramą persikėlimo veiklai, kurią vykdo valstybės narės, ir paremti svarbų ES su persikėlimu susijusį išsipareigojimą pagal regionines apsaugos programas.

Jeigu bus vystoma veikla šioje srityje, galėtume panagrinėti įvairius valstybių narių **skatinimo** būdus. Joms galėtų būti **padedama plėsti ir stiprinti** nacionalines persikėlimo programas, jos galėtų būti skatinamos **prasmingai dalyvauti** įgyvendinant regioninių apsaugos programų persikėlimo aspektą. Vertėtų apsvarstyti, **kaip galėtų būti sukurtas bendras požiūris** į persikėlimo veiklos įgyvendinimo priemones pagal regionines apsaugos programas siekiant didesnio veiksmingumo, geresnio koordinavimo ir masto ekonomijos. Akivaizdu, kad ateityje bet kokie veiksmai šia kryptimi turės būti grindžiami bandomųjų regioninių apsaugos programų vertinimo išvadomis.

Vertėtų neapsiriboti regioninėmis apsaugos programomis ir pažvelgti į kitas sritis, kuriose bendromis pastangomis dėl persikėlimo ES lygiu **būtų galima padėti išspręsti užsitęsusių pabėgėlių padėties klausimus arba suteikti veiksmingą atsaką į kritines situacijas.**

- (30) **Kaip ES galėtų prisiimti esminius ir ilgalaikius išsipareigojimus dėl persikėlimo?**
- (31) **Kokius būdus reikėtų išbandyti siekiant ES lygiu nustatyti suderintą požiūrį į persikėlimą? Ką reikėtų padaryti finansiniu, veiklos ir instituciniu požiūriu?**
- (32) **Kokiais kitais atvejais galėtų būti numatyta taikyti ES persikėlimo išsipareigojimą? Kokiomis sąlygomis?**

5.3. Mišrių srautų prie išorės sienų klausimo sprendimas

Kitas esminis prieglobsčio politikos išorės dimensijos elementas – poreikis spręsti **mišrių srautų** klausimą, t. y. klausimą dėl prie valstybės narės išorės sienų atvykstančių migrantų srautų, kuriuos sudaro nelegalūs migrantai ir asmenys, kuriems reikia apsaugos. Šį nelengvą klausimą reikia spręsti užtikrinant ir didinant galimybę gauti apsaugą prie išorės sienų.

Priemonės, skirtos kovoti su nelegalia migracija ir prekyba žmonėmis turėtų būti įgyvendinamos taip, kad teisė į prieglobstį neprarastų savo praktinės reikšmės.

Komisija daugiausia stengiasi teikti **veiklos ir finansinę paramą**, kad valstybėms narėms padėtų sukurti veiksmingas apsaugos elementą turinčias atvykstančių srautų valdymo sistemas, **ypač kritinės padėties dėl masinio migrantų antplūdžio prie jų sienų atveju**.

Pasiūlymuose daugiausia dėmesio turėtų būti skirta **prieglobsčio ekspertų grupių**, kurios galėtų būti pakviestos padėti valstybėms narėms, laikinai patiriančioms sunkumus atliekant pirminį atskirų bylų vertinimą atvykimo vietose, sukūrimui ir nepaprastosios finansinės pagalbos skyrimui šioms valstybėms narėms siekiant joms padėti sudaryti tinkamas priėmimo sąlygas ir atlikti teisingas bei veiksmingas prieglobsčio suteikimo procedūras. Jeigu būtų pasirinkta galimybė sukurti Europos paramos biurą, jam galėtų būti numatyta patikėti koordinuoti šių prieglobsčio ekspertų grupių panaudojimą. Esamos arba naujos savanoriškos schemos nacionaliniu ir Europos lygiu (pirmiausia Europos savanoriška tarnyba) taip pat galėtų padėti mobilizuoti pastangas, stiprinti priėmimo pajėgumus ir sustiprinti valstybių narių solidarumą.

- (33) **Kokių tolesnių priemonių galėtų būti imtasi siekiant užtikrinti, kad įpareigojimai teikti apsaugą, atsirandantys pagal ES *acquis* bei tarptautinę pabėgėlių ir žmogaus teisių teisę, būtų neatsiejama išorės sienų valdymo dalis? Konkrečiai, kokių tolesnių priemonių galėtų būti imtasi siekiant užtikrinti, kad praktinis priemonių, skirtų kovoti su nelegalia migracija, įgyvendinimas neturėtų neigiamo poveikio prieglobsčio prašytojų galimybei gauti apsaugą?**
- (34) **Kaip galėtų būti sustiprinti nacionaliniai pajėgumai, skirti apsaugos elementą turinčioms atvykstančių srautų valdymo sistemoms kurti, ypač masinio antplūdžio prie sienų atveju?**

5.4. ES – pasaulinė partnerė sprendžiant pabėgėlių klausimus

Valstybių narių prieglobsčio sistemos vis dažniau laikomos viena regionine apsaugos erdve. Nustačius bendrą procedūrą ir vienodą statusą, šis poveikis sustiprės. ES prieglobsčio politikos išorės dimensija tampa vis reikšmingesnė, todėl vis didesni lūkesčiai siejami su ES, kaip subjekto, kurį sudaro 27 valstybės, vaidmeniu pasaulinėje pabėgėlių apsaugos sistemoje. Todėl ES vis daugiau raginama tarptautiniu lygiu nustatyti **bendrą viziją pabėgėlių politikos klausimais ir sukurti bendrąsias pozicijas tarptautinėms organizacijoms**.

- (35) **Kaip Europos prieglobsčio politika galėtų tapti politika, kurią ES valstybės narės bendrai taikytų spręsdamos pabėgėlių klausimus tarptautiniu lygiu? Kokiais modeliais galėtų pasinaudoti ES siekdama tapti pasauline partnere sprendžiant pabėgėlių klausimus?**

6. IŠVADA

Šioje žaliojoje knygoje Komisija stengėsi išdėstyti pagrindinius rūpimus klausimus ir pakvietė pateikti konstruktyvius pasiūlymus, kad šiuos klausimus būtų pradėta spręsti.

Laikydamosi pirmiau aprašyto integruoto požiūrio į prieglobstį, Komisija siekia pradėti plataus masto visų susijusių suinteresuotųjų šalių diskusiją. Joje dalyvauti kviečiamos visos ES institucijos, nacionalinės, regioninės ir vietos valdžios institucijos, šalys kandidatės, trečiųjų šalių partneriai, tarpvyriausybines ir nevyriausybines organizacijas, visi valstybės veikėjai ir privatūs paslaugų teikėjai, dalyvaujantys prieglobsčio suteikimo procese, mokslo atstovai, socialiniai partneriai, pilietinės visuomenės organizacijos ir asmenys.

Remiantis šių visapusiškų konsultacijų rezultatais bus parengtas **politikos planas**, kuris bus paskelbtas pirmąjį 2008 m. ketvirtį ir kuriame Komisija išdėstys visas priemones, kurias ji priims siekdama sukurti BEPS, ir nurodys laikotarpį, per kurį šios priemonės bus priimtos.

Komisija nori pasirengti viešam svarstymui 2007 m. spalio 18 d., todėl kviečia visas suinteresuotąsias šalis raštu pateikti savo atsakymus į šio konsultacinio dokumento klausimus ne vėliau kaip 2007 m. rugpjūčio 31 d. adresu

Unité «Immigration et asile» – «Livre vert sur l’asile»

Direction générale «Justice, liberté et sécurité»

Commission européenne

1049 Bruxelles

El. paštas: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Visos susijusios nuomonės bus paskelbtos interneto portale „Jūsų balsas Europoje“ 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:

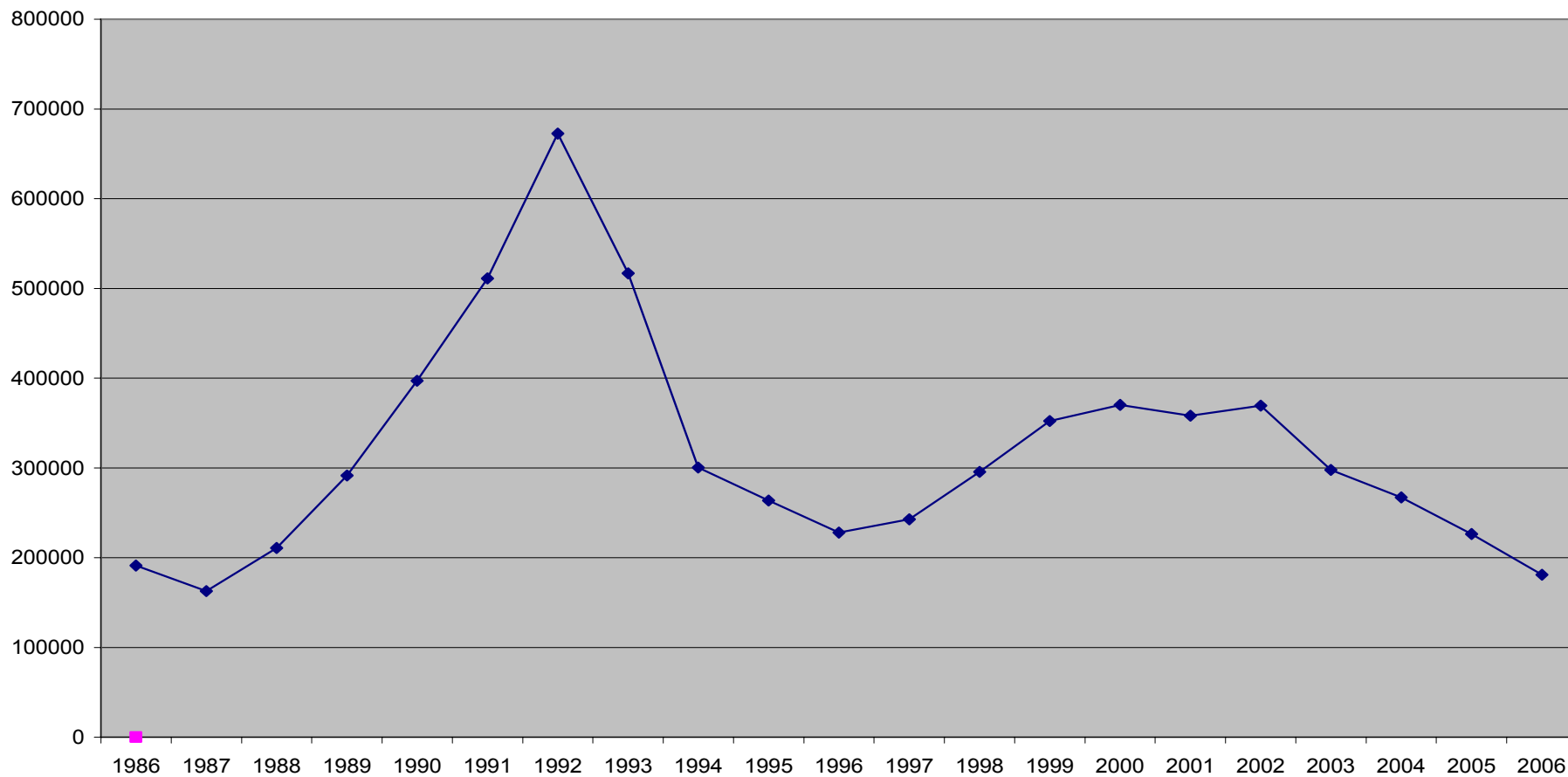
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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"*, 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