



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.6.2007  
COM(2007) 301 definitivo

**LIBRO VERDE**

**sul futuro regime comune europeo in materia di asilo**

(presentato dalla Commissione)

## **LIBRO VERDE**

### **sul futuro regime comune europeo in materia di asilo**

#### **1. INTRODUZIONE**

La creazione di un regime comune europeo in materia di asilo quale parte integrante di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nasce dall'idea di fare dell'Unione europea uno spazio di protezione unico per i rifugiati, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente e sui valori umanitari comuni a tutti gli Stati membri. Il piano d'azione per attuare il programma dell'Aia prevede che la proposta relativa al suddetto regime comune sia adottata entro il 2010.

La Commissione, impegnata a perseguire alacremente questo obiettivo ambizioso, avvia con il presente documento un ampio processo di consultazione sulla forma che un siffatto regime d'asilo dovrebbe assumere. Il presente libro verde si propone di individuare le possibili scelte per definire la seconda fase della creazione del regime comune europeo in materia di asilo, in conformità dell'attuale ordinamento giuridico dell'UE.

Il piano di base del regime comune europeo di asilo, quale definito nel programma di Tampere e confermato nel programma dell'Aia, consiste nell'instaurare una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme validi nell'intera Unione. L'obiettivo ultimo perseguito a livello UE consiste pertanto nel garantire una reale parità, creando un sistema in grado di assicurare a coloro che ne hanno veramente bisogno l'accesso a un livello elevato di protezione in tutti gli Stati membri, a condizioni identiche, riservando al tempo stesso un trattamento equo ed efficace a quanti non risultino bisognosi di protezione.

Nella prima fase ci si proponeva di armonizzare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri attraverso norme minime comuni che garantissero equità, efficienza e trasparenza. Tra il 1999 e il 2006 sono stati compiuti notevoli progressi, grazie soprattutto all'adozione dei quattro principali strumenti legislativi che stabiliscono la normativa vigente e pongono le basi per instaurare un regime comune europeo in materia di asilo<sup>1</sup>. La Commissione garantirà che gli strumenti giuridici già adottati siano recepiti con tempestività e concretamente applicati dagli Stati membri.

La valutazione degli strumenti e delle iniziative della prima fase è tuttora in corso. Tenuto conto però della necessità di presentare per tempo le proposte per il varo della seconda fase previsto nel 2010, è essenziale avviare fin d'ora un'analisi e un dibattito approfonditi sulla futura struttura del regime comune di asilo europeo. Nell'elaborare il libro verde si è comunque tenuto conto di tutte le informazioni disponibili sull'attuazione degli strumenti della prima fase e sulle carenze individuate nella pratica, affinché la riflessione e il dibattito possano essere condotti su basi

---

<sup>1</sup> Tutti gli strumenti legislativi e i documenti politici pertinenti figurano nell'allegato 1. L'allegato 2 al presente documento contiene dati statistici.

aggiornate. **I risultati di quest'ampia analisi e le conclusioni della valutazione verranno sintetizzati tempestivamente, in modo da poter essere utilizzati nei preparativi, che occorrerà avviare quanto prima, se si vuole che il regime comune europeo in materia di asilo possa essere istituito entro il 2010.**

**La seconda fase dovrebbe mirare a conseguire un livello comune di protezione più elevato e comunque più uniforme all'interno dell'Unione europea, oltre a garantire una maggiore solidarietà tra i vari Stati membri.**

Nella seconda fase è importante adottare **un'impostazione integrata e globale della politica di asilo**, e adoperarsi per **migliorare tutti gli aspetti della procedura di asilo**, dal momento in cui le persone chiedono l'accesso alla protezione nell'UE, fino all'individuazione di una soluzione duratura per coloro che hanno bisogno di protezione internazionale.

Per un'impostazione del genere è indispensabile 1) permettere a quanti sollecitano protezione nell'UE di presentare domanda, far valere i propri diritti e ottenere una risposta adeguata alle proprie esigenze personali in condizioni migliori, nonché 2) potenziare la capacità di tutte le parti coinvolte nel processo di asilo di svolgere efficientemente i propri compiti, per migliorare la qualità generale del processo. Occorre altresì fornire alle amministrazioni nazionali competenti in materia di asilo strumenti adeguati che le mettano in grado di gestire in modo efficace i flussi di richiedenti asilo e di prevenire concretamente frodi e abusi, per salvaguardare l'integrità e la credibilità del regime di asilo.

Per conseguire questi obiettivi occorrerà colmare le lacune dell'*acquis* vigente in materia di asilo e perseguire l'armonizzazione legislativa a livelli elevati. Anche le pratiche in materia di asilo andranno armonizzate, attuando una serie di misure di accompagnamento relative alla cooperazione pratica fra Stati membri.

Si fa inoltre impellente l'esigenza di una maggiore solidarietà in fatto di asilo, per garantire un'equa ripartizione delle responsabilità nel trattamento delle domande e nella concessione di protezione all'interno dell'Unione. Si deve anche cercare il modo per accrescere il contributo dell'UE a un regime di protezione internazionale più accessibile, equo ed efficace.

## **2. STRUMENTI LEGISLATIVI**

### **2.1. Trattamento delle domande di asilo**

La direttiva 2005/85/CE del Consiglio (la "direttiva sulle procedure di asilo") definisce una serie di norme procedurali piuttosto che una "procedura standard". La direttiva concede un ampio margine di flessibilità in numerosi ambiti, quali le disposizioni in materia di procedure accelerate, procedure alla frontiera e domande irricevibili. È indispensabile un ulteriore ravvicinamento legislativo se si vuole conseguire l'obiettivo di una procedura comune all'intera UE, stabilito dal programma dell'Aia.

In tale contesto, occorre adoperarsi soprattutto per migliorare l'effettivo accesso alla possibilità di presentare una domanda di asilo e quindi di ottenere protezione

internazionale sul territorio dell'UE. Ciò potrebbe richiedere un rafforzamento delle garanzie giuridiche che accompagnano l'importantissima fase iniziale delle procedure alla frontiera e in particolare il processo di registrazione e controllo.

Bisognerebbe anche **ravvicinare ulteriormente le norme nazionali** con riferimento a determinati aspetti del trattamento delle domande di asilo non contemplati – o non sufficientemente contemplati – dalle disposizioni della prima fase, quali la qualità del processo decisionale, la valutazione dei documenti probatori presentati dai richiedenti e le procedure di ricorso.

Potrebbe inoltre rivelarsi necessario **rivalutare il contenuto e il valore aggiunto di determinati meccanismi** introdotti nella prima fase dell'armonizzazione, come ad esempio i concetti di paesi d'origine sicuri, paesi terzi sicuri e paesi terzi europei sicuri.

L'inserimento nel regime comune di **una procedura unica** quale elemento vincolante per valutare le richieste di concessione dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria potrebbe consentire poi di compiere progressi significativi verso l'instaurazione di una procedura comune in materia di asilo. Tra gli aspetti da prendere in considerazione figurano il campo d'applicazione di detta procedura, l'ordine da seguire per esaminare i diversi motivi che giustificano una protezione, le procedure di ricorso, nonché la necessità di imporre termini o obiettivi in ordine alla durata della procedura d'asilo.

Nel caldeggiare l'elaborazione di uno studio sulle conseguenze, sull'adeguatezza e sulla fattibilità di un **trattamento comune** delle domande di asilo, il programma dell'Aia indica il trattamento comune come un'ulteriore possibilità per proseguire l'armonizzazione. In base all'ordinamento giuridico vigente, spetta agli Stati membri valutare le domande di asilo. Il valore aggiunto, le modalità precise e le conseguenze pratiche e finanziarie dell'introduzione di un siffatto meccanismo di trattamento comune – che potrebbe far tesoro dell'esperienza e delle capacità specifiche acquisite dagli Stati membri nel trattamento di determinati casi –, dovranno essere attentamente esaminate alla luce del suddetto studio.

- (1) **Come porre in essere una procedura comune in materia di asilo? Quali aspetti prendere in considerazione per ravvicinare ulteriormente le legislazioni?**
- (2) **Come rendere più efficace l'accesso alla procedura d'asilo? Più in generale, quali aspetti dell'attuale procedura d'asilo migliorare, in termini tanto di efficienza quanto di garanzie di protezione?**
- (3) **Quali eventuali concetti e meccanismi del sistema attuale andrebbero riesaminati?**
- (4) **Come elaborare una procedura unica vincolante?**
- (5) **A quali eventuali modelli potrebbe ispirarsi il trattamento comune delle domande di asilo? In quali circostanze gli Stati membri potrebbero ricorrere al trattamento comune?**

## 2.2. Condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo

Se si vogliono evitare movimenti secondari (dopo un primo rifiuto di una domanda), è essenziale garantire un livello elevato di armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo. Tuttavia, dalle informazioni disponibili sull'attuazione pratica della direttiva 2003/9/CE del Consiglio (la “direttiva sulle condizioni di accoglienza”), emerge che l'ampio margine di discrezione lasciato agli Stati membri da varie disposizioni fondamentali della direttiva stessa annulla l'auspicato effetto di armonizzazione.

A titolo di esempio, si riscontrano ampie divergenze per quanto riguarda **l'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro**: vari Stati membri esigono il rispetto di molteplici condizioni (come ad esempio la necessità di ottenere un permesso di lavoro), mentre alcuni autorizzano immediatamente l'accesso a tale mercato e altri lo limitano nel primo anno. La situazione porta a chiedersi se occorra una regolamentazione più precisa delle condizioni e dei termini di accesso al mercato del lavoro.

Un'altra questione strettamente collegata a quella della possibilità – per i richiedenti asilo - di lavorare riguarda la ricerca di mezzi che consentano di garantire effettivamente, più in generale, **adeguate condizioni materiali di accoglienza**. Queste ultime, peraltro, rivelano notevoli divari da un paese all'altro, in particolare in materia di accesso all'assistenza sanitaria.

Sono emerse gravi difficoltà anche per quanto riguarda **l'applicabilità della direttiva ai centri di detenzione e l'applicazione generale di misure detentive** ai richiedenti asilo, dato che misure del genere impediscono l'effettivo godimento dei diritti garantiti dalla direttiva.

- (6) **In quali settori sarebbe opportuno limitare l'ampio margine di discrezione attualmente offerto dalle disposizioni della direttiva per garantire condizioni davvero uniformi e criteri di trattamento adeguati?**
- (7) **Si dovrebbe, in particolare, continuare ad armonizzare la forma e il livello delle condizioni materiali di accoglienza di cui beneficiano i richiedenti asilo?**
- (8) **Sarebbe opportuno procedere a un ulteriore ravvicinamento delle norme nazionali che disciplinano l'accesso al mercato del lavoro? In caso affermativo, quali sarebbero gli aspetti interessati?**
- (9) **Bisognerebbe chiarire le cause della detenzione, in conformità della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e assoggettare le condizioni e la durata della detenzione a una regolamentazione più precisa?**

## 2.3. Concessione della protezione

Per attuare la **protezione uniforme** caldeggiata dal programma dell'Aia, si potrebbero prendere in considerazione vari tipi di criteri da soddisfare per ottenere la protezione, la quale potrebbe comportare vari gradi.

Una delle ipotesi potrebbe consistere in una **armonizzazione più spinta dei criteri di ammissibilità** e nel chiarimento dei parametri che giustificano una protezione, onde ridurre al minimo la possibilità di interpretazioni e applicazioni divergenti nei diversi Stati membri, che le disposizioni della direttiva 2004/83/CE (la “direttiva sulla qualifica di rifugiato”) attualmente consentono.

Si potrebbe inoltre valutare la possibilità di **procedere a un ulteriore ravvicinamento dei diritti e dei benefici** connessi con la protezione concessa (riguardanti, tra l’altro, i permessi di soggiorno, la previdenza sociale e l’assistenza sanitaria, l’istruzione e l’occupazione). L’*acquis* comunitario garantisce due diversi tipi di diritti e benefici ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria, sulla base delle distinzioni tra le due categorie operate attualmente dal diritto internazionale e che rispecchiano notevoli differenze tra le motivazioni di protezione. Se si dovesse interpretare l’uniformità nel senso di una maggiore armonizzazione, questa opzione comporterebbe **uno status uniforme per i rifugiati e un altro per i beneficiari di protezione sussidiaria**. Significherebbe in pratica ridurre la flessibilità prevista dall’attuale quadro normativo in ordine al contenuto e alla durata dei diritti da concedere, nonché la possibilità di limitare o rifiutare l’accesso a certi diritti.

Un’alternativa consisterebbe nel valutare la possibilità di concedere **un unico status uniforme** – cioè uno status di protezione che comprenda un insieme uniforme di diritti per entrambe le categorie – a tutte le persone che il quadro giuridico vigente ammetterebbe al beneficio dello status di rifugiato oppure della protezione sussidiaria. Uno status del genere, che garantirebbe gli stessi diritti a prescindere dalle motivazioni che giustificano la protezione, avrebbe un vantaggio: dissuaderebbe infatti i richiedenti dal formare ricorso contro le decisioni che concedono una protezione sussidiaria per ottenere lo status di rifugiato.

Sarebbe poi utile esaminare la necessità di armonizzare lo **status concesso a categorie di persone** che non possono beneficiare della protezione internazionale quale attualmente definita dai dispositivi giuridici della prima fase, ma che tuttavia gli obblighi imposti a tutti gli Stati membri dagli strumenti internazionali sui diritti dei rifugiati o sui diritti dell’uomo, o in base a principi derivanti da tali strumenti, **mettono al riparo dall’allontanamento**. Dette categorie potrebbero comprendere ad esempio persone che non possono essere allontanate per motivi di salute e minori non accompagnati. Le disposizioni relative a uno status armonizzato per queste categorie di persone dovrebbero essere improntate alla giurisprudenza in materia della Corte europea dei diritti umani<sup>2</sup>.

Infine, il concetto di uno **status valido nell’intera Unione** invita a riflettere sulla possibilità di instaurare a livello comunitario un meccanismo di **riconoscimento reciproco delle decisioni nazionali in materia di asilo**, nonché di **trasferire le responsabilità in materia di protezione** quando il beneficiario della protezione fissi la residenza in un altro Stato membro. Le esatte modalità giuridiche e le condizioni precise dovrebbero essere oggetto di discussione approfondita. Un meccanismo di questo tipo potrebbe ispirarsi in particolare alle disposizioni pertinenti della

---

<sup>2</sup>

Si vedano, in particolare, le sentenze pronunciate da detta Corte nelle cause D. contro Regno Unito, del 2 maggio 1997, e Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga contro Belgio, del 12 ottobre 2006.

Convenzione di Ginevra e all'Accordo europeo del 1980 sul trasferimento della responsabilità relativa ai rifugiati concluso nel quadro del Consiglio d'Europa.

- (10) **In quali settori bisognerebbe procedere a un ulteriore ravvicinamento legislativo o prevedere livelli più elevati per quanto riguarda**
- **i criteri di concessione della protezione**
  - **i diritti e i benefici connessi con lo/gli status di protezione?**
- (11) **Quali modelli si potrebbero prevedere per la creazione di uno “status uniforme”? Sarebbe possibile prevedere uno status uniforme per i rifugiati e un altro per i beneficiari di protezione sussidiaria? Come metterli a punto?**
- (12) **Si potrebbe prevedere un unico status uniforme per tutte le persone che hanno il diritto di beneficiare di protezione internazionale? Come metterlo a punto?**
- (13) **Il campo d'applicazione della legislazione comunitaria andrebbe esteso ad altre categorie di persone che non possono essere allontanate? A quali condizioni?**
- (14) **Bisognerebbe instaurare un meccanismo europeo che preveda il riconoscimento reciproco delle decisioni nazionali in materia di asilo e la possibilità di trasferire le responsabilità in materia di protezione? A quali condizioni questa opzione risulterebbe realizzabile? Quali sarebbero le modalità operative?**

## **2.4. Questioni trasversali**

### **2.4.1. Una risposta consona nei casi di vulnerabilità**

Tutti gli strumenti della prima fase sottolineano che è indispensabile tener conto delle esigenze specifiche delle persone vulnerabili. Emergono tuttavia gravi carenze in fatto di definizioni e procedure applicate dagli Stati membri per **individuare i richiedenti asilo più vulnerabili**, e risulta che gli Stati membri **non dispongono delle risorse, delle capacità e delle competenze necessarie** per fornire una risposta adeguata a tali necessità.

Occorre quindi **stabilire in maniera più approfondita e dettagliata** in quale modo **individuare e soddisfare le necessità specifiche dei richiedenti asilo più vulnerabili**, in tutte le fasi della procedura di asilo. Questo tipo di impostazione globale si concentrerebbe in particolare su questioni quali definire con maggiore precisione cosa si intenda per **assistenza e consulenza medica e psicologica adeguata** per le persone traumatizzate e per le vittime di tortura e di tratta, nonché come individuare le esigenze dei minori, in particolare di quelli non accompagnati, e su quale sia una risposta confacente alle loro esigenze; altrettanto dicasi per lo sviluppo di **tecniche adeguate di intervista** per queste categorie di persone, che tengano tra l'altro conto della loro cultura, età e denotino una sensibilità interculturale, ricorrendo a intervistatori specializzati e interpreti, oppure per l'elaborazione di norme più dettagliate circa gli elementi da prendere in

considerazione per valutare i **ricorsi fondati sulla persecuzione specifica nei confronti di persone di un determinato sesso e di bambini.**

Occorre inoltre trovare il modo per **accrescere la capacità dei singoli paesi** di elaborare e attuare misure intese a far fronte alle esigenze specifiche delle categorie più vulnerabili di rifugiati e richiedenti asilo, **facendo leva su tutte le parti coinvolte** – quali operatori sanitari, insegnanti, psicologi, interpreti, esperti in campo linguistico, antropologi culturali, avvocati, operatori sociali e organizzazioni non governative. A tal fine, potrebbe essere necessario varare, nell'intera Unione, **programmi di formazione specifici**, destinati agli operatori in questione, instaurare dispositivi per la **divulgazione delle migliori pratiche a livello operativo** (come banche dati o altri strumenti per lo scambio di informazioni), o addirittura adottare **norme comuni in materia di qualifiche e competenze** richieste nonché, nella misura del possibile, un **meccanismo di controllo** volto a garantire livelli elevati di qualità dei servizi forniti alle persone più vulnerabili.

- (15) **Come perfezionare e adattare meglio alle effettive necessità dei richiedenti asilo più vulnerabili le disposizioni che obbligano gli Stati membri a individuare, prendere in considerazione e soddisfare tali esigenze? In quali settori sviluppare ulteriormente le norme?**
- (16) **Quali misure bisognerebbe attuare per mettere in grado i singoli Stati membri di reagire più concretamente nei casi di vulnerabilità?**

#### 2.4.2. *Integrazione*

Dato che le politiche dell'UE si concentrano sempre più sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi, è opportuna una riflessione complessiva sui modi per migliorare l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale. In proposito, estendere a questi ultimi i diritti concessi ai soggiornanti di lungo periodo, ai sensi della proposta della Commissione di modifica della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 6 giugno 2007 (la "direttiva sui soggiornanti di lungo periodo"), dovrebbe offrire un miglioramento di rilievo.

In questo contesto, bisognerebbe valutare in particolare la possibilità di **potenziare le norme** previste dalla direttiva sulla qualifica di rifugiato, in ordine **all'integrazione dei beneficiari di protezione sussidiaria**, nonché **all'elaborazione di programmi di integrazione volti a tener conto delle esigenze specifiche (ad esempio in termini di alloggio e di accesso all'assistenza sanitaria e ai servizi sociali) e del potenziale dei beneficiari di una protezione internazionale.**

**I diritti al lavoro (e le relative limitazioni)** sono al riguardo un elemento importante, dato che l'occupazione è ritenuta uno dei principali fattori capaci di agevolare l'integrazione. In tale contesto, occorre trovare il modo di sensibilizzare maggiormente gli operatori del mercato del lavoro al valore e al potenziale contributo che i beneficiari di protezione internazionale possono offrire al mondo dell'impresa. Particolare attenzione andrebbe rivolta inoltre alla determinazione della loro esperienza lavorativa, delle loro competenze e del loro potenziale, nonché al **riconoscimento delle loro qualifiche**, dato che spesso i beneficiari di protezione internazionale non sono in grado di fornire prove documentarie, quali diplomi e altri certificati pertinenti dei rispettivi paesi d'origine, richiesti di norma dalla legislazione



degli Stati membri per poter legittimamente ricoprire una mansione in determinati settori. Andrebbe promossa anche l'acquisizione delle necessarie conoscenze e competenze interculturali, a favore non solo dei beneficiari di protezione internazionale, ma anche delle persone che lavorano con loro. Occorrerebbe altresì formare alla gestione della diversità.

Nell'ottica di un'impostazione globale, potrebbe poi risultare necessario valutare la possibilità di fornire ai richiedenti asilo **l'accesso a una serie di misure e meccanismi specifici di integrazione**, anche per agevolare un'integrazione rapida di coloro ai quali viene in definitiva concessa una protezione internazionale.

- (17) **Quali ulteriori misure giuridiche permetterebbero di integrare maggiormente i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale, segnatamente sul mercato del lavoro?**

2.4.3. *Gli strumenti della seconda fase devono avere una portata generale*

Sembra giunto il momento di esaminare altri settori non ancora contemplati dalla legislazione comunitaria, ma per i quali il ravvicinamento delle norme nazionali costituirebbe un valore aggiunto.

- (18) **In quali altri settori l'armonizzazione risulterebbe utile o necessaria ai fini di un'impostazione veramente globale della procedura d'asilo e dei suoi effetti?**

3. **ATTUAZIONE – MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO**

Il programma dell'Aia invitava a intensificare la cooperazione fattiva tra le amministrazioni nazionali per favorire la convergenza delle pratiche nei vari paesi, migliorare la qualità del processo decisionale e promuovere una gestione efficiente delle questioni legate all'asilo. Le iniziative illustrate dalla Commissione nella comunicazione sul "rafforzamento della cooperazione pratica" vengono attualmente condotte nel quadro di Eurasil, un gruppo di esperti presieduto dalla Commissione.

Tuttavia, dato che il presente libro verde intende stabilire obiettivi di medio e lungo termine, è essenziale spingersi al di là di quanto già proposto ed esaminare **nuovi settori** ai quali sarebbe **vantaggioso estendere** la cooperazione pratica tra Stati membri. Tale esame dovrà tener conto anche del **modo per massimizzare gli effetti** della cooperazione in termini di maggiore ravvicinamento delle pratiche e delle dottrine giuridiche nazionali, ad esempio **elaborando orientamenti comuni** sull'interpretazione e applicazione dei molteplici aspetti procedurali e sostanziali dell'*acquis* comunitario in materia di asilo. A mo' d'esempio, sulla base di una valutazione comune delle situazioni nei diversi paesi d'origine, di alcuni tipi di pratiche o di determinati aspetti delle domande d'asilo che richiedono una particolare competenza giuridica o esperienza pratica, gli Stati membri potrebbero stabilire impostazioni comuni in ordine alle clausole di esclusione o di cessazione in presenza di alcune fattispecie, quali la persecuzione specificamente legata al sesso della vittima o nei confronti di bambini, oppure per individuare e prevenire frodi e abusi, o ancora con riferimento alla traduzione di documenti e alle modalità e procedure d'intervista.

Si dovrebbe inoltre trovare il modo di perfezionare il “portale comune” UE di informazioni sui paesi d’origine, segnatamente collegandolo ad altre basi di dati su immigrazione e integrazione e rendendolo atto a fornire informazioni su un’ampia gamma di questioni legate ai fenomeni migratori.

Si potrebbe anche intensificare il processo di scambio di buone pratiche, di potenziamento delle capacità, di elaborazione di orientamenti, nonché cercare di **coinvolgere tutte le parti interessate**, in particolare organi di ricorso a livello amministrativo o giudiziario, esperti in campo giuridico e linguistico, operatori sanitari, esperti in materia di istruzione e orientamento professionale, antropologi culturali, guardie di frontiera e forze dell’ordine.

Per stare poi al passo con il rapido espandersi della sfera d’applicazione della cooperazione pratica, che abbraccia diversi aspetti della procedura d’asilo, diventa sempre più impellente garantire un **sostegno strutturale adeguato** a tutte le attività pertinenti, nonché **monitorare in modo fattivo e sistematico i risultati** che esse permettono di ottenere.

La Commissione intende avviare quest’anno uno studio di fattibilità per procedere a un esame completo e dettagliato delle ipotesi praticabili.

Una di esse, prevista dal programma dell’Aia, consiste nel trasformare le strutture inerenti alla cooperazione pratica in un Ufficio di sostegno europeo. Qualora si optasse per tale soluzione, l’ufficio potrebbe accollarsi e coordinare sistematicamente tutte le attività di cooperazione pratica in corso. Inoltre, esso potrebbe comprendere una **struttura di formazione** per tutte le parti coinvolte nella procedura d’asilo e **fornire sostegno strutturale alle varie attività di trattamento** che in futuro gli Stati membri potrebbero realizzare **congiuntamente**. L’ufficio potrebbe **sostenere iniziative comuni di Stati membri volte a fronteggiare particolari pressioni** cui la loro posizione geografica dovesse esporre i regimi d’asilo e le capacità di accoglienza rispettivi. Esso potrebbe istituire e gestire **gruppi di esperti in materia di asilo**, che verrebbero inviati in Stati membri particolarmente oberati, e svolgere altresì un ruolo nell’**attuazione dei programmi di protezione regionale** e nel **coordinamento di eventuali nuove iniziative strategiche da adottare in futuro**, ad esempio in fatto di reinsediamento a livello comunitario. Infine, l’ufficio potrebbe essere incaricato di **verificare che siano soddisfatte le condizioni di accoglienza** previste per i richiedenti asilo.

- (19) **A quali altri settori sarebbe vantaggioso estendere le attività di cooperazione pratica e come ottimizzarne l’impatto? Come allargare proficuamente il coinvolgimento delle parti interessate? Come diffondere e integrare l’innovazione e le pratiche migliori nel settore della cooperazione pratica?**
- (20) **In particolare, in quale modo la cooperazione pratica potrebbe contribuire a elaborare impostazioni comuni in ordine alla definizione di concetti come la persecuzione fondata sul sesso della vittima o nei confronti dei bambini, all’applicazione di clausole di esclusione o alla prevenzione della frode?**

- (21) **Quali modalità prospettare per fornire un sostegno strutturale a un’ampia gamma di misure di cooperazione pratica e garantirne la sostenibilità? La creazione di un Ufficio europeo di sostegno potrebbe essere un’opzione valida? In caso affermativo, quali mansioni potrebbero essergli affidate?**
- (22) **Quale sarebbe la struttura più adeguata a livello istituzionale e operativo per consentire a un ufficio del genere di svolgere efficacemente le mansioni affidategli?**

#### **4. SOLIDARIETÀ E RIPARTIZIONE DEGLI ONERI**

##### **4.1. Ripartizione delle responsabilità**

Il sistema di Dublino (regolamento di Dublino e regolamento EURODAC) non è stato concepito come strumento di ripartizione degli oneri. Esso si prefiggeva essenzialmente di determinare in tempi brevi lo Stato membro cui compete esaminare una domanda d’asilo presentata sul territorio dell’Unione, in base a criteri equi e obiettivi, e di evitare i movimenti secondari tra Stati membri. Come emerge dalla valutazione pubblicata il 6 giugno 2007, il sistema di Dublino ha conseguito in larga misura i suoi obiettivi, sebbene persistano interrogativi in merito alla sua efficacia nel ridurre i movimenti secondari.

La relazione evidenzia altresì un’equa ripartizione dei trasferimenti effettuati nel quadro del sistema di Dublino tra gli Stati membri situati lungo una frontiera esterna dell’UE e gli altri Stati membri. Ciononostante, il sistema può comportare *di fatto* oneri aggiuntivi per gli Stati membri che presentano capacità limitate di accoglimento e assorbimento e che subiscono particolari pressioni migratorie a causa della loro posizione geografica.

Un ulteriore ravvicinamento delle procedure d’asilo, delle norme giuridiche e delle condizioni d’accoglienza previste a livello nazionale – inerente alla creazione di un regime comune europeo in materia di asilo –, contribuirebbe sicuramente a ridurre quei movimenti secondari di richiedenti asilo dovuti essenzialmente alla diversità delle norme applicabili, e potrebbe quindi favorire una distribuzione generale più equa delle domande d’asilo tra i vari Stati membri.

Tuttavia, neppure l’istituzione di una procedura comune d’asilo e l’introduzione di uno status uniforme basteranno a eliminare completamente tutte le ragioni che spingono i richiedenti asilo a preferire uno Stato membro a un altro. **Pertanto, un sistema che attribuisca chiaramente la competenza** per esaminare una domanda d’asilo sul territorio dell’UE **continuerà a essere indispensabile** per ovviare al cosiddetto fenomeno di “asylum shopping” e a quello dei “rifugiati vaganti”.

Occorre inoltre approfondire la riflessione sui principi e sugli obiettivi sottesi al sistema di Dublino e sull’opportunità di **integrarlo con meccanismi complementari. Si potrebbe tener conto di altri fattori**, quali le capacità degli Stati membri di trattare le domande d’asilo e di offrire soluzioni a lungo termine ai rifugiati riconosciuti. Questa riflessione è necessaria se si vuole che **l’applicazione del sistema porti a una ripartizione più equilibrata fra Stati membri.**

In passato **sono stati presi in considerazione possibili sistemi alternativi per l'attribuzione delle responsabilità**. Tra questi figurava ad esempio un sistema che attribuisce le responsabilità in funzione del luogo di presentazione della domanda d'asilo, del paese d'origine del candidato o dell'ultimo paese di transito noto.

Sarebbe preferibile concentrarsi comunque essenzialmente sulla **creazione di meccanismi “correttivi” di ripartizione degli oneri, complementari al sistema di Dublino**, prevedendo ad esempio la ripartizione dei beneficiari di protezione internazionale fra Stati membri una volta concesso lo status di protezione. Il reinsediamento all'interno dell'UE è un'altra ipotesi che merita di essere approfondita. L'estensione delle disposizioni della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo ai beneficiari di protezione internazionale dovrebbe inoltre alleggerire l'onere che grava su alcuni Stati membri, autorizzando tali persone a trasferirsi, a determinate condizioni, in un altro Stato membro.

- (23) **Sarebbe utile integrare il sistema di Dublino con misure volte a favorire una più equa ripartizione degli oneri?**
- (24) **Quali altri meccanismi si potrebbero ideare per garantire una ripartizione più equa dei richiedenti asilo o dei beneficiari di protezione internazionale tra gli Stati membri?**

#### **4.2. Solidarietà finanziaria**

Dobbiamo valutare varie ipotesi volte a **ottimizzare ulteriormente l'efficacia del Fondo europeo per i rifugiati**, quale strumento di sostegno alle iniziative avviate dagli Stati membri per attuare la politica dell'UE in materia di asilo. In particolare, andrà esplorata una serie di possibilità per garantire che i finanziamenti del fondo possano essere utilizzati in maniera più proficua per accelerare e completare la realizzazione degli obiettivi perseguiti, ridurre le disparità e innalzare gli standard.

Per ottimizzare l'impatto del fondo **si potrebbero predisporre, ad esempio, meccanismi specifici che permettano di consultare o trasmettere informazioni raccolte a livello nazionale**; grazie alle risorse del fondo si potrebbe colmare una serie di lacune. Per evitare la frammentazione e la duplicazione delle iniziative, nonché creare sinergie e promuovere le pratiche migliori, **istituendo un meccanismo di condivisione di informazioni anche a livello dell'Unione** sarebbe possibile divulgare informazioni su progetti e programmi esemplari.

Tuttavia, pur ottimizzando le possibilità di finanziamento disponibili, un'impostazione globale potrebbe determinare un fabbisogno specifico di finanziamenti non adeguatamente coperto dai fondi esistenti. Tale fabbisogno potrebbe riguardare per esempio il finanziamento di un'azione integrata per fronteggiare situazioni di vulnerabilità nel corso della procedura di asilo, oppure misure d'accompagnamento legate alla cooperazione tra Stati membri (dal finanziamento del personale distaccato dalle amministrazioni nazionali e dagli organi giudiziari o della loro partecipazione alle attività comuni, fino al finanziamento del futuro Ufficio europeo di sostegno).

- (25) **Come migliorare l'efficacia, la complementarità con le risorse nazionali e l'effetto moltiplicatore del Fondo europeo per i rifugiati? Creare**

**meccanismi come quelli ipotizzati per mettere in comune informazioni sarebbe un mezzo adeguato? Quali altri mezzi si potrebbero prevedere?**

- (26) **Esiste un fabbisogno specifico di finanziamenti non adeguatamente coperto dai fondi esistenti?**

## **5. DIMENSIONE ESTERNA DELL'ASILO**

### **5.1. Aiutare i paesi terzi a rafforzare la protezione**

Secondo le stime 6,5 degli 8,7 milioni di rifugiati del mondo vivrebbero in paesi in via di sviluppo<sup>3</sup>, è quindi importante esaminare il modo per aiutare i paesi terzi ad affrontare le questioni attinenti all'asilo e ai rifugiati. Con l'intento di migliorare l'effettiva protezione dei rifugiati e di permettere soluzioni durature nelle regioni d'origine e di transito, la Commissione ha messo a punto il concetto di programmi comunitari di protezione regionale, che integra nei programmi di aiuto ai paesi terzi sovvenzioni specifiche in materia di asilo. Si osservi che l'attuazione dei due programmi pilota varati finora nei nuovi Stati indipendenti occidentali e in Tanzania è ancora agli inizi, e che un'eventuale rielaborazione del concetto dovrà tener conto delle conclusioni emerse dalla loro valutazione. Se i due programmi saranno ritenuti utili, il dibattito potrebbe concentrarsi sul **consolidamento del loro valore aggiunto e sul modo di garantire la sostenibilità dei risultati ottenuti**.

Negli ultimi anni, inoltre, prendendo consapevolezza di quanto sia importante, per la sua politica di sviluppo, per trovare soluzioni durature per rifugiati e richiedenti asilo, la Commissione ha iniziato a **integrare** sistematicamente **la problematica dell'asilo** nella sua strategia di cooperazione allo sviluppo, destinando a questo aspetto ingenti finanziamenti provenienti da vari strumenti dell'assistenza esterna.

In tale contesto, occorre esaminare i tipi di intervento più efficaci, se ne può trovare la riprova in vari documenti recenti di strategia regionale (o per singoli paesi), per aiutare i paesi terzi a gestire le situazioni dei rifugiati e rispondere tra l'altro a due interrogativi: come **affrontare** in modo specifico **le necessità** di rifugiati e rimpatriati e tener conto del loro contributo potenziale allo sviluppo del paese d'accoglienza? Come **rendere più coerente ed efficace l'azione dell'UE** a favore delle regioni e dei paesi terzi interessati?

- (27) **Se risulterà necessario, come potenziare l'efficacia e la sostenibilità dei programmi di protezione regionale? Bisognerebbe sviluppare ulteriormente il concetto di programmi di protezione regionale? In caso affermativo, secondo quali modalità?**
- (28) **Quale sarebbe l'aiuto ottimale che l'UE potrebbe fornire ai paesi terzi per consentir loro di affrontare con maggiore efficacia le questioni connesse con i rifugiati e con l'asilo?**

---

<sup>3</sup>

Fonte: 2005 UNHCR Statistical yearbook.

- (29) **Come migliorare e rendere più coerenti le strategie globali della Comunità nei confronti dei paesi terzi in materia di assistenza ai rifugiati?**

## 5.2. Reinsediamento

Il reinsediamento è uno strumento che offre al tempo stesso protezione e soluzioni durature, nonché un meccanismo efficace di ripartizione delle responsabilità. È pertanto un aspetto essenziale della dimensione esterna della politica d'asilo dell'UE. Il reinsediamento dei rifugiati sul territorio dell'UE rispecchia altresì l'impegno dell'Unione a dimostrare solidarietà internazionale e a condividere l'onere che grava sui paesi che, nelle regioni d'origine, accolgono la stragrande maggioranza dei rifugiati. Per realizzare gli ambiziosi obiettivi sottesi a un programma comunitario di reinsediamento è indispensabile un'impostazione dinamica. La Commissione intende fornire un sostegno finanziario complessivo alle iniziative di reinsediamento promosse dagli Stati membri, ma anche ottenere un impegno risoluto dell'UE a favore del reinsediamento attraverso i programmi di protezione regionale.

Per sviluppare questo approccio, è possibile offrire agli Stati membri varie forme di **incentivi**. Essi potrebbero **essere aiutati ad ampliare e migliorare** i loro programmi nazionali di reinsediamento e incoraggiati a **partecipare attivamente** alla componente "reinsediamento" dei programmi di protezione regionale. Potrebbe inoltre rivelarsi utile **studiare un'impostazione comune** per incentivare il reinsediamento nel quadro dei programmi di protezione regionale, garantendo un uso più efficiente e più coordinato delle risorse, intensificando le economie di scala. È chiaro che qualsiasi iniziativa futura in tal senso dovrà far tesoro delle conclusioni cui la valutazione dei programmi pilota di protezione regionale è approdata.

Varrebbe inoltre la pena di prendere in considerazione altri ambiti – al di là dei programmi di protezione regionale – in cui un'iniziativa collettiva dell'UE in materia di reinsediamento potrebbe **contribuire a risolvere casi in cui la condizione di rifugiato si protrae o fornire una risposta efficace alle situazioni d'emergenza**.

- (30) **Come ottenere dall'UE un impegno significativo e duraturo a favore del reinsediamento?**
- (31) **Quali mezzi si potrebbero esaminare per elaborare un'impostazione comunitaria coordinata in materia di reinsediamento? Quale sarebbe il fabbisogno a livello finanziario, operativo e istituzionale?**
- (32) **In quali altri casi si potrebbe prevedere un impegno comune dell'UE in materia di reinsediamento? A quali condizioni?**

## 5.3. Gestire i flussi misti alle frontiere esterne

Un altro elemento essenziale della dimensione esterna della politica di asilo è la necessità di gestire i **flussi misti**, ossia l'arrivo contemporaneo alle frontiere esterne degli Stati membri di immigrati clandestini e di persone bisognose di protezione. Per risolvere il problema, occorre garantire più fattivamente l'accesso alla protezione alle frontiere esterne.

Le misure volte a combattere l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani andrebbero attuate in modo da non svuotare il diritto d'asilo del suo significato concreto. La Commissione concentra la propria azione sull'**offerta di assistenza operativa e finanziaria** per aiutare gli Stati membri a predisporre sistemi efficaci di gestione dei flussi in entrata, i quali tengano conto dell'aspetto protezione, **in particolare quando occorre far fronte a situazioni d'emergenza in seguito ad arrivi in massa alle frontiere.**

Le proposte dovrebbero concentrarsi in particolare sulla creazione di **gruppi di esperti in materia d'asilo**, che potrebbero essere chiamati ad assistere temporaneamente gli Stati membri sottoposti a pressione in sede di valutazione iniziale dei singoli casi nei punti di afflusso. Esse riguarderebbero inoltre la concessione di un aiuto finanziario d'urgenza a detti Stati membri, per aiutarli a offrire condizioni adeguate di accoglienza e ad applicare procedure d'asilo eque ed efficaci. Se si procederà concretamente alla creazione di un Ufficio europeo di sostegno, si potrebbe incaricarlo di coordinare le missioni dei gruppi di esperti in materia di asilo. Anche sistemi volontari nuovi o già esistenti a livello nazionale ed europeo (in particolare il servizio volontario europeo) potrebbero contribuire a mobilitare energie, migliorare le capacità di accoglienza e promuovere una maggiore solidarietà fra Stati membri.

(33) **Quali ulteriori misure sarebbe possibile adottare per garantire che gli obblighi di protezione derivanti dall'*acquis* comunitario e dal diritto internazionale in materia di rifugiati e di diritti dell'uomo diventino parte integrante della gestione delle frontiere esterne? In particolare, quali altri provvedimenti permetterebbero di garantire che l'attuazione pratica di misure volte a combattere l'immigrazione illegale non incida sull'accesso alla protezione dei richiedenti asilo?**

(34) **Come rafforzare le capacità nazionali di predisporre sistemi di gestione dei flussi in entrata che tengano conto dell'aspetto protezione, soprattutto nei casi di arrivi in massa alle frontiere?**

#### **5.4. Il ruolo dell'UE quale protagonista mondiale nelle questioni relative ai rifugiati**

I regimi di asilo degli Stati membri vengono considerati sempre più come componenti di un unico spazio di protezione regionale. Questa tendenza verrà rafforzata dall'istituzione di una procedura comune e di uno status uniforme. Nel contempo, vista la crescente rilevanza della dimensione esterna nella politica dell'UE in materia d'asilo, cresceranno le attese nei confronti del ruolo svolto dall'Unione – quale entità costituita da 27 Stati membri – nell'ambito del sistema mondiale di protezione dei rifugiati. L'UE viene infatti invitata sempre più di frequente a presentare sulla scena internazionale una **visione comune delle questioni attinenti alla politica in materia di rifugiati** e a **elaborare posizioni comuni da difendere preso le organizzazioni internazionali.**

(35) **In quale modo la politica europea in materia di asilo potrebbe trasformarsi in una politica condivisa dagli Stati membri dell'UE per risolvere le questioni attinenti ai rifugiati a livello internazionale? A quali modelli l'UE potrebbe ispirarsi per diventare protagonista sulla scena mondiale in questo settore?**

## 6. CONCLUSIONE

Col presente libro verde, la Commissione cerca di delineare le principali problematiche e invita a formulare suggerimenti costruttivi per affrontarle nel modo migliore.

Conformemente all'impostazione integrata in materia di asilo fin qui esposta, la Commissione intende avviare un ampio dibattito fra tutte le parti interessate. Tutti, istituzioni europee, autorità nazionali, regionali e locali, paesi candidati, paesi terzi partner, organizzazioni governative e non governative, operatori pubblici e privati coinvolti nella procedura d'asilo, mondo universitario, parti sociali, organizzazioni della società civile e singoli cittadini, sono invitati a fornire il proprio contributo.

I risultati di quest'ampia consultazione serviranno per elaborare un **piano strategico** che dovrà essere pubblicato nel primo trimestre del 2008, in cui la Commissione indicherà tutte le misure che intende adottare per istituire il regime europeo comune in materia d'asilo e i termini fissati per la loro adozione.

In vista dell'audizione pubblica che si terrà il 18 ottobre 2007, la Commissione invita gli interessati a inviare la propria risposta scritta alla presente consultazione entro il 31 agosto 2007, all'indirizzo seguente:

**Unità Immigrazione e asilo – “Libro verde in materia di asilo”**

**Direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza**

**Commissione europea**

**B-1049 Bruxelles**

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

Tutti i contributi pertinenti saranno pubblicati sul portale “La vostra voce in Europa”  
[http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_it.htm)



## **ANNEX I**

### **BIBLIOGRAPHY**

#### **I. EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS**

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

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

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

#### **II. LEGISLATIVE INSTRUMENTS**

##### **A. Instruments establishing minimum standards**

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

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

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

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

##### **B. Dublin System**

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

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

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

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

### **C. Financial Programmes**

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

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

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

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

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

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

### **D. Legislative Proposals**

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

### **E. Other**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### IV. STUDIES

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

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/transfer\\_protection\\_status\\_rev\\_160904.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/transfer_protection_status_rev_160904.pdf)

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

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

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

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

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

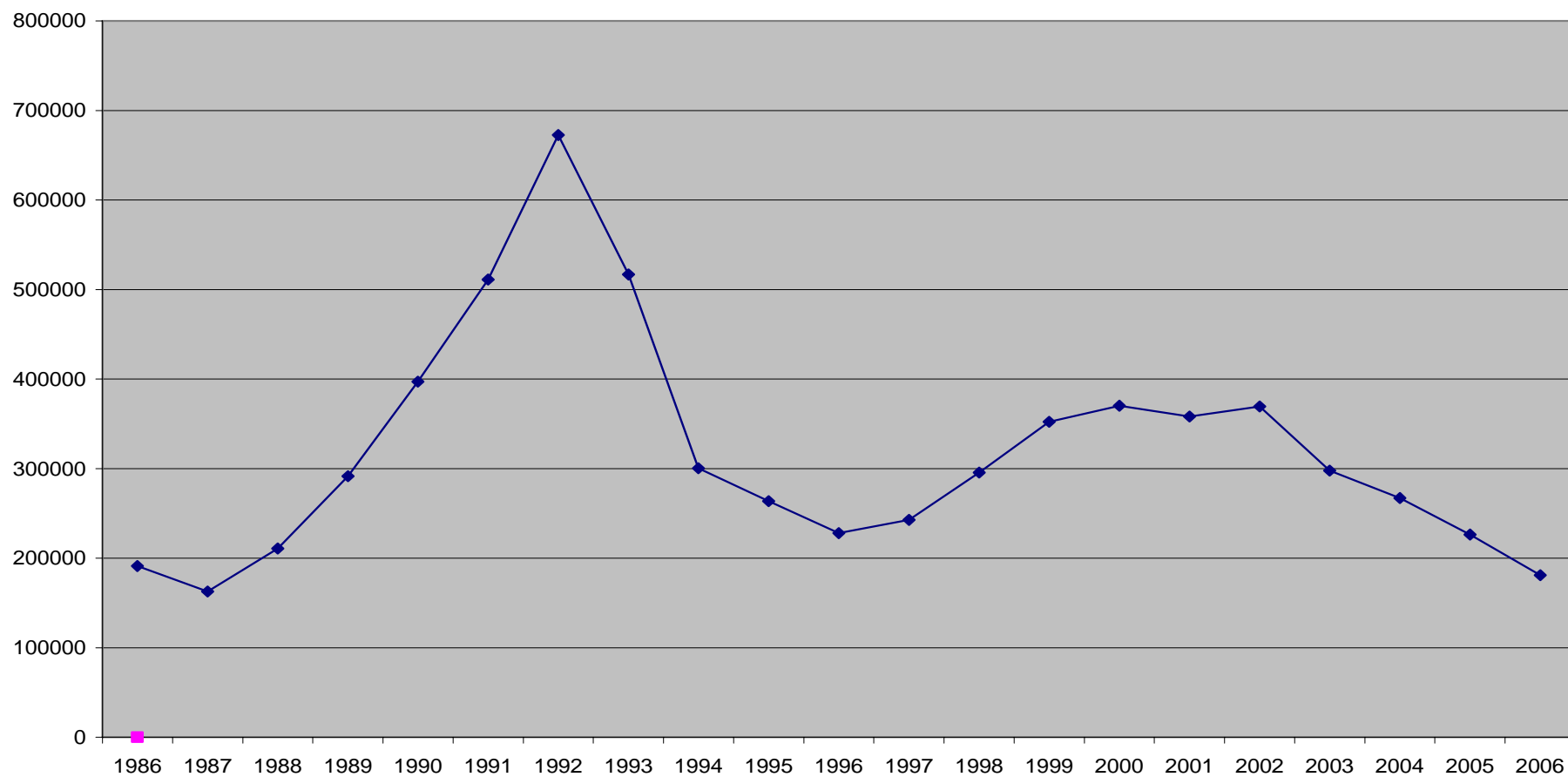
Study on *"the single asylum procedure "one-stop shop" against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure"*, Hailbronner

K., European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5256-0, available at the following website:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/study\\_one\\_stop\\_shop\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf)

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

First asylum applications in EU 1986-2006



1986-2003 = Applications in EU15

2004-2006 = Applications in EU25

## New asylum applications

TOTAL

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

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

*Remarks:*

*2006 - MT - Jan-Oct only*

*Only first applications are recorded*



# Decisions on asylum applications

## TOTAL

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

Remarks:

2006

IT - Jan-Sep only

MT - Jan-Oct only

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

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

Remarks:

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

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

2006 - MT, Jan-Oct 2006

year 2005	RUSSIA				IRAQ				SERBIA AND MONTENEGRO			
	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions
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