



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 6.6.2007  
COM(2007) 301 final

**CARTEA VERDE**

**cu privire la viitorul sistem european comun de azil**

(prezentat de Comisie)

## CARTEA VERDE

### cu privire la viitorul sistem european comun de azil

#### 1. INTRODUCERE

Crearea unui sistem european comun de azil (SECA) ca parte integrantă a spațiului de libertate, securitate și justiție a apărut din ideea de a face din Uniunea Europeană o zonă unică de protecție pentru refugiați, pe baza aplicării depline și cu titlu global a Convenției de la Geneva și a valorilor umanitare comune împărtășite de toate statele membre. Planul de acțiune al Programului de la Haga prevede adoptarea propunerii referitoare la SECA până la sfârșitul anului 2010.

Comisia este angajată să continue realizarea acestui obiectiv ambițios. În acest spirit, prin prezenta Carte verde Comisia lansează un amplu proces de consultare cu privire la forma pe care ar trebui să o aibă SECA. Prezenta Carte verde își propune să identifice opțiunile posibile în temeiul cadrului juridic al Uniunii Europene pentru realizarea celei de a doua etape de construire a SECA.

Structura de bază a SECA, astfel cum a fost definită în Programul de la Tampere și confirmată de Programul de la Haga, constă în stabilirea unei proceduri comune de azil și a unui statut unitar valabil pe teritoriul Uniunii Europene. Astfel, obiectivul final urmărit la nivelul UE este de a stabili un câmp de acțiune unitar, un sistem care să garanteze persoanelor care au nevoie efectivă de protecție, accesul la un nivel înalt de protecție în condiții echivalente în toate statele membre, concomitent cu tratarea echitabilă și corectă a persoanelor cu privire la care s-a constatat că nu au nevoie de protecție.

Obiectivul urmărit în prima etapă a fost armonizarea cadrelor juridice ale statelor membre pe baza unor standarde comune minime de natură să asigure echitatea, eficiența și transparența. Între anii 1999-2006 progresul a fost considerabil, în special prin adoptarea celor patru instrumente legislative principale care formează *acquis*-ul și care constituie fundamentul SECA<sup>1</sup>. Comisia va asigura transpunerea la timp și punerea în practică de către statele membre a instrumentelor juridice deja adoptate.

Procesul de evaluare a instrumentelor și inițiativelor din prima etapă este încă în derulare dar, având în vedere necesitatea ca propunerile pentru a doua etapă să fie prezentate din timp, în vederea adoptării lor în 2010, este esențial să se lanseze încă din această fază o analiză și o dezbatere aprofundată cu privire la viitoarea arhitectură a SECA. Cu toate acestea, la pregătirea Cărții verzi trebuie să se ia în considerare toate informațiile disponibile cu privire la punerea în aplicare a instrumentelor din prima etapă și la neajunsurile constatate în practică, astfel încât analiza și dezbaterile să fie avizate. **Se va efectua o sinteză a rezultatelor acestei analize ample și a rezultatelor evaluării, în timp util, astfel încât să poată**

---

<sup>1</sup> Toate instrumentele legislative și documentele de politică în domeniu sunt enumerate în anexa 1. La prezentul document a fost atașată și anexa 2, care include date statistice relevante.

constitui baza pentru acțiunile ce vor trebui derulate în viitorul foarte apropiat pentru crearea SECA până în 2010.

**Obiectivele etapei a doua ar trebui să urmărească atât atingerea unui nivel mai înalt al standardului comun de protecție și o mai mare egalitate a protecției pe teritoriul UE, cât și asigurarea unui nivel superior de solidaritate între statele membre.**

În etapa a doua este important să se adopte o **abordare integrată și cuprinzătoare a politicii în domeniul azilului**, cu accent pe îmbunătățirea **tuturor aspectelor procedurii de azil**, începând din momentul în care persoanele doresc să aibă acces la protecție în Uniunea Europeană, până în momentul în care este identificată o soluție durabilă pentru cei care au nevoie de protecție internațională.

Din perspectiva acestei abordări, este esențial (1) să se dezvolte condițiile în care persoanele care doresc protecție în Uniunea Europeană pot să-și prezinte cererile, să le susțină efectiv și să primească un răspuns corespunzător cerințelor lor individuale, și (2) să fie stimulată capacitatea tuturor factorilor implicați în procedura de azil să-și ducă la bun sfârșit atribuțiile, prin aceasta sporind calitatea procesului în ansamblu. De asemenea este necesar să se ofere administrațiilor naționale cu atribuții în domeniul azilului, instrumentele adecvate care să le permită gestionarea eficientă a fluxurilor de migranți și să prevină în mod eficient fraudă și abuzurile, menținându-se în acest fel integritatea și credibilitatea sistemului de azil.

Realizarea acestor obiective va însemna completarea *acquis*-ului referitor la azil acolo unde în prezent există lacune, precum și armonizarea legislativă pe baza unor standarde ridicate. Vor trebui armonizate, de asemenea, practicile în domeniul azilului, prin aplicarea unui set de măsuri de însoțire privind cooperarea practică dintre statele membre.

În plus, ridicarea nivelului de solidaritate în domeniul azilului reprezintă o necesitate imperioasă pentru a se asigura că responsabilitatea pentru prelucrarea cererilor de azil și pentru acordarea protecției în Uniunea Europeană este partajată în mod echitabil. Trebuie explorate, de asemenea, căile prin care Uniunea Europeană să-și intensifice contribuția la un regim de protecție internațională mai accesibil, mai echitabil și mai eficient.

## **2. INSTRUMENTE LEGISLATIVE**

### **2.1. Prelucrarea cererilor de azil**

Directiva 85/2005/CE a Consiliului („Directiva privind procedurile de azil”) prevede mai degrabă standarde de procedură decât o „procedură standard”. Această directivă permite un grad mare de flexibilitate în multe domenii, cum ar fi dispozițiile referitoare la procedurile accelerate, procedurile la frontieră și cererile care nu pot fi acceptate. Este necesară continuarea apropierei legislative astfel încât să se realizeze obiectivul unei proceduri comune la nivelul UE, prevăzut de Programul de la Haga.

În acest context, ar trebui să se pună un accent deosebit pe îmbunătățirea **posibilității efective** de a solicita azil și, în acest fel, a accesului la protecție internațională în UE.

Acest lucru ar putea necesita consolidarea garanțiilor juridice care însoțesc etapa inițială, de importanță crucială, a procedurilor la frontieră și, în special, procesul de înregistrare și triere.

De asemenea, va trebui **continuată apropierea normelor naționale** cu privire la aspectele referitoare la prelucrarea cererilor de azil care nu au făcut – ori au făcut prea puțin – obiectul prevederilor primei etape, cum ar fi calitatea actului decizional, evaluarea dovezilor prezentate de solicitanți, precum și procedurile de contestație.

În același timp ar putea fi necesară o **reevaluare a conținutului și a valorii adăugate a anumitor instrumente de procedură** introduse în prima etapă a armonizării, cum ar fi conceptele privind țările de origine sigure, țările terțe sigure și țările terțe europene sigure.

În plus, se poate obține un progres semnificativ privind stabilirea unei proceduri comune în domeniul azilului prin includerea ca element obligatoriu în SECA a **procedurii unice** de evaluare a cererilor pentru acordarea statutului de refugiat și de protecție subsidiară. Aspectele care vor fi luate în considerare includ domeniul de aplicare, etapele de examinare a diferitelor motive de protecție, procedurile de contestație, precum și necesitatea de a impune termene sau un calendar privind durata procedurii de azil.

Prevăzând necesitatea unui studiu referitor la implicațiile, oportunitatea și fezabilitatea **prelucrării în comun** a cererilor de azil, Programul de la Haga prezintă prelucrarea în comun drept o posibilitate în plus pentru continuarea procesului de armonizare. În temeiul cadrului juridic actual, responsabilitatea stabilirii cererilor de azil revine fiecărui stat membru în parte. Valoarea adăugată, metodele, precum și consecințele practice și financiare ale stabilirii acestui mecanism comun de prelucrare, ce poate fi întemeiat pe experiența și pe capacitatea fiecărui stat membru de a prelucra anumite cazuri, vor trebui studiate cu atenție din perspectiva concluziilor studiului menționat anterior.

- (1) **Cum se poate stabili o procedură comună de azil? Ce aspecte ar trebui avute în vedere pentru continuarea apropierei legislative?**
- (2) **Cum poate fi sporită în continuare eficiența accesului la procedura de azil? Dintr-o perspectivă mai generală, ce aspecte ale procedurii de azil, astfel cum este reglementată în prezent, ar trebui îmbunătățite atât din punct de vedere al eficienței, cât și al garanțiilor de protecție?**
- (3) **Dacă există, ce noțiuni și instrumente de procedură deja existente ar trebui revizuite?**
- (4) **Cum ar trebui structurată o procedură unică obligatorie?**
- (5) **Care ar putea fi modelele posibile pentru prelucrarea comună a cererilor de azil? În ce situații ar putea fi utilizat de către statele membre mecanismul de prelucrare în comun?**

## 2.2. Condițiile de primire a solicitanților de azil

Asigurarea unui înalt nivel de armonizare cu privire la condițiile de primire a solicitanților de azil este crucială pentru evitarea unor fluxuri ulterioare. Cu toate acestea, în conformitate cu datele disponibile privind punerea în aplicare a Directivei 9/2003/CE a Consiliului („Directiva privind condițiile de primire”), marja mare de acțiune lăsată statelor membre de către unele dispoziții cheie ale acestei directive determină anularea efectului de armonizare dorit.

De exemplu, există divergențe mari cu privire la **accesul solicitanților de azil la piața muncii**: unele state membre impun condiții multiple, care trebuie îndeplinite (de exemplu, obținerea unui permis de muncă), alte state membre permit accesul imediat, în timp ce unele state restricționează accesul timp de un an. De aici rezultă întrebarea dacă nu cumva ar trebui reglementate mai precis condițiile și termenul de acces la piața muncii.

În strânsă legătură cu problema menționată anterior privind capacitatea solicitanților de azil de a munci este modul prin care se poate asigura la scară mai generală un **nivel adecvat al condițiilor materiale de primire. În plus, au fost observate diferențe mari între normele privind condițiile de primire, precum și în ceea ce privește accesul la asistența medicală.**

Se constată, de asemenea, probleme serioase privind **aplicabilitatea prezentei directive în cazul centrelor de detenție**, precum și cu privire la **aplicarea generală a măsurilor de detenție** în cazul solicitanților de azil, în măsura în care aceste măsuri au ca efect obstrucționarea beneficiarii depline de drepturile garantate prin directivă.

- (6) **În ce domenii ar trebui ca actuala marjă amplă de discreție permisă prin prevederile directivei să fie limitată pentru a se obține condiții echitabile și semnificative la un standard corespunzător de tratare?**
- (7) **Ar trebui armonizate în continuare, în special, forma și nivelul condițiilor materiale de primire de care beneficiază solicitanții de azil?**
- (8) **Ar trebui continuată apropierea normelor naționale de acces la piața muncii? Dacă da, ce aspecte?**
- (9) **Ar trebui ca, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, motivele detenției să fie clarificate, iar condițiile detenției și durata acestora să fie reglementate mai exact?**

## 2.3. Acordarea protecției

Ca răspuns la apelul Programului de la Haga pentru un **caracter unitar al protecției**, ar putea fi avute în vedere câteva opțiuni privind criteriile de eligibilitate referitoare la protecție și conținutul statutului (ori statutelor) protecției ce urmează a fi acordată.

Una din aceste opțiuni ar putea fi **armonizarea mai amplă a criteriilor de eligibilitate** și clarificarea conceptelor utilizate pentru definirea motivelor de protecție, astfel încât să se minimalizeze marja unor interpretări divergente și

aplicarea diferită în statele membre, fapt permis în prezent de dispozițiile Directivei 83/2004/CE („Directiva cu privire la standardele minime”).

S-ar putea lua în considerare, de asemenea, **apropierea în continuare a drepturilor și beneficiilor** aferente protecției acordate (privind, inter alia, permisele de ședere, asistența socială și sănătatea, educația și angajarea în muncă). Acquis-ul garantează două categorii diferite de drepturi și beneficii refugiaților și celor care beneficiază de protecție subsidiară, pe baza diferențierii între cele două categorii ce rezultă din actualul regim al dreptului internațional, ce reflectă diferențe importante în ceea ce privește motivele protecției. Dacă prin caracter unitar înțelegem un grad superior de armonizare, această opțiune ar avea drept rezultat **un statut unitar pentru refugiați și un altul pentru beneficiarii protecției subsidiare**. Acest lucru ar însemna o diminuare a flexibilității permisă de cadrul juridic actual cu privire la conținutul și durata drepturilor ce urmează a fi acordate, precum și posibilitatea de a limita sau refuza accesul la anumite drepturi.

O altă posibilă opțiune ce ar trebui avută în vedere ar fi aceea de a se acorda tuturor persoanelor care, în temeiul cadrului juridic actual, ar fi eligibile fie pentru statutul de refugiat, fie pentru protecție subsidiară, **un statut unitar unic**, și anume un statut de protecție care să cuprindă un set unitar de drepturi pentru ambele categorii. Un astfel de statut, care oferă aceleași drepturi independent de motivele protecției, ar avea un avantaj – descurajarea solicitanților de azil de a contesta deciziile prin care se acordă protecție subsidiară, în vederea obținerii statutului de refugiat.

Ar putea fi util, de asemenea, să se analizeze necesitatea **armonizării statutului acordat categoriilor de persoane** care nu sunt eligibile pentru protecție internațională, definită în instrumentele juridice din prima etapă, dar care, totuși, sunt **protejate împotriva respingerii lor** în temeiul obligațiilor impuse tuturor statelor membre de către legislația internațională referitoare la refugiați sau la drepturile omului, ori în temeiul principiilor care decurg din această legislație. Exemplele privind aceste categorii includ persoanele care nu pot fi respinse din motive medicale și minorii neînsoțiți. Dispozițiile referitoare la un statut armonizat al acestor categorii de persoane ar trebui să se întemeieze pe jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului.<sup>2</sup>

În fine, conceptul de **statut valabil pe întreg teritoriul Uniunii** invită la reflecție privind stabilirea la nivelul Comunității a unui mecanism de **recunoaștere reciprocă a deciziilor naționale privind azilul** și posibilitatea de a se **transfera atribuțiile privind protecția** atunci când beneficiarul protecției își stabilește reședința în alt stat membru. Este necesar să fie discutate în detaliu procedurile juridice precise și condițiile concrete. Un astfel de mecanism s-ar putea întemeia îndeosebi pe dispozițiile în domeniu ale Convenției de la Geneva și pe Acordul european din 1980 privind transferul de responsabilitate cu privire la refugiați, încheiat în cadrul Consiliului Europei.

**(10) În ce domenii ar trebui continuată apropierea legislativă sau ar trebui ridicat nivelul standardelor cu privire la**

---

<sup>2</sup> A se vedea, în special, hotărârile pronunțate de prezenta Curte în cazul D. contra UK din 2 mai 1997 și cazul Mubilanzila Mayeka și Kaniki Mitunga contra Belgiei, din 12 octombrie 2006.

- criteriile de acordare a protecției
  - drepturile și beneficiile ce decurg din statutele de protecție?
- (11) Ce modele ar putea fi avute în vedere pentru crearea unui „statut unitar”? Ar putea fi avut în vedere un statut unitar pentru refugiați și un altul pentru beneficiarii protecției subsidiare? Cum ar putea fi structurate acestea?
  - (12) Ar putea fi avut în vedere un statut unitar unic pentru toate persoanele eligibile pentru protecție internațională? Cum ar putea fi structurat acesta?
  - (13) Ar trebui ca și alte categorii de persoane care nu pot face obiectul respingerii să fie supuse legislației comunitare? În ce condiții?
  - (14) Ar trebui să se stabilească un mecanism la nivelul UE pentru recunoașterea reciprocă a deciziilor naționale privind azilul și posibilitatea de a se transfera responsabilitatea în materie de protecție? În ce condiții ar putea fi o soluție viabilă? Cum ar putea funcționa?

## 2.4. Aspecte intersectoriale

### 2.4.1. Răspuns adecvat la situații de vulnerabilitate

Toate instrumentele primei etape pun în evidență faptul că este imperios necesar să se țină seama de nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile. Cu toate acestea, s-a observat că există inadvertențe serioase cu privire la definițiile și procedurile aplicate de statele membre pentru **identificarea mai multor persoane vulnerabile care solicită azil** și că statele membre **nu dispun de resursele, de capacitățile și de expertiza** necesare pentru a oferi răspunsul corespunzător la aceste necesități.

Prin urmare, apare drept o necesitate **stabilirea mai aprofundată și mai detaliată a căilor prin care ar trebui identificate și rezolvate nevoile speciale ale celor mai vulnerabile persoane care solicită azil**, în toate etapele procedurii de azil. Acest tip de abordare cuprinzătoare ar trebui să se axeze, în special, pe aspecte cum ar fi reglementarea mai precisă a noțiunii de **asistență și consultanță medicală și psihologică adecvate**, acordate persoanelor traumatizate, victimelor torturii și traficului de persoane, precum și identificarea corespunzătoare și soluționarea nevoilor minorilor, în special a minorilor neînsoțiți; elaborarea unor **tehnici de intervievare adecvate** acestor categorii, bazate, inter alia, pe sensibilizarea față de cultura, vârsta și sexul acestor persoane și pe abilități inter-culturale, precum și utilizarea unor experți în tehnica interviului și a traducătorilor-interpreți și stabilirea unor norme mai detaliate cu privire la ceea ce ar trebui să fie relevant pentru **evaluarea cererilor care au drept teme persecuția pe motive de apartenență sexuală și persecuția copiilor**.

În plus, este necesar să se identifice modalități de **sporire a capacităților naționale**, prin **comunicarea cu toți factorii implicați** în structurarea și punerea în practică a măsurilor de soluționare a nevoilor speciale ale categoriilor mai vulnerabile de persoane care solicită azil și de refugiați – cum ar fi experții în domeniul sănătății și

educației, psihologii, traducătorii-interpreți, experții lingviști, antropologii culturali, juriștii, asistenții sociali și ONG-urile. Acest lucru ar putea presupune crearea unor **programe de formare la nivelul UE** pentru astfel de profesioniști, stabilirea la nivelul UE a mecanismelor (inclusiv baze de date și alte instrumente pentru schimbul de informații) pentru **diseminarea celor mai bune practici la nivel operațional** sau chiar stabilirea unor **norme comune** privind **calificările și competențele necesare** și, eventual, crearea unui **mecanism de monitorizare** prin care să se asigure standarde înalte de calitate a serviciilor oferite persoanelor mai vulnerabile.

- (15) **Cum ar putea fi îmbunătățite dispozițiile prin care statele membre sunt obligate să identifice nevoile solicitanților de azil care sunt cei mai vulnerabili, să ia în considerare aceste nevoi și să le soluționeze și cum ar putea fi mai bine adaptate cerințelor reale ale acestor persoane? În ce domenii ar trebui continuată elaborarea de norme?**
- (16) **Ce măsuri ar trebui aplicate pentru creșterea capacităților naționale de a răspunde eficient la situațiile de vulnerabilitate?**

#### 2.4.2. Integrarea

Având în vedere că politicile UE se axează din ce în ce mai mult pe integrarea cetățenilor din țări terțe, este oportun să se reflecteze la scară globală cu privire la modul de a spori integrarea celor ce beneficiază de protecție internațională. Extinderea la această categorie a drepturilor de ședere pe termen lung, astfel cum sunt avute în vedere de propunerea Comisiei de modificare a Directivei 109/2003/CE a Consiliului („Directiva privind rezidenții pe termen lung”) din 6 iunie 2007 este menită să contribuie semnificativ în acest sens.

În acest context, ar trebui să se aibă în vedere, în special, **ridicarea standardelor** prevăzute de directiva privind standardele minime, în ceea ce privește **integrarea beneficiarilor protecției subsidiare**, dar și cu privire la **crearea unor programe de integrare care să țină seama de cerințele specifice (de exemplu, locative și de acces la asistența medicală și la serviciile de asistență socială), precum și de potențialul persoanelor care beneficiază de protecție internațională.**

În această privință, **dreptul la muncă (și limitările)** sunt importante, întrucât ocuparea unui loc de muncă este recunoscută drept un element major care facilitează integrarea. În acest context, trebuie găsite modalități de a sensibiliza și mai mult actorii de pe piața muncii cu privire la valoarea și contribuția potențială pe care beneficiarii protecției internaționale o pot aduce organizațiilor și companiilor. De asemenea ar trebui să se acorde o atenție specială stabilirii experienței acestora în muncă, a capacităților și a potențialului de care dispun, precum și **recunoașterii calificărilor** acestora, întrucât de multe ori beneficiarii protecției internaționale nu pot dovedi cu documente, cum ar fi diplome și alte acte relevante din țara lor de origine, cerute în mod normal de legislația statelor membre, ca o condiție preliminară a angajării în mod legal în anumite domenii de activitate. Ar trebui promovată, de asemenea, dobândirea abilităților și competențelor inter-culturale necesare, nu numai în ceea ce privește beneficiarii protecției internaționale, dar și cu privire la profesioniștii care lucrează cu aceștia. Ar trebui sprijinit, de asemenea, un management al diversității. În vederea unei abordări ample, ar putea fi necesar, de asemenea, să se aibă în vedere ca solicitanților de azil să li se ofere **accesul la**



**măsuri și facilități de integrare specifice și selectate**, inter alia pentru a favoriza integrarea rapidă a persoanelor pentru care s-a decis să se acorde protecție internațională. Pentru o abordare amplă, ar fi necesar să se aibă în vedere, de asemenea, posibilitatea ca solicitanților de azil să li se acorde **acces la măsurile și mecanismele specifice de integrare**, astfel încât să se faciliteze, inter alia, integrarea rapidă a persoanelor cărora li s-a acordat în cele din urmă protecție internațională.

**(17) Ce alte măsuri juridice ar putea fi adoptate pentru o mai mare integrare a solicitanților de azil și a persoanelor care beneficiază de protecție internațională, inclusiv integrarea lor pe piața muncii?**

#### 2.4.3. *Asigurarea caracterului cuprinzător al instrumentelor din etapa a doua*

Ar fi oportun, de asemenea, să se aibă în vedere alte domenii care în prezent nu sunt cuprinse în legislația comunitară, dar în care pot fi o valoare adăugată la apropierea normelor de drept intern.

**(18) În ce alte domenii ar fi utilă sau necesară armonizarea pentru a se obține o abordare cu adevărat cuprinzătoare a procedurii de azil și a rezultatelor acesteia?**

### 3. PUNERE ÎN APLICARE – MĂSURI DE ÎNSOȚIRE

Programul de la Haga a evidențiat necesitatea unei cooperări practice intensificate între administrațiile naționale în vederea unei mai mari convergențe între practicile interne și pentru creșterea calității actului de decizie și a eficienței gestionării politicii referitoare la azil. Activitățile foarte diverse prevăzute de Comunicarea Comisiei privind „Cooperarea consolidată practică” sunt derulate în prezent în cadrul Eurasil, un grup de experți prezidat de Comisie.

Cu toate acestea, având în vedere că prezenta Carte verde se va concretiza în obiective pe termen mediu și pe termen lung, este important să se depășească nivelul propunerilor prezentate pentru a se lua în considerare și **alte domenii în care s-ar putea extinde în mod util cooperarea practică dintre statele membre**. Aceasta ar însemna, de asemenea, să se analizeze **modalitățile de intensificare a impactului cooperării** din punct de vedere al continuării procesului de apropiere a practicilor și jurisprudențelor naționale, cum ar fi **elaborarea unor linii directe comune** privind interpretarea și aplicarea diferitelor aspecte de procedură și de fond ale *acquis*-ului în domeniul azilului. Pentru a menționa doar câteva exemple, care au la bază evaluarea comună a situațiilor din țara de origine, a unor tipuri de cazuri ori a anumitor aspecte ale cererilor de azil care necesită expertiză juridică sau practică specifică, statele membre ar putea adopta abordări comune cu privire la clauzele de excludere sau de încetare în anumite tipuri de cazuri, cu privire la concepte cum ar fi persecuția pe motive de apartenență sexuală și persecuția copiilor sau la depistarea și prevenirea fraudei sau abuzului sau cu privire la traducerea documentelor și la metodele și procedurile de interviuare.

Ar trebui să se ia în considerare, de asemenea, modul de a se dezvolta în continuare portalul comun al UE privind țările de origine, în special prin conectarea lui la alte baze de date referitoare la imigrare și la integrare și prin configurarea lui în așa fel

încât să poată oferi informații cu privire la o gamă amplă de chestiuni legate de imigrație.

De asemenea, s-ar putea pune un accent mai mare pe extinderea cercului actorilor implicați în schimbul de bune practici, în construcția instituțională și în activități de formare și în stabilirea liniilor directe, dar și pe **angajarea tuturor părților interesate**, inclusiv instanțe de contencios administrativ sau de recurs, experți în domeniul juridic sau lingvistic, cadre din domeniul sănătății, experți din domeniul educației și orientării profesionale, paznici de frontieră și a persoanelor cu rol de aplicare a legii.

În plus, pentru a se ține pasul cu rapida expansiune, din punct de vedere al domeniului, al cooperării practice care acoperă aspecte diferite ale procedurii de azil, este din ce în ce mai presant să se asigure un **sprijin structural corespunzător** tuturor activităților relevante, precum și o **analiză ulterioară, eficientă și sistematică, a rezultatelor** acestor activități.

Comisia intenționează ca anul acesta să lanseze un studiu de fezabilitate pentru a fi exploatare în detaliu și in extenso diferitele opțiuni care ar putea fi avute în vedere în acest sens.

Una din aceste opțiuni, prevăzută de Programul de la Haga, o reprezintă transformarea structurilor implicate în cooperarea practică într-un Birou european de asistență. În cazul în care se alege această soluție, acest birou ar putea prelua și coordona în mod sistematic toate activitățile curente ale cooperării practice comune. În plus, biroul ar putea include un **facilitate pentru instruirea** tuturor părților implicate în procedura de azil și ar putea **acorda sprijin structural pentru orice activități de prelucrare** pe care statele membre le pot întreprinde în viitor prin **acțiune comună**. Ar putea **sprijini**, de asemenea, **eforturile comune ale statelor membre de a găsi soluții la presiunile deosebite** la care sunt supuse sistemele lor de azil și capacitățile de primire, cauzate de mai mulți factori, cum ar fi amplasarea geografică. Biroul ar putea constitui și conduce **echipe de experți în domeniul azilului**, care să fie afectați în statele membre ce se confruntă cu presiuni deosebite. Ar putea avea un rol în punerea în practică a **programelor de protecție regională** și în **coordonarea oricărei noi inițiative de politică adoptate în viitor**, de exemplu cu privire la reinstalarea la nivelul UE. În plus, ar putea fi împuternicit să **monitorizeze aplicarea condițiilor de primire** de care beneficiază solicitanții de azil.

- (19) **Căror domenii ar mai putea fi extinse în mod util activitățile de cooperare practică și cum ar putea fi sporit la maxim impactul acestora? Cum ar putea fi implicați în mod util mai mulți factori? Cum ar putea fi diseminate și incorporate inovația și bunele practici în domeniul cooperării practice?**
- (20) **În special, cum ar putea ajuta cooperarea practică la stabilirea unor abordări comune a unor chestiuni, de exemplu conceptele referitoare la persecuția pe motive de apartenență sexuală și persecuția copiilor, aplicarea clauzelor de excludere sau prevenirea fraudei?**
- (21) **Ce opțiuni pot fi avute în vedere pentru a fi susținută structural o gamă largă de activități practice de cooperare și pentru a se asigura**

**durabilitatea lor? Crearea unui Birou european de asistență ar fi o soluție optimă? Dacă da, cu ce competențe ar putea fi investit?**

**(22) Care ar fi structura operațională și instituțională cea mai adecvată pentru ca un astfel de birou să-și poată îndeplini cu succes atribuțiile?**

#### **4. SOLIDARITATE ȘI PARTAJAREA RĂSPUNDERII**

##### **4.1. Partajarea responsabilității**

Sistemul de la Dublin (regulamentele privind sistemul de la Dublin și EURODAC) nu a fost creat ca instrument de partajare a răspunderii. Obiectivul principal al sistemului a fost acela de a stabili fără întârziere statul membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentată pe teritoriul UE, pe baza unor criterii corecte și obiective, precum și acela de a preveni fluxurile secundare între statele membre. Așa cum arată raportul de evaluare publicat la 6 iunie 2007, sistemul de la Dublin a realizat în mare măsură aceste obiective, deși mai există întrebări cu privire la eficacitatea lui ca mijloc de diminuare a fluxurilor ulterioare.

Raportul de evaluare a evidențiat, de asemenea, că transferurile care au loc în baza sistemului de la Dublin au o distribuție echilibrată între statele membre frontaliere și nefrontaliere. Cu toate acestea, sistemul de la Dublin poate atrage după sine, *de facto*, responsabilități suplimentare pentru statele membre care dețin capacități limitate de primire și de absorbție și care se confruntă cu mari presiuni ale migrației, determinate de poziția lor geografică.

Apropierea în continuare a procedurilor naționale de azil, a normelor juridice și a condițiilor de primire, astfel cum au fost avute în vedere la crearea unui sistem european comun de azil, este menită să reducă acele fluxuri secundare ale solicitanților de azil care sunt cauzate, în principal, de diversitatea normelor în vigoare și, în acest fel, rezultatul poate fi o repartizare globală mai echitabilă între statele membre a cererilor de azil.

Cu toate acestea, nici prin instituirea procedurii comune de azil și a statutului unitar nu vor fi eliminate total motivele pentru care solicitanții de azil consideră că un stat membru este o destinație mai atractivă decât alt stat membru. **Prin urmare, va fi nevoie de un sistem care să repartizeze cât se poate de clar responsabilitatea examinării unei cereri de azil în cadrul UE, astfel încât să se evite fenomenul de „jonglare” cu cererile de azil și de „refugiați la orizont”.**

Este necesar să se analizeze în continuare principiile și obiectivele care stau la baza sistemului de la Dublin și, dacă este necesar, **să fie introduse mecanisme suplimentare. Se pot avea în vedere și alți factori**, cum ar fi capacitățile statelor membre de a prelucra cererile de azil și de a oferi soluții pe termen lung refugiaților recunoscuți. Această analiză este necesară **dacă se dorește ca aplicarea sistemului să aibă drept consecință o repartizare mai echilibrată între statele membre.**

În anii anteriori **au fost analizate eventuale sisteme alternative de repartizare a responsabilității.** Printre acestea s-a aflat, de exemplu, un sistem prin care se

repartizează responsabilitatea în funcție de locul în care este prezentată cererea de azil, țara de origine a solicitantului sau ultima țară de tranzit cunoscută.

Cu toate acestea, ar trebui să se analizeze, în principal, **instituirea unor mecanisme „corectoare” de partajare a responsabilităților**, care să fie **complementare sistemului de la Dublin**, pentru a prevedea, de exemplu, repartizarea între statele membre a persoanelor care beneficiază de protecție internațională, după ce le-a fost acordat statutul de persoană aflată sub protecție. Reinstalarea în interiorul UE este o cale importantă de urmat. Se preconizează, de asemenea, că extinderea dispozițiilor directivei privind rezidenții pe termen lung la beneficiarii protecției internaționale va diminua răspunderea ce revine anumitor state membre, prin faptul că se permite acestor persoane să se deplaseze în alt stat membru, în anumite condiții.

(23) **Este necesară completarea sistemului de la Dublin cu măsuri de natură să intensifice partajarea echitabilă a răspunderii?**

(24) **Ce alte mecanisme ar putea fi introduse pentru a se obține o repartizare mai echitabilă între statele membre a solicitanților de azil și/sau a beneficiarilor de protecție internațională?**

#### 4.2. Solidaritate financiară

Este necesar să analizăm mijloacele ce trebuie aplicate în continuare pentru a da o **maximă eficiență Fondului European pentru Refugiați (FER)**, ca instrument menit să sprijine eforturile statelor membre de a pune în aplicare politica Uniunii Europene în domeniul azilului. Mai precis, trebuie explorate căile prin care să se asigure o mai bună utilizare a finanțării din FER, astfel încât să fie un element de completare și de stimulare și să acționeze ca un catalizator pentru realizarea obiectivelor stabilite, de reducere a discrepanțelor și de creștere a nivelului standardelor.

Pentru ca Fondul să aibă un impact maxim, **la nivel național ar putea fi instituite**, de exemplu, **mecanisme specifice de consultare și de partajare a informațiilor**, astfel încât să se obțină analize precise ale deficitelor care trebuie rezolvate cu ajutorul Fondului. Pentru a se evita fragmentarea și suprapunerea eforturilor, dar și pentru crearea de sinergii și promovarea celor mai bune practici, **la nivelul UE s-ar putea înființa, de asemenea, un mecanism de partajare a informațiilor**, în vederea diseminării informațiilor referitoare la proiectele și programele ce ar putea servi drept modele.

Cu toate acestea, în paralel cu optimizarea posibilităților de finanțare existente, adoptarea unei abordări comprehensive aduce în discuție, de asemenea, o altă chestiune, și anume, dacă există cerințe specifice de finanțare care nu sunt acoperite în mod corespunzător de fondurile existente. Aceste cerințe pot să apară, de exemplu, în legătură cu finanțarea unei acțiuni integrate, ca răspuns la situațiile de vulnerabilitate în derularea procedurii de azil sau în legătură cu finanțarea unor măsuri de însoțire legate de cooperarea dintre statele membre (de la finanțarea detașării de personal din administrațiile naționale și din organismele judiciare sau participarea lor în acțiuni comune, până la finanțarea viitorului Birou european de asistență).

(25) **Prin ce mijloace s-ar putea spori eficacitatea FER, complementaritatea cu resursele naționale și efectul său de multiplicare? Crearea unor mecanisme de partajare a informațiilor ca cele menționate anterior reprezintă cel mai bun mijloc? Ce alte mijloace ar putea fi avute în vedere?**

(26) **Există nevoi specifice de finanțare care nu sunt rezolvate corespunzător de fondurile existente?**

## 5. DIMENSIUNEA EXTERNĂ A AZILULUI

### 5.1. Sprijinirea țărilor terțe pentru consolidarea protecției

Având în vedere că din cei 8,7 milioane de refugiați, se estimează că 6,5 milioane provin din țările în curs de dezvoltare<sup>3</sup>, este important să se analizeze mijloacele prin care să fie sprijinite țările terțe la soluționarea problemelor legate de azil și refugiați. În efortul său de a spori protecția efectivă și identificarea unor soluții durabile pentru refugiați atât în regiunea de origine, cât și în cea de tranzit, Comisia a dezvoltat conceptul de programe de protecție regională și comunitară, ca o completare a diferitelor tipuri de asistență comunitară către țări terțe în domeniul azilului. Trebuie menționat că cele două programe pilot lansate până în prezent în noile state de vest independente și în Tanzania se află încă într-un stadiu incipient de punere în practică și că orice restructurare viitoare a conceptului va trebui să se întemeieze pe concluziile evaluării lor. Astfel, dacă se ajunge la concluzia că sunt utile, discuția poate avansa către **intensificarea valorii adăugate a programelor și asigurarea durabilității rezultatelor obținute.**

În plus, recunoscând importanța pentru politica sa de dezvoltare a stabilirii unor soluții viabile pentru refugiați și pentru solicitanții de azil, Comisia a întreprins în ultimii ani o **integrare sistematică a azilului** în strategiile sale de cooperare pentru dezvoltare, astfel cum reiese din mai multe documente recente de strategie națională/regională, și a alocat pentru aceasta o finanțare importantă din diferite instrumente de asistență externă.

În acest context, este necesar să se analizeze care pot fi tipurile de acțiuni cu maximă eficiență în sprijinirea țărilor terțe la gestionarea situațiilor legate de refugiați, **inclusiv prin rezolvarea cerințelor** refugiaților și ale persoanelor repatriate și analizarea potențialului lor de a contribui la dezvoltarea țărilor care îi primesc, dar și modul a de a **spori coerența și eficacitatea acțiunii Uniunii Europene** în legătură cu regiunile și țările terțe respective.

(27) **Dacă este necesară evaluarea, cum pot fi sporite eficacitatea și durabilitatea programelor de protecție regională? Ar trebui dezvoltat în continuare conceptul referitor la programele de protecție regională și, în caz afirmativ, în ce mod?**

(28) **Cum ar putea UE să susțină cel mai bine țările terțe în rezolvarea mai eficientă a problemelor legate de azil și refugiați ?**

---

<sup>3</sup> Sursa: Anuarul statistic al Comisiei Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului, 2005.

- (29) **Care sunt căile prin care strategiile globale ale Comunității cu privire la țări terțe pot fi mai coerente și îmbunătățite în ceea ce privește asistența acordată refugiaților?**

## 5.2. Reinstalarea

Ca instrument de protecție, având rolul de a oferi soluții durabile și de a stabili un mecanism eficient de partajare a responsabilității, reinstalarea reprezintă o parte importantă a dimensiunii externe a politicii comunitare în domeniul azilului. Reinstalarea refugiaților pe teritoriul UE reflectă, de asemenea, angajamentul UE de a arăta solidaritate internațională și de a partaja răspunderea țărilor din regiunile de proveniență care primesc cea mai mare parte a refugiaților. Realizarea obiectivelor ambițioase prevăzute în legătură cu dezvoltarea unui regim de reinstalare în UE necesită o abordare proactivă. În prezent, Comisia caută să ofere un amplu sprijin financiar activităților de reinstalare întreprinse de statele membre și să faciliteze o angajare semnificativă a UE în domeniul politicii de reinstalare, în contextul programelor de protecție regională.

În cazul în care se va dezvolta acest domeniu, am putea explora diverse modalități de **încurajare** a statelor membre. Acest lucru ar presupune ca statele membre să fie sprijinite să-și **extindă și să-și dezvolte** programele naționale de reinstalare și, de asemenea, să fie încurajate să **participe substanțial** la componenta de reinstalare din programele de protecție regională. Se poate dovedi util, de asemenea, să se analizeze **modul în care se poate institui o abordare comună** cu privire la mijloacele de a pune în practică activitățile de reinstalare în contextul programelor de protecție regională, astfel încât să se obțină o eficiență sporită, o mai mare coordonare și o economie de scară. Este evident că orice pași viitori în această direcție vor trebui să se întemeieze pe concluziile evaluării programelor pilot de protecție regională.

De asemenea, ar trebui să abordăm și alte domenii - în afara programelor de protecție regională - atunci când un efort colectiv la nivelul UE cu privire la reinstalare ar putea **ajuta la rezolvarea cazurilor în care reglementarea situației refugiaților a fost amânată sau ar putea oferi un răspuns viabil la situațiile de urgență.**

- (30) **Cum se poate obține o angajare substanțială și susținută din partea UE cu privire la reinstalare?**
- (31) **Ce soluții pot fi explorate pentru a se realiza o abordare coordonată la nivelul UE cu privire la reinstalare? Ce anume ar fi necesar din punct de vedere financiar, operațional și instituțional?**
- (32) **În ce alte situații ar putea fi avută în vedere o angajare comună la nivelul Uniunii Europene în domeniul reinstalării? În ce condiții?**

## 5.3. Tratarea fluxurilor mixte de la frontierele externe

Un alt element cheie al dimensiunii externe a azilului este necesitatea de a găsi o soluție pentru **fluxurile mixte**, în care fluxurile de migranți care ajung la frontierele externe ale statelor membre includ atât imigranți ilegali, cât și persoane care au nevoie de protecție. Răspunsul la această provocare implică garantarea și creșterea accesului la protecție la frontierele externe.

Măsurile de combatere a migrației ilegale și a traficului cu ființe umane ar trebui puse în practică într-un mod prin care dreptul de azil să nu fie lipsit de sensul său practic. Eforturile Comisiei sunt axate pe **acordarea de asistență operațională și financiară** care să ajute statele membre să instituie sisteme eficiente de gestionare a intrărilor care sunt sensibile din punct de vedere al protecției, **în special atunci când se confruntă cu situații de urgență cauzate de migrația în masă la frontierele lor.**

Propunerile vizează, în special, înființarea unor **echipe de experți în domeniul azilului**, la care să se apeleze pentru a asista temporar statele membre care se confruntă cu presiuni în stabilirea profilului fiecărui caz în parte la punctele de intrare, precum și acordarea asistenței financiare de urgență acestor state membre, pentru a le ajuta să ofere condiții de primire corespunzătoare și să deruleze proceduri de azil corecte și eficiente. În cazul în care se concretizează opțiunea de a înființa un birou european de asistență, s-ar putea analiza posibilitatea de a-l abilita să coordoneze intervenția echipelor de experți în domeniul azilului. Sistemele de voluntariat existente sau noi, la nivel național și european (în special Serviciul European de Voluntariat), ar putea contribui, de asemenea, la mobilizarea energiilor, sporirea capacităților de primire și consolidarea solidarității în rândul statelor membre.

(33) **Ce alte măsuri pot fi adoptate pentru a se asigura că obligațiile de protecție ce decurg din *acquis-ul* comunitar și din dreptul internațional privind refugiații și drepturile omului fac parte integrantă din gestionarea frontierelor externe? În special, ce alte măsuri ar putea fi adoptate astfel încât să existe garanția că punerea în practică a măsurilor menite să combată migrația ilegală nu afectează accesul la protecție al solicitanților de azil ?**

(34) **Cum pot fi sporite capacitățile naționale de a institui sisteme eficiente de gestionare a intrărilor care sunt sensibile din punct de vedere al protecției, în special în cazul unor fluxuri în masă la frontiere?**

#### 5.4. **Rolul UE ca actor global în chestiunile referitoare la refugiați**

Sistemele de azil ale statelor membre sunt considerate din ce în ce mai mult drept o zonă de protecție regională unică. Acesta este un efect care va fi amplificat prin stabilirea unei proceduri comune și a unui statut unitar. În același timp, pe măsură ce dimensiunea externă a politicii UE în domeniul azilului devine tot mai importantă, cresc și așteptările cu privire la rolul UE ca entitate formată din 27 de state, în cadrul sistemului de protecție globală a refugiaților. Astfel, UE este chemată tot mai mult să prezinte **o viziune comună cu privire la chestiunile de politică privind refugiații** la nivel internațional și să **dezvolte poziții comune față de organizațiile internaționale.**

(35) **Cum poate evolua politica europeană referitoare la azil într-o politică împărtășită de statele membre ale UE, astfel încât să soluționeze problemele privind refugiații la nivel internațional? Ce modele ar putea aplica Uniunea Europeană pentru a deveni un partener global în acest domeniu?**

## 6. CONCLUZIE

În prezenta Carte verde, Comisia a dorit să pună în evidență principalele chestiuni de interes major și face apel să se formuleze recomandări constructive pentru a se înregistra progrese în domeniu.

În consonanță cu abordarea integrată a chestiunii azilului descrisă anterior, Comisia își propune să lanseze o amplă discuție la nivelul tuturor părților interesate. Sunt invitate să contribuie toate instituțiile Uniunii Europene, autoritățile naționale, regionale și locale, țările candidate, partenerii din țările terțe, organizațiile interguvernamentale și neguvernamentale, toți factorii la nivel de stat și furnizorii de servicii private implicați în procedura de azil, mediile universitare, partenerii sociali, organizațiile societății civile și cetățenii.

Rezultatele acestei ample consultări vor furniza datele pe baza cărora se va întocmi un **plan de politică în domeniu**, care va fi emis în primul trimestru din 2008, în care Comisia va expune toate măsurile pe care le va adopta pentru construirea SECA, precum și calendarul pentru adoptarea acestor măsuri.

În vederea pregătirii unei audieri publice în data de 18 octombrie 2007, Comisia invită toate părțile interesate să-și trimită în scris opiniile cu privire la această consultare, până la 31 august 2007, la

**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](mailto:JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu)**

Toate contribuțiile relevante vor fi publicate pe portalul web „Vocea dumneavoastră în Europa”: [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](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](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](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](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:

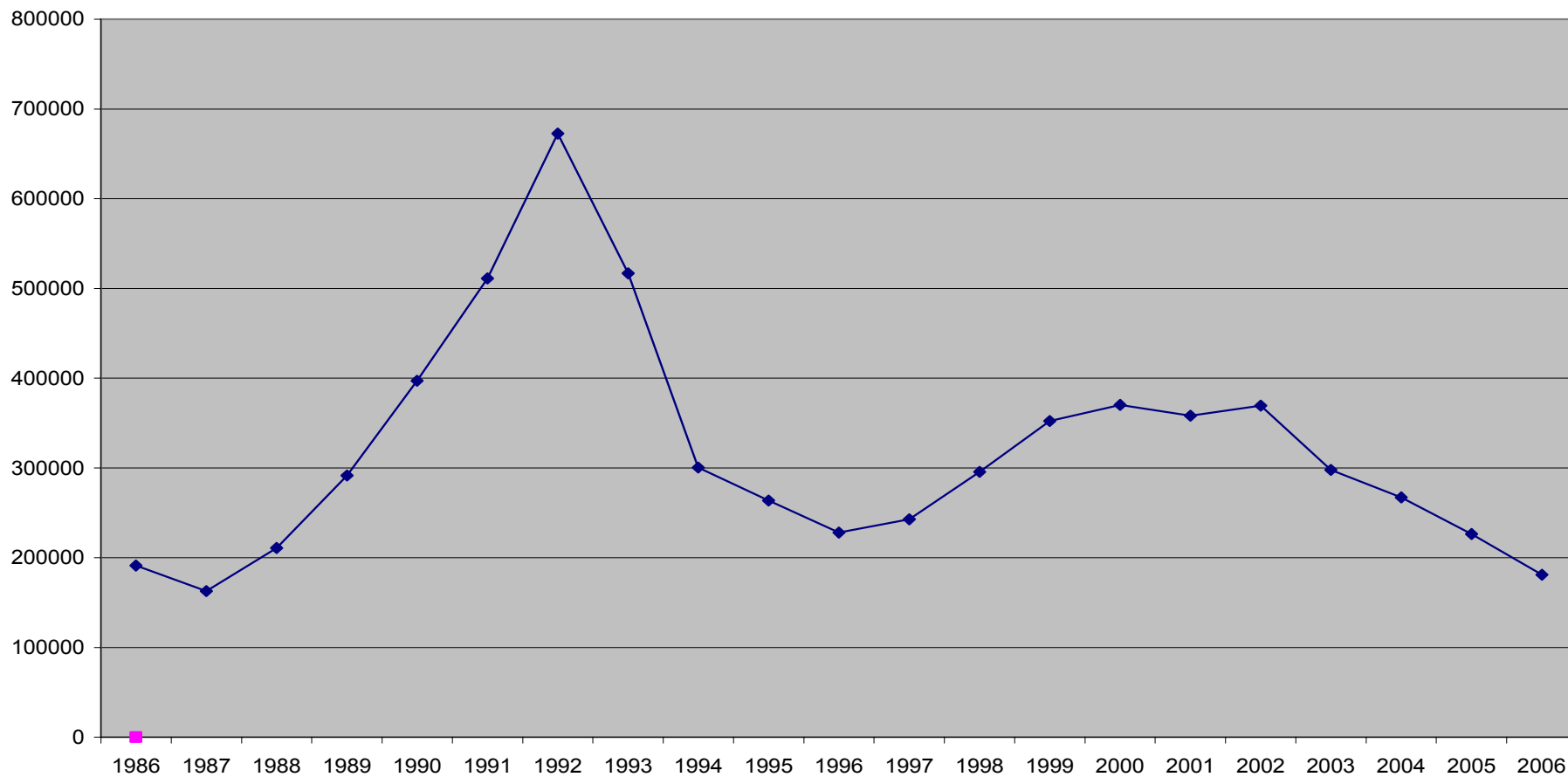
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/asylumstudy\\_dchr\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf)

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](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
<b>EU27</b>	<b>405455</b>	<b>337235</b>	<b>268565</b>	<b>227425</b>	<b>181770</b>
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
<b>TOTAL</b>	<b>1250020</b>	100,0%	<b>258370</b>	100,0%	<b>323530</b>	100,0%	<b>258935</b>	100,0%	<b>227425</b>	100,0%	<b>181760</b>	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
<b>EU27</b>	<b>18160</b>	<b>33,6%</b>	<b>33,8%</b>	<b>32,7%</b>	<b>10805</b>	<b>29,2%</b>	<b>55,1%</b>	<b>15,7%</b>	<b>19485</b>	<b>7,8%</b>	<b>55,9%</b>	<b>36,3%</b>
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