



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 6.6.2007
KOM(2007) 301 v konečnom znení

ZELENÁ KNIHA

o budúcom spoločnom európskom azylovom systéme

(predložený Komisiou)

ZELEŇÁ KNIHA

o budúcom spoločnom európskom azylovom systéme

1. ÚVOD

Vytvorenie spoločného európskeho azylového systému (CEAS) ako neoddeliteľnej súčasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti vzišlo z myšlienky vybudovať z Európskej únie jednotný priestor ochrany pre utečencov založený na plnom a všestrannom uplatňovaní Ženevského dohovoru a na spoločných humanitárnych hodnotách, ktoré vyznávajú všetky členské štáty. V akčnom pláne Haagskeho programu sa predpokladá prijatie návrhu CEAS do konca roku 2010.

Komisia sa zaviazala pokračovať v uskutočňovaní tohto ambiciózneho cieľa. V tomto duchu sa týmto začína rozsiahly konzultačný proces o forme, akú by mal CEAS nadobudnúť. Cieľom predloženej zelenej knihy je tiež identifikovať možnosti, ktoré poskytuje súčasný právny rámec EÚ pre sformovanie druhej etapy budovania CEAS.

Základný zámer CEAS definovaný v Tamperskom programe a potvrdený Haagskym programom spočíva v zavedení spoločného azylového konania a jednotného postavenia platného v celej EÚ. Konečným cieľom na úrovni EÚ je preto vytvoriť rovnaké podmienky pre všetkých a vybudovať systém zaručujúci osobám, ktoré skutočne potrebujú ochranu, prístup k vysokej úrovni ochrany za rovnakých podmienok vo všetkých členských štátoch a súčasne spravodlivo a účinne zaobchádzať s tými, o ktorých sa zistí, že ochranu nepotrebujú.

V prvej etape bolo cieľom harmonizovať právne rámce členských štátov na základe spoločných minimálnych štandardov zabezpečujúcich spravodlivosť, účinnosť a transparentnosť. Značný pokrok sa dosiahol v rokoch 1999 – 2006, najmä prostredníctvom prijatia štyroch hlavných právnych nástrojov, ktoré tvoria súčasné *acquis* a ktoré položili základy CEAS¹. Komisia zabezpečí, aby sa už prijaté právne nástroje včas transponovali a aby ich členské štáty účinne vykonávali.

Proces hodnotenia nástrojov a iniciatív prvej etapy ešte prebieha, ale vzhľadom na to, že návrhy pre druhú etapu treba predložiť včas, aby mohli byť prijaté v roku 2010, je nevyhnutné začať už teraz dôkladne uvažovať a diskutovať o budúcej štruktúre CEAS. Pri príprave tejto zelenej knihy sa však primerane zohľadnili všetky dostupné informácie súvisiace s implementáciou nástrojov prvej etapy a nedostatkami zistenými v praxi, aby boli vytvorené podmienky pre vecné úvahy a diskusiu. **Výsledky týchto obsiahlych úvah bude možné včas zhrnúť s výsledkami hodnotenia a vytvoriť tak základ pre prácu, ktorá sa bude musieť vykonať v najbližšej budúcnosti, ak sa má CEAS vybudovať do roku 2010.**

¹ Všetky príslušné právne nástroje a dokumenty o politikách sú uvedené v prílohe 1. K tomuto dokumentu je tiež pripojená príloha 2, ktorá obsahuje príslušné štatistické údaje.

Ciele v druhej etape by mali zahŕňať dosiahnutie vyššieho spoločného štandardu ochrany a väčšej rovnosti v ochrane v celej EÚ a zabezpečenie vyššieho stupňa solidarity medzi členskými štátmi EÚ.

V tejto druhej etape je dôležité prijať **integrováný komplexný prístup k azylu** a snažiť sa zlepšiť **všetky aspekty azylového procesu**, a to od okamihu, keď jednotlivci žiadajú o prístup k ochrane v EÚ, až do chvíle, keď sa nájde trvalé riešenie pre tých, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu.

V súlade s týmto prístupom je nevyhnutné 1) zlepšiť podmienky, na základe ktorých osoby žiadajúce o ochranu v EÚ môžu účinne predkladať a uplatňovať svoje nároky a dostať adekvátnu odpoveď na svoje individuálne potreby, a 2) posilniť kapacitu všetkých zúčastnených strán zapojených do azylového procesu, aby mohli úspešne plniť svoje úlohy, a zlepšiť tým celkovú kvalitu tohto procesu. Je tiež nevyhnutné vybaviť vnútroštátne azylové správy vhodnými nástrojmi, ktoré im umožnia efektívne riadiť azylové toky a účinne predchádzať podvodom a zneužívaniu, a tak zachovať integritu a dôveryhodnosť azylového systému.

Dosiahnutie týchto cieľov bude znamenať zaplnenie existujúcich medzier v súčasnom azylovom *acquis* a ďalšiu harmonizáciu právnych predpisov založenú na vysokých štandardoch. Azylové postupy sa taktiež musia harmonizovať prostredníctvom implementácie súboru sprievodných opatrení týkajúcich sa praktickej spolupráce medzi členskými štátmi.

Okrem toho existuje naliehavá potreba zvýšenej solidarity v oblasti azylu, aby sa zabezpečilo spravodlivé rozdelenie zodpovednosti za spracovanie žiadostí o azyl a poskytovanie ochrany v EÚ. Musia sa tiež skúmať spôsoby, ako by EÚ mohla výraznejšie prispieť k prístupnejšiemu, spravodlivejšiemu a účinnejšiemu režimu medzinárodnej ochrany.

2. PRÁVNE NÁSTROJE

2.1. Spracúvanie žiadostí o azyl

V smernici Rady 2005/85/ES (ďalej len „smernica o azylových konaniach“) sa skôr ako „štandardný postup“ stanovuje niekoľko procesných štandardov. Touto smernicou sa umožňuje veľká pružnosť v mnohých oblastiach, ako sú napríklad ustanovenia o zrýchlených konaniach, konaniach na hraniciach a neprípustných žiadostiach. Ak sa má splniť cieľ Haagskeho programu, t. j. spoločný postup pre celú EÚ, je potrebná ďalšia aproximácia práva.

V tejto súvislosti by sa malo zdôrazniť najmä zlepšenie **účinného prístupu** k možnosti požiadať o azyl a tým aj získať prístup k medzinárodnej ochrane v EÚ. Mohlo by to znamenať posilnenie právnych záruk sprevádzajúcich kľúčovú počiatočnú etapu konaní na hraniciach a najmä proces registrácie a preverovania.

Potrebná by bola aj **ďalšia aproximácia vnútroštátnych pravidiel** v súvislosti s aspektmi spracovania žiadostí o azyl, ktoré neboli – alebo neboli v dostatočnej miere – zahrnuté do ustanovení prvej etapy, ako je napríklad kvalita rozhodovania, posudzovanie dôkazov, ktoré predložia žiadatelia, a odvolacie konania.

Možno by tiež bolo potrebné **opätovne posúdiť obsah a pridanú hodnotu určitých procesných nástrojov** zavedených v prvej etape harmonizácie, ako sú napríklad pojmy bezpečné krajiny pôvodu, bezpečné tretie krajiny a bezpečné európske tretie krajiny.

Významný pokrok smerom k zavedeniu spoločného azylového konania možno okrem toho dosiahnuť zahrnutím **jednotného konania** pre posudzovanie žiadostí o získanie štatútu utečenca a o doplnkovú ochranu ako povinného prvku do CEAS. Aspekty, ktoré sa majú vziať do úvahy, zahŕňajú jeho rozsah pôsobnosti, následnosť skúmania rôznych dôvodov na ochranu, odvolacie konania, ako aj potrebu ukladať lehoty alebo ciele v súvislosti s trvaním azylového konania.

Haagsky program tým, že vyžaduje štúdiu o dôsledkoch, primeranosti a uskutočniteľnosti **spoločného spracúvania** žiadostí o azyl, pokladá takéto spoločné spracúvanie za dodatočnú možnosť ďalšej harmonizácie. V súčasnom právnom rámci je zodpovednosť za posudzovanie žiadostí o azyl na jednotlivých členských štátoch. Pridaná hodnota, presné spôsoby a praktické i finančné dôsledky zavedenia uvedeného spoločného mechanizmu spracúvania, ktorý by sa mohol opierať o konkrétne skúsenosti a kapacity členských štátov, pokiaľ ide o spracovanie určitého počtu prípadov, sa budú musieť starostlivo posudzovať so zreteľom na závery uvedenej štúdie.

- (1) **Ako by bolo možné vytvoriť spoločné azylové konanie? Ktoré aspekty by sa mali posúdiť na účely ďalšej aproximácie práva?**
- (2) **Ako by sa mohla ďalej zvyšovať účinnosť prístupu k azylovému konaniu? Všeobecne povedané, ktoré aspekty azylového procesu tak, ako je v súčasnosti upravený, by sa mali zlepšiť z hľadiska efektívnosti a záruk ochrany?**
- (3) **Ktoré z existujúcich pojmov a procesných nástrojov by sa prípadne mali opätovne posúdiť?**
- (4) **Ako by sa malo navrhnúť povinné jednotné konanie?**
- (5) **Aké by mohli byť vhodné modely spoločného spracúvania žiadostí o azyl? Za akých okolností by členské štáty mohli využívať mechanizmus spoločného spracúvania žiadostí?**

2.2. Podmienky prijímania žiadateľov o azyl

Zabezpečenie vysokej úrovne harmonizácie so zreteľom na prijímacie podmienky pre žiadateľov o azyl je rozhodujúce, ak sa má predísť sekundárnym pohybom. Podľa dostupných informácií o implementácii smernice Rady 2003/9/ES (ďalej len „smernica o prijímacích podmienkach“) v praxi spôsobuje široký priestor na voľnú úvahu, ktorý členským štátom ponecháva niekoľko kľúčových ustanovení tejto smernice, negáciu očakávaného účinku harmonizácie.

Existujú napríklad značné rozdiely v súvislosti s **prístupom žiadateľov o azyl na trh práce**: rôzne členské štáty ukladajú rôzne podmienky, ktoré sa musia splniť (napríklad získanie pracovného povolenia), niektoré členské štáty umožňujú taký

prístup okamžite, zatiaľ čo iné ho na rok obmedzujú. Táto situácia vyvoláva otázku, či by sa nemali presnejšie upraviť podmienky a časový rámec prístupu na trh práce.

S uvedenou otázkou možnosti pracovať v prípade žiadateľov o azyl je úzko spojené to, ako účinne zabezpečiť (všeobecne) **primeranú úroveň materiálnych prijímacích podmienok**. Okrem toho sa zistili veľké rozdiely, pokiaľ ide o **štandardy prijímacích podmienok, ako aj o prístup k zdravotnej starostlivosti**.

Závažné problémy sa zistili tiež v súvislosti s **uplatniteľnosťou tejto smernice na záchytné centrá**, ako aj v súvislosti s **celkovým uplatňovaním záchytných opatrení** na žiadateľov o azyl, pokiaľ takéto opatrenia bránia účinnému uplatňovaniu práv, ktoré zaručuje smernica.

- (6) **V ktorých oblastiach by sa súčasný široký priestor na voľnú úvahu, ktorý umožňujú ustanovenia smernice, mal obmedziť, aby sa vytvorili skutočne rovnaké podmienky pre žiadateľov o azyl, ktoré zodpovedajú príslušnej úrovni zaobchádzania?**
- (7) **Predovšetkým, mala by sa ďalej harmonizovať forma a úroveň materiálnych prijímacích podmienok poskytovaných žiadateľom o azyl?**
- (8) **Mali by sa ďalej aproximovať vnútroštátne pravidlá prístupu na trh práce? Ak áno, v ktorých aspektoch?**
- (9) **Mali by sa v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva objasniť dôvody na zadržanie a s ním spojené podmienky a jeho dĺžka upraviť?**

2.3. Poskytnutie ochrany

V reakcii na výzvu Haagskeho programu na **jednotnú ochranu** by sa mohlo brať do úvahy niekoľko možností týkajúcich sa kritérií oprávnenosti na ochranu a obsahu príslušného štatútu ochrany (alebo štatútov), ktorý sa má poskytnúť.

Jedna z takých možností by mohla spočívať v **úplnej harmonizácii kritérií oprávnenosti** a objasnení pojmov použitých na vymedzenie dôvodov na ochranu, aby sa tak minimalizoval priestor pre ich rozdielny výklad a uplatňovanie v rôznych členských štátoch, čo v súčasnosti umožňujú ustanovenia smernice 2004/83/ES (ďalej len „kvalifikačná smernica“).

Mohla by sa tiež posúdiť **ďalšia aproximácia práv a výhod** spojených s poskytnutou ochranou (týkajúcich sa, okrem iného, povolení na pobyt, sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti, vzdelávania a zamestnania). Existujúce *acquis* udeľuje utečencom a príjemcom doplnkovej ochrany dva rôzne súbory práv a výhod založené na rozdieloch medzi týmito dvomi kategóriami vyplývajúcich zo súčasného režimu medzinárodného práva a odrážajúce dôležité rozdiely v dôvodoch na ochranu. Ak sa má jednotnosť chápať tak, že znamená vyšší stupeň harmonizácie, táto možnosť by mala za následok **jeden jednotný štatút pre utečencov a druhý pre príjemcov doplnkovej ochrany**. To by znamenalo obmedzenie pružnosti, ktorú umožňuje súčasný právny rámec v súvislosti s obsahom a trvaním práv, ktoré majú byť udelené, ako aj možnosťou obmedziť alebo zamietnuť prístup k určitým právam.

Ešte by sa mohla zväziť aj možnosť priznať všetkým osobám, ktoré by boli podľa súčasného právneho rámca oprávnené buď na štatút utečenca alebo na doplnkovú ochranu, **jediné jednotné postavenie**, t. j. štatút ochrany zahrňujúci jednotný súbor práv pre obidve kategórie. Také postavenie, ktorým by sa poskytli rovnaké práva nezávisle od dôvodov na ochranu, by malo jednu výhodu – oslabenie motivácie žiadateľov, aby sa odvolávali voči rozhodnutiam priznávajúcim doplnkovú ochranu s cieľom žiadať o priznanie štatútu utečenca.

Zároveň by mohli byť užitočné úvahy o potrebe **zosúladiť postavenie udeľované kategóriám osôb**, ktoré nie sú oprávnené na medzinárodnú ochranu, ako je v súčasnosti definovaná v právnych nástrojoch prvej etapy, ale ktoré sú napriek tomu **chránené proti odsunu** v súlade s povinnosťami, ktoré všetkým členským štátom ukladajú medzinárodné nástroje o utečencoch alebo ľudských právach alebo na základe zásad vyplývajúcich z takých nástrojov. Príklady takých kategórií zahŕňajú osoby, ktoré nie je možné odsunúť zo zdravotných dôvodov a maloleté osoby bez sprievodu. Ustanovenia, pokiaľ ide o harmonizované postavenie pre dané kategórie osôb, by museli vychádzať z príslušnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva.²

Nakoniec, pojem **postavenia platného v celej únii** vedie k úvahám o vytvorení mechanizmu na úrovni Spoločenstva pre **vzájomné uznávanie vnútroštátnych azylových rozhodnutí** a o možnosti **prevodu zodpovednosti za ochranu**, akonáhle sa príjemca ochrany usídli v inom členskom štáte. Presné právne možnosti a presne stanovené podmienky by vyžadovali dôkladnú diskusiu. Taký mechanizmus by mohol vychádzať najmä z príslušných ustanovení Ženevského dohovoru a z Európskeho dohovoru o prevode zodpovednosti za utečencov z roku 1980 uzavretého v rámci Rady Európy.

(10) V akých oblastiach by sa mohla uskutočniť ďalšia aproximácia práva alebo zvýšiť štandard so zreteľom na

– **kritériá poskytnutia ochrany**

– **práva a výhody spojené so štatútom/štatútmi ochrany?**

(11) Aké modely by sa mohli brať do úvahy pre vytvorenie „jednotného postavenia“? Mohlo by sa uvažovať o jednom jednotnom štatúte pre utečencov a druhom pre príjemcov doplnkovej ochrany? Ako by mohli byť navrhnuté?

(12) Mohlo by sa uvažovať o jedinom jednotnom postavení pre všetky osoby oprávnené na medzinárodnú ochranu? Ako by mohlo byť navrhnuté?

(13) Mali by sa do rozsahu pôsobnosti právnych predpisov Spoločenstva zahrnúť ďalšie kategórie osôb, ktoré nemožno vyhostiť? Za akých podmienok?

² Pozri najmä rozsudky vnesené týmto súdom vo veciach Dánsko/Spojené kráľovstvo z 2. mája 1997 a Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga/Belgicko z 12. októbra 2006.

- (14) **Mal by sa vytvoriť mechanizmus EÚ na vzájomné uznávanie vnútroštátnych azylových rozhodnutí a možnosť prevodu zodpovednosti za ochranu? Na základe akých podmienok by táto možnosť mohla byť uskutočniteľná? Ako by mohol pôsobiť?**

2.4. Prierezové otázky

2.4.1. Primeraná reakcia na situácie ohrozenia

Všetky nástroje prvej etapy zdôrazňujú, že je nevyhnutné zohľadňovať osobitné potreby ohrozených ľudí. Zdá sa však, že existujú vážne nedostatky v súvislosti s definíciami a postupmi, ktoré uplatňujú členské štáty na **identifikáciu viac ohrozených žiadateľov o azyl** a že členským štátom **chýbajú potrebné zdroje, kapacity a odborné znalosti, aby na takéto potreby primerane reagovali.**

Preto sa zdá byť potrebné **dôkladnejšie a podrobnejšie stanoviť** spôsoby, akými by sa mali **identifikovať a riešiť osobitné potreby najohrozenejších žiadateľov o azyl** vo všetkých etapách azylového procesu. Tento druh komplexného prístupu by sa zameriaval najmä na také otázky ako je presnejšia úprava toho, čo predstavuje **primeranú lekársku a psychologickú pomoc a poradenstvo** pre traumatizované osoby, obeť mučenia a obchodovania s ľuďmi a správnu identifikáciu potrieb maloletých osôb, obzvlášť maloletých osôb bez sprievodu, a reakciu na ne; vypracovanie **vhodných postupov osobného pohovoru** pre tieto kategórie, založených okrem iného na uvedomení si kultúrnych, vekových a rodových aspektov a na interkultúrnych schopnostiach, ako aj na využívaní špecialistov na vedenie pohovoru a špecializovaných tlmočníkov, a stanovenie podrobnejších pravidiel v súvislosti s tým, čo by malo byť relevantné pre **posudzovanie nárokov založených na prenasledovaní špecifickom pre pohlavie alebo na osobitných formách prenasledovania detí.**

Okrem toho je potrebné nájsť spôsoby **na zvýšenie vnútroštátnych kapacít, prostredníctvom oslovenia všetkých zúčastnených strán zapojených** do navrhovania a implementácie opatrení navrhnutých na riešenie osobitných potrieb viac ohrozených kategórií žiadateľov o azyl a utečencov – ako sú napríklad profesionáli v oblasti zdravotníctva a vzdelávania, psychológovia, tlmočníci, jazykoví experti, kultúrni antropológovia, právnici, sociálni pracovníci a mimovládne organizácie. Mohlo by to zahŕňať špecifické **vzdelávacie programy v rámci celej EÚ** pre týchto profesionálov, vytvorenie mechanizmov na úrovni EÚ (vrátane databáz a iných nástrojov výmeny informácií) na **šírenie osvedčených postupov na operačnej úrovni** alebo dokonca zavedenie **spoločných noriem týkajúcich sa vyžadovanej kvalifikácie a zručností**, a prípadne **monitorovacieho mechanizmu** zameraného na zabezpečenie vysokého štandardu kvality služieb poskytovaných viac ohrozeným ľuďom.

- (15) **Ako by bolo možné zlepšiť a viac prispôbiť skutočným potrebám ustanovenia, ktoré zavádzajú členské štáty, aby identifikovali a zohľadňovali potreby najohrozenejších žiadateľov o azyl a reagovali na ne? V ktorých oblastiach by sa mali normy ďalej rozvíjať?**
- (16) **Aké opatrenia by sa mali implementovať s cieľom zvýšiť vnútroštátne kapacity, a tak účinne reagovať na situácie ohrozenia?**

2.4.2. Integrácia

Keďže politiky EÚ sa čoraz viac zameriavajú na integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, je čas celkove uvažovať o tom, ako posilniť integráciu osôb pod medzinárodnou ochranou. Rozšírenie práv dlhodobého pobytu na túto kategóriu, ako sa predpokladá v návrhu Komisie na zmenu a doplnenie smernice Rady 2003/109/ES (ďalej len „smernica o osobách s dlhodobým pobytom“) zo 6. júna 2007, má významne prispieť k tomuto cieľu.

V tejto súvislosti by sa malo uvažovať najmä o **zvýšení noriem**, ktoré stanovuje kvalifikačná smernica so zreteľom na **integráciu príjemcov doplnkovej ochrany** a na **vypracovanie integračných programov** navrhnutých tak, aby **zohľadňovali osobitné potreby (napríklad z hľadiska bývania a prístupu k zdravotnej starostlivosti a sociálnym službám)** a **potenciál osôb pod medzinárodnou ochranou**.

V tejto súvislosti je dôležitá **možnosť pracovať (a jej obmedzenia)** sú v tejto súvislosti dôležité, pretože zamestnanie sa uznáva ako dôležitý prvok uľahčenia integrácie. V tejto súvislosti je potrebné nájsť spôsoby na zvýšenie povedomia účastníkov trhu práce o hodnote a potenciálnom príspevku, ktorý osoby pod medzinárodnou ochranou môžu priniesť ich organizáciám a podnikom. Osobitná pozornosť by sa tiež mala venovať zisťovaniu ich pracovných skúseností, zručností a potenciálu a **uznaniu ich kvalifikácie**, pretože osoby pod medzinárodnou ochranou často nie sú schopné predložiť doklady o kvalifikácii, ako sú napríklad diplomy a ďalšie príslušné osvedčenia zo svojich krajín pôvodu, ktoré sa môžu v súlade s právnymi predpismi členských štátov bežne vyžadovať ako nevyhnutná podmienka zákonného zamestnávania v určitých oblastiach. Zároveň by sa malo podporovať získavanie interkultúrnych schopností a zručností, a to nielen vo vzťahu k osobám, ktorým sa poskytuje medzinárodná ochrana, ale aj vo vzťahu k profesionálom, ktorí s nimi pracujú, a podporované by malo byť tiež tzv. riadenie rozmanitosti. V súvislosti s prijatím komplexného prístupu by možno bolo potrebné vziať do úvahy poskytnutie **prístupu k osobitným vybraným integračným opatreniam a zariadeniam** žiadateľom o azyl, okrem iného aj na umožnenie rýchlej integrácie tých jednotlivcov, ktorým bola nakoniec priznaná medzinárodná ochrana.

(17) Aké ďalšie právne opatrenia by sa mohli prijať na ďalšie zlepšenie integrácie žiadateľov o azyl a osôb pod medzinárodnou ochranou vrátane ich integrácie na trhu práce?

2.4.3. Zabezpečiť, aby boli nástroje druhej etapy komplexné

Nastal tiež čas uvažovať o ďalších oblastiach, na ktoré sa v súčasnosti nevzťahujú právne predpisy Spoločenstva, ale v ktorých by aproximácia vnútroštátnych pravidiel mala pridanú hodnotu.

(18) V akých ďalších oblastiach by bola harmonizácia užitočná alebo potrebná na účely dosiahnutia skutočne komplexného prístupu k azylovému procesu a jeho výsledkom?

3. IMPLEMENTÁCIA – SPRIEVODNÉ OPATRENIA

Haagsky program vyzýval k väčšej praktickej spolupráci medzi vnútroštátnymi správami s cieľom posilniť konvergenciu vnútroštátnych postupov, zlepšiť kvalitu rozhodovania a zvýšiť účinnosť azylového manažmentu. Široká škála činností stanovených v oznámení Komisie „Posilnená praktická spolupráca“ sa v súčasnosti vykonáva v rámci odbornej skupiny Eurasil, ktorej predsedá Komisia.

Keďže sa na základe výsledkov tejto zelenej knihy vytýčia strednodobé a dlhodobé ciele, je dôležité prekročiť rámec toho, čo už bolo navrhnuté, a posúdiť **d ďalšie oblasti**, v ktorých by **mohlo byť rozšírenie** praktickej spolupráce medzi členskými štátmi **prospešné**. Toto posúdenie tiež zahŕňa **spôsoby maximalizácie vplyvu** tejto spolupráce z hľadiska ďalšej aproximácie vnútroštátnych postupov a judikatúry, napríklad **vypracovanie spoločných usmernení** o výklade a uplatňovaní rôznych procesných a hmotných aspektov azylového *acquis* EÚ. S odvolaním sa na niekoľko príkladov založených na spoločnom posudzovaní situácií v krajinách pôvodu, určitých typov prípadov alebo určitých aspektov žiadostí o azyl, ktoré vyžadujú osobitnú právnu alebo faktickú odbornosť, členské štáty by mohli prijať spoločné prístupy k doložkám o vylúčení alebo zrušení so zreteľom na určité prípady, ďalej k pojmom, ako je prenasledovanie špecifické pre pohlavie alebo osobitné formy prenasledovania detí, k odhaľovaniu a predchádzaniu podvodom alebo zneužívaniu či k prekladu dokladov a metódam a postupom pri osobných pohovoroch.

Mali by sa tiež posúdiť metódy ďalšieho rozvoja spoločného portálu COI v rámci celej EÚ, najmä jeho prepojenie na ďalšie databázy týkajúce sa prisťahovalectva a integrácie a sprístupnenie informácií o širokej škále otázok týkajúcich sa migrácie.

Väčší dôraz by sa tiež mohol klásť na rozšírenie okruhu zúčastnených strán zapojených do výmeny osvedčených postupov, budovania kapacít a školiacich činností a vypracovania usmernení a na **zapojenie celej škály zúčastnených strán**, vrátane odvolacích orgánov na administratívnej alebo súdnej úrovni, právnych a jazykových expertov, profesionálov z oblasti zdravotníctva, výchovy a odborného vzdelávania, kultúrnych antropológov, pohraničných stráží a pracovníkov donucovacích orgánov.

Okrem toho, s cieľom udržať tempo s rýchlym rozširovaním rozsahu praktickej spolupráce zahŕňajúcej rôzne aspekty azylového procesu je čoraz naliehavjšie zabezpečenie **primeranej štrukturálnej podpory** pre všetky príslušné činnosti a **účinné a systematické následné posúdenie výsledkov** týchto činností.

Komisia chce dať v tomto roku vypracovať štúdiu uskutočniteľnosti, v ktorej by sa dôkladne a komplexne preskúmali rôzne možnosti súvisiace s touto otázkou.

Jednou z týchto možností, ktorá sa predpokladá v Haagskom programe, je transformácia štruktúr, ktoré sú zapojené do praktickej spolupráce, na Európsky podporný úrad. Ak by sa zvolilo uvedené riešenie, takýto úrad by mohol prevziať a systematicky koordinovať všetky súčasné aktivity spoločnej praktickej spolupráce. Okrem toho by sa do neho mohlo začleniť **vzdelávacie zariadenie** pre všetky strany zapojené do azylového procesu a **mohol by poskytovať štrukturálnu podporu pre akékoľvek činnosti v oblasti spracovania**, ktoré môžu členské štáty v budúcnosti uskutočňovať **spoločne**. Mohol by tiež **podporovať spoločné úsilie členských**

štátov o riešenie mimoriadneho tlaku na ich azylové systémy a prijímacie kapacity vyplývajúce z faktorov, ako je napríklad geografická poloha. Mohol by tiež zostavovať a riadiť **skupiny azylových expertov**, ktorí by boli umiestňovaní do členských štátov čeliacich mimoriadnemu tlaku. Mohol by hrať úlohu **v implementácii regionálnych programov ochrany a v koordinácii akejkoľvek novej politickej iniciatívy, ktorá sa v budúcnosti prijme**, napríklad v súvislosti s presídľovaním na úrovni EÚ. Ďalej by mohol byť poverený **monitorovaním implementácie prijímacích podmienok** priznaných žiadateľom o azyl.

- (19) **V akých ďalších oblastiach by sa mohli účelne rozširovať aktivity praktickej spolupráce a ako by sa mohol čo najviac rozšíriť ich vplyv? Ako by bolo možné užitočne zapojiť viac zúčastnených strán? Ako by sa inovácia a osvedčené postupy v oblasti praktickej spolupráce mohli rozšíriť a zaviesť aj v iných oblastiach?**
- (20) **Predovšetkým, ako by mohla praktická spolupráca pomôcť pri vypracovaní spoločných prístupov k otázkam, ako sú pojmy prenasledovania špecifického pre pohlavie alebo osobitné formy prenasledovania detí, uplatňovanie doložiek o vylúčení alebo predchádzanie podvodom?**
- (21) **O akých možnostiach by sa mohlo uvažovať s cieľom štrukturálne podporiť širokú škálu činností praktickej spolupráce a zabezpečiť ich trvalú udržateľnosť? Bolo by vytvorenie Európskeho podporného úradu správnu možnosťou? Ak áno, aké úlohy by sa mu mali prideliť?**
- (22) **Ako by mal byť z operačného a inštitucionálneho hľadiska takýto úrad navrhnutý, aby mohol úspešne vykonávať svoje úlohy?**

4. SOLIDARITA A ROZDELENIE ZAŤAŽENIA

4.1. Rozdelenie zodpovednosti

Dublinský systém (dublinské nariadenie a nariadenie o EURODAC) nebol navrhnutý ako nástroj rozdelenia zaťaženia. Jeho primárnym cieľom bolo rýchlo stanoviť na základe spravodlivých a objektívnych kritérií, ktorý členský štát zodpovedá za skúmanie žiadosti o azyl podanej na území EÚ, a zabrániť sekundárnym pohybom medzi členskými štátmi. Ako ukázala hodnotiaca správa uverejnená 6. júna 2007, Dublinský systém vo veľkej miere tieto ciele dosiahol, i keď jeho účinnosť ako prostriedku na obmedzenie sekundárných pohybov je sporná.

Táto hodnotiaca správa tiež ukázala, že transfery, ktoré sa uskutočňujú medzi členskými štátmi v rámci Dublinského systému, sú rovnomerne vyvážené medzi členskými štátmi pri hranici a tými, ktoré pri hranici nie sú. Napriek tomu Dublinský systém môže mať *de facto* za následok dodatočné zaťaženie členských štátov, ktoré majú obmedzené prijímacie a absorpčné kapacity a ktoré sa pre svoju geografickú polohu ocitnú pod mimoriadnym migračným tlakom.

Ďalšia aproximácia vnútroštátnych azylových konaní, právnych noriem a prijímacích podmienok, ako sa predpokladá pri vytvorení spoločného európskeho azylového

systemu, má obmedziť tieto sekundárne pohyby žiadateľov o azyl, ktoré sú spôsobené najmä rozdielnosťou uplatniteľných pravidiel a mohla by preto mať za následok spravodlivejšie celkové rozdelenie žiadostí o azyl medzi členskými štátmi.

Dokonca ani zavedenie spoločného azylového konania a jednotného postavenia však úplne neodstráni všetky dôvody, prečo žiadatelia o azyl môžu pokladať jeden členský štát za atraktívnejšie miesto určenia ako iný. **Preto systém, ktorý jednoznačne stanoví zodpovednosť** za skúmanie azylových nárokov v rámci EÚ, **bude ešte vždy nevyhnutný** z hľadiska predchádzania javom, ako je „nakupovanie azylu“ a „neustále migrujúci utečenci“.

Ďalej je potrebné uvažovať o základných zásadách a cieľoch Dublinského systému a o tom, či je potrebné **rozšíriť ho o doplňujúce mechanizmy**. Mali by sa **zohľadniť ďalšie faktory**, ako napríklad kapacity členských štátov na spracovanie žiadostí o azyl a na poskytnutie dlhodobého riešenia pre utečencov s priznaným postavením. Tieto úvahy sú nevyhnutné, ak **má mať uplatňovanie systému za následok vyváženejšie rozdelenie medzi členskými štátmi**.

V minulosti sa **posudzovali možné alternatívne systémy pre stanovovanie zodpovednosti**. Zahrňovali napríklad systém, ktorý stanovuje zodpovednosť podľa toho, kde je podaná žiadosť o azyl, podľa krajiny pôvodu žiadateľa alebo poslednej známej tranzitnej krajiny.

Malo by sa však predovšetkým uvažovať o **zavedení „opravných“ mechanizmov rozdelenia zaťaženia**, ktoré **doplnia Dublinský systém**, napríklad stanovenie rozdeľovania osôb pod medzinárodnou ochranou medzi členské štáty potom, ako im bol priznaný štatút ochrany. Presídľovanie vnútri EÚ je cestou, po ktorej by sme sa mali vydať. Predpokladá sa, že rozšírenie ustanovení smernice o osobách s dlhodobým pobytom na osoby pod medzinárodnou ochranou zároveň zmierni zaťaženie určitých členských štátov tým, že týmto osobám na základe splnenia určitých podmienok umožní, aby sa presťahovali do iného členského štátu.

- (23) **Mal by sa Dublinský systém doplniť opatreniami posilňujúcimi spravodlivé rozdelenie zaťaženia?**
- (24) **Aké ďalšie mechanizmy by sa mohli navrhnúť s cieľom stanoviť rovnomernejšie rozdelenie žiadateľov o azyl a/alebo osôb pod medzinárodnou ochranou medzi členské štáty?**

4.2. Finančná solidarita

Musíme posúdiť ďalšie spôsoby **čo najväčšieho zvýšenia účinnosti Európskeho fondu pre utečencov (ERF)** ako podporného nástroja pre úsilie členských štátov o implementáciu azylovej politiky EÚ. Konkrétnejšie, musia sa skúmať spôsoby ako zabezpečiť, aby sa finančné prostriedky ERF mohli lepšie využívať s cieľom doplniť, podnecovať a pôsobiť ako katalyzátor pre splnenie sledovaných cieľov, zmenšiť nerovnosti a zvýšiť štandard.

S cieľom dosiahnuť čo najväčšiu účinnosť fondu by sa napríklad **mohli na vnútroštátnej úrovni zaviesť osobitné konzultačné mechanizmy alebo mechanizmy spoločného využívania informácií** na účely zhotovovania presných

analýz nedostatkov, ktoré sa musia riešiť s podporou fondu. Aby sme sa vyhli roztrieštenosti a duplicite úsílí, vyvolali synergický efekt a podporili osvedčené postupy, mal by sa aj **na úrovni EÚ vytvoriť mechanizmus spoločného využívania informácií** na šírenie informácií o projektoch a programoch, ktoré by mohli slúžiť ako modely.

Prijatie komplexného prístupu však popri optimalizácii existujúcich možností financovania nastoľuje aj otázku, či sú nejaké osobitné finančné potreby, ktoré nie sú dostatočne pokryté z existujúcich fondov. Také potreby by mohli napríklad vzniknúť v súvislosti s financovaním integrovanej reakcie na situácie ohrozenosti v priebehu celého azylového konania alebo s financovaním sprievodných opatrení týkajúcich sa spolupráce medzi členskými štátmi (od financovania dočasného preradenia pracovníkov z vnútroštátnych správ a súdnych orgánov alebo ich účasti na spoločných činnostiach až po financovanie Európskeho podporného úradu).

- (25) **Ako možno zvýšiť účinnosť, komplementaritu s vnútroštátnymi zdrojmi a násobiaci efekt ERF? Bolo by vytvorenie mechanizmov spoločného využívania informácií, ako sú uvedené mechanizmy, vhodným prostriedkom? Aký ďalší prostriedok by sa mohol vziať do úvahy?**
- (26) **Sú nejaké špecifické finančné potreby, ktoré nie sú dostatočne pokryté z existujúcich fondov?**

5. VONKAJŠÍ ROZMER AZYLU

5.1. Podporovanie tretích krajín pri zvyšovaní ochrany

Vzhľadom na odhadovanú skutočnosť, že 6,5 milióna z celkového počtu 8,7 milióna utečencov vo svete žije v rozvojových krajinách³, je dôležité uvažovať o spôsoboch, ako podporovať tretie krajiny pri riešení otázok súvisiacich s azylom a utečencami. V snahe zvýšiť účinnú ochranu a dostupnosť trvalých riešení pre utečencov v ich oblasti pôvodu a počas tranzitu Komisia vypracovala koncepciu regionálnych programov ochrany EÚ, ktoré majú dopĺňať rôzne druhy pomoci EÚ tretím krajinám v oblasti azylu. Treba poznamenať, že dva pilotné programy, ktoré už boli uvedené do činnosti v nových nezávislých štátoch na Západe a v Tanzánii, sú ešte vždy vo veľmi skorom štádiu implementácie a že akékoľvek budúce pretvorenie koncepcie bude musieť byť založené na záveroch hodnotenia týchto programov. Preto, ak sa dospeje k tomu, že sú potrebné, diskusia by sa mohla posunúť smerom k ďalšiemu rozvíjaniu ich **pridanej hodnoty a zabezpečeniu trvalej udržateľnosti ich výsledkov**.

Okrem toho Komisia uznáva dôležitosť dosiahnutia trvalých riešení pre utečencov a žiadateľov o azyl z hľadiska svojej rozvojovej politiky, a preto sa v posledných rokoch zaviazala systematicky **začleňovať problematiku azylu** do svojich stratégií rozvojovej spolupráce, ako to vyplýva z niekoľkých nedávno vydaných dokumentov o stratégii krajiny/regiónu, a vyhradila na túto otázku značné finančné prostriedky z relevantých nástrojov vonkajšej pomoci.

³ Zdroj: Štatistická ročenka UNHCR za rok 2005.

V tejto súvislosti je nevyhnutné uvažovať o tom, akými druhmi opatrení možno tretie krajiny pri riešení problému utečenectva podporiť najúčinnnejšie, **vrátane riešenia** potrieb utečencov a vrátených osôb a ich potenciálu prispievať k rozvoju ich hostiteľských krajín, a o tom, **ako zvýšiť koherentnosť a účinnosť akcie EÚ** voči regiónom a príslušným tretím krajinám.

- (27) **Ak sa regionálne programy ochrany vyhodnotia ako potrebné, ako by sa mohla zvýšiť ich účinnosť a trvalá udržateľnosť? Mala by sa ďalej rozvíjať koncepcia regionálnych programov ochrany a ak áno, ako?**
- (28) **Ako by mohla Európska únia najlepšie podporovať tretie krajiny v tom, aby účinnejšie riešili otázky súvisiace s azylom a utečencami?**
- (29) **Ako sa dajú väčšmi zosúladiť a zlepšiť celkové stratégie Spoločenstva voči tretím krajinám v oblastiach pomoci utečencom?**

5.2. Presídľovanie

Presídľovanie tvorí dôležitú súčasť vonkajšieho rozmeru azylovej politiky EÚ vo svojej funkcii nástroja ochrany, poskytovania trvalých riešení a zavedenia účinného mechanizmu rozdelenia zodpovednosti. V presídľovaní utečencov na území EÚ sa zároveň odráža záväzok EÚ preukazovať medzinárodnú solidaritu a zdieľať zaťaženie krajín v regiónoch pôvodu, v ktorých žije veľká väčšina utečencov. Dosiahnutie ambiciózných cieľov, stanovených v súvislosti s vypracovaním Programu EÚ v oblasti presídľovania, si vyžaduje proaktívny prístup. Komisia sa v súčasnosti chystá poskytnúť rozsiahlu finančnú podporu na činnosti spojené s presídľovaním, ktorú uskutočňujú členské štáty, a tiež umožniť splnenie významného záväzku EÚ týkajúceho sa presídľovania, v kontexte regionálnych programov ochrany.

Ak sa má táto oblasť rozvíjať, mohli by sme skúmať rôzne spôsoby **podpory** členských štátov. Mohla by v tom byť zahrnutá **pomoc pri rozšírení a zlepšení** ich vnútroštátnych programov presídľovania a nabádanie k tomu, aby sa **významne zúčastňovali** na tej zložke regionálnych programov ochrany, ktorá sa týka presídľovania. Možno by tiež bolo užitočné posúdiť, **ako by sa mohol rozvíjať spoločný prístup** súvisiaci s prostriedkami na implementáciu aktivít presídľovania v kontexte regionálnych programov ochrany s cieľom dosiahnuť vyššiu účinnosť, koordináciu a úspory. Je zrejmé, že akékoľvek budúce kroky v tomto smere budú musieť vychádzať zo záverov hodnotenia pilotných regionálnych programov ochrany.

Možno by tiež stálo za to pozrieť sa na ďalšie oblasti – mimo regionálnych programov ochrany – kde by kolektívne úsilie o presídľovanie na úrovni EÚ mohlo **pomôcť vyriešiť dlhotrvajúce situácie utečencov alebo poskytnúť účinnú reakciu na naliehavé situácie.**

- (30) **Ako možno dosiahnuť pevný a trvalý záväzok EÚ, pokiaľ ide o presídľovanie?**

- (31) **Aké možnosti by sa mohli skúmať na dosiahnutie koordinovaného prístupu k presídľovaniu na úrovni EÚ? Čo by bolo potrebné na finančnej, operačnej a inštitucionálnej úrovni?**
- (32) **V akých ďalších situáciách by sa mohol brať do úvahy spoločný záväzok EÚ v oblasti presídľovania? Za akých podmienkach?**

5.3. **Vysporiadanie sa so zmiešanými migračnými tokmi na vonkajších hraniciach**

Ďalším ústredným prvkom vonkajšieho rozmeru azylu je potreba riešiť **zmiešané toky**, ak migračné toky prichádzajúce na vonkajšie hranice členského štátu zahŕňajú aj nelegálnych prisťahovalcov, aj osoby, ktoré potrebujú ochranu. Odpoveď na túto náročnú výzvu predpokladá zaručenie a zlepšenie prístupu k ochrane na vonkajších hraniciach.

Opatrenia na boj proti nelegálnej migrácii a pašovaniu ľudí by mali byť implementované spôsobom, ktorý nezabavuje právo na azyl jeho praktického významu. Úsilie Komisie sa zameriava na **poskytovanie operačnej a finančnej pomoci** s cieľom pomôcť členským štátom zaviesť účinné systémy riadenia vstupu, zohľadňujúce potrebu ochrany, **najmä ak čelia mimoriadnym situáciám spôsobeným masovým prílevom na ich hranice.**

Návrhy by sa mali zameriavať najmä na vytvorenie **skupín azylových expertov**, ktorí by mohli byť prizvaní, aby dočasne pomáhali členským štátom čeliť tlaku pri vykonávaní počiatočného profilovania jednotlivých prípadov v mieste príchodu, a na poskytovanie mimoriadnej finančnej pomoci týmto členským štátom, s cieľom poskytnúť im pomoc na zabezpečenie primeraných prijímacích podmienok a vedenie spravodlivých a účinných azylových konaní. Ak by sa zvolila možnosť vytvorenia Európskeho podporného úradu, mohol by byť poverený koordináciou rozmiestňovania týchto skupín azylových expertov. Už existujúce alebo nové dobrovoľnícke programy na vnútroštátnej aj európskej úrovni (predovšetkým Európska dobrovoľnícka služba) by tiež mohli prispieť k mobilizácii úsilia, zvýšiť prijímacie kapacity a posilniť solidaritu medzi členskými štátmi.

- (33) **Aké ďalšie opatrenia by sa mohli prijať na zabezpečenie toho, aby záväzky ochrany vyplývajúce z *acquis* EÚ a medzinárodného práva v oblasti utečencov a ľudských práv tvorili neoddeliteľnú súčasť riadenia vonkajších hraníc? Predovšetkým, aké ďalšie opatrenia by sa mohli prijať na zabezpečenie toho, aby praktická implementácia opatrení, ktorých cieľom je boj proti nelegálnej migrácii, neovplyvnila prístup žiadateľov o azyl k ochrane?**
- (34) **Ako by bolo možné zvýšiť vnútroštátne kapacity s cieľom zaviesť účinné systémy riadenia vstupu, zohľadňujúce potrebu ochrany, a to najmä v prípadoch masového prílevu na hraniciach?**

5.4. **Úloha EÚ ako globálneho aktéra v problematike utečencov**

Azylové systémy členských štátov sú čoraz viac chápané ako systémy, ktoré tvoria jedinou oblasť regionálnej ochrany. Tento účinok by sa mal ešte posilniť zavedením spoločného postupu a jednotného postavenia. Súčasne s tým, ako narastá význam

vonkajšieho rozmeru azylovej politiky EÚ, vynárajú sa väčšie očakávania, pokiaľ ide o úlohu EÚ ako subjektu zahŕňajúceho 27 štátov v rámci globálneho systému ochrany utečencov. Na EÚ sa preto čoraz viac apeluje, aby predložila **spoločnú víziu politiky týkajúcej sa utečencov** na medzinárodnej úrovni a aby **vypracovala spoločné stanoviská voči medzinárodným organizáciám**.

(35) Ako by sa mohla európska azylová politika zmeniť na politiku, na ktorej sa podieľajú členské štáty EÚ s cieľom riešiť problematiku utečencov na medzinárodnej úrovni? Aké modely by mala využívať EÚ, aby sa vypracovala na globálneho aktéra v problematike utečencov?

6. ZÁVER

Komisia sa v tejto zelenej knihe snažila načrtnúť najdôležitejšie aktuálne problémy a vyzýva ku konštruktívnym návrhom s cieľom dosiahnuť pokrok v tejto problematike.

V súlade s opísaným integrovaným prístupom k azylu je cieľom Komisie začať širokú diskusiu medzi všetkými príslušnými zúčastnenými stranami. Vyzýva všetky inštitúcie EÚ, ústredné, regionálne a miestne orgány, kandidátske krajiny, partnerov z tretích krajín, medzivládne a mimovládne organizácie, všetky štátne subjekty a súkromných poskytovateľov služieb zapojených do azylového procesu, akademickú obec, sociálnych partnerov, organizácie občianskej spoločnosti a jednotlivcov, aby k tejto diskusii prispeli.

Výsledky takejto komplexnej konzultácie budú slúžiť ako základ pre prípravu **plánu politiky**, ktorý sa má uverejniť v prvom štvrtroku 2008 a v ktorom Komisia stanoví všetky opatrenia, ktoré prijme na vybudovanie CEAS spolu s časovým rámcom na prijatie týchto opatrení.

S cieľom uskutočniť prípravu na verejné vypočutie 18. októbra 2007 Komisia vyzýva všetky zainteresované strany, aby zaslali svoje odpovede na túto konzultáciu v písomnej forme najneskôr do 31. augusta 2007 na adresu:

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

Všetky relevantné príspevky sa uverejnia na internetovom portáli „Váš hlas v Európe“: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm

ANNEX I

BIBLIOGRAPHY

I. EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS

The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1)

The Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, available at the European Council website:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm

II. LEGISLATIVE INSTRUMENTS

A. Instruments establishing minimum standards

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (O J L 326, 13.12.2005, p. 13)

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ L 304, 30.9.2004, p. 12)

Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (OJ L 31, 6.2.2003, p. 18)

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ L 212, 7.8.2001, p.12)

B. Dublin System

Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 222, 5.9.2003, p. 3)

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 50, 6.2.2003, p.1)

Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of "EURODAC" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ L 62, 5.3.2002, p. 1)

Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ L 316, 15.12.2000, p. 1)

C. Financial Programmes

Framework Programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013 [to be adopted]

Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation (OJ L 378, 27.12.2006, p. 41)

Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS) (OJ L 80, 18.3.2004, p. 1)

Council Decision 2002/463/EC of 13 June 2002 adopting an action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (ARGO programme) (OJ L 161, 19.6.2002, p. 11)

Council Decision 2004/904/EC of 2 December 2004 establishing the European Refugee Fund for the period 2005 to 2010 (OJ L 381, 28.12.2004, p. 52)

Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (OJ L 252, 6.10.2000, p. 12)

D. Legislative Proposals

Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (COM(2007) 298, 6.6.2007)

E. Other

Council Decision 2006/688/CE of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration (OJ L 283, 14.10.2006, p. 40)

III. COMMISSION COMMUNICATIONS AND STAFF WORKING DOCUMENTS

Commission Communication on 'Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders' - COM(2006) 733, 30.11.2006

Commission Communication on 'Strengthened practical cooperation - New structures, new approaches: improving the quality of decision making in the Common European Asylum System' - COM(2006) 67, 17.2.2006

Commission Communication on 'A Strategy on the external dimension of Freedom, Security and Justice' - COM(2005) 491, 12.10.2005

Commission Communication on 'Regional Protection Programmes' - COM(2005) 388, 1.9.2005

Commission Communication on 'A More Efficient Common European Asylum System: The Single Procedure as the Next Step' - COM(2004) 503, 15.7.2004

Commission Communication on 'Improving access to durable solutions' - COM(2004) 410, 4.6.2004

Commission Communication 'Towards more accessible, equitable and managed asylum systems' - COM(2003) 315, 3.3.2003

Commission Communication on 'The common asylum policy and the Agenda for protection' (Second Commission report on the implementation of Communication COM(2000) 755) - COM(2003) 152, 26.3.2003

Commission Communication on 'The common asylum policy, introducing an open coordination method' - First report by the Commission on the application of Communication COM(2000) 755) - COM(2001) 710, 28.11.2001

Commission Communication 'Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union for persons granted asylum' - COM(2000) 755, 22.11.2000

Commission Staff Working Paper, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' - SEC(2000) 522

IV. STUDIES

Study on *'The Transfer of protection status in the EU, against the background of the common European asylum system and the goal of a uniform status, valid throughout the Union, for those granted asylum'*, Nina M. Lassen, Leise Egesberg, Joanne van Selm, Eleni Tsolakis, Jeroen Doomernik, European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2004, ISBN 92-894-8276-1, available at the following website:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/transfer_protection_status_r ev_160904.pdf

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

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

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

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

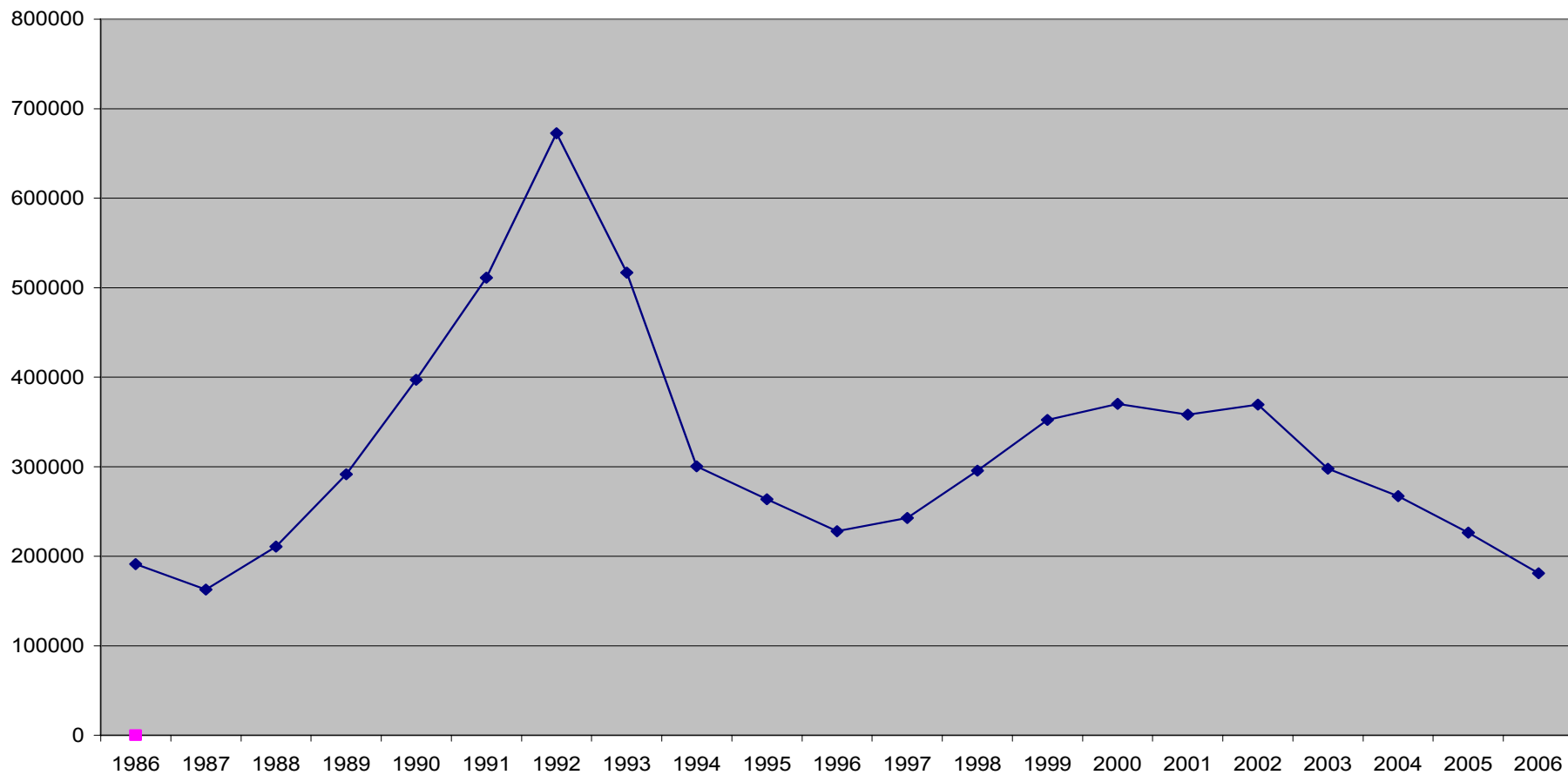
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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

K., European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5256-0, available at the following website:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf

ANNEX II
ASYLUM STATISTICS

First asylum applications in EU 1986-2006



1986-2003 = Applications in EU15

2004-2006 = Applications in EU25

New asylum applications

TOTAL

	2002	2003	2004	2005	2006
EU27	405455	337235	268565	227425	181770
Belgium	18800	13585	12400	12575	8870
Bulgaria	2890	1320	985	700	500
Czech Republic	8485	11400	5300	3590	2730
Denmark	5945	4390	3235	2280	1795
Germany	71125	50565	35605	28915	21030
Estonia	10	15	10	10	5
Ireland	11635	7485	4265	4305	4240
Greece	5665	8180	4470	9050	12265
Spain	6310	5765	5365	5050	5295
France	51085	52205	50545	42580	26270
Italy	n.a.	13705	9630	9345	n.a.
Cyprus	950	4405	9675	7715	4540

Latvia	25	5	5	20	10
Lithuania	365	395	165	100	150
Luxembourg	1040	1550	1575	800	525
Hungary	6410	2400	1600	1610	2115
Malta*	350	455	845	1035	1065
Netherlands	18665	13400	9780	12345	14465
Austria	39355	32360	24635	22460	13350
Poland	5170	6810	7925	5240	4225
Portugal	245	115	115	115	130
Romania	1000	885	545	485	380
Slovenia	650	1050	1090	1550	500
Slovak Republic	9745	10300	11395	3550	2870
Finland	3445	3090	3575	3595	2275
Sweden	33015	31355	23200	17570	24320
United Kingdom	103080	60045	40625	30840	27850

Remarks:

2006 - MT - Jan-Oct only

Only first applications are recorded

Decisions on asylum applications

TOTAL

	2002				2003				2004				2005				2006			
	Total		Other non-		Total		Other non-		Total		Other non-		Total		Other non-		Total		Other non-	
	decisions	positive decisions	Rejections	status decisions	decisions	positive decisions	Rejections	status decisions	decisions	positive decisions	Rejections	status decisions	decisions	positive decisions	Rejections	status decisions	decisions	positive decisions	Rejections	status decisions
EU27	433430	63260	281050	91165	415125	41825	291185	82060	343005	35870	237630	69435	292225	46740	179570	65910	234060	52555	136325	45070
Belgium	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19975	1340	17985	645	15435	2350	12060	1020	17585	3700	10345	3545	8135	2230	5905	n.a.
Bulgaria	2235	720	755	760	1930	420	985	520	965	270	335	360	945	85	380	480	695	95	215	385
Czech Republic	12065	115	5135	6810	13400	260	7800	5340	7880	185	4635	3065	4375	330	2635	1410	3020	365	2195	460
Denmark	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3430	765	2660	n.a.	2155	210	1945	n.a.	1325	230	1100	n.a.	985	190	790	n.a.
Germany	130130	8105	78845	43175	93885	4705	63000	26180	61960	3030	38600	20330	48100	3120	27450	17530	30760	1950	17780	11025
Estonia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	15	0	15	0	10	0	10	0	15	5	10	0	5	0	5	0
Ireland	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8190	345	7845	n.a.	6890	430	6460	n.a.	5240	455	4785	n.a.	4245	395	3845	n.a.
Greece	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4810	40	4770	0	3865	50	3745	n.a.	10420	125	4585	5710	11170	195	9600	1380
Spain	6235	275	5960	n.a.	6985	405	6580	n.a.	6670	370	6305	n.a.	5140	345	4790	n.a.	4065	205	3860	n.a.
France	49960	6240	43720	n.a.	66345	6525	59820	n.a.	68120	6360	61760	n.a.	51270	4185	47090	n.a.	37715	2930	34785	n.a.
Italy*	16875	1255	15620	2050	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20055	5295	7285	7475	12125	3030	2685	6410
Cyprus	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	405	10	265	130	5335	75	2735	2525	5795	160	3125	2510	5585	170	1780	3635
Latvia	25	0	25	0	10	5	5	0	10	0	5	5	10	0	5	5	15	10	0	5
Lithuania	385	285	45	55	775	490	55	230	560	420	50	90	385	345	30	10	445	315	30	20
Luxembourg	1050	80	970	n.a.	1205	170	995	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1480	670	555	255	890	350	495	25
Hungary	9200	1580	2570	5045	3930	950	1545	1435	1785	325	930	525	1655	190	855	610	2020	200	1215	605
Malta*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	470	260	210	0	755	535	225	0	1085	535	550	n.a.	965	440	525	n.a.
Netherlands	34255	3555	26480	4220	21765	4620	14560	2585	15655	4535	8180	2940	19750	8820	8085	2850	14180	4345	7520	2320
Austria	29880	1075	4285	24525	35610	2085	4950	28575	25425	5135	5070	15220	18585	4530	5425	8635	15490	4065	5865	5560
Poland	5415	255	4670	490	7750	245	3140	4365	5895	1130	2000	2765	8840	2145	2285	4415	7280	2465	935	3875
Portugal	230	30	165	30	100	15	85	0	75	10	60	0	90	15	75	0	105	30	75	0
Romania	1160	130	950	80	835	110	655	70	555	90	405	65	470	55	415	0	365	55	270	40
Slovenia	740	5	120	615	1195	50	145	995	1035	35	325	670	1785	25	665	1095	900	10	570	325
Slovak Republic	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7420	10	830	6580	13390	15	1595	11780	3785	25	825	2935	2815	10	860	1945
Finland	3035	595	2265	175	3320	495	2440	385	4730	790	3395	540	3455	570	2515	370	2520	695	1540	285
Sweden	27115	5500	18480	3135	31005	4320	22660	4025	34945	3165	27765	4010	23920	5355	15930	2635	40220	22755	12675	4790
United Kingdom	103450	33460	69990	n.a.	80370	13185	67185	n.a.	58915	6355	49040	3520	36650	5425	27780	3440	27345	5055	20305	1985

Remarks:

2006

IT - Jan-Sep only

MT - Jan-Oct only

New asylum applications by citizenship (only data disaggregated by citizenship included)

	Cumulated 2002-2006*		2002*		2003*		2004*		2005		2006*	
	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications
TOTAL	1250020	100,0%	258370	100,0%	323530	100,0%	258935	100,0%	227425	100,0%	181760	100,0%
Russia	96075	7,7%	8615	3,3%	30150	9,3%	26390	10,2%	18160	8,0%	12760	7,0%
Iraq	93895	7,5%	33995	13,2%	21965	6,8%	7910	3,1%	10805	4,8%	19215	10,6%
Serbia and Montenegro	84935	6,8%	16475	6,4%	18875	5,8%	17375	6,7%	19485	8,6%	12725	7,0%
Turkey	71505	5,7%	17940	6,9%	21945	6,8%	13600	5,3%	10790	4,7%	7225	4,0%
Afghanistan	52080	4,2%	19125	7,4%	11625	3,6%			6765	3,0%	7430	4,1%
China	46480	3,7%			15155	4,7%	11445	4,4%	7765	3,4%	5410	3,0%
Nigeria	43935	3,5%	9445	3,7%	11775	3,6%	10030	3,9%	7545	3,3%		
Somalia	41735	3,3%	10200	3,9%	13065	4,0%					5825	3,2%
Iran	41350	3,3%	8015	3,1%	10475	3,2%	8760	3,4%	7485	3,3%	6610	3,6%
India	37835	3,0%	8055	3,1%	10750	3,3%	9710	3,7%				
Zimbabwe			9095	3,5%								
Pakistan							8940	3,5%	6810	3,0%	6250	3,4%
Congo, the Democratic Republic of the							7580	2,9%				
Georgia									6345	2,8%		
Bangladesh											5935	3,3%
Other (non TOP10)	640195	51,2%	117405	45,4%	157750	48,8%	137190	53,0%	125475	55,2%	92375	50,8%

Remarks:

2002 - no data disaggregated by citizenship available for DK, FR, IT, NL, PT, FI, SE, CY, CZ, EE, HU, LV, MT, PL, SK, SI, BG

2003, 2004, 2006 - no data disaggregated by citizenship available for IT

2006 - MT, Jan-Oct 2006

year 2005	RUSSIA				IRAQ				SERBIA AND MONTENEGRO			
	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions
EU27	18160	33,6%	33,8%	32,7%	10805	29,2%	55,1%	15,7%	19485	7,8%	55,9%	36,3%
Belgium	1010	65,4%	22,1%	12,5%	825	13,8%	62,9%	23,3%	740	1,4%	64,7%	33,9%
Bulgaria	10	0,0%	61,5%	38,5%	45	48,9%	2,2%	48,9%	5	0,0%	50,0%	50,0%
Czech Republic	235	30,1%	38,6%	31,3%	45	2,6%	7,7%	89,7%	30	0,0%	84,6%	15,4%
Denmark	120	83,3%	16,7%	0,0%	265	7,0%	93,0%	0,0%	385	0,3%	99,7%	0,0%
Germany	1720	14,5%	52,6%	33,0%	1985	3,7%	73,5%	22,8%	5520	1,0%	43,4%	55,7%
Estonia	5	0,0%	100,0%	0,0%	5	25,0%	75,0%	0,0%	0	-	-	-
Ireland	45	3,5%	96,5%	0,0%	55	15,7%	84,3%	0,0%	30	10,9%	89,1%	0,0%
Greece	355	2,1%	9,6%	88,3%	970	1,3%	82,3%	16,4%	0	0,0%	100,0%	0,0%
Spain	135	33,1%	66,9%	0,0%	40	57,7%	42,3%	0,0%	45	17,3%	82,7%	0,0%
France	1980	30,3%	69,7%	0,0%	105	16,1%	83,9%	0,0%	2570	12,4%	87,6%	0,0%
Italy	70	11,8%	50,0%	38,2%	320	8,4%	40,6%	51,0%	775	10,6%	49,3%	39,7%
Cyprus	355	7,2%	59,4%	33,3%	145	15,5%	2,8%	81,7%	0	-	-	-
Latvia	5	0,0%	50,0%	50,0%	5	0,0%	0,0%	100,0%	0	-	-	-
Lithuania	70	94,7%	5,0%	0,3%	5	40,0%	0,0%	60,0%	0	-	-	-
Luxembourg	55	n.a.	n.a.	n.a.	10	n.a.	n.a.	n.a.	215	n.a.	n.a.	n.a.
Hungary	35	10,9%	41,3%	47,8%	20	44,4%	25,9%	29,6%	245	10,0%	39,8%	50,2%
Malta	0	-	-	-	25	50,0%	50,0%	0,0%	5	12,5%	87,5%	0,0%
Netherlands	285	40,5%	44,7%	14,8%	1620	58,1%	26,5%	15,4%	335	19,5%	63,6%	16,9%
Austria	4355	74,1%	7,7%	18,2%	220	38,0%	14,3%	47,7%	4405	20,0%	43,9%	36,0%
Poland	4825	25,4%	23,1%	51,5%	10	12,5%	31,3%	56,3%	0	0,0%	0,0%	100,0%
Portugal	5	0,0%	100,0%	0,0%	0	-	-	-	0	0,0%	100,0%	0,0%
Romania	5	0,0%	100,0%	0,0%	70	40,3%	59,7%	0,0%	0	0,0%	100,0%	0,0%
Slovenia	10	7,7%	15,4%	76,9%	15	0,0%	20,0%	80,0%	525	2,8%	45,9%	51,3%
Slovak Republic	1035	0,0%	12,0%	88,0%	35	2,0%	44,0%	54,0%	30	17,5%	42,5%	40,0%
Finland	225	15,4%	61,2%	23,3%	285	42,3%	49,5%	8,2%	445	9,0%	81,9%	9,0%
Sweden	1010	11,5%	74,9%	13,6%	2100	51,1%	42,7%	6,3%	2980	18,4%	71,0%	10,6%
United Kingdom	200	15,6%	76,3%	8,0%	1595	8,6%	88,1%	3,3%	195	7,3%	54,8%	37,9%

Remarks:

Recognition rates are calculated here as the number of positive decisions in the reference year divided by the total number of decisions in that year.

Refugee population of UNHCR regions

UNHCR regions	Population end-2005
East and Horn of Africa	772,000
Central Africa and the Great Lakes	1,193,700
West Africa	377,200
Southern Africa	228,600
Total Africa	2,571,500
CASWANAME	2,725,200
The Americas	564,300
Asia and Pacific	825,600
Europe	1,975,500
TOTAL	8,662,100

Source: 2005 UNHCR Statistical Yearbook