



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 6.6.2007
KOM(2007) 301 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego

(przedstawiony przez Komisję)

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego

1. WPROWADZENIE

Pomysł utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego jako elementu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powstał w związku z koncepcją ustanowienia w Unii Europejskiej jednolitego obszaru ochrony uchodźców w oparciu o pełne zastosowanie konwencji genewskiej oraz wspólne dla wszystkich państw członkowskich wartości humanitarne. W planie działania służącym realizacji programu haskiego zapowiedziano przyjęcie wniosku dotyczącego wspólnego europejskiego systemu azylowego do końca 2010 r.

Komisja jest zdecydowana dalej dążyć do tego ambitnego celu i w związku z tym rozpoczyna szeroko zakrojone konsultacje na temat pożądanej formy systemu. Celem niniejszej zielonej księgi jest określenie alternatyw dla drugiego etapu tworzenia systemu, możliwych zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi UE.

Ogólna koncepcja systemu zgodnie z definicją zawartą w programie z Tampere i potwierdzoną w programie haskim polega na ustanowieniu wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu obowiązującego w całej UE. Ostatecznym celem, do jakiego dąży się na szczeblu UE, jest zatem ustanowienie jednakowych zasad, gwarantujących osobom naprawdę tego potrzebującym ochronę na wysokim poziomie i na takich samych warunkach we wszystkich państwach członkowskich, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego i efektywnego traktowania osób, w przypadku których nie stwierdzono konieczności udzielenia ochrony.

Na pierwszym etapie celem było ujednoczenie ram prawnych państw członkowskich na podstawie wspólnych minimalnych norm zapewniających sprawiedliwość, skuteczność i przejrzystość. W latach 1999–2006 poczyniono znaczne postępy, w szczególności dzięki przyjęciu czterech głównych aktów prawnych, które stanowią obowiązujący dorobek prawny w tej dziedzinie i podstawę wspólnego europejskiego systemu azylowego¹. Komisja zapewni terminowe przeniesienie przyjętych już aktów prawnych do prawa krajowego państw członkowskich oraz skuteczność ich wdrażania przez te państwa.

Nadal trwa proces oceny aktów prawnych i inicjatyw pierwszego etapu, jednak biorąc pod uwagę konieczność przedstawienia wniosków dotyczących drugiego etapu w terminie umożliwiającym ich przyjęcie w 2010 r., już teraz konieczne jest dogłębne rozważenie przyszłej struktury wspólnego europejskiego systemu azylowego i podjęcie debaty na ten temat. W pracach nad niniejszą zieloną księgą należycie uwzględniono wszelkie dostępne informacje na temat wdrożenia przepisów aktów prawnych pierwszego etapu i ich wad wykrytych w praktyce, tak

¹ Wszystkie istotne akty prawne i dokumenty polityczne wymieniono w załączniku 1. Do niniejszego dokumentu dołączono również załącznik 2, który zawiera dane statystyczne.

aby umożliwić świadomą refleksję i debatę. **Wnioski z takich rozważań zostaną połączone z wynikami oceny w terminie umożliwiającym opracowanie podstawy działań, jakie trzeba będzie podjąć w najbliższej przyszłości, aby zakończyć prace nad systemem w 2010 r.**

Na drugim etapie powinno się dążyć do podniesienia wspólnego poziomu ochrony i równości w zakresie ochrony na obszarze UE oraz do zapewnienia większej solidarności między państwami członkowskimi.

Na tym drugim etapie ważne jest, by przyjąć **zintegrowane, kompleksowe podejście do problematyki azylu**, mające na celu usprawnienie **wszystkich aspektów procesu azylowego**, poczynając od chwili, gdy osoby zwracają się o udzielenie ochrony w UE do momentu znalezienia trwałego rozwiązania dla tych, którzy rzeczywiście potrzebują ochrony międzynarodowej.

Zgodnie z tym podejściem niezbędne jest: 1) zapewnienie osobom ubiegającym się o ochronę lepszych warunków do efektywnego składania wniosków i dochodzenia ich praw, a także odpowiednie zaspokajanie ich indywidualnych potrzeb, oraz 2) zwiększenie zdolności wszystkich osób zaangażowanych w proces azylowy do pomyślnego realizowania ich zadań, podnosząc tym samym ogólną jakość procesu. Należy również zapewnić krajowym organom odpowiedzialnym za kwestie azylowe odpowiednie narzędzia umożliwiające skuteczne zarządzanie przepływami azylowymi i zapobieganie oszustwom i nadużyciom, zapewniając tym samym integralność i wiarygodność systemu azylowego.

Osiągnięcie tych celów będzie oznaczało wypełnienie istniejących luk w obowiązującym dorobku prawnym w dziedzinie azylu oraz postęp na drodze do ujednoczenia prawa w oparciu o wysokie normy. Praktykę w dziedzinie azylu również należy ujednoczyć poprzez wdrożenie szeregu środków uzupełniających w zakresie praktycznej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

Ponadto istnieje nagląca potrzeba większej solidarności w dziedzinie azylu, aby zapewnić sprawiedliwy podział zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków azylowych i udzielaniem ochrony w UE. Należy również zbadać możliwości zwiększenia wkładu UE w ustanowienie bardziej dostępnego, sprawiedliwego i skutecznego międzynarodowego systemu ochrony.

2. INSTRUMENTY PRAWNE

2.1. Rozpatrywanie wniosków azylowych

Dyrektywa Rady 2005/85/WE („dyrektywa dotycząca procedur azylowych”) określa wiele norm proceduralnych, lecz nie wprowadza „standardowej procedury”. Dyrektywa ta pozwala na dużą elastyczność w wielu dziedzinach, takich jak przepisy dotyczące procedur przyspieszonych, procedur granicznych i niedopuszczalnych wniosków. Do osiągnięcia postawionego w programie haskim celu, jakim jest ustanowienie wspólnej procedury unijnej, potrzebne jest dalsze zbliżenie ustawodawstwa państw członkowskich.

W tym kontekście należy położyć szczególny nacisk na rozszerzanie **rzeczywistych możliwości** ubiegania się o azyl i tym samym uzyskania ochrony międzynarodowej w UE. Może to oznaczać wzmocnienie zabezpieczeń prawnych na kluczowym, wstępnym etapie procedur granicznych, a w szczególności w procesie rejestracji i kontroli.

Należałoby także **bardziej zbliżyć przepisy krajowe** dotyczące tych aspektów procesu rozpatrywania wniosków azylowych, których nie objęto wcale lub które objęto w niedostatecznym zakresie przepisami pierwszego etapu, takich jak jakość procesu podejmowania decyzji, ocena dowodów przedstawionych przez wnioskodawców oraz procedury odwoławcze.

Może się również okazać, że konieczna jest **ponowna ocena treści i wartości dodanej niektórych środków proceduralnych** wprowadzonych na pierwszym etapie procesu ujednociania, takich jak **pojęcia** bezpiecznych krajów pochodzenia, bezpiecznych krajów trzecich i bezpiecznych europejskich krajów trzecich.

Znaczne postępy na drodze do ustanowienia wspólnej procedury azylowej można ponadto osiągnąć poprzez włączenie do wspólnego europejskiego systemu azylowego jako elementu obowiązkowego **jednolitej procedury** oceny wniosków o przyznanie statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. Dalszego rozważenia wymagają zatem: zakres takiej procedury, kolejność brania pod uwagę różnych przyczyn ubiegania się o ochronę, procedury odwoławcze oraz konieczność wprowadzenia w kontekście procedury azylowej ograniczeń czasowych lub terminów docelowych.

W programie haskim, w którym wezwano do przeprowadzenia analizy skutków, zasadności i wykonalności koncepcji **wspólnego rozpatrywania** wniosków azylowych, przedstawiono tę propozycję jako dodatkową możliwość dalszego ujednoczenia przepisów. Zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi odpowiedzialność za rozpatrywanie wniosków o azyl spoczywa na poszczególnych państwach członkowskich. W świetle wniosków z powyższego studium trzeba będzie wnikliwie rozważyć wartość dodaną, dokładne zasady oraz praktyczne i finansowe konsekwencje ustanowienia takiego mechanizmu wspólnego rozpatrywania wniosków, który mógłby opierać się na konkretnych doświadczeniach i potencjale państw członkowskich w zakresie analizowania pewnych przypadków

- (1) **W jaki sposób można by ustanowić wspólną procedurę azylową? Jakie aspekty prawa należy rozważyć w kontekście dalszego zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich?**
- (2) **Jak można jeszcze bardziej zwiększyć rzeczywisty dostęp do procedury azylowej? Bardziej ogólnie, jakie aspekty procesu azylowego w jego obecnej formie należałoby ulepszyć, zarówno pod względem skuteczności, jak i gwarancji ochrony?**
- (3) **W stosownych przypadkach, które z obowiązujących pojęć i środków proceduralnych powinno się ponownie rozważyć?**
- (4) **Jaką formę powinna przyjąć obowiązkowa jednolita procedura?**

- (5) **Jakie modele można by przyjąć w celu wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych? W jakich okolicznościach państwa członkowskie mogłyby korzystać z mechanizmu wspólnego rozpatrywania wniosków?**

2.2. **Warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl**

Zapewnienie wysokiej jednolitości w zakresie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl jest kluczem do uniknięcia wtórnego przemieszczania się tych osób. Jednakże zgodnie z dostępnymi informacjami na temat praktycznego stosowania przepisów dyrektywy Rady 2003/9/WE („dyrektywy ustanawiającej normy przyjmowania osób ubiegających się o azyl”), duży margines uznaniowy pozostawiony państwom członkowskim w zakresie kilku zasadniczych przepisów dyrektywy znosi pożądaną efekt jednolitości.

Na przykład występują znaczne różnice w zakresie **dostępu osób ubiegających się o azyl do rynku pracy**: państwa członkowskie nakładają różne warunki, które należy spełnić (np. uzyskanie pozwolenia na pracę) – jedne zezwalają na natychmiastowy dostęp do rynku pracy, podczas gdy inne wprowadzają ograniczenie do jednego roku. W tej sytuacji powstaje pytanie, czy nie powinno się określić bardziej precyzyjnie warunków dostępu do rynku pracy i stosownych ograniczeń czasowych.

Ze wspomnianymi możliwościami podjęcia pracy przez osoby ubiegające się o azyl wiąże się ściśle problem efektywnego zapewnienia na szerszą skalę **odpowiednich materialnych warunków przyjmowania** tych osób. **Ponadto odnotowano znaczną rozbieżność standardów w zakresie warunków przyjmowania oraz dostępu do opieki zdrowotnej.**

Odnotowano również poważne problemy w zakresie **zasad stosowania tej dyrektywy do aresztów śledczych oraz ogólnego zastosowania środków polegających na pozbawieniu wolności** do osób ubiegających się o azyl, do tego stopnia, że skutkiem takich środków jest utrudnienie rzeczywistego korzystania z praw zapewnionych przez dyrektywę.

- (6) **W jakich obszarach należałoby ograniczyć obecny duży margines uznaniowy przyznany na mocy przepisów dyrektywy, aby zapewnić jednakowy, odpowiedni poziom traktowania osób?**
- (7) **W szczególności, czy należy jeszcze bardziej ujednoczyć formę i poziom materialnych warunków przyjmowania, z jakich korzystają osoby ubiegające się o azyl?**
- (8) **Czy należy dążyć do dalszego zbliżenia krajowych zasad dostępu do rynku pracy? Jeśli tak, to w których aspektach?**
- (9) **Czy przyczyny zatrzymania w areszcie powinno się objaśnić zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz czy należy dokładniej określić warunki i długość zatrzymania?**

2.3. **Udzielenie ochrony**

W odpowiedzi na zawarte w programie haskim wezwanie dotyczące **jednolitości ochrony** można zaproponować kilka wariantów w zakresie kryteriów

uprawnających do objęcia ochroną i znaczenia danego statusu (lub statusów) przyznawanej ochrony.

Jeden z takich wariantów mógłby polegać na **pełniejszym ujednoczeniu kryteriów uprawniających do objęcia ochroną** oraz na objaśnieniu pojęć używanych w celu określenia przyczyn ochrony, tak by do minimum ograniczyć możliwość rozbieżnej wykładni i różnych zasad stosowania przepisów w państwach członkowskich, przewidzianą w obowiązujących przepisach dyrektywy 2004/83/WE („dyrektywy kwalifikacyjnej”).

Można by również rozważyć **większe zbliżenie przepisów dotyczących praw i korzyści** związanych z przyznaną ochroną (w zakresie między innymi zezwoleń na pobyt, ubezpieczeń społecznych i opieki zdrowotnej, edukacji i zatrudnienia). Obowiązujący dorobek prawny przyznaje dwa rodzaje praw i korzyści uchodźcom i osobom objętym ochroną uzupełniającą, posługując się rozróżnieniem dwóch kategorii pochodzących z obowiązującego systemu prawa międzynarodowego i odpowiadających istotnym różnicom w przyczynach udzielenia ochrony. Jeśli rozumieć jednolitość jako wyższy poziom zbliżenia przepisów, skutkiem tego wariantu byłby **jeden jednolity status dla uchodźców i inny dla osób objętych ochroną uzupełniającą**. Oznaczałoby to zmniejszenie elastyczności, jaką dają obowiązujące ramy prawne, dotyczącej zakresu i czasu trwania przyznawanych praw oraz możliwość ograniczenia pewnych praw lub odmówienia ich przyznania.

Kolejnym wariantem możliwym do rozważenia byłoby przyznanie wszystkim tym, którzy zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi kwalifikują się do objęcia statusem uchodźcy bądź ochroną uzupełniającą, **jednolitego statusu**, tj. statusu ochrony zapewniającego jednolity zbiór praw obu kategoriom osób. Taki status, zapewniający takie same prawa niezależnie od przyczyn objęcia ochroną, byłby korzystny z uwagi na zniechęcenie wnioskodawców do odwoływania się od decyzji przyznających ochronę uzupełniającą w celu uzyskania statusu uchodźcy.

Warto również rozważyć, czy istnieje potrzeba **ujednoczenia statusu przyznawanego kategoriom osób**, które nie kwalifikują się do objęcia ochroną międzynarodową zgodnie z obowiązującą definicją w aktach prawnych pierwszego etapu, lecz podlegają **ochronie przed wydaleniem z terytorium** na mocy zobowiązań spoczywających na wszystkich państwach członkowskich z tytułu międzynarodowych aktów prawnych dotyczących praw uchodźcy lub praw człowieka czy też na podstawie zasad wynikających z takich aktów. Przykładami takich kategorii są osoby, których nie można wydalic z powodu złego stanu zdrowia oraz małoletni pozbawieni opieki. Przepisy dotyczące ujednoczonego statusu takich kategorii osób musiałyby się opierać na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.²

Wreszcie, koncepcja **statusu ważnego w całej Unii** jest okazją do rozważań na temat ustanowienia na szczeblu wspólnotowym mechanizmu **wzajemnego uznawania krajowych decyzji azytowych** oraz możliwości **przekazania odpowiedzialności za ochronę** w przypadkach, gdy osoba nią objęta zmienia

² Patrz w szczególności orzeczenia Trybunału w sprawach: D. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z dnia 2 maja 1997 r. oraz Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga przeciwko Belgii z dnia 12 października 2006 r.

miejsce zamieszkanie na inne państwo członkowskie. Należałoby szczegółowo omówić dokładne zasady prawne i warunki. Taki mechanizm mógłby w szczególności opierać się na właściwych przepisach konwencji genewskiej oraz Europejskim porozumieniu o przekazywaniu odpowiedzialności za uchodźców, zawartym w 1980 r. w ramach Rady Europy.

- (10) **W jakich obszarach należy kontynuować zbliżanie ustawodawstwa państw członkowskich lub podnosić standardy dotyczące:**
- kryteriów przyznawania ochrony
 - praw i korzyści związanych ze statusem (statusami) ochrony?
- (11) **Jakie modele „jednolitego statusu” można by wziąć pod uwagę? Czy możliwe jest wprowadzenie jednego jednolitego statusu dla uchodźców i innego statusu dla osób objętych ochroną uzupełniającą? Jakimi wytycznymi należałoby się kierować?**
- (12) **Czy możliwe jest ustanowienie jednego jednolitego statusu dla wszystkich osób objętych ochroną międzynarodową? Jakimi wytycznymi należałoby się kierować?**
- (13) **Czy w prawodawstwie wspólnotowym powinno się wprowadzić nowe kategorie osób niepodlegających wydaleniu z terytorium danego państwa? Na jakich warunkach?**
- (14) **Czy powinno się ustanowić unijny mechanizm służący wzajemnemu uznawaniu krajowych decyzji o udzieleniu lub odmowie udzielenia azylu i umożliwiający przekazanie odpowiedzialności za ochronę? Jakie warunki uzasadniałyby taki wariant? Jak taki mechanizm miałby działać?**

2.4. Zagadnienia przekrojowe

2.4.1. *Właściwe działanie w przypadkach osób w szczególnie trudnej sytuacji*

We wszystkich aktach prawnych pierwszego etapu podkreślono, że niezbędne jest uwzględnienie potrzeb osób w szczególnie trudnej sytuacji. Jednakże istnieją poważne braki w definicji i procedurach stosowanych przez państwa członkowskie w celu **wyodrębnienia spośród osób ubiegających się o azyl tych w szczególnie trudnej sytuacji**, a ponadto państwom członkowskim **brakuje zasobów, zdolności i wiedzy fachowej** koniecznych do odpowiedniego zaspokojenia takich potrzeb.

W związku z tym na wszystkich etapach procedury azylowej konieczne jest **bardziej szczegółowe określenie sposobów ustalenia i zaspokojenia potrzeb osób ubiegających się o azyl, które są w szczególnie trudnej sytuacji**. Tego typu kompleksowe podejście skupiałoby się w szczególności na następujących kwestiach: bardziej szczegółowe określenie, na czym polega **właściwa pomoc medyczna i psychologiczna oraz doradztwo** dla osób w szoku traumatycznym, ofiar tortur i handlu ludźmi oraz właściwe ustalenie i zaspokojenie potrzeb małoletnich, szczególnie pozbawionych opieki; opracowanie **właściwych metod prowadzenia rozmowy** z tymi kategoriami osób, pod kątem między innymi specyfiki kulturowej,

wieku i płci oraz znajomości różnic kulturowych, a także przy udziale osób wyspecjalizowanych w zakresie prowadzenia takich rozmów i tłumaczy ustnych; ustanowienie bardziej szczegółowych zasad dotyczących kwestii, jakie należy uwzględniać przy **ocenie wniosków dotyczących prześladowań ze względu na płeć i skierowanym przeciwko dzieciom**.

Ponadto należy znaleźć sposoby **zwiększenia potencjału krajowego** poprzez **zaangażowanie wszystkich podmiotów** zajmujących się opracowywaniem i wdrażaniem środków mających zaspokajać szczególne potrzeby bardziej wrażliwych kategorii osób ubiegających się o azyl i uchodźców – takich jak specjaliści z dziedziny zdrowia i edukacji, psychologowie, tłumacze ustni, eksperci językowi, antropolodzy kultury, prawnicy, pracownicy społeczni i organizacje pozarządowe. Proces ten mógłby obejmować szczególne **unijne programy szkoleniowe** dla takich specjalistów, ustanowienie na szczeblu UE mechanizmów (w tym baz danych i innych narzędzi wymiany informacji) służących **rozpowszechnianiu sprawdzonych rozwiązań w praktyce** lub nawet ustanowienie **wspólnych norm w zakresie wymaganych kwalifikacji i umiejętności**, a także w miarę możliwości **mechanizmu kontroli**, którego celem byłoby zapewnienie wysokiej jakości usług świadczonych osobom w szczególnie trudnej sytuacji.

(15) **Jak można ulepszyć i lepiej dostosować do realnych potrzeb przepisy zobowiązujące państwa członkowskie do ustalenia, uwzględnienia i zaspokojenia potrzeb osób ubiegających się o azyl, które są w szczególnie trudnej sytuacji? W jakich obszarach należy nadal pracować nad normami?**

(16) **Jakie środki należy wdrażać w celu zwiększenia potencjału krajowego w zakresie podejmowania skutecznych działań w przypadkach osób w szczególnie trudnej sytuacji?**

2.4.2. *Integracja*

Ponieważ w polityce UE kwestia integracji obywateli krajów trzecich nabiera coraz większego znaczenia, czas zastanowić się bardziej ogólnie nad sposobem poprawy integracji osób objętych ochroną międzynarodową. Rozszerzenie na tę kategorię osób praw rezydentów długoterminowych zgodnie z sugestią zawartą we wniosku Komisji dotyczącym zmiany dyrektywy Rady 2003/109/WE („dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych”) z dnia 6 czerwca 2007 r., z pewnością w znacznym stopniu przyczyni się do osiągnięcia tego celu.

W związku z tym należy poświęcić uwagę kwestii **podniesienia norm** określonych w dyrektywie kwalifikacyjnej w zakresie **integracji osób objętych ochroną uzupełniającą i opracowywania programów integracyjnych** mających uwzględnić **szczególne potrzeby (dotyczące na przykład zakwaterowania oraz dostępu do opieki zdrowotnej i usług socjalnych) oraz możliwości osób objętych ochroną międzynarodową**.

W tym kontekście ważne są **uprawnienia do podjęcia pracy (i ich ograniczenia)**, ponieważ zatrudnienie uważane jest za jeden z najważniejszych elementów ułatwiających integrację. Należy znaleźć sposoby podniesienia poziomu świadomości podmiotów na rynku pracy w zakresie wartości i potencjalnego wkładu,

jaki mogą wnieść osoby objęte ochroną międzynarodową w daną organizację lub przedsiębiorstwo. Szczególnej uwagi wymaga również kwestia ustalenia, jakie jest doświadczenie zawodowe, umiejętności i możliwości takich osób oraz kwestia **uznawania ich kwalifikacji**, ponieważ osoby objęte ochroną międzynarodową często nie są w stanie przedstawić dokumentacji, takiej jak dyplomy i inne zaświadczenia ze swoich krajów pochodzenia, które są zazwyczaj wymagane przez ustawodawstwo państw członkowskich jako niezbędny warunek podjęcia legalnej pracy w pewnych dziedzinach. Ponadto do nabycia niezbędnych umiejętności i wiedzy w zakresie różnych kultur powinno się zachęcać nie tylko same osoby objęte ochroną międzynarodową, ale również specjalistów zajmujących się takimi osobami. Należy także wspierać umiejętności zarządzania różnorodnością. Może się również okazać, że w celu przyjęcia kompleksowego podejścia konieczne będzie rozważenie przyznania osobom ubiegającym się o azyl **dostępu do wybranych szczególnych środków i ułatwień integracyjnych**, między innymi po to, aby ułatwić szybką integrację tych osób, którym zostanie ostatecznie przyznana ochrona międzynarodowa.

- (17) **Jakie dalsze środki prawne można podjąć w celu poprawy integracji osób ubiegających się o azyl i osób objętych ochroną międzynarodową, w tym ich integracji na rynku pracy?**

2.4.3. *Zapewnienie kompleksowego charakteru instrumentów drugiego etapu*

Nadszedł również czas, aby zastanowić się nad innymi obszarami, obecnie nieobjętymi prawodawstwem Wspólnoty, w których zbliżenie przepisów krajowych stanowiłoby wartość dodaną.

- (18) **W jakich innych obszarach ujednoczenie przepisów byłoby przydatne lub konieczne w celu objęcia procesu azylowego i jego wyników prawdziwie kompleksowym podejściem?**

3. **WDRAŻANIE – ŚRODKI UZUPEŁNIAJĄCE**

W programie haskim wezwano do ściślejszej współpracy praktycznej pomiędzy krajowymi organami administracyjnymi w celu większego ujednoczenia praktyki krajowej państw członkowskich i podniesienia jakości podejmowanych decyzji oraz skuteczności zarządzania problematyką azylową. Obecnie w ramach grupy ekspertów Eurasil, której przewodniczy Komisja, prowadzi się wiele działań określonych w komunikacie Komisji w sprawie „wzmoczonej współpracy praktycznej”.

Jednakże ponieważ wyniki niniejszej zielonej księgi posłużą do wyznaczenia celów średnio- i długoterminowych, należy wyjść poza dotychczasowe propozycje i zastanowić się **rozszerzeniem** praktycznej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w **innych obszarach**. W tym względzie weźmie się również pod uwagę **sposoby optymalizacji wpływu** tej współpracy w sensie dalszego zbliżenia praktyk i orzecznictwa państw członkowskich, np. **opracowanie wspólnych wytycznych** dotyczących wykładni i stosowania różnych proceduralnych i merytorycznych aspektów unijnego dorobku prawnego w dziedzinie azylu. Na przykład, na podstawie wspólnej oceny sytuacji w krajach pochodzenia, niektórych

rodzajów przypadków lub niektórych aspektów wniosków azylowych, wymagających szczególnej wiedzy prawnej lub faktycznej, państwa członkowskie mogłyby przyjąć wspólne podejście do klauzul wyłączających lub klauzul o nieobowiązaniu w odniesieniu do określonych przypadków, do pojęć takich jak prześladowanie z uwagi na płeć lub skierowane przeciwko dzieciom, do wykrywania oszustw i nadużyć oraz zapobiegania im lub do tłumaczenia dokumentów, metod i procedur prowadzenia rozmów.

Należy również zwrócić uwagę na możliwości dalszego rozwoju wspólnego unijnego portalu informacji o krajach pochodzenia, szczególnie poprzez połączenie go z innymi bazami danych dotyczących imigracji i integracji oraz poprzez wyposażenie go w możliwość przekazywania informacji na temat szeregu kwestii związanych z migracją.

Większy nacisk można by również położyć na poszerzenie kręgu osób zaangażowanych w wymianę sprawdzonych rozwiązań, tworzenie potencjału szkoleniowego oraz opracowywanie wytycznych, a także na **zaangażowanie całej gamy zainteresowanych osób**, w tym organów odwoławczych na szczeblu administracyjnym i sądowym, ekspertów prawnych i językowych, specjalistów z dziedziny zdrowia, edukacji i poradnictwa zawodowego, antropologów kulturowych, straży granicznej i funkcjonariuszy organów ścigania.

Ponadto aby dotrzymać kroku procesowi szybkiego rozszerzania się zakresu praktycznej współpracy, obejmującego różne aspekty procesu azylowego, coraz pilniejsze staje się zapewnienie **odpowiedniego wsparcia strukturalnego** dla wszystkich działań w tej dziedzinie i **skutecznej, systematycznej kontroli w celu uwzględnienia wyników** tych działań.

W tym roku Komisja planuje przeprowadzić studium wykonalności w celu dokładnego i wszechstronnego zbadania różnych wariantów mogących zapewnić rezultaty w tym względzie.

Jednym z takich wariantów, proponowanym w programie haskim, jest przekształcenie struktur współpracy praktycznej w europejskie biuro wspierania współpracy. W takim przypadku biuro to mogłoby przejąć i systematycznie koordynować wszystkie obecne działania w zakresie praktycznej współpracy. Ponadto mógłby zapewniać **szkolenia** wszystkim osobom zaangażowanym w proces azylowy i udzielać **wsparcia strukturalnego na rzecz wszelkich działań związanych z rozpatrywaniem wniosków**, jakie państwa członkowskie mogą **wspólnie** podejmować w przyszłości. Urząd mógłby również **wspierać wspólne starania państw członkowskich w zakresie reagowania na szczególne obciążenie** ich systemów azylowych i zdolności przyjmowania osób, wynikającą z czynników takich jak położenie geograficzne. W ramach urzędu można by powołać **zespoły ekspertów ds. azylu**, wysyłanych do państw członkowskich doświadczających szczególnych obciążeń, i zarządzać tymi zespołami. Urząd mógłby odgrywać rolę w **realizacji regionalnych programów ochrony** i w **koordynacji wszelkich nowych inicjatyw politycznych przyjmowanych w przyszłości**, dotyczących na przykład przesiedleń w obrębie UE. Można by mu też powierzyć **kontrolę praktycznego wdrażania zasad przyjmowania**, jakim podlegają osoby ubiegające się o azyl.

- (19) **Na jakie inne obszary można by z pożytkiem rozszerzyć zakres działań związanych z praktyczną współpracą i jak można zoptymalizować ich wpływ? Jak można zaangażować w te działania więcej zainteresowanych osób? Jak można by rozpowszechniać i włączać do głównego nurtu działań innowację i sprawdzone rozwiązania w dziedzinie praktycznej współpracy?**
- (20) **W szczególności, jak praktyczna współpraca mogłaby przyczynić się do opracowania wspólnego podejścia do takich kwestii, jak koncepcja prześladowania z uwagi na płeć lub skierowane przeciwko dzieciom, stosowanie klauzul wyłączających lub zapobieganie nadużyciom?**
- (21) **Jakie możliwości udzielenia strukturalnego wsparcia dla szeregu działań związanych z praktyczną współpracą można by poddać pod rozagę i jak zapewnić ich trwałość? Czy utworzenie europejskiego urzędu wspierania współpracy jest zasadne? Jeżeli tak, jakie zadania można by mu powierzyć?**
- (22) **Jaki byłby najodpowiedniejszy model operacyjny i instytucjonalny dla takiego urzędu, tak by mógł on należycie wykonywać swoje zadania?**

4. SOLIDARNOŚĆ I ROZKŁAD OBCIĄŻEŃ

4.1. Podział obowiązków

System dubliński (rozporządzenie dublińskie i rozporządzenie EURODAC) nie został pomyślany jako instrument umożliwiający rozkład obciążeń. Jego głównym celem było szybkie ustalenie, w oparciu o sprawiedliwe i obiektywne kryteria, państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego złożonego na terytorium UE, tak by zapobiec wtórnemu przemieszczaniu się osób pomiędzy państwami członkowskimi. Jak wykazało sprawozdanie z oceny, opublikowane dnia 6 czerwca 2007 r., te cele systemu dublińskiego w znacznym stopniu osiągnięto, chociaż pozostaje kwestia jego skuteczności w zakresie ograniczenia wtórnego przemieszczania się osób.

Wspomniane sprawozdanie z oceny wykazało również, że liczba przeniesień osób w ramach systemu dublińskiego w państwach członkowskich położonych wzdłuż granic zewnętrznych UE jest równoważna z liczbą takich przeniesień w państwach niepołożonych wzdłuż tych granic. Jednakże faktycznym skutkiem systemu dublińskiego może być dodatkowe obciążenie państw członkowskich, które mają ograniczoną zdolność przyjmowania i absorpcji osób, natomiast muszą sprostać napływowi szczególnie dużej liczby migrantów z uwagi na swoje położenie geograficzne.

Dalsze zbliżenie krajowych procedur azylowych, norm prawnych i warunków przyjmowania, przewidziane w związku z utworzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego, z pewnością spowoduje ograniczenie liczby przypadków wtórnego przemieszczania się osób ubiegających się o azyl spowodowanych głównie różnicowaniem stosowanych przepisów; taki proces zbliżenia ustawodawstwa

państw członkowskich mógłby zatem przyczynić się do bardziej sprawiedliwego podziału wniosków azylowych pomiędzy państwa członkowskie.

Jednakże nawet ustanowienie wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu nie usunęłyby całkowicie wszystkich przyczyn, dla których osoby ubiegające się o azyl mogą uznać jedno państwo członkowskie za bardziej atrakcyjne miejsce przeznaczenia niż inne. **W związku z tym system jasno określający państwo odpowiedzialne** za rozpatrzenie danego wniosku o azyl na terytorium UE **nadal będzie konieczny** w celu uniknięcia zjawisk „handlu azylem” i „krążących uchodźców” bez uregulowanego statusu (ang. *refugees in orbit*).

Konieczne jest dogłębniejsze rozważenie podstawowych zasad i celów systemu dublińskiego oraz tego, czy istnieje potrzeba **uzupełnienia go dodatkowymi mechanizmami**. **Można uwzględnić także inne czynniki**, takie jak zdolność państw członkowskich do rozpatrywania wniosków azylowych i proponowania rozwiązań długoterminowych osobom, którym przyznano status uchodźcy. Taka refleksja jest niezbędna, jeżeli **wynikiem zastosowania systemu ma być bardziej zrównoważony podział zadań pomiędzy państwami członkowskimi**.

W przeszłości brano pod uwagę **możliwe alternatywne systemy służące ustaleniu odpowiedzialnego państwa**. Należał do nich na przykład system, w ramach którego odpowiedzialne państwo wyznaczało na podstawie tego, gdzie wniosek o azyl został złożony, kraju pochodzenia wnioskodawcy lub ostatniego znanego kraju tranzytu.

Jednakże należy skupić się głównie na **ustanowieniu „korygujących” mechanizmów rozkładu obciążeń**, które byłyby **uzupełnieniem systemu dublińskiego**, na przykład regulujących podział pomiędzy państwami członkowskimi osób objętych ochroną międzynarodową po przyznaniu im statusu ochrony. Przesiedlenia wewnątrz Unii są obiecującym rozwiązaniem. Rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych na osoby objęte ochroną międzynarodową ma również zmniejszyć obciążenie spoczywające na niektórych państwach członkowskich dzięki zezwoleniu tym osobom, pod pewnymi warunkami, na przeniesienie się do innego państwa członkowskiego.

- (23) **Czy system dubliński powinno się uzupełnić środkami służącymi bardziej sprawiedliwemu rozkładowi obciążeń?**
- (24) **Jakie inne mechanizmy można by opracować w celu umożliwienia bardziej sprawiedliwego podziału osób ubiegających się o azyl i/lub objętych ochroną międzynarodową pomiędzy państwa członkowskie?**

4.2. Solidarność finansowa

Należy rozważyć możliwości dalszej **optymalizacji skuteczności Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców** jako instrumentu uzupełniającego starania państw członkowskich na rzecz wdrożenia polityki azylowej UE. A konkretniej, trzeba zbadać sposoby lepszego wykorzystania środków finansowych z funduszu w celu uzupełnienia i ułatwienia procesu realizacji wyznaczonych celów oraz do pełnienia w tym procesie roli katalizatora, tak by zmniejszyć rozbieżności i podnieść standardy.

Aby maksymalnie zwiększyć wpływ funduszu, można, na przykład, **ustanowić na szczeblu krajowym szczególne mechanizmy konsultacji lub wymiany informacji** w celu opracowania dokładnych analiz braków, które należy uzupełnić przy wsparciu funduszu. Aby uniknąć rozdrobnienia i powielania działań oraz aby osiągnąć synergię i promować sprawdzone rozwiązania, **można by również ustanowić mechanizm wymiany informacji na szczeblu UE** w celu rozpowszechniania informacji na temat projektów i programów mogących służyć za wzór.

Jednakże, oprócz optymalizacji obecnych możliwości finansowania, w związku z przyjęciem kompleksowego podejścia powstaje również pytanie o istnienie szczególnych potrzeb finansowych, niedostatecznie uwzględnionych w istniejących funduszach. Takie potrzeby mogłyby pojawić się na przykład na wszystkich etapach procesu azylowego w zakresie finansowania zintegrowanych działań w przypadkach osób w szczególnie trudnej sytuacji lub finansowania środków uzupełniających związanych ze współpracą pomiędzy państwami członkowskimi (poczynając od finansowania delegacji pracowników z krajowych organów administracyjnych i sądowniczych lub ich udziału we wspólnych działaniach, po finansowanie przyszłego europejskiego urzędu wspierania współpracy).

(25) **Jak można podnieść skuteczność, komplementarność z zasobami krajowymi i potencjał wzrostowy Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców? Czy utworzenie mechanizmów wymiany informacji takich jak te wymienione powyżej byłoby właściwym środkiem? Jakie inne środki można zastosować?**

(26) **Czy istnieją szczególne potrzeby finansowania, niedostatecznie uwzględnionych w istniejących funduszach?**

5. ZEWNĘTRZNY WYMIAR AZYLU

5.1. Wspieranie krajów trzecich w celu wzmocnienia ochrony

Biorąc pod uwagę szacunki, według których 6,5 mln z całkowitej liczby 8,7 mln uchodźców na świecie żyje w krajach rozwijających się³, ważne jest zbadanie możliwości udzielenia wsparcia krajom trzecim w kwestiach dotyczących azylu i uchodźców. Dążąc do podniesienia poziomu skutecznej ochrony i zwiększenia dostępności trwałych rozwiązań dla uchodźców w ich regionie pochodzenia i tranzytu, Komisja opracowała koncepcję regionalnych programów ochrony UE jako uzupełnienie różnych rodzajów pomocy w dziedzinie azylu, udzielanej przez UE krajom trzecim. Należy odnotować, że realizacja dwóch dotychczas rozpoczętych programów pilotażowych w zachodnich Nowych Państwach Niepodległych i Tanzanii jest nadal na bardzo wczesnym etapie i że wszelkie przyszłe zmiany koncepcji będą musiały opierać się na wnioskach z oceny tych programów. Tym samym, jeśli programy zostaną uznane za przydatne, dyskusje mogłyby skupić się na dalszym podnoszeniu **ich wartości dodanej i zapewnieniu trwałości ich wyników.**

³ Źródło: Rocznik Statystyczny Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców z 2005 r.

Ponadto, w uznaniu znaczenia kwestii wypracowania trwałych rozwiązań dla uchodźców i osób ubiegających się o azyl w kontekście unijnej polityki na rzecz rozwoju, Komisja w ostatnich latach podjęła się systematycznego **uwzględniania kwestii azylowych** w swoich strategiach współpracy na rzecz rozwoju, co znalazło wyraz w niektórych z ostatnich krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych, i przeznaczyła na ten cel znaczne środki finansowe z różnych instrumentów finansowania pomocy zewnętrznej.

W tym kontekście konieczne jest rozważenie rodzajów działań mogących jak najskuteczniej wesprzeć kraje trzecie w rozwiązywaniu problemów związanych z sytuacjami uchodźców, **w tym zaspokajaniu** potrzeb uchodźców i osób odsyłanych oraz wykorzystywaniu potencjału tych osób do rozwoju krajów przyjmujących, a także **sposobów podniesienia spójności i skuteczności działań UE** na rzecz danych regionów i krajów trzecich.

- (27) **Jeśli w wyniku oceny regionalne programy ochrony zostaną uznane za konieczne, jak można zwiększyć ich skuteczność i trwałość? Czy koncepcję regionalnych programów ochrony należy dalej rozwijać, a jeżeli tak, to jak?**
- (28) **Jakie sposoby wsparcia krajów trzecich przez UE w kwestiach dotyczących azylu i uchodźców byłyby najskuteczniejsze?**
- (29) **Jak można by zwiększyć spójność i rozszerzyć zakres ogólnych wspólnotowych strategii dotyczących krajów trzecich w dziedzinie pomocy na rzecz uchodźców?**

5.2. Przesiedlenia

Jako narzędzie ochrony, dostarczające trwałych rozwiązań i umożliwiające ustanowienie skutecznego mechanizmu podziału obowiązków, przesiedlenia stanowią ważny element zewnętrznego wymiaru polityki azylowej UE. Przesiedlenia uchodźców na terytorium UE są również wyrazem unijnej woli zademonstrowania międzynarodowej solidarności i przejęcia części obciążenia spoczywającego na krajach w regionie pochodzenia, w których schronienie znajduje ogromna większość uchodźców. Osiągnięcie ambitnych celów wyznaczonych w dziedzinie rozwoju unijnego programu przesiedleń wymaga proaktywnej postawy. Komisja planuje obecnie udzielenie kompleksowego wsparcia finansowego na rzecz działań związanych z przesiedleniami podejmowanych przez państwa członkowskie oraz uwzględnianie działań UE dotyczących przesiedleń w ramach regionalnych programów ochrony.

Jeżeli ten obszar miałby się rozwijać, można rozważyć różne sposoby **zachęcania** państw członkowskich do podejmowania działań w tym kierunku. Można na przykład **pomóc im w rozwijaniu i rozszerzaniu** zakresu krajowych programów przesiedleń oraz zachęcić je do **aktywnego udziału w części** regionalnych programów ochrony dotyczącej przesiedleń. Warto również zastanowić się nad tym, **jak można wypracować wspólne podejście** w zakresie środków służących realizacji działań związanych z przesiedleniami w ramach regionalnych programów ochrony, tak by osiągnąć większą skuteczność, koordynację i efekt skali. Naturalnie wszelkie

przyszłe działania w tym kierunku będą musiały opierać się na wnioskach z oceny pilotażowych regionalnych programów ochrony.

Warto być może również zastanowić się nad innymi obszarami, wykraczającymi poza zakres regionalnych programów ochrony, w których wspólne działania związane z przesiedleniami podejmowane na szczeblu UE mogłyby **pomóc w znalezieniu rozwiązania dla uchodźców w przeciągających się sytuacjach oraz umożliwić skuteczną reakcję w sytuacjach kryzysowych.**

- (30) **W jaki sposób UE mogłaby się podjąć znacznego i trwałego zobowiązania w kwestii przesiedleń?**
- (31) **Jakimi metodami można by osiągnąć skoordynowane podejście do kwestii przesiedleń na szczeblu UE? Jakie byłyby potrzeby finansowe, operacyjne i instytucjonalne?**
- (32) **W jakich innych sytuacjach można by rozważać wspólne zobowiązanie UE dotyczące przesiedleń? Na jakich warunkach?**

5.3. Rozwiązanie kwestii mieszanych przepływów migracyjnych na granicach zewnętrznych

Kolejnym kluczowym elementem zewnętrznego wymiaru azylu jest konieczność rozwiązania kwestii **mieszanych przepływów migracyjnych**, w przypadku których wśród migrantów przybywających na granice zewnętrzne państw członkowskich są zarówno nielegalni imigranci, jak i osoby potrzebujące ochrony. Aby sprostać temu wyzwaniu, należy zapewnić i rozszerzyć prawo dostępu do ochrony na granicach zewnętrznych.

Środki mające na celu zwalczanie nielegalnej migracji i przemytu ludzi należy wdrażać w taki sposób, by nie pozbawiać prawa do azylu jego praktycznego znaczenia. Starania Komisji skupiają się na **operacyjnym i finansowym wspieraniu** państw członkowskich w ustanawianiu skutecznych systemów zarządzania przepływami, ukierunkowanych na potrzebę zapewnienia ochrony, **w szczególności gdy państwa te stają w obliczu sytuacji kryzysowych wynikających z masowego napływu migrantów na ich granice.**

Wnioski powinny w szczególności dotyczyć powołania **zespołów ekspertów ds. azylu**, których można by wzywać do tymczasowej pomocy państwom członkowskim doświadczającym szczególnego obciążenia w zakresie wstępnej oceny poszczególnych przypadków w miejscach wjazdu, a także udzielenia tym państwom kryzysowej pomocy finansowej, aby mogły one zapewnić odpowiednie warunki przyjęcia i przeprowadzić procedurę azylową sprawnie i sprawiedliwie. Jeżeli wariant polegający na ustanowieniu europejskiego biura wspierania współpracy zostanie wprowadzony w życie, można by powierzyć biuru zadanie koordynacji procesu rozmieszczenia wspomnianych zespołów ekspertów ds. azylu. Istniejące lub nowe programy wolontariackie na szczeblu krajowym i europejskim (zwłaszcza Europejski Wolontariat) mogłyby również przyczynić się do mobilizacji energii, zwiększenia możliwości przyjmowania osób i wzmocnienia solidarności pomiędzy państwami członkowskimi.

- (33) **Jakie inne środki można by podjąć w celu zapewnienia, by zobowiązania w zakresie ochrony, wynikające z unijnego dorobku prawnego oraz prawa międzynarodowego dotyczącego uchodźców i praw człowieka, stanowiły integralny element zarządzania granicami zewnętrznymi? W szczególności, jakie nowe środki można by podjąć w celu zagwarantowania, że praktyczne zastosowanie środków służących zwalczaniu nielegalnej migracji nie wpłynie na prawo do ochrony przysługujące osobom ubiegającym się o azyl?**
- (34) **Jak można podnieść zdolność państw członkowskich do ustanawiania skutecznych systemów zarządzania napływem uchodźców z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia ochrony, szczególnie w przypadku masowego napływu osób na granice?**

5.4. Światowa rola UE jako podmiotu w kwestiach dotyczących uchodźców

Systemy azylowe państw członkowskich są coraz częściej postrzegane jako elementy jednej regionalnej strefy ochrony. Ten efekt zostanie wzmocniony wskutek ustanowienia wspólnej procedury i jednolitego statusu. Jednocześnie w związku ze wzrastającym znaczeniem zewnętrznego wymiaru polityki azylowej UE rosną oczekiwania względem roli UE jako podmiotu obejmującego 27 państw w światowym systemie ochrony uchodźców. Tym samym UE jest coraz częściej pytana na arenie międzynarodowej o **wspólne zdanie w kwestiach związanych z polityką względem uchodźców** i proszona o **opracowanie wspólnego stanowiska wobec organizacji międzynarodowych**.

- (35) **Jak europejska polityka azylowa mogłaby rozwinąć się w politykę wspólną dla wszystkich państw członkowskich UE i służącą rozwiązaniu kwestii dotyczących uchodźców na szczeblu międzynarodowym? Z jakich wzorów UE mogłaby korzystać, aby stać się podmiotem odgrywającym światową rolę w kwestiach dotyczących uchodźców?**

6. WNIOSKI

Komisja podjęła w niniejszej zielonej księdze próbę opisanie głównych kwestii azylowych i zwraca się o przesyłanie konstruktywnych uwag mogących przyczynić się do rozwoju sytuacji.

Zgodnie z wyżej opisanym zintegrowanym podejściem do azylu Komisja zamierza rozpocząć szeroko zakrojone dyskusje ze wszystkimi zainteresowanymi osobami. Do udziału w nich zaprasza się wszystkie instytucje UE, władze krajowe, regionalne i lokalne, kraje kandydujące, partnerskie kraje trzecie, organizacje międzyrządowe i pozarządowe, wszystkie podmioty publiczne i prywatnych usługodawców zaangażowanych w proces azylowy, środowiska akademickie, partnerów społecznych, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i indywidualnych obywateli.

Wyniki tych szeroko zakrojonych konsultacji zostaną uwzględnione w procesie opracowywania **programu polityki**, który ma zostać przedstawiony w pierwszym kwartale 2008 r. W programie tym Komisja opíše wszystkie środki, jakie przyjmie z

myślą o utworzeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, a także poda harmonogram ich przyjęcia.

Aby móc się przygotować do otwartego posiedzenia w dniu 18 października 2007 r., Komisja zwraca się do wszystkich zainteresowanych osób o przesyłanie pisemnych odpowiedzi w ramach konsultacji najpóźniej do dnia 31 sierpnia 2007 r. na adres:

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

Wszystkie istotne uwagi zostaną opublikowane na portalu internetowym „Your voice in Europe” (Twój głos w Europie) pod adresem: 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:

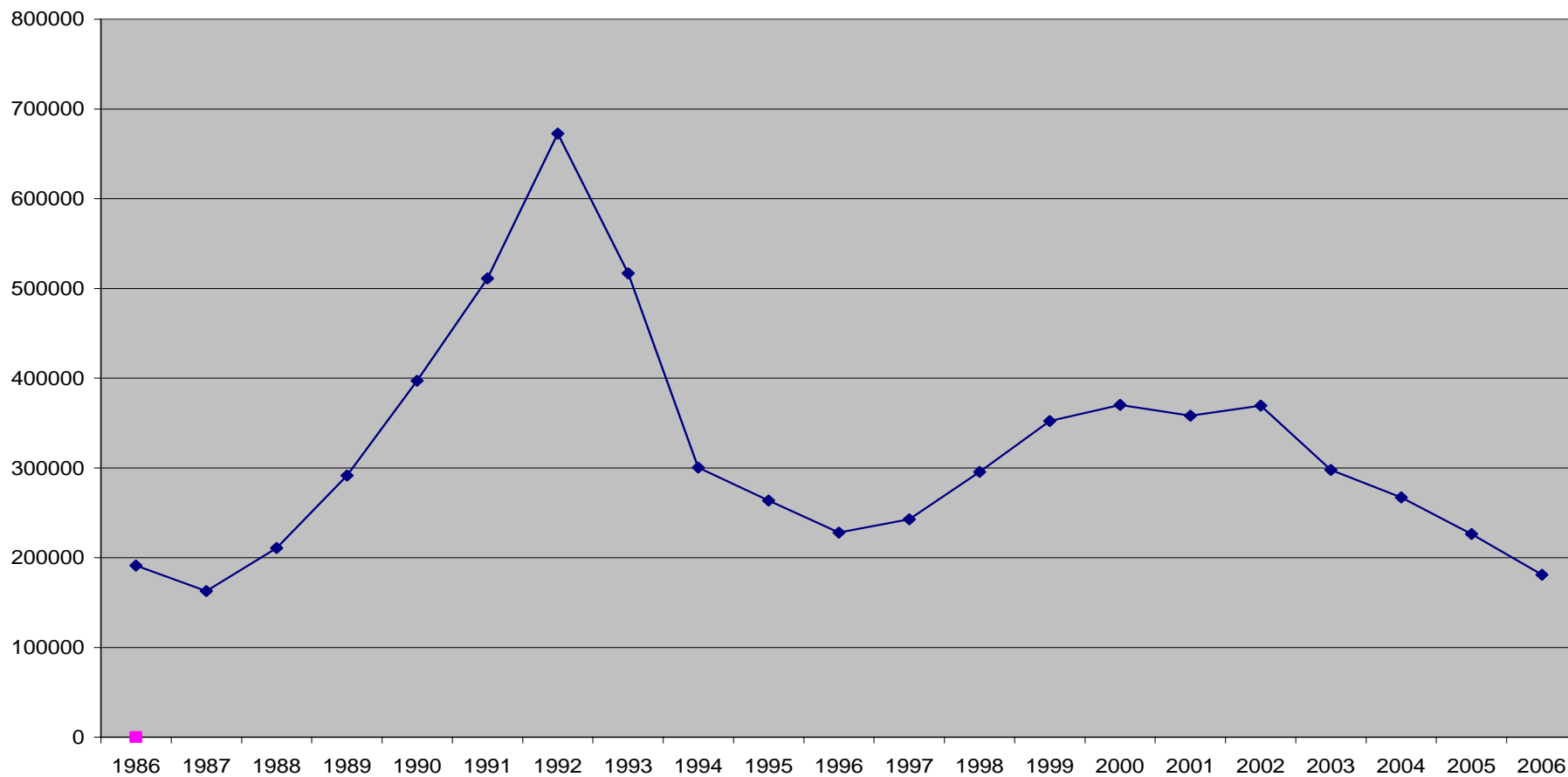
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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