



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.6.2007
COM(2007) 301 definitief

GROENBOEK

over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

(door de Commissie ingediend)

GROENBOEK

over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

1. INLEIDING

De invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel als onderdeel van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is voortgekomen uit de idee om van de Europese Unie een enkele beschermingsruimte voor vluchtelingen te maken die stoelt op de onverkorte en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève en op de gemeenschappelijke humanitaire waarden die door alle lidstaten worden gedeeld. Volgens het actieplan voor het Haags programma moet het voorstel voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel eind 2010 worden goedgekeurd.

De Commissie blijft dit ambitieuze doel nastreven. Zij geeft hierbij dan ook het startsein voor een brede raadpleging over de vorm die dit asielstelsel zou moeten krijgen. Dit groenboek is bedoeld om na te gaan welke mogelijkheden het huidige EU-rechtskader biedt om de tweede fase van de ontwikkeling van het gemeenschappelijk asielstelsel vorm te geven.

De hoofdlijnen van het gemeenschappelijk asielstelsel die in het programma van Tampere zijn geschetst en later in het Haags programma zijn bevestigd, bestaan uit een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status die geldig is in de gehele EU. Dit moet uiteindelijk leiden tot gelijke regels op EU-niveau, in de vorm van een systeem dat personen die werkelijk bescherming behoeven, volgens voor alle lidstaten gelijke voorwaarden toegang biedt tot een hoog beschermingsniveau en dat eerlijk en doeltreffend omgaat met degenen die geen bescherming nodig blijken te hebben.

In de eerste fase moesten de rechtskaders van de lidstaten worden geharmoniseerd op basis van gemeenschappelijke minimumnormen die voor eerlijkheid, doeltreffendheid en transparantie moesten zorgen. In de jaren 1999-2006 zijn grote vorderingen geboekt, in het bijzonder met de vaststelling van de vier belangrijkste rechtsinstrumenten van het huidige *acquis* die het fundament van het gemeenschappelijk asielstelsel vormen¹. De Commissie zal erop toezien dat de lidstaten de rechtsinstrumenten die al zijn goedgekeurd, op tijd omzetten en goed toepassen.

De evaluatie van de instrumenten en initiatieven van de eerste fase loopt nog, maar om de voorstellen die in 2010 moeten worden goedgekeurd op tijd te kunnen indienen, moet nu al grondig worden nagedacht en gediscussieerd over de toekomstige structuur van het gemeenschappelijk asielstelsel, waarbij ook wordt gekeken naar mogelijkheden en onderwerpen die verder gaan dan het huidige systeem. Bij de voorbereiding van dit groenboek is echter rekening gehouden met

¹ Alle relevante rechtsinstrumenten en beleidsdocumenten worden genoemd in bijlage 1. Bijlage 2 bevat statistische gegevens.

alle informatie die al beschikbaar is over de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de eerste fase en over de tekortkomingen die in de praktijk zijn vastgesteld, zodat de discussie met kennis van zaken kan worden gevoerd. **De resultaten van deze raadpleging worden tijdig gebundeld met die van de evaluatie, zodat zij als basis kunnen dienen voor de werkzaamheden die binnenkort moeten worden verricht om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijk asielstelsel in 2010 op poten staat.**

De tweede fase moet leiden tot een hogere gemeenschappelijke beschermingsnorm, gelijkere bescherming in de gehele EU en meer solidariteit tussen de EU-lidstaten.

Het is belangrijk dat in deze tweede fase een **geïntegreerde, integrale asielaanpak** tot stand komt, waarbij wordt gestreefd naar een verbetering van **alle aspecten van het asielproces**, vanaf het moment dat iemand probeert bescherming te krijgen in de EU tot het moment dat een duurzame oplossing wordt gevonden voor degenen die internationale bescherming behoeven.

Met het oog op deze aanpak is het van wezenlijk belang dat 1) betere voorwaarden worden geschapen waaronder degenen die bescherming zoeken in de EU hun asielverzoek kunnen indienen en toelichten, zodat adequaat op hun individuele behoeften kan worden ingespeeld en 2) alle partijen die betrokken zijn bij het asielproces meer capaciteit krijgen om hun taken te vervullen, zodat de algemene kwaliteit van dit proces verbetert. Tevens moeten de nationale asiendiensten de beschikking krijgen over de benodigde middelen om asielstromen goed te beheren en fraude en misbruik doeltreffend te voorkomen, zodat de integriteit en de geloofwaardigheid van het asielstelsel niet worden aangetast.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken zullen de bestaande leemten in het huidige *asielacquis* moeten worden opgevuld en zal de wetgeving moeten worden geharmoniseerd op basis van hoge normen. Ook de praktische werkwijzen zullen moeten worden geharmoniseerd door middel van een aantal begeleidende maatregelen op het gebied van de praktische samenwerking tussen de lidstaten.

Bovendien is dringend meer solidariteit op asielgebied nodig om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken en het bieden van bescherming in de EU eerlijk te verdelen. Tevens moet worden gezocht naar een manier om de bijdrage van de EU aan een toegankelijker, rechtvaardiger en doeltreffender internationaal beschermingssysteem te vergroten.

2. RECHTSINSTRUMENTEN

2.1. Behandeling van asielverzoeken

Richtlijn 2005/85/EG van de Raad ("procedurerichtlijn") stelt een aantal procedurenormen vast in plaats van een standaardprocedure. Deze richtlijn biedt veel ruimte op een groot aantal punten, zoals bij de bepalingen betreffende versnelde procedures, grensprocedures en niet-ontvankelijke asielverzoeken. Er is verdere onderlinge afstemming van de wetgeving nodig als we de doelstelling van het Haags

programma om tot een gemeenschappelijke procedure voor de gehele EU te komen, willen verwezenlijken.

In dit verband moet met name aandacht worden besteed aan het verbeteren van de **daadwerkelijke toegang** tot de mogelijkheid om asiel aan te vragen en dus tot internationale bescherming in de EU. Daarbij zouden de juridische waarborgen in de cruciale eerste fase van de grensprocedures en met name de registratie en screening kunnen worden aangescherpt.

Tevens is **verdere onderlinge afstemming** nodig van **nationale regels** met betrekking tot de aspecten van de asielprocedure die niet of niet voldoende in de eerste fase zijn geregeld, zoals de kwaliteit van de besluitvorming, de toetsing van bewijsstukken die door de aanvrager worden ingediend en de beroepsprocedures.

Wellicht moeten ook de **inhoud en de meerwaarde van bepaalde procedurele instrumenten** die in de eerste fase van de harmonisatie zijn ingevoerd, opnieuw worden bekeken, zoals de **concepten** "veilige landen van herkomst", "veilige derde landen" en "veilige Europese derde landen".

Daarnaast zou een gemeenschappelijke asielprocedure aanzienlijk dichterbij komen als er in het gemeenschappelijk Europees asielstelsel verplicht **een enkele procedure** zou worden ingevoerd voor de behandeling van aanvragen voor de vluchtelingenstatus en voor subsidiaire bescherming. Er moet worden gekeken naar de werkingssfeer, de volgorde waarin de verschillende beschermingsgronden moeten worden onderzocht, de beroepsprocedures en de eventuele termijnen of streefdoelen voor de duur van de asielprocedure.

Het Haags programma dringt aan op een studie naar de gevolgen, de geschiktheid en de haalbaarheid van de **gemeenschappelijke behandeling** van asielverzoeken en houdt daarmee deze optie open als mogelijkheid voor verdere harmonisatie. In het huidige rechtskader ligt de verantwoordelijkheid voor een beslissing over een asielverzoek bij de afzonderlijke lidstaten. Een gemeenschappelijk behandelingsmechanisme zou gebaseerd kunnen zijn op de ervaring en de behandelingscapaciteit van de lidstaten, maar wat de meerwaarde ervan zou zijn, welke vorm het precies zou moeten hebben en wat de praktische en financiële consequenties ervan zouden zijn, moet zorgvuldig worden bepaald aan de hand van de conclusies van de hierboven bedoelde studie.

- (1) **Hoe zou een gemeenschappelijke asielprocedure tot stand kunnen worden gebracht? Welke aspecten van de wetgeving zouden verder moeten worden geharmoniseerd?**
- (2) **Hoe zou de daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure verder kunnen worden verbeterd? Welke aspecten van de huidige asielregelgeving moeten worden verbeterd, zowel wat de efficiëntie als wat de beschermingswaarborgen betreft?**
- (3) **Welke bestaande begrippen en procedurele instrumenten moeten worden herzien?**
- (4) **Hoe moet een verplichte uniforme procedure er uitzien?**

- (5) **Volgens welke modellen zou de gemeenschappelijke behandeling van asielverzoeken kunnen verlopen? Onder welke omstandigheden zouden de lidstaten gebruik kunnen maken van een mechanisme voor de gemeenschappelijke behandeling van asielverzoeken?**

2.2. **Opvangvoorwaarden voor asielzoekers**

Een hoog harmonisatieniveau van de opvangvoorwaarden voor asielzoekers is van cruciaal belang om secundaire asielstromen te voorkomen. Volgens de informatie die al beschikbaar is over de toepassing van Richtlijn 2003/9/EG van de Raad (de "richtlijn opvangvoorwaarden") doet de ruime beslissingsbevoegdheid die in verschillende bepalingen aan de lidstaten wordt gelaten, het gewenste harmoniserende effect teniet.

Er bestaan bijvoorbeeld grote verschillen in de **toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt**: verschillende lidstaten stellen daarvoor uiteenlopende voorwaarden (zoals het hebben van een werkvergunning), sommige bieden die toegang zonder voorwaarden, terwijl andere de toegang gedurende een jaar beperken. Deze situatie doet de vraag rijzen of de voorwaarden en termijnen voor toegang tot de arbeidsmarkt niet strakker moeten worden geregeld.

Een andere kwestie die nauw verband houdt met de mogelijkheden die asielzoekers hebben om te werken, is de vraag hoe meer in het algemeen voor **goede materiële opvangvoorwaarden** kan worden gezorgd. **Er zijn grote verschillen geconstateerd in de normen voor opvangvoorwaarden en de toegang tot gezondheidszorg.**

Er werden ook ernstige problemen vastgesteld met betrekking tot de **toepasselijkheid van deze richtlijn op detentiecentra** en de **algemene toepassing van bewaringsmaatregelen** op asielzoekers, omdat dergelijke maatregelen het genot van de rechten die door de richtlijn worden gegarandeerd, in de weg staan.

- (6) **Op welke punten moet de huidige ruime beslissingsbevoegdheid die door de richtlijn aan de lidstaten wordt gelaten, worden beperkt om gelijke voorwaarden te scheppen die een goede behandeling waarborgen?**
- (7) **Moeten de vorm en het niveau van de materiële opvangvoorwaarden voor asielzoekers verder worden geharmoniseerd?**
- (8) **Moeten de nationale regels voor toegang tot de arbeidsmarkt verder worden geharmoniseerd? Zo ja, in welke opzichten?**
- (9) **Moeten de gronden voor bewaring, overeenkomstig de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens, worden verduidelijkt en moeten de omstandigheden en de duur van de bewaring strakker worden geregeld?**

2.3. **Bescherming bieden**

In antwoord op het Haags programma, dat aandringt op **uniforme bescherming**, kunnen verschillende mogelijkheden worden overwogen ten aanzien van de criteria om in aanmerking te komen voor bescherming en van de inhoud van de beschermingsstatus (of statussen) die wordt (of worden) toegekend.

Een van de mogelijkheden is **verdergaande harmonisatie van de erkenningscriteria** en verduidelijking van de begrippen die worden gebruikt om de beschermingsgronden te definiëren, teneinde de ruimte voor uiteenlopende interpretaties en toepassingen die Richtlijn 2004/83/EG (de "erkeningsrichtlijn") nu nog biedt, tot een minimum te beperken.

Verdere onderlinge afstemming van de rechten en voordelen die zijn gekoppeld aan de toegekende bescherming (bijvoorbeeld op het gebied van verblijfsvergunningen, sociale zekerheid, gezondheidszorg, onderwijs en werk) is ook een mogelijkheid. In het bestaande acquis krijgen vluchtelingen andere rechten en voordelen dan personen die subsidiaire bescherming genieten, omdat in het internationale recht een onderscheid wordt gemaakt tussen deze twee categorieën op basis van belangrijke verschillen in beschermingsgronden. Als onder uniforme bescherming een hogere mate van harmonisatie wordt verstaan, leidt deze optie tot **een uniforme status voor vluchtelingen en een andere uniforme status voor personen die subsidiaire bescherming genieten**. Dit zou betekenen dat de flexibiliteit die het huidige rechtskader biedt ten aanzien van de inhoud en de duur van de toegekende rechten wordt beperkt, evenals de mogelijkheid om de toegang tot bepaalde rechten te beperken of te weigeren.

Een andere mogelijkheid zou zijn iedereen die volgens de huidige regelgeving als vluchteling zou worden erkend of voor subsidiaire bescherming in aanmerking zou komen, **dezelfde uniforme status** te geven, d.w.z. een beschermingsstatus met dezelfde rechten voor beide categorieën. Een dergelijke status, waarbij dezelfde rechten worden toegekend ongeacht de beschermingsgrond, biedt het voordeel dat er geen reden meer is om tegen beslissingen tot toekenning van subsidiaire bescherming in beroep te gaan in de hoop op de vluchtelingenstatus.

Tevens zou men zich kunnen buigen over de mogelijke **harmonisatie van de status die wordt toegekend aan personen die** volgens de huidige rechtsinstrumenten in eerste instantie niet in aanmerking komen voor internationale bescherming, maar wel **beschermd zijn tegen uitzetting** op grond van de verplichtingen die op de lidstaten rusten uit hoofde van internationale rechtsinstrumenten op het gebied van vluchtelingen en mensenrechten of op grond van beginselen die voortvloeien uit dergelijke instrumenten. Tot deze categorie behoren bijvoorbeeld personen met een slechte gezondheid en alleenstaande minderjarigen. Bepalingen voor een geharmoniseerde status voor deze categorieën personen moeten worden gebaseerd op de desbetreffende jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens².

Ten slotte werpt de idee van een **status die in de gehele Unie geldig is**, de vraag op of er op Gemeenschapsniveau niet een mechanisme moet komen voor de **wederzijdse erkenning van nationale asielbeslissingen** en of het mogelijk is **beschermingsverantwoordelijkheden over te dragen** wanneer een persoon die bescherming geniet, zich in een andere lidstaat vestigt. Welke juridische vorm dit precies moet krijgen en welke voorwaarden hiervoor zouden moeten gelden, moet uitvoerig worden besproken. Een dergelijk mechanisme zou met name kunnen worden gebaseerd op de desbetreffende bepalingen van het Verdrag van Genève en

² Zie met name de arresten van dit Hof in de zaak D. vs UK van 2 mei 1997 en in de zaak Mubilazila Mayeka en Kaniki Mitunga vs België van 12 oktober 2006.

op de Europese Overeenkomst inzake de overdracht van verantwoordelijkheid met betrekking tot vluchtelingen die in 1980 is gesloten in het kader van de Raad van Europa.

- (10) **Op welke punten moet worden gestreefd naar verdere onderlinge afstemming van de wetgeving of moeten de normen worden opgetrokken ten aanzien van**
 - de criteria voor de toekenning van bescherming
 - de rechten en voordelen die zijn gekoppeld aan de beschermingsstatus(sen)?
- (11) **Welke modellen zouden kunnen worden gehanteerd voor het ontwerp van een "uniforme status"? Zou moeten worden overwogen een uniforme status voor vluchtelingen en een andere voor personen die subsidiaire bescherming genieten, in te voeren? Wat zouden deze moeten inhouden?**
- (12) **Zou moeten worden overwogen een uniforme status in te voeren voor iedereen die in aanmerking komt voor internationale bescherming? Wat zou deze moeten inhouden?**
- (13) **Moeten meer categorieën niet-verwijderbare personen onder de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht worden gebracht? Onder welke voorwaarden?**
- (14) **Moet er een EU-mechanisme komen voor de wederzijdse erkenning van nationale asielbeslissingen en de mogelijke overdracht van de verantwoordelijkheid voor bescherming? Onder welke voorwaarden zou dit een reële mogelijkheid zijn? Hoe zou dit mechanisme moeten werken?**

2.4. Horizontale vraagstukken

2.4.1. *Omgaan met kwetsbare groepen*

Alle instrumenten van de eerste fase laten zien dat beslist rekening gehouden dient te worden met de speciale behoeften van kwetsbare personen. Wat blijkt is echter dat er ernstige tekortkomingen bestaan ten aanzien van de definities en procedures die de lidstaten hanteren bij de **identificatie van extra kwetsbare asielzoekers** en dat de lidstaten **bij gebrek aan middelen, capaciteit en deskundigheid** niet goed kunnen inspelen op dergelijke behoeften.

Kennelijk moet **uitvoeriger worden voorgeschreven** op welke manier **moet worden vastgesteld welke speciale behoeften de meest kwetsbare asielzoekers hebben en hoe daarin** in alle fasen van de asielprocedure **moet worden voorzien**. Bij een dergelijke integrale aanpak draait het in het bijzonder om een nauwkeuriger omschrijving van wat moet worden verstaan onder **passende medische en psychologische bijstand en begeleiding** voor getraumatiseerde personen, slachtoffers van foltering en mensenhandel, om het vaststellen van de behoeften van minderjarigen, met name alleenstaande minderjarigen, en de manier waarop daarop moet worden ingespeeld, om **goede gesprekstechnieken** voor deze categorieën, waarbij onder andere culturele achtergrond, leeftijd, geslacht en interculturele

vaardigheden het uitgangspunt vormen en gespecialiseerde interviewers en tolken worden ingezet, en om het formuleren van meer gedetailleerde regels voor wat relevant is voor de **beoordeling van asielverzoeken op grond van gender- en kinderspecifieke vervolging**.

Tevens moet worden getracht de **nationale capaciteit van de lidstaten te vergroten**, door een **beroep te doen op alle partijen** die betrokken zijn bij het ontwerpen en uitvoeren van maatregelen die bedoeld zijn om in de speciale behoeften van de extra kwetsbare asielzoekers en vluchtelingen te voorzien. Daarbij gaat het om mensen in de gezondheidszorg en het onderwijs, psychologen, tolken, taalkundigen, cultureel antropologen, juristen, maatschappelijk werkers en NGO's. Er zou kunnen worden gedacht aan specifieke **EU-brede opleidingsprogramma's** voor deze betrokkenen, de ontwikkeling van instrumenten op EU-niveau (zoals databases en andere informatie-uitwisselingsinstrumenten) voor de **verspreiding van beproefde methoden op operationeel niveau** of zelfs aan de ontwikkeling van **gemeenschappelijke normen voor de vereiste diploma's en vaardigheden** en mogelijk van een **toezichtsmechanisme** dat ervoor moet zorgen dat diensten die worden geleverd aan extra kwetsbare personen aan hoge kwaliteitsnormen beantwoorden.

- (15) **Hoe kunnen de bepalingen die de lidstaten verplichten na te gaan wat de behoeften van de meest kwetsbare asielzoekers zijn, daarmee rekening te houden en daarop in te spelen, worden verbeterd en meer worden toegesneden op de werkelijke behoeften van de doelgroep? Op welke punten moeten de bestaande normen verder worden uitgewerkt?**
- (16) **Welke maatregelen moeten er worden getroffen om de lidstaten beter in staat te stellen doeltreffend te voorzien in de behoeften van kwetsbare groepen?**

2.4.2. *Integratie*

Nu het beleid van de EU steeds meer is gericht op de integratie van onderdanen van derde landen, is het moment gekomen om na te denken over een betere integratie van personen die internationale bescherming genieten. Het uitbreiden van de rechten van langdurig ingezetenen tot deze categorie, zoals de bedoeling is van het onlangs door de Commissie ingediende voorstel tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad (de "richtlijn langdurig ingezetenen"), zal een grote stap in de goede richting zijn.

In dit verband moet worden nagedacht over het **verhogen van de normen** die in de erkenningsrichtlijn worden gesteld voor **de integratie van personen die subsidiaire bescherming genieten** en over **de ontwikkeling van integratieprogramma's** waarin rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften (bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting en toegang tot gezondheidszorg en sociale diensten) en mogelijkheden van personen die internationale bescherming genieten.

Het recht om te werken (en de beperking daarvan) zijn in dit verband een belangrijk punt, want werk wordt algemeen beschouwd als een integratiebevorderende factor. Er moet worden gezocht naar manieren om de marktdeelnemers ervan bewust te maken dat personen die internationale bescherming

genieten een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan hun organisaties en ondernemingen. Het is in het bijzonder van belang dat wordt vastgesteld welke werkervaring, vaardigheden en mogelijkheden de betrokkenen hebben en dat **hun capaciteiten worden erkend**, omdat personen die internationale bescherming genieten vaak niet de bewijsstukken zoals diploma's en andere certificaten van hun land van herkomst kunnen overleggen die in de lidstaten soms wettelijk vereist zijn voor de uitoefening van bepaalde beroepen. Ook het verwerven van interculturele vaardigheden moet worden bevorderd, niet alleen bij personen die internationale bescherming genieten, maar ook bij degenen die beroepsmatig met hen te maken hebben. En diversiteitsmanagement dient ook te worden ondersteund. Met het oog op een integrale aanpak moet wellicht ook worden overwogen asielzoekers **toegang te geven tot bepaalde geselecteerde integratiemaatregelen en -faciliteiten**, onder meer om een de integratie van degenen die uiteindelijk internationale bescherming krijgen, sneller te laten verlopen.

(17) **Welke wettelijke maatregelen zouden de integratie van asielzoekers en personen die internationale bescherming genieten, verder kunnen verbeteren, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt?**

2.4.3. *Zorgen voor integrale instrumenten in de tweede fase*

Het is ook een goed moment om na te denken over eventuele andere gebieden die nog niet onder het Gemeenschapsrecht vallen maar waar onderlinge afstemming van nationale regels een zekere meerwaarde zou bieden.

(18) **Op welke andere gebieden zou harmonisatie nuttig of noodzakelijk zijn om tot een werkelijk integrale aanpak van de asielprocedure en de resultaten daarvan te komen?**

3. TENUITVOERLEGGING – BEGELEIDENDE MAATREGELEN

Het Haags programma dringt aan op meer praktische samenwerking tussen de nationale overheidsdiensten om de nationale werkwijzen meer op elkaar af te stemmen, de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren en het asielvraagstuk efficiënter te beheren. Het brede scala van activiteiten dat wordt geschetst in de mededeling van de Commissie over een "versterkte praktische samenwerking" wordt momenteel uitgevoerd in het kader van Eurasil, een deskundigengroep onder voorzitterschap van de Commissie.

Omdat de uitkomsten van de raadpleging over dit groenboek echter de middellange- en langetermijndoelstellingen zullen bepalen, is het belangrijk verder te kijken dan dat wat al is voorgesteld en na te gaan tot **welke andere gebieden** de praktische samenwerking tussen de lidstaten **zou kunnen worden uitgebreid**. Daarbij moet tevens worden gekeken naar **manieren om het effect** van deze samenwerking op de verdere onderlinge afstemming van de nationale werkwijzen en de rechtspraak **zo groot mogelijk te maken**, bijvoorbeeld door middel van de **ontwikkeling van gemeenschappelijke richtsnoeren** voor de interpretatie en toepassing van verschillende procedurele en materiële aspecten van het EU-acquis op asielgebied. De lidstaten zouden bijvoorbeeld op basis van de gemeenschappelijke beoordeling van de situatie in de landen van herkomst, van bepaalde soorten gevallen of van

bepaalde aspecten van asielaanvragen waarvoor specifieke juridische of feitelijke kennis nodig is, een gemeenschappelijke aanpak kunnen vaststellen voor uitsluitings- of beëindigingsclausules voor bepaalde gevallen, voor begrippen zoals gender- of kinderspecifieke vervolging, voor de opsporing en preventie van fraude of misbruik, of voor de vertaling van documenten en interviewmethoden en -procedures.

Er moet ook worden nagedacht over de vraag hoe de gemeenschappelijke COI-portaalsite verder kan worden ontwikkeld door middel van links naar andere databases over immigratie en integratie en door op de site de mogelijkheid te bieden informatie op te vragen over een brede waaier van onderwerpen die verband houden met migratie.

Er zou meer aandacht kunnen worden besteed aan het verruimen van de kring van partijen die betrokken zijn bij de uitwisseling van beproefde methoden, capaciteitsopbouw en opleidingsactiviteiten en de ontwikkeling van richtsnoeren, alsook aan het vergroten van de **betrokkenheid van alle partijen**, met inbegrip van administratieve of gerechtelijke beroepsinstanties, juridische en taalkundige experts, mensen uit de gezondheidszorg, cultureel antropologen, onderwijs- en beroepsopleidingspecialisten, grenswachten en rechtshandavingsambtenaren.

Om gelijke tred te houden met de snelle uitbreiding van de praktische samenwerking tot verschillende aspecten van het asielproces, wordt het steeds dringender om te zorgen voor **goede structurele ondersteuning** van alle relevante activiteiten en voor een **doeltreffende en systematische follow-up** om de resultaten van die activiteiten te beoordelen.

De Commissie is voornemens dit jaar een studie te laten verrichten om de verschillende mogelijkheden die daartoe zouden kunnen worden overwogen, grondig te onderzoeken.

Een van de mogelijkheden, die in het Haags programma wordt genoemd, is de omvorming van de structuren voor praktische samenwerking tot een Europees ondersteuningsbureau. Als voor deze oplossing zou worden gekozen, zou dit bureau alle huidige praktische samenwerkingsactiviteiten kunnen overnemen en systematisch kunnen coördineren. Bovendien zouden er **opleidingsfaciliteiten** in kunnen worden ondergebracht voor alle partijen die zijn betrokken bij de asielprocedure en zou het bureau **structurele ondersteuning kunnen bieden voor activiteiten** in het kader van een eventuele toekomstige **gezamenlijke behandeling** van asielverzoeken. Het bureau zou de **lidstaten ook bijstand kunnen verlenen bij het gezamenlijk opvangen van bijzondere omstandigheden** waardoor asielstelsels en opvangfaciliteiten **onder druk** komen te staan, bijvoorbeeld als gevolg van de geografische ligging. Het zou **teams van asieldeskundigen** die bijstand verlenen aan lidstaten die onder druk staan, kunnen opzetten en beheren. Het zou ook een rol kunnen spelen bij de **tenuitvoerlegging van de regionale beschermingsprogramma's** en bij de **coördinatie van toekomstige beleidsinitiatieven**, bijvoorbeeld op het gebied van hervestiging. Voorts zou het kunnen worden belast met het **toezicht op de opvangvoorwaarden** voor asielzoekers.

- (19) **Op welke gebieden zou de praktische samenwerking moeten worden uitgebreid en hoe zou het effect daarvan zo groot mogelijk gemaakt**

kunnen worden? Hoe kunnen er meer partijen bij worden betrokken? Hoe kunnen innovatie en beproefde methoden op het gebied van praktische samenwerking worden verspreid en door andere partijen worden overgenomen?

- (20) Hoe kan praktische samenwerking in het bijzonder bijdragen aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak van bijvoorbeeld gender- of kinderspecifieke vervolging, de toepassing van uitsluitingsclausules of fraudepreventie?
- (21) Welke mogelijkheden zijn er om een brede waaier van praktische samenwerkingsactiviteiten structureel te ondersteunen en de duurzaamheid ervan te garanderen? Is de oprichting van een Europees ondersteuningsbureau een reële mogelijkheid? Zo ja, welke taken moet dit bureau dan krijgen?
- (22) Wat zou de meest geschikte operationele en institutionele opzet zijn om een dergelijk bureau zijn taken met succes te laten vervullen?

4. SOLIDARITEIT EN LASTENVERDELING

4.1. Gedeelde verantwoordelijkheid

Het Dublin-systeem (Dublin- en Eurodac-verordening) is niet ontwikkeld als instrument voor lastenverdeling. Het was in de eerste plaats bedoeld om op basis van eerlijke en objectieve criteria snel vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat op EU-grondgebied wordt ingediend en om secundaire stromen van asielzoekers tussen de lidstaten te voorkomen. Zoals uit het op 6 juni 2007 gepubliceerde evaluatieverslag blijkt, zijn deze doelstellingen grotendeels verwezenlijkt, hoewel er vraagtekens blijven bestaan omtrent de doeltreffendheid van het systeem als middel om secundaire asielstromen te voorkomen.

Uit dit evaluatieverslag blijkt ook dat de overdrachten in het kader van het Dublin-systeem evenwichtig zijn verdeeld tussen grenslidstaten en niet-grenslidstaten. Niettemin kan het Dublin-systeem *de facto* leiden tot een extra belasting voor de lidstaten met een beperkte opvang- en opnamecapaciteit en een hoge migratiedruk als gevolg van hun geografische ligging.

Verdere harmonisatie van de nationale asielprocedures, wettelijke normen en opvangvoorwaarden, zoals de bedoeling is van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, beperkt waarschijnlijk de secundaire asielstromen die voornamelijk het gevolg zijn van de verschillen in de regelgeving, en kan dus leiden tot een eerlijkere verdeling van asielaanvragen tussen de lidstaten.

Maar ook een uniforme asielprocedure en een uniforme status zullen de redenen waarom asielzoekers de ene lidstaat aantrekkelijker vinden dan de andere, niet geheel wegnemen. Daarom **blijft een systeem dat duidelijk maakt welke lidstaat verantwoordelijk is** voor de behandeling van een asielverzoek nodig om

asielshoppen te voorkomen en te vermijden dat vluchtelingen van hot naar her worden gestuurd.

Er moet verder worden nagedacht over de uitgangspunten en doelstellingen van het Dublin-systeem en over de vraag of dit systeem **moet worden aangevuld met andere mechanismen. Andere factoren zouden een rol kunnen spelen**, zoals de capaciteit van de lidstaten om asielverzoeken te behandelen en erkende vluchtelingen langetermijnoplossingen te bieden. Deze discussie is noodzakelijk als **het systeem moet leiden tot een meer evenwichtige verdeling tussen de lidstaten**.

In het verleden is ook naar **andere mogelijke systemen voor het vaststellen van de verantwoordelijkheid** gekeken. Een van die mogelijkheden was een systeem waarin de verantwoordelijkheid wordt bepaald door de plaats waar het asielverzoek wordt ingediend, het land van herkomst van de asielzoeker of het laatst bekende land van doorreis.

Er moet echter in de eerste plaats worden gezocht naar "**corrigerende**" **lastenverdelingsregelingen** ter aanvulling van het Dublin-systeem, waarbij bijvoorbeeld personen die internationale bescherming genieten, over de lidstaten worden verdeeld nadat hun de bescherming is toegekend. Hervestiging binnen de EU is een belangrijke optie. Uitbreiding van de bepalingen van de richtlijn langdurig ingezetenen tot personen die internationale bescherming genieten zal ook de druk op bepaalde lidstaten naar verwachting verlichten omdat de betrokkenen zich dan onder bepaalde voorwaarden in een andere lidstaat kunnen vestigen.

- (23) **Moet het Dublin-systeem worden aangevuld met maatregelen die de lasten eerlijker verdelen?**
- (24) **Met welke andere mechanismen zouden asielzoekers en/of personen die internationale bescherming genieten, eerlijker over de lidstaten kunnen worden verdeeld?**

4.2. Financiële solidariteit

We moeten ons afvragen hoe we het **Europees Vluchtelingenfonds (EVF) zo effectief mogelijk** kunnen gebruiken als ondersteunend instrument voor de inspanningen van de lidstaten om het EU-asielbeleid uit te voeren. Meer in het bijzonder moeten we onderzoeken hoe het EVF-geld beter kan worden besteed zodat het bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen, kleinere verschillen en hogere normen.

Om het Fonds zo effectief mogelijk te gebruiken, zouden bijvoorbeeld **specifieke overleg- en informatie-uitwisselingsmechanismen op nationaal niveau kunnen worden ontwikkeld** om te analyseren welke tekortkomingen met behulp van het Fonds moeten worden verholpen. Om versnippering en dubbel werk te voorkomen, synergie tot stand te brengen en beproefde methoden te bevorderen, **kan ook een informatie-uitwisselingsmechanisme op EU-niveau worden opgezet**, waarmee informatie kan worden verspreid over projecten en programma's die als model kunnen dienen.

Bij een integrale aanpak gaat het niet alleen om het optimaliseren van de bestaande financieringsmogelijkheden, maar moet ook worden gekeken naar specifieke financieringsbehoeften waarin niet goed kan worden voorzien met de huidige middelen. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij de financiering van een geïntegreerde werkwijze ten aanzien van kwetsbare groepen tijdens de asielprocedure of van de begeleidende maatregelen op het gebied van samenwerking tussen de lidstaten (variërend van de financiering van de detachering van personeel van nationale overheidsdiensten en gerechtelijke instanties of hun deelname aan gemeenschappelijke activiteiten tot de financiering van het toekomstige Europese ondersteuningsbureau).

- (25) **Hoe kan het EVF doeltreffender worden gemaakt, meer als aanvulling op nationale middelen worden gebruikt en een sterker multipliereffect krijgen? Zouden de hierboven bedoelde informatie-uitwisselingsmechanismen daarvoor een geschikt middel zijn? Welke andere middelen zouden daarvoor kunnen worden gebruikt?**
- (26) **Zijn er specifieke financieringsbehoeften waarin niet goed kan worden voorzien met de bestaande middelen?**

5. EXTERNE DIMENSIE VAN ASIEL

5.1. Derde landen bijstaan voor betere bescherming

Daar naar schatting 6,5 van de 8,7 miljoen vluchtelingen in de wereld in ontwikkelingslanden wonen³, is het belangrijk mogelijkheden te vinden om derde landen bij te staan bij het aanpakken van het asiel- en vluchtelingenvraagstuk. Om vluchtelingen betere bescherming en meer duurzame oplossingen te bieden in hun regio van herkomst en doorreis, heeft de Commissie regionale beschermingsprogramma's van de EU ontwikkeld als aanvulling op andere soorten EU-bijstand aan derde landen op het gebied van asiel. De twee lopende proefprogramma's in de westelijke Nieuwe Onafhankelijke Staten en in Tanzania verkeren nog in een pril stadium en eventuele aanpassingen van het concept moeten worden gebaseerd op de conclusies van de evaluatie van deze programma's. Indien zij nuttig worden bevonden, zou de discussie zich kunnen richten op de verdere ontwikkeling van de **meerwaarde van deze programma's en op het waarborgen van de duurzaamheid van de resultaten ervan.**

De Commissie hecht voor haar ontwikkelingsbeleid veel belang aan het vinden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen en asielzoekers en heeft de afgelopen jaren de **asielproblematiek** systematisch tot onderdeel van haar beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking gemaakt, getuige verschillende recente nationale/regionale strategiedocumenten, en uit de instrumenten voor externe bijstand aanzienlijke bedragen voor dit vraagstuk uitgetrokken.

Welke maatregelen het effectiefst zijn om derde landen te helpen het vluchtelingenvraagstuk te beheren, hoe we moeten **inspelen op** de behoeften van

³ Bron: Statistisch jaarboek 2005 van de UNHCR.

vluchtelingen en remigranten en op hun mogelijkheden om bij te dragen aan de ontwikkeling van hun land van opvang en hoe we het **EU-optreden ten aanzien van de betrokken regio's en derde landen coherenter en effectiever** kunnen maken, zijn belangrijke vragen in dit verband.

- (27) **Hoe zouden de regionale beschermingsprogramma's effectiever en duurzamer gemaakt kunnen worden indien uit de evaluatie blijkt dat dit nodig is? Moet het concept van regionale beschermingsprogramma's verder worden ontwikkeld, en zo ja, hoe?**
- (28) **Hoe kan de EU derde landen het best helpen om problemen op het gebied van asiel en vluchtelingen doeltreffender op te lossen?**
- (29) **Hoe kan het beleid van de Gemeenschap ten aanzien van derde landen consistenter worden gemaakt op het gebied van bijstand aan vluchtelingen?**

5.2. Hervestiging

Hervestiging is als beschermingsinstrument, als duurzame oplossing en als mechanisme voor lastenverlichting een belangrijk onderdeel van de externe dimensie van het asielbeleid van de EU. **Hervestiging van vluchtelingen binnen de EU getuigt ook van de bereidheid van de EU tot internationale solidariteit en lastenverdeling met de landen in de regio van herkomst, die het grootste deel van de vluchtelingen opvangen.** De verwezenlijking van de ambitieuze doelstellingen betreffende de ontwikkeling van een EU-hervestigingsregeling, vraagt om een proactieve opstelling. De Commissie richt zich momenteel op de financiële ondersteuning van de hervestigingsactiviteiten van de lidstaten en tracht ervoor te zorgen dat de EU zich in het kader van de regionale beschermingsprogramma's krachtig inzet voor hervestiging.

Als we op deze weg verder gaan, zouden we kunnen onderzoeken hoe de lidstaten kunnen worden **aangemoedigd**. Zij zouden kunnen worden geholpen hun nationale hervestigingsprogramma's **uit te breiden en te versterken** en worden aangemoedigd **actief deel te nemen aan het onderdeel hervestiging** van de regionale beschermingsprogramma's. Het zou ook nuttig kunnen zijn te werken aan **een gemeenschappelijke aanpak** ten aanzien van de uitvoering van hervestigingsactiviteiten in het kader van de regionale beschermingsprogramma's om de efficiency, de coördinatie en de schaalvoordelen te vergroten. Het spreekt vanzelf dat verdere stappen in deze richting moeten worden gebaseerd op de conclusies van de evaluatie van de regionale beschermingsprogramma's die nu als proefprogramma lopen.

Het zou ook de moeite waard kunnen zijn om na te gaan wanneer - buiten de regionale beschermingsprogramma's om - een collectieve EU-inspanning op het gebied van hervestiging **langdurige probleemsituaties met vluchtelingen zou kunnen helpen oplossen of een doeltreffende antwoord zou kunnen zijn op noodsituaties**.

- (30) **Hoe zou de EU zich krachtig en duurzaam kunnen inzetten voor hervestiging?**

- (31) **Welke wegen moeten worden verkend om tot een gecoördineerde hervestigingsaanpak op EU-niveau te komen? Wat is hiervoor nodig in financieel, operationeel en institutioneel opzicht?**
- (32) **In welke andere situaties zou een gemeenschappelijke EU-inzet op het gebied van hervestiging mogelijk zijn? Onder welke voorwaarden?**

5.3. **Omgaan met gemengde stromen aan de buitengrenzen**

Een ander belangrijk aspect van de externe dimensie van het asielbeleid is het omgaan met **gemengde migratiestromen**: de migratiestromen aan de buitengrenzen van de lidstaten omvatten immers zowel illegale immigranten als personen die bescherming nodig hebben. Bij het aanpakken van dit probleem moet de toegang tot bescherming aan de buitengrenzen gewaarborgd blijven en worden verbeterd.

Maatregelen om illegale migratie en mensensmokkel tegen te gaan mogen het recht op asiel in de praktijk niet ondergraven. De Commissie richt zich op het **geven van operationele en financiële bijstand** om de lidstaten te helpen beschermingsgerichte grensbeheersystemen te ontwikkelen, **met name in noodsituaties als gevolg van een massale toestroom aan de grenzen**.

Voorstellen op dit gebied dienen in het bijzonder gericht te zijn op de opzet van **teams van asieldeskundigen** die lidstaten die onder druk staan, tijdelijk kunnen bijstaan bij de eerste beoordeling van afzonderlijke gevallen bij de punten van binnenkomst, alsmede op het verstrekken van financiële noodhulp aan deze lidstaten om ze te helpen goede opvangvoorwaarden te bieden en de asielprocedure eerlijk en efficiënt te laten verlopen. Indien het Europees ondersteuningsbureau er werkelijk komt, zou het kunnen worden belast met de coördinatie van de inzet van deze teams van asieldeskundigen. Bestaande of nieuwe vrijwilligersregelingen op nationaal of Europees niveau (zoals het Europees vrijwilligerswerk) bieden wellicht ook mogelijkheden om mensen in te zetten, de opvangcapaciteit uit te breiden en de solidariteit tussen de lidstaten te vergroten.

- (33) **Welke maatregelen zouden nog kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat de beschermingsverplichtingen die voortvloeien uit het EU-acquis en uit het internationale recht op het gebied van vluchtelingen en mensenrechten een integrerend deel van het beheer van de buitengrenzen uitmaakt? Welke maatregelen zouden in het bijzonder nog kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat de toepassing van maatregelen ter bestrijding van illegale migratie in de praktijk de toegang van asielzoekers tot bescherming niet ondermijnt?**
- (34) **Hoe zou de nationale capaciteit om effectieve, beschermingsgerichte grensbeheersystemen te ontwikkelen, kunnen worden vergroot, met name in geval van een massale toestroom aan de grenzen?**

5.4. **De rol van de EU in vluchtelingenzaken**

De asielstelsels van de lidstaten worden steeds meer gezien als één enkele regionale beschermingszone. De gemeenschappelijke procedure en de uniforme status zullen dit effect nog versterken. Tegelijkertijd wordt de externe dimensie van het

EU-asielbeleid steeds belangrijker en groeien de verwachtingen ten aanzien van de rol van de EU, met haar 27 lidstaten, in het wereldwijde beschermingssysteem voor vluchtelingen. Er wordt dan ook steeds vaker van de EU verwacht dat zij op internationaal niveau met een **gemeenschappelijke visie op het vluchtelingenbeleid** komt en een **gemeenschappelijk standpunt inneemt tegenover internationale organisaties**.

(35) **Hoe zou het Europese asielbeleid kunnen worden ontwikkeld tot een gemeenschappelijk beleid waarmee de EU-lidstaten het vluchtelingenvraagstuk op internationaal niveau aanpakken? Welke modellen zou de EU kunnen gebruiken om op wereldniveau een rol van betekenis te spelen in het vluchtelingenvraagstuk?**

6. CONCLUSIE

In dit groenboek heeft de Commissie aangegeven wat de belangrijkste punten zijn en vraagt zij om constructieve voorstellen om daaraan verder te werken.

Aansluitend bij de hierboven geschetste integrale aanpak, wil de Commissie een brede discussie op gang brengen onder alle betrokken partijen. Alle EU-instellingen, nationale, regionale en lokale autoriteiten, kandidaat-lidstaten, partners uit derde landen, intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties, alle overheidsinstanties en particuliere dienstverleners die een rol spelen in het asielvraagstuk, academici, sociale partners en organisaties en personen uit het maatschappelijk middenveld wordt verzocht een bijdrage te leveren.

De resultaten van deze brede raadpleging zullen worden verwerkt in een **beleidsplan** dat in het eerste kwartaal van 2008 zal verschijnen en waarin de Commissie zal aangeven welke maatregelen zij zal nemen om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel gestalte te geven en volgens welk tijdschema dat zal gebeuren.

Op 18 oktober 2007 vindt een openbare hoorzitting plaats en ter voorbereiding daarvan verzoekt de Commissie alle betrokken partijen hun schriftelijke reactie op deze raadpleging uiterlijk 31 augustus 2007 in te dienen bij:

Eenheid Immigratie en asiel – "Groenboek asiel"

Directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid

Europese Commissie

B-1049 Brussel

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

Alle relevante bijdragen worden gepubliceerd op de webportal "Uw stem in Europa"
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.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:

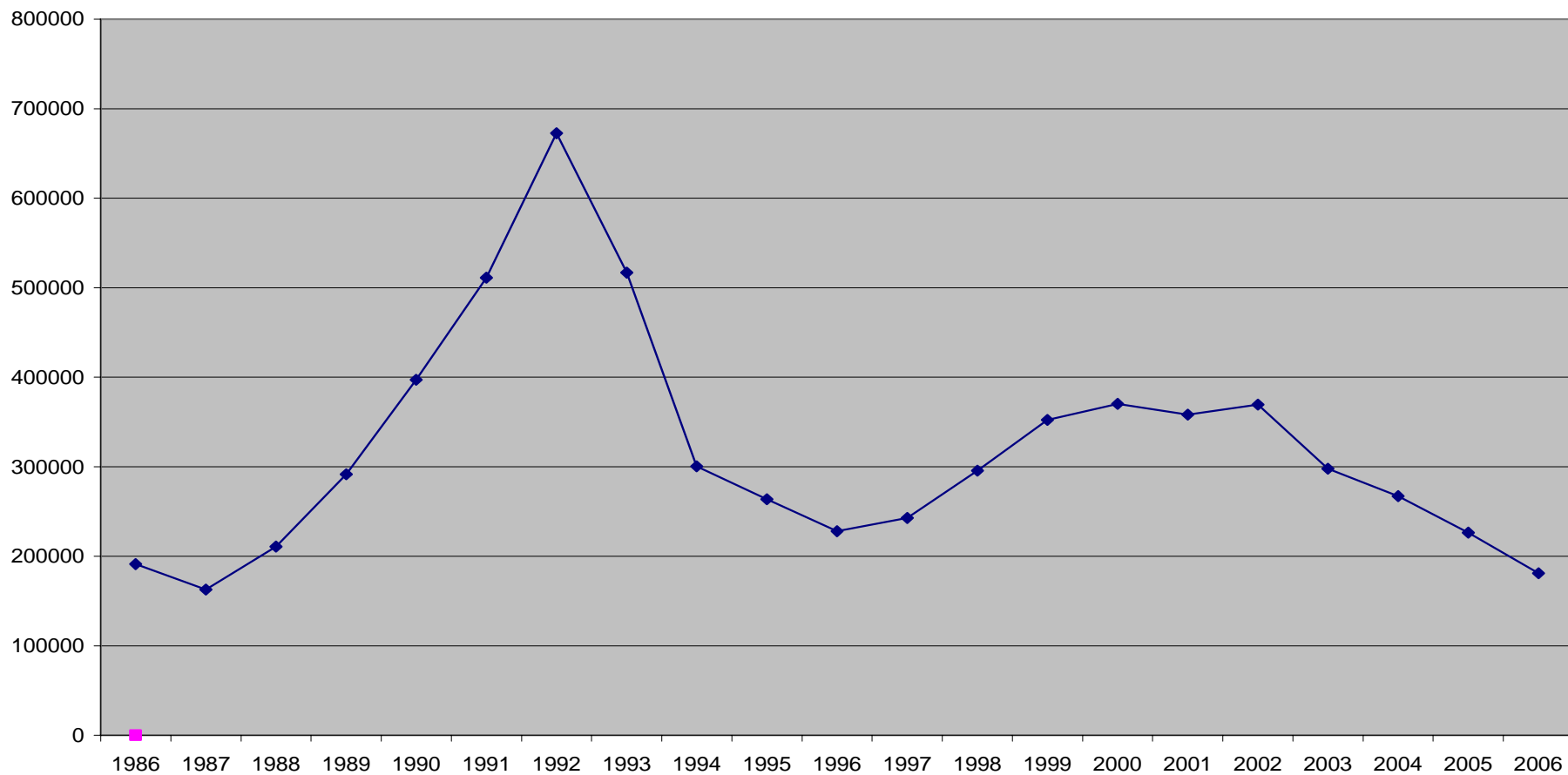
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

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