



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 6.6.2007
COM(2007) 301 final

LIVRO VERDE

sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo

(apresentado pela Comissão)

LIVRO VERDE

sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo

1. INTRODUÇÃO

A criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) como parte integrante de um espaço de liberdade, segurança e justiça tem a sua origem na vontade de tornar a União Europeia um espaço de protecção único para os refugiados, com base na aplicação integral e global da Convenção de Genebra e nos valores humanitários comuns partilhados por todos os Estados-Membros. O Plano de Acção para aplicar o Programa da Haia prevê a adopção da proposta relativa à criação de um SECA até ao final de 2010.

A Comissão está empenhada em realizar este ambicioso objectivo. Neste contexto, lança agora um vasto processo de consulta sobre a forma que este SECA deve assumir. O presente Livro Verde tem por objectivo identificar as opções possíveis no âmbito do actual quadro normativo da UE a fim de conceber a segunda fase da criação do SECA.

As grandes linhas do SECA, tal como definidas no Programa de Tampere e confirmadas pelo Programa da Haia, consistem na criação de um procedimento de asilo comum e de um estatuto uniforme válido em toda a UE. O objectivo final prosseguido a nível da UE consiste, por conseguinte, em estabelecer um tratamento equitativo, criar um sistema que garanta às pessoas que necessitam verdadeiramente de protecção um acesso a um nível elevado de protecção em condições equivalentes em todos os Estados-Membros e que, simultaneamente, trate de forma justa e eficaz as pessoas que se considera não necessitarem de protecção.

O objectivo da primeira fase consistiu em harmonizar os quadros normativos dos Estados-Membros com base em normas mínimas comuns que garantissem a equidade, a eficácia e a transparência. Foram realizados progressos consideráveis no período 1999-2006, nomeadamente através da adopção dos quatro principais instrumentos legislativos, que constituem o actual acervo e que estabelecem as bases do SECA¹. A Comissão garantirá que os instrumentos jurídicos já adoptados serão transpostos nos prazos estabelecidos e efectivamente aplicados pelos Estados-Membros.

O processo de avaliação dos instrumentos e das iniciativas da primeira fase não está ainda concluído, mas, dada a necessidade de apresentar as propostas para a segunda fase a tempo de poderem ser adoptadas em 2010, afigura-se essencial proceder desde já a uma reflexão e a um debate aprofundados sobre a futura estrutura do SECA. Contudo, durante a preparação do presente Livro Verde foram já devidamente

¹ Todos os instrumentos legislativos e documentos relevantes são enumerados no Anexo 1. O Anexo 2 contém dados estatísticos relevantes.

tomadas em consideração todas as informações disponíveis sobre a aplicação dos instrumentos da primeira fase e sobre as lacunas identificadas na prática, de molde a permitir uma reflexão e um debate fundamentados. **Os resultados desta vasta reflexão e as conclusões do processo de avaliação serão objecto de uma síntese, a tempo para servir de base para o trabalho a realizar no futuro próximo para a criação do SECA em 2010.**

Os objectivos da segunda fase deviam consistir em alcançar simultaneamente um nível de protecção comum mais elevado e uma maior igualdade na protecção em toda a UE e garantir uma maior solidariedade entre os Estados-Membros da UE.

Nesta segunda fase, é importante adoptar **uma abordagem integrada e global da questão do asilo**, procurando melhorar **todos os aspectos do procedimento de asilo**, com início no momento em que as pessoas procuram ter acesso à protecção no território da UE até ao momento em que é encontrada uma solução duradoura para os que necessitam de protecção internacional.

Em conformidade com esta abordagem, afigura-se essencial (1) reforçar as condições em que as pessoas que procuram protecção na UE podem efectivamente apresentar um pedido, fazer valer os seus direitos e obter uma resposta adequada às suas necessidades individuais e (2) dinamizar a capacidade de todos os intervenientes implicados no procedimento de asilo para desempenharem com êxito as suas tarefas, melhorando deste modo a qualidade global do processo. É igualmente necessário dotar as administrações nacionais responsáveis pelas questões de asilo de instrumentos adequados, que lhes permitam uma gestão eficaz dos fluxos e uma efectiva prevenção das fraudes e dos abusos, preservando deste modo a integridade e a credibilidade do sistema de asilo.

Para atingir estes objectivos, será necessário colmatar as lacunas existentes no actual acervo em matéria de asilo e prosseguir a harmonização legislativa com base em níveis elevados. As práticas existentes em matéria de asilo devem também ser harmonizadas através da aplicação de um conjunto de medidas de acompanhamento no domínio da cooperação prática entre Estados-Membros.

Além disso, verifica-se uma necessidade premente de maior solidariedade no domínio do asilo, de forma a garantir que a responsabilidade pelo tratamento dos pedidos de asilo e a concessão de protecção na UE sejam partilhadas equitativamente. Devem também ser explorados meios para aumentar a contribuição da UE para um sistema de protecção internacional mais acessível, equitativo e eficaz.

2. INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS

2.1. Tratamento dos pedidos de asilo

A Directiva 2005/85/CE do Conselho ("Directiva relativa aos procedimentos de asilo") prevê uma série de normas processuais mais do que um "procedimento normalizado". Esta directiva proporciona um grande grau de flexibilidade em inúmeros domínios, nomeadamente as disposições relativas aos procedimentos acelerados, aos procedimentos de fronteira e aos pedidos inadmissíveis. É necessário

prosseguir a harmonização legislativa, se se pretende cumprir o objectivo de um procedimento comum a nível da UE previsto no Programa da Haia.

Neste contexto, deve ser dada especial atenção ao reforço do **acesso efectivo** à possibilidade de pedir asilo e, portanto, do acesso à protecção internacional na UE. Tal pode implicar o reforço das medidas legais de salvaguarda que acompanham a fase inicial decisiva dos procedimentos de fronteira e, em especial, do processo de registo e de controlo.

As normas nacionais necessitam igualmente de ser objecto de uma **maior aproximação**, no que diz respeito a certos aspectos do tratamento dos pedidos de asilo que não foram - ou não foram suficientemente – cobertos pelas disposições da primeira fase, como a qualidade da tomada de decisões, a avaliação dos elementos de prova apresentados pelos requerentes e os procedimentos de recurso.

Pode igualmente ser necessário proceder a uma **reavaliação do conteúdo e do valor acrescentado de certos mecanismos processuais** introduzidos na primeira fase de harmonização, como os conceitos de países de origem seguros, países terceiros seguros e países terceiros europeus seguros.

Além disso, podem ser alcançados progressos significativos em relação ao estabelecimento de um procedimento comum de asilo, incluindo no SECA como elemento obrigatório **um procedimento único** de apreciação dos pedidos para obtenção do estatuto de refugiado e de protecção subsidiária. Os aspectos a tomar em consideração abrangem o âmbito de aplicação do procedimento, a sequência em que devem ser analisados os diferentes motivos invocados para obter protecção e os procedimentos de recurso, bem como a necessidade de impor prazos ou objectivos relativamente à duração do procedimento de asilo.

Ao prever um estudo sobre as implicações, a oportunidade e a viabilidade de um **tratamento comum** dos pedidos de asilo, o Programa da Haia apresenta este tratamento comum como uma possibilidade suplementar para uma harmonização reforçada. No âmbito do actual quadro normativo, a responsabilidade de decidir sobre os pedidos de asilo incumbe aos Estados-Membros individualmente. O valor acrescentado, as modalidades exactas e as consequências financeiras e práticas da introdução de um mecanismo de tratamento comum deste tipo, que se poderia basear nas experiências e capacidades específicas dos Estados-Membros no tratamento de certos casos, terão de ser cuidadosamente analisados tendo em conta as conclusões do estudo acima mencionado.

- (1) **Como criar um procedimento de asilo comum? Que aspectos devem ser objecto de maior aproximação legislativa?**
- (2) **Como reforçar a eficácia do acesso ao procedimento de asilo? De uma forma mais geral, que aspectos do procedimento de asilo actual devem ser melhorados, quer em termos de eficácia, quer das garantias de protecção?**
- (3) **Se for caso disso, que noções e mecanismos processuais existentes deviam ser repensados?**

- (4) **Que forma deve assumir um procedimento único obrigatório?**
- (5) **Quais podem ser os eventuais modelos para o tratamento comum dos pedidos de asilo? Em que circunstâncias pode um mecanismo de tratamento comum ser utilizado pelos Estados-Membros?**

2.2. Condições de acolhimento dos requerentes de asilo

A fim de evitar os movimentos secundários, afigura-se essencial garantir um nível elevado de harmonização das condições de acolhimento dos requerentes de asilo. Contudo, segundo as informações já disponíveis sobre a aplicação prática da Directiva 2003/9/CE do Conselho ("Directiva relativa às condições de acolhimento"), a ampla margem discricionária conferida aos Estados-Membros por diversas disposições essenciais desta directiva anula o efeito de harmonização pretendido.

Por exemplo, verificam-se grandes divergências quanto ao **acesso dos requerentes de asilo ao mercado de trabalho**: vários Estados-Membros impõem uma vasta gama de condições a cumprir (como a obtenção de uma autorização de trabalho), alguns deles permitem imediatamente o acesso ao mercado de trabalho e outros ainda limitam esse acesso durante um ano. Esta situação suscita a questão da necessidade de uma eventual regulamentação mais precisa das condições e dos prazos a respeitar para aceder ao mercado de trabalho.

Estreitamente associada a esta questão de os requerentes de asilo poderem trabalhar está a questão de saber como garantir efectivamente, de uma forma mais geral, **condições materiais de acolhimento de nível adequado. Além disso, verificou-se que existiam grandes variações nos níveis das condições de acolhimento, assim como no acesso aos cuidados de saúde.**

Foram igualmente identificados problemas graves tanto no que diz respeito à **aplicabilidade desta directiva aos centros de detenção** como à **aplicação geral de medidas de detenção** aos requerentes de asilo, na medida em que tais medidas entravam a possibilidade concreta de beneficiar dos direitos garantidos pela directiva.

- (6) **Em que domínios deve ser limitado o poder discricionário que as actuais disposições da directiva conferem aos Estados-Membros a fim de se alcançar um quadro verdadeiramente homogéneo com um tratamento de nível adequado?**
- (7) **Em especial, a forma e o nível das condições materiais de acolhimento de que beneficiam os requerentes de asilo devem ser objecto de maior harmonização?**
- (8) **As regras nacionais relativas ao acesso ao mercado de trabalho devem ser objecto de maior aproximação? Em caso afirmativo, em que aspectos?**
- (9) **Os motivos de detenção devem ser clarificados, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, e as**

respectivas condições e duração devem ser objecto de uma regulamentação mais precisa?

2.3. Concessão de protecção

Em resposta ao apelo do Programa da Haia a favor de uma **protecção uniforme**, podem considerar-se várias opções, tendo em conta os critérios de elegibilidade para protecção e o conteúdo do estatuto (ou estatutos) de protecção relevante susceptível (eis) de ser(em) concedido(s).

Uma destas opções poderia consistir na **harmonização reforçada dos critérios de elegibilidade** e na clarificação dos conceitos utilizados para definir os motivos de protecção, o que permitiria minimizar os riscos de interpretações e aplicações divergentes entre os Estados-Membros, actualmente permitidos pelas disposições da Directiva 2004/83/CE ("Directiva relativa às condições a preencher para beneficiar do estatuto de refugiado").

Podia igualmente prever-se **uma maior aproximação dos direitos e dos benefícios** associados à protecção concedida (em relação, nomeadamente, às autorizações de residência, segurança social e cuidados de saúde, educação e emprego). O acervo existente confere dois conjuntos diferentes de direitos e de benefícios aos refugiados e aos beneficiários de protecção subsidiária, em função das distinções entre estas duas categorias consagradas pelo direito internacional actual e reflectindo diferenças consideráveis nos motivos que dão direito a protecção. Se uniformidade for entendido como um aumento do grau de harmonização, esta opção traduzir-se-ia na criação de um **estatuto uniforme para os refugiados e de um outro para os beneficiários de protecção subsidiária**, o que prejudicaria a flexibilidade proporcionada pelo actual quadro normativo, tendo em conta o conteúdo e a duração dos direitos a conceder, bem como a possibilidade de limitar ou recusar o acesso a certos direitos.

Uma outra eventual opção a considerar consiste na concessão, a todas as pessoas que no âmbito do actual quadro normativo podiam beneficiar quer do estatuto de refugiado quer do da protecção subsidiária, de **um estatuto uniforme único**, isto é, um estatuto de protecção que inclua um conjunto uniforme de direitos para as duas categorias. Um estatuto deste tipo, que conferiria direitos idênticos independentemente dos motivos invocados para obter protecção, teria a vantagem de reduzir os incentivos para recorrer das decisões de concessão de protecção subsidiária com o objectivo de obter o estatuto de refugiado.

Seria igualmente útil reflectir sobre a necessidade de **harmonizar o estatuto concedido às categorias de pessoas** que não são elegíveis para beneficiarem de protecção internacional, tal como actualmente definida nos instrumentos legislativos da primeira fase, mas que beneficiam contudo de **protecção contra o afastamento** por força das obrigações que decorrem para todos os Estados-Membros dos instrumentos internacionais em matéria de refugiados ou de direitos humanos, ou ainda de princípios decorrentes destes instrumentos. A título de exemplo destas categorias podemos citar as pessoas que não podem ser afastadas por razões de saúde e os menores não acompanhados. As disposições que tenham por objecto criar um estatuto harmonizado para as pessoas abrangidas por estas categorias deviam

basear-se na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nesta matéria².

Finalmente, a noção de um **estatuto válido em toda a União** convida a uma reflexão sobre a criação, a nível comunitário, de um mecanismo de **reconhecimento mútuo das decisões nacionais em matéria de asilo** e sobre a possibilidade de **transferir as responsabilidades de protecção** nos casos em que o beneficiário da protecção decide mudar de residência para outro Estado-Membro. As modalidades jurídicas e as condições exactas deviam ser objecto de uma discussão aprofundada. Um mecanismo desse tipo podia nomeadamente basear-se nas disposições relevantes da Convenção de Genebra e no Acordo Europeu de 1980 relativo à transferência da responsabilidade em relação aos refugiados concluído no quadro do Conselho da Europa.

(10) **Em que domínios será necessário reforçar a aproximação legislativa ou aumentar o nível das normas aplicadas, no que diz respeito aos:**

– **critérios de concessão da protecção;**

– **direitos e vantagens associados ao(s) estatuto(s) de protecção?**

(11) **Quais os modelos a considerar para a criação de um "estatuto uniforme"? Será possível prever um estatuto uniforme para os refugiados e um outro para as pessoas que beneficiam de protecção subsidiária? Quais seriam as grandes linhas?**

(12) **Será possível prever um estatuto uniforme único para todas as pessoas que beneficiam de protecção internacional? Quais seriam as grandes linhas?**

(13) **Será necessário introduzir no âmbito da legislação comunitária novas categorias de pessoas que não podem ser objecto de afastamento? Em que condições?**

(14) **Deve ser criado um mecanismo comunitário para o reconhecimento mútuo das decisões nacionais em matéria de asilo e para a possibilidade de transferir as responsabilidades pela protecção? Em que condições poderia esta opção ser viável? Como poderia funcionar?**

2.4. Questões transversais

2.4.1. Resposta adequada às situações de vulnerabilidade

Todos os instrumentos da primeira fase sublinham o carácter imperativo de se tomar em consideração as necessidades especiais das pessoas vulneráveis. Contudo, existem graves lacunas quanto às definições e aos procedimentos aplicados pelos Estados-Membros no que se refere à **identificação dos requerentes de asilo mais vulneráveis** e os Estados-Membros **não dispõem dos recursos, das capacidades e**

² Ver, nomeadamente, os acórdãos proferidos pelo referido Tribunal nos processos D./Reino Unido, de 2 de Maio de 1997, e Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga/Bélgica, de 12 de Outubro de 2006.

dos conhecimentos necessários para dar uma resposta adequada a essas necessidades.

Por conseguinte, parece ser necessário **definir de forma mais aprofundada e pormenorizada** os meios de **identificar e satisfazer as necessidades especiais dos requerentes de asilo mais vulneráveis** em todas as fases do procedimento de asilo. Uma abordagem global deste tipo devia centrar-se especialmente em torno de questões como: uma regulamentação mais precisa do que se entende por **assistência e conselhos psicológicos e médicos adequados** dispensados a pessoas traumatizadas, vítimas de tortura e de tráfico de seres humanos, bem como uma identificação e resposta adequadas às necessidades dos menores, especialmente dos menores não acompanhados; desenvolvimento de **técnicas de entrevista adequadas** a estas categorias de pessoas, nomeadamente tendo em conta a sua cultura, idade e sexo, baseadas em competências interculturais e que impliquem também a utilização de entrevistadores e intérpretes especializados, e finalmente a elaboração de regras mais precisas relativamente aos elementos relevantes para a **apreciação dos pedidos que invocam uma perseguição baseada no sexo da pessoa ou que visa especificamente as crianças**.

Além disso, é necessário encontrar formas de **reforçar as capacidades nacionais, implicando todos os intervenientes em causa** na concepção e aplicação das medidas destinadas a satisfazer as necessidades especiais das categorias mais vulneráveis de requerentes de asilo e de refugiados – tais como profissionais nos domínios da saúde e da educação, psicólogos, intérpretes, linguistas, antropólogos culturais, juristas, trabalhadores sociais e ONG. Para o efeito, pode ser necessário criar, **a nível da União, programas de formação comunitários** para esses profissionais, **mecanismos de divulgação das melhores práticas a nível operacional** (nomeadamente bases de dados e outros instrumentos de intercâmbio de informações) ou mesmo **normas comuns relativas às qualificações e às competências** necessárias e, eventualmente, um **mecanismo de acompanhamento** destinado a garantir um nível de qualidade elevado aos serviços criados para as pessoas mais vulneráveis.

- (15) **Como melhorar as disposições que obrigam os Estados-Membros a identificar, tomar em consideração e satisfazer as necessidades dos requerentes de asilo mais vulneráveis e adaptá-las às suas necessidades reais? Em que domínios é necessário continuar a desenvolver as normas existentes?**
- (16) **Que medidas devem ser aplicadas a fim de aumentar as capacidades nacionais para dar resposta de forma eficaz às situações de vulnerabilidade?**

2.4.2. *Integração*

As políticas da União Europeia centram-se cada vez mais na integração dos nacionais de países terceiros, pelo que chegou o momento de proceder a uma reflexão geral sobre a forma de melhorar a integração dos beneficiários da protecção internacional. A extensão dos direitos de residência de longa duração a esta categoria de refugiados, tal como previsto na proposta da Comissão Europeia de 6 de Junho de

2007, destinada a alterar a Directiva 2003/109/CE do Conselho ("Directiva relativa aos residentes de longa duração"), deve contribuir significativamente para este efeito.

Neste contexto, seria conveniente, nomeadamente, prever um **reforço das normas** previstas na Directiva relativa às condições a preencher para beneficiar do estatuto de refugiado, no que diz respeito à **integração dos beneficiários de protecção subsidiária**, bem como à **elaboração de programas de integração** destinados a **tomar em consideração as necessidades específicas (por exemplo, em termos de alojamento e de acesso aos cuidados de saúde e aos serviços sociais) e o potencial dos beneficiários de protecção internacional**.

O **direito a trabalhar (e respectivas restrições)** desempenha um papel importante neste contexto, uma vez que o emprego é considerado um elemento favorável à integração. Quanto a este aspecto, devem ser previstos meios para sensibilizar os intervenientes no mercado de trabalho para o valor e para a contribuição potencial que os beneficiários de protecção internacional podem dar às organizações e às empresas. Deve igualmente ser dada especial atenção à identificação da sua experiência profissional, às suas competências e ao seu potencial, bem como ao **reconhecimento das suas qualificações**, uma vez que os beneficiários da protecção internacional não conseguem muitas vezes obter no seu país de origem os documentos comprovativos (diplomas ou outros certificados) geralmente exigidos pelas legislações nacionais para aceder a um emprego legal em determinados sectores. Deve igualmente ser incentivada a aquisição das competências e dos conhecimentos interculturais necessários não apenas pelos beneficiários da protecção internacional, mas também no que diz respeito aos profissionais que com eles trabalham. A gestão da diversidade deve igualmente ser objecto de apoio. Na perspectiva de uma abordagem global, pode igualmente afigurar-se necessário prever que os requerentes de asilo sejam autorizados a **acederem a um conjunto de medidas e mecanismos de integração específicos**, nomeadamente a fim de facilitar uma integração rápida das pessoas que acabam por beneficiar de protecção internacional.

- (17) **Que outras medidas legislativas podem ser tomadas para reforçar a integração dos requerentes de asilo e dos beneficiários de protecção internacional, incluindo a sua integração no mercado de trabalho?**

2.4.3. *Garantir o carácter global dos instrumentos da segunda fase*

Chegou igualmente o momento de reflectir sobre outros domínios actualmente não contemplados pela legislação comunitária, mas relativamente aos quais uma aproximação das legislações nacionais apresentaria valor acrescentado.

- (18) **Relativamente a que outros domínios seria desejável ou necessária uma harmonização na perspectiva de uma abordagem verdadeiramente global do procedimento de asilo e dos seus efeitos?**

3. **APLICAÇÃO – MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO**

O Programa da Haia preconizava um reforço da cooperação prática entre as administrações dos Estados-Membros com o objectivo de promover a convergência

das práticas nacionais e melhorar a qualidade do processo decisional, bem como de aumentar a eficácia da gestão dos problemas associados ao asilo. A vasta gama de actividades apresentadas pela Comissão na sua comunicação relativa ao "Reforço da cooperação prática" está actualmente a ser realizada no âmbito do Eurasil, um grupo de peritos presidido pela Comissão.

Todavia, uma vez que os resultados do presente Livro Verde devem permitir o estabelecimento de objectivos a médio e longo prazo, é importante ir mais longe do que o que foi já proposto e analisar **outros domínios** em que a cooperação prática entre Estados-Membros **poderá ser utilmente alargada**. Esta reflexão deve igualmente centrar-se **na forma de otimizar o impacto** desta cooperação em termos de uma maior aproximação das práticas e das jurisprudências nacionais, **desenvolvendo por exemplo directrizes comuns** relativamente à interpretação e à aplicação de múltiplos aspectos processuais e materiais do acervo comunitário no domínio do asilo. A título de exemplo, com base numa avaliação conjunta das situações nos países de origem, de certos tipos de casos ou de certos aspectos dos pedidos de asilo que exigem uma experiência jurídica ou factual específica, os Estados-Membros poderiam adoptar abordagens comuns relativamente às cláusulas de exclusão ou de cessação para certos tipos de casos, a certos conceitos como a perseguição associada ao sexo da pessoa ou relativa especificamente a crianças, à detecção e prevenção das fraudes e dos abusos ou ainda à tradução de documentos e aos métodos e procedimentos a utilizar nas entrevistas.

O portal comum europeu relativo às informações sobre os países de origem devia igualmente ser aperfeiçoado, nomeadamente ligando-o a outras bases de dados sobre a imigração e a integração e permitindo-lhe fornecer informações relativas a toda uma série de questões associadas às migrações.

Poderiam ser considerados outros aspectos, como por exemplo, o alargamento do círculo dos intervenientes implicados no intercâmbio de boas práticas, o reforço das capacidades, as actividades de formação e a elaboração de directrizes, bem como a **implicação de todos os intervenientes**, nomeadamente as autoridades de recurso a nível administrativo ou judicial, peritos jurídicos e linguísticos, profissionais da saúde, da educação e da orientação profissional, antropólogos culturais, guardas das fronteiras e forças da ordem.

Além disso, a fim de acompanhar a rápida extensão do âmbito da cooperação prática que engloba diversos aspectos do procedimento de asilo, torna-se urgente garantir um **apoio estrutural adequado** para todas as actividades em causa, bem como um **mecanismo de acompanhamento efectivo e sistemático a fim de avaliar os resultados** dessas actividades.

A Comissão tenciona lançar este ano um estudo de viabilidade, a fim de analisar de forma pormenorizada e exaustiva as diferentes opções susceptíveis de serem adoptadas para o efeito.

Uma destas opções, prevista no Programa da Haia, consiste na transformação das estruturas implicadas na cooperação prática num Gabinete de apoio europeu. Se esta solução for escolhida, esse Gabinete poderia tomar a seu cargo e coordenar sistematicamente todas as actividades de cooperação prática existentes. Além disso,

poderia dotar-se de um **mecanismo de formação** para todos os intervenientes no procedimento de asilo e **fornecer apoio estrutural a todas as actividades de tratamento dos pedidos** que os Estados-Membros seriam susceptíveis de realizar **em conjunto** no futuro. Poderia igualmente **apoiar os esforços desenvolvidos em conjunto pelos Estados-Membros a fim de responder a certas pressões específicas** exercidas sobre os seus sistemas de asilo e as suas capacidades de acolhimento devidas a factores como a situação geográfica. Poderia criar e gerir **equipas de peritos em matéria de asilo** que seriam enviadas para os Estados-Membros sujeitos a pressões especiais. Poderia desempenhar um papel especial na aplicação dos **programas regionais de protecção** e na **coordenação das futuras iniciativas de política**, por exemplo, no que diz respeito à reinstalação a nível europeu. Poderia ainda ser encarregado do **controlo da aplicação das regras relativas ao acolhimento** dos requerentes de asilo.

- (19) **Em que outros domínios as actividades de cooperação prática poderiam ser alargadas de forma útil e como seria possível otimizar o seu impacto? Como implicar de forma útil um maior número de intervenientes? Como divulgar e racionalizar a inovação e as boas práticas no domínio da cooperação prática?**
- (20) **Em especial, de que forma a cooperação prática pode contribuir para desenvolver abordagens comuns relativamente a temas como o conceito de perseguição com base no sexo ou no que diz especificamente respeito às crianças, a aplicação das cláusulas de exclusão ou a prevenção da fraude?**
- (21) **Que opções devem ser previstas para dar um apoio estrutural a toda uma série de actividades de cooperação prática e como assegurar a sua viabilidade a longo prazo? A criação de um Gabinete de apoio europeu constitui uma opção válida? Em caso afirmativo, que tarefas lhe deveriam ser confiadas?**
- (22) **Qual seria forma mais adequada a nível institucional e operacional para que um gabinete desse tipo desempenhasse as suas funções de forma adequada?**

4. SOLIDARIEDADE E PARTILHA DOS ENCARGOS

4.1. Partilha das responsabilidades

O sistema de Dublin (Regulamentos Dublin e EURODAC) não foi concebido como um instrumento de partilha dos encargos. O seu principal objectivo consistia em determinar rapidamente qual o Estado-Membro responsável pela apreciação de um pedido de asilo apresentado no território da União Europeia, com base em critérios justos e objectivos, e evitar movimentos secundários entre Estados-Membros. Tal como sublinhado pelo relatório de avaliação publicado em 6 de Junho de 2007, o sistema de Dublin atingiu em grande parte os seus objectivos, continuando no entanto a subsistir questões relativas à sua eficácia a nível da redução dos movimentos secundários.

Este relatório de avaliação revelou também que as transferências efectuadas no âmbito do Sistema de Dublin se repartem equitativamente entre os Estados-Membros situados nas fronteiras e os outros. No entanto, o sistema de Dublin pode *de facto* dar origem a uma carga suplementar para os Estados-Membros que dispõem de capacidades de acolhimento e de absorção limitadas e que se encontram sujeitos a pressões migratórias específicas devido à sua localização geográfica.

Uma maior aproximação dos procedimentos de asilo, das normas jurídicas e das condições de acolhimento nacionais, tal como preconizado na criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo, traduzir-se-ia numa redução dos movimentos secundários de requerentes de asilo que se devem principalmente à diversidade das regras aplicáveis e, por conseguinte, numa repartição global mais equitativa dos pedidos de asilo entre os diferentes Estados-Membros.

Contudo, mesmo a criação de um procedimento de asilo comum e a introdução de um estatuto uniforme não serão suficientes para eliminar completamente as razões que levam um requerente de asilo a preferir um Estado-Membro a um outro. **Por conseguinte, um sistema que atribui claramente a um Estado-Membro a responsabilidade** pela apreciação de um pedido de asilo no território da UE **continuará a ser necessário**, se se pretende evitar os fenómenos do "asylum shopping" e dos "refugiados em órbita".

É igualmente necessário reflectir aprofundadamente sobre os princípios e os objectivos subjacentes ao sistema de Dublin e sobre a oportunidade de o **complementar com mecanismos adicionais. Poderiam ser tomados em consideração outros factores**, como as capacidades dos Estados-Membros de tratarem os pedidos de asilo e de oferecerem soluções de longa duração aos refugiados oficialmente reconhecidos. Esta reflexão é necessária se se pretender que a **aplicação do sistema se concretize numa distribuição mais equilibrada entre Estados-Membros**.

No passado, **foram considerados outros sistemas de atribuição da responsabilidade**, nomeadamente em função do local de apresentação do pedido de asilo, do país de origem do candidato ou do último país de trânsito conhecido.

Contudo, os esforços deviam principalmente centrar-se na **criação de mecanismos "de correcção" da partilha dos encargos** que apresentam um carácter **complementar relativamente ao sistema de Dublin**, prevendo por exemplo a distribuição dos beneficiários de protecção internacional entre Estados-Membros depois de lhes ter sido concedido o estatuto de protecção. A reinstalação intracomunitária constitui uma via importante a seguir. A extensão das disposições da Directiva relativa aos residentes de longa duração aos beneficiários de protecção internacional deverá igualmente atenuar os encargos que pesam sobre certos Estados-Membros, autorizando, em determinadas condições, as pessoas em causa a estabelecerem-se num outro Estado-Membro.

(23) **Deve o sistema de Dublin ser completado por medidas que incentivem uma partilha mais equitativa dos encargos?**

- (24) **Que outros mecanismos podem ser previstos para garantir uma repartição mais equitativa dos requerentes de asilo e/ou beneficiários de protecção internacional entre os Estados-Membros?**

4.2. Solidariedade financeira

É necessário considerar formas para **aumentar a eficácia do Fundo Europeu para os Refugiados (FER)**, enquanto instrumento de apoio aos esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros na aplicação da política comunitária em matéria de asilo. Mais especificamente, é conveniente encontrar uma forma para que os financiamentos do FER possam ser utilizados da melhor maneira, a fim de complementar, incentivar e servir de catalisador para a realização dos objectivos prosseguidos, reduzir as disparidades e aumentar o nível das normas existentes.

Para otimizar o impacto do Fundo, **poderiam por exemplo ser criados a nível nacional mecanismos específicos de consulta ou de partilha de informações**, que permitiriam analisar com exactidão as lacunas que podiam ser colmatadas com o apoio do Fundo. A fim de evitar a fragmentação e a duplicação de esforços, mas também para suscitar sinergias e promover as melhores práticas, **poderia igualmente ser criado um mecanismo de partilha de informações a nível da UE**, a fim de divulgar informações relativas a projectos e programas susceptíveis de servir de exemplo.

Contudo, para além de otimizar as possibilidades de financiamento existentes, a adopção de uma abordagem global suscita igualmente a questão de eventuais necessidades de financiamento que não são suficientemente cobertas pelos fundos existentes. Tais necessidades situam-se por exemplo a nível do financiamento de uma resposta integrada a situações de vulnerabilidade ao longo de todo o procedimento de asilo ou das medidas de acompanhamento ligadas à cooperação entre Estados-Membros (indo do financiamento do pessoal destacado das administrações nacionais e dos órgãos judiciais até à sua participação em actividades conjuntas, passando pelo financiamento do futuro Gabinete de apoio europeu).

- (25) **Como melhorar a eficácia do FER, a sua complementaridade com os recursos nacionais e o seu efeito multiplicador? A criação de mecanismos de partilha das informações tais como os mencionados anteriormente pode dar uma resposta adequada a este aspecto? Que outras medidas podiam ser previstas?**
- (26) **Existem necessidades de financiamento específicas que não são suficientemente cobertas pelos fundos existentes?**

5. DIMENSÃO EXTERNA DO ASILO

5.1. Ajudar os países terceiros a reforçar a protecção

Uma vez que se estima em 6,5 milhões, dos 8,7 milhões de refugiados no mundo, o número de refugiados que vivem nos países em desenvolvimento³, é importante reflectir sobre a forma de apoiar os países terceiros a fazer face aos problemas associados ao asilo e aos refugiados. Com uma preocupação de proteger melhor os refugiados e de lhes propor soluções duradouras na sua região de origem e de trânsito, a Comissão criou o conceito dos programas regionais de protecção da UE, como complemento das diversas formas de assistência comunitária aos países terceiros no domínio do asilo. É conveniente notar que os dois programas-piloto lançados até agora nos Novos Estados Independentes Ocidentais e na Tanzânia se encontram ainda numa fase muito precoce da sua aplicação e que qualquer revisão do conceito deve ter em conta as conclusões da sua avaliação. Assim, se a avaliação concluir pela utilidade dos dois projectos, a discussão poderá orientar-se no sentido de uma consolidação **do seu valor acrescentado e da garantia da sustentabilidade dos seus resultados**.

Além disso, nos últimos anos, reconhecendo a importância para a sua política de ajuda ao desenvolvimento da procura de soluções duradouras para os refugiados e os requerentes de asilo, a Comissão passou a integrar de forma sistemática **as questões do asilo** nas suas estratégias de cooperação para o desenvolvimento, tal como demonstrado por diversos documentos de estratégia por país/região recentes, e consagrou fundos importantes provenientes dos instrumentos de assistência externa relevantes.

Neste contexto, é necessário reflectir sobre os tipos de acções mais eficazes para ajudar os países terceiros a gerirem as situações associadas ao fenómeno dos refugiados, **nomeadamente para dar resposta** às necessidades dos refugiados e das pessoas repatriadas e de tomar em consideração o seu contributo potencial para o desenvolvimento dos seus países de acolhimento, bem como **sobre a forma de reforçar a coerência e a eficácia da acção da UE** face às regiões e aos países terceiros em causa.

- (27) **Se for considerado necessário, como se poderá reforçar a eficácia e a sustentabilidade dos programas regionais de protecção? Deve este conceito de programas regionais de protecção ser desenvolvido mais aprofundadamente e, em caso afirmativo, de que forma?**
- (28) **Como poderá a UE ajudar melhor os países terceiros a gerirem mais eficazmente os problemas associados ao asilo e aos refugiados?**
- (29) **Como melhorar as estratégias globais da União relativamente aos países terceiros no domínio da ajuda aos refugiados e como torná-las mais coerentes?**

³

Fonte: Anuário Estatístico do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados de 2005.

5.2. Reinstalação

Enquanto instrumento que proporciona simultaneamente protecção e soluções duradouras e enquanto mecanismo eficaz de partilha das responsabilidades, a reinstalação constitui um aspecto essencial da dimensão externa da política de asilo da União Europeia. A reinstalação de refugiados no território da UE reflecte igualmente o empenho da UE em demonstrar solidariedade internacional e em partilhar os encargos que pesam sobre os países situados nas regiões de origem que acolhem a grande maioria dos refugiados. A realização dos ambiciosos objectivos definidos no quadro da aplicação de um regime comunitário em matéria de reinstalação exige uma abordagem proactiva. A Comissão está actualmente a reflectir sobre a forma de conceder apoio financeiro global às actividades de reinstalação realizadas pelos Estados-Membros, mas também de facilitar um compromisso firme da UE sobre este aspecto nos programas regionais de protecção.

Se se pretender desenvolver este domínio, os Estados-Membros podem ser **incentivados** de várias formas. A União pode **ajudá-los a alargar e a melhorar** os seus programas nacionais de reinstalação e **incentivá-los a participarem activamente** na vertente "reinstalação" dos programas regionais de protecção. Poderia igualmente ser útil tomar em consideração **a forma de desenvolver uma abordagem comum** no que diz respeito aos meios utilizados para realizar as actividades de reinstalação no quadro dos programas regionais de protecção, a fim de melhorar a sua eficácia e coordenação e criar economias de escala. É evidente que qualquer futura acção neste sentido se deve basear nas conclusões da avaliação dos programas regionais de protecção piloto.

Além disso, seria igualmente útil tomar em consideração outros domínios – para além dos programas regionais de protecção – em que um esforço colectivo da UE em matéria de reinstalação **contribuiria para resolver situações dos refugiados em estagnação ou dar uma resposta eficaz a situações de emergência**.

- (30) **Como poderia a UE empenhar-se em promover a reinstalação de forma significativa e duradoura?**
- (31) **Que vias seria necessário explorar para adoptar uma abordagem coordenada da reinstalação a nível europeu? Quais seriam as necessidades a nível financeiro, operacional e institucional?**
- (32) **Em que outras situações se poderia prever uma abordagem comum da UE em matéria de reinstalação? Em que condições?**

5.3. O problema dos fluxos mistos nas fronteiras externas

Um outro elemento essencial da dimensão externa do asilo é a necessidade de abordar o problema dos **fluxos mistos**, em que os fluxos migratórios que chegam às fronteiras externas dos Estados-Membros são compostos simultaneamente por imigrantes clandestinos e por pessoas que necessitam de protecção. A resposta a este desafio implica a garantia e o reforço do acesso à protecção nas fronteiras externas.

Deviam ser adoptadas medidas de luta contra a imigração clandestina e o tráfico ilícito de seres humanos de forma a não retirar ao direito de asilo o seu conteúdo

prático. A Comissão concentra os seus esforços na **oferta de assistência operacional e financeira** destinada a ajudar os Estados-Membros a criarem sistemas eficazes de gestão dos fluxos de entrada que tenham em conta o aspecto da protecção, **em especial quando devem fazer face a situações de emergência na sequência de chegadas maciças às suas fronteiras.**

As propostas devem incidir especialmente na criação de **equipas de peritos em asilo**, susceptíveis de serem mobilizadas temporariamente a fim de ajudar os Estados-Membros sob pressão a estabelecerem os perfis individuais na fase inicial da chegada, bem como na concessão de assistência financeira de emergência a esses Estados-Membros, a fim de os ajudar a proporcionarem condições de acolhimento adequadas e a aplicarem procedimentos de asilo justos e eficazes. Se se concretizar a opção da criação de um Gabinete de apoio europeu, podia pensar-se em confiar-lhe a distribuição dessas equipas de peritos em asilo. Os actuais ou os novos sistemas de voluntariado a nível nacional ou europeu (nomeadamente o Serviço Voluntário Europeu) podiam igualmente contribuir para mobilizar energias, aumentar as capacidades de acolhimento e reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros.

- (33) **Que medidas complementares poderiam ser adoptadas para garantir a integração na gestão das fronteiras externas das obrigações de protecção que decorrem do acervo comunitário e do direito internacional relativamente aos refugiados e aos direitos do homem? Em especial, que outras medidas podiam ser tomadas para garantir que a aplicação na prática de medidas destinadas a lutar contra a migração clandestina não afecta o acesso dos requerentes de asilo à protecção?**
- (34) **Como reforçar as capacidades nacionais a fim de estabelecer sistemas de gestão dos fluxos de entrada que tenham em conta o aspecto da protecção, em especial em caso de chegadas maciças às fronteiras?**

5.4. O papel da UE enquanto actor mundial nas questões ligadas aos refugiados

Os sistemas de asilo dos Estados-Membros são cada vez mais considerados como elementos de um espaço regional de protecção único. Esta tendência será reforçada pela introdução de um procedimento comum e de um estatuto uniforme. Simultaneamente, com a importância acrescida da dimensão externa da política de asilo da UE, as expectativas também aumentam quanto ao papel da UE enquanto entidade que agrupa 27 Estados, no quadro do sistema mundial de protecção dos refugiados. A UE é, por conseguinte, cada vez mais convidada a apresentar a nível internacional **uma visão comum sobre as questões relativas à política dos refugiados e a adoptar posições comuns face às organizações internacionais.**

- (35) **Como poderá a política de asilo europeia transformar-se numa política partilhada pelos Estados-Membros da UE a fim de encontrar soluções para os problemas dos refugiados a nível internacional? Em que modelos pode a Europa inspirar-se para se tornar um actor mundial nas questões dos refugiados?**

6. CONCLUSÃO

No presente Livro Verde, a Comissão esforçou-se por indicar os principais desafios e aguarda sugestões construtivas para fazer evoluir a situação.

Em conformidade com a abordagem integrada das questões de asilo anteriormente descrita, a Comissão tenciona lançar um vasto debate com todos os intervenientes relevantes. As instituições da UE, as autoridades nacionais, regionais e locais, os países candidatos, os países terceiros parceiros, as organizações intergovernamentais e não governamentais, os actores privados e públicos implicados no procedimento de asilo, o mundo académico, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e os cidadãos estão todos convidados a dar o seu contributo.

Os resultados desta vasta consulta servirão de base para a preparação de um **plano de acção** a adoptar no primeiro trimestre de 2008 e em que a Comissão anunciará o conjunto das medidas que tenciona adoptar para criar um sistema europeu comum de asilo, acompanhadas de um calendário para a sua aplicação.

A fim de preparar uma audição pública a realizar em 18 de Outubro de 2007, a Comissão convida todas as partes interessadas a enviarem as suas respostas sobre a presente consulta por escrito até 31 de Agosto de 2007, para:

Unidade Imigração e Asilo – " Livro Verde sobre a política de asilo"

Direcção-Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança

Comissão Europeia

B-1049 Bruxelas

Endereço electrónico: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Todas as contribuições relevantes serão publicadas no portal "A sua voz na Europa"
http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_pt.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:

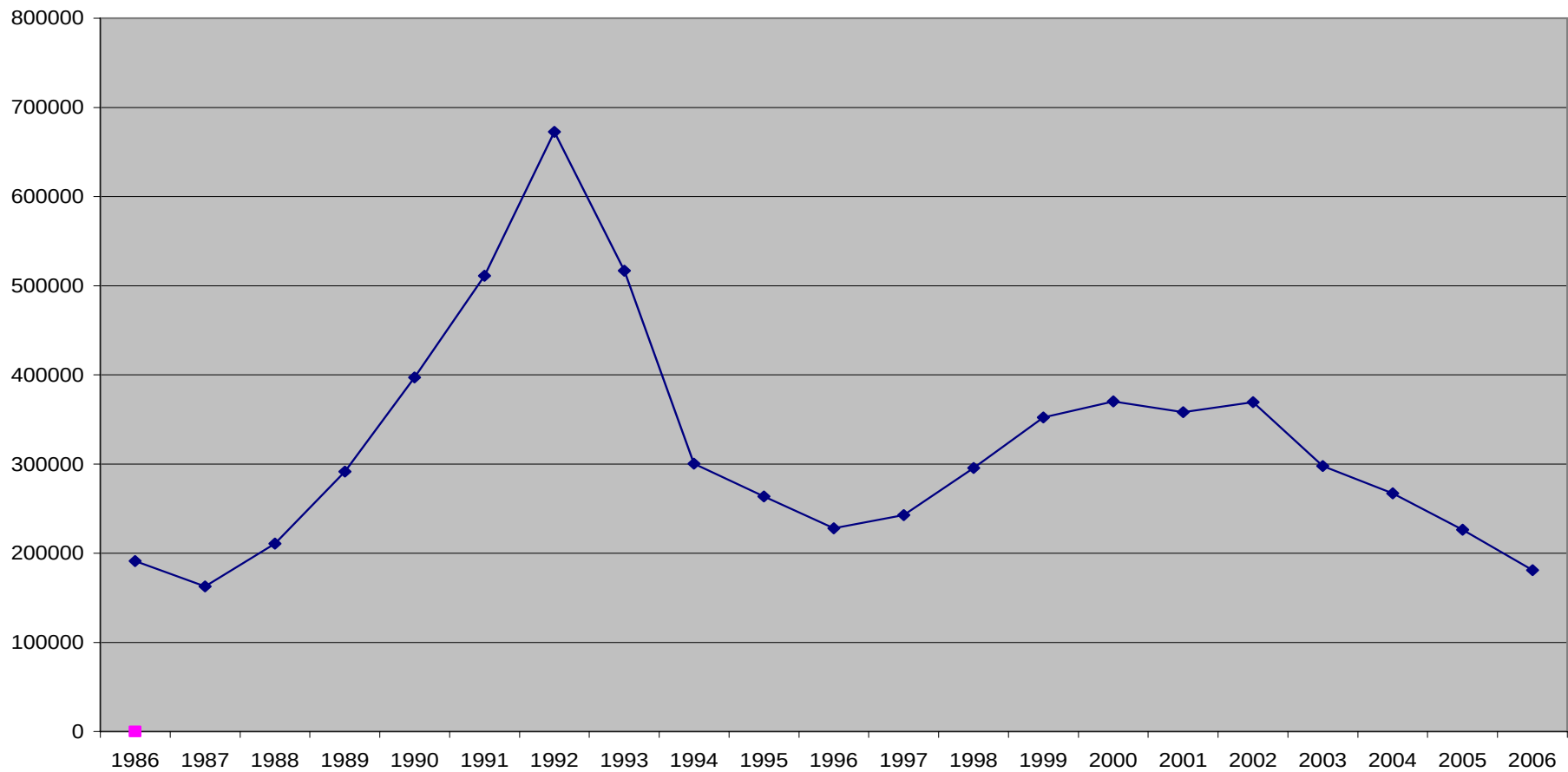
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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