



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 6.6.2007
COM(2007) 301 konč.

ZELENA KNJIGA

o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu

(predložila Komisija)

ZELENA KNJIGA

o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu

1. UVOD

Oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema (SEAS) kot dela območja svobode, varnosti in pravice izvira iz zamisli o Evropski uniji kot enotnem območju zaščite za begunce na podlagi popolne in skupne uporabe Ženevske konvencije ter skupnih humanitarnih vrednot, ki si jih delijo vse države članice. Akcijski načrt za izvajanje Haaškega programa predvideva sprejem predloga za skupni evropski azilni sistem do konca leta 2010.

Komisija se je zavezala, da bo še naprej sledila temu ambicioznemu cilju. V tem duhu začenja celovit proces posvetovanja o obliki, ki jo mora imeti skupni evropski azilni sistem. Cilj te zelene knjige je opredeliti, katere možnosti omogoča sedanji pravni okvir EU za oblikovanje druge faze vzpostavitve skupnega evropskega azilnega sistema.

Temeljna zasnova skupnega evropskega azilnega sistema, kot je opredeljena v programu iz Tampereja in potrjena v Haaškemu programu, je sestavljena iz oblikovanja skupnega azilnega postopka in enotnega statusa, ki velja v vsej EU. Končni cilj na ravni EU je tako vzpostaviti enake pogoje, sistem, ki osebam, ki resnično potrebujejo zaščito, zagotavlja visoko stopnjo zaščite pod enakimi pogoji v vseh državah članicah, hkrati pa pravično in učinkovito obravnava osebe, za katere se izkaže, da ne potrebujejo zaščite.

Cilj prve faze je bil uskladiti pravne okvire držav članic na podlagi skupnih minimalnih standardov, ki zagotavljajo pravičnost, učinkovitost in preglednost. Bistven napredek je bil dosežen v obdobju 1999–2006, zlasti s sprejetjem štirih glavnih zakonodajnih instrumentov, ki sestavljajo sedanji pravni red in pomenijo temelj skupnega evropskega azilnega sistema¹. Komisija bo zagotovila, da države članice že sprejete zakonodajne instrumente pravočasno prenesejo in jih učinkovito izvajajo.

Proces ocenjevanja instrumentov in pobud prve faze še vedno poteka, vendar pa je glede na potrebo po pravočasni predstavitvi predlogov za drugo fazo do njihovega sprejetja v letu 2010 bistveno, da se poglobljen razmislek in razprava o prihodnji sestavi skupnega evropskega azilnega sistema začneta že zdaj. Pri pripravi Zelene knjige so bile ustrezno upoštevane vse informacije, ki so že na voljo o izvajanju instrumentov prve faze ter o pomanjkljivostih, ugotovljenih v praksi, s čimer sta omogočena osveščen premislek in razprava. **Rezultati tega splošnega razmisleka bodo združeni skupaj z rezultati ocenjevanja še pravočasno za pripravo načrta**

¹ Vsi ustrezni zakonodajni instrumenti in dokumenti o politikah so navedeni v Prilogi I. Temu dokumentu je priložena tudi Priloga II, ki vsebuje ustrezne statistične podatke.

dela, ki ga bo treba opraviti v bližnji prihodnosti za pripravo skupnega evropskega azilnega sistema do leta 2010.

Cilja v drugi fazi morata biti doseganje višjega skupnega standarda zaščite ter večje enakosti zaščite v celotni EU in zagotovitev višje stopnje solidarnosti med državami članicami EU.

V tej drugi fazi je pomembno sprejeti **celosten in celovit pristop k azilu**, ki skuša izboljšati **vse vidike azilnega procesa** od trenutka, ko posamezniki zaprosijo za zaščito v EU, do trenutka, ko se najde trajna rešitev za tiste, ki potrebujejo mednarodno zaščito.

V skladu s tem pristopom je bistveno (1) okrepiti pogoje, pod katerimi lahko osebe, ki iščejo zaščito v EU, učinkovito predstavijo in uveljavljajo svoje zahteve ter so deležne ustreznega odziva na svoje posamezne potrebe, in (2) okrepiti zmogljivosti vseh zainteresiranih strani, vključenih v azilni proces, da uspešno opravljajo svoje naloge in tako izboljšajo celotno kakovost tega procesa. Prav tako je treba nacionalnim upravam za azil zagotoviti ustrezna orodja, ki jim omogočajo, da učinkovito upravljajo azilne tokove in preprečujejo goljufije ter zlorabe, ter tako ohranjajo celovitost in kredibilnost azilnega sistema.

Za dosego teh ciljev bo treba zapolniti obstoječe vrzeli sedanjega azilnega pravnega reda in začeti usklajevanje zakonodaje na podlagi visokih standardov. Prav tako bo treba z izvajanjem vrste spremljevalnih ukrepov, povezanih s praktičnim sodelovanjem med državami članicami, uskladiti azilne prakse.

Poleg tega je nujno potrebna večja solidarnost na področju azila, s čimer se zagotovi, da je odgovornost za obravnavanje prošenj za azil in priznanje zaščite v EU enakomerno porazdeljena. Prav tako je treba raziskati načine za povečanje prispevka EU k dostopnejšemu, pravičnejšemu in učinkovitejšemu mednarodnemu zaščitnemu režimu.

2. ZAKONODAJNI INSTRUMENTI

2.1. Obravnavanje prošenj za azil

Direktiva Sveta 2005/85/ES („Direktiva o azilnih postopkih“) določa več postopkovnih standardov in ne „standardnega postopka“. Ta direktiva dopušča visoko stopnjo prilagodljivosti na številnih področjih, kot so določbe o pospešenih postopkih, postopkih na meji in nedopustnih prošnjah. Če želimo izpolniti cilj Haaškega programa o skupnem postopku EU, je potrebno nadaljnje približevanje zakonodaje.

Tako je treba dati poseben poudarek krepitvi **dejanskega dostopa** do možnosti za vložitev prošnje za azil in s tem dostopa do mednarodne zaščite v EU. To lahko pomeni krepitev pravnega varstva, ki spremlja bistveno začetno fazo postopkov na meji, in zlasti procesa prijave in pregleda.

Prav tako bi bilo treba **še bolj približati nacionalne predpise** glede vidikov obdelovanja prošenj za azil, ki niso bili zajeti ali niso bili v zadostni meri zajeti v

določbah prve faze, kot so kakovost odločanja, ocena dokazov, ki jih predložijo vlagatelji, ter pritožbeni postopki.

Morda bo treba tudi **ponovno oceniti vsebino in dodano vrednost določenih postopkovnih pripomočkov**, uvedenih v prvi fazi usklajevanja, kot so koncepti varnih držav izvora, varnih tretjih držav in varnih evropskih tretjih držav.

Bistven napredek k vzpostavitvi skupnega azilnega postopka je poleg tega mogoče doseči z vključitvijo **enotnega postopka** za obravnavo prošenj za status begunca in subsidiarne zaščite kot obveznega elementa v skupnem evropskem azilnem sistemu. Vidiki, ki jih je treba obravnavati, vključujejo področje uporabe tega postopka, zaporedje preučitve različnih razlogov za zaščito, pritožbene postopke in potrebo po uvedbi rokov ali ciljev v zvezi s trajanjem azilnega postopka.

Z zahtevo za študijo o posledicah, primernosti in izvedljivosti **skupne obdelave** prošenj za azil, Haaški program podpira skupno obdelavo kot dodatno možnost za nadaljnje usklajevanje. V okviru sedanjega pravnega okvira so za presojo prošenj za azil odgovorne posamezne države članice. Zaradi sklepnih ugotovitev zgoraj navedene študije bo treba podrobno obravnavati dodano vrednost, podrobne načine in praktične ter finančne posledice oblikovanja takega mehanizma skupne obdelave, ki bi lahko temeljil na posebnih izkušnjah in zmogljivostih držav članic za obravnavanje določenih primerov.

- (1) **Kako bi bilo mogoče uresničiti skupni azilni postopek? Katere vidike je treba upoštevati za nadaljnje približevanje zakonodaje?**
- (2) **Kako bi bilo mogoče dodatno okrepiti učinkovitost dostopa do azilnega postopka? Bolj na splošno, katere vidike azilnega procesa, kot je zdaj urejen s predpisi, bi bilo treba izboljšati v smislu učinkovitosti in jamstev glede zaščite?**
- (3) **Katere obstoječe pojme in postopkovne pripomočke je treba ponovno preučiti?**
- (4) **Kako bi moral biti zasnovan obvezen enotni postopek?**
- (5) **Kateri bi lahko bili možni modeli za skupno obdelavo prošenj za azil? Pod kakšnimi pogoji bi države članice lahko uporabljale mehanizem skupne obdelave prošenj?**

2.2. Pogoji sprejema prosilcev za azil

Zagotavljanje visoke stopnje usklajenosti v zvezi s pogoji sprejema prosilcev za azil je bistveno, če se želimo izogniti sekundarnemu gibanju. Vendar je, glede na že razpoložljive informacije o izvajanju v praksi Direktive Sveta 2003/9/ES („Direktiva o pogojih sprejema“), posledica široke možnosti proste presoje, ki jo državam članicam dopušča več ključnih določb te direktive, negacija zaželenega učinka usklajevanja.

Obstajajo na primer velike razlike glede **dostopa prosilcev za azil do trga dela**: različne države članice postavljajo različne pogoje, ki jih je treba izpolniti (npr.

pridobitev delovnega dovoljenja), pri čemer nekatere države članice dovoljujejo tak dostop takoj, druge pa ga omejujejo na eno leto. V takem primeru se je ustrezno vprašati, ali je treba pogoje in časovni okvir za dostop do trga dela natančneje urediti s predpisi.

Z zgoraj navedenim vprašanjem glede možnosti prosilcev za azil za delo je tesno povezano vprašanje, kako na splošno učinkovito zagotoviti **ustrezno stopnjo materialnih pogojev sprejema**. Poleg tega so bile opažene velike razlike v **standardih pogojev sprejema, pa tudi dostopa do zdravstvene oskrbe**.

Pojavljajo se tudi resne težave v zvezi z **uporabnostjo te direktive za centre za pridržanje in skupno uporabo ukrepov pridržanja** za prosilce za azil v takem obsegu, da imajo za posledico oviranje dejanskega uživanja pravic, ki jih zagotavlja ta direktiva.

- (6) **Na katerih področjih bi bilo treba omejiti sedanjo široko možnost proste presoje, ki jo dopuščajo določbe direktive, da bi se zagotovili enaki pogoji ob ustreznem standardu obravnave?**
- (7) **Še zlasti, ali je treba še bolj uskladiti obliko in stopnjo materialnih pogojev sprejema, ki se priznajo prosilcem za azil?**
- (8) **Ali je treba še bolj približati nacionalne predpise o dostopu do trga dela? Če je treba, katere vidike?**
- (9) **Ali je treba v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice pojasniti razloge za pridržanje in natančneje urediti s predpisi povezane pogoje in trajanje pridržanja?**

2.3. Priznanje zaščite

V odgovor na poziv Haaškega programa po **enotnosti zaščite** je mogoče predvideti več možnosti glede meril o izpolnjevanju pogojev za zaščito in vsebine ustreznega statusa (ali statusov) zaščite, ki bo(do) priznan(i).

Ena izmed takih možnosti bi lahko vključevala **celovitejše usklajevanje meril o izpolnjevanju pogojev** in pojasnitev konceptov, ki se uporabljajo za opredelitev razlogov za zaščito, da se zmanjša razlika med različnimi razlagami in uporabo v različnih državah članicah, ki jo zdaj omogočajo določbe Direktive 2004/83/ES („Direktiva o pogojih“).

Prav tako bi se lahko preučilo **nadaljnje približevanje pravic in ugodnosti**, ki izhajajo iz priznane zaščite (med drugim v zvezi z dovoljenji za prebivanje, socialnim in zdravstvenim varstvom, izobraževanjem in zaposlovanjem). Obstoječi pravni red priznava dva različna sklopa pravic in ugodnosti beguncem in upravičencem do subsidiarne zaščite na podlagi razlik med dvema kategorijama, ki izhajajo iz sedanje ureditve mednarodnega prava in izražajo pomembne razlike v razlogih za zaščito. Če bi poenotenje razumeli kot višjo stopnjo usklajenosti, bi ta možnost imela za posledico **en enotni status za begunce in drugega za upravičence do subsidiarne zaščite**. To bi pomenilo zmanjšanje prilagodljivosti, ki

jo omogoča sedanji pravni okvir v zvezi z vsebino in trajanjem pravic, ki bodo priznane, in možnostjo omejitve ali zavrnitve dostopa do določenih pravic.

Mogoče pa bi bilo razmisliti še o možnosti, da bi vsem osebam, ki bi bile na podlagi sedanjega pravnega okvira upravičene bodisi do statusa begunca bodisi do subsidiarne zaščite, priznali **en sam enotni status**, tj. status zaščite, ki vključuje enoten sklop pravic za obe kategoriji. Tak status, ki zagotavlja enake pravice ne glede na razloge za zaščito, bi imel eno ugodnost – zmanjšanje spodbud za vlagatelje za pritožbo na odločbe o priznanju subsidiarne zaščite z namenom pridobitve statusa begunca.

Koristen bi bil tudi razmislek o potrebi po **uskladitvi statusa, priznanega kategorijam oseb**, ki niso upravičene do mednarodne zaščite, kot je trenutno opredeljena v pravnih instrumentih prve faze, ki pa so kljub temu **zaščitene pred odstranitvijo** na podlagi obveznosti, ki jih vsem državam članicam nalagajo instrumenti mednarodnega prava na področju beguncev in človekovih pravic, ali na podlagi načel, ki izhajajo iz takih instrumentov. V take kategorije na primer sodijo osebe, ki jih ni mogoče odstraniti zaradi bolezni, in mladoletniki brez spremstva. Določbe za usklajen status za take kategorije oseb morajo temeljiti na ustrezni sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice.²

Nazadnje, koncept **statusa, veljavnega v vsej Uniji**, zahteva razmislek o vzpostavitvi mehanizma na ravni Skupnosti za **medsebojno priznavanje nacionalnih odločb o azilu** in možnosti **prenosa obveznosti zaščite**, potem ko upravičenec do zaščite začne prebivati v drugi državi članici. Potrebna je temeljita razprava o natančnih pravnih načinih in pogojih. Tak mehanizem bi lahko temeljil zlasti na ustreznih določbah Ženevske konvencije in na Evropskem sporazumu o prenosu odgovornosti za begunce iz leta 1980, sklenjenem v okviru Sveta Evrope.

(10) Na katerih področjih bi bilo treba izvesti nadaljnje približevanje zakonodaje ali dvigniti standarde v zvezi z

- merili za priznanje zaščite;
- pravicami in ugodnostmi, ki izhajajo iz statusa(-ov) zaščite?

(11) Katere modele je mogoče predvideti za oblikovanje „enotnega statusa“? Je mogoče predvideti en enotni status za begunce in drugega za upravičence do subsidiarne zaščite? Kako naj bi bila zasnovana?

(12) Je mogoče predvideti en enoten status za vse osebe, upravičene do mednarodne zaščite? Kako naj bi bil zasnovan?

(13) Bi bilo treba na področje uporabe zakonodaje Skupnosti vključiti dodatne kategorije oseb, ki jih ni mogoče odstraniti? Pod katerimi pogoji?

² Glej zlasti sodbe, ki jih je izreklo to sodišče v zadevah D. proti Združenemu kraljestvu z dne 2. maja 1997 in Mubilanzila Mayeka in Kaniki Mitunga proti Belgiji z dne 12. oktobra 2006.

- (14) Bi bilo treba vzpostaviti mehanizem EU za medsebojno priznavanje nacionalnih odločb o azilu in možnost prenosa odgovornosti za zaščito? Pod katerimi pogoji bi bila to sprejemljiva možnost? Kako bi lahko delovala?

2.4. Medsektorska vprašanja

2.4.1. Ustrezni odzivi na razmere ranljivosti

Vsi instrumenti prve faze poudarjajo, da je treba nujno upoštevati posebne potrebe ranljivih oseb. Kljub temu pa se zdi, da obstajajo resne pomanjkljivosti v zvezi z opredelitvami in postopki, ki jih uporabljajo države članice za **določitev ranljivejših prosilcev za azil**, in da države članice **nimajo na voljo potrebnih virov, zmogljivosti in strokovnega znanja** za zagotavljanje ustreznega odziva na take potrebe.

Zato se zdi potrebno **podrobneje predpisati** načine, kako je **treba določiti in obravnavati posebne potrebe najbolj ranljivih prosilcev za azil** v vseh fazah azilnega procesa. Ta vrsta celovitega pristopa bi se osredotočala zlasti na vprašanja, kot so natančnejša ureditev s predpisi v zvezi s tem, kaj sestavlja **ustrezno zdravstveno in psihološko pomoč ter svetovanje** za travmatizirane osebe, žrtve mučenja in trgovine z ljudmi in ustrezno določitev in odziv na potrebe mladoletnikov, zlasti mladoletnikov brez spremstva; razvoj **ustreznih tehnik razgovora** za te kategorije, ki med drugim temeljijo na kulturni in starostni ozaveščenosti in ozaveščenosti o enakosti spolov, medkulturnem znanju in spretnostih ter tudi na uporabi usposobljenih izpraševalcev in tolmačev, in določitev podrobnejših pravil, kaj je pomembno za **oceno prošenj, ki temeljijo na preganjanju na podlagi spola in preganjanju otrok**.

Poleg tega je treba najti načine za **okrepitev nacionalnih zmogljivosti z vzpostavitvijo stika z vsemi akterji, vključenimi** v oblikovanje in izvajanje ukrepov, zasnovanih za obravnavanje posebnih potreb ranljivejših kategorij prosilcev za azil in beguncev – kot so strokovnjaki na področjih zdravstva in izobraževanja, psihologi, tolmači, jezikovni strokovnjaki, kulturni antropologi, odvetniki, socialni delavci in nevladne organizacije. To bi lahko vključevalo posebne **programe usposabljanja na ravni celotne EU** za take strokovnjake, oblikovanje mehanizmov na ravni EU (vključno s podatkovnimi zbirkami in drugimi orodji za izmenjavo informacij) za **razširjanje najboljših praks na operativni ravni** ali celo oblikovanje **skupnih standardov v zvezi s potrebnimi kvalifikacijami, znanji in spretnostmi** in morebiti **mehanizma spremljanja**, namenjenega zagotavljanju visokih standardov kakovosti storitev, ki se zagotavljajo ranljivejšim osebam.

- (15) Kako bi bilo mogoče izboljšati določbe, ki od držav članic zahtevajo določitev, upoštevanje in odziv na potrebe najbolj ranljivih prosilcev za azil, ter jih prilagoditi njihovim dejanskim potrebam? Na katerih področjih bi bilo treba dodatno razvijati standarde?
- (16) Katere ukrepe je treba izvajati za povečanje nacionalnih zmogljivosti za učinkovit odziv na primere ranljivosti?

2.4.2. *Vključevanje*

Ker se politike EU vse bolj osredotočajo na vključevanje državljanov tretjih držav, je primerno na splošno razmisliti, kako okrepiti vključevanje upravičencev do mednarodne zaščite. Razširitev te kategorije z vključitvijo pravic na podlagi prebivanja za daljši čas, kot je predvideno v predlogu Komisije z dne 6. junija 2007 za spremembo Direktive Sveta 2003/109/ES („Direktiva o rezidentih za daljši čas“), bo gotovo bistveno prispevala k temu.

V tej zvezi je treba razmisliti zlasti o **okrepitvi standardov**, predpisanih v Direktivi o pogojih v zvezi z **vključevanjem upravičencev do subsidiarne zaščite** in o **razvoju programov vključevanja**, ki so zasnovani tako, da **upoštevajo posebne potrebe (na primer v smislu nastanitve in dostopa do storitev zdravstvenega in socialnega varstva) in potenciala upravičencev do mednarodne zaščite**.

Upravičenost do dela (in omejitve dela) je v tej zvezi zelo pomembna, saj je delo priznано kot glavni element, ki olajša vključevanje. V tem okviru je treba poiskati načine za izboljšanje ozaveščenosti akterjev na trgu dela o pomenu in možnem prispevku, ki ga upravičenci do mednarodne zaščite lahko prinesejo svojim organizacijam in družbam. Posebno pozornost je treba posvetiti tudi opredelitvi njihovih delovnih izkušenj, znanj in spretnosti ter potenciala in **priznanju njihovih kvalifikacij**, saj upravičenci do mednarodne zaščite pogosto ne morejo predložiti dokumentarnih dokazil, kot so diplome in druga ustrezna spričevala, iz svojih držav izvora, ki jih zakonodaja držav članic lahko ponavadi zahteva kot predpogoj za zakonito zaposlitev na določenih področjih. Spodbujati je treba tudi pridobivanje potrebnega medkulturnega znanja in spretnosti, ne zgolj med prejemniki mednarodne zaščite, temveč tudi med strokovnjaki, ki delajo z njimi. Podpirati je treba tudi upravljanje raznolikosti. Z namenom sprejetja celovitega pristopa bi bilo mogoče treba razmisliti tudi o tem, da bi se prosilcem za azil zagotovil **dostop do posebnih izbranih ukrepov in zmogljivosti vključevanja**, med drugim za olajšanje hitrega vključevanja tistih posameznikov, ki se jim v končni fazi prizna mednarodna zaščita.

- (17) **Katere dodatne pravne ukrepe bi bilo mogoče sprejeti za nadaljnje izboljšanje vključevanja prosilcev za azil in upravičencev do mednarodne zaščite, vključno z njihovim vključevanjem na trg dela?**

2.4.3. *Zagotavljanje celovitosti instrumentov druge faze*

Prav tako bi bilo primerno razmisliti o drugih področjih, ki trenutno niso zajeta v zakonodaji Skupnosti, v zvezi s katerimi pa bi približevanje nacionalnih predpisov prineslo dodano vrednost.

- (18) **Na katerih drugih področjih bi bilo usklajevanje koristno ali potrebno zaradi doseganja resnično celovitega pristopa k azilnemu procesu in njegovim rezultatom?**

3. IZVAJANJE – SPREMLJEVALNI UKREPI

Haaški program je pozval k večjemu praktičnemu sodelovanju med nacionalnimi upravami z namenom krepitve zbliževanja nacionalnih praks, izboljšanja kakovosti

odločanja in povečanja učinkovitosti upravljanja azila. Široka vrsta dejavnosti, navedena v sporočilu Komisije „O krepitvi sodelovanja v praksi“, se trenutno izvajajo v okviru Eurasila, strokovne skupine, ki ji predseduje Komisija.

Ker pa bodo rezultati te zelene knjige določili srednjeročne in dolgoročne cilje, je treba preseči tisto, kar je že predlagano in preučiti **še druga področja**, na katerih bi bilo **mogoče koristno razširiti** praktično sodelovanje med državami članicami. Ta preučitev bo zajemala tudi **načine za čim večje povečanje vpliva** tega sodelovanja v smislu nadaljnjega približevanja nacionalnih praks in sodnih praks, npr. **razvoj skupnih smernic** o razlagi in uporabi različnih postopkovnih in vsebinskih vidikov azilnega pravnega reda EU. Če ponazorimo z nekaj primeri, bi lahko države članice na podlagi skupne ocene razmer v državah izvora, določenih vrst ali določenih vidikov prošelj za azil, ki zahtevajo posebno pravno ali dejansko strokovno znanje, sprejele skupne pristope h klavzulam o izključevanju ali klavzulam o prenehanju v zvezi z določenimi primeri, h konceptom, kot so preganjanje na podlagi spola in preganjanje otrok, k odkrivanju in preprečevanju goljufij ali zlorabe oziroma k prevajanju dokumentov ter metod in postopkov za razgovore.

Obravnavati je treba tudi načine za nadaljnji razvoj skupnega portala EU z informacijami o državi izvora, in sicer tako, da se ga poveže z drugimi podatkovnimi zbirkami v zvezi s priseljivanjem in vključevanjem ter se mu omogoči zagotavljanje informacij o široki vrsti vprašanj, povezanih z migracijami.

Več pomena bi lahko pripisali tudi povečanju kroga zainteresiranih strani, vključenih v izmenjavo dobrih praks, izgradnji zmogljivosti, dejavnosti usposabljanja, razvoja smernic in **vključevanju celotne vrste zainteresiranih strani**, vključno s pritožbenimi organi na upravni ali sodni ravni, pravnimi in lingvističnimi strokovnjaki, zdravstvenimi strokovnjaki, strokovnjaki s področja izobraževanja in poklicnega svetovanja, kulturnimi antropologi, in uradniki mejne straže ter organov pregona.

Če hočemo slediti hitremu širjenju obsega praktičnega sodelovanja, ki zajema različne vidike azilnega procesa, postaja vse bolj nujno zagotoviti **ustrezno strukturno podporo** vseh ustreznih dejavnosti in **učinkovito ter sistematično spremljanje za oceno rezultatov** teh dejavnosti.

Komisija namerava v letošnjem letu začeti študijo izvedljivosti, s katero želi podrobno in temeljito raziskati različne možnosti, ki bi se jih lahko uporabilo v ta namen.

Ena od takih možnosti, ki jo predvideva Haaški program, je preoblikovanje struktur, vključenih v praktično sodelovanje, v evropski podporni urad. Če bi se odločili za takšno rešitev, bi lahko tak urad prevzel in sistematično usklajeval vse tekoče dejavnosti skupnega praktičnega sodelovanja. Poleg tega bi lahko vključeval **možnost usposabljanja** za vse stranke, vključene v azilni proces, in **zagotavljal strukturno podporo za vse dejavnosti obdelave**, ki jih bodo morda države članice v prihodnosti izvajale **skupaj**. Prav tako bi lahko **podpiral skupna prizadevanja držav članic za obravnavo posebnih pritiskov** na njihove azilne sisteme in sprejemne zmogljivosti, ki so posledica dejavnikov, kot je zemljepisna lega. Urad bi lahko ustanovil in vodil **skupine strokovnjakov za azil**, ki bi jih poslali v države

članice, ki bi se spopadale s posebnimi pritiski. Igral bi lahko vlogo pri **izvajanju regionalnih programov zaščite in usklajevanju vseh novih političnih spodbudah, sprejetih v prihodnosti**, na primer v zvezi s preseljevanjem na ravni EU. Poleg tega bi bil lahko odgovoren za **spremljanje izvajanja pogojev sprejema**, priznanih prosilcem za azil.

- (19) Na katera druga področja bi bilo mogoče koristno razširiti dejavnosti praktičnega sodelovanja in kako bi bilo mogoče čim bolj povečati njihov učinek? Kako bi bilo mogoče koristno vključiti več zainteresiranih strani? Kako bi bilo mogoče razširjati in vključevati inovacije in dobro prakso na področju praktičnega sodelovanja?
- (20) Še zlasti, kako bi lahko praktično sodelovanje prispevalo k razvoju skupnih pristopov k vprašanju, kot so koncepti posebnega preganjanja na podlagi spola in posebnega preganjanja otrok, uporaba klavzul o izključevanju ali preprečevanje goljufij?
- (21) Katere možnosti bi bilo mogoče predvideti za strukturno podporo široke vrste dejavnosti praktičnega sodelovanja in zagotavljanje njihove trajnosti? Bi bila ustanovitev evropskega urada za podporo utemeljena možnost? Če bi bila, katere naloge bi mu bilo mogoče naložiti?
- (22) Katera bi bila najbolj ustrezna operativna in institucionalna zasnova za tak urad, da bi lahko uspešno izvajal svoje naloge?

4. SOLIDARNOST IN PORAZDELITEV BREMENA

4.1. Porazdelitev odgovornosti

Dublinski sistem (Dublinska uredba in Uredba EUODAC) ni bil zasnovan kot instrument za porazdelitev bremena. Njegov primarni cilj je bil na podlagi pravičnih in objektivnih meril hitro opredeliti, katera država članica je odgovorna za preučitev prošnje za azil, vložene na ozemlju EU, in preprečiti sekundarna gibanja med državami članicami. Kot je pokazalo poročilo o oceni, objavljeno 6. junija 2007, je dublinski sistem dosegel veliko teh ciljev, čeprav še vedno obstajajo vprašanja glede njegove učinkovitosti kot sredstva za zmanjšanje sekundarnih gibanj.

To poročilo o oceni je tudi pokazalo, da so prenosi, ki potekajo na podlagi dublinskega sistema, enakovredno porazdeljeni med mejnimi in nemejnimi državami članicami. Kljub temu ima lahko dublinski sistem dejansko za posledico dodatne obremenitve držav članic, ki imajo omejene zmogljivosti sprejema ter absorpcije in ki se srečujejo s posebnimi migracijskimi pritiski zaradi svoje zemljepisne lege.

Nadaljnje približevanje nacionalnih azilnih postopkov, pravnih standardov in pogojev sprejema, kot je bilo predvideno pri oblikovanju skupnega evropskega azilnega sistema, bo verjetno zmanjšalo sekundarna gibanja prosilcev za azil, ki so večinoma posledica razlik med veljavnimi predpisi, in bi lahko tako imelo za posledico pravičnejšo porazdelitev prošenj za azil med državami članicami.

Vendar pa niti oblikovanje skupnega azilnega postopka in enotnega statusa ne bo v celoti odpravilo vseh razlogov, zaradi katerih se lahko neka država članica zdi prosilcem za azil privlačnejša od druge. **Zato bo še vedno potreben sistem, ki jasno dodeljuje odgovornost** za preučitev zahtevka za azil v EU, da se preprečita pojava „izbiranja države azila“ in „tavajočih beguncev“.

Potreben je dodaten razmislek o temeljnih načelih in ciljih dublinskega sistema ter o tem, ali obstaja potreba po njegovi **dopolnitvi z dodatnimi mehanizmi. Upoštevali bi se lahko drugi dejavniki**, kot so zmogljivosti držav članic za obdelavo prošenj za azil in zagotovitev dolgoročne rešitve priznanim beguncem. Ta razmislek je potreben, če želimo, da je **posledica uporabe sistema bolj uravnotežena porazdelitev med državami članicami**.

V preteklosti so bili **obravnavani možni alternativni sistemi za porazdelitev odgovornosti**. Vključevali so na primer sistem, ki porazdeli odgovornost glede na kraj vložitve prošnje za azil, državo izvora prosilca za azil ali zadnjo znano tranzitno državo.

Vendar je treba razmisliti predvsem o **vzpostavitvi „korektivnih“ mehanizmov za porazdelitev bremena**, ki **dopolnjujejo dublinski sistem**, na primer določajo porazdelitev upravičencev do mednarodne zaščite med države članice, potem ko jim je bil priznan status zaščite. Preselitev znotraj EU je pomemben način, ki ga je treba upoštevati. Razširitev določb Direktive o rezidentih za daljši čas na upravičence do mednarodne zaščite bo po pričakovanjih tudi olajšala obremenitev določenih držav članic s tem, da bo tem osebam pod določenimi pogoji dovolila preselitev v drugo državo članico.

(23) Bi bilo treba dopolniti dublinski sistem z ukrepi, ki povečujejo pravično porazdelitev bremena?

(24) Katere druge mehanizme bi bilo mogoče zasnovati za zagotovitev pravičnejše porazdelitve prosilcev za azil in/ali upravičencev do mednarodne zaščite med državami članicami?

4.2. Finančna solidarnost

Preučiti moramo načine za **še večjo učinkovitost Evropskega sklada za begunce (ESB)** kot podpornega instrumenta za prizadevanja držav članic za izvajanje azilne politike EU. Povedano natančneje, treba je preučiti načine za zagotovitev, da se financiranje ESB bolje uporabi za dopolnjevanje, spodbujanje in da deluje kot katalizator za uresničitev zastavljenih ciljev, zmanjšanje razlik in dvig standardov.

Za čim večji učinek sklada bi se na primer **lahko na nacionalni ravni vzpostavili posebni svetovalni mehanizmi ali mehanizmi za izmenjavo informacij** za zagotavljanje natančnih analiz primanjkljajev, ki jih je treba obravnavati s podporo sklada. Da se izognemo neusklajenosti ter podvajanju prizadevanj in za doseg sinergij ter spodbujanje najboljših praks bi se lahko vzpostavil **mehanizem za izmenjavo informacij na ravni EU** za razširjanje informacij o projektih in programih, ki bi lahko služil kot model.

Poleg optimizacije obstoječih možnosti financiranja pa tudi sprejetje celovitega pristopa zastavlja vprašanje, ali obstajajo katere koli posebne potrebe financiranja, ki jih obstoječi skladi ne pokrivajo primerno. Take potrebe bi se na primer lahko pojavile v zvezi s financiranjem celostnega odziva na primere ranljivosti v azilnem procesu ali spremljevalnih ukrepov, povezanih s sodelovanjem med državami članicami (od financiranja začasne dodelitve osebja iz nacionalnih uprav in sodnih organov ali njihovega sodelovanja v skupnih dejavnostih do financiranja prihodnjega evropskega urada za podporo).

- (25) **Kako bi bilo mogoče povečati učinkovitost, dopolnjevanje z nacionalnimi viri in multiplikacijski učinek Evropskega sklada za begunce? Bi bila vzpostavitev mehanizmov za izmenjavo informacij, kot so tisti, ki so navedeni zgoraj, ustrezno sredstvo? Katera druga sredstva bi bilo mogoče predvideti?**
- (26) **Ali obstajajo katere koli posebne finančne potrebe, ki jih obstoječi skladi ne obravnavajo ustrezno?**

5. ZUNANJA RAZSEŽNOST AZILA

5.1. Podpora tretjim državam pri krepitvi zaščite

Ob upoštevanju dejstva, da 6,5 milijona beguncev od skupaj 8,7 milijona beguncev na svetu živi v državah v razvoju³, je pomembno preučiti možnosti za podporo tretjim državam pri obravnavi vprašanj azila in beguncev. Da bi se povečala učinkovita zaščita in razpoložljivost trajnih rešitev za begunce v njihovi regiji izvora in tranzita, je Komisija razvila koncept EU-regionalnih programov zaščite EU kot dodatek različnim vrstam pomoči tretjim državam na področju azila. Opozoriti je treba, da sta pilotna programa, ki sta bila začeta v novih neodvisnih državah na Zahodu in v Tanzaniji, še vedno v zelo zgodnji fazi izvajanja in da bodo morala vsa prihodnja preoblikovanja koncepta temeljiti na izsledkih njune ocene. Če bosta ocenjena kot koristna, bi se lahko razprava premaknila k nadaljnjemu razvoju **njune dodane vrednosti in zagotavljanju trajnosti njunih rezultatov**.

Poleg tega je Komisija ob priznanju pomena svoje razvojne politike za doseg trajnih rešitev za begunce in prosilce za azil začela v zadnjih letih sistematično **vključevati azil** v svoje strategije razvojnega sodelovanja, kot je vidno v več nedavnih državnih/regionalnih strateških dokumentih, in je temu vprašanju namenila znatna finančna sredstva iz ustreznih instrumentov zunanje pomoči.

V tej zvezi je treba razmisliti, katera vrsta ukrepov je najučinkovitejša za podporo tretjih držav pri upravljanju begunskih razmer, **vključno z obravnavo** potreb beguncev in povratnikov ter njihovega potenciala za prispevanje k razvoju njihovih držav gostiteljic, in **kako izboljšati skladnost in učinkovitost ukrepov EU** do zadevnih regij in tretjih držav.

³ Vir: Statistični letopis UNHCR za leto 2005.

- (27) Če bodo regionalni programi zaščite ocenjeni kot potrebni, kako bi bilo mogoče povečati njihovo učinkovitost in trajnost? Bi bilo treba naprej razvijati koncept regionalnih programov zaščite in če, kako?
- (28) Kako bi bila lahko EU kar najbolje podpirala tretje države pri učinkovitejši obravnavi vprašanj azila in beguncev?
- (29) Kako bi bilo mogoče uskladiti in izboljšati splošne strategije Skupnosti do tretjih držav na področjih pomoči beguncem?

5.2. Preselitev

Preselitev je v svoji funkciji orodja zaščite, zagotavljanja trajnih rešitev in vzpostavitve učinkovitega mehanizma za porazdelitev odgovornosti pomemben del zunanje razsežnosti azilne politike EU. Preselitev beguncev na ozemlje EU odseva tudi zavezanost EU, da pokaže mednarodno solidarnost in deli breme držav v regijah izvora, ki nudijo zatočišče veliki večini beguncev. Doseganje ambicioznih ciljev, zastavljenih glede razvoja programa EU za preselitev, zahteva proaktivni pristop. Komisija si trenutno prizadeva zagotoviti celovito finančno podporo za dejavnosti preselitve, ki jih izvajajo države članice, in olajšati zavezanost EU k preselitvi v okviru regionalnih programov zaščite.

Če bomo razvijali to področje, bi lahko preučili različne načine za **spodbujanje** držav članic. To bi lahko vključevalo **pomoč državam članicam za razširitev in okrepitev** njihovih nacionalnih programov za preselitev in spodbujanje držav članic, da **bistveno sodelujejo** pri dejavnosti preselitve v okviru regionalnih programov zaščite. Prav tako bi lahko bilo koristno preučiti, **kako bi bilo mogoče razviti skupen pristop** glede sredstev za izvajanje dejavnosti preselitve v okviru regionalnih programov zaščite za doseg večje učinkovitosti, usklajenosti in ekonomije obsega. Jasno je, da bodo morali vsi prihodnji koraki v tej smeri temeljiti na izsledkih ocene pilotnih regionalnih programov zaščite.

Prav tako bi se izplačalo preučiti druga področja poleg regionalnih programov zaščite, na katerih bi lahko kolektivna prizadevanja za preselitev na ravni EU **prispevala k razrešitvi dolgotrajnih begunskih razmer ali zagotovitvi učinkovitega odziva na izredne razmere.**

- (30) Kako bi bilo mogoče doseči bistveno in trajno zavezanost EU k preselitvi?
- (31) Katere poti bi bilo mogoče raziskati za doseg usklajenega pristopa k preselitvi na ravni EU? Kaj bi bilo potrebno na finančni, operativni in institucionalni ravni?
- (32) V katerih drugih primerih bi bilo mogoče predvideti skupno zavezo EU k preselitvi? Pod katerimi pogoji?

5.3. Obravnavanje mešanih tokov na zunanjih mejah

Naslednji temeljni element zunanje razsežnosti azila je potreba po obravnavi **mešanih tokov**, kjer migracijski tokovi, ki prihajajo na zunanje meje države članice,

vključujejo nezakonite priseljence in osebe, ki potrebujejo zaščito. Odgovor na ta izziv pomeni zagotavljanje in povečanje dostopa do zaščite na zunanjih mejah.

Ukrepe za boj proti nezakoniti migraciji in tihotapljenju ljudi je treba izvajati tako, da se pravici do azila ne odvzame njenega praktičnega pomena. Prizadevanja Komisije so osredotočena na **zagotavljanje operativne in finančne pomoči** za pomoč državam članicam, da vzpostavijo učinkovite sisteme obvladovanja vstopanja v državo, usmerjene na zaščito, **zlasti v izrednih razmerah, ki jih povzročijo množični prihodi na njihove meje.**

Predlogi bi morali namenjati glavno pozornost zlasti oblikovanju **skupin strokovnjakov za azil**, ki bi jih bilo mogoče začasno poklicati za pomoč državam članicam, ki se srečujejo s pritiski pri izvajanju začetnega opredeljevanja posameznih primerov na točkah prihoda, in zagotavljanju izredne finančne podpore tem državam članicam, da se jim pomaga pri zagotavljanju ustreznih pogojev sprejema in izvajanju pravičnih in učinkovitih azilnih postopkov. Če se možnost ustanovitve evropskega urada za podporo uresniči, mu bo mogoče zaupati usklajevanje pošiljanja teh skupin strokovnjakov za azil. Obstoječe ali nove prostovoljne sheme na nacionalnih in na evropski ravni (kot je Evropska prostovoljna služba) bi tudi lahko prispevale k mobilizaciji energije, izboljšanju sprejemnih zmogljivosti in krepitvi solidarnosti med državami članicami.

(33) **Katere ukrepe bi bilo mogoče še sprejeti za zagotovitev, da so obveznosti zaščite, ki izhajajo iz pravnega reda EU in mednarodnega prava na področju beguncev in človekovih pravic, sestavni del upravljanja zunanjih mej? Zlasti katere dodatne ukrepe bi lahko sprejeli za zagotovitev, da izvajanje v praksi ukrepov, namenjenih boju proti nezakoniti migraciji, ne bo vplivalo na možnost dostopa do zaščite prosilcev za azil?**

(34) **Kako bi lahko okrepili nacionalne zmogljivosti za vzpostavitev učinkovitih sistemov obvladovanja vstopanja v državo, usmerjenih na zaščito, zlasti v primerih množičnega prihoda na meje?**

5.4. Vloga EU kot globalnega akterja pri vprašanjih beguncev

Vse bolj se zdi, da azilni sistemi držav članic sestavljajo eno samo regionalno področje zaščite. To je učinek, ki ga bo oblikovanje skupnega postopka in enotnega statusa še okrepilo. Ob naraščajočem pomenu zunanje razsežnosti azilne politike EU se hkrati pojavljajo velika pričakovanja glede vloge EU kot entitete, ki zajema 27 držav, v svetovnem sistemu za zaščito beguncev. EU je zato vse večkrat pozvana, naj predstavi **skupno vizijo o vprašanjih politike beguncev** na mednarodni ravni in **razvije skupna stališča do mednarodnih organizacij.**

(35) **Kako bi se lahko evropska azilna politika razvila v politiko, ki je skupna državam članicam EU za obravnavo vprašanj v zvezi z begunci na mednarodni ravni? Katere modele bi lahko uporabila EU, da bi se razvila v globalnega akterja pri vprašanjih v zvezi z begunci?**

6. SKLEP

Komisija je v tej zeleni knjigi skušala orisati glavna pereča vprašanja in poziva k predložitvi konstruktivnih predlogov za njihovo nadaljnjo obravnavo.

V skladu z zgoraj opisanim celostnim pristopom si Komisija želi začeti obširno razpravo med vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi. K sodelovanju so vabljeni vse institucije EU, nacionalni, regionalni in lokalni organi, države kandidatke, partnerji iz tretjih držav, medvladne in nevladne organizacije, vsi državni akterji in zasebni ponudniki storitev, ki so vključeni v azilni proces, akademski krogi, socialni partnerji, organizacije civilne družbe in posamezniki.

Rezultati tega obsežnega posvetovanja se bodo uporabili za pripravo **načrta politike**, ki bo objavljen v prvem četrtletju leta 2008 in v katerem bo Komisija določila vse ukrepe, ki jih bo sprejela za oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema skupaj s časovnim okvirom za sprejetje teh ukrepov.

Za pripravo na javno obravnavo, ki bo potekala 18. oktobra 2007, Komisija poziva vse zainteresirane strani, naj pošljejo svoje odgovore k temu posvetovanju v pisni obliki najpozneje do 31. avgusta 2007 na naslov:

Immigration and Asylum Unit – „Green Paper on Asylum“

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

E-pošta: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Vsi ustrezni prispevki bodo objavljeni na spletnem portalu „Vaš glas v Evropi“ http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

ANNEX I

BIBLIOGRAPHY

I. EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS

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

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

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

II. LEGISLATIVE INSTRUMENTS

A. Instruments establishing minimum standards

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

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

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

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

B. Dublin System

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

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

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

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

C. Financial Programmes

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

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

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

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

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

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

D. Legislative Proposals

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

E. Other

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

III. COMMISSION COMMUNICATIONS AND STAFF WORKING DOCUMENTS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. STUDIES

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

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/transfer_protection_status_rev_160904.pdf

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

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

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

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

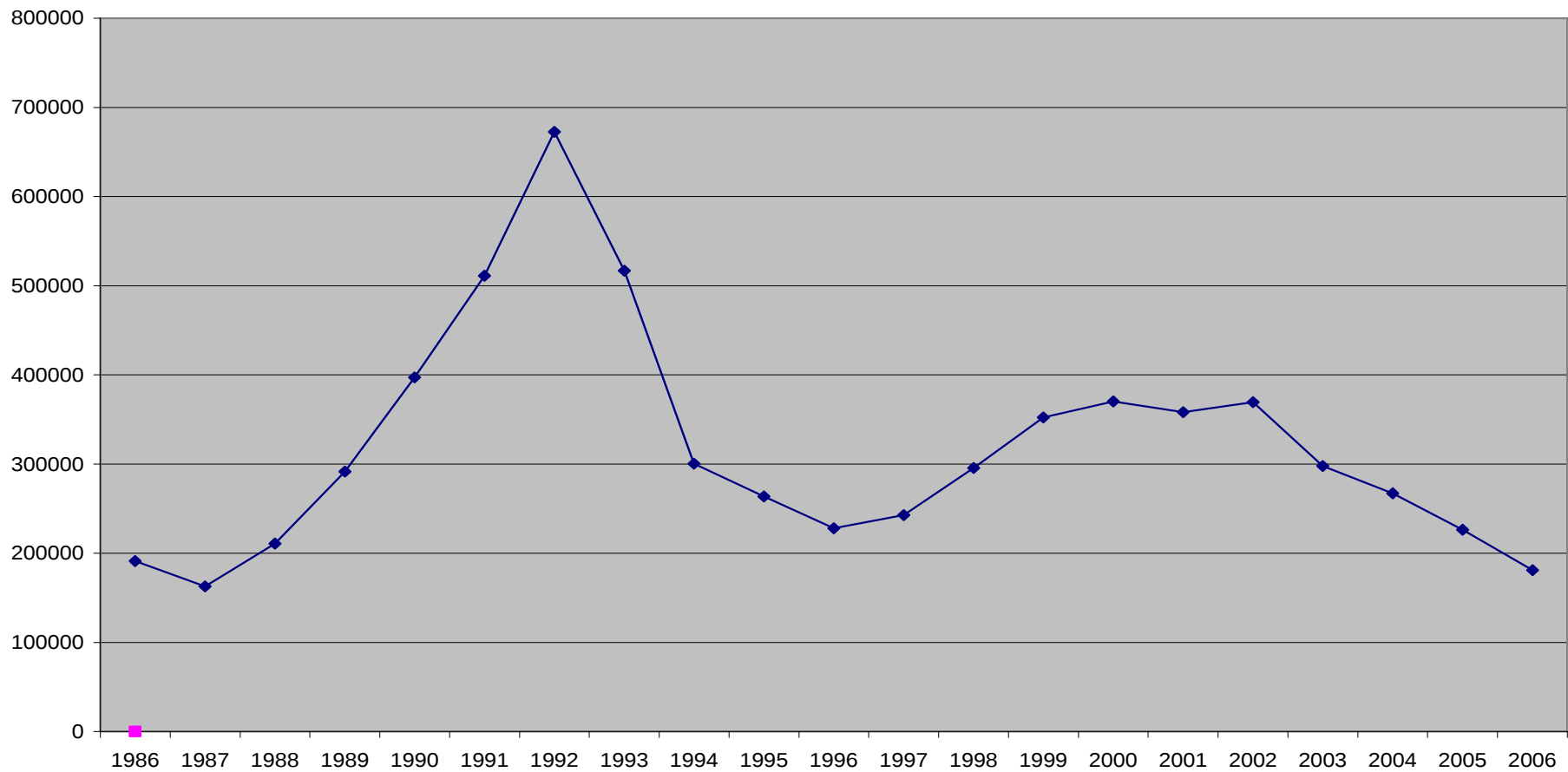
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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

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

ANNEX II
ASYLUM STATISTICS

First asylum applications in EU 1986-2006



1986-2003 = Applications in EU15

2004-2006 = Applications in EU25

New asylum applications

TOTAL

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

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

Remarks:

2006 - MT - Jan-Oct only

Only first applications are recorded

Decisions on asylum applications

TOTAL

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

Remarks:

2006

IT - Jan-Sep only

MT - Jan-Oct only

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

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

Remarks:

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

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

2006 - MT, Jan-Oct 2006

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

Remarks:

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

Refugee population of UNHCR regions

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

Source: 2005 UNHCR Statistical Yearbook