



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.6.2007
KOM(2007) 301 endelig

GRØNBOG

om det fremtidige fælles europæiske asylsystem

(forelagt af Kommissionen)

GRØNBOG

om det fremtidige fælles europæiske asylsystem

1. INDLEDNING

Oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem som en integrerende del af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal ses i sammenhæng med ønsket om at gøre Den Europæiske Union til ét område, hvor der ydes beskyttelse til flygtninge ved fuld og bred anvendelse af Genève-konventionen under hensyn til de fælles humanitære værdier for alle medlemsstaterne. Ifølge Haag-programmet skal forslaget om det fælles europæiske asylsystem vedtages inden udgangen af 2010.

Det er Kommissionens hensigt at videreføre sin indsats for at nå dette ambitiøse mål. Den iværksætter derfor en omfattende høringsproces om, hvilken form asylsystemet skal antage. Denne grøn bog har til formål at afgrænse mulige løsninger inden for de eksisterende EU-rammer med henblik på gennemførelse af anden fase af opbygningen af det fælles europæiske asylsystem.

Som fastlagt i Tammerfors-programmet og bekræftet med Haag-programmet er det grundlæggende træk ved det europæiske asylsystem etablering af en fælles asylprocedure og indførelse af en ensartet gyldig status i hele EU. Endemålet på EU-plan er derfor at etablere ens regler, et system, som garanterer personer, der har reelt behov for beskyttelse, et højt beskyttelsesniveau med samme vilkår i alle medlemsstater samtidigt med, at personer, der ikke anses for at have behov for beskyttelse, skal sikres en fair og effektiv behandling.

Det mål, der blev søgt nået i den første fase, var at harmonisere medlemsstaternes lovgivning på grundlag af fælles minimumsstandarder, der sikrer fairness, effektivitet og gennemsigtighed. Der blev gjort betydelige fremskridt i perioden 1999-2006, bl.a. gennem vedtagelse af fire lovtekster, der udgør den nuværende gældende EU-ret og danner grundlaget for det fælles europæiske asylsystem¹. Kommissionen vil sikre, at den lovgivning, der allerede er vedtaget, gennemføres rettidigt og effektivt af medlemsstaterne.

Evalueringen af lovgivning og initiativer i forbindelse med første fase er stadig i gang, men på grund af behovet for at fremlægge forslag til anden fase med henblik på deres vedtagelse i 2010 er det imidlertid afgørende, at der allerede nu sættes gang i tilbunds gående overvejelser og debat om asylsystemets opbygning. Der er i forbindelse med grønbogen imidlertid taget behørigt hensyn til alle de oplysninger, der allerede er tilgængelige om gennemførelse af lovgivningen for første fase og om de mangler, der er konstateret i praksis, således at overvejelser og debat finder sted på et korrekt grundlag. **Resultaterne af disse brede overvejelser og resultaterne af evalueringen vil således blive samlet i tide, således at de kan udgøre grundlaget**

¹ Alle relevante lovgivningsinstrumenter og politikdokumenter er angivet i bilag 1. Bilag 2 til dette dokument indeholder relevante statistiske oplysninger.

for det arbejde, der skal gøres i den allernærmeste fremtid, for at det fælles europæiske asylsystem kan være etableret i 2010.

Målene for anden fase bør være at opnå både en højere fælles beskyttelsesstandard og større lighed med hensyn til beskyttelsen i EU og at sikre større solidaritet mellem EU-medlemsstaterne.

I denne anden fase er det vigtigt, at der anvendes en **integreret og bred tilgang til asyl** og at søge at forbedre **alle aspekter i forbindelse med asylprocessen** – lige fra det øjeblik en person søger beskyttelse i EU, og indtil der er fundet en varig løsning for dem, der har behov for international beskyttelse.

Det er i overensstemmelse med en sådan tilgang afgørende 1) at forbedre betingelserne for personer, der søger beskyttelse i EU, således at de effektivt kan indgive og gå videre med deres ansøgninger, og der kan tages hensyn til deres individuelle behov og 2) at sætte alle de parter, der indgår i asylprocessen, bedre i stand til at varetage deres arbejde tilfredsstillende og dermed forbedre den generelle kvalitet af sagsbehandlingen i denne proces. Det er også nødvendigt at give de nationale myndigheder passende værktøjer, der sætter dem i stand til at foretage en effektiv forvaltning af strømmene af asylansøgere og forebygge svindel og misbrug effektivt, således at asylsystemets integritet og troværdighed kan bevares.

For at nå disse mål skal der gennemføres forbedringer af de nuværende EU-regler på asylområdet, og der skal ske en fortsat harmonisering af lovgivningen baseret på høje standarder. Det er også nødvendigt at harmonisere praksis ved behandling af asylsager gennem iværksættelse af en række ledsageforanstaltninger vedrørende det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne.

Der er desuden et presserende behov for øget solidaritet på asylområdet for at sikre, at ansvaret for behandling af asylansøgninger og indrømmelse af beskyttelse i EU deles ligeligt. Der skal også findes måder til at øge EU's bidrag til en mere tilgængelig, ligelig og effektiv international beskyttelsesordning.

2. LOVGIVNINGSSINSTRUMENTER

2.1. Behandling af asylansøgninger

Rådets direktiv 2005/85/EF ("direktivet om asylprocedurer") fastsætter en række procedurenormer snarere end en standardprocedure. Dette direktiv åbner mulighed for en stor grad af fleksibilitet på mange områder, f. eks. med hensyn til bestemmelser om fremskyndede procedurer, grænseprocedurer og uantagelige ansøgninger. Der er behov for yderligere lovgivningstilnærmelser, hvis Haag-programmets mål vedrørende en fælles EU-procedure skal nås.

Der skal i den forbindelse lægges særlig vægt på at øge den **faktiske adgang** til at ansøge om asyl og dermed adgangen til international beskyttelse i EU. Dette kunne indebære en styrkelse af den retslige beskyttelse i forbindelse med den vigtige indledende fase af grænseprocedurerne og navnlig registrering og screening.

Det vil også være nødvendigt at **gennemføre yderligere indbyrdes tilnærmelse af de nationale regler** med hensyn til asylbehandlingsaspekter, som ikke – eller ikke i

tilstrækkelig grad – var dækket af bestemmelserne for den første fase, f.eks. kvalitet i forbindelse med beslutningstagning, vurdering af dokumentation, der fremlægges af ansøgerne, og appelprocedurer.

Det kan også blive nødvendigt at **nyvurdere indholdet af og værdien af visse procedureforanstaltninger**, der blev indført i harmoniseringens første fase, f.eks. begreberne sikre oprindelseslande, sikre tredjelande og sikre europæiske tredjelande.

Der kan desuden gøres mærkbare fremskridt med indførelse af en fælles asylprocedure ved, at der som et obligatorisk element i det fælles europæiske asylsystem indføres **en enkelt procedure** til vurdering af ansøgninger om flygtningestatus og efterfølgende beskyttelse. Der skal bl.a. gøres overvejelser om dens rækkevidde, rækkefølgen af gennemgangen af de forskellige beskyttelsesårsager, appelprocedurerne og behovet for at indføre frister eller mål vedrørende asylprocedurens varighed.

Der efterlyses i Haag-programmet en undersøgelse om konsekvenser, hensigtsmæssighed og muligheder, hvad angår **fælles behandling** af asylansøgninger som en supplerende mulighed for yderligere harmonisering. Inden for de nuværende lovgivningsrammer ligger ansvaret for behandling af asylansøgninger hos de enkelte medlemsstater. På baggrund af konklusionerne i ovennævnte undersøgelse vil der skulle foretages grundige overvejelser omkring fordele ved, metoder til og praktiske og finansielle konsekvenser af etablering af en sådan fælles mekanisme til behandling af ansøgninger, som kan bygge på medlemsstaternes specifikke erfaringer og kapacitet til at behandle visse sager.

- (1) **Hvordan kan der fastlægges en fælles asylprocedure? Hvilke aspekter skal tages i betragtning med henblik på yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning?**
- (2) **Hvordan kan den reelle adgang til asylprocedurer fremmes yderligere? Mere generelt, hvilke aspekter ved de nuværende regler for asylprocedurer bør forbedres - med hensyn til både effektivitet og beskyttelsesgarantier?**
- (3) **Hvilke eksisterende begreber og procedureforanstaltninger bør eventuelt tages op til fornyet overvejelse?**
- (4) **Hvordan bør den obligatoriske enhedsprocedure være udformet?**
- (5) **Hvordan kan modellerne til fælles udformning af asylansøgninger eventuelt være udformet? Under hvilke omstændigheder kan medlemsstaterne anvende en fælles procedure til behandling af asylansøgninger?**

2.2. Modtagelsesbetingelser for asylansøgere

Det er meget vigtigt, at der sikres et højt harmoniseringsniveau med hensyn til modtagelsesbetingelserne for asylansøgere, hvis man skal kunne undgå sekundære bevægelser. Ifølge de allerede foreliggende oplysninger om den praktiske gennemførelse af Rådets direktiv 2003/9/EF (der omhandler modtagelse af

asylansøgere) giver flere af bestemmelserne i dette direktiv medlemsstaterne vide skønsbeføjelser, hvilket står i vejen for den ønskede harmonisering.

Der er f. eks. store forskelle med hensyn til **asylansøgernes adgang til arbejdsmarkedet**: visse medlemsstater opstiller en række betingelser, der skal være opfyldt (f.eks. besiddelse af en arbejdstilladelse), andre medlemsstater giver asylansøgerne adgang til arbejdsmarkedet med det samme, mens andre begrænser den i et år. Den situation afføder spørgsmålet om, hvorvidt der bør være mere præcise regler for betingelserne for at få adgang til arbejdsmarkedet og for, hvor lang tid der kan gå, inden det sker.

Tæt forbundet med spørgsmålet om asylansøgernes muligheder for at arbejde er, hvordan der effektivt og mere generelt kan sikres **passende materielle modtagelsesvilkår**. Der er desuden konstateret store forskelle, hvad angår **modtagelsesvilkårene og adgangen til lægebehandling**.

Der er også konstateret alvorlige problemer med **dette direktivs anvendelse på asylcentre og generel anvendelse af tilbageholdelsesforanstaltninger** over for asylansøgere, der stod i vejen for, at asylansøgerne kunne nyde godt af de rettigheder, der er fastsat i direktivet.

- (6) **I hvilke tilfælde bør de vide skønsbeføjelser, der er fastsat i direktivet, begrænses for at opnå ensartede spilleregler, der sikrer en passende standard for behandling af asylansøgere?**
- (7) **Skal der således foretages en yderligere harmonisering af de materielle vilkår i forbindelse med modtagelse af asylansøgere?**
- (8) **Bør der ske yderligere tilnærmelse af de nationale regler for adgang til arbejdsmarkedet? I bekræftende fald, på hvilke områder?**
- (9) **Bør årsagerne til tilbageholdelse, i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, tydeliggøres, og skal der fastlægges mere præcise regler for de dertil knyttede betingelser og tilbageholdelsens varighed?**

2.3. **Indrømmelse af beskyttelse**

Til opfølgning af opfordringen i Haag-programmet om at sikre **ensartet beskyttelse** kan der anvendes flere forskellige løsninger med hensyn til, hvem der er berettiget til støtte og rækkevidden af den relevante beskyttelsesstatus/de relevante beskyttelsesstatusser, der indrømmes.

Én løsning kunne være at gennemføre **en mere vidtgående harmonisering af kriterierne for at opnå beskyttelse** og at tydeliggøre de begreber, der anvendes ved vurdering af, om der skal indrømmes beskyttelse, med henblik på at begrænse risikoen for, at bestemmelserne i direktiv 2004/83/EF (om anerkendelse af flygtningestatus) fortolkes og anvendes forskelligt i medlemsstaterne.

Yderligere tilnærmelse af rettigheder og fordele i forbindelse med den indrømmede beskyttelse (bl.a. med hensyn til opholdstilladelse, sociale ydelser og sundhedspleje, uddannelse og beskæftigelse) kan også overvejes. Efter de

eksisterende regler anvendes der to sæt rettigheder og fordele for flygtninge og personer, der modtager subsidiær beskyttelse, og de er baseret på skelnen mellem to kategorier, der er fastsat i gældende international ret, og omfatter meget forskellige kriterier for at indrømme beskyttelse. Hvis ensartetheden skal opfattes som en højere grad af harmonisering, ville denne løsning resultere i **én ensartet status for flygtninge og en anden for personer, der er omfattet af subsidiær beskyttelse**. Dette ville gøre den nuværende lovgivning mindre fleksibel med hensyn til rækkevidden og varigheden af de rettigheder, som indrømmes, og forringe mulighederne for at begrænse eller afvise adgang til visse rettigheder.

En anden mulig løsning, der kan overvejes, er at indrømme alle personer, der inden for de nuværende lovgivningsrammer, kunne være berettigede til flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, **én enkelt status**, dvs. en beskyttelsesstatus, der omfatter det samme sæt rettigheder for begge kategorier. En sådan status, som giver de samme rettigheder uafhængigt af årsagerne til at indrømme beskyttelse, ville have den fordel at begrænse ansørgernes incitament til at appellere afgørelserne om indrømmelse af subsidiær beskyttelse med henblik på at anmode om flygtningestatus.

Det kan også være nyttigt at overveje behovet for at **harmonisere den status, der indrømmes kategorier af personer**, der ikke er berettigede til international støtte i henhold til den nuværende lovgivning for første fase, men som alligevel er **beskyttet mod tilbagesendelse** i henhold til de forpligtelser, der påhviler alle medlemsstater i henhold til international lovgivning om flygtninge eller menneskerettigheder eller på grundlag af de principper, der afledes af en sådan lovgivning. Eksempler på sådanne kategorier omfatter personer, der ikke kan tilbagesendes på grund af dårligt helbred, og uledsagede mindreårige. Bestemmelser om en harmoniseret status for sådanne personkategorier vil skulle baseres på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis².

Anvendelsen af **én status, der anerkendes overalt i EU**, giver endelig anledning til overvejelser om indførelse af en EU-mekanisme til **gensidig anerkendelse af nationale asylafgørelser** og muligheden for **overførsel af beskyttelsesansvar**, når en beskyttet person bosætter sig i en anden medlemsstat. Den præcise lovgivning og de præcise betingelser vil skulle drøftes indgående. En sådan mekanisme kunne navnlig trække på de relevante bestemmelser i Genève-konventionen og den europæiske aftale om overførsel af ansvaret for flygtninge, der blev indgået inden for rammerne af Europarådet i 1980.

(10) På hvilke områder skal lovgivningen harmoniseres yderligere eller standarderne hæves vedrørende:

– **kriterier for indrømmelse af beskyttelse**

– **rettigheder og fordele i forbindelse med beskyttelsesstatus/beskyttelsestusser?**

(11) Hvilke modeller kan der anvendes til at skabe en "ensartet status"? Kan der anvendes én ensartet status for flygtninge og en anden for personer,

² Jf. navnlig denne domstols kendelser i sagerne D. mod UK af 2. maj 1997 og Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien af 12. oktober 2006.

der indrømmes subsidiær beskyttelse? Hvordan kan disse former for status fastlægges?

- (12) Kan der anvendes én enkelt form for status for alle personer, der er berettigede til international beskyttelse? Hvordan kan en sådan status fastlægges?
- (13) Bør flere kategorier af personer, der ikke kan tilbagesendes, være omfattet af EU-lovgivningen? På hvilke betingelser?
- (14) Bør der etableres en EU-mekanisme til fælles anerkendelse af nationale asylafgørelser og åbnes mulighed for at overføre ansvaret for at yde beskyttelse? Under hvilke betingelser kan dette være en anvendelig løsning? Hvordan kan den anvendes?

2.4. Tværgående spørgsmål

2.4.1. *Passende reaktion på situationen for udsatte personer*

Det fremhæves i forbindelse med al lovgivning vedrørende første fase, at det er meget vigtigt at tage hensyn til de særlige behov hos udsatte personer. Det lader imidlertid til, at der er alvorlige mangler med hensyn til de definitioner og procedurer, der anvendes af medlemsstaterne til **identificering af de mest udsatte asylansøgere**, og at medlemsstaterne **mangler de ressourcer, den kapacitet og den ekspertise, der er nødvendige** for at opfylde sådanne behov på en passende måde.

Det forekommer derfor nødvendigt at **udarbejde en mere dybtgående og detaljeret beskrivelse** af de måder, hvorpå **de særlige behov hos de mest udsatte asylansøgere bør identificeres og tages op** i alle asylprocessens faser. Der vil med en sådan bred tilgang navnlig blive fokuseret på, hvordan man f. eks. mere præcist kan fastsætte regler for, hvad der er **passende, medicinsk og psykologisk bistand og rådgivning** til traumatiserede personer, ofre for tortur og menneskehandel og for egnet identificering og opfyldelse af mindreåriges behov, navnlig uledsagede mindreårige, udvikling af **passende interview-teknikker** til disse kategorier, hvormed der bl.a. tages hensyn til kultur, alder og køn og tværkulturelle færdigheder og anvendes specialiserede interviewere og tolke samt fastlægges mere detaljerede regler for, hvad der er relevant for at **vurdere asylansøgninger vedrørende kønsmæssig forfølgelse og forfølgelse af børn**.

Der skal desuden findes måder til at **øge den nationale kapacitet ved at inddrage alle aktører**, som er med til at fastlægge og gennemføre foranstaltninger, der skal opfylde særlige behov for mere udsatte kategorier af asylansøgere og flygtninge, f.eks. ansatte i sundhedsvæsenet og uddannelsessektoren, psykologer, tolke, sprogeksperter, kulturanropologer, advokater, socialarbejdere og ngo'er. Denne indsats kunne omfatte særlige **EU-uddannelsesprogrammer** for disse faggrupper, etablering på EU-plan af mekanismer (herunder databaser og andre redskaber til udveksling af oplysninger) til **videreformidling af bedste praksis på operationelt plan** eller endog etablering af **fælles standarder med hensyn til nødvendige kvalifikationer og færdigheder** og eventuelt en **overvågningsmekanisme**, der skal sikre høj kvalitet for de tjenesteydelser, som ydes til mere udsatte personer.

- (15) **Hvordan kan de bestemmelser, der tvinger medlemsstaterne til at identificere, tage hensyn til og opfylde behovene for de mest udsatte asylansøgere forbedres og tilpasses bedre til deres reelle behov? På hvilke områder skal standarderne forbedres?**
- (16) **Hvilke foranstaltninger kan gennemføres med henblik på at øge landenes nationale kapacitet til effektivt at tage sig af udsatte personer?**

2.4.2. *Integration*

Eftersom EU's politikker i stigende grad fokuserer på integration af statsborgere fra tredjelande, bør det generelt overvejes, hvordan der skal ske en forbedring af integrationen af personer, der er indrømmet international beskyttelse. Udvidelsen af denne type rettigheder for fastboende udlændinge, således som det er planlagt i Kommissionens forslag til ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 6. juni 2007 om fastboende udlændinge burde kunne bidrage væsentligt hertil.

Der bør i den forbindelse gøres en særlig indsats for at **højne de standarder**, som er fastlagt i kvalifikationsdirektivet vedrørende **integration af personer, der er indrømmet subsidiær beskyttelse**, og for at **udvikle integrationsprogrammer**, hvormed der skal **tages hensyn til de særlige behov (hvad angår bolig og adgang til sundhedspleje og sociale tjenester)** og **potentialet hos personer, der nyder international beskyttelse**.

Retten til at arbejde (og begrænsninger heraf) er vigtig i denne henseende, da det anerkendes, at arbejde har stor betydning for integrationen. Der skal i den forbindelse findes måder, hvorpå man gøre arbejdsmarkedsaktørerne mere bevidste om, at de personer, der nyder international beskyttelse, kan have værdi for og bidrage positivt til deres organisationer og virksomheder. Der skal også gøres en særlig indsats for at afgrænse deres erhvervs erfaring, færdigheder og muligheder og for at sikre **anerkendelse af deres kvalifikationer**, eftersom personer, der nyder international beskyttelse ofte ikke er i stand til at fremlægge dokumentation som f.eks. eksamensbeviser og anden relevant dokumentation fra deres hjemlande, som medlemsstaternes lovgivning normalt kan kræve som betingelse for lovmæssig beskæftigelse på visse områder. Erhvervelse af nødvendige tværkulturelle færdigheder bør også fremmes, ikke kun for de personer, der nyder international beskyttelse, men også for de fagfolk, der arbejder med dem. Der bør også ydes støtte til "forvaltning af mangfoldigheden".

Med henblik på den brede tilgang kan det også være nødvendigt at give asylansøgere **adgang til særlige udvalgte integrationsforanstaltninger og -faciliteter**, bl.a. for at fremme hurtig integrering af de personer, der i sidste instans indrømmes international beskyttelse.

- (17) **Hvilke yderligere foranstaltninger kan der træffes for at forbedre integreringen af asylansøgere og personer, der nyder international beskyttelse, herunder deres integrering på arbejdsmarkedet?**

2.4.3. Retsakterne til anden fase skal være omfattende

Man bør også foretage overvejelser på andre områder, som på nuværende tidspunkt ikke er omfattet af EU-lovgivningen, men hvor det ville være fordelagtigt at tilnærme de nationale regler til hinanden.

(18) På hvilke andre områder kunne harmonisering være nyttig eller nødvendig med henblik på at sikre en egentlig integreret tilgang til asylprocessen og resultaterne heraf?

3. GENNEMFØRELSE - LEDSAGEFORANSTALTNINGER

Der blev i Haag-programmet efterlyst et mere omfattende praktisk samarbejde mellem nationale administrationer med henblik på at gennemføre en tilnærmelse af den nationale praksis i medlemsstaterne, sikre at der træffes bedre afgørelser og øge effektiviteten af asylforvaltningen. Det store antal aktiviteter, der beskrives i Kommissionens meddelelse om styrkelse af det praktiske samarbejde, er i øjeblikket ved at blive gennemført inden for rammerne af Eurasil, en ekspertgruppe under ledelse af Kommissionen.

Eftersom de mål, der er opstillet i denne grøn bog, er mellem- og langsigtede, er det vigtigt at udvikle de allerede foreslåede foranstaltninger og at overveje **yderligere områder**, hvor det vil kunne være **nyttigt at udvide** det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne. Der skal i forbindelse med sådanne overvejelser også tages hensyn til, **hvordan man i størst mulig grad kan øge effekten** af dette samarbejde med hensyn til yderligere tilnærmelse af national praksis og retspraksis, f. eks. **fastlæggelse af fælles retningslinjer** for fortolkning og anvendelse af forskellige proceduremæssige og materielle foranstaltninger i EU's asyllovgivning. På grundlag af en fælles vurdering af situationerne i oprindelseslandene, af visse sagstyper eller visse aspekter i forbindelse med asylansøgningerne, som kræver specifik juridisk eller faktisk ekspertise, kunne medlemsstaterne eksempelvis vedtage en fælles fremgangsmåde, hvad angår udelukkelses- eller bortfaldsklausuler med hensyn til visse sager, begreber som f. eks. kønsmæssig forfølgelse eller forfølgelse af børn og påvisning og forebyggelse af svindel eller misbrug eller oversættelse af dokumenter og interview-metoder og -procedurer.

Det skal også overvejes, hvordan man yderligere kan udvikle EU's portal for oplysninger om oprindelseslande, navnlig ved at knytte den sammen med andre databaser vedrørende indvandring og integration og gøre det muligt her at indhente oplysninger om en lang række migrationsrelaterede spørgsmål.

Der kan endvidere lægges større vægt på at udvide antallet af aktører, som deltager i udveksling af god praksis, opbygning af kapacitet og fastlæggelse af retningslinjer og **inddragelse af samtlige berørte parter**, herunder appelmyndigheder på administrativt eller retligt plan, juridiske og sproglige eksperter, sundhedsvæsenet, uddannelsessektoren, kulturanthropologer, grænsevagter og politi.

For at holde trit med den hurtige udbygning af det praktiske samarbejde om forskellige aspekter i forbindelse med asylprocessen bliver det stadigt mere vigtigt at

sikre **passende strukturel støtte** til alle relevante aktiviteter og **effektiv og systematisk opfølgning for at evaluere resultaterne** af disse aktiviteter.

Kommissionen planlægger at iværksætte en dybtgående og omfattende feasibility-undersøgelse i år for at undersøge de forskellige løsninger, der kan anvendes i den forbindelse.

En af disse løsninger, som der slås til lyd for i Haag-programmet, er at omdanne de strukturer, der deltager i praktisk samarbejde, til et europæisk støttekontor. Hvis denne sidste løsning vælges, kunne et sådant kontor overtage og systematisk koordinere alle de løbende aktiviteter i forbindelse med praktisk samarbejde. Det kunne desuden omfatte en **uddannelsesfacilitet** for alle de parter, der er involveret i asylprocessen og **tilvejebringe strukturel støtte til alle de asylbehandlingsaktiviteter**, medlemsstaterne eventuelt iværksætter **sammen** i fremtiden. Det kunne således **støtte medlemsstaternes fælles indsats for at imødegå et eventuelt pres** i forhold til deres asylsystemer og modtagelseskapacitet, der f. eks. er et resultat af geografiske forhold. Kontoret kunne etablere og styre **asylekspert-team**, som sendes ud til medlemsstater, der befinder sig i en særligt presset situation. Det kunne spille en rolle med hensyn til **gennemførelse af regionale beskyttelsesprogrammer** og **koordinering af nye politikinitiativer, der vedtages i fremtiden**, f. eks. vedrørende genbosættelse i EU. Det kunne desuden få til opgave at **føre tilsyn med opfyldelsen af modtagelsesbetingelserne** for asylansøgere.

- (19) **På hvilke andre områder kan praktiske samarbejdsaktiviteter med fordel udbygges, og hvordan kan de få den størst mulige effekt? Hvordan kan flere aktører inddrages på en nyttig måde? Hvordan kan innovation og nyskabelse inden for praktisk samarbejde videreformidles og generaliseres?**
- (20) **Hvordan kan praktisk samarbejde bidrage til fastlæggelse af en fælles tilgang til spørgsmål som forfølgelse af børn eller kvinder, anvendelse af udelukkelsesbestemmelser eller forebyggelse af svindel?**
- (21) **Hvilke løsninger kan vælges til at yde strukturel støtte til en lang række praktiske samarbejdsaktiviteter og sikre deres bæredygtighed? Kunne det være en god løsning at oprette et europæisk støttekontor? Hvilke opgaver kunne det i bekræftende fald have?**
- (22) **Hvilken operationel og institutionel struktur bør et sådant kontor have for at kunne varetage sine opgaver bedst muligt?**

4. SOLIDARITET OG FORDELING AF BYRDER

4.1. Ansvarsdeling

Dublin-systemet (Dublin- og EUODAC-forordningerne) var ikke tænkt som et redskab til fordeling af byrder. Dets vigtigste mål var dels at sikre hurtig afklaring af, hvilken medlemsstat, der har ansvaret for behandling af en asylansøgning, som indgives på EU's område, på grundlag af fair og objektive kriterier, dels at forebygge

sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne. Som det fremgår af evalueringsrapporten, der blev offentliggjort den 6. juni 2007, har man med Dublin-systemet i vid udstrækning nået disse mål, selv om der tilbagestår spørgsmål vedrørende dets effektivitet som et middel til at begrænse sekundære bevægelser.

Evalueringsrapporten viste også, at der er balance mellem overførsler, der finder sted under Dublin-systemet, mellem medlemsstater med ydre grænser og medlemsstater uden ydre grænser. Dublin-systemet kan dog medføre yderligere byrder for medlemsstater, der har begrænset modtagelses- og optagelseskapacitet, og som på grund af deres geografiske beliggenhed udsættes for et særligt migrationspres.

Yderligere harmonisering af nationale asylprocedurer, lovgivning og modtagelsesvilkår - som er formålet med oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem - vil nødvendigvis begrænse asylansøgernes sekundære bevægelser, som hovedsagelig skyldes anvendelsen af forskellige regler, og den vil derfor kunne resultere i en mere fair overordnet fordeling af asylansøgerne mellem medlemsstaterne.

Selv indførelse af en fælles asylprocedure vil imidlertid ikke fuldstændig kunne fjerne alle årsager til, at asylansøgerne synes, at en given medlemsstat er et mere attraktivt bestemmelsessted end en anden. **Det vil derfor stadig være nødvendigt med et system, der sikrer en klar ansvarsdeling** i forbindelse med behandling af en asylansøgning i EU for at undgå "asyl-shopping" og "flygtninge i kredsløb".

Det er nødvendigt med yderligere overvejelser omkring de principper og mål, der ligger til grund for Dublin-systemet, og det skal vurderes, om der er behov for at **tilføje yderligere mekanismer. Der kan tages hensyn til andre faktorer**, f. eks. medlemsstaternes evne til at behandle asylansøgninger og til at tilbyde langsigtede løsninger til anerkendte flygtninge. Disse overvejelser er nødvendige, **hvis anvendelsen af systemet skal resultere i en mere afbalanceret fordeling mellem medlemsstaterne.**

Det har været overvejet at anvende **mulige alternative systemer til ansvarsfordeling**. De omfattede f. eks. et system med fordeling af ansvar under hensyn til, hvor ansøgningen indgives, ansøgerens oprindelsesland eller det senest kendte transitland.

Man bør imidlertid især overveje **etablering af korrigerende byrdedelingsmekanismer**, som **supplerer Dublin-systemet**, f.eks. fordeling af personer, der nyder international beskyttelse, mellem medlemsstaterne, efter at de er indrømmet beskyttelsesstatus. Det er vigtigt at gå videre med genbosættelse inden for EU. Udvidelsen af bestemmelserne i direktivet om fastboende udlændinge til også at omfatte personer, der nyder international beskyttelse, forventes også at lette byrden for visse medlemsstater ved at gøre det muligt for de pågældende personer at flytte til en anden medlemsstat på visse betingelser.

(23) Bør Dublin-systemet suppleres med foranstaltninger, der øger fair fordeling af byrder?

- (24) **Hvilke andre mekanismer kan tages i brug for at sikre en mere ligelig fordeling på medlemsstaterne af asylansøgere og/eller personer, der nyder godt af international støtte?**

4.2. **Finansiel solidaritet**

Vi skal finde måder, hvorpå vi yderligere kan **maksimere effekten af Den Europæiske Flygtningefond** som et støtteredskab i medlemsstaternes indsats for at gennemføre EU's asylpolitik. Mere specifikt skal der findes måder, hvorpå det kan sikres, at Flygtningefondens midler anvendes bedre, således at de kan supplere, stimulere og tjene som katalysator for virkeliggørelsen af de mål, der forfølges, og udvirke at ulighederne begrænses og standarderne hæves.

For at maksimere fondens effekt kan der f. eks. **oprettes specifikke konsultations- eller informationsudvekslingsmekanismer på nationalt plan** med henblik på udarbejdelse af præcise analyser af de underskud, fonden skal anvendes til at afhjælpe. For at forhindre opsplittning og dobbelt arbejde og for at skabe synergi og fremme bedste praksis **kan der også indføres en mekanisme til udveksling af oplysninger på EU-plan** med henblik på at videreformidle oplysninger om projekter og programmer, der kan anvendes som modeller.

Ud over at optimere de eksisterende finansieringsmuligheder rejser anvendelsen af en integreret tilgang imidlertid også spørgsmålet om, hvorvidt der er specifikke finansieringsbehov, som ikke er omfattet af eksisterende fonde i tilstrækkeligt omfang. Der kan f. eks. opstå sådanne behov i forbindelse med finansiering af integrerede forholdsregler over for situationer med udsatte personer under asylbehandlingsprocessen eller af ledsageforanstaltninger vedrørende samarbejde mellem medlemsstaterne (f. eks. finansiering af udsendelse af personale fra nationale administrationer og retlige organer eller deres deltagelse i fælles aktiviteter eller finansiering af det kommende europæiske støttekontor).

- (25) **Hvordan kan Den Europæiske Flygtningefonds effektivitet og komplementaritet i forhold til nationale ressourcer og dens multiplikatoreffekt øges? Kan det ske på en hensigtsmæssig måde gennem oprettelse af mekanismer til udveksling af oplysninger som de ovennævnte? Hvilke andre redskaber kan tages i brug?**

- (26) **Er der andre specifikke finansieringsbehov, som der ikke i tilstrækkeligt omfang er taget hensyn til med de eksisterende fonde?**

5. **DEN EKSTERNE DIMENSION AF ASYL**

5.1. **Støtte til tredjelande for at styrke beskyttelsen**

Eftersom 6,5 mio. af verdens 8,7 mio. flygtninge anslås at leve i udviklingslande³, er det vigtigt at overveje, hvordan tredjelandene kan hjælpes med at løse asyl- og flygtningeproblemer. For at fremme effektiv beskyttelse og tilvejebringe varige løsninger for flygtninge i deres oprindelses- og transitregion har Kommissionen

³ Kilde: 2005 UNHCR Statistical Yearbook.

udviklet EU-programmer for regional beskyttelse som et supplement til forskellige former for EU-bistand til tredjelande på asylområdet. Det skal bemærkes, at de to pilotprogrammer, der indtil videre er sat i gang i de vestlige nye uafhængige stater (de vestlige NIS-stater) og i Tanzania, stadig befinder sig i en meget tidlig fase af deres gennemførelse, og at enhver fremtidig revidering af begrebet vil skulle baseres på konklusionerne fra denne evaluering. Hvis det vurderes, at de er nyttige, kunne det diskuteres, hvordan der kan **opnås endnu bedre resultater og sikres bæredygtige resultater.**

Kommissionen erkender desuden, at det er vigtigt, at der på det udviklingspolitiske område opnås varige løsninger for flygtninge og asylansøgere, og den har derfor i de senere år systematisk **inddraget asylspørgsmålet** i sine samarbejdsstrategier for udvikling - således som det fremgår af flere af de seneste strategipapirer for lande og regioner - og den har ydet betydelig finansieringsstøtte til dette formål under de forskellige relevante instrumenter for ekstern bistand.

Det er i den forbindelse nødvendigt at overveje, hvilke typer foranstaltninger der er bedst egnede til at hjælpe tredjelands med at klare flygtningesituationer, **herunder ved at imødekomme** behovene hos flygtninge og tilbagevendende personer, og overveje, hvordan de kan bidrage til udviklingen af deres værtslande, og **hvordan man kan forbedre kohærens og effektivitet i EU's indsats** i forhold til de pågældende regioner og tredjelande.

- (27) **Hvis det vurderes at være nødvendigt, hvordan kan de regionale beskyttelsesprogrammernes effektivitet og bæredygtighed da forbedres? Bør de regionale beskyttelsesprogrammer udvikles yderligere og i bekræftende fald hvordan?**
- (28) **Hvordan kan EU bedst hjælpe tredjelande med at løse asyl- og flygtningeproblemer?**
- (29) **Hvordan kan EU's generelle strategier over for tredjelande gøres mere ensartede med hensyn til bistand til flygtninge og fremmes?**

5.2. Genbosættelse

I og med at den er et redskab til beskyttelse, tilvejebringelse af bæredygtige løsninger og en effektiv mekanisme til ansvarsdeling, udgør genbosættelse en vigtig del af den eksterne dimension af EU's asylpolitik. Genbosættelse af flygtninge på EU-området afspejler også EU's forpligtelse til at udvise international solidaritet og dele byrden med landene i de oprindelsesregioner, hvor man finder det største antal flygtninge. Virkeliggørelsen af de ambitiøse mål, der er opstillet for indførelse af en EU-genbosættelsesordning, kræver en proaktiv indsats. Kommissionen søger i øjeblikket at sikre bred finansiel støtte til genbosættelsesaktiviteter, der gennemføres af medlemsstaterne, og at fremme et signifikant EU-engagement, hvad angår genbosættelse under regionale beskyttelsesprogrammer.

Hvis dette område skal udvikles, kan vi se nærmere på forskellige måder at **tilskynde** medlemsstaterne på. Dette kunne indebære, at de **får hjælp til at udbygge og fremme** deres nationale genbosættelsesprogrammer og at tilskynde dem til en **mærkbar deltagelse** i genbosættelsestiltag under de regionale

beskyttelsesprogrammer. Det kunne også være nyttigt at overveje, **hvordan der kan fastlægges en fælles strategi** for, hvilke midler der skal anvendes til gennemførelse af genbosættelsesaktiviteter inden for rammerne af de regionale beskyttelsesprogrammer med henblik på at sikre en større grad af effektivitet, koordinering og stordriftsfordele. Ethvert fremtidigt skridt i denne retning vil naturligvis skulle baseres på konklusionerne fra evalueringen af pilotprogrammerne for regional beskyttelse.

Det kunne også være værd at se på andre områder - ud over regionale beskyttelsesprogrammer - hvor en kollektiv genbosættelsesindsats på EU-plan kunne **bidrage til at løse langvarige flygtningesituationer eller tilvejebringe løsninger på nødsituationer.**

- (30) **Hvordan kan der sikres et betydeligt og vedvarende EU-engagement på genbosættelsesområdet?**
- (31) **Hvordan kan der sikres en koordineret tilgang til genbosættelse på EU-plan? Hvad kræves der på finansielt, operationelt og institutionelt plan?**
- (32) **I hvilke andre situationer kan et fælles EU-genbosættelsestilsagn komme på tale? På hvilke betingelser?**

5.3. **Blandede flygtningestrømme ved de ydre grænser**

Et andet vigtigt element i forbindelse med asylpolitikens eksterne dimension er behovet for at løse problemerne omkring **blandede flygtningestrømme**, hvor flygtningestrømmene ved en medlemsstats ydre grænser både omfatter illegale immigranter og personer, der har brug for beskyttelse. Problemerne i den forbindelse skal løses ved at garantere og fremme adgang til beskyttelse ved ydre grænser.

Der bør gennemføres foranstaltninger til bekæmpelse af illegal migration og menneskesmugling på en måde, som ikke udhuler asylrettens praktiske betydning. Kommissionens indsats er koncentreret om **at tilvejebringe operationel og finansiell bistand**, som skal gøre det muligt for medlemsstaterne at etablere effektive systemer til indrejseforvaltning, der åbner mulighed for at yde beskyttelse, **navnlig når de står over for nødsituationer i forbindelse med massiv tilstrømning ved deres grænser.**

Forslagene bør fokusere dels på etablering af **team af asyleksperter**, som kan indkaldes med henblik på at hjælpe medlemsstaterne midlertidigt med at modstå flygtningepres ved at foretage den indledende behandling af enkeltsager på ankomststedet, dels på at tilvejebringe finansiell nødhjælp til disse medlemsstater, således at de kan sikre passende modtagelsesvilkår og anvende fair og effektive asylprocedurer. Hvis det europæiske støttekontor etableres, kan det få til opgave at koordinere arbejdet for disse ekspertteam. Eksisterende eller nye frivillige ordninger på nationalt og europæisk plan (f.eks. den europæiske volontørtjeneste) kan også bidrage til at mobilisere energi, øge modtagelseskapaciteten og styrke solidariteten mellem medlemsstaterne.

- (33) **Hvilke yderligere foranstaltninger kan træffes for at sikre, at beskyttelsesforpligtelser, der er fastsat i EU-lovgivningen og**

international ret på flygtninge- og menneskerettighedsområdet, udgør en integrerende del af forvaltningen af de ydre grænser? Hvilke yderligere foranstaltninger kan der f. eks. træffes for at sikre, at den praktiske gennemførelse af foranstaltninger, der tager sigte på at bekæmpe illegal indvandring, ikke berører asylansøgnernes adgang til beskyttelse?

- (34) Hvordan kan man øge den nationale kapacitet med hensyn til etablering af indrejseforvaltningssystemer, der åbner mulighed for at yde beskyttelse, navnlig i tilfælde med massivt pres ved grænserne?

5.4. EU's rolle som global spiller på flygtningeområdet

Medlemsstaternes asylsystemer ses i stigende grad som et enkelt regionalt beskyttelsesområde. Den situation vil blive forstærket ved indførelse af en fælles procedure og en ensartet status. Efterhånden som den eksterne dimension af EU's asylpolitik tager til i betydning, opstår der større forventninger med hensyn til den rolle, der skal indtages af Den Europæiske Union med dens 27 medlemsstater inden for den globale beskyttelse af flygtninge. EU opfordres således i stigende grad til at fremlægge en **fælles politisk strategi på flygtningeområdet** på internationalt plan og til at **formulere fælles holdninger i forhold til internationale organisationer**.

- (35) Hvordan kan den europæiske asylpolitik udvikles til en politik, der deles af EU-medlemsstaterne, og som kan anvendes på flygtningeproblemer på internationalt plan? Hvilke modeller kan EU anvende for at blive en global spiller på flygtningeområdet?

6. KONKLUSION

Kommissionen har i denne grønbog søgt at redegøre for de vigtigste problemer på dette område og opfordrer til, at der fremlægges konstruktive forslag, som gør det muligt at gå videre med løsningen af disse problemer.

I tråd med den integrerede tilgang til asylproblematikken, der er beskrevet ovenfor, ønsker Kommissionen at sætte gang i en bred diskussion blandt alle de berørte aktører. Alle EU-institutioner, nationale, regionale og lokale myndigheder, kandidatlande, partnere i tredjelande, mellemstatslige organisationer og ngo'er, alle statslige aktører og private servicevirksomheder, der er inddraget i asylprocessen, universiteter, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundsorganisationer og enkeltpersoner opfordres til at bidrage hertil.

Resultaterne af denne omfattende høring vil blive lagt til grund ved udarbejdelsen af **en politikplan**, der skal fremlægges i første kvartal af 2008, og i hvilken Kommissionen vil redegøre for alle de foranstaltninger, den vil vedtage i forbindelse med etableringen af det fælles europæiske asylsystem. Denne plan vil også indeholde en tidsplan for vedtagelsen af de omhandlede foranstaltninger.

Som led i forberedelsen af en offentlig høring den 18. oktober 2007 opfordrer Kommissionen alle berørte parter til at indsende deres svar på spørgsmålene i dette dokument senest den 31. august 2007 til:

Immigration and Asylum Unit – "Green Paper on Asylum"

Generaldirektoratet for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed

Europa-Kommissionen

B-1049 Bruxelles

e-mail: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Alle relevante bidrag vil blive offentliggjort på web-portalen "Your Voice in Europe"
http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm

ANNEX I

BIBLIOGRAPHY

I. EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS

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

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

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

II. LEGISLATIVE INSTRUMENTS

A. Instruments establishing minimum standards

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

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

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

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

B. Dublin System

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

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

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

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

C. Financial Programmes

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

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

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

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

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

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

D. Legislative Proposals

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

E. Other

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

III. COMMISSION COMMUNICATIONS AND STAFF WORKING DOCUMENTS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. STUDIES

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

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

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

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

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

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

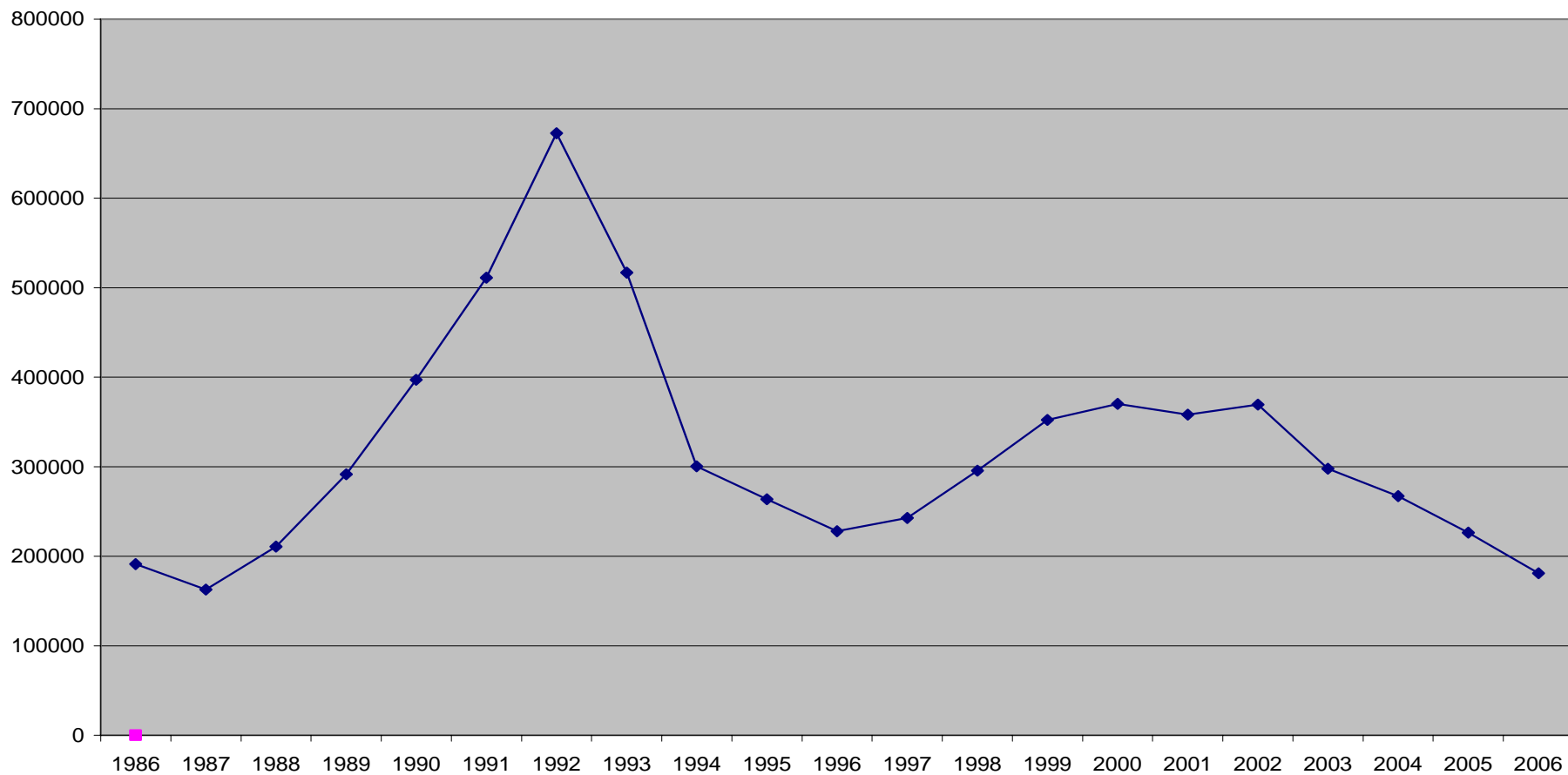
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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

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

ANNEX II
ASYLUM STATISTICS

First asylum applications in EU 1986-2006



1986-2003 = Applications in EU15

2004-2006 = Applications in EU25

New asylum applications

TOTAL

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

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

Remarks:

2006 - MT - Jan-Oct only

Only first applications are recorded

Decisions on asylum applications

TOTAL

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

Remarks:

2006

IT - Jan-Sep only

MT - Jan-Oct only

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

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

Remarks:

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

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

2006 - MT, Jan-Oct 2006

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

Remarks:

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

Refugee population of UNHCR regions

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

Source: 2005 UNHCR Statistical Yearbook