

Kokkonen Pasi

14.06.2007

*Eduskunta*  
*Suuri valiokunta*

Viite

Asia

**EU; OSA; Komission vihreä kirja yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä**

**U/E-tunnus:**

**EUTORI-numero:**

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission antamasta vihreästä kirjasta koskien yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää (KOM 2007( 301) lopullinen).

Kehitysjohtaja  
Esa Markkanen

LIITTEET KOM(2007 301 lopullinen); SM:n perusmuistio SM2007-00293

---

Asiasanat	jaosto EU 6 oikeus- ja sisäasiat maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat -alajaosto
<b>Hoitaa</b>	<b>SM</b>
Tiedoksi	EUE, TM, UM, VNEUS, OM

---

Kokkonen Pasi

14.06.2007

Asia

**EU; OSA; Komission vihreä kirja yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä**

Kokous

; 12.6.2007 - 13.6.2007

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

*[VN:n ja EK:n asiankäsittelyjärjestelmän EURODOC:n/EUTORI:n tunnus]*

U-tunnus / E-tunnus:

*[Tunnus perustuslain 96§ ja 97§ mukaisille ehdotuksille]*

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio esitteli OSA-neuvostossa 12.-13.6.2007 vihreän kirjan yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä.

Asiakirjat:

*[Käsittelyn pohjana olevat asiakirjat / muut viitteet]*

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely.

*[Perustamissopimuksen artikla(t), päätöksentekomenettely (esim. yhteispäätös)]*

Käsittelijä(t):

SM/UO; Pasi Kokkonen, puh. 16001

SM;UO; Tuomo Kurri, puh. 16001

SM/UO; Tuomas Koljonen, puh. 16001

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltiot sitoutuvat toisalta sekä EU-tasolla jo hyväksytyjen säädösten noudattamiseen että toisaalta turvapaikkajärjestelmän edelleen kehittämiseen. Suomi painottaa, että on tärkeää että Geneven pakolaissopimusta sovelletaan täysimääräisesti ja kokonaisvaltaisesti. On olennaista, että pääsy turvapaikkamenettelyyn varmistetaan niin unionin ulkorajoilla kuin unionin sisällä. Yhteisellä ja tehokkaalla turvapaikkamenettelyllä voidaan parhaiten puuttua myös turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöön ja vähentää hakijoiden siirtymistä jäsenvaltiosta

toiseen ja samalla taata menettelyn oikeudenmukaisuus, korkeatasoinen oikeusturva ja samantasoinen suojelun tarjoaminen koko EU:n alueella.

#### Pääasiallinen sisältö:

Haagin ohjelman mukaisesti Euroopasta halutaan luoda yhtenäisen suojelun alue pakolaisille vuoteen 2010 mennessä. Tässä yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikka järjestelmässä Geneven pakolaissopimusta sovelletaan täysimääräisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Vihreän kirjan muodossa komissio haluaa käynnistää ”kokonaisvaltaisen konsultaation” siitä, millainen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (*Common European Asylum System, CEAS*) tulisi olla. Pakolaisia ja turvapaikkaa koskevat ensimmäisen vaiheen vähimmäissäädökset on hyväksytty ja niiden kansallinen täytäntöönpano on käynnissä. Nyt halutaan identifioida mitä keinoja on käytettävissä EU:n tämänhetkisen lainsäädännön puitteissa siirryttäessä CEAS:n toiseen vaiheeseen.

CEAS:n perusta on yhtenäisissä turvapaikkamenettelyissä ja yhdenmukaisessa pakolaisasemassa koko unionin alueella. Tavoitteena on järjestelmä, joka takaa suojelua tarvitseville korkeatasoista ja samoin ehdoin annettavaa suojelua kaikissa jäsenmaissa ja joka toisaalta toimii tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti niitä kohtaan, joiden ei todeta tarvitsevan suojelua.

CEAS:n ensimmäisen vaiheen toteutus on edennyt huomattavasti vuosina 1999-2006-erityisesti, koska neljä keskeistä lainsäädäntöinstrumenttia (direktiivit 1) pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista; 2) kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä; 3) turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä 4) vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukkoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi) hyväksyttiin.

Toisen vaiheen tavoitteena on luoda korkeatasoinen ja yhteneväinen suojelujärjestelmä koko EU:hun ja varmistaa laajempi yhteisvastuu jäsenmaiden kesken. Peräänkuulutetaan yhtenäistä ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa turvapaikka-asioihin niin, että kaikkia turvapaikkaprosessin osa-alueita parannetaan lähtien siitä, kun henkilö hakee turvapaikkaa ja päättyen siihen, kun suojelua tarvitsevan tilanteeseen löydetään pysyvä ratkaisu. Tähän pyritään niin, että aukot tämänhetkisessä EU-turvapaikkalainsäädännössä paikataan, lainsäädännön yhtenäistäminen viedään loppuun saakka ja turvapaikkamenettelyt yhtenäistetään. Yhteisvastuun parempi toteuttaminen on myös tärkeää, että tp-hakemusten käsittely ja suojelun tarjoaminen jakautuisivat oikeudenmukaisesti jäsenmaiden kesken.

**Vihreässä kirjassa komissio osoittaa jäsenmaille yhteensä 36 järjestelmän kehittämiseen liittyvää kysymystä. Vihreän kirjan ja siinä esitettyjen kysymysten avulla komissio toivoo lanseeraavansa laaja-alaisen keskustelun kaikkien relevanttien toimijoiden kesken niin, että keskustelun tuloksena saataisiin luotua *policy plan*, joka valmistuisi vuoden 2008 alkupuolella ja joka sisältäisi tarvittavat toimenpiteet ja aikataulutuksen CEAS:n rakentamiseksi ja edelleen kehittämiseksi.**

**Valmistautuakseen julkiseen kuulemiseen (public hearing) 18.10.2007 komissio pyytää jäsenmaita vastaamaan kysymyksiin kirjallisesti viimeistään 31.8.2007.**

**Vihreän kirjan pääosat:**

Oikeusinstrumentit

Vihreässä kirjassa peräänkuulutetaan aiempaa tehokkaampaa lainsäädännön yhtenäistämistä, sillä esim. menettelydirektiivi on selkeästi minimitason sääntelyä. Turvapaikkamenettelyyn pääsyyn on kiinnitettävä huomiota. Kansallisia säännöksiä tulisi yhtenäistää koskien mm. päätöksentekoa, todisteiden arvioimista, haastattelutekniikoita turvapaikkapuhuttelussa yms. Myös tiettyjen menettelyllisten käsitteiden, kuten turvallisten lähtömaiden, turvallisten kolmansien maiden ja turvallisten eurooppalaisten kolmansien maiden sisältö ja niiden mahdollisesti tuoma lisäarvo menettelyihin olisi syytä arvioida uudelleen.

Nk. yhden luukun menettelyä kohti olisi edettävä niin, että kaikissa EU- maissa arvioitaisiin saman hakemuksen perusteella sekä oikeus turvapaikkaan että toissijaiseen suojeluun. Komissio nostaa vihreässä kirjassa esiin kysymyksen yhteisestä turvapaikkahakemusten käsittelystä niin, että yksittäiset jäsenmaat eivät olisi niistä kukin yksin vastuussa.

Vastaanoton yhtenäistäminen olisi tärkeää tp-hakijoiden liikkumisen vähentämiseksi maasta toiseen. Yksi tärkeä esimerkki on hyvinkin vaihtelevat käytännöt jäsenmaiden välillä liittyen tp-hakijoiden oikeuteen tehdä töitä hakemuksen käsittelyn aikana, mikä varmasti on yksi liikkuvuutta lisäävä tekijä. Yhtenäistämisen tulisi myös ulottua myös itse suojeluun: sen antamisen perusteisiin sekä suojeluaseman mukanaan tuomiin oikeuksiin. Tällöin myös suojeluvastuun siirtäminen maasta toiseen olisi helpompaa.

Koska kolmansien maiden kansalaisten kotoutumiseen kiinnitetään yhä enemmän huomiota EU:n tasolla, vihreän kirjan mukaan on oikea aika pohtia, kuinka kotoutumisen suunnittelussa voidaan ottaa erityisesti huomioon kansainvälistä suojelua saavat henkilöt. Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan direktiivin ulottaminen koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavia tulee olemaan tässä tärkeä apuväline.

Kansallista toimeenpanoa täydentäviä toimenpiteitä

Haagin ohjelmassa peräänkuulutettiin tehostetumpaa käytännön yhteistyötä turvapaikka-asioissa. Komission tiedonannossa käytännön yhteistyön lujittamisesta (*uudet rakenteet, uudet lähestymistavat, päätöksenteon laadun parantaminen yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä*, (SEK(2006) 189)) esiteltiin toimenpiteitä, joista useita toteuttaa tällä hetkellä komission alainen asiantuntijaryhmä EURASIL. Vihreän kirjan tavoitteena on toki edetä jo olemassa olevista rakenteista kohti uusia ja pohtia, mitä ne alueet olisivat, joissa käytännön yhteistyötä voitaisiin hyödyllisimmin laajentaa. EU:n laajuinen yhteinen lähtömaatiedon portaali voisi olla yksi vaihtoehto. Vihreässä kirjassa myös väläytellään uuden viraston (*European Support Office*) luomista käytännön yhteistyötä hoitamaan. Samalla se voisi toimia koulutuspaikkana turvapaikkamenettelyiden parissa työskenteleville henkilöille. Ehdotetaan, että se voisi ylläpitää turvapaikka-asiantuntijoiden tiimejä, joita voitaisiin lähettää erityisten maahanmuuttopaineiden kohteena oleviin jäsenmaihiin.

Yhteisvastuu

Vihreässä kirjassa mainitaan heti aluksi, että turvapaikkamenettelyjen, oikeusstandardien ja vastaanoton yhtenäistäminen vähentäisi tp-hakijoiden liikkumista EU-alueella. Liikkuminen maasta toiseen tosin tuskin loppuu koskaan kokonaan, siksi tp-tutkinnan vastuuvaltion määrittäminen on tärkeää. Olisi selvitettävä, tarvitaanko Dublin-mekanismiin täydentämiseksi jotain uutta, monipuolisempaa mekanismia, jossa otettaisiin vastuuvaltiota määritettäessä huomioon esim. jäsenmaan kapasiteetit ottaa vastaan pakolaisia ja tämän resurssit kotouttaa pakolaisia. Vihreä kirja pitää järjestelmän uudistamisen suunnittelua tärkeänä, mikäli järjestelmästä halutaan todella oikeudenmukaista.

Taloudellisen yhteisvastuun edistämiseksi Euroopan pakolaisrahaston tehokkaalla käytöllä voi olla ratkaiseva merkitys.

#### Ulkoiset ulottuvuudet

Alueelliset suojeluohjelmat: kaksi pilottiohjelmaa on vasta kovin varhaisessa vaiheessa. Ohjelmien kehittämiseksi täytyy odottaa näiden tuloksia. Turvapaikkakysymysten ja pakolaisuuden huomioimisen tärkeyttä kehityspolitiikan kohdennuksissa korostetaan.

#### Uudelleensijoittaminen

Mikäli uudelleensijoittamista halutaan kehittää ja lisätä, on löydettävä keinoja jäsenmaiden kannustamiseksi sen käyttämiseen. Komissio pyrkii etsimään varoja toiminnan tukemiseksi ja keinoja EU:n sitouttamiseksi uudelleensijoittamiseen alueellisten suojeluohjelmien puitteissa. Pohdinnassa on myös mahdollisuus käyttää uudelleensijoittamista pitkittyneiden pakolaistilanteiden purkamiseksi.

Maahanmuuttajavirrat, joissa sekä turvapaikan hakijoita että laittomasti tulevia  
Niille jäsenmaille, jotka joutuvat ”massamaahanmuuton” kohteeksi, tulisi antaa operationaalista ja taloudellista tukea tilanteesta selviämiseksi. Yksi keino olisivat turvapaikka-asiantuntijatiimit, joita lähetettäisiin tarvittaessa paikalle.

#### EU:n rooli kv. areenoilla

Lopuksi kysytään, kuinka EU voisi toimia yhtä yhteistä EU:n pakolaispolitiikkaa ajavana toimijana mm. kansainvälisillä areenoilla.

Kansallinen käsittely:

EU Jaosto 6 30.5.2007.  
Laaja lausuntokierros toteutetaan.

Eduskuntakäsittely:

E-kirjelmä toimitetaan lausuntokierroksen jälkeen.

Käsittely Euroopan parlamentissa:

*[Tiedot valiokunta- ja täysistuntokäsittelyistä]*

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

*[Tiedot sääntelytasosta(laki/asetus/VnP/P/muu) liittymäkohdat  
Ahvenanmaan toimivaltaan]*

Taloudelliset vaikutukset:

*[Tiedot asian taloudellisista vaikutuksista sekä kansallisesti että yhteisölle]*

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

*[Tiedot muiden jäsenmaiden kannoista tai muista asiaan vaikuttavista tekijöistä]*

---

Asiasanat	jaosto EU 6 oikeus- ja sisäasiat maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat -alajaosto
<b>Hoitaa</b>	<b>OM, SM</b>
Tiedoksi	EUE, TM, UM, VNEUS

---





EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 6.6.2007  
KOM(2007) 301 lopullinen

## **VIHREÄ KIRJA**

### **Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus**

(komission esittämä)

# VIHREÄ KIRJA

## Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus

### 1. JOHDANTO

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen kiinteäksi osaksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta syntyi ajatuksesta tehdä Euroopan unionista yhtenäinen pakolaisten suoja-alue, joka perustuu Geneven yleissopimuksen sekä kaikkien jäsenvaltioiden yhteisten humanitaaristen arvojen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Haagin ohjelman toimintasuunnitelmassa ennakoidaan, että yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskeva ehdotus hyväksytään vuoden 2010 loppuun mennessä.

Komissio on sitoutunut edistämään tämän kunnianhimoisen tavoitteen saavuttamista. Tässä hengessä komissio aloittaa kattavan kuulemismenettelyn saadakseen mielipiteitä siitä, millainen tämän yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulisi olla. Tämän vihreän kirjan tavoitteena on selvittää, millaiset vaihtoehdot ovat EU:n nykyisen lainsäädäntökehyksen nojalla mahdollisia, kun suunnitellaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamisen toista vaihetta.

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, sellaisena kuin se määritellään Tampereen ohjelmassa ja vahvistetaan Haagin ohjelmassa, käsittää yhteisen turvapaikkamenettelyn perustamisen ja suojelua saavien henkilöiden yhtenäisen aseman käyttöönoton koko EU:n alueella. Lopullinen tavoite, johon EU:n tasolla pyritään, on luoda yhteisiin sääntöihin perustuva järjestelmä, joka takaa suojelua aidosti tarvitseville henkilöille korkeatasoisen suojelun samoin ehdoin kaikissa jäsenvaltioissa, samalla kun niiden henkilöiden hakemukset, joiden ei katsota tarvitsevan suojelua, käsitellään oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti.

Ensimmäisen vaiheen tavoite oli yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntökehykset yhteisten vähimmäisvaatimusten pohjalta ja varmistaa oikeudenmukaisuus, tehokkuus ja läpinäkyvyys. Merkittävää edistystä tapahtui vuosina 1999–2006: silloin annettiin neljä keskeistä säädöstä, jotka muodostavat tällä alalla voimassa olevan yhteisön säännösten ja luovat perustan yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle<sup>1</sup>. Komissio varmistaa, että jäsenvaltiot saattavat jo hyväksytyt säädökset osaksi lainsäädäntöään ajallaan ja panevat ne täytäntöön tehokkaasti.

Ensimmäisen vaiheen välineiden ja aloitteiden arviointi on vielä kesken, mutta nyt on jo aloitettava perusteellinen keskustelu yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän rakenteesta, jotta asiassa päästään eteenpäin ja ehdotukset toista vaihetta varten voidaan esittää niin, että ne saadaan hyväksytyksi vuonna 2010. Tätä vihreää kirjaa laadittaessa on kuitenkin otettu asianmukaisesti huomioon kaikki

---

<sup>1</sup> Kaikki asiaa koskevat säädösvälineet ja politiikka-asiakirjat on lueteltu liitteessä I. Liitteessä II esitetään aiheeseen liittyviä tilastotietoja.

jo saatavissa oleva tieto ensimmäisen vaiheen välineiden täytäntöönpanosta sekä käytännössä havaituista puutteista, jotta asioita voidaan käsitellä todellisten tietojen pohjalta. **Tarkoituksena on yhdistää arvioinnin sekä laajan keskustelun tulokset, jotta niiden pohjalta voidaan laatia perusta lähitulevaisuudessa toteutettavalle työlle yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi vuoteen 2010 mennessä.**

**Toisen vaiheen tavoitteina olisi oltava yhteisen suojelun tason parantaminen ja yhtenäistäminen koko EU:ssa ja EU:n jäsenvaltioiden keskinäisen yhteisvastuun lisääminen.**

Toisessa vaiheessa on tärkeää omaksua **yhdenmukainen ja kattava lähestymistapa turvapaikkakäsittelyyn** ja pyrkiä parantamaan **koko turvapaikkamenettelyä** alkaen siitä hetkestä, jolloin henkilö hakee suojelua EU:n alueella, aina siihen hetkeen, jolloin kansainvälistä suojelua tarvitsevan henkilön tilanteeseen löydetään pysyvä ratkaisu.

Tämän lähestymistavan mukaan on hyvin tärkeää 1) parantaa ehtoja, joiden nojalla EU:ssa suojelua hakevat voivat esittää vaateensa ja saada asianmukaisen vastauksen yksilöllisiin tarpeisiinsa, ja 2) lisätä kaikkien turvapaikkamenettelyyn osallistuvien sidosryhmien valmiuksia suorittaa tehtävänsä menestyksellisesti ja näin parantaa menettelyn laatua yleensä. Lisäksi turvapaikkakäsittelyistä vastaaville kansallisille viranomaisille on annettava riittävät välineet hallinnoida tehokkaasti turvapaikanhakijavirtoja sekä estää vilpillinen toiminta ja väärinkäytökset. Näin säilytetään turvapaikkamenettelyn eheys ja uskottavuus.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen korjaa nykyisen turvapaikkasäännösten puutteita ja jatkaa suojelun korkeaan tasoon perustuvaa lainsäädännön yhdenmukaistamista. Myös turvapaikkakäytäntöjä on yhdenmukaistettava toteuttamalla jäsenvaltioiden väliseen käytännön yhteistyöhön liittyviä liitännäistoimenpiteitä.

Lisäksi on kiireesti lisättävä yhteisvastuuta turvapaikka-alalla ja varmistettava, että vastuu turvapaikkahakemusten käsittelystä ja suojelun myöntämisestä jakautuu EU:ssa oikeudenmukaisesti. On myös tutkittava, miten EU voisi osaltaan parantaa kansainvälisen suojelun saatavuutta, oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta.

## **2. OIKEUDELLISET VÄLINEET**

### **2.1. Turvapaikkahakemusten käsittely**

Neuvoston direktiivissä 2005/85/EY (ns. turvapaikkamenettelyjä koskeva direktiivi) säädetään menettelyihin liittyvistä säännöistä sen sijaan, että määriteltäisiin tietynlainen standardimenettely. Direktiivi on monessa suhteessa hyvin joustava, kun ajatellaan esimerkiksi nopeutetun menettelyn sääntöjä, rajamenettelyjä ja sellaisten hakemusten käsittelyä, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Jos on tarkoitus saavuttaa Haagin ohjelmassa asetettu tavoite EU:n yhteisestä menettelystä, lainsäädäntö on lähennettävä edelleen.

Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että henkilöillä **todella** on mahdollisuus hakea turvapaikkaa, mikä lisäisi kansainvälisen suojelun

saatavuutta EU:ssa. Tämä voitaisiin toteuttaa lujittamalla oikeudellisia suojakeinoja, jotka liittyvät rajamenettelyjen kriittiseen alkuvaiheeseen, kuten rekisteröinti ja valikointimenettely.

**Turvapaikkamenettelyn kansallisia sääntöjä** olisi niin ikään **lähennettävä edelleen** mm. päätöksentekomenettelyn laadun, hakijoiden toimittamien todisteiden arvioinnin ja muutoksenhakumenettelyjen osalta, koska näitä kysymyksiä ei ensimmäisessä vaiheessa käsitelty joko lainkaan tai ei ainakaan riittävästi.

Voisi myös olla hyvä **arvioida uudelleen tiettyjen**, yhdenmukaistamisen ensimmäisessä vaiheessa esiin otettujen **menettelytapojen sisältö ja lisäarvo**, kuten turvallisten lähtömaiden, turvallisten kolmansien maiden ja Euroopan turvallisten kolmansien maiden käsitteet.

Yhteisen turvapaikkamenettelyn luominen voi edistyä merkittävästi, jos yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään sisällytetään pakollisena osana **yhteinen menettely** pakolaisasemaa ja toissijaista suojelua koskevien hakemusten arvioimiseksi. Muita tarkasteltavia kysymyksiä ovat menettelyn soveltamisala, eri suojeluperusteiden arviointijärjestys, muutoksenhakumenettelyt sekä tarve asettaa aikarajoituksia tai tavoitteita turvapaikkamenettelyn kestolle.

Haagin ohjelmassa vaaditaan turvapaikkahakemusten **yhteiskäsittelyn** vaikutusten, asianmukaisuuden ja toteutettavuuden tutkimista yhtenä mahdollisuutena lisätä yhdenmukaistamista. Nykyisen lainsäädäntökehyksen mukaan vastuu turvapaikkahakemuksia koskevista päätöksistä on kullakin jäsenvaltiolla. Tällaisen yhteiskäsittelymenettelyn perustamisen antamaa lisäarvoa, sen yksityiskohtaisia sääntöjä sekä siitä aiheutuvia käytännön ja taloudellisia vaikutuksia on pohdittava huolellisesti edellä mainitun tutkimuksen päätelmät huomioon ottaen. Yhteiskäsittelymenettely voisi perustua jäsenvaltioiden tiettyjen tapausten käsittelystä saamaan kokemukseen ja valmiuksiin.

- (1) **Miten voitaisiin luoda yhteinen turvapaikkajärjestelmä? Mitä seikkoja olisi otettava huomioon lainsäädännön lähentämisessä edelleen?**
- (2) **Miten voitaisiin parantaa pääsyä turvapaikkajärjestelmän piiriin? Miten nykyistä turvapaikkajärjestelmää yleensä voitaisiin parantaa sekä tehokkuuden että suojelutakeiden varmistamiseksi?**
- (3) **Mitä nykyisiä käsitteitä tai menettelytapoja olisi harkittava uudelleen?**
- (4) **Millainen pakollisen yhteisen menettelyn tulisi olla?**
- (5) **Millaisia malleja voitaisiin löytää turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelylle? Millaisissa tilanteissa jäsenvaltiot voisivat käyttää yhteiskäsittelymenettelyä?**

## 2.2. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamisen korkean tason varmistaminen on ratkaisevan tärkeää, jos halutaan välttää turvapaikanhakijoiden siirtyminen edelleen toisiin jäsenvaltioihin. Neuvoston direktiivin 2003/9/EY (ns. vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi) täytäntöönpanosta jo saatavissa olevien

tietojen mukaan se, että useat kysymykset jätettiin direktiivin keskeisten säännösten nojalla jäsenvaltioiden harkintavaltaan, teki tyhjäksi toivotun yhdenmukaistamisvaikutuksen.

Jäsenvaltioissa on huomattavia eroja esimerkiksi siinä, miten turvapaikanhakijat **pääsevät työmarkkinoille**: eri jäsenvaltiot asettavat hakijoille erilaisia ehtoja (muun muassa vaatimalla heiltä työluvan). Joissakin jäsenvaltioissa turvapaikanhakijat pääsevät työmarkkinoille heti, toisissa taas pääsyä rajoitetaan vuoden ajan. Tilanne nostaa esiin kysymyksen, pitäisikö työmarkkinoille pääsyn ehdoista ja aikarajoituksista säätää yksityiskohtaisemmin.

Turvapaikanhakijoiden työskentelymahdollisuuksiin liittyy kiinteästi kysymys siitä, kuinka voidaan varmistaa **aineellisten vastaanotto-olosuhteiden riittävä taso**. Myös **vastaanotto-olosuhteiden tasossa ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuudessa on havaittu huomattavia eroja**.

Tarkasteltaessa **direktiivin soveltamista säilöönottokeskuksiin** sekä **säilöönottoimenpiteiden soveltamista** turvapaikanhakijoihin yleensä on havaittu vakavia ongelmia: toimenpiteet estävät direktiivissä taattujen oikeuksien toteutumisen.

- (6) **Millä aloilla direktiivin säännösten nojalla jäsenvaltioille jätettyä varsin laajaa harkintavaltaa olisi rajoitettava, jotta sääntöjä voitaisiin yhtenäistää riittävästi ja ylläpitää asianmukainen kohtelun taso?**
- (7) **Olisiko muun muassa turvapaikanhakijoille myönnettyjen aineellisten vastaanotto-olosuhteiden sisältöä tai tasoa yhdenmukaistettava edelleen?**
- (8) **Olisiko työmarkkinoille pääsyä koskevia kansallisia sääntöjä lähennettävä edelleen? Jos kyllä, miltä osin?**
- (9) **Olisiko Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia säilöönoton perusteita selkeytettävä ja olisiko niihin liittyvistä ehdoista ja säilöönoton kestosta säädettävä yksityiskohtaisemmin?**

### 2.3. Suojelun myöntäminen

Vastaukseksi Haagin ohjelman vaatimukseen **suojelun yhtenäisyydestä** voidaan harkita useita vaihtoehtoja, jotka koskevat suojelun edellytyksiä ja myönnettävän suojeluaseman (tai myönnettävien suojeluasemien) sisältöä.

Yhtenä vaihtoehtona voisi olla suojelun **edellytysten täydellisempi yhdenmukaistaminen** sekä suojelun perusteiden määrittämisessä käytettyjen käsitteiden selkeyttäminen, jotta voitaisiin minimoida direktiivin 2004/83/EY (ns. vähimmäisvaatimusdirektiivi) säännösten nykyisin sallimat tulkinta- ja soveltamiserot eri jäsenvaltioissa.

Olisi myös harkittava myönnettyyn suojeluun liittyvien **oikeuksien ja etujen** (jotka koskevat muun muassa oleskelulupia, sosiaalihuoltoa, terveydenhuoltoa, koulutusta ja työntekoa) **lähentämistä edelleen**. Voimassa olevan yhteisön säännösten nojalla myönnetään yhdenlaisia oikeuksia ja etuja pakolaisille ja toisenlaisia oikeuksia ja etuja toissijaista suojelua saaville henkilöille. Tämä johtuu siitä, että nämä

henkilöryhmät erotetaan toisistaan nykyisen kansainvälisen oikeuden järjestelmän perusteella, ja kuvastaa merkittäviä eroja suojelun perusteissa. Jos yhtenäisyydellä tarkoitetaan suurempaa yhdenmukaistamista, tämä vaihtoehto johtaisi **yhteen yhtenäiseen asemaan pakolaisille ja yhteen yhtenäiseen asemaan toissijaista suojelua saaville henkilöille**. Tämä tarkoittaisi nykyisen oikeudellisen kehityksen salliman joustavuuden vähentämistä myönnettävien oikeuksien sisällön ja keston osalta sekä tiettyjen oikeuksien rajoittamis- tai kieltämismahdollisuuden osalta.

Yhtenä mahdollisena vaihtoehtona voisi olla **yhden yhtenäisen aseman** myöntäminen kaikille henkilöille, jotka voivat nykyisen oikeudellisen kehityksen nojalla saada joko pakolaisaseman tai toissijaista suojelua, eli kyseessä olisi sellainen suojeluasema, jonka mukaan kummallekin ryhmälle myönnetään yhtenäiset oikeudet. Tällaisella asemalla, joka tarjoaisi samat oikeudet suojan perusteista riippumatta, olisi yksi etu: se vähentäisi hakijoiden motivaatiota hakea muutosta päätöksiin, joilla heille on myönnetty toissijainen suojeluasema, ja hakea sen sijaan pakolaisasemaa.

Saattaisi olla hyödyllistä harkita myös sitä, olisiko syytä **yhdenmukaistaa sellaisille henkilöille myönnetty asema**, jotka eivät voi saada kansainvälistä suojelua, sellaisena kuin se määritellään turvapaikkajärjestelmän ensimmäisen vaiheen säädöksissä, mutta jotka on kuitenkin **suojattu maastapoistamiselta** kansainvälisissä pakolaisia tai ihmisoikeuksia koskevissa välineissä kaikkia jäsenvaltioita sitovien velvoitteiden perusteella tai kyseisistä välineistä johtuvien periaatteiden perusteella. Esimerkkeinä tällaisista henkilöryhmistä voidaan mainita henkilöt, joita ei voida poistaa maasta terveydellisistä syistä, sekä ilman huoltajaa olevat alaikäiset. Tällaisille henkilöryhmille myönnettävää yhdenmukaista asemaa koskevia säännöksiä luotaessa olisi hyödynnettävä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevia oikeustapauksia<sup>2</sup>.

**Koko unionissa voimassa olevan aseman** käsite edellyttää, että harkitaan sellaisen menettelyn luomista yhteisön tasolla, jolla voidaan **tunnustaa vastavuoroisesti kansalliset turvapaikkapäätökset** ja joka tarjoaa mahdollisuuden **siirtää suojeluvastuuta**, silloin kun suojelua saava henkilö asettuu asumaan toiseen jäsenvaltioon. Yksityiskohtaisista oikeudellisista säännöistä ja täsmällisistä ehdoista olisi keskusteltava perusteellisesti. Tällaisen menettelyn suunnittelussa voitaisiin hyödyntää erityisesti Geneven yleissopimuksen ja Euroopan neuvoston piirissä vuonna 1980 tehdyn pakolaisia koskevan vastuun siirtämisestä tehdyn eurooppalaisen sopimuksen asiaa koskevia määräyksiä.

**(10) Millä aloilla lainsäädäntöä olisi pyrittävä lähentämään edelleen tai vaatimuksia olisi nostettava, kun on kyse**

- **suojelun myöntämisen edellytyksistä**
- **oikeuksista ja eduista, jotka liittyvät suojeluasemaan(-asemiin)?**

**(11) Millaisia malleja voitaisiin harkita ”yhtenäistä asemaa” perustettaessa? Voitaisiinko kuvitella yksi yhtenäinen asema pakolaisille ja toinen**

---

<sup>2</sup> Ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa D. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 2.5.1997 antama tuomio sekä asiassa Mubilanzila Mayeka ja Kaniki Mitunga vastaan Belgia 12.10.2006 antama tuomio.

yhtenäinen asema toissijaista suojelua saaville henkilöille? Millaisia ne voisivat olla?

- (12) Voitaisiinko kuvitella yksi yhtenäinen asema kaikille henkilöille, jotka voivat saada kansainvälistä suojelua? Millainen se voisi olla?
- (13) Olisiko yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan sisällytettävä muita henkilöryhmiä, joita ei voida poistaa maasta? Millä ehdoin?
- (14) Olisiko luotava EU:n menettely, jotta kansalliset turvapaikkapäätökset voidaan tunnustaa vastavuoroisesti ja suojeluvastuu siirtää? Millaisin ehdoin tämä voisi olla toteuttamiskelpoinen vaihtoehto? Kuinka se toimisi?

## 2.4. Monialaiset kysymykset

### 2.4.1. Haavoittuvan aseman asianmukainen huomioon ottaminen

Kaikissa ensimmäisen vaiheen säädöksissä korostetaan, että muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet on ehdottomasti otettava huomioon. Näyttää kuitenkin siltä, että jäsenvaltioiden soveltamisissa määritelmissä ja menettelyissä **heikommassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistamiseksi** on vakavia puutteita ja että jäsenvaltioilla **ei ole tarvittavia resursseja, valmiuksia eikä asiantuntemusta** vastata erityistarpeisiin asianmukaisella tavalla.

Tämän vuoksi näyttäisi olevan tarpeen **säätää yksityiskohtaisemmin** siitä, **miten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden erityistarpeet olisi määritettävä ja miten ne olisi otettava huomioon** turvapaikkamenettelyn kaikissa vaiheissa. Tällaisen kattavan lähestymistavan puitteissa keskityttäisiin erityisesti säätämään yksityiskohtaisemmin siitä, minkälainen **lääkärin ja psykologin antama apu ja neuvonta** traumoja saaneille henkilöille sekä kidutuksen ja ihmiskaupan uhreille on riittävää, ja alaikäisten, erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten, tunnistamisesta ja heidän tarpeisiinsa vastaamisesta. Näitä henkilöryhmiä varten olisi kehitettävä **asianmukaisia haastattelutekniikoita**, jotka perustuvat muun muassa kulttuurin, iän ja sukupuolen huomioon ottamiseen, kulttuurienvälisen viestinnän taitoihin ja erikoistuneiden haastattelijoiden ja tulkkien käyttöön. Olisi myös annettava yksityiskohtaisempia sääntöjä siitä, mikä on olennaisen tärkeää **arvioitaessa hakemuksia, jotka perustuvat sukupuolesta johtuvaan tai erityisesti lapsiin kohdistuvaan vainoon**.

Lisäksi on löydettävä keinoja **kansallisten valmiuksien lisäämiseksi**. Kun suunnitellaan ja otetaan käyttöön toimenpiteitä, joiden avulla otetaan huomioon muita heikommassa asemassa olevien turvapaikanhakija- ja pakolaisryhmien erityistarpeet, **pyydetään apua kaikilta toimijoilta**, kuten terveydenhoidon ja koulutuksen ammattilaisilta, psykologeilta, tulkeilta, kieliassiantuntijoilta, kulttuuriantropologeilta, juristeilta, sosiaalityöntekijöiltä ja valtiosta riippumattomilta järjestöiltä. Tässä voisivat tulla kyseeseen erityiset **EU:n laajuiset koulutusohjelmat** ammattilaisille, erityisten menettelyjen (kuten tietokantojen ja muiden tiedonvaihtovälineiden) luominen EU:n tasolla **parhaiden käytänteiden levittämiseksi operatiivisella tasolla** tai jopa edellytettyä **pätevyyttä ja taitoja**

**koskevien yhteisten vaatimusten** käyttöönotto sekä mahdollisesti **seurantamenettely**, jolla pyritään varmistamaan erityisen heikossa asemassa oleville henkilöille tarjottavien palvelujen korkea laatu.

- (15) **Miten voitaisiin parantaa säännöksiä, joilla jäsenvaltiot veloitetaan tunnistamaan ja ottamaan huomioon kaikkein heikoimmassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tarpeet sekä vastaamaan niihin, ja miten kyseisiä säännöksiä voitaisiin muokata paremmin näiden ihmisten todellisiin tarpeisiin? Millä aloilla vaatimuksia olisi kehitettävä edelleen?**
- (16) **Minkälaisia toimenpiteitä olisi toteutettava, jotta lisättäisiin kansallisia valmiuksia vastata muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeisiin?**

#### 2.4.2. *Kotoutuminen*

EU:n politiikoissa käsitellään yhä enemmän kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista, joten on aika pohtia yleisemmin, kuinka voidaan edistää kansainvälistä suojelua saavien kotoutumista. Siihen voitaisiin vaikuttaa varmasti merkittävästi ulottamalla pitkään oleskelleiden henkilöiden oikeudet koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä, niin kuin ehdotetaan 6. kesäkuuta 2007 tehdyssä komission ehdotuksessa pitkään oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista annetun direktiivin 2003/109/EY muuttamiseksi.

Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että **parannetaan vähimmäisvaatimusdirektiivissä esitettyjä vaatimuksia**, jotka koskevat **toissijaista suojelua saavien henkilöiden kotouttamista**. Lisäksi olisi pyrittävä kehittämään **kotouttamisohjelmia, joissa otetaan huomioon kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden erityistarpeet (esimerkiksi majoitus, mahdollisuus saada terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja) ja toisaalta myös heidän kykynsä.**

Tässä suhteessa **työntekoa koskevilla oikeuksilla (ja rajoituksilla)** on suuri merkitys, koska työllistymisen katsotaan yleisesti helpottavan kotoutumista huomattavasti. Tässä yhteydessä on löydettävä keinoja lisätä työmarkkinatoimijoiden tietoisuutta siitä, miten kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä voisi olla etua ja hyötyä organisaatioille ja yrityksille. Erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota heidän työkokemuksensa, taitojensa ja pätevyytensä tunnistamiseen sekä heidän **tutkintojensa/ammattipätevyytensä tunnustamiseen**, koska kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä ei yleensä ole mukanaan kotimaasta saatuja tutkinto- tai muita todistuksia, joita jäsenvaltioiden lainsäädännössä tavallisesti edellytetään laillisen työsuhteen saamiseksi tietyillä aloilla. Olisi edistettävä tarpeellisten kulttuurienvälisen viestinnän taitojen hankkimista ja siinä pätevöitymistä niin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden parissa kuin heidän kanssaan työskentelevien ammattilaisten parissa. Myös monikulttuurisuuden hallintaa olisi tuettava.

Osana kattavaa lähestymistapaa saattaisi olla tarpeen harkita myös sitä, että turvapaikanhakijoiden annetaan **osallistua erityisiin harvoille ja valituille tarkoitettuihin kotouttamistoimenpiteisiin ja -palveluihin**. Nämä toimet voitaisiin kohdistaa esimerkiksi sellaisille henkilöille, joille lopulta myönnetään kansainvälinen suojeluasema, kotoutumisen helpottamiseksi ja nopeuttamiseksi.



- (17) **Mitä muita oikeudellisia toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotoutumisen ja työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi?**

2.4.3. *Toisen vaiheen välineiden kattavuuden varmistaminen*

Olisi myös aika miettiä, millä muilla aloilla kansallisten sääntöjen lähentämisestä olisi etua, vaikka alat eivät vielä kuulu yhteisön lainsäädännön piiriin.

- (18) **Millä muilla aloilla yhdenmukaistaminen voisi olla hyödyksi tai tarpeellista, kun tavoitteena on todella kattava lähestymistapa turvapaikkamenettelyyn ja sen seurauksiin?**

3. **TÄYTÄNTÖÖNPANO – LIITÄNNÄISTOIMENPITEET**

Haagin ohjelmassa vaaditaan kansallisten viranomaisten välisen käytännön yhteistyön tiivistämistä, jotta voitaisiin lähentää kansallisia käytänteitä, parantaa päätöksenteon laatua ja tehostaa turvapaikkakysymysten hallinnointia. Komission tiedonannossa ”käytännön yhteistyön lujittamisesta” esitetyjä toimia toteutetaan parhaillaan komission johdolla toimivan Eurasil-asiantuntijaryhmän puitteissa.

Tämän vihreän kirjan tuloksena on kuitenkin tarkoitus asettaa keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteita, joten on tärkeää mennä pidemmälle kuin mitä on jo ehdotettu ja pohtia **uusia aloja**, joille jäsenvaltioiden välinen käytännön yhteistyö voitaisiin **ulottaa niin, että siitä olisi hyötyä**. Olisi otettava huomioon myös **keinot**, joilla voidaan **maksimoida** tällaisen yhteistyön **vaikutus** kansallisten käytänteiden ja lainsäädäntöjen lähentämiseen, kuten **yhteisten suuntaviivojen laatiminen** EU:n turvapaikkasäännösten menettelyjä ja sisältöä koskevien eri näkökohtien tulkinnasta ja soveltamisesta. Esimerkkinä voitaisiin mainita myös se, että jäsenvaltiot voisivat omaksua yhteisen lähestymistavan tiettyjä tapauksia koskeviin epäamis- tai lakkauttamislausekkeisiin, sukupuolesta johtuvan tai erityisesti lapsiin kohdistuvan vainon käsitteisiin, vilpillisen toiminnan tai väärinkäytösten havaitsemiseen ja estämiseen taikka asiakirjojen kääntämiseen ja haastattelumenettelyihin alkuperämaiden tilanteiden, tietyyntyyppisten tapausten tai erityistä oikeudellista tai muuta asiantuntemusta edellyttävien turvapaikkahakemusten seikkojen yhteisarviointien perusteella.

Olisi pohdittava myös keinoja kehittää koko EU:n alueella toimivaa yhteistä alkuperämaatietojen portaalia mm. linkittämällä se muihin maahanmuuttoa ja kotouttamista koskeviin tietokantoihin niin, että sen avulla voidaan saada tietoja erilaisista siirtolaisuuteen liittyvistä kysymyksistä.

Olisi myös pyrittävä lisäämään niiden sidosryhmien määrää, jotka osallistuvat hyvien käytänteiden vaihtoon, valmiuksien lisäämiseen, koulutukseen ja suuntaviivojen laatimiseen, sekä **kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien osallistamiseen**. Tällaisia sidosryhmiä ovat muun muassa kaikki muutoksenhakuviranomaiset, oikeudelliset ja kieli-asiantuntijat, terveydenhoitoalan, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen ammattilaiset, kulttuuriantropologit, rajavartijat ja lainvalvontaviranomaiset.

Lisäksi on yhä tärkeämpää varmistaa **riittävä rakenteellinen tuki** kaikille merkityksellisille toimille sekä **tehokas ja järjestelmällinen seuranta** kyseisten toimien **tulosten huomioon ottamiseksi**, jotta pysytään turvapaikkamenettelyn eri näkökohtiin liittyvän käytännön yhteistyön nopean laajenemisen tahdissa.

Komissio aikoo käynnistää tänä vuonna toteutettavuustutkimuksen, jonka tarkoituksena on tarkastella kaikkia tätä varten kuviteltavissa olevia eri vaihtoehtoja perusteellisesti ja tyhjentävästi.

Yksi näistä vaihtoehdoista on Haagin ohjelmassa mainittu käytännön yhteistyöhön kuuluvien rakenteiden muuttaminen Euroopan unionin virastoksi. Jos valitaan tämä vaihtoehto, virasto voisi koordinoida kaikkia käytännön yhteistyön piiriin kuuluvia ajankohtaisia toimia. Virasto voisi myös **tarjota koulutusta** kaikille turvapaikkamenettelyyn osallistuville ja **rakenteellista tukea kaikille käsittelytoimille**, joita jäsenvaltiot saattavat tulevaisuudessa toteuttaa yhdessä. Se voisi myös **tukea jäsenvaltioiden yhteisiä pyrkimyksiä purkaa** turvapaikkajärjestelmiin ja vastaanottokapasiteettiin kohdistuvia **erityisiä paineita**, jotka johtuvat eri tekijöistä, kuten maantieteellisestä sijainnista. Se voisi myös perustaa ja johtaa **turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden ryhmiä**, joita erityisiä paineita kohtaavat jäsenvaltiot voisivat hyödyntää. Se voisi osallistua **alueellisten suojeluohjelmien täytäntöönpanoon** ja **mahdollisesti tulevaisuudessa hyväksyttävien uusien poliittisen aloitteiden koordinointiin**. Tällaiset aloitteet voisivat koskea esimerkiksi pakolaisten uudelleensijoittamista EU:n tasolla. Sille voitaisiin myös uskoa turvapaikanhakijoiden **vastaanotto-olosuhteiden valvonta**.

- (19) **Mille muille alueille käytännön yhteistyö voitaisiin laajentaa niin, että siitä on hyötyä, ja maksimoida sen vaikutus? Millä tavoin useammat sidosryhmät voisivat osallistua hyödyllisesti toimintaan? Miten voitaisiin levittää ja valtavirtaistaa innovointia ja hyviä käytänteitä käytännön yhteistyön alalla?**
- (20) **Miten käytännön yhteistyöstä voisi olla apua yhteisen lähestymistavan kehittämisessä eri kysymyksiin, kuten sukupuolesta johtuvan tai erityisesti lapsiin kohdistuvan väkivallan käsitteisiin, epäamislausekkeiden soveltamiseen tai väärinkäytösten estämiseen?**
- (21) **Millaisia vaihtoehtoja voitaisiin kuvitella rakenteellisen tuen antamiseksi erilaisille käytännön yhteistyötoimille ja niiden jatkuvuuden varmistamiseksi? Olisiko Euroopan unionin viraston perustaminen järkevä vaihtoehto? Jos kyllä, millaisia tehtäviä sille olisi annettava?**
- (22) **Millainen operatiivinen ja institutionaalinen rakenne tällaisella virastolla olisi oltava, jotta se pystyisi hoitamaan tehtävänsä menestyksellisesti?**

#### 4. YHTEISVASTUU JA RASITUKSEN JAKAMINEN

##### 4.1. Vastuun jakaminen

Dublinin yleissopimukseen perustuvaa järjestelmää (joka käsittää Dublin- ja Eurodac-asetukset) ei luotu rasituksen jakamista varten. Sen keskeisenä tavoitteena

oli määrittää nopeasti, mikä jäsenvaltio on vastuussa EU:n alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen tutkimisesta objektiivisten ja oikeudenmukaisten perusteiden pohjalta, ja estää turvapaikanhakijoiden liikkuminen jäsenvaltioiden välillä. Dublinin yleissopimukseen perustuva järjestelmä on saavuttanut nämä tavoitteet varsin hyvin niin kuin 6. kesäkuuta 2007 julkaistussa arviointiraportissa todetaan, vaikkakin jäljelle jää kysymys siitä, kuinka tehokkaasti järjestelmä vähentää turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltioiden välillä.

Arviointiraportista käy ilmi myös, että Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän mukaiset siirrot jakautuvat tasaisesti lähellä ulkorajaa sijaitsevien ja muiden jäsenvaltioiden kesken. Järjestelmä saattaa kuitenkin aiheuttaa ylimääräistä räsytystä jäsenvaltioille, joiden vastaanottokyky ja -valmiudet ovat rajalliset ja joilla on maahanmuuton aiheuttamia erityispaineita maantieteellisen sijaintinsa vuoksi.

Lähentämällä edelleen kansallisia turvapaikkamenettelyjä, oikeudellisia vaatimuksia ja vastaanotto-olosuhteita, mikä on yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisen tavoite, voitaisiin vähentää turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltioiden välillä, koska se johtuu lähinnä eri maissa sovellettavien sääntöjen eroista. Näin voitaisiin päästä tilanteeseen, jossa turvapaikkahakemukset jakaantuvat oikeudenmukaisemmin jäsenvaltioiden kesken.

Perustamalla yhteinen turvapaikkajärjestelmä ja luomalla yksi yhtenäinen asema ei kuitenkaan voida poistaa kaikkia syitä, joiden vuoksi turvapaikanhakijoiden mielestä jokin jäsenvaltio on houkuttelevampi määränpää kuin toinen. **Tämän vuoksi tarvitaan järjestelmä, jossa jaetaan vastuu** turvapaikkahakemusten tutkimisesta EU:ssa, jotta voidaan välttää ilmiöt, joissa turvapaikanhakijat etsivät edullisimman kohtelun tarjoavaa maata (*asylum shopping*) ja kiertävät jäsenvaltiosta toiseen (*refugees in orbit*).

On tarpeen harkita edelleen periaatteita ja tavoitteita, joihin Dublinin yleissopimukseen perustuva järjestelmä pohjautuu, sekä sitä, **onko järjestelmää tarpeen täydentää uusilla menettelyillä. Muitakin tekijöitä voitaisiin ottaa huomioon**, kuten jäsenvaltioiden valmiudet käsitellä turvapaikkahakemuksia ja tarjota pitkäaikainen ratkaisu virallisesti tunnustetuille pakolaisille. Harkinta on tarpeen, jos **järjestelmän soveltamisen tarkoituksena on hakemusten ja henkilöiden tasapuolisempi jakautuminen jäsenvaltioiden kesken.**

Aikaisemmin on **keskusteltu mahdollisista vaihtoehtoisista järjestelmistä vastuun jakamiseksi.** Esimerkkinä voidaan mainita järjestelmä, jossa vastuu jaetaan turvapaikkahakemuksen jättöpaikan, hakijan alkuperämaan tai viimeisimmän tunnetun kauttakulkumaan perusteella.

Ensisijaisesti olisi kuitenkin pohdittava **rasitusta jakavien ns. oikaisevien menettelyjen luomista Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän täydentämiseksi.** Niiden avulla voitaisiin muun muassa jakaa kansainvälistä suojelua saavat henkilöt jäsenvaltioiden kesken sen jälkeen, kun heille on myönnetty suojeluasema. On tärkeää jatkaa keskustelua henkilöiden uudelleensijoittamisesta EU:n sisällä. Kun pitkään oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista annettun direktiivin säännökset ulotetaan koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä, tämän odotetaan myös lieventävän eräiden jäsenvaltioiden räsytystä, koska muutos

antaisi kansainvälistä suojelua saaville henkilöille mahdollisuuden muuttaa tietyin ehdoin toiseen jäsenvaltioon.

- (23) **Pitäisikö Dublinin yleissopimukseen perustuvaa järjestelmää täydentää toimenpiteillä, joilla tuetaan rasituksen jakamista oikeudenmukaisesti?**
- (24) **Millaisia muita menettelyjä voitaisiin kehittää, jotta turvapaikanhakijat ja/tai kansainvälistä suojelua saavat henkilöt jakautuisivat tasaisemmin jäsenvaltioiden kesken?**

#### **4.2. Yhteisvastuuseen perustuva rahoitus**

On pohdittava, miten **Euroopan pakolaisrahaston** avulla voidaan **mahdollisimman tehokkaasti tukea** jäsenvaltioiden pyrkimyksiä toteuttaa EU:n turvapaikkapolitiikkaa. On erityisesti tarkasteltava keinoja varmistaa se, miten Euroopan pakolaisrahastolta saatavaa rahoitusta voidaan hyödyntää paremmin, jotta se täydentää ja kannustaa tavoitteiden saavuttamista, vähentää eroja ja nostaa tasoa.

Rahaston vaikutuksen maksimoimiseksi voitaisiin esimerkiksi **luoda erityiset kuulemis- tai tiedonvaihtomenettelyt kansallisella tasolla**. Niiden avulla voitaisiin tehdä tarkkoja analyyseja ja selvittää, missä on vajausta, joka voitaisiin korjata rahaston tuella. **Voitaisiin myös perustaa tiedonvaihtomenettely EU:n tasolla** levittämään tietoa malleiksi sopivista hankkeista ja ohjelmista, jotta vältettäisiin toiminnan pirstaloituminen ja toistaminen ja luotaisiin synergiaa ja edistettäisiin parhaita käytänteitä.

Nykyisten rahoitusmahdollisuuksien optimoimisen lisäksi kattavan lähestymistavan käyttöönotto herättää kuitenkin myös kysymyksen, onko sellaisia erityisiä rahoitustarpeita, joita ei saada täytettyä tyydyttävästi nykyisistä rahastoista. Tällaiset tarpeet saattavat koskea esimerkiksi sitä, miten rahoitetaan muita heikommassa asemassa olevan henkilön erityistarpeiden huomioon ottaminen koko turvapaikkamenettelyn ajan tai jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön liittyvät liitännäistoimenpiteet (kuten kansallisten viranomaisten tai oikeudellisten elinten henkilöstön jäsenten lähettäminen ulkomaille, heidän osallistumisensa yhteiseen toimintaan tai tulevan Euroopan unionin viraston rahoittaminen).

- (25) **Miten voitaisiin lisätä Euroopan kehitysrahaston tehokkuutta, kerrannaisvaikutuksia ja kansallisia resursseja täydentävää vaikutusta? Onnistuisiko tämä, jos luotaisiin esimerkiksi edellä mainittuja tiedonvaihtomenettelyjä? Millaisia muita keinoja voitaisiin käyttää?**
- (26) **Onko sellaisia erityisiä rahoitustarpeita, joita ei saada täytettyä tyydyttävästi nykyisten rahastojen avulla?**

## 5. TURVAPAIKKAKYSYMYSTEN ULKOINEN ULOTTUVUUS

### 5.1. Kolmansien maiden tukeminen niiden tarjoaman suojelun lujittamiseksi

Kun otetaan huomioon, että maailman 8,7 miljoonasta pakolaisesta 6,5 miljoonan arvioidaan asuvan kehitysmaissa<sup>3</sup>, on tärkeää pohtia, miten kolmansia maita voidaan tukea turvapaikka- ja pakolaiskysymysten hoitamisessa. Komissio on perustanut EU:n alueellisia suojeluohjelmia parantaakseen pakolaisten suojelua ja kestävien ratkaisujen saatavuutta pakolaisten kotiseuduilla ja kauttakulkualueilla. Ohjelmat on kehitetty täydentämään EU:n muita tukimuotoja kolmansille maille pakolaiskysymyksissä. On syytä huomata, että molemmat toistaiseksi käynnistetyt pilottiohjelmat – yksi läntisissä uusissa itsenäisissä valtioissa ja toinen Tansaniassa – ovat vielä täytäntöönpanon alkuvaiheessa. Sitä paitsi, jos tämäntyyppisiä ohjelmia halutaan myöhemmin muokata, se on tehtävä näiden kahden ohjelman arvioinnista saatavien päätelmien pohjalta. Jos ohjelmien päätyttyä todetaan, että ne olivat hyödyllisiä, voitaisiin aloittaa keskustelu siitä, miten **niiden lisäarvoa voitaisiin parantaa ja varmistaa niiden tulosten pysyvyys**.

Lisäksi komissio toteaa, että kestävien ratkaisujen löytäminen pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden ongelmiin on tärkeää sen kehitysyhteistyöpolitiikan kannalta, ja se on viime vuosina ryhtynyt järjestelmällisesti **sisällyttämään turvapaikkakysymyksiä** kehitysyhteistyöstrategioihinsa, niin kuin useat äskettäin laaditut maa- tai aluekohtaiset strategia-asiakirjat osoittavat. Se on myös osoittanut tähän toimintaan huomattavaa rahoitusta useista asioista koskevista ulkomaan avun välineistä.

Tässä yhteydessä on tarpeen pohtia, millaisilla toimilla voidaan tehokkaimmin tukea kolmansia maita selviytymään pakolaistilanteista, **vastaamaan** pakolaisten ja paluumuuttajien tarpeisiin sekä ottamaan huomioon näiden mahdolliset valmiudet edistää vastaanottajamaiden kehitystä. Lisäksi on tarpeen miettiä, **kuinka voidaan parantaa EU:n toiminnan tehokkuutta ja johdonmukaisuutta** suhteessa asianomaisiin alueisiin ja kolmansiin maihin.

- (27) **Miten voitaisiin lisätä alueellisten suojeluohjelmien tehokkuutta ja jatkuvuutta, jos niitä pidetään tarpeellisina? Pitäisikö alueellisten suojeluohjelmien käsitettä kehittää edelleen? Jos kyllä, miten?**
- (28) **Miten EU voisi parhaiten tukea kolmansia maita, jotta nämä pystyisivät hoitamaan turvapaikka- ja pakolaiskysymyksiä tehokkaammin?**
- (29) **Kuinka yhteisön yleisiä, kolmansia maita koskevia strategioita voitaisiin johdonmukaistaa ja tehostaa pakolaiskysymysten osalta?**

### 5.2. Uudelleensijoittaminen

Uudelleensijoittaminen on tärkeä osa EU:n turvapaikkapolitiikan ulkoista ulottuvuutta, sillä se toimii suojeluvälineenä, mahdollistaa kestävät ratkaisut ja on tehokas vastuuta jakava menettely. Pakolaisten uudelleensijoittaminen EU:n alueella kuvastaa myös EU:n sitoumusta osoittaa kansainvälistä yhteisvastuuta ja jakaa

---

<sup>3</sup> Lähde: 2005 UNHCR Statistical Yearbook.

rasitusta niiden maiden kanssa, jotka lähtöalueilla ottavat vastaan suurimman osan pakolaisista. EU:n uudelleensijoittamisohjelman kehittämistä koskevan kunnianhimoisen tavoitteen saavuttaminen edellyttää ennakoivaa lähestymistapaa. Komissio pyrkii parhaillaan antamaan kattavaa taloudellista tukea jäsenvaltioiden uudelleensijoittamistoimille sekä helpottamaan merkittävän EU:n sitoumuksen tekemistä uudelleensijoittamiseen alueellisten suojeleohjelmien yhteydessä.

Tämän toiminnan kehittämisessä voitaisiin tarkastella eri keinoja **rohkaista** jäsenvaltioita. **Niitä voitaisiin auttaa laajentamaan ja parantamaan** kansallisia uudelleensijoittamisohjelmiaan ja kannustaa niitä **osallistumaan laajalti** alueellisten suojeleohjelmien uudelleensijoittamisosioon. Saattaisi olla myös hyödyllistä pohtia, **miten voitaisiin laatia yhteinen lähestymistapa** siihen, kuinka uudelleensijoittamistoimia voidaan toteuttaa alueellisten suojeleohjelmien yhteydessä tehokkuuden ja koordinoinnin parantamiseksi sekä mittakaavaetujen saamiseksi. On selvää, että kaikkien tämänsuuntaisten tulevaisuudessa toteutettavien toimien on perustuttava alueellisten suojeleohjelmien pilottihankkeiden arvioinnin tuloksiin.

Voisi olla hyödyllistä tarkastella alueellisten suojeleohjelmien ohella myös muita aloja, joilla EU:n tasolla yhteisesti toteutettava uudelleensijoittaminen voisi **edistää pitkittyneiden pakolaistilanteiden ratkaisemista tai vastata hätätilanteisiin**.

- (30) **Miten saataisiin aikaan merkittävä ja kestävä EU:n sitoumus uudelleensijoittamiseen?**
- (31) **Miten voitaisiin omaksua koordinoitu lähestymistapa uudelleensijoittamiseen EU:n tasolla? Mitä se edellyttäisi taloudellisella, operatiivisella ja institutionaalisella tasolla?**
- (32) **Millaisiin muihin tilanteisiin voitaisiin harkita sovellettavan EU:n yhteistä uudelleensijoittamissitoumusta? Millä ehdoin?**

### 5.3. Erilaisista muuttajista koostuvien muuttovirtojen kohtelu ulkorajoilla

Keskeinen osa turvapaikkakysymyksen ulkoista ulottuvuutta on se, että on otettava huomioon **erilaisista muuttajista koostuvat muuttovirrat**. Jäsenvaltioiden ulkorajoille saapuu muuttovirtoja, joissa on sekä laittomia maahanmuuttajia että suojeleu tarvitsevia henkilöitä. Vastaus tähän haasteeseen on taata mahdollisuus hakea suojeleu ulkorajoilla ja parantaa tätä mahdollisuutta.

Toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja ihmisten salakuljetuksen torjumiseksi olisi toteutettava siten, ettei oikeus turvapaikkaan menetä merkitystään. Komissio keskittyy **antamaan** jäsenvaltioille **operatiivista ja taloudellista tukea**, jotta nämä voivat luoda tehokkaita, suojeleuäkökohdat huomioon ottavia maahantulon hallintajärjestelmiä **varsinkin silloin, kun niillä on hätätilanne, koska niiden rajoille saapuu joukoittain maahanpyrkijöitä**.

Ehdotuksissa olisi keskityttävä erityisesti **turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden ryhmien** perustamiseen. Ryhmiä voitaisiin pyytää auttamaan väliaikaisesti jäsenvaltioita, joilla on paineita suorittaa yksittäistapausten alkuarvioinnit maahantuloaikoissa, ja antamaan taloudellista hätäapua näille jäsenvaltioille, jotta

ne pystyvät tarjoamaan maahantulijoille riittävät vastaanotto-olosuhteet sekä hoitamaan turvapaikkamenettelyt tasapuolisesti ja tehokkaasti. Jos Euroopan unionin viraston perustamisvaihtoehto toteutuu, virastolle voitaisiin uskoa näiden turvapaikkakysymysten asiantuntijoiden ryhmien hyödyntämisen koordinointi. Myös nykyiset tai uudet vapaaehtoishjelmat jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla (kuten nuorten eurooppalainen vapaaehtoistyö) voisivat niin ikään osallistua resurssien aktivoimiseen, vastaanottokapasiteetin lisäämiseen ja yhteisvastuun lujittamiseen jäsenvaltioiden kesken.

- (33) **Mitä muita toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa sen varmistamiseksi, että EU:n säännöstöstä sekä kansainvälisestä pakolais- ja ihmisoikeuslainsäädännöstä johtuvat suojeluvelvoitteet otetaan huomioon ulkorajojen valvonnassa? Mitä toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa erityisesti sen varmistamiseksi, että laittomien maahanmuuttajien torjumiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpano ei vaikuta turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksiin saada suojelua?**
- (34) **Kuinka voitaisiin parantaa kansallisia valmiuksia luoda tehokkaita, suojelunäkökohtat huomioon ottavia maahantulon hallintajärjestelmiä erityisesti silloin, kun rajoille saapuu joukoittain maahanpyrkijöitä?**

#### 5.4. EU:n asema globaalina toimijana pakolaiskysymyksissä

Yhä useammin katsotaan, että jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät muodostavat yhtenäisen suojelualueen. Tämä vaikutus korostuu, jos luodaan yhteinen menettely ja yhtenäinen asema. Samalla kun EU:n turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden merkitys kasvaa, EU:hun 27 jäsenvaltion muodostamana kokonaisuutena kohdistuu suurempia odotuksia maailmanlaajuisen pakolaisten suojelujärjestelmän puitteissa. EU:ta siis pyydetään yhä useammin esittämään kansainvälisellä tasolla **yhteinen näkemys turvapaikkapolitiikkaa koskevista kysymyksistä ja laatimaan yhteisiä kantoja suhteessa kansainvälisiin järjestöihin.**

- (35) **Miten EU:n turvapaikkapolitiikasta voitaisiin tehdä kaikkien sen jäsenvaltioiden yhteinen politiikka, jolla vastataan pakolaiskysymyksiin kansainvälisellä tasolla? Millaisia malleja EU voisi käyttää, jotta siitä kehittyisi globaali toimija pakolaiskysymyksissä?**

## 6. PÄÄTELMÄT

Tässä vihreässä kirjassa komissio on pyrkinyt hahmottelemaan asiaa koskevat keskeiset kysymykset. Se pyytää rakentavia ehdotuksia niiden viemiseksi eteenpäin.

Noudattaen edellä kuvattua yhdennettyä lähestymistapaa turvapaikkakysymyksiin komissio aikoo käynnistää laajan keskustelun kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa. Näin ollen kommentteja tähän keskusteluun pyydetään kaikilta EU:n toimielimiltä, kansallisilta, alueellisilta ja paikallisilta viranomaisilta, ehdokasmailta, kolmansissa maissa olevilta kumppaneilta, hallitustenvälisiltä järjestöiltä, valtiosta riippumattomilta järjestöiltä, kaikilta turvapaikkamenettelyyn osallistuvilta valtiollisilta toimijoilta ja yksityisiltä palveluntarjoajilta,

tiedeyhteisöltä, työmarkkinaosapuolilta, kansalaisyhteiskunnan järjestöiltä sekä yksityishenkilöiltä.

Tämän laajan kuulemisen tulokset otetaan huomioon vuoden 2008 ensimmäisellä neljänneksellä annettavan **toimintapoliittisen suunnitelman** laatimisessa. Komissio esittää suunnitelmassa kaikki toimenpiteet, jotka se aikoo toteuttaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamiseksi, sekä näiden toimenpiteiden toteuttamisaikataulun.

Kaikkia asianomaisia osapuolia pyydetään lähettämään kirjalliset vastauksensa tähän kuulemisasiakirjaan seuraavaan osoitteeseen 31. elokuuta 2007 mennessä, jotta komissio voi valmistautua 18. lokakuuta 2007 järjestettävään julkiseen kuulemistilaisuuteen:

**Immigration and Asylum Unit – "Green Paper on Asylum"**

**Directorate General Justice, Freedom and Security**

**European Commission**

**B-1049 Brussels**

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

Kaikki asianmukaiset vastaukset julkaistaan Internet-portaalissa "Sinun äänesi Euroopassa" [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm)



## ANNEX I

### BIBLIOGRAPHY

#### I. EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS

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

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

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm)

#### II. LEGISLATIVE INSTRUMENTS

##### A. Instruments establishing minimum standards

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

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

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

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

##### B. Dublin System

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

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

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

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

### **C. Financial Programmes**

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

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

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

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

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

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

### **D. Legislative Proposals**

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

### **E. Other**

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

## **III. COMMISSION COMMUNICATIONS AND STAFF WORKING DOCUMENTS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **IV. STUDIES**

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

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/transfer\\_protection\\_status\\_r ev\\_160904.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/transfer_protection_status_r ev_160904.pdf)

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

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

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/resettlement-study-full\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/resettlement-study-full_2003_en.pdf)

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

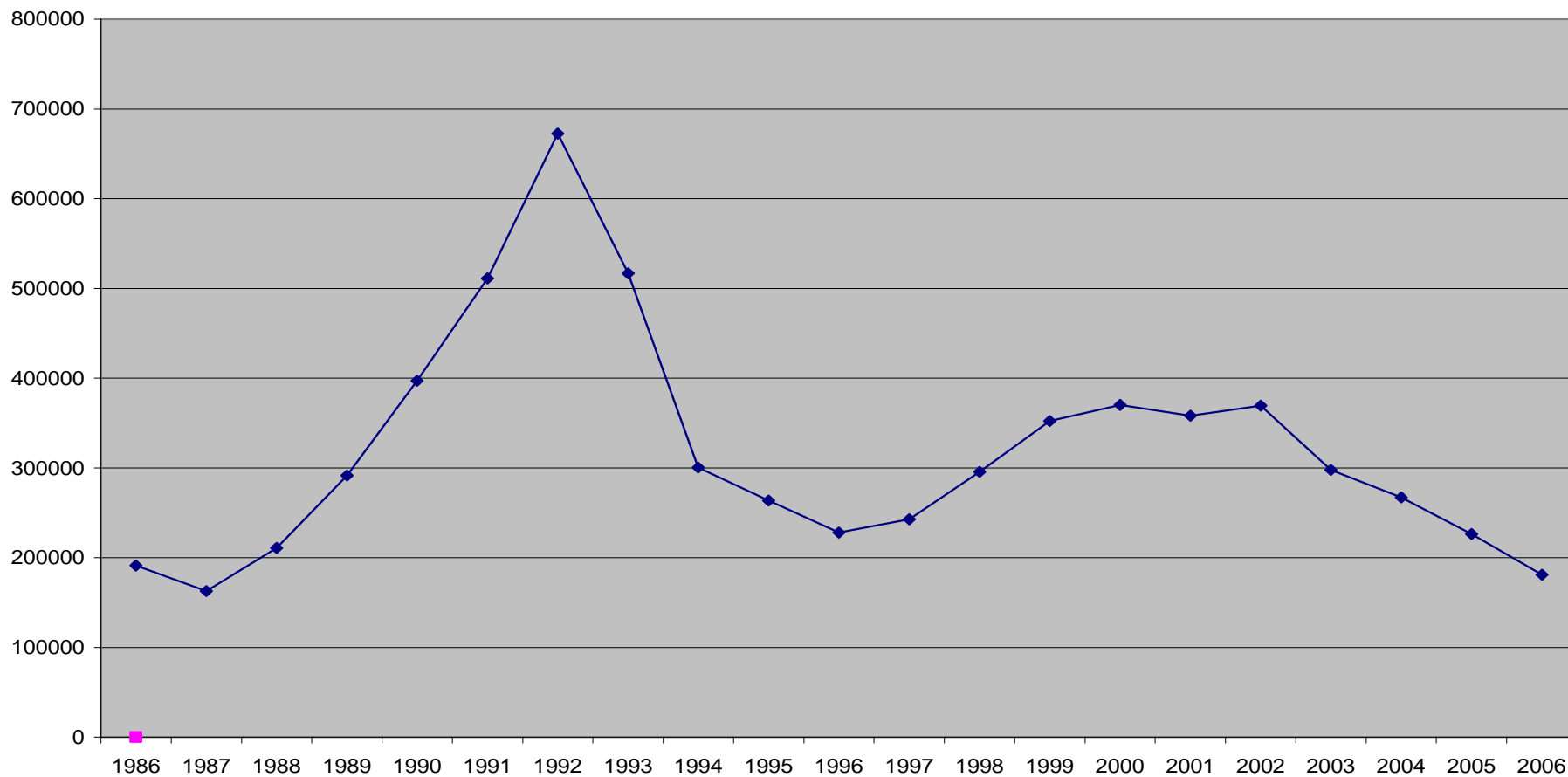
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/asylumstudy\\_dchr\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf)

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

K., European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5256-0, available at the following website:  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/study\\_one\\_stop\\_shop\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf)

**ANNEX II**  
**ASYLUM STATISTICS**

First asylum applications in EU 1986-2006



1986-2003 = Applications in EU15

2004-2006 = Applications in EU25

## New asylum applications

TOTAL

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

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

*Remarks:*

*2006 - MT - Jan-Oct only*

*Only first applications are recorded*



Decisions on asylum applications

TOTAL

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

Remarks:

2006

IT - Jan-Sep only

MT - Jan-Oct only

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

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

Remarks:

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

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

2006 - MT, Jan-Oct 2006

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

*Remarks:*

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

Refugee population of UNHCR regions

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

Source: 2005 UNHCR Statistical Yearbook



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 6.6.2007  
KOM(2007) 301 slutlig

## **GRÖNBOK**

**om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet**

(framlagt av kommissionen)

# GRÖNBOK

## om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet

### 1. INLEDNING

Att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem som en del av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa var en tanke som växte fram i samband med planerna på att göra Europeiska unionen till ett enda område när det gäller skydd av flyktingar, baserat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen och på de humanitära värderingar som delas av alla medlemsstater. Enligt Haagprogrammets handlingsplan ska förslaget om ett gemensamt europeiskt asylsystem antas före utgången av 2010.

Kommissionen är fast besluten att driva detta ambitiösa mål vidare och inleder därför ett omfattande samråd om asylsystemets utformning. Syftet med denna grönbok är att fastställa vilka alternativ som är möjliga inom EU:s nuvarande rättsliga ram när det gäller att utforma den andra etappen av upprättandet av det gemensamma europeiska asylsystemet.

Huvudlinjen i det gemensamma asylsystemet, enligt vad som fastställs i Tammerforsprogrammet och bekräftas i Haagprogrammet, är ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status som gäller i hela EU. Det slutgiltiga målet som eftersträvas på EU-nivå är med andra ord att skapa lika villkor, ett system som ger garantier för att de som verkligen är i behov av skydd har tillgång till en hög skyddsnivå på likvärdiga villkor i alla medlemsstater, samtidigt som man behandlar dem som konstateras inte behöva något skydd rättvist och effektivt.

Målet för den första etappen var att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på grundval av gemensamma miniminormer som garanterade rättvisa, effektivitet och insyn. Under åren 1999–2006 gjordes betydande framsteg, bland annat genom att man antog de fyra viktigaste rättsakter som utgör det nuvarande regelverket och ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet<sup>1</sup>. Kommissionen kommer att se till att medlemsstaterna inom föreskriven tid införlivar de rättsakter som redan har antagits och att de också tillämpar bestämmelserna.

Utvärderingen av den första etappens instrument och initiativ pågår fortfarande, men med tanke på att förslagen för den andra etappen måste läggas fram i god tid före deras antagande 2010 är det viktigt att redan nu börja fundera närmare på och diskutera den framtida uppbyggnaden av det gemensamma asylsystemet. Under arbetet med grönboken har all tillgänglig information om genomförandet av den första etappens instrument och om de brister som konstaterats i praktiken beaktats för att möjliggöra väl underbyggda överväganden och diskussioner. **Resultaten av dessa breda överväganden kommer att i god tid sammanställas med resultaten av**

---

<sup>1</sup> Alla relevanta rättsakter och policydokuments anges i bilaga 1. Bilaga 2 till detta dokument innehåller relevanta statistiska uppgifter.

utvärderingen så att de kan utgöra grunden för det arbete som måste genomföras snarast för att det gemensamma asylsystemet ska kunna byggas upp till 2010.

Målen för den andra etappen bör vara dels att uppnå en högre gemensam skyddsnivå och ett mer likvärdigt skydd i hela EU, dels att säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater.

I denna andra etapp är det viktigt att anta **en integrerad och heltäckande strategi i asylfrågor**, och sträva efter att **förbättra alla aspekter av asylprocessen**, från det att en person söker skydd i EU tills det att en varaktig lösning har hittats för dem som är i behov av internationellt skydd.

I linje med denna strategi är det av avgörande betydelse att 1) förbättra villkoren för personer som söker skydd i EU att effektivt lägga fram och göra sina anspråk gällande och få ett svar som är avpassat till deras individuella behov och 2) stärka kapaciteten hos alla aktörerna i asylprocessen så att de kan fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt, och därigenom förbättra den övergripande kvaliteten på asylprocessen. Det är också nödvändigt att förse nationella asylmyndigheter med lämpliga verktyg så att de effektivt kan hantera asylströmmar och förhindra bedrägeri och missbruk, och därigenom bevara asylsystemets integritet och trovärdighet.

För att uppnå dessa mål måste befintliga luckor i det nuvarande regelverket för asyl täppas till och harmoniseringen av lagstiftningen på grundval av höga normer fortsättas. Det kommer också att bli nödvändigt att harmonisera praxis i asylfrågor genom att genomföra kompletterande åtgärder för det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna.

Det finns dessutom ett akut behov av ökad solidaritet på asylområdet så att ansvaret för att handlägga asylansökningar och bevilja skydd i EU blir rättvist fördelat. Det bör också utvärderas på vilka sätt EU kan öka sitt bidrag till ett tillgängligare, rättvisare och effektivare system för internationellt skydd.

## **2. RÄTTSLIGA INSTRUMENT**

### **2.1. Handläggning av asylansökningar**

I rådets direktiv 2005/85/EG ("direktivet om asyلفörfaranden") föreskrivs ett antal standarder för förfarandena snarare än ett standardförfarande. Direktivet medger stor flexibilitet på många områden, bland annat när det gäller bestämmelserna om påskyndade förfaranden, gränsförfaranden och ansökningar som nekas prövning. Det behövs ytterligare tillnärmning av lagstiftningen för att målet om ett gemensamt förfarande inom hela EU enligt Haagprogrammet ska kunna förverkligas.

I detta sammanhang bör det läggas särskild tonvikt vid att stärka den **faktiska tillgången** till möjligheten att ansöka om asyl, och därmed tillgången till internationellt skydd i EU. Detta kan innebära att stärka det rättsliga skyddet i samband med det avgörande initiala skedet av gränsförfaranden, särskilt vid inledande registrering och kontroll.

Det är också nödvändigt med **ytterligare tillnärmning** av **nationella bestämmelser** när det gäller sådana aspekter av handläggningen av asylärenden som inte alls, eller i otillräcklig grad, omfattades av bestämmelserna från den första etappen, t.ex. kvaliteten när det gäller beslutsfattande, bedömningen av bevisning som lämnats in av asylsökande och överklagandeförfaranden.

Det kan också bli nödvändigt att **på nytt bedöma innehållet i och mervärdet av vissa förfarandemekanismer** som infördes under harmoniseringens första fas, bland annat begrepp som säkra ursprungsländer, säkra tredjeländer och säkra europeiska tredjeländer.

Betydande framsteg mot inrättandet av ett gemensamt asylförfarande kan dessutom uppnås genom att det inom ramen för det gemensamma europeiska asylsystemet blir obligatoriskt att använda **ett enda enhetligt förfarande** för att bedöma ansökningar om flyktingstatus och om status som skyddsbehövande i övrigt. Till de aspekter som behöver övervägas hör förfarandets räckvidd, den ordningsföljd i vilken olika skyddsbehov granskas, överklagandeförfaranden liksom behovet av att införa tidsgränser eller riktider för asylförfarandena.

Genom att efterlysa en studie över konsekvenserna, lämpligheten och genomförbarheten av **gemensam handläggning** av asylansökningar för Haagprogrammet fram detta som ytterligare en möjlighet till ytterligare harmonisering. Enligt nuvarande lagstiftning ligger ansvaret för att avgöra en asylansökan hos de enskilda medlemsstaterna. Mervärdet av, de exakta formerna för och de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av att inrätta en gemensam handläggningsmekanism, som skulle kunna bygga på medlemsstaternas specifika erfarenheter och kapacitet när det gäller handläggning av vissa ärenden, måste noggrant övervägas mot bakgrund av slutsatserna i den ovannämnda studien.

- (1) **Hur kan man uppnå ett gemensamt asylförfarande? Vilka aspekter bör övervägas för ytterligare tillnärmning av lagstiftningen?**
- (2) **Hur kan tillgången till asylförfarande förbättras? Mer allmänt, vilka aspekter av asylprocessen enligt de nuvarande bestämmelserna bör förbättras, både när det gäller effektivitet och garantier för skydd?**
- (3) **Vilka begrepp och förfarandemekanismer bör ses över?**
- (4) **Hur bör det obligatoriska enda förfarandet utformas?**
- (5) **Vilka modeller är tänkbara för den gemensamma handläggningen av asylansökningar? Under vilka omständigheter kan medlemsstaterna använda sig av gemensam handläggning?**

## **2.2. Mottagningsvillkor för asylsökande**

Att sörja för en hög grad av harmonisering när det gäller mottagningsvillkor för asylsökande är avgörande om sekundära förflyttningar ska kunna undvikas. Enligt tillgängliga uppgifter om genomförandet i praktiken av rådets direktiv 2003/9/EG (direktivet om mottagningsvillkor) motverkas emellertid den önskade



harmoniseringseffekten av det faktum att flera av direktivets viktigaste bestämmelser ger medlemsstaterna omfattande handlingsfrihet.

Det finns till exempel stora skillnader när det gäller **asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden**: olika medlemsstater ställer olika krav som måste vara uppfyllda (t.ex. krav på arbetstillstånd), vissa medlemsstater tillåter omedelbart tillträde till arbetsmarknaden medan andra begränsar tillträdet till ett år. Denna situation föranleder frågan om villkoren och tidsramen för tillträde till arbetsmarknaden bör regleras mera i detalj.

Nära förbunden med den ovannämnda frågan om asylsökandes möjlighet att arbeta är hur man rent allmänt kan sörja för en **lämplig nivå när det gäller materiella mottagningsvillkor**. Det har också konstaterats stora skillnader när det gäller **normerna för mottagningsvillkor och tillgången till hälso- och sjukvård**.

Det har vidare konstaterats allvarliga problem när det **gäller direktivets tillämplighet på förvarsheter** liksom den **allmänna tillämpningen av åtgärder när det gäller förvar** av asylsökande, i den mån åtgärderna leder till att de rättigheter som direktivet ska garantera inte kan åtnjutas i praktiken.

- (6) **På vilka områden bör den omfattande handlingsfriheten enligt direktivet begränsas för att skapa lika villkor, på lämplig nivå, när det gäller behandlingen av asylsökande?**
- (7) **Bör formerna för och nivån på de materiella mottagningsvillkoren för asylsökande harmoniseras ytterligare?**
- (8) **Behövs det ytterligare tillnämning av nationella bestämmelser om tillträde till arbetsmarknaden? Om ja, i vilka avseenden?**
- (9) **Bör grunderna för tagande i förvar, i enlighet med rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, förtydligas och de därmed sammanhängande villkoren samt tiden för förvar anges mera exakt?**

### 2.3. Beviljande av skydd

Som svar på Haagprogrammets efterlysning av **enhetligt skydd** kan flera alternativ övervägas när det gäller urvalskriterierna för beviljande av skydd och innehållet i den skyddsstatus (eller de skyddsstatusar) som beviljas.

Ett alternativ kan vara en **mer omfattande harmonisering av urvalskriterierna** och ett förtydligande av de begrepp som används för att definiera grunderna för skydd, i syfte att minimera utrymmet för skilda tolkningar och tillämpningar i olika medlemsstater, något som för närvarande är möjligt enligt direktiv 2004/83/EG ("skyddsgrundsdirektivet").

**Ytterligare tillnärmning av de rättigheter och förmåner** som är förbundna med det beviljade skyddet (bl.a. när det gäller uppehållstillstånd, sociala förmåner och hälso- och sjukvård, utbildning och sysselsättning) är ett annat alternativ. Enligt gemenskapens befintliga regelverk beviljas personer med flyktingstatus respektive personer med status som skyddsbehövande i övrigt olika uppsättningar rättigheter

och förmåner; detta grundar sig på skillnader mellan de båda kategorierna som härrör från den gällande folkrätten och som innebär stora skillnader när det gäller grunderna för beviljande av skydd. Om man med enhetlighet menar en högre grad av harmonisering skulle detta alternativ leda till **en enhetlig status för flyktingar och en annan enhetlig status för skyddsbehövande i övrigt**. Detta skulle innebära att den flexibilitet som enligt den nuvarande lagstiftningen är möjlig när det gäller omfattningen av och varaktigheten för de rättigheter som beviljas blir mindre liksom möjligheten att begränsa eller vägra tillgång till vissa rättigheter.

Ett annat möjligt alternativ som bör övervägas är att bevilja **en enda enhetlig status** för alla som enligt gällande lagstiftning är berättigade antingen till flyktingstatus eller till status som skyddsbehövande i övrigt, dvs. en skyddsstatus som omfattar samma rättigheter för båda kategorierna. En sådan status, som ger samma rättigheter oberoende av grunderna för att beviljas skydd, skulle ha en fördel, nämligen att minska de sökandes incitament att överklaga beslut om beviljande av status som skyddsbehövande för att i stället ansöka om flyktingstatus.

Det finns också anledning att fundera kring behovet av att **harmonisera den status som beviljas personer som** inte är berättigade till internationellt skydd enligt definitionen i rättsakterna från den första etappen, men som ändå **är skyddade mot avlägsnande** enligt de skyldigheter som åligger alla medlemsstater enligt internationella instrument om flyktingar eller mänskliga rättigheter eller på grundval av principer som härrör från sådana instrument. I dessa kategorier ingår t.ex. personer som inte kan avlägsnas på grund av hälsoskäl samt ensamkommande barn. Bestämmelser om en harmoniserad status för dessa kategorier måste baseras på relevant rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna<sup>2</sup>.

Slutligen leder tanken på en **status som gäller i hela unionen** vidare till funderingar om det borde inrättas en mekanism på gemenskapsnivå för **ömsesidigt erkännande av nationella asylbeslut** och möjligheter att **överföra ansvaret för beviljat skydd när en person som åtnjuter skydd bosätter sig i en annan medlemsstat**. De närmare rättsliga förutsättningarna och de exakta villkoren för detta måste diskuteras ingående. En sådan mekanism skulle framför allt kunna baseras på relevanta bestämmelser i Genèvekonventionen och i 1980 års Europeiska överenskommelse om överförande av ansvar för flyktingar som ingicks inom ramen för Europarådet.

(10) **Inom vilka områden bör man eftersträva ytterligare tillnärmning av lagstiftning eller höja normerna i fråga om**

– **kriterierna för att beviljande av skydd?**

– **de rättigheter och förmåner som är förbundna med skyddsstatus(ar)?**

(11) **Vilka modeller är tänkbara för att skapa en ”enhetlig status”? Kan man tänka sig en enhetlig status för flyktingar och en annan för skyddsbehövande i övrigt? Hur kan de utformas?**

---

<sup>2</sup> Se framför allt domstolens domar i målen D. mot Förenade kungariket av den 2 maj 1997 och Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien av den 12 oktober 2006.

- (12) **Kan man tänka sig en enda enhetlig status för alla som är berättigade till internationellt skydd? Hur kan den utformas?**
- (13) **Bör ytterligare kategorier av personer som inte kan avlägnas omfattas av gemenskapslagstiftningen? Under vilka förutsättningar?**
- (14) **Bör det inrättas en EU-mekanism för ömsesidigt erkännande av nationella asylbeslut och möjligheter att överföra ansvaret för beviljat skydd? Under vilka omständigheter är det ett tänkbart alternativ? På vilket sätt skulle det kunna fungera?**

## 2.4. Övergripande frågor

### 2.4.1. *Hur kan utsatta asylsökandes behov hanteras bäst?*

I alla instrument från den första etappen betonas vikten av att ta hänsyn till utsatta gruppers särskilda behov. Det har emellertid visat sig att det finns stora brister när det gäller de definitioner och förfaranden som tillämpas av medlemsstaterna för att **identifiera utsatta asylsökande** och att medlemsstaterna **inte har de resurser, den kapacitet och den expertis som krävs** för att på lämpligt sätt tillgodose sådana behov.

Det är därför nödvändigt att **mer ingående och detaljerat föreskriva hur de mest utsatta asylsökandenas särskilda behov ska fastställas och åtgärdas** i alla faser av asylprocessen. En sådan vittomfattande ansats bör framför allt inriktas på t.ex. att mer exakt fastställa vad som utgör **lämpligt medicinskt och psykologiskt stöd och rådgivning** för traumatiserade personer, offer för tortyr och människohandel och att noga utreda minderårigas behov, särskilt ensamkommande barns, och hur man kan tillgodose dessa. Den bör också inriktas på att utveckla en för dessa kategorier **lämplig intervjuteknik**, som bland annat beaktar kultur, ålder, kön och interkulturell kompetens och som genomförs av specialiserade intervjuare och tolkar, samt på att fastställa mer detaljerade bestämmelser om vad som är relevant för **bedömningar av ansökningar som grundas på könsspecifik respektive barnspecifik förföljelse**.

**Dessutom** måste man hitta sätt att **stärka den nationella kapaciteten** och **nå ut till samtliga aktörer som deltar** i utformningen och genomförandet av åtgärder som syftar till att tillgodose utsatta kategorier asylsökandes och flyktingars särskilda behov. Bland dessa aktörer återfinns yrkesverksamma inom hälso- och sjukvård och på utbildningsområdet, psykologer, tolkar, språkexperter, kulturanthropologer, jurister, socialarbetare och icke-statliga organisationer. Detta kan omfatta **särskilda EU-utbildningsprogram** för dessa yrkesgrupper, inrättande av mekanismer på EU-nivå (t.ex. databaser och andra verktyg för informationsutbyte) för **spridning av bästa praxis i fält** eller införande av **gemensamma normer för krav på kvalifikationer och kompetens** samt, eventuellt, en **övervakningsmekanism** med syftet att säkerställa en hög kvalitet på de tjänster som tillhandahålls de mer utsatta grupperna.

- (15) **Hur kan de bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att fastställa, ta hänsyn till och tillgodose de mest utsatta asylsökandes behov förbättras och anpassas till de asylsökandes faktiska behov? På vilka områden bör normerna utvecklas ytterligare?**

- (16) **Vilka åtgärder bör genomföras för att öka medlemsstaternas kapacitet att på ett effektivt sätt ta sig an utsatta asylsökande?**

#### 2.4.2. *Integration*

Eftersom EU:s politik i allt högre utsträckning inriktas på integrationen av tredjelandsmedborgare är det nu lämpligt att rent allmänt fundera närmare på hur man kan förbättra integrationen av personer som beviljats internationellt skydd. Utvidningen av varaktigt bosattas rättigheter till att också gälla denna kategori, vilket föreskrivs i kommissionens förslag till ändring av rådets direktiv 2003/109/EG (direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning) av den 6 juni 2007, kommer väsentligen att bidra till detta.

I detta sammanhang bör man särskilt överväga att **höja normerna** i skyddsgrundsdirektivet i fråga om **integration av personer som innehar status som skyddsbehövande i övrigt** och åt att **utveckla integrationsprogram** som utformas **med hänsyn till de särskilda behoven (t.ex. när det gäller bostäder och tillgång till hälso- och sjukvård och sociala tjänster) för personer som beviljats internationellt skydd, men också till deras potential.**

**Rätten att arbeta (och begränsningar av denna rätt)** är viktig i detta avseende eftersom arbete allmänt ses som en mycket viktig faktor som underlättar integration. I det här sammanhanget måste man finna sätt för att göra aktörerna på arbetsmarknaden medvetna om det mervärde och positiva bidrag som personer som beviljats internationellt skydd kan ge deras organisationer och företag. Särskild uppmärksamhet bör också ägnas fastställandet av dessa personers arbetslivserfarenhet, kompetens och potential och **erkännandet av deras kvalifikationer**, eftersom personer som beviljats internationellt skydd ofta inte har möjlighet att visa upp de styrkande handlingar, t.ex. examensbevis och andra relevanta intyg, från sina ursprungsländer som normalt kan krävas i medlemsstaternas lagstiftning för laglig anställning inom vissa områden. Att förvärva nödvändig interkulturell kompetens bör också främjas, vilket inte bara gäller de som beviljas internationellt skydd utan också alla de som arbetar med dem. Mångfaldshantering bör också understödjas.

För att få en heltäckande strategi kan det även bli nödvändigt att överväga att ge asylsökande **tillgång till särskilda, utvalda integrationsåtgärder och integrationsmekanismer**, bland annat i syfte att underlätta en snabb integration av de personer som till slut beviljas internationellt skydd.

- (17) **Vilka andra rättsliga åtgärder kan vidtas för att ytterligare förbättra integrationen (även på arbetsmarknaden) av asylsökande och personer som beviljats internationellt skydd?**

#### 2.4.3. *Den andra etappens instrument måste vara heltäckande*

Det är också lämpligt att fundera över andra områden som för närvarande inte omfattas av gemenskapslagstiftningen men där en tillnärmning av nationella bestämmelser kan ge ett mervärde.

- (18) **På vilka andra områden skulle en harmonisering vara lämplig eller nödvändig för att nå fram till en verkligt heltäckande strategi för asylprocessen och dess effekter?**

### 3. GENOMFÖRANDE – KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDER

I Haagprogrammet efterlystes utökat praktiskt samarbete mellan de nationella förvaltningarna i syfte att främja en tillnärmning av nationell praxis, förbättra kvaliteten i beslutsprocessen och göra asylhanteringen effektivare. De många olika aktiviteter som anges i kommissionens meddelande om ökat praktiskt samarbete håller på att genomföras inom ramen för Eurasil, en expertgrupp som leds av kommissionen.

Eftersom resultaten av denna grönbok kommer att ligga till grund för mål på medellång och lång sikt är det viktigt att gå längre än tidigare förslag och överväga **ytterligare områden** där det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna **med fördel kan utvidgas**. Man bör då också fundera på hur **effekterna** av samarbetet **kan maximeras** vad gäller ytterligare tillnärmning av nationell praxis och rättspraxis, t.ex. **utveckling av gemensamma riktlinjer** för tolkning och tillämpning av olika aspekter av förfarandena och innehållet i gemenskapens regelverk för asyl. T.ex. skulle medlemsstaterna, på grundval av en gemensam bedömning av situationen i ursprungsländer, av vissa typer av ärenden eller av vissa aspekter av asylansökningar som kräver särskilda juridiska eller övriga sakkunskaper kunna inta en gemensam hållning när det gäller uteslutande- eller upphörandeklausuler avseende vissa fall, begrepp som könsspecifik eller barnspecifik förföljelse, konstaterande och förebyggande av bedrägeri eller missbruk eller översättning av dokument samt metoder och förfaranden för intervjuer.

Man bör vidare fundera på hur EU:s gemensamma portal för information om ursprungsländer skulle kunna vidareutvecklas, framför allt genom att länka den till andra databaser om invandring och integration och se till att den kan tillhandahålla information i en rad migrationsrelaterade frågor.

Det kan också läggas större vikt vid att utvidga den krets av aktörer som deltar i utbytet av god praxis, kapacitetsuppbyggnad, utbildningsverksamhet och utveckling av riktlinjer och att **få samtliga aktörer delaktiga**, däribland överklagandeinstanser på både administrativ och rättslig nivå, rättsliga experter och språkexperter, yrkesverksamma inom hälso- och sjukvård och utbildning, kulturanropologer, gränsvakter samt tjänstemän inom brottsbekämpande organ.

Dessutom, för att hålla jämna steg med det snabbt ökande praktiska samarbetet i fråga om olika aspekter i asylprocessen blir det alltmer överhängande att se till att alla relevanta aktiviteter får **lämpligt strukturellt stöd** och att sörja för en **effektiv och systematisk uppföljning för att kunna utvärdera resultaten** av aktiviteterna.

Kommissionen har för avsikt att inleda en genomförbarhetsstudie i år i syfte att göra en grundlig och omfattande undersökning av de olika alternativ som kan vara aktuella i detta sammanhang.

Ett av alternativen, som också nämns i Haagprogrammet, är att omvandla de strukturer som deltar i det praktiska samarbetet till ett europeiskt stödkontor. Om denna lösning väljs kunde ett sådant kontor ta över och systematiskt samordna alla pågående aktiviteter som gäller praktiskt samarbete. Det kunde dessutom omfatta **utbildningsmöjligheter** för alla parter som är inblandade i asylprocessen och **ställa strukturellt stöd till förfogande för den handläggningsverksamhet** som medlemsstaterna eventuellt kommer att företa **gemensamt** i framtiden. Det kunde vidare **understödja medlemsstaternas gemensamma ansträngningar för att klara av särskilt stora påfrestningar** på deras asylsystem och mottagningskapacitet som beror på t.ex. geografisk belägenhet. Det kunde inrätta och administrera **expertgrupper för asylfrågor** som sänds ut till medlemsstater som står inför särskilda påfrestningar. Det kunde spela en viktig roll i **genomförandet av regionala skyddsprogram** och i **samordningen av nya politiska initiativ som antas i framtiden**, t.ex. avseende vidarebosättning i EU. Det kunde också få i uppdrag att **övervaka genomförandet av bestämmelserna rörande mottagningsvillkor** för asylsökande.

- (19) **På vilka andra områden kan det praktiska samarbetet med fördel byggas ut och hur kan det ge största möjliga effekt? Hur kan fler aktörer bli engagerade på ett meningsfullt sätt? Hur kan nyskapande och god praxis när det gäller praktiskt samarbete spridas och integreras?**
- (20) **Och framför allt, hur kan praktiskt samarbete bidra till att utveckla en gemensam hållning när det gäller könsspecifik eller barnspecifik förföljelse, tillämpning av uteslutandeklausuler eller förebyggande av bedrägeri?**
- (21) **Vilka alternativ kan komma i fråga när det gäller att ge strukturellt stöd till praktiskt samarbete på olika områden och säkerställa samarbetets hållbarhet? Är inrättandet av ett europeiskt stödkontor ett lämpligt alternativ? Vilka uppgifter skulle det i så fall tilldelas?**
- (22) **Vilken är den lämpligaste operativa och institutionella utformningen av ett sådant kontor för att det ska genomföra sina uppgifter på bästa möjliga sätt?**

#### **4. SOLIDARITET OCH DELADE BÖRDOR**

##### **4.1. Delat ansvar**

Dublinsystemet (Dublin- och Eurodacförordningarna) var inte tänkt som ett instrument för att dela bördor. Dess huvudsakliga mål var att, på grundval av rättvisa och objektiva kriterier, snabbt fastställa vilken medlemsstat som har ansvaret för att granska en ansökan om asyl som lämnats på EU:s territorium och att förhindra sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna. Det framgår av den utvärderingsrapport som offentliggjordes den 6 juni 2007 att dessa mål i hög grad uppnåtts, även om det kvarstår frågetecken kring hur effektivt Dublinssystemet är när det gäller att minska de sekundära förflyttningarna.

Av utvärderingsrapporten framgår också att överföringar som sker inom ramen för Dublinsystemet är jämt fördelade mellan medlemsstater med en yttre EU-gräns och övriga medlemsstater. Dublinsystemet kan dock i själva verket leda till ytterligare bördor för de medlemsstater som har begränsad mottagnings- och upptagningskapacitet och som är utsatta för särskilt stort migrationstryck på grund av sitt geografiska läge.

Ytterligare tillnärmning av nationella asylförfaranden, rättsliga normer och mottagningsvillkor enligt planerna för inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem kommer att minska den del av de asylsökandes sekundära förflyttningar, som främst beror på mångfalden av tillämpliga bestämmelser, och kan följaktligen leda till en mer rättvis fördelning av de asylsökande mellan medlemsstaterna.

Inte ens inrättandet av ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status kommer emellertid att fullständigt undanröja skälen till att asylsökande kan tycka att en medlemsstat är en mer lockande destination än en annan. **Därför kommer det även i fortsättningen att behövas ett system som tydligt avgör vilken medlemsstat som har ansvaret** för handläggningen av en asylansökan inom EU för att förhindra *asylum shopping* (dvs. att personer söker asyl i flera länder samtidigt) och *refugees in orbit* (dvs. att flyktingar slussas runt mellan olika medlemsstater).

Det krävs också ytterligare funderingar kring grundprinciperna och målen för Dublinsystemet och kring frågan om det behöver **kompletteras med ytterligare mekanismer. Andra faktorer kan också beaktas**, exempelvis medlemsstaternas kapacitet att handlägga asylansökningar och erbjuda långsiktiga lösningar för personer med flyktingstatus. Dessa överväganden är nödvändiga om **tillämpningen av systemet ska leda till en jämnare fördelning mellan medlemsstaterna.**

Redan tidigare **övervägdes andra möjliga system för att klargöra ansvarsfrågan.** De omfattade bland annat ex. ett system som tilldelade ansvaret för en asylansökan beroende på var den lämnades in, den asylsökandes ursprungsland eller senast kända transitland.

Funderingarna bör emellertid huvudsakligen inriktas på **att inrätta korrigerande mekanismer för fördelning av bördorna** som **kompletterar Dublinsystemet**, t.ex. genom att se till att personer som beviljas internationellt skydd fördelas mellan medlemsstaterna när de har beviljats sin skyddsstatus. Vidarebosättning inom EU är ett viktigt alternativ i detta sammanhang. Genom att utvidga bestämmelserna i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning till personer som beviljas internationellt skydd förväntas också belastningen på vissa medlemsstater lätta, genom att dessa personer på vissa villkor får flytta till en annan medlemsstat.

- (23) **Bör Dublinsystemet kompletteras med åtgärder som främjar en rättvis fördelning av bördorna?**
- (24) **Vilka andra mekanismer kan inrättas i syfte att ge en rättvisare fördelning mellan medlemsstaterna av asylsökande eller personer som beviljats internationellt skydd?**

## 4.2. Ekonomisk solidaritet

Vi måste fundera över **hur den europeiska flyktingfonden kan bli ännu effektivare** som av ett stödjande instrument i medlemsstaternas arbete för att genomföra EU:s asylpolitik. Mer specifikt måste vi undersöka hur medel från fonden kan användas bättre för att komplettera, stimulera och fungera som katalysator för förverkligandet av de uppsatta målen, minska skillnader och höja normerna.

För att maximera fondens effekt kan t.ex. **mekanismer för särskilda samråd och informationsutbyte inrättas på nationell nivå** med syftet att genomföra noggranna analyser av brister som behöver åtgärdas med hjälp av fonden. I syfte att undvika splittring och dubbelarbete och för att skapa synergier och främja god praxis kan en **mekanism för informationsutbyte också inrättas på EU-nivå** för att sprida information om projekt och program som kan tjäna som förebilder.

Utöver att optimera de befintliga finansieringsmöjligheterna leder emellertid antagandet av en heltäckande strategi till frågan om det finns några specifika finansieringsbehov som inte i tillräcklig grad täcks av befintliga medel. Sådana behov kan exempelvis uppstå när det gäller att finansiera en integrerad hantering av utsatthet under asylprocessen eller kompletterande åtgärder som gäller samarbete mellan medlemsstater (allt från finansiering av utstationerad personal från nationella myndigheter och rättsliga organ eller deras deltagande i gemensamma aktiviteter till finansiering av det framtida europeiska stödkontoret).

- (25) **Hur kan den europeiska flyktingfondens effektivitet, komplementaritet med nationella resurser och multiplikatoreffekt stärkas? Kan det ske genom inrättandet t.ex. av mekanismer för informationsutbyte enligt ovan? Vilka andra åtgärder är tänkbara?**
- (26) **Finns det några andra särskilda finansieringsbehov som inte i tillräcklig grad täcks av befintliga medel?**

## 5. DEN YTTRE DIMENSIONEN AV ASYLFRÅGOR

### 5.1. Stöd till tredjeländer för stärkt skydd

Eftersom 6,5 miljoner av världens 8,7 miljoner flyktingar bedöms leva i utvecklingsländer<sup>3</sup> är det viktigt att finna vägar för att stödja tredjeländer i hanteringen av asyl- och flyktingfrågor. I ett försök att främja ett effektivt skydd och tillhandahålla hållbara lösningar för flyktingar i deras ursprungs- och transitregioner har kommissionen tagit fram vad som kallas regionala EU-skyddsprogram som ett komplement till olika typer av EU-stöd till tredjeländer på asylområdet. Det bör påpekas att de två pilotprogram som hittills har inletts i de västliga nya oberoende staterna och i Tanzania fortfarande befinner sig i ett mycket tidigt skede av genomförandet och att en eventuell omarbetning av den här typen av program måste baseras på slutsatserna av utvärderingen. Om de bedöms vara till nytta kan man fortsätta diskussionerna om hur man kan öka **deras mervärde och säkerställa hållbara resultat.**

<sup>3</sup>

Källa: 2005 UNHCR Statistical Yearbook.



Dessutom har kommissionen, som är medveten om hur viktigt det är för utvecklingspolitiken att uppnå hållbara lösningar för flyktingar och asylsökande, på senare år börjat att systematiskt **integrera asylfrågor** i sina strategier för utvecklingssamarbete, t.ex. i flera nya lands- och regionstrategidokument, och har anslagit ett omfattande finansiellt stöd från relevanta instrument för externt bistånd för detta ändamål.

Det är i detta sammanhang nödvändigt att överväga vilka typer av åtgärder som bäst skulle hjälpa tredjeländerna att klara av flyktingsituationer, **bland annat genom att se till** flyktingars och återvändandes behov och deras möjligheter att bidra till utvecklingen i sina värdländer och **hur EU:s åtgärder** gentemot berörda regioner och tredjeländer **kan bli mer konsekventa och effektiva**.

- (27) **På vilket sätt kan de regionala skyddsprogrammets effektivitet och hållbarhet stärkas om detta bedöms nödvändigt? Bör begreppet regionala skyddsprogram vidareutvecklas, och i så fall hur?**
- (28) **Hur kan EU bäst hjälpa tredjeländer att hantera asyl- och flyktingfrågor mer effektivt?**
- (29) **Hur kan gemenskapens övergripande strategier gentemot tredjeländer stärkas och bli mer samstämmiga när det gäller flyktinghjälp?**

## 5.2. Vidarebosättning

I sin funktion som ett verktyg för att tillhandahålla skydd och hållbara lösningar och för att upprätta en effektiv mekanism för ansvarsfördelning utgör vidarebosättning en viktig del av den yttre dimensionen av EU:s asylpolitik. Vidarebosättning av flyktingar på EU:s territorium ger uttryck för EU:s åtagande att visa internationell solidaritet och lätta bördan för de länder i ursprungsregionerna där den stora majoriteten flyktingar finns. För att förverkliga de ambitiösa mål som satts upp när det gäller att utveckla ett EU-program för vidarebosättning krävs en aktiv och framåtsyftande strategi. Kommissionen försöker för närvarande att få till stånd omfattande ekonomiskt stöd för medlemsstaternas vidarebosättningsaktiviteter och för ett långtgående åtagande från EU:s sida när det gäller vidarebosättning inom ramen för de regionala skyddsprogrammen.

Om detta område ska kunna utvecklas bör olika sätt för att **understödja** medlemsstaterna undersökas. Det kan t.ex. handla om att hjälpa dem att **bygga ut och stärka** sina nationella program för vidarebosättning och uppmuntra dem att **aktivt delta i vidarebosättning** inom ramen för regionala skyddsprogram. Det kan också vara värdefullt att undersöka **hur man skulle kunna utarbeta en gemensam strategi** för vilka medel som ska användas för att genomföra vidarebosättningsaktiviteter inom ramen för de regionala skyddsprogrammen i syfte att uppnå större effektivitet, samordning och stordriftsfördelar. Alla framtida steg i denna riktning måste naturligtvis bygga på slutsatserna från utvärderingen av pilotskyddsprogrammen.

Det kan också vara idé att titta på andra områden – förutom de regionala skyddsprogrammen – där en gemensam vidarebosättningsinsats på EU-nivå **kan**

bidra till en lösning av utdragna flyktingsituationer eller tillhandahålla en effektiv reaktion på nödsituationer.

- (30) Hur kan omfattande och varaktiga EU-åtaganden för vidarebosättning uppnås?
- (31) Vilka vägar bör undersökas för att uppnå en gemensam strategi för vidarebosättning på EU-nivå? Vad krävs på ekonomisk, operativ och institutionell nivå?
- (32) I vilka andra situationer är ett gemensamt EU-åtagande för vidarebosättning tänkbart? Under vilka förutsättningar?

### 5.3. Blandade migrationsströmmar vid de yttre gränserna

En annan viktig del av asylfrågornas yttre dimension är behovet av att lösa problemet med **blandade migrationsströmmar**, dvs. när migrationsströmmar som når fram till en medlemsstats yttre gränser omfattar både olagliga invandrare och personer som behöver skydd. Att svara på denna utmaning innebär att ge garantier för och stärka tillgången till skydd vid de yttre gränserna.

Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling bör genomföras på ett sådant sätt att det inte berövar asylrätten dess praktiska innebörd. Kommissionen inriktar sitt arbete på att **tillhandahålla operativt och ekonomiskt bistånd** för att hjälpa medlemsstaterna att införa effektiva förvaltningssystem för inresa som också ger möjlighet att bevilja skydd, **särskilt när de står inför nödsituationer med massiv tillströmning av personer vid gränserna.**

Förslagen bör särskilt inriktas på att inrätta **expertgrupper för asylfrågor** som kan kallas in för att tillfälligt bistå medlemsstater under press att göra en första undersökning av enskilda fall på ankomstorten, och på att tillhandahålla akut ekonomiskt stöd till dessa medlemsstater, i syfte att hjälpa dem att erbjuda lämpliga mottagningsvillkor och att genomföra rättvisa och effektiva asyloffaranden. Om ett europeiskt stödkontor blir verklighet, skulle detta kunna få ansvaret för att samordna utplaceringen av dessa expertgrupper för asylfrågor. Befintliga eller nya system som bygger på frivillighet, på nationell nivå eller EU-nivå (särskilt den europeiska volontärtjänsten), kan också bidra till att mobilisera krafter, öka mottagningskapaciteten och stärka solidariteten mellan medlemsstaterna.

- (33) Vilka ytterligare åtgärder kan vidtas för att se till att de skyddsförpliktelser som härrör från EU:s regelverk och folkrätten på flykting- och människorättsområdet utgör en integrerad del av förvaltningen av de yttre gränserna? Framför allt, vilka ytterligare åtgärder kan vidtas för att säkerställa att det praktiska genomförandet av åtgärder som syftar till att bekämpa olaglig invandring inte påverkar asylsökandes tillgång till skydd?
- (34) Hur kan man öka den nationella kapaciteten att inrätta effektiva förvaltningssystem för inresa som också ger möjlighet att bevilja skydd, särskilt i situationer med massiv tillströmning av personer vid gränserna?

#### 5.4. EU:s roll som global aktör i flyktingfrågor

Medlemsstaternas asylsystem ses alltmer som ett enda regionalt skyddsområde. Detta kommer att ytterligare förstärkas genom införandet av ett enda förfarande och en enhetlig status. Samtidigt som den yttre dimensionen av EU:s asylpolitik ökar i betydelse ökar också förväntningarna på den roll som EU med sina 27 medlemsstater kan spela i det globala systemet för flyktingskydd. Det ställs därför allt större krav på EU att lägga fram **en gemensam syn i flyktingpolitiska frågor** på internationell nivå och **utarbete gemensamma ståndpunkter i förhållande till internationella organisationer.**

- (35) **Hur kan den europeiska asylpolitiken utvecklas till en politik som alla EU:s medlemsstater ställer sig bakom i syfte att ta itu med flyktingfrågor på internationell nivå? Vilka modeller kan EU använda för att utvecklas till en global aktör i flyktingfrågor?**

#### 6. SLUTSATS

Kommissionen har i denna grönbok försökt redogöra för de viktigaste aktuella frågorna och efterlyser konstruktiva förslag för att föra dessa frågor framåt.

I linje med den integrerade strategi för asylfrågor som beskrivs ovan planerar kommissionen att inleda en bred diskussion bland alla berörda aktörer. Alla EU-institutioner, nationella, regionala och lokala myndigheter, kandidatländer, tredjelandspartner, mellanstatliga och icke-statliga organisationer, alla statliga aktörer och privata tillhandahållare av tjänster som deltar i asylprocessen, den akademiska världen, parterna på arbetsmarknaden, det civila samhällets organisationer och enskilda personer inbjuds att bidra.

Resultaten av detta omfattande samråd kommer att utgöra grunden för utarbetandet av en **strategisk plan** som kommer att offentliggöras under det första kvartalet 2008 och där kommissionen kommer att redogöra för alla åtgärder som den kommer att vidta för att upprätta det gemensamma europeiska asylsystemet, tillsammans med en tidsplan för när åtgärderna ska vidtas.

I syfte att förbereda en offentlig utfrågning den 18 oktober 2007 inbjuder kommissionen alla berörda parter att skicka in skriftliga yttranden senast den 31 augusti 2007 till nedanstående adress:

**Enheten ”Invandring och asyl” – ”Grönbok om asyl”**

**Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet**

**Europeiska kommissionen**

**B-1049 Bryssel**

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

Alla relevanta bidrag kommer att offentliggöras på webbportalen ”Din röst i Europa”  
[http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm)

## ANNEX I

### BIBLIOGRAPHY

#### I. EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS

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

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

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm)

#### II. LEGISLATIVE INSTRUMENTS

##### A. Instruments establishing minimum standards

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

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

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

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

##### B. Dublin System

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

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

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

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

### **C. Financial Programmes**

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

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

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

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

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

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

### **D. Legislative Proposals**

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

### **E. Other**

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

## **III. COMMISSION COMMUNICATIONS AND STAFF WORKING DOCUMENTS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **IV. STUDIES**

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

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/transfer\\_protection\\_status\\_r ev\\_160904.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/transfer_protection_status_r ev_160904.pdf)

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

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

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/resettlement-study-full\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/resettlement-study-full_2003_en.pdf)

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

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

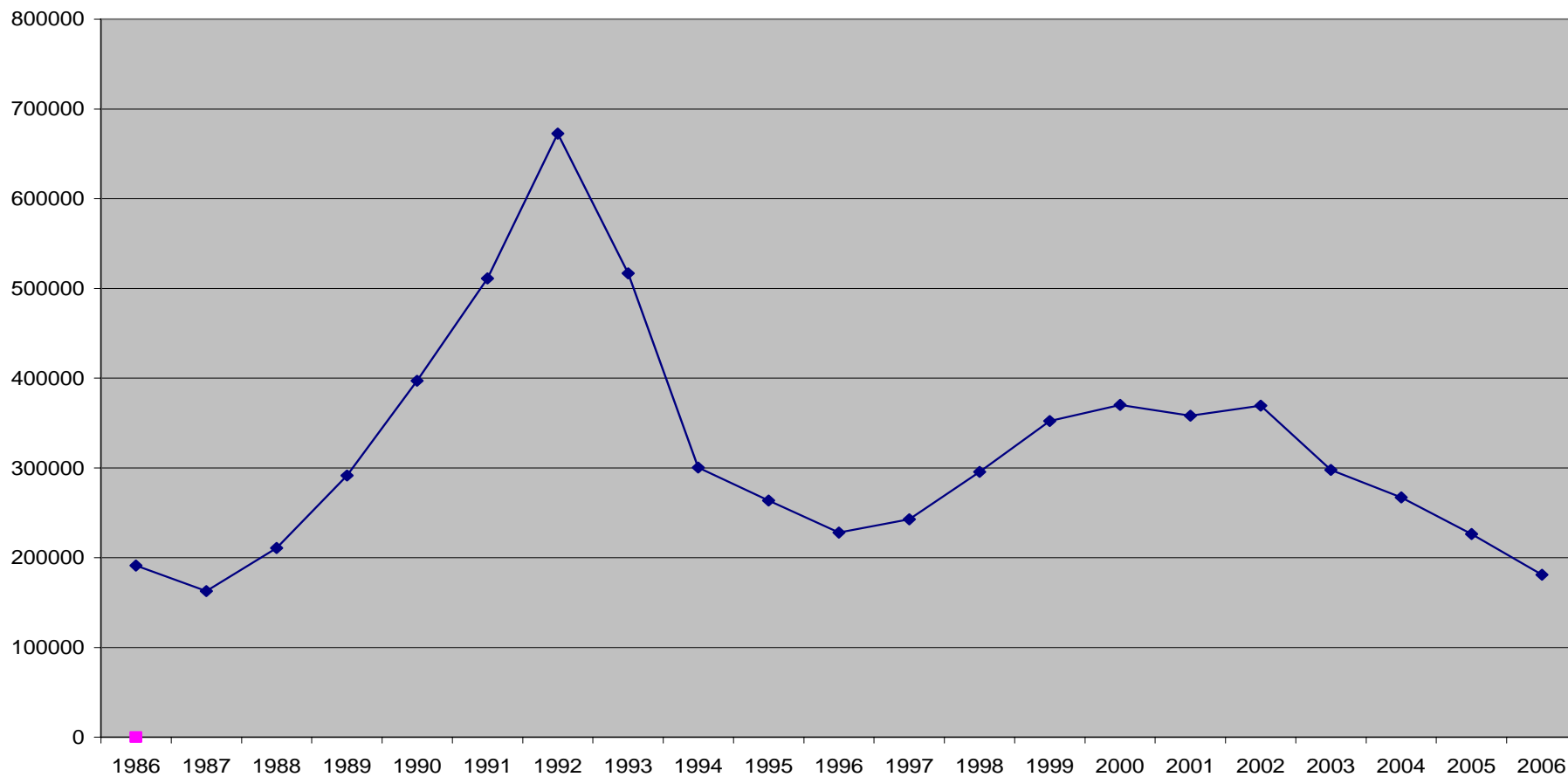
Study on *"the single asylum procedure "one-stop shop" against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure"*, Hailbronner

K., European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5256-0, available at the following website:  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/study\\_one\\_stop\\_shop\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf)

**ANNEX II**  
**ASYLUM STATISTICS**



First asylum applications in EU 1986-2006



1986-2003 = Applications in EU15

2004-2006 = Applications in EU25

## New asylum applications

TOTAL

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

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

*Remarks:*

*2006 - MT - Jan-Oct only*

*Only first applications are recorded*

Decisions on asylum applications

TOTAL

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

Remarks:

2006

IT - Jan-Sep only

MT - Jan-Oct only

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

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

Remarks:

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

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

2006 - MT, Jan-Oct 2006

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

*Remarks:*

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

Refugee population of UNHCR regions

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

Source: 2005 UNHCR Statistical Yearbook