

DE

EN

EN



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den
KOM(2008) 360

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER
REGIONEN**

**KÜNFTIGE ASYLSTRATEGIE
EIN INTEGRIERTES KONZEPT FÜR EU-WEITEN SCHUTZ**

{SEK(2008) 2029}
{SEK(2008) 2030}

1. EINFÜHRUNG

1.1. Hintergrund

Mit der Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems wurde im Mai 1999 unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam begonnen. Als Richtschnur dienten die Vorgaben des Europäischen Rates von Tampere. In der ersten Phase (1999-2005) bestand das Ziel darin, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Mindeststandards zu harmonisieren¹.

Erklärte Ziele der zweiten Phase sind laut Haager Programm die Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, sowie die Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Asylbehörden der Mitgliedstaaten und der auswärtigen Dimension der Asylpolitik.

Die Kommission war der Auffassung, dass jedweder neuen Initiative zunächst gründliche Überlegungen seitens aller Beteiligten zur künftigen Ausgestaltung des gemeinsamen europäischen Asylsystems vorausgehen sollten, und legte daher im Juni 2007 ein Grünbuch vor, um Möglichkeiten für das weitere Vorgehen in der zweiten Phase auszuloten. Die öffentliche Anhörung erbrachte 89 Beiträge unterschiedlichster Provenienz². Die dabei aufgeworfenen Fragen und Vorschläge lieferten die Grundlage für die hier vorgestellte künftige Strategie im Asylbereich.

Ausgehend vom bestehenden Rechtsrahmen und mit Blick auf künftige gesetzliche Regelungen legt das vorliegende Strategiepapier einen Fahrplan für die kommenden Jahre fest und listet die Maßnahmen auf, mit denen die Kommission die zweite Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems abschließen möchte.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („EU-Reformvertrag“) wird sich der Rechtsrahmen für die Asylpolitik ändern. Für die Umsetzung der Asylstrategie werden daher zwei verschiedene Rechtsgrundlagen maßgebend sein: die jetzigen Vertragsbestimmungen und die Bestimmungen des EU-Reformvertrages. Gemäß beiden Verträgen kommt der Genfer Konvention³ eine gewichtige Rolle zu.

Die etwaige Änderung der Rechtsgrundlage hat Einfluss auf den Zeitpunkt, zu dem die in diesem Strategiepapier erläuterten Vorschläge vorgelegt werden sollen. Dies bedeutet, dass die Frist für den Abschluss der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems verschoben werden muss, voraussichtlich auf das Jahr 2012. Anhang I enthält einen Fahrplan für die einzelnen Initiativen.

¹ Alle einschlägigen Rechtsinstrumente und Strategiepapiere sind in Anhang II aufgelistet.

² Siehe http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Mit „Genfer Konvention“ sind das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das Protokoll von 1967 gemeint.

1.2. Tendenzen

Die Auswertung der verfügbaren statistischen Daten lässt drei große Tendenzen erkennen. Diese Tendenzen und ihre Auswirkungen für künftige Entwicklungen im Bereich der Asylpolitik werden in der Folgenabschätzung genauer analysiert, die diesem Strategiepapier beigelegt ist.

Erstens: In den meisten Mitgliedstaaten ist die Zahl der Asylanträge auf einen historischen Tiefstand gesunken, so dass die dortigen Asylsysteme derzeit einem geringeren Druck ausgesetzt sind, als dies noch bis vor kurzem der Fall war (allerdings nahm der Zustrom der Asylsuchenden in einigen Grenzstaaten, vor allem bedingt durch deren geografische Lage, zu). Der Zeitpunkt wäre somit günstig, um sich stärker auf qualitative Verbesserungen der Systeme zu konzentrieren.

Zweitens: Die unterschiedliche Bescheidung von Asylanträgen von Bewerbern aus denselben Herkunftsländern weist auf ernsthafte Mängel des gegenwärtigen gemeinsamen europäischen Asylsystems hin: Obwohl die Rechtsvorschriften auf EU-Ebene bis zu einem gewissen Grad harmonisiert worden sind, führen unter anderem fehlende Erfahrungen mit einem gemeinsamen Vorgehen, unterschiedliche Traditionen und divergierende Informationsquellen in Bezug auf das jeweilige Herkunftsland zu abweichenden Ergebnissen. Dies erzeugt Sekundärbewegungen und verstößt gegen den Grundsatz, dass EU-weit unter gleichen Bedingungen Schutz zu gewähren ist.

Drittens: Bei den positiven Bescheiden ist zu beobachten, dass ein wachsender Anteil von Asylbewerbern nicht den Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention, sondern subsidiären Schutz oder einen anderen im nationalen Recht verankerten Schutzstatus erhält. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass in heutiger Zeit immer mehr Konflikte und Verfolgungen nicht von der Konvention erfasst werden. In der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems muss daher ein besonderes Augenmerk auf den subsidiären Schutz und andere Formen des Schutzes gerichtet werden.

2. ÜBERGEORDNETE ZIELE DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS

Ein kohärentes, allumfassendes und integriertes gemeinsames europäisches Asylsystem sollte folgende Merkmale aufweisen:

- Es muss **Schutzbedürftigen den erforderlichen Schutz** gewähren: Asyl in der EU muss erreichbar bleiben. Legitime Maßnahmen zur Eindämmung von unerlaubter Migration und zum Schutz der Außengrenzen dürfen nicht dazu führen, dass Flüchtlinge in der EU keinen Schutz mehr erhalten. Jeder Migrant hat Anspruch darauf, dass seine Grundrechte gewahrt werden. Aus diesem Grund muss auch darauf hingewirkt werden, dass außerhalb der EU die Möglichkeiten, Schutz zu erhalten, verbessert werden.
- Aus Gründen der Effizienz, der Zeitersparnis, der Qualität und der Billigkeit der Entscheidungen muss es gewährleisten, dass es in der EU ein für alle gültiges **gemeinsames Verfahren** gibt.
- Es muss für Asyl bzw. subsidiären Schutz Suchende **einheitliche Rechtsstellungen** mit weitgehend gleichen Rechten und Pflichten festlegen und dennoch in berechtigten Fällen etwaige Abweichungen ermöglichen.

- Es muss **geschlechtsspezifische** Aspekte und die speziellen Bedürfnisse von besonders **hilfsbedürftigen Gruppen** berücksichtigen.
- Es muss die **praktische Zusammenarbeit** fördern, *beispielsweise* in Form von gemeinsamen Schulungsmaßnahmen oder der gemeinsamen Prüfung der Auskünfte über das Herkunftsland oder in Form der Unterstützung von Mitgliedstaaten, in denen der Zustrom gerade besonders hoch ist.
- Es muss die **Zuständigkeiten** klären und für mehr **Solidarität** sorgen; hierzu bedarf es entsprechender Vorschriften, die festlegen, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung der Asylanträge zuständig ist und wie echte **Solidarität** nicht nur innerhalb der EU, sondern auch im Verhältnis zu Drittstaaten geübt werden kann.
- Es muss die **Kohärenz mit den anderen Maßnahmen** wahren, die Auswirkungen auf den internationalen Schutz haben, z. B. Grenzkontrollen, Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr.

Um diese Ziele zu erreichen, schlägt die Kommission folgende Drei-Punkte-Strategie vor:

- bessere und einheitlichere Schutzstandards mittels einer weiteren Angleichung des Asylrechts der Mitgliedstaaten (siehe Abschnitt 3);
- eine funktionierende, allseits geförderte praktische Zusammenarbeit (Abschnitt 4) und
- mehr Solidarität und Verantwortung im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander sowie zwischen der EU und Drittstaaten (Abschnitt 5).

Als Anhaltspunkt dienen dabei die Bestimmungen der Genfer Konvention, die sich festigende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und die Grundrechtecharta.

3. QUALITATIV BESSERE UND STÄRKER VEREINHEITLICHTE STANDARDS IM BEREICH DES INTERNATIONALEN SCHUTZES

Die Rechtsinstrumente der ersten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems stellen insgesamt gesehen wichtige Errungenschaften dar, auf denen die zweite Phase aufbauen muss. Allerdings weisen sie auch Defizite auf; so steht es außer Frage, dass die vereinbarten gemeinsamen Mindeststandards nicht das gewünschte Gleichmaß gebracht haben. Die Kommission erwägt daher, zum einen Änderungen an den bestehenden Rechtsvorschriften und zum anderen neue Instrumente vorzuschlagen. Gleichzeitig wird die Kommission weiterhin überwachen, dass die geltenden Vorschriften ordnungsgemäß umgesetzt und eingehalten werden.

3.1. Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Mindestnormen-Richtlinie)

Im Evaluierungsbericht der Kommission zur Mindestnormen-Richtlinie werden einige problematische Punkte zur Sprache gebracht, deren Ursache weitgehend darauf zurückgeführt wird, dass die Mitgliedstaaten in vielen wichtigen Bereichen erheblichen Ermessensspielraum besitzen. Durch Änderungen am Rechtsakt sollen die Standards für die Aufnahme stärker vereinheitlicht und verbessert werden, um die Probleme, die zu Sekundärbewegungen führen, auf ein Minimum zu begrenzen.

Die Kommission wird daher im Verlauf des Jahres 2008 Änderungen vorschlagen mit dem Ziel,

- subsidiären Schutz suchende Personen mit zu erfassen und dadurch die Kohärenz mit den übrigen EU-Asylvorschriften herzustellen,
- die Gleichbehandlung weiter zu stärken und die Standards in Bezug auf das Niveau und die Art der materiellen Aufnahmebedingungen zu verbessern,
- unbeschadet der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und stärker zu vereinheitlichen und dabei sicherzustellen, dass keine unnötigen zusätzlichen Verwaltungshürden für die Aufnahme einer Beschäftigung errichtet werden,
- Verfahrensgarantien im Falle einer Gewahrsamnahme einzuführen, und
- zu gewährleisten, dass die besonderen Erfordernisse Hilfsbedürftiger wie Kinder, Frauen, Opfer von Folter oder Personen, die eine medizinische Betreuung benötigen, sofort wahrgenommen werden und ihnen eine angemessene Hilfe zuteil wird.

3.2. Asylverfahrensrichtlinie

Voneinander abweichende Verfahrensregeln und -garantien führen trotz Anwendung gemeinsamer Kriterien zur Feststellung schutzbedürftiger Personen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Das eigentliche Ziel, dem zufolge überall in der EU unter gleichen Bedingungen Schutz gewährt werden soll, kann hierdurch in Gefahr geraten. Zudem ist die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens eine Forderung sowohl des Haager Programms als auch des EU-Reformvertrages. Hierzu bedarf es, wie auch aus der Konsultation zum Grünbuch hervorgeht, einer weitaus stärkeren Angleichung der Asylverfahren der Mitgliedstaaten.

Zu diesem Zweck sollen (im Jahr 2009) Änderungen an der Asylverfahrensrichtlinie vorgeschlagen werden, mit denen hauptsächlich Folgendes bezweckt wird:

- Einführung eines einheitlichen gemeinsamen Asylverfahrens, das keinen Raum lässt für ein Auseinanderdriften der Verfahrensregeln der Mitgliedstaaten und das gewährleistet, dass die Schutzbedürftigkeit sowohl nach der Genfer Konvention als auch nach der EU-Regelung zum subsidiären Schutz umfassend geprüft wird,
- Festlegung zwingender Verfahrensgarantien sowie gemeinsamer Konzepte und Konstrukte, die das Asylverfahren konsolidieren und überall in der EU gleiche Zugangschancen bieten,
- Regelung der besonderen Situation von unterschiedlich zusammengesetzten Gruppen von Ankömmlingen und von Fällen, in denen Personen direkt an den Außengrenzen der EU um internationalen Schutz nachsuchen, und
- Förderung der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Asylverfahren und Einbau zusätzlicher Garantien für hilfsbedürftige Antragsteller.

3.3. Anerkennungsrichtlinie

Die Anerkennungsrichtlinie hat für eine Mindestharmonisierung sowohl der Kriterien für die Gewährung von internationalem Schutz⁴ als auch der Merkmale der Schutzformen in der gesamten EU gesorgt. Die positive Wirkung der Richtlinie war in vielen Mitgliedstaaten spürbar. Die Zahlen zeigen jedoch, dass die Anerkennung der Schutzbedürftigkeit von Bewerbern aus denselben Herkunftsländern zwischen den Mitgliedstaaten immer noch stark variiert. Bis zu einem gewissen Grad ist dieses Phänomen im Wortlaut bestimmter Vorschriften der Anerkennungsrichtlinie begründet.

Um eine gemeinsame Auslegungspraxis zu gewährleisten und das angestrebte Ziel einheitlicher Rechtsstellungen (wie im Haager Programm und im EU-Reformvertrag gefordert) zu erreichen, wird die Kommission im Verlauf des Jahres 2009 Folgendes vorschlagen:

- Änderung der in dieser Richtlinie festgelegten Kriterien für die Gewährung internationalen Schutzes. In diesem Zusammenhang wäre unter anderem noch genauer zu klären, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um für einen subsidiären Schutzstatus in Frage zu kommen, da der Wortlaut der jetzigen Bestimmungen sehr viel Interpretationsspielraum lässt und mithin zu einer unterschiedlichen Anwendung des Konzepts in den Mitgliedstaaten führt;
- genauere Definition der Umstände, unter denen nichtstaatliche Parteien oder Organisationen als Schutz bietende Akteure betrachtet werden können. Die Kommission wird vor allem prüfen, ob es nötig ist, noch näher zu erläutern, nach welchen Kriterien die Behörden der Mitgliedstaaten die Fähigkeit einer Partei oder Organisation, wirksamen, greifbaren und nachhaltigen Schutz zu gewähren, prüfen müssen;
- Klärung der Voraussetzungen für die Anwendung des Konzepts der inländischen Fluchtalternative, d.h. wann davon ausgegangen werden kann, dass ein Asylbewerber tatsächlich die Möglichkeit hat, in einem bestimmten Teil seines Herkunftslandes Schutz zu finden; zu diesem Zweck ist die neueste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte heranzuziehen;
- und
- Überprüfung der Rechte und Leistungen, auf die Personen mit subsidiärem Schutzstatus Anspruch haben sollen mit dem Ziel, ihre Ansprüche auf Sozialleistungen und finanzielle Unterstützung im Interesse einer gelungenen Integration zu stärken, sowie Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Familie in der gesamten EU.

Außerdem soll ausgelotet werden, inwiefern sich - im Zuge der Änderung der Anerkennungsrichtlinie oder als eigenständiges Instrument - ein funktionierendes System einrichten lässt, das einen wirksamen Übergang des Schutzes ermöglicht.

Schließlich soll eine Studie über eine mögliche Angleichung der nationalen Schutzformen in Auftrag gegeben werden, die derzeit nicht von der EU-Regelung über internationalen Schutz erfasst werden.

⁴

Internationaler Schutz deckt sowohl den Flüchtlingsstatus als auch den subsidiären Schutzstatus ab.

4. Praktische Zusammenarbeit

Heutzutage gibt es im Asylbereich einen umfangreichen gemeinschaftlichen Besitzstand, an den die Mitgliedstaaten gebunden sind. Dennoch fallen Entscheidungen über Asylanträge (selbst bei ähnlichem Sachverhalt) immer noch sehr unterschiedlich aus. Dies ist zum einen auf den niedrigen Harmonisierungsgrad der gegenwärtigen Rechtsvorschriften und zum anderen auf unterschiedliche Verwaltungspraktiken in den Mitgliedstaaten zurückzuführen. Aus diesem Grund muss die gesetzliche Harmonisierung mit effektiver praktischer Zusammenarbeit einhergehen.

Eines der Hauptziele der praktischen Zusammenarbeit ist eine stärkere Annäherung der Entscheidungsprozesse innerhalb des durch die EU-Rechtsvorschriften vorgegebenen Rahmens. In den letzten Jahren hat es bereits eine Vielzahl von Initiativen zur Verbesserung der praktischen Kooperation gegeben. Hierzu zählt beispielsweise die Einrichtung eines gemeinsamen Instrumentes zur Einholung von Informationen über das Herkunftsland und die Einführung eines gemeinsamen Schulungsprogramms im Asylbereich. Die Antworten auf das Grünbuch zeigen eine breite Unterstützung für einen weiteren Ausbau der praktischen Kooperation und für die Idee einer speziellen Plattform in Form einer europäischen Unterstützungsagentur (European Asylum Support Office - EASO) zur Förderung und Koordinierung entsprechender Aktivitäten.

Damit die Aktivitäten die nötige Unterstützung erhalten und die Kooperation weiter ausgebaut werden kann, hat die Kommission eine Durchführbarkeitsstudie über die Förderung der praktischen Zusammenarbeit im Asylbereich durch die Schaffung einer entsprechenden Plattform in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der Studie sollen bis Juli 2008 vorliegen. Hiervon ausgehend wird die Kommission 2008 im Einklang mit dem Haager Programm und den Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres“ vom 18. April 2008 einen Legislativvorschlag zur Errichtung der EASO vorlegen. Die EASO soll den Mitgliedstaaten bei deren Entscheidungen über Asylanträge praktische Unterstützung gewähren. Bis dahin werden die bisher geleistete Unterstützung fortgesetzt werden.

5. Förderung von Verantwortung und Solidarität

Im EU-Reformvertrag ist der „*Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten*“ verankert, der auf eine ganze Reihe gemeinsamer Politikfelder einschließlich des gemeinsamen europäischen Asylsystems anwendbar ist. Darüber hinaus nennt der EU-Reformvertrag als einen Bestandteil des gemeinsamen europäischen Asylsystems die „*Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung der Zuströme von Personen, die Asyl oder subsidiären beziehungsweise vorübergehenden Schutz beantragen*“.

Der dritte Aspekt der Drei-Punkte-Strategie betrifft daher die Solidarität und Verantwortung der Mitgliedstaaten im Verhältnis zueinander sowie zwischen der EU als Ganzes und Drittstaaten.

5.1. Solidarität und gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten innerhalb der EU

Eines der Hauptziele des gemeinsamen europäischen Asylsystems ist laut Haager Programm die Unterstützung von Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme aufgrund ihrer geografischen Lage einem besonderen Druck ausgesetzt sind. Die Union muss auf die

Herausforderungen, die bestimmte Mitgliedstaaten zu bewältigen haben, eine gemeinsame Antwort finden, die auf dem Grundsatz der Solidarität beruht.

Hierzu sei angemerkt, dass die weitere Angleichung der einzelstaatlichen Asylverfahren, Rechtsnormen und Aufnahmebedingungen sowie die verstärkte praktische Zusammenarbeit, wie sie in dem vorliegenden Strategiepapier befürwortet werden, allein dem Zweck dienen, die Sekundärbewegungen von Asylsuchenden einzudämmen, die größtenteils auf die unterschiedliche Anwendung der Vorschriften zurückzuführen sind. Dies könnte letztlich zu einer gerechteren Verteilung der Asylanträge zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Durch die vorgeschlagene Ausweitung der Bestimmungen der Richtlinie über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen auf Personen, die internationalen Schutz genießen, sowie durch das unter Abschnitt 3.3 vorgeschlagene System zum Übergang des Schutzes ließe sich die Belastung einiger Mitgliedstaaten möglicherweise ebenfalls verringern.

5.1.1. Änderung des Dublin-Systems

Die Kommission beschloss ein zweigleisiges Vorgehen, bei dem die technische und die politische Seite des Dublin-Systems getrennt bewertet werden. Der am 6. Juni 2007 veröffentlichte Evaluierungsbericht beleuchtete das System aus technischer Sicht, während die Konsultation zum Grünbuch der Bewertung aus politischer Sicht diente.

Die Evaluierung ergab, dass die Ziele des Dublin-Systems, insbesondere die Festlegung klarer, funktionierender Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, weitgehend erreicht wurden. Bei der Anhörung sprachen sich die Mitgliedstaaten generell für die Aufrechterhaltung des bisherigen Systems aus, auch wenn sie einige Aspekte für verbesserungswürdig hielten.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Eckpfeiler des Dublin-Systems beibehalten werden sollten und dass das mit der Vollendung des gemeinsamen europäischen Asylsystems einhergehende höhere gemeinsame Schutzniveau auf längere Sicht die meisten Schwachpunkte des gegenwärtigen Systems beseitigen wird, weil in andere Mitgliedstaaten überstellte Personen dort den gleichen Anspruch auf Schutz haben werden.

Die Kommission ist zweifellos auch der Ansicht, dass es ein System geben muss, das die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags eindeutig regelt, damit kein Asyltourismus entsteht, aber es gehört zu ihren Aufgaben, in regelmäßigen Abständen die Anwendung der Dublin-Verordnung sowie nach Abschluss der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems die Grundsätze, auf denen sie basiert, zu überprüfen.

Als Reaktion auf die in dem Evaluierungsbericht aufgedeckten Mängel wird die Kommission daher in einem ersten Schritt 2008 Änderungen sowohl an der Dublin- als auch an der Eurodac-Verordnung vorschlagen. Zunächst einmal soll ihr Geltungsbereich auf den subsidiären Schutz ausgeweitet werden, um mit der Weiterentwicklung des Besitzstands im Asylbereich Schritt zu halten.

In Bezug auf die Dublin-Verordnung sollen

- einige Vorschriften zwingender und klarer formuliert werden, um sicherzustellen, dass sie von den Mitgliedstaaten auch eingehalten und einheitlich angewandt werden (vor

allem der Wortlaut der humanitären Klausel und der Souveränitätsklausel sowie die Bestimmungen zur Familienzusammenführung) und

- es sollen Änderungen vorgenommen werden, die die Wirksamkeit des Systems verbessern (vor allem hinsichtlich der Fristen).

In Bezug auf die EURODAC-Verordnung ist, wie schon im Zuge der Evaluierung des Dublin-Systems angekündigt, Folgendes geplant:

- Freigabe der Daten über anerkannte Flüchtlinge dergestalt, dass eine Datenabfrage durch einzelstaatliche Asylbehörden möglich ist, um zu verhindern, dass eine in einem Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannte Person in einem anderen Mitgliedstaat Schutz beantragt,
- Festlegung klarer Fristen für die Datenübermittlung und eindeutiger Vorschriften für das Löschen der Daten, um das System effektiver zu machen, und
- Eingabe einer größeren Zahl von Informationen in das System, um besser entscheiden zu können, welcher Mitgliedstaat zuständig ist.

Zudem wird die Kommission im Einklang mit Kommissionsmitteilung über Interoperabilität und den Schlussfolgerungen des Rates vom 12./13. Juni 2007 weiter prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Behörden der Mitgliedstaaten und Europol zum Zwecke der Strafverfolgung Zugang zu EURODAC erhalten können⁵.

5.1.2. *Solidaritätsmechanismen*

Das Dublin-System (Dublin- und EURODAC-Verordnungen) war nicht als Instrument zur gleichmäßigen Lastenverteilung konzipiert. Tatsache ist aber, dass seine Funktionsweise für Mitgliedstaaten, deren Aufnahme- und Absorptionskapazitäten begrenzt sind und die sich aufgrund ihrer geografischen Lage einem starken Migrationsdruck ausgesetzt sehen, zusätzliche Belastungen zur Folge haben kann.

Nach Auffassung der Kommission ist der beste Weg zu mehr Solidarität nicht die Einigung auf ein neues übergeordnetes Rechtsinstrument, sondern die Einrichtung verschiedener Mechanismen, die den Mitgliedstaaten dabei helfen, die vielfältigen Probleme zu meistern, mit denen sie konfrontiert sind.

Die Kommission wird daher vorschlagen,

- entsprechend den Vorgaben des Haager Programms eine Studie in Auftrag zu geben, um die Möglichkeiten für eine gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen in der EU-Ebene auszuloten; dabei soll auch geprüft werden, inwieweit eine gemeinsame Bearbeitung den Druck auf „überlastete“ Mitgliedstaaten mindern kann,
- einen Gemeinschaftsmechanismus einzuführen, der unter ganz bestimmten Umständen in Ausnahmefällen die Möglichkeit einer vorübergehenden Aussetzung der Vorschriften der Dublin-Verordnung für die Überstellung von Asylbewerbern an einen Mitgliedstaat vorsieht, dessen Aufnahmekapazitäten erschöpft sind,

⁵ Ein entsprechender Änderungsvorschlag soll 2009 vorgelegt werden.

- Spezialteams zu bilden, die von der EASO koordiniert würden und punktuell einsetzbar wären, um überlasteten Mitgliedstaaten bei der Erstellung eines ersten Profils der Asylbewerber zu helfen, wobei die Unterstützung in Form von Dolmetschdiensten, Fallbearbeitungen oder der Bereitstellung von Kenntnissen über das Herkunftsland erfolgen kann,
- im Falle eines Ansturms von Asylbewerbern die Umverteilung von Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, zwischen den Mitgliedstaaten unter anderem durch Bereitstellung von EU-Mitteln im Rahmen der existierenden Finanzierungsinstrumente zu erleichtern.

Schließlich sollte das Problem des durch große Zahlen von Asylbewerbern entstehenden Drucks auf die finanziellen Ressourcen eines Mitgliedstaates vor dem Hintergrund des generell auf ihm lastenden Migrationsdrucks betrachtet werden. Die Kommission wird im Verlauf des Jahres 2009 eine Studie in Auftrag geben, in der geprüft werden soll, was zu tun ist, damit die Formen finanzieller Solidarität der EU, etwa der Europäische Flüchtlingsfonds, besser greifen, und ob die vorhandenen Finanzierungsinstrumente den Problemen der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung großer Massen illegaler Migranten tatsächlich gerecht werden. Konkrete Vorschläge werden erst gemacht, wenn die Ergebnisse der Studie vorliegen.

5.2. Solidarität nach außen

In den kommenden Jahren wird die auswärtige Dimension der Asylpolitik noch stärker ins Blickfeld rücken. Die EU muss das Flüchtlingsproblem gemeinsam mit Drittstaaten und Erstasyllandern in den Griff bekommen, die einen sehr viel größeren Anteil des weltweiten Flüchtlingsaufkommens schultern müssen als Europa. Deshalb sollen mehr Finanzmittel für Drittländer zur Verfügung gestellt werden, um deren Aufnahmekapazitäten zu erhöhen. Im Zeitraum 2007-2013 hält das „thematische Programm zur Zusammenarbeit mit Drittländern auf den Gebieten von Migration und Asyl“ hierfür insgesamt 384 Mio. EUR bereit. Die Förderung von Asyl und internationalem Flüchtlingsschutz gehört explizit zu den Prioritäten des Programms.

Die Kommission wird außerdem damit fortfahren, den Kapazitätsaufbau im Asylbereich in ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Drittländern zu integrieren, wobei sie insbesondere auf ein langfristiges Gesamtkonzept setzt. Die Asylproblematik sollte nicht als eine Frage des Krisenmanagements, sondern als fester Bestandteil der Entwicklungsagenda in den Bereichen Governance, Migration und Schutz der Menschenrechte betrachtet werden.

Außerdem steht die Kommission auf dem Standpunkt, dass sich die EU bei der praktischen Umsetzung ihrer Solidaritätsbekundungen gegenüber Drittländern auf drei im Ansatz verschiedene, aber im Kern miteinander verknüpfte Aktionsfelder konzentrieren sollte:

5.2.1. Regionale Schutzprogramme

Viele der Befragten haben in ihrer Antwort auf das Grünbuch die regionalen Schutzprogramme als wichtiges Instrument zur Stärkung der externen Dimension der Asylproblematik bezeichnet.

Die Kommission steht derzeit in engem Kontakt mit den Mitgliedstaaten, den Aufnahmeländern, dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen und anderen Beteiligten, um die regionalen Schutzprogramme so auszubauen, dass sie den Schutz und

die Asylsysteme in bestimmten Regionen der Welt spürbar verbessern. Ausgehend von der für 2008 anstehenden Evaluierung sollen die regionalen Schutzprogramme zu diesem Zweck in regionale Mehrjahres-Aktionspläne überführt werden, die im Einklang stehen mit den Aktionsplänen für die einzelnen Länder und Regionen sowie mit dem thematischen Programm und die etwaige Defizite in Fragen des Schutzes offenlegen und Vorschläge für konkrete Maßnahmen enthalten.

Die regionalen Schutzprogramme, die bisher für Tansania (als Teil der Region der Großen Seen) sowie für die Ukraine, Belarus und die Republik Moldau aufgelegt wurden, sollen 2009 weiter ausgebaut werden.

Die Kommission wird gemäß ihrer Mitteilung von 2005 prüfen, ob für andere Regionen wie Nordafrika, das Horn von Afrika, Afghanistan oder den Mittleren Osten regionale Schutzprogramme aufgelegt werden können, und eventuell entsprechende Vorschläge unterbreiten. Bei der Entscheidung darüber, wer für die regionalen Schutzprogramme in Frage kommt, werden verschiedene Faktoren berücksichtigt, etwa die Bewertung der besonderen Lage der Flüchtlinge, die im Rahmen der EU-Fonds verfügbaren Mittel sowie die Beziehungen und die Rahmenbedingungen für eine Kooperation zwischen der Union einerseits und bestimmten Ländern und Regionen andererseits.

5.2.2. *Wiederansiedlung*

Die Wiederansiedlung nimmt eine wichtige Stellung in der externen Asylpolitik der EU ein; eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen (UNHCR) und Nichtregierungsorganisationen kann deshalb nur von Nutzen sein.

Dies ist auch der Tenor der Stellungnahmen zum Grünbuch. Die Wiederansiedlung soll daher weiter gefördert und zu einem wirksamen Schutzinstrument ausgebaut werden, das die EU einsetzt, um den Flüchtlingsschutz in Drittländern zu gewährleisten und ihre Solidarität mit Drittländern, die Erstasyl gewähren, unter Beweis zu stellen.

Im Laufe des Jahres 2009 wird die Kommission Vorschläge für ein EU-Wiederansiedlungsprogramm (an dem sich die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen können) unterbreiten, in dem gemeinsame Kriterien und Koordinierungsmechanismen festgelegt werden sollen. Eine Zusammenarbeit in praktischen und logistischen Fragen (Organisation von Missionen, medizinische und Sicherheitschecks, Regelung von Transportproblemen, erstes Fallstudium durch das UN-Hochkommissariat) trägt zu mehr Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten wie dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen und Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten, um mit ihnen über Gestalt und Aufgaben des EU-Wiederansiedlungsprogramms zu beraten.

5.2.3. *Gut organisierte und regelgerechte Ankunft von Schutzbedürftigen*

Mit der Ausweitung und zunehmenden Modernisierung der Grenzkontrollen ist das Problem des Zugangs Asylsuchender zum EU-Hoheitsgebiet stärker ins Blickfeld gerückt. Der Weg in die sichere EU verläuft derzeit zu einem nicht geringen Teil über die unregelte Einreise. Dabei spielen Schlepper eine nicht unbedeutende Rolle. Es ist daher äußerst wichtig, dass sich die Union bemüht, die Ankunft von Personen in ihrem Hoheitsgebiet, die berechtigterweise um Asyl nachsuchen, so zu organisieren und zu regeln,

dass diese Personen auf sicherem und legalem Weg Schutz erhalten und Schlepper und Menschenhändler gleichzeitig abgeschreckt werden.

Die Kommission wird zu diesem Zweck prüfen, welche Mittel und Mechanismen es gibt, um schutzbedürftige Personen von sonstigen Migranten zu unterscheiden, *bevor* sie die Grenze des potenziellen Aufnahmelandes erreichen, etwa durch Rückgriff auf die so genannten geschützten Zulassungsverfahren und durch flexiblere Handhabung der Visumsbestimmungen bei Schutzbedürftigkeit.

Wie die im Auftrag der Kommission 2003 durchgeführte Studie zeigt, bedienen sich einige Mitgliedstaaten solcher Mittel oder haben in der Vergangenheit damit experimentiert; sie sind jedoch zahlenmäßig in der Minderheit. Es besteht somit gemeinsamer Handlungsbedarf, um besser Schutz gewähren zu können und gleichzeitig das Schleppertum einzudämmen.

Des Weiteren ist für 2009 eine Studie über die Vorteile, Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb der EU geplant, die in enger Abstimmung mit dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen durchgeführt werden soll. Die Schlussfolgerungen der Studie sollen für künftige Gespräche und die Entwicklung politischer Initiativen genutzt werden, die darauf abzielen, den Zugang zur Union ergänzend zum gemeinsamen europäischen Asylsystem und im Einklang mit den einschlägigen internationalen Standards zu erleichtern.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission ist fest entschlossen, mit den in diesem Papier genannten Maßnahmen und durch Kontrolle der ordnungsgemäßen Umsetzung alter und neuer Maßnahmen die im Haager Programm und im EU-Reformvertrag verankerten ehrgeizigen Ziele zu erreichen.

In den kommenden Jahren wird sich die Kommission bei ihren Maßnahmen im Asylbereich von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- **Fortsetzung der Tradition der Union im Bereich der humanitären Hilfe und des Flüchtlingsschutzes sowie Achtung der Grundrechte** bei der Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems: Es muss sichergestellt sein, dass trotz des raschen Wandels in einer Welt, in der Migration und Wanderbewegungen in einem noch nie da gewesenen Tempo und aus unterschiedlicheren Beweggründen als früher stattfinden, diejenigen, die Schutz benötigen, diesen auch erhalten.
- **Schaffung gleicher Bedingungen**: Die EU sollte den Ehrgeiz haben, ein System aufzubauen, das die Gleichbehandlung aller Asylsuchenden gewährleistet, indem es gleich, wo der Asylantrag gestellt wird, dieselben Garantien und Verfahren auf einem hohen Niveau bietet.
- **Verbesserung der Effizienz des Asylsystems**: Das Asylsystem sollte so ausgelegt sein, dass die Mitgliedstaaten auf einheitliche Rechtsnormen und Standards sowie auf gemeinsame Vorrichtungen und Kooperationsmechanismen zurückgreifen können, um sicherzustellen, dass während des gesamten Asylverfahrens – vom Augenblick der Aufnahme des Asylsuchenden an bis zur vollständigen Integration des anerkannten Asylbewerbers – hohe Schutzstandards gelten, ohne dass das Ansehen des Asylsystems durch dessen Missbrauch Schaden nimmt und

- **Solidarität nach innen und nach außen:** Die Union muss ihre Mitgliedstaaten künftig noch mehr unterstützen, wenn es darum geht, Flüchtlingen Schutz zu gewähren. Die Solidarität sollte auch gegenüber Staaten außerhalb der EU zum Ausdruck gebracht werden, indem deren Fähigkeit gestärkt wird, wirksamen Schutz und dauerhafte Lösungen zu bieten, wobei die Union bereit sein muss, einen angemessenen Teil der Last zu tragen.

ANNEXES

I. Roadmap for the proposed measures

Name of the initiative	Section in Policy Plan	Year when the initiative will be presented		
		2008	2009	2010
Amendments to the Reception Conditions Directive (EC/2003/9)	3.1.	X		
Proposal for the creation of a European Support Office, including asylum expert teams	4. and 5.1.2.	X		
Amendments to the Dublin system (Dublin Regulation (EC/2003/343), Eurodac Regulations (EC/2000/2725 and EC/2002/407))	5.1.1. and 5.1.2.	X		
Evaluation of Regional Protection programmes	5.2.1.	X		
Amendments to the Asylum Procedures Directive (EC/2005/85)	3.2.		X	
Amendments to the Qualification Directive (EC/2004/83)	3.3.		X	
Launch of a study on approximation of national statuses of protection	3.3.		X	
Specific amendment to Eurodac Regulations on access to law enforcement agencies	5.1.1.		X	
Study on improvements to EU financial solidarity programmes, including the European Refugee Fund	5.1.2.		X	
Launch of a study on joint processing of specific caseloads inside the EU	5.1.2.		X	
Proposals to further develop the Regional Protection programmes	5.2.1.		X	
Proposal for the establishment of an EU common resettlement programme	5.2.2.		X	
Examining the possibilities offered by Protected Entry Procedures and launch of a study on joint processing outside the EU	5.2.3.		X	
Establishment of a transfer of protection mechanism	3.3			X

II. Bibliography

The following bibliography contains the full reference of the documents and legislative instruments and proposals quoted in the Policy Plan, together with other documents which are considered of relevance for the issues discussed in the text. It must nevertheless not be considered as exhaustive of the literature/instruments existing in this field.

1. Treaty provisions

Current Treaty provisions (Treaty of Amsterdam)

Article 63 TEC

The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 67, shall, within a period of five years after the entry into force of the Treaty of Amsterdam, adopt:

1. measures on asylum, in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and other relevant treaties, within the following areas:
 - (a) criteria and mechanisms for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted by a national of a third country in one of the Member States,
 - (b) minimum standards on the reception of asylum seekers in Member States,
 - (c) minimum standards with respect to the qualification of nationals of third countries as refugees,
 - (d) minimum standards on procedures in Member States for granting or withdrawing refugee status;

2. measures on refugees and displaced persons within the following areas:
 - (a) minimum standards for giving temporary protection to displaced persons from third countries who cannot return to their country of origin and for persons who otherwise need international protection,
 - (b) promoting a balance of effort between Member States in receiving and bearing the consequences of receiving refugees and displaced persons;

Future Treaty provisions (Treaty of Lisbon)

Article 78 TFEU

1. The Union shall develop a common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection with a view to offering appropriate status to any third-country national requiring international protection and ensuring compliance with the principle of *non-refoulement*. This policy must be in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees, and other relevant treaties.

2. For the purposes of paragraph 1, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt measures for a common European asylum system comprising:

- (a) a uniform status of asylum for nationals of third countries, valid throughout the Union;
- (b) a uniform status of subsidiary protection for nationals of third countries who, without obtaining European asylum, are in need of international protection;
- (c) a common system of temporary protection for displaced persons in the event of a massive inflow;
- (d) common procedures for the granting and withdrawing of uniform asylum or subsidiary protection status;
- (e) criteria and mechanisms for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum or subsidiary protection;
- (f) standards concerning the conditions for the reception of applicants for asylum or subsidiary protection;
- (g) partnership and cooperation with third countries for the purpose of managing inflows of people applying for asylum or subsidiary or temporary protection.

3. In the event of one or more Member States being confronted by an emergency situation characterised by a sudden inflow of nationals of third countries, the Council, on a proposal from the Commission, may adopt provisional measures for the benefit of the Member State(s) concerned. It shall act after consulting the European Parliament.

2. Secondary EU legislation

2.1. Adopted Legislation

- 14.05.2008 381/2008/EC: Council Decision establishing a European Migration Network. *Official Journal L 131, 21.5.2008, p. 7-12*
- 11.07.2007 [862/2007/EC: Regulation of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation \(EEC\) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers](#) *Official Journal L 199, 31.07.2007, p. 23–29.*
- 23.05.2007 573/2007/EC Decision of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the **European Refugee Fund** for the period 2008 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows and repealing Council Decision 2004/904/EC. *Official Journal L 144, 6.6.2007, p. 1–21*
- 05.10.2006 [2006/688/CE: Council Decision of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration](#) *Official Journal L 283, 14.10.2006, p. 40–43.*
- 21.02.2006 [2006/188/EC: Council Decision of 21 February 2006 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark extending to Denmark the provisions 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 and Council Regulation \(EC\) No 2725/2000 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention](#) *Official Journal L 066, 08.03.2006, p. 37–37.*

- 13.12.2005 [Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status](#)
Official Journal L 326, 13/12/2005 p. 13.
- 30.09.2004 [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](#)
Official Journal L 304, 30/09/2004 p. 0012 – 0023.
- 25.02.2003 [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](#)
Official Journal L 050, 06/02/2003 p. 0001 – 0010.
- 06.02.2003 [Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers](#)
Official Journal L 031, 06/02/2003 p. 0018 – 0025.
- 05.03.2002 [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](#)
Official Journal L 062, 05/03/2002 p. 0001 – 0005.
- 20.07.2001 [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](#)
Official Journal L 212, 07/08/2001 p. 0012 – 0023.
- 15.12.2000 [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](#)
Official Journal L 316, 15/12/2000 p. 0001 – 0010.

2.2. Proposed legislation

- 06.06.2007 [COM \(2007\) 298 final](#). Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection

3. Commission Communications

- 26.11.2007 [COM \(2007\) 745 final](#) Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers
- 06.06.2007 [COM \(2007\) 301 final](#) Green Paper on the future Common European Asylum System
- 06.06.2007 [COM \(2007\) 299 final](#) Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system [{SEC\(2007\) 742}](#)
- 17.02.2006. [COM \(2006\) 67 final](#). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthened practical cooperation - New structures, new approaches: improving the quality of decision making in the Common European Asylum System [Annexes to the Communication \(SEC/2006/189\)](#)
- 25.1.2006. COM (2006) 26 final. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum

- 24.11.2005 COM (2005) 597. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs
- 01.09.2005. [COM \(2005\) 388 final](#). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes.
- 15.07.2004. [COM \(2004\) 503 final](#). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A More Efficient Common European Asylum System: The Single Procedure as the Next Step.
- 04.06.2004 [COM \(2004\) 410 final](#). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin "improving access to durable solutions".
- 03.06.2003 [COM \(2003\) 315 final](#). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards more accessible, equitable and managed asylum systems.
- 26.03.2003 [COM \(2003\) 152 final](#). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the common asylum policy and the Agenda for protection (Second Commission report on the implementation of Communication COM (2000) 755 final of 22.11.2000).
- 5.12.2001 [COM \(2001\) 743 final](#). Commission working document on the relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments.
- 28.11.2001 [COM \(2001\) 710 final](#). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the common asylum policy, introducing an open coordination method - First report by the Commission on the application of Communication COM (2000) 755 final of 22.11.2000.
- 22.11.2000 [COM \(2000\) 755 final](#). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union for persons granted asylum.
- 03.03.1999 SEC (1999) 271. Commission working document. Towards common standards in the field of asylum procedure.

4. Studies

- 2004 - 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
- 2003 - 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. G. Noll, J. Fagerlund and F. Liebaut.

III. Statistical data¹

Table 1

New asylum applications in EU, 1987-2007

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
EU27												313645	380450	406585	424180	421470	344800	276675	234675	197410	222170	EU27
EU15	162775	210745	291645	397025	511185	672385	516705	300290	263655	227835	242845											EU15
BE	5975	4510	8190	12945	15445	17675	26715	14340	11410	12435	11790	21965	35780	42690	24505	18800	13585	12400	12575	8870	11120	BE
DK	2725	4670	4590	5290	4610	13885	14345	6650	5105	5895	5100	5700	6530	10345	12510	5945	4390	3235	2280	1960	2225	DK
DE	57380	103075	121320	193065	256110	438190	322600	127210	127935	117335	104355	98645	94775	78565	88285	71125	50565	35605	28915	21030	19165	DE
GR	6300	9300	6500	4100	2700	2110	860	1105	1280	1640	4375	2950	1530	3085	5500	5665	8180	4470	9050	12265	25115	GR
ES	2500	4515	4075	8645	8140	11710	12645	11990	5680	4730	4975	4935	8405	7925	9490	6310	5765	5365	5050	5295	7195	ES
FR	27670	34350	61420	54815	47380	28870	27565	25960	20415	17405	21415	22375	30905	38745	47290	51085	59770	58545	49735	30750	29160	FR
IE	50	50	40	60	30	40	90	360	420	1180	3880	4625	7725	10940	10325	11635	7485	4265	4305	4240	3935	IE
IT	11000	1300	2240	3570	24490	2590	1320	1830	1760	680	1890	13100	18450	15195	17400	16015	13705	9630	9345	10350	14050	IT
LU	100	45	85	115	240	120	225	260	280	265	435	1710	2930	625	685	1040	1550	1575	800	525	425	LU
NL	13460	7485	13900	21210	21615	20345	35400	52575	29260	22855	34445	45215	39275	43895	32580	18665	13400	9780	12345	14465	7100	NL
AT	11405	15790	21880	22790	27305	16240	4745	5080	5920	6990	6720	13805	20130	18285	30125	39355	32360	24635	22460	13350	11920	AT
PT	180	250	115	60	235	655	2090	615	330	270	250	355	305	225	235	245	115	115	115	130	225	PT
FI	50	65	180	2745	2135	3635	2025	835	850	710	970	1270	3105	3170	1650	3445	3090	3575	3595	2275	1405	FI
SE	18115	19595	30335	29420	27350	84020	37580	18640	9045	5775	9680	12840	11220	16285	23500	33015	31355	23160	17530	24320	36205	SE
UK	5865	5740	16775	38200	73400	32300	28500	32830	43965	29640	32500	46015	71160	80315	71365	103080	60045	40625	30840	28320	27905	UK
CY												225	790	650	1620	950	4405	9675	7715	4540	6770	CY
CZ										2110		4085	7355	8790	18095	8485	11400	5300	3590	2730	1585	CZ
EE										0		25	25	5	10	10	15	10	10	5	15	EE
HU										1260		7120	11500	7800	9555	6410	2400	1600	1610	2115	3420	HU
LV												35	20	5	15	25	5	5	20	10	35	LV
LT											240	160	145	305	425	365	395	165	100	145	125	LT
MT											70	160	255	160	155	350	455	995	1165	1270	1380	MT
PL								600	840	600	3580	3425	3060	4660	4480	5170	6810	7925	5240	4225	7205	PL
SK						85	95	140	360	415	645	505	1320	1555	8150	9745	10300	11395	3550	2850	2640	SK
SI								30	35	35	70	335	745	9245	1510	650	1050	1090	1550	500	370	SI
BG											370	835	1350	1755	2430	2890	1320	985	700	500	815	BG
RO					315	425	930	645	635	585	1425	1235	1665	1365	2280	1000	885	545	485	380	660	RO

Remarks:

Annual total for 2007 for some MS is based on aggregation of monthly figures Jan-Dec.

In following MS UNHCR data for 2007 have been used:

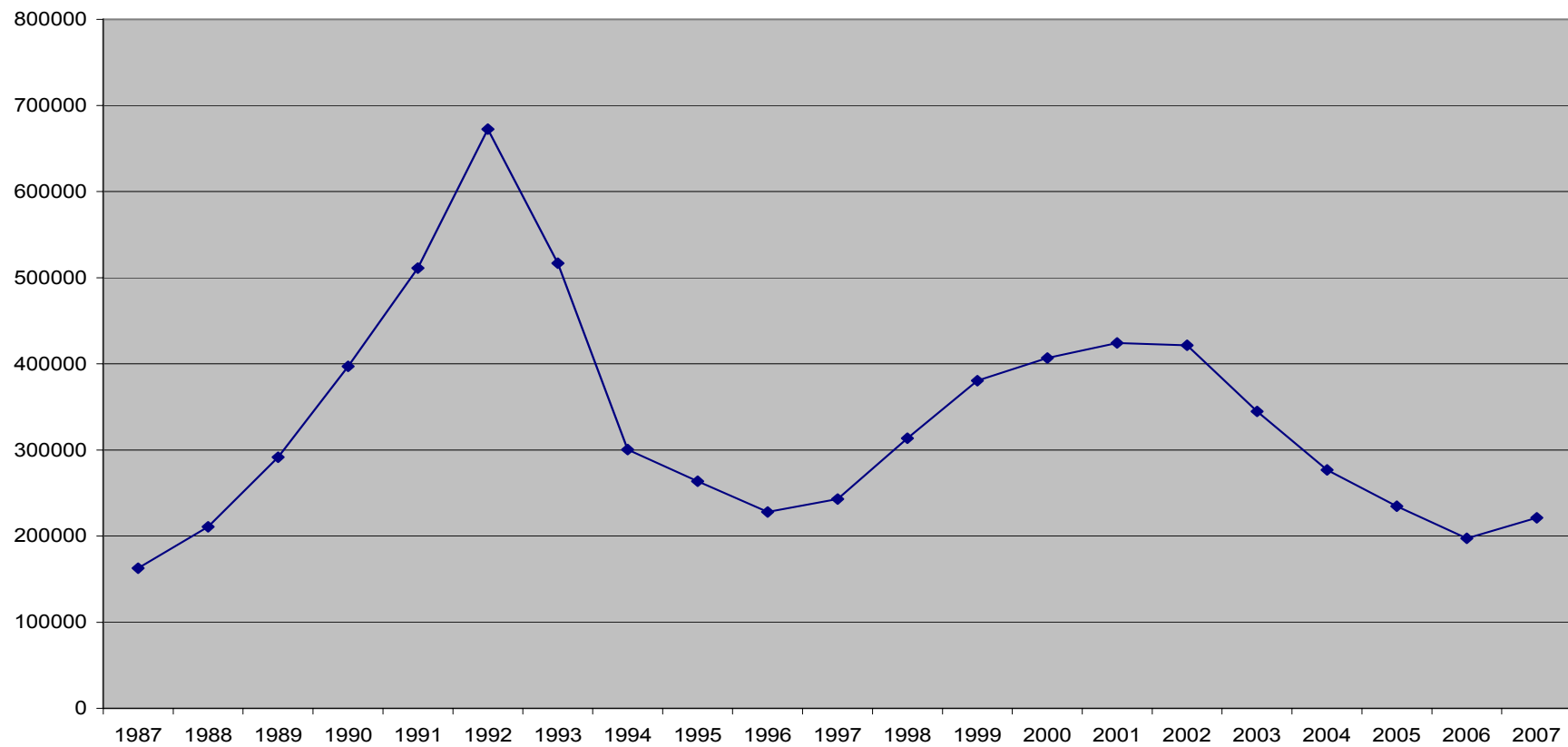
BE

IT

¹ Source of the data: Eurostat, with the exception of table 6

Graph 1

Asylum applications EU 1987-2007



1987-1997: EU15

1998-2007: EU27

Table 2

New asylum applications by citizenship, 2005-2007 (only data disaggregated by citizenship included)

	Cumulated 2005-2007		2005		2006		2007	
	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications
TOTAL	625510	100,0%	234675	100,0%	187065	100,0%	203770	100,0%
Iraq	68535	11,0%	11055	4,7%	19285	10,3%	38195	18,7%
Russia	49140	7,9%	19310	8,2%	13530	7,2%	16300	8,0%
Serbia and Montenegro	34460	5,5%	20880	8,9%	13580	7,3%		
Pakistan	26290	4,2%	6845	2,9%	6315	3,4%	13130	6,4%
Turkey	24270	3,9%	11040	4,7%	7435	4,0%	5795	2,8%
Afghanistan	21540	3,4%	6780	2,9%	7455	4,0%	7305	3,6%
Somalia	15160	2,4%			5930	3,2%	9230	4,5%
Iran	19715	3,2%	7560	3,2%	6655	3,6%	5500	2,7%
China	18820	3,0%	7775	3,3%	5495	2,9%	5550	2,7%
Serbia	11890	1,9%					11890	5,8%
Nigeria			7625	3,2%				
Congo, the Democratic Republic of the			6825	2,9%				
Bangladesh					5955	3,2%	5310	2,6%
Other (non-TOP10)	335690	53,7%	128980	55,0%	95430	51,0%	85565	42,0%

Remarks

Data rounded up to the nearest 5.

Italy - no data for 2006 (breakdown by citizenship) and 2007 available.

Annual total for 2007 for some MS is based on aggregation of monthly figures Jan-Dec.

In following MS only partial statistics for 2007 available:

BE - 2007 Jan-Oct

Table 3

Decisions on asylum applications in EU, 2005-2007

EU27	2005						2006						2007					
	Total decisions	Geneva Convention	Humanitarian status	Other positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Total decisions	Geneva Convention	Humanitarian status	Other positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Total decisions	Geneva Convention	Humanitarian status	Other positive decisions	Rejections	Other non-status decisions
BE	17585	3700	na	na	10345	3545	8345	2230	210	na	5905	na	15135	1855	555	na	12725	na
DK	1325	95	135	na	1100	na	925	110	60	na	755	na	850	70	405	na	375	na
DE	48100	2465	655	na	27450	17530	30760	1350	605	na	17780	11025	28570	7195	675	na	12750	7955
GR	10420	40	85	0	4585	5710	11180	65	130	0	9600	1380	20990	95	75	na	20685	140
ES	5140	235	110	na	4795	na	4065	185	20	na	3860	na	5400	240	5	na	5155	na
FR	51270	4075	110	na	47090	na	37495	2670	185	na	34640	na	29450	3390	145	na	25915	na
IE	5240	455	na	na	4785	na	4245	395	na	na	3845	na	3810	375	na	na	3430	na
IT	20055	940	4355	na	7285	7475	9260	880	4340	na	3680	365	na	na	na	na	na	na
LU	1480	95	205	370	555	255	890	40	290	45	495	25	1035	155	345	40	430	65
NL	19750	965	7855	na	8085	2850	14180	360	3985	na	7520	2320	na	na	na	na	na	na
AT	18585	4530	na	na	5425	8635	15490	4065	na	na	5865	5560	16045	5195	na	na	6645	4205
PT	90	5	10	0	75	0	105	25	5	0	75	0	110	5	20	0	85	0
FI	3455	10	135	425	2515	370	2520	40	100	560	1540	285	2025	65	490	280	1050	140
SE	23920	335	4425	600	15925	2640	46395	680	20765	1295	12680	10970	32470	855	13720	1065	12185	4650
UK	36650	2470	2955	na	27780	3440	27520	2630	2410	na	20430	2050	27630	4480	2325	na	19485	1340
CY	5795	40	120	na	3125	2510	5585	30	140	na	1780	3635	7170	25	185	na	2318	4640
CZ	4375	210	40	80	2635	1410	3020	220	85	60	2195	460	2275	140	250	0	1570	315
EE	15	0	0	5	10	0	5	0	0	0	5	0	15	0	0	0	10	0
HU	1655	95	95	0	855	610	2020	100	100	0	1215	605	2805	170	85	0	1375	1175
LV	10	0	0	0	5	5	15	0	10	0	0	5	20	5	5	0	10	5
LT	95	15	45	0	25	10	130	10	85	0	25	10	145	10	50	na	50	35
MT	1160	35	485	na	580	60	1185	30	520	na	635	na	955	5	620	na	330	na
PL	8840	310	1830	na	2285	4415	7280	420	2045	na	935	3875	6190	150	2870	15	1835	1315
SK	3785	10	15	0	825	2935	2815	5	0	0	860	1945	2970	10	80	0	1180	1695
SI	1785	15	10	0	665	1095	900	0	10	0	570	325	540	0	5	0	270	260
BG	945	10	80	0	380	480	695	10	85	0	215	385	770	15	320	0	245	190
RO	470	40	15	0	415	0	365	45	5	0	270	40	590	125	5	0	340	120

Remarks:

Data rounded up to the nearest 5.

Annual total for 2007 for some MS is based on aggregation of monthly figures Jan-Dec.

No data for 2007 available for Italy and Netherlands.

In following MS only partial statistics for 2007 available:

BE - 2007 Jan-Oct

Table 4

Decisions on asylum applications in EU, percentages, 2005-2007

	2005						2006						2007					
	Total decisions	Geneva Convention	Humanitarian status	Other positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Total decisions	Geneva Convention	Humanitarian status	Other positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Total decisions	Geneva Convention	Humanitarian status	Other positive decisions	Rejections	Other non-status decisions
EU27	100%	7,3%	8,1%	0,5%	61,4%	22,6%	100%	7,0%	15,24%	0,82%	57,9%	19,1%	100%	11,8%	11,2%	0,7%	62,7%	13,6%
BE	100%	21,0%	na	na	58,8%	20,2%	100%	26,7%	2,5%	na	70,8%	na	100%	12,3%	3,7%	na	84,1%	na
DK	100%	7,2%	10,2%	na	83,0%	na	100%	11,9%	6,5%	na	81,6%	na	100%	8,2%	47,6%	na	44,1%	na
DE	100%	5,1%	1,4%	na	57,1%	36,4%	100%	4,4%	2,0%	na	57,8%	35,8%	100%	25,2%	2,4%	na	44,6%	27,8%
GR	100%	0,4%	0,8%	0,0%	44,0%	54,8%	100%	0,6%	1,2%	0,0%	85,9%	12,3%	100%	0,5%	0,4%	na	98,5%	0,7%
ES	100%	4,6%	2,1%	na	93,3%	na	100%	4,6%	0,5%	na	95,0%	na	100%	4,4%	0,1%	na	95,5%	na
FR	100%	7,9%	0,2%	na	91,8%	na	100%	7,1%	0,5%	na	92,4%	na	100%	11,5%	0,5%	na	88,0%	na
IE	100%	8,7%	na	na	91,3%	na	100%	9,3%	na	na	90,6%	na	100%	9,8%	na	na	90,0%	na
IT	100%	4,7%	21,7%	na	36,3%	37,3%	100%	9,5%	46,9%	na	39,7%	3,9%	na	na	na	na	na	na
LU	100%	6,4%	13,9%	25,0%	37,5%	17,2%	100%	4,5%	32,6%	5,1%	55,6%	2,8%	100%	15,0%	33,3%	3,9%	41,5%	6,3%
NL	100%	4,9%	39,8%	na	40,9%	14,4%	100%	2,5%	28,1%	na	53,0%	16,4%	na	na	na	na	na	na
AT	100%	24,4%	na	na	29,2%	46,5%	100%	26,2%	na	na	37,9%	35,9%	100%	32,4%	na	na	41,4%	26,2%
PT	100%	5,6%	11,1%	0,0%	83,3%	0,0%	100%	23,8%	4,8%	0,0%	71,4%	0,0%	100%	4,5%	18,2%	0,0%	77,3%	0,0%
FI	100%	0,3%	3,9%	12,3%	72,8%	10,7%	100%	1,6%	4,0%	22,2%	61,1%	11,3%	100%	3,2%	24,2%	13,8%	51,9%	6,9%
SE	100%	1,4%	18,5%	2,5%	66,6%	11,0%	100%	1,5%	44,8%	2,8%	27,3%	23,6%	100%	2,6%	42,3%	3,3%	37,5%	14,3%
UK	100%	6,7%	8,1%	na	75,8%	9,4%	100%	9,6%	8,8%	na	74,2%	7,4%	100%	16,2%	8,4%	na	70,5%	4,8%
CY	100%	0,7%	2,1%	na	53,9%	43,3%	100%	0,5%	2,5%	na	31,9%	65,1%	100%	0,3%	2,6%	na	32,3%	64,7%
CZ	100%	4,8%	0,9%	1,8%	60,2%	32,2%	100%	7,3%	2,8%	2,0%	72,7%	15,2%	100%	6,2%	11,0%	0,0%	69,0%	13,8%
EE	100%	0,0%	0,0%	33,3%	66,7%	0,0%	100%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100%	0,0%	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%
HU	100%	5,7%	5,7%	0,0%	51,7%	36,9%	100%	5,0%	5,0%	0,0%	60,1%	30,0%	100%	6,1%	3,0%	0,0%	49,0%	41,9%
LV	100%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%	100%	0,0%	66,7%	0,0%	0,0%	33,3%	100%	25,0%	25,0%	0,0%	50,0%	25,0%
LT	100%	15,8%	47,4%	0,0%	26,3%	10,5%	100%	7,7%	65,4%	0,0%	19,2%	7,7%	100%	6,9%	34,5%	na	34,5%	24,1%
MT	100%	3,0%	41,8%	na	50,0%	5,2%	100%	2,5%	43,9%	na	53,6%	na	100%	0,5%	64,9%	na	34,6%	na
PL	100%	3,5%	20,7%	na	25,8%	49,9%	100%	5,8%	28,1%	na	12,8%	53,2%	100%	2,4%	46,4%	0,2%	29,6%	21,2%
SK	100%	0,3%	0,4%	0,0%	21,8%	77,5%	100%	0,2%	0,0%	0,0%	30,6%	69,1%	100%	0,3%	2,7%	0,0%	39,7%	57,1%
SI	100%	0,8%	0,6%	0,0%	37,3%	61,3%	100%	0,0%	1,1%	0,0%	63,3%	36,1%	100%	0,0%	0,9%	0,0%	50,0%	48,1%
BG	100%	1,1%	8,5%	0,0%	40,2%	50,8%	100%	1,4%	12,2%	0,0%	30,9%	55,4%	100%	1,9%	41,6%	0,0%	31,8%	24,7%
RO	100%	8,5%	3,2%	0,0%	88,3%	0,0%	100%	12,3%	1,4%	0,0%	74,0%	11,0%	100%	21,2%	0,8%	0,0%	57,6%	20,3%

Remarks:

Annual total for 2007 for some MS is based on aggregation of monthly figures Jan-Dec.

No data for 2007 available for Italy and Netherlands.

In following MS only partial statistics for 2007 available:

BE - 2007 Jan-Oct

Table 5

New asylum applications and asylum decisions concerning Iraq, Russia and Somalia citizens, 2007 (only data disaggregated by citizenship included)

	IRAQ							RUSSIA						SOMALIA							
	Asylum applications	Total decisions	Geneva Convention	Humanitarian status	Other positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Asylum applications	Total decisions	Geneva Convention	Humanitarian status	Other positive decisions	Rejections	Other non-status decisions	Asylum applications	Total decisions	Geneva Convention	Humanitarian status	Other positive decisions	Rejections	Other non-status decisions
EU27	38195	31785	6905	11025	160	10870	2815	16300	16535	3835	3200	80	6365	3045	9230	5670	1475	2215	20	1690	260
BE	590	1005	120	265	na	615	na	930	1930	480	0	na	1450	na	65	125	10	25	na	90	na
DK	1070	380	0	335	na	45	na	115	35	0	15	na	15	na	35	10	0	5	na	10	na
DE	4325	7780	5760	35	na	1025	960	770	1210	200	25	na	570	415	120	180	65	50	na	35	30
GR	5475	4030	65	10	0	3950	10	50	35	0	5	0	25	5	175	125	0	0	0	115	5
ES	1580	1040	20	0	na	1020	na	75	115	20	0	na	95	na	145	100	0	0	na	100	na
FR	145	145	45	25	na	75	na	3220	1675	300	0	na	1375	na	45	65	30	0	na	35	na
IE	280	240	100	na	na	140	na	50	45	5	na	na	40	na	140	115	30	na	na	90	na
IT	0	na	na	na	na	na	na	0	na	na	na	na	na	na	0	na	na	na	na	na	na
LU	15	na	na	na	na	na	na	15	na	na	na	na	na	na	0	na	na	na	na	na	na
NL	2005	na	na	na	na	na	na	80	na	na	na	na	na	na	1875	na	na	na	na	na	na
AT	470	405	215	na	na	95	95	2675	3650	2635	na	na	540	475	465	305	190	na	na	40	70
PT	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	0	5	0	20	0	0	0	0	0	0
FI	290	330	20	165	40	100	10	165	185	25	5	0	130	25	80	240	0	225	0	10	0
SE	18560	13610	155	9565	120	2380	1390	790	1000	5	240	65	460	230	3350	1930	115	1415	20	270	110
UK	2075	1675	210	135	na	1265	60	125	150	10	0	na	130	5	1960	1980	975	110	na	860	35
CY	200	225	5	115	na	20	90	60	400	0	0	na	15	385	10	5	5	0	na	0	0
CZ	45	80	15	35	0	10	20	70	185	20	45	0	95	20	5	15	10	5	0	0	0
EE	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
HU	135	120	65	5	0	5	45	50	50	0	0	0	10	40	100	40	30	0	0	0	10
LV	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LT	0	0	0	0	0	0	0	55	60	0	35	0	20	10	0	0	0	0	0	0	0
MT	5	5	0	5	na	0	na	0	0	0	0	na	0	na	585	380	5	370	na	5	na
PL	20	45	5	15	0	15	5	6670	5440	135	2830	15	1280	1180	10	0	0	0	0	0	0
SK	130	145	0	40	0	20	80	305	340	0	0	0	95	245	10	10	0	10	0	0	0
SI	5	5	0	0	0	5	0	10	5	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
BG	530	330	0	275	0	10	40	0	5	0	0	0	5	5	0	5	0	0	0	0	0
RO	245	190	105	0	0	75	10	5	5	0	0	0	5	0	30	40	10	0	0	30	0

Remarks

Data rounded up to the nearest 5.

EU27 - data for not all MS available.

Italy - no data for 2006 (breakdown by citizenship) and 2007 available.

Luxembourg - no decision data by citizenship available.

Annual total for 2007 for some MS is based on aggregation of monthly figures Jan-Dec.

In following MS only partial statistics for 2007 available:

BE - 2007 Jan-Oct

Table 6

Tab. II.b Refugee population by UNHCR regions				
UNHCR regions	Start-2006	End-2006	Annual change	
			Absolute	%
- Central Africa and Great Lakes	1,193,700	1,119,400	-74,300	-6.2%
- East and Horn of Africa	772,000	852,300	80,300	10.4%
- Southern Africa	228,600	187,800	-40,800	-17.8%
- West Africa	377,200	261,800	-115,400	-30.6%
Total Africa*	2,571,500	2,421,300	-150,200	-5.8%
CASWANAME**	2,716,500	3,811,800	1,095,300	40.3%
Americas	564,300	1,035,900	471,600	83.6%
Asia and Pacific	825,600	875,100	49,500	6.0%
Europe	1,975,300	1,733,700	-241,600	-12.2%
Total	8,653,200	9,877,800	1,224,600	14.2%

* Excluding North Africa.
** Central Asia, South West Asia, North Africa and Middle East.

Source: UNHCR