



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 6.6.2007
COM(2007) 301 galīgā redakcija

ZAĻĀ GRĀMATA

par topošo kopējo Eiropas patvēruma sistēmu

(iesniegusi Komisija)

ZAĻĀ GRĀMATA

par topošo kopējo Eiropas patvēruma sistēmu

1. IEVADS

Kopējas Eiropas patvēruma sistēmas (KEPS) kā Brīvības, drošības un tiesiskuma telpas sastāvdaļas izveide izriet no idejas Eiropas Savienībā veidot vienotu bēgļu aizsardzības telpu, pamatojoties uz Ženēvas konvencijas pilnīgu un visaptverošu piemērošanu un uz visām dalībvalstīm kopīgām cilvēciskām vērtībām. Hāgas programmas rīcības plānā paredzēts priekšlikumu par KEPS pieņemt līdz 2010. gada beigām.

Komisija ir apņēmusies tālāk īstenot šo tālejošo mērķi. Šādā gaisotnē tā ar šo uzsāk visaptverošu apspriešanās procesu par to, kādai būtu jābūt šai KEPS. Šīs Zaļās grāmatas mērķis ir noteikt, kādi risinājumi saskaņā ar pašreizējo ES tiesiskā regulējumu iespējami attiecībā uz KEPS izstrādes otrā posma izvērsanu.

KEPS pamatideja, kā noteikts Tamperes programmā un apstiprināts Hāgas programmā, ir izveidot kopīgu patvēruma procedūru un vienotu statusu, kas ir spēkā visā ES. Tādējādi galīgais mērķis, kāds jāasniedz ES līmenī, ir izveidot līdzvērtīgus spēles noteikumus, sistēmu, kas personām, kam patiešām nepieciešama aizsardzība, garantē piekļuvi augsta līmeņa aizsardzībai ar vienādiem nosacījumiem visās dalībvalstīs, tajā pašā laikā rīkojoties taisnīgi un efektīvi attiecībā uz tiem, par kuriem tiek nolemts, ka aizsardzība viņiem nav nepieciešama.

Pirmā posma mērķis bija saskaņot dalībvalstu tiesiskos regulējumus, pamatojoties uz kopīgiem obligātajiem standartiem, kas nodrošina taisnīgumu, efektivitāti un pārskatāmību. Ievērojams progress tika panākts laikposmā no 1999. līdz 2006. gadam, jo īpaši, pieņemot četrus galvenos juridiskos instrumentus, kas ietilpst pašreizējā *acquis* un kas veido pamatu KEPS¹. Komisija nodrošinās, ka jau pieņemtie juridiskie instrumenti tiks savlaicīgi transponēti un efektīvi īstenoti dalībvalstīs.

Pirmā posma instrumentu un iniciatīvu novērtēšanas process joprojām turpinās, tomēr, ņemot vērā nepieciešamību savlaicīgi nākt klajā ar priekšlikumiem otrajam posmam, lai tos varētu pieņemt 2010. gadā, būtiski jau tagad uzsākt padziļinātu izskatīšanu un debates par KEPS turpmāko struktūru. Izstrādājot Zaļo grāmatu, ir pienācīgi ņemta vērā visa informācija, kas jau ir pieejama par pirmā posma instrumentu īstenošanu un praksē konstatētajiem trūkumiem, lai varētu izvērst uz faktiem balstītu izskatīšanu un diskusijas. **Tādējādi šīs plašās izskatīšanas rezultātus savlaicīgi apkopos ar novērtējuma rezultātiem, lai izveidotu pamatu tuvākajā laikā veicamam darbam nolūkā līdz 2010. gadam izveidot KEPS.**

¹ Visi attiecīgie juridiskie instrumenti un politikas dokumenti ir uzskaitīti 1. pielikumā. Šim dokumentam pievienots arī 2. pielikums, kurā ietverti attiecīgi statistikas dati.

Otrā posma mērķiem jābūt sasniegt augstāku kopējo aizsardzības līmeni un lielāku vienlīdzību visā ES, kā arī nodrošināt lielāku solidaritāti ES dalībvalstu starpā.

Šajā otrajā posmā svarīgi pieņemt **integrētu, visaptverošu pieeju patvērumam**, cenšoties uzlabot **visus patvēruma procesa aspektus**, sākot no brīža, kad personas meklē piekļuvi aizsardzībai ES, līdz brīdim, kad tiek rasts ilglaicīgs risinājums attiecībā uz tiem, kam nepieciešama starptautiska aizsardzība.

Saskaņā ar šo pieeju būtiski 1) stiprināt nosacījumus, ar kādiem personas, kas meklē aizsardzību ES, var efektīvi iesniegt un uzturēt savas prasības un saņemt pienācīgu atbildi attiecībā uz viņu konkrētajām vajadzībām, un 2) veicināt visu patvēruma procesā iesaistīto pušu spējas sekmīgi veikt savus uzdevumus, tādējādi uzlabojot šā procesa kopējo kvalitāti. Tāpat nepieciešams nodrošināt valstu patvēruma lietu pārvaldēm pienācīgus instrumentus, kas tām ļautu sekmīgi pārvaldīt patvēruma plūsmas un efektīvi novērst krāpšanu un ļaunprātīgu izmantošanu, tādējādi saglabājot patvēruma sistēmas godīgumu un uzticamību.

Sasniedzot šos mērķus, tiks novērsti trūkumi pašreizējā patvēruma *acquis* un īstenota tiesību aktu saskaņošana, pamatojoties uz augstiem standartiem. Tāpat nepieciešams saskaņot patvēruma praksi, īstenojot virkni papildu pasākumu, kas attiecas uz praktisku sadarbību dalībvalstu starpā.

Turklāt ļoti nepieciešama lielāka solidaritāte patvēruma jomā, lai nodrošinātu, ka atbildība par patvēruma pieteikumu apstrādi un aizsardzības piešķiršanu ES tiek sadalīta vienmērīgi. Tāpat jāizpēta, kā varētu palielināt ES ieguldījumu pieejamākā, taisnīgākā un efektīvākā starptautiskā aizsardzības režīmā.

2. JURIDISKIE INSTRUMENTI

2.1. Patvēruma pieteikumu apstrāde

Padomes Direktīva 2005/85/EK („Patvēruma procedūru direktīva”) nosaka nevis vienu „standarta procedūru”, bet gan vairākus procedurālos standartus. Šī direktīva pieļauj lielu elastīgumu daudzās jomās, piemēram, noteikumos par paātrinātām procedūrām, robežprocedūrām un nepieņemamiem pieteikumiem. Lai sasniegtu Hāgas programmā izvirzīto mērķi izveidot visā ES kopīgu procedūru, nepieciešama tālāka tiesību aktu tuvināšana.

Šajā kontekstā īpašs uzsvars jāliek uz to, lai tiktu sekmēta **efektīva piekļuve** iespējai lūgt patvērumu un tādējādi piekļuve starptautiskai aizsardzībai ES. Tā ietvaros varētu stiprināt tiesiskās garantijas, kas saistītas ar būtisko robežprocedūru sākumposmu un jo īpaši ar reģistrācijas un pārbaudes procesu.

Tāpat **tālāk jātuvinā valstu noteikumi** attiecībā uz tiem patvēruma pieteikumu apstrādes aspektiem, kas pirmā posma noteikumos netika aptverti vispār vai tika aptverti nepietiekami, piemēram, lēmumu pieņemšanas kvalitāte, pieteikuma iesniedzēju iesniegto pierādījumu novērtējums un pārsūdzēšanas procedūras.

Var būt nepieciešams arī **pārvērtēt saturu un pievienoto vērtību, kāda piemīt atsevišķiem procedurālajiem instrumentiem**, kas tika ieviesti pirmajā

saskaņošanas posmā, piemēram, drošu izcelsmes valstu, drošu trešo valstu un drošu Eiropas trešo valstu jēdzieniem.

Turklāt ievērojamu virzību uz kopīgas patvēruma procedūras izveidi var panākt, kā obligātu KEPS elementu iekļaujot **vienotu procedūru** bēgļa statusa pieteikumu novērtēšanai un alternatīvai aizsardzībai. Apsveramie aspekti ietver tās darbības jomu, dažādu aizsardzības pamatu izskatīšanas secību, pārsūdzēšanas procedūras, kā arī nepieciešamību noteikt laika ierobežojumus vai mērķus attiecībā uz patvēruma procedūras ilgumu.

Aicinot veikt pētījumu par patvēruma pieteikumu **vienotas apstrādes** ietekmi, piemērotību un lietderīgumu, Hāgas programmā vienota apstrāde tiek atzīta par papildu iespēju turpmākai saskaņošanai. Saskaņā ar esošo tiesisko regulējumu par patvēruma lūgumu apstrādi atbildīgas ir dalībvalstis atsevišķi. Šāda vienota apstrādes mehānisma pievienotā vērtība, precīza kārtība un praktiskās un finansiālās sekas, ko varētu balstīt uz konkrētu dalībvalstu pieredzi un iespējām apstrādāt noteiktu daudzumu lietu, būs rūpīgi jāizskata, ņemot vērā iepriekš minētā pētījuma secinājumus.

- (1) **Kā varētu panākt kopīgu patvēruma procedūru? Kādi aspekti būtu jāapsver attiecībā uz tālāku tiesību aktu tuvināšanu?**
- (2) **Kā varētu tālāk veicināt piekļuves patvēruma procedūrai efektivitāti? Vispārīgāk raugoties, kuri patvēruma procesa aspekti pašreizējā regulējumā būtu jāuzlabo gan attiecībā uz efektivitāti, gan aizsardzības garantijām?**
- (3) **Vai būtu jāpārskata kādi no esošajiem jēdzieniem un procedurālajiem instrumentiem, ja tā, tad kuri?**
- (4) **Kā būtu jāveido obligāta vienota procedūra?**
- (5) **Kādi varētu būt iespējamie kopīgas patvēruma pieteikumu apstrādes modeļi? Ar kādiem nosacījumiem dalībvalstis varētu izmantot vienotas apstrādes mehānismu?**

2.2. Patvēruma meklētāju uzņemšanas nosacījumi

Lai izvairītos no tālākas pārvietošanās, būtiski nodrošināt augstu saskaņotības līmeni attiecībā uz patvēruma meklētāju uzņemšanas nosacījumiem. Tomēr, kā liecina jau pieejamā informācija par Padomes Direktīvas 2003/9/EK („Uzņemšanas nosacījumu direktīvas”) īstenošanu praksē, vairāki šīs direktīvas pamatnoteikumi atstāj dalībvalstīm lielu rīcības brīvību, tādējādi mazinot vēlamo saskaņošanas rezultātu efektivitāti.

Piemēram, pastāv lielas atšķirības attiecībā uz **patvēruma meklētāju piekļuvi darba tirgum** – dažādas dalībvalstis nosaka dažādus nosacījumus, kas jāizpilda (piemēram, jāsaņem darba atļauja), dažas dalībvalstis šādu piekļuvi atļauj tūlīt, turpretī citas to ierobežo uz gadu. Šī situācija izvirza jautājumu, vai nav precīzāk jāreglamentē nosacījumi un termiņš attiecībā uz piekļuvi darba tirgum.

Cieši saistīts ar iepriekš minēto jautājumu par patvēruma meklētāju iespējām strādāt ir jautājums par to, kā efektīvi vispārīgāk nodrošināt **atbilstīgu uzņemšanas būtisko nosacījumu līmeni**. Turklāt novērotas lielas atšķirības attiecībā uz uzņemšanas nosacījumu standartiem, kā arī piekļuvi veselības aprūpei.

Nopietnas problēmas tika konstatētas arī attiecībā uz **šīs direktīvas piemērojamību aizturēšanas centriem**, kā arī attiecībā uz **aizturēšanas pasākumu piemērošanu** patvēruma meklētājiem **vispār**, jo šādu pasākumu rezultātā tiek radīti šķēršļi pilnīgai direktīvā garantēto tiesību baudīšanai.

- (6) **Kurās jomās būtu jāierobežo pašreizējā plašā rīcības brīvība, kādu pieļauj direktīvas noteikumi, lai panāktu jēgpilnus vienlīdzīgus spēles noteikumus, nodrošinot atbilstošu attieksmes standartu?**
- (7) **Konkrēti, vai būtu tālāk jāsaplāko būtisko patvēruma meklētājiem paredzēto uzņemšanas nosacījumu veids un līmenis?**
- (8) **Vai būtu tālāk jāatvieglo valsts noteikumi par piekļuvi darba tirgum? Ja tā, tad kādos aspektos?**
- (9) **Vai saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas jurisprudenci būtu jāprecizē aizturēšanas iemesli un precīzāk jāreglamentē ar to saistītie nosacījumi un tās ilgums?**

2.3. Aizsardzības piešķiršana

Atsaucoties Hāgas programmas aicinājumam panākt **aizsardzības vienveidību**, var paredzēt vairākus risinājumus attiecībā uz atbilstības kritērijiem, lai varētu pretendēt uz aizsardzību, un attiecīgā piešķiramā aizsardzības statusa (vai statusu) saturu.

Viens šāds risinājums varētu ietvert **pilnīgāku atbilstības kritēriju saskaņošanu** un aizsardzības pamatojuma definēšanā izmantoto jēdzienu precizēšanu, lai pēc iespējas samazinātu interpretācijas un piemērošanas atšķirības dažādās dalībvalstīs, ko šobrīd pieļauj Direktīvas 2004/83/EK („Kvalifikācijas direktīvas”) noteikumi.

Varētu arī apsvērt **ar piešķirto aizsardzību saistīto tiesību un pabalstu tālāku tuvināšanu** (tostarp attiecībā uz uzturēšanās atļaujām, sociālo labklājību un veselības aprūpi, izglītību un nodarbinātību). Pašreizējais *acquis* bēgļiem un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem piešķir divu dažādu veidu tiesības un pabalstus, pamatojoties uz šo divu kategoriju atšķirībām, kas izriet no pašreizējā starptautisko tiesību režīma un atspoguļo svarīgas atšķirības aizsardzības pamatojumā. Ja ar vienveidīgumu jāsaprot augstāka saskaņotības pakāpe, šā risinājuma rezultātā tiktu noteikts **viens vienots statuss bēgļiem un otrs - alternatīvās aizsardzības saņēmējiem**. Tas nozīmētu, ka samazinātos elastīgums, kādu pašreizējais tiesiskais regulējums pieļauj attiecībā uz piešķiramo tiesību saturu un ilgumu, kā arī uz iespēju ierobežot vai neatļaut piekļuvi atsevišķām tiesībām.

Vēl viens iespējama risinājums, ko apsvērt, varētu būt tāds, ka visām personām, kas saskaņā ar pašreizējo tiesisko regulējumu atbilstu vai nu bēgļa statusam vai alternatīvai aizsardzībai, piešķirtu **vienu vienotu statusu**, t.i. aizsardzības statusu, kas ietvertu vienādu tiesību kopumu abām kategorijām. Šādam statusam, nodrošinot

tās pašas tiesības neatkarīgi no aizsardzības pamatojuma, būtu viena priekšrocība – samazinātos pieteikuma iesniedzēju motivācija pārsūdzēt lēmumus, ar kuriem piešķir alternatīvo aizsardzību, lai censtos iegūt bēgļa statusu.

Varētu būt lietderīgi pārdomāt nepieciešamību **saskaņot statusu, kādu piešķir personu kategorijām, kas** neatbilst starptautiskās aizsardzības kritērijiem, kā tā pašlaik definēta pirmā posma juridiskajos instrumentos, bet kuras tik un tā tiek **aizsargātas pret izraidīšanu**, pamatojoties uz saistībām, kādas visām dalībvalstīm uzliek starptautiskie bēgļu vai cilvēktiesību instrumenti, vai balstoties uz principiem, kas izriet no šiem instrumentiem. Starp šādu kategoriju piemēriem var minēt personas, kuras nedrīkst izraidīt to sliktās veselības dēļ, vai nepavadītus nepilngadīgos. Noteikumiem par saskaņotu statusu šādām personu kategorijām būtu jāpamatojas uz attiecīgo Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru.²

Visbeidzot, **visā ES derīga statusa** koncepcija vedina uz pārdomām par **valstu lēmumu patvēruma lietās savstarpējas atzīšanas** mehānisma izveidi Kopienas līmenī un **aizsardzības pienākumu nodošanas** iespēju, ja aizsardzības saņēmējs apmetas uz dzīvi citā dalībvalstī. Būtu rūpīgi jāapspriež precīza tiesiskā kārtība un precīzi nosacījumi. Šāds mehānisms varētu īpaši pamatoties uz attiecīgiem Ženēvas konvencijas noteikumiem un 1980. gada Eiropas vienošanos par atbildības nodošanu attiecībā uz bēgļiem, kas noslēgta Eiropas Padomes ietvaros.

(10) **Kādās jomās būtu tālāk jāīsteno tiesību aktu tuvināšana vai jāpaaugstina standarti attiecībā uz**

– **aizsardzības piešķiršanas kritērijiem**

– **ar aizsardzības statusu (vai statusiem) saistītām tiesībām un pabalstiem?**

(11) **Kādus modeļus var paredzēt „vienota statusa” izveidei? Vai varētu paredzēt vienu vienotu statusu bēgļiem un citu alternatīvās aizsardzības saņēmējiem? Kā tos varētu izstrādāt?**

(12) **Vai varētu paredzēt vienu vienotu statusu visām personām, kas atbilst starptautiskās aizsardzības kritērijiem? Kā to varētu izstrādāt?**

(13) **Vai Kopienas tiesību aktos būtu jāievieš vēl citas neizraidāmo personu kategorijas? Ar kādiem nosacījumiem?**

(14) **Vai būtu jāizveido ES mehānisms valstu lēmumu patvēruma lietās savstarpējai atzīšanai un jāparedz aizsardzības pienākumu nodošanas iespēja? Ar kādiem nosacījumiem varētu būt iespējams šāds risinājums? Kā tas varētu darboties?**

²

Skat., piemēram, šīs tiesas spriedumus lietās D. pret Apvienoto Karalisti 1997. gada 2. maijā un Mubilanzila Mayeka un Kaniki Mitunga pret Beļģiju 2006. gada 12. oktobrī.

2.4. Transversāli jautājumi

2.4.1. Atbilstīga reaģēšana uz neaizsargātības situācijām

Visos pirmā posma instrumentos uzsvērts, ka obligāti jāņem vērā neaizsargāto cilvēku īpašās vajadzības. Tomēr šķiet, ka pastāv nopietnas nepilnības attiecībā uz definīcijām un procedūrām, kādas dalībvalstis piemēro **visneaizsargātāko patvēruma meklētāju noteikšanai**, un ka dalībvalstīm **trūkst nepieciešamo resursu, spēju un speciālo zināšanu**, lai atbilstoši reaģētu uz šādām vajadzībām.

Tādēļ šķiet nepieciešams **dziļāk un sīkāk noteikt** veidus, kā **noteikt un kā risināt visneaizsargātāko patvēruma meklētāju īpašās vajadzības** visos patvēruma procesa posmos. Šāda veida visaptveroša pieeja īpaši pievērštos tādiem jautājumiem kā precīzākam regulējumam attiecībā uz to, kas ir **adekvāta medicīniskā un psiholoģiskā palīdzība** cietušām personām, spīdzināšanas un cilvēku tirdzniecības upuriem, kā arī uz pienācīgu nepilngadīgo personu, īpaši nepavadītu nepilngadīgo personu, vajadzību apzināšanu un rīcību to sakarā; **atbilstīgu pārrunu metožu** izstrāde attiecībā uz šīm kategorijām, tostarp pamatojoties uz kultūras, vecuma un dzimuma aspektiem un starpkultūru saskarsmes prasmēm, kā arī izmantojot specializētus intervētājus un tulkus, kā arī nosakot sīkākus noteikumus attiecībā uz to, kas būtu jāņem vērā tādu patvēruma lūgumu novērtēšanā, kam pamatā ir vajāšana dzimuma dēļ vai bērnu vajāšana.

Turklāt jārod veids, kā **stiprināt valstu spējas, vēršoties pie visiem dalībniekiem, kas iesaistīti** pasākumu plānošanā un īstenošanā, kas paredzēti, lai pievērštos visneaizsargātāko patvēruma meklētāju un bēgļu kategoriju īpašajām vajadzībām – piemēram, pie veselības aprūpes un izglītības jomu speciālistiem, psihologiem, tulkiem, valodu ekspertiem, kultūrantropologiem, juristiem, sociālajiem darbiniekiem un NVO. Tas var ietvert īpašas **ES līmeņa mācību programmas** šādiem speciālistiem, mehānismu izveidi ES līmenī (ieskaitot datubāzes un citus informācijas apmaiņas līdzekļus) **paraugprakses izplatīšanai darbības līmenī** vai pat **kopīgu standartu izveidi attiecībā uz nepieciešamajām kvalifikācijām un prasmēm** un, iespējams, uz **uzraudzības mehānisma** izveidi, kas paredzēts, lai nodrošinātu augstus kvalitātes standartus pakalpojumiem, kas tiek sniegti visneaizsargātākajiem cilvēkiem.

- (15) **Kā varētu uzlabot noteikumus, kas uzliek dalībvalstīm pienākumu noteikt un ņemt vērā visneaizsargātāko patvēruma meklētāju vajadzības un reaģēt uz tām, un kā tos labāk pielāgot viņu reālajām vajadzībām? Kurās jomās standarti jāizstrādā tālāk?**
- (16) **Kādi pasākumi jāīsteno, lai vairotu valstu spējas efektīvi reaģēt uz neaizsargātības situācijām?**

2.4.2. Integrācija

Tā kā ES politikas jomās arvien vairāk uzmanības tiek pievērsts trešo valstu valstspiederīgo integrācijai, ir īstais laiks kopumā apsvērt, kā sekmēt starptautiskās aizsardzības saņēmēju integrāciju. Ilgtermiņa uzturēšanās tiesību attiecināšana arī uz šo kategoriju, kā to paredz Komisijas 2007. gada 6. jūnija priekšlikums par

grozījumiem Padomes Direktīvā 2003/109/EK („Ilgttermiņa uzturēšanās direktīvā”) to katrā ziņā ievērojami veicinās.

Šajā kontekstā īpaša uzmanība jāveltī Kvalifikāciju direktīvā noteikto **standartu stiprināšanai** attiecībā uz **alternatīvās aizsardzības saņēmēju integrāciju** un uz **integrācijas programmu izstrādi**, kas paredzētas, lai ņemtu vērā starptautiskās aizsardzības saņēmēju īpašās vajadzības (piemēram, attiecībā uz mājokļiem un piekļuvi veselības aprūpei un sociālajiem pakalpojumiem) un potenciālu.

Šajā ziņā svarīgas ir **tiesības strādāt (un ar tām saistītie ierobežojumi)**, jo nodarbinātība tiek atzīta par būtisku elementu, kas veicina integrāciju. Šajā kontekstā jārod veidi, kā vairot darba tirgus dalībnieku izpratni par to, kādu vērtību un potenciālo ieguldījumu starptautiskās aizsardzības saņēmēji var dot viņu organizācijām un uzņēmumiem. Īpaša uzmanība jāveltī arī viņu darba pieredzes, prasmju un potenciāla noteikšanai un **viņu kvalifikāciju atzīšanai**, jo starptautiskās aizsardzības saņēmēji bieži nevar uzrādīt dokumentāru pierādījumu, piemēram, savas izcelsmes valsts izdotus diplomus un citas attiecīgas apliecības, ko dalībvalstu tiesību akti parasti pieprasa kā priekšnoteikumu likumīgai nodarbinātībai noteiktās jomās. Jāveicina arī nepieciešamo starpkultūru saskarsmes prasmju un zināšanu apguve, to attiecinot ne tikai uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem, bet arī uz speciālistiem, kas ar viņiem strādā. Atbalsts jāsniedz arī dažādības pārvaldībai. Lai īstenotu visaptverošu pieeju, var būt nepieciešams arī apsvērt iespēju patvēruma meklētājiem atļaut **piekļūt īpaši izraudzītiem integrācijas pasākumiem un struktūrām**, lai citastarp veicinātu to personu strauju integrāciju, kurām piešķir starptautisko aizsardzību.

(17) **Kādus turpmākus juridiskos pasākumus varētu veikt, lai tālāk sekmētu patvēruma meklētāju un starptautiskās aizsardzības saņēmēju integrāciju, tostarp viņu integrāciju darba tirgū?**

2.4.3. *Otrā posma instrumentu visaptveramības nodrošināšana*

Šis turklāt būtu īstais laiks pievērsties citām jomām, ko pašlaik neaptver Kopienas tiesību akti, bet kur valstu noteikumu tuvināšanai būtu pievienotā vērtība.

(18) **Kādās citās jomās saskaņošana būtu lietderīga vai nepieciešama nolūkā panākt patiešām visaptverošu pieeju patvēruma procesam un tā rezultātiem?**

3. **ĪSTENOŠANA – PAPILDU PASĀKUMI**

Hāgas programma aicināja uz valstu pārvaldes iestāžu lielāku praktisku sadarbību nolūkā sekmēt valstu prakses konvergenci un uzlabot lēmumu pieņemšanas kvalitāti, kā arī palielināt patvēruma pārvaldības efektivitāti. Plašais pasākumu klāsts, kas izklāstīti Komisijas paziņojumā par praktiskās sadarbības pastiprināšanu, tiek pašlaik īstenots *Eurasil* – Komisijas vadītās ekspertu grupas – ietvaros.

Tomēr, tā kā šīs Zaļās grāmatas rezultātā tiks noteikti vidējā termiņa un ilgtermiņa mērķi, ir svarīgi jau tagad iet tālāk nekā ierosināts un apsvērt **vēl citas jomas**, kurās **varētu lietderīgi paplašināt** praktisko sadarbību starp dalībvalstīm. Izskatīti tiks arī

veidi, kā **pēc iespējas palielināt šīs sadarbības ietekmi**, kas izpaustos kā tālāka valstu prakses un tiesību normu tuvināšana, piemēram, izstrādājot kopīgas pamatnostādnes dažādu ES patvēruma *acquis* procedurālo un lietas būtības aspektu interpretācijai un piemērošanai. Piemēram, pamatojoties uz kopīgo novērtējumu par situācijām izcelsmes valstīs, atsevišķiem lietu veidiem vai konkrētiem patvēruma pieteikumu aspektiem, kam nepieciešami specifiski juridiskie vai faktiskie ekspertu atzinumi, dalībvalstis varētu pieņemt kopīgas pieejas izslēgšanas vai statusa zaudēšanas klauzulām attiecībā uz noteiktiem lietu kopumiem, tādiem jēdzieniem kā vajāšana dzimuma dēļ vai bērnu vajāšana vai uz krāpšanas vai ļaunprātīgas izmantošanas atklāšanu un novēršanu vai uz dokumentu tulkošanu un pārrunu metodēm un procedūrām.

Jāapsver arī veidi, kā tālāk attīstīt IVI kopīgu portālu visas ES mērogā, jo īpaši savienojot to ar citām datubāzēm, kas attiecas uz imigrāciju un integrāciju, un radot iespēju tajā sniegt informāciju par plašu ar migrāciju saistītu jautājumu klāstu.

Lielāku uzsvāru varētu likt arī uz ieinteresēto personu loka paplašināšanu, kas iesaistītas labas prakses apmaiņā, spēju attīstīšanā un mācību pasākumos un pamatnostādņu izstrādē, kā arī uz **visu ieinteresēto personu iesaisti**, ieskaitot administratīvā vai tiesu līmeņa pārsūdzēšanas iestādes, tieslietu un valodas speciālistus, veselības aprūpes speciālistus, izglītības un profesionālās orientācijas speciālistus, kultūrantropologus, robežsargus un tiesību aizsardzības sistēmas ierēdņus.

Turklāt, tā kā strauji aug praktiskās sadarbības apjoms, kas aptver dažādus patvēruma procesa aspektus, arvien neatliekamāka kļūst vajadzība nodrošināt visiem attiecīgiem pasākumiem **pienācīgu strukturālu atbalstu un efektīvu un sistemātisku pēcpārbaudi**, lai izvērtētu šo pasākumu rezultātus.

Komisija šogad plāno uzsākt lietderīguma izpēti nolūkā rūpīgi un visaptveroši izpētīt dažādus risinājumus, kādus šai sakarā varētu paredzēt.

Viens no šādiem risinājumiem, kas paredzēts Hāgas programā, ir praktiskajā sadarbībā iesaistīto struktūru pārveide par Eiropas atbalsta biroju. Ja tiktu izraudzīts šis risinājums, šāds birojs varētu pārņemt un sistemātiski koordinēt visus pašreizējos kopīgās praktiskās sadarbības pasākumus. Turklāt tas varētu ietvert arī struktūras, kas nodarbotos ar visu patvēruma procesā iesaistīto pušu **apmācību**, un sniegt **strukturālu atbalstu visām apstrādes darbībām**, ko dalībvalstis varētu turpmāk **kopīgi** veikt. Tas varētu arī sniegt **atbalstu dalībvalstu kopīgiem pasākumiem, lai pievērstos konkrētām pārbīvētības problēmām** to patvēruma sistēmās un uzņemšanas spējās, ko rada tādi faktori kā, piemēram, ģeogrāfiskais izvietojums. Tā ietvaros varētu izveidot un vadīt **patvēruma ekspertu grupas**, kuras nosūtītu uz dalībvalstīm, kurās rastos konkrētas pārbīvētības problēmas. Tam varētu būt loma **Reģionālo aizsardzības programmu īstenošanā un jebkādu jaunu, turpmāk pieņemamu politikas iniciatīvu koordinēšanā**, piemēram, attiecībā uz pārcelšanos ES līmenī. Tam varētu uzticēt arī patvēruma meklētāju **uzņemšanas nosacījumu īstenošanas uzraudzību**.

(19) **Uz kādām papildu jomām būtu lietderīgi attiecināt praktiskās sadarbības pasākumus, un kā maksimāli palielināt to ietekmi? Kā varētu**

lietderīgi iesaistīt vairāk ieinteresēto personu? Kā varētu izplatīt un integrēt jauninājumus un labo praksi praktiskās sadarbības jomā?

- (20) Konkrēti, kā praktiskā sadarbība varētu līdzēt izstrādāt kopīgas pieejas tādiem jautājumiem kā vajāšanas dzimuma dēļ un bērnu vajāšanas jēdzieni, izslēgšanas klauzulu piemērošana vai krāpšanas novēršana?
- (21) Kādus risinājumus varētu paredzēt, lai strukturāli atbalstītu plašu praktiskas sadarbības pasākumu klāstu un nodrošinātu to ilgtspēju? Vai Eiropas atbalsta biroja izveide būtu piemērots risinājums? Ja tā, kādus uzdevumus tam varētu uzticēt?
- (22) Kāds būtu vispiemērotākais šāda biroja darbības un institucionālais plānojums, lai tas sekmīgi pildītu savus uzdevumus?

4. SOLIDARITĀTE UN SLOGA SADALE

4.1. Atbildības sadale

Dublinas sistēma (Dublinas un *EURODAC* regulas) netika izstrādāta kā sloga sadales instruments. Tās galvenais mērķis bija noteikt, kura dalībvalsts ir atbildīga par ES teritorijā iesniegta patvēruma pieteikuma izskatīšanu, pamatojoties uz taisnīgiem un objektīviem kritērijiem, un novērst tālāku pārvietošanos starp dalībvalstīm. Kā liecina 2007. gada 6. jūnijā publicētais novērtējuma ziņojums, Dublinas sistēma lielā mērā ir sasniegusi šos mērķus, lai gan atklāti paliek jautājumi par tās efektivitāti attiecībā uz tālākas pārvietošanās samazināšanu.

Šis novērtējuma ziņojums arī liecināja, ka nodošanas, kas notiek Dublinas sistēmas ietvaros, tiek vienmērīgi sadalītas starp dalībvalstīm, kas ir robežvalstis, un tām, kas tādas nav. Tomēr Dublinas sistēma reāli var radīt papildu slogu dalībvalstīm, kam ir ierobežotas uzņemšanas un izmitināšanas spējas un kurās ieceļo īpaši daudz migrantu to ģeogrāfiskā izvietojuma dēļ.

Paredzams, ka tālāka valstu patvēruma procedūru, tiesību normu un uzņemšanas nosacījumu tuvināšana, kas paredzēta, veidojot vienoto Eiropas patvēruma sistēmu, samazinās tādu patvēruma meklētāju tālāku pārvietošanos, kas galvenokārt notiek tādēļ, ka pastāv dažādi piemērojamie noteikumi, un tādējādi kopējais patvēruma pieteikumu skaits varētu tikt sadalīts starp dalībvalstīm vienlīdzīgāk.

Tomēr, pat izveidojot kopīgu patvēruma procedūru un vienotu statusu, pilnībā netiks novērsti visi iemesli, kādēļ viena dalībvalsts patvēruma meklētājiem varētu šķist pievilcīgāks mērķis nekā cita. **Tādēļ joprojām būs nepieciešama sistēma, kas skaidri nosaka pienākumu** izskatīt patvēruma lūgumu ES teritorijā, lai novērstu tādas parādības kā izdevīgāko patvēruma noteikumu meklēšana un „riņķojošos bēgļus”.

Nepieciešams tālāk izskatīt Dublinas sistēmas pamatprincipus un mērķus un to, vai ir nepieciešams **to papildināt ar vēl citiem mehānismiem. Varētu ņemt vērā citus faktorus**, piemēram, dalībvalstu spējas apstrādāt patvēruma pieteikumus un piedāvāt ilgtermiņa risinājumus atzītiem bēgļiem. Šāda izskatīšana ir nepieciešama, lai

sistēmas piemērošanas rezultātā tiktu panākta vienmērīgāka pienākumu sadale starp dalībvalstīm.

Iepriekš tika izskatītas **iespējamās alternatīvas sistēmas pienākumu sadalei**. Tās ietvēra, piemēram, sistēmu, kuras ietvaros pienākumu iedalīja tai valstij, kurā tika iesniegts patvēruma pieteikums, pieteikuma iesniedzēja izcelsmes valstij vai pēdējai zināmajai tranzīta valstij.

Tomēr galvenokārt jāpievēršas „**koriģējošu**” **pienākumu sadales mehānismu izveidei**, kas **papildina Dublinas sistēmu**, piemēram, nosakot, kā starptautiskās aizsardzības saņēmēji tiek sadalīti starp dalībvalstīm pēc tam, kad viņiem piešķirts aizsargājamā statuss. Svarīgs virziens, kādā jādarbojas, ir pārcelšanās ES iekšienē. Paredzams, ka attiecinot Pastāvīgo iedzīvotāju direktīvas noteikumus uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem, tiks arī mazināts atsevišķu dalībvalstu slogs, ļaujot šīm personām noteiktos apstākļos pārcelties uz citu dalībvalsti.

- (23) **Vai Dublinas sistēma būtu jāpapildina ar pasākumiem, kas veicinātu vienlīdzīgu sloga sadali?**
- (24) **Kādus citus mehānismus varētu izstrādāt, lai nodrošinātu vienmērīgāku patvēruma meklētāju un/vai starptautiskās aizsardzības saņēmēju sadalījumu pa dalībvalstīm?**

4.2. Finansiālā solidaritāte

Mums jāapsver veidi, kā tālāk veicināt **maksimālu Eiropas bēgļu fonda (EBF) efektivitāti**, tam kalpojot par atbalsta instrumentu dalībvalstu centieniem īstenot ES patvēruma politiku. Konkrētāk, jāizskata veidi, kā nodrošināt labāku EBF līdzekļu izlietojumu, lai papildinātu un stimulētu izvirzīto mērķu sasniegšanu un kalpotu tai par katalizatoru, kā arī samazinātu atšķirības un paaugstinātu standartus?

Lai pēc iespējas palielinātu Fonda ietekmi, varētu, piemēram, **valstu līmenī izveidot īpašu konsultēšanās vai informācijas apmaiņas mehānismu**, lai veiktu precīzu to trūkumu analīzi, kam vajadzētu pievērsties ar Fonda palīdzību. Lai novērstu pasākumu sadrumstalošanos un pārklāšanos un lai radītu sinerģiju un veicinātu paraugpraksi, **informācijas apmaiņas mehānismu varētu izveidot arī ES līmenī**, lai izplatītu informāciju par projektiem un programmām, kas varētu kalpot par paraugiem.

Tomēr papildus esošo finansēšanas iespēju optimizēšanai visaptverošas pieejas pieņemšana vienlaikus izvirza jautājumu par to, vai ir kādas īpašas finansējuma vajadzības, kas netiek pienācīgi segtas no esošajiem līdzekļiem. Šādas vajadzības var rasties, piemēram, attiecībā uz finansējumu integrētai reaģēšanai uz neaizsargātības situācijām visa patvēruma procesa laikā vai finansējumu papildu pasākumiem, kas saistīti ar sadarbību starp dalībvalstīm (sākot no finansējuma valsts pārvaldes iestāžu vai tiesu iestāžu darbinieku nosūtīšanai vai to līdzdalībai kopīgos pasākumos līdz topošā Eiropas atbalsta biroja finansējumam).

- (25) **Kā varētu veicināt EBF efektivitāti, papildināmību ar valsts līdzekļiem un tā papildu ietekmi? Vai lietderīgs veids būtu informācijas apmaiņas**

mehānismu, piemēram, tādu, kā minēti iepriekš, izveide? Kādus citus līdzekļus varētu paredzēt?

- (26) Vai ir kādas īpašas finansējuma vajadzības, kas netiek pienācīgi segtas no esošajiem līdzekļiem?

5. PATVĒRUMA ĀRĒJĀ DIMENSIJA

5.1. Atbalsts trešām valstīm, lai stiprinātu aizsardzību

Tā kā tiek lēsts, ka no 8,7 miljoniem bēgļu no visas pasaules 6,5 miljoni dzīvo jaunattīstības valstīs³, ir svarīgi apsvērt veidus, kā sniegt atbalstu trešām valstīm patvēruma un bēgļu jautājumu risināšanā. Lai veicinātu bēgļu efektīvu aizsardzību un ilgtspējīgu risinājumu pieejamību bēgļiem to izcelsmes un tranzīta reģionos, Komisija izstrādāja ES reģionālās aizsardzības programmu koncepciju, kas papildina dažādu veidu ES palīdzību trešām valstīm patvēruma jomā. Jāpiezīmē, ka abas līdz šim uzsāktās eksperimentālās programmas Rietumu jaunajās neatkarīgajās valstīs un Tanzānijā joprojām ir ļoti agrīnā īstenošanas posmā, un turpmākās izmaiņas koncepcijā būs balstāmas uz to novērtēšanā gūtajiem secinājumiem. Tādējādi, ja tās tiks atzītas par lietderīgām, diskusijās turpmāk varētu pievērsties to **pievienotajai vērtībai un programmu rezultātu ilgtspējas nodrošināšanai**.

Turklāt, atzīstot attīstības politikas nozīmi ilgtspējīgu risinājumu rašanā attiecībā uz bēgļiem un patvēruma meklētājiem, Komisija pēdējo gadu laikā ir sistemātiski **integrējusi patvēruma jautājumus** savās attīstības sadarbības stratēģijās, kā liecina vairāki jaunākie valstu/reģionu stratēģijas dokumenti, un atvēlējusi šim jautājumam ievērojamu finansējumu no attiecīgiem ārējās palīdzības instrumentiem.

Šajā sakarā nepieciešams apsvērt, kādi pasākumu veidi visefektīvāk sniegtu atbalstu trešām valstīm attiecībā uz bēgļu situāciju pārvaldību, **tostarp pievēršoties bēgļu un personu, kas atgriežas, vajadzībām** un viņu potenciālam dot ieguldījumu savas uzņemošās valsts attīstībā, un **kā uzlabot ES darbības saskanīgumu un efektivitāti** attiecībā uz konkrētiem reģioniem un trešām valstīm.

- (27) Ja tas tiek atzīts par nepieciešamu, kā varētu sekmēt reģionālo aizsardzības programmu efektivitāti un ilgtspēju? Vai ir tālāk jāattīsta reģionālās aizsardzības programmas, un ja tā, tad kādā veidā?
- (28) Kā ES varētu vislabāk sniegt atbalstu trešām valstīm, lai panāktu patvēruma un bēgļu jautājumu efektīvāku risināšanu?
- (29) Kā Kopienas vispārējās stratēģijas attiecībā uz trešām valstīm varētu padarīt konsekventākas jomās, kas saistītas ar palīdzību bēgļiem, un kā tās sekmēt?

³ Avots: UNHCR 2005. gada statistikas gadagrāmata.

5.2. Pārcelšanās

Kalpojot par līdzekli, kā nodrošināt aizsardzību, radīt ilgtspējīgus risinājumus un izveidot efektīvu mehānismu atbildības sadalei, pārcelšanās ir svarīga ES patvēruma politikas ārējās dimensijas daļa. Bēgļu pārcelšanās ES teritorijā arī atspoguļo ES apņemšanos apliecināt starptautisko solidaritāti un dalīt slogu ar valstīm izcelsmes reģionos, kas izmitina lielāko bēgļu daļu. Lai sasniegtu tālejošos mērķus, kas izvirzīti attiecībā uz ES Pārcelšanās shēmas izstrādi, nepieciešama dinamiska pieeja. Komisija pašlaik mēģina nodrošināt visaptverošu finansiālo atbalstu dalībvalstu veiktiem pārcelšanās pasākumiem, kā arī veicināt ievērojamu ES ieguldījumu attiecībā uz pārcelšanos reģionālo aizsardzības programmu kontekstā.

Ja tiks attīstīta šī joma, mēs varētu izpētīt dažādus veidus, kā **rosināt dalībvalstis rīkoties šajā jomā**. Tostarp varētu **tām palīdzēt izvērst un stiprināt** savas valsts pārcelšanās programmas un rosināt tās **ievērojamā apjomā piedalīties** reģionālo aizsardzības programmu daļā, kas attiecas uz pārcelšanos. Tāpat varētu būt lietderīgi apsvērt, **kā varētu attīstīt kopīgu pieeju** attiecībā uz pārcelšanās pasākumu īstenošanas iespējām reģionālo aizsardzības programmu kontekstā, lai panāktu lielāku efektivitāti, koordināciju un apjomradītus ietaupījumus. Acīmredzot jebkādi turpmāki soļi šajā virzienā būs balstāmi uz secinājumiem, kādi tiks gūti eksperimentālo Reģionālo aizsardzības programmu novērtējuma ietvaros.

Tāpat varētu būt vērts aplūkot citas jomas – ārpus reģionālajām aizsardzības programmām – kurās kopīgi pārcelšanās pasākumi ES līmenī varētu **palīdzēt atrisināt ieilgušas bēgļu problēmas vai efektīvi reaģēt uz ārkārtas situācijām**.

- (30) **Kā varētu panākt būtisku un ilglaicīgu ES ieguldījumu attiecībā uz pārcelšanos?**
- (31) **Kādi iespējas varētu izpētīt, lai panāktu koordinētu pieeju pārcelšanās jautājumiem ES līmenī? Kas būtu nepieciešams finanšu, darbības un institucionālā līmenī?**
- (32) **Kādās citās situācijās varētu paredzēt kopīgu ES iesaistīšanos attiecībā uz pārcelšanos? Ar kādiem nosacījumiem?**

5.3. Pievēršanās jauktajām migrācijas plūsmām pie ārējām robežām

Vēl viens būtisks patvēruma ārējās dimensijas elements ir nepieciešamība pievērsties **jauktajām plūsmām**, proti, kad migrācijas plūsmas pie dalībvalstu ārējām robežām ietver gan nelegālos imigrantus, gan personas, kam nepieciešama aizsardzība. Šīs problēmas risinājums ietver aizsardzības pieejamības garantēšanu un stiprināšanu pie ārējām robežām.

Nelegālās migrācijas un cilvēku kontrabandas apkarošanas pasākumi ir jāīsteno tā, lai netiktu liegtas tiesības uz patvērumu to praktiskā izpausmē. Komisijas darbībā galvenā uzmanība vērsta uz **darbības un finansiālās palīdzības nodrošināšanu**, lai palīdzētu dalībvalstīm izveidot efektīvas ieceļošanas pārvaldības sistēmas, kurās tiek pienācīgi ņemts vērā aizsardzības aspekts, **jo īpaši tad, kad tās saskaras ar ārkārtas situācijām, ko izraisa personu masveida pieplūdums pie to robežām**.

Priekšlikumos galvenā uzmanība jāvērs uz **ekspertu grupu izveidi patvēruma jautājumos**, kuras varētu nosūtīt sniegt īslaicīgu palīdzību dalībvalstīm, kuras saskaras ar pārmērīgu personu lietu sākotnējās apstrādes apjomu ieceļošanas punktos, kā arī uz ārkārtas finansiālās palīdzības sniegšanu šīm dalībvalstīm, lai palīdzētu tām nodrošināt atbilstošus uzņemšanas apstākļus un taisnīgi un efektīvi veikt patvēruma procedūras. Ja tiktu īstenots risinājums, ar kuru tiktu izveidots Eiropas atbalsta birojs, varētu paredzēt tam uzticēt šādu patvēruma ekspertu grupu nosūtīšanas koordinēšanu. Arī esošās vai jaunas brīvprātīgās programmas valstu vai Eiropas līmenī (jo īpaši Eiropas brīvprātīgo dienests) varētu dot savu ieguldījumu, lai mobilizētu spēkus, stiprinātu uzņemšanas spējas un veicinātu dalībvalstu solidaritāti.

- (33) **Kādus papildu pasākumus varētu veikt, lai nodrošinātu, ka aizsardzības pienākumi, kas izriet no ES *acquis* un starptautiskajām bēgļu tiesībām un cilvēktiesībām, ir neatņemama ārējo robežu pārvaldības sastāvdaļa? Konkrēti, kādus turpmākus pasākumus varētu veikt, lai nodrošinātu, ka praktiski īstenojot pasākumus, kas vērsti uz cīņu pret nelegālo migrāciju, netiktu skarta patvēruma meklētāju piekļuve aizsardzībai?**
- (34) **Kā varētu palielināt valstu spējas veidot efektīvas ieceļošanas pārvaldības sistēmas, kurās tiek pienācīgi ņemts vērā aizsardzības aspekts, jo īpaši gadījumos, kad notiek personu masveida pieplūdums pie to robežām.**

5.4. ES globālā procesa dalībnieka loma bēgļu jautājumos

Dalībvalstu patvēruma sistēmas arvien vairāk tiek uzlūktas kā vienotas reģionālās aizsardzības telpas sastāvdaļas. Šī ietekme vēl vairāk pieaugs, izveidojot kopīgu procedūru un vienotu statusu. Vienlaikus ar ES patvēruma politikas ārējās dimensijas svarīguma pieaugumu, vairāk tiek sagaidīts no ES kā 27 valstu kopuma pasaules bēgļu aizsardzības sistēmas ietvaros. Tādējādi ES tiek arvien vairāk aicināta nākt klajā ar **kopīgu redzējumu par bēgļu politikas jautājumiem** starptautiskā līmenī un **izstrādāt kopīgas nostājas attiecībā uz starptautiskām organizācijām**.

- (35) **Kā Eiropas patvēruma politiku varētu izvērst par kopīgu ES dalībvalstu politiku, lai pievērstos bēgļu jautājumiem starptautiskā līmenī? Kādus paraugus ES varētu izmantot, lai kļūtu par pasaules līmeņa procesa dalībnieku bēgļu jautājumos?**

6. SECINĀJUMS

Šajā Zaļajā grāmatā Komisija ir centusies uzskaitīt galvenos pašlaik būtiskos jautājumus, un tā aicina nākt klajā ar konstruktīviem priekšlikumiem, lai risinātu šos jautājumus.

Iepriekš izklāstītās integrētās pieejas patvēruma jautājumiem sakarā Komisija plāno uzsākt plašu visu attiecīgo ieinteresēto personu diskusiju. Piedalīties ir aicinātas visas ES iestādes, valstu, reģionālās un vietējās iestādes, kandidātvalstis, trešo valstu partneri, starpvaldību un nevalstiskās organizācijas, visi valsts līmeņa procesa dalībnieki un privāto pakalpojumu sniedzēji, kas iesaistīti patvēruma procesā,

akadēmiskās aprindas, sociālie partneri, pilsoniskās sabiedrības organizācijas un atsevišķas personas.

Šīs visaptverošās apspriešanās rezultāti tiks izmantoti politikas plāna izstrādē, ar kuru paredzēts nākt klajā 2008. gada pirmajā ceturksnī un kurā Komisija ietvers visus pasākumus, ko tā pieņems, lai izveidotu KEPS, kā arī laika grafiku šo pasākumu pieņemšanai.

Lai sagatavotos publiskai apspriešanai 2007. gada 18. oktobrī, Komisija aicina visas ieinteresētās personas savas atbildes uz šo apspriešanos rakstiskā veidā ne vēlāk kā līdz 2007. gada 31. augustam nosūtīt uz šādu adresi:

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

Visi attiecīgie pienesumi tiks publicēti interneta portālā *'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_rev_160904.pdf

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

European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2004, ISBN 92-894-6524-7, available at the following website:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

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

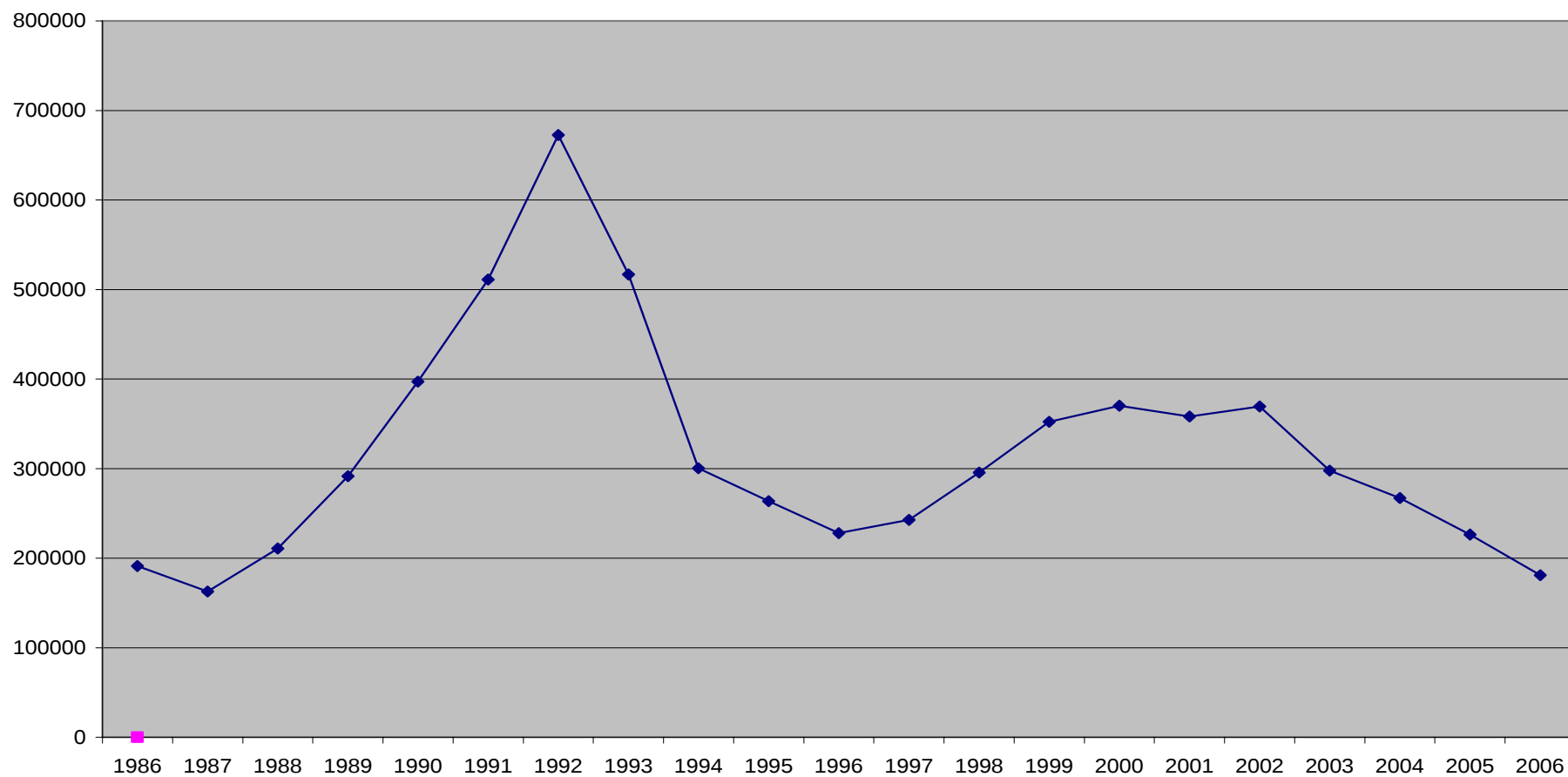
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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