



Brüssel, den 13. Januar 2021
(OR. en)

5223/21
ADD 1

LIMITE

JAI 22
MIGR 10
COASI 3

VERMERK

Absender:	Kommission
Empfänger:	Delegationen
Betr.:	Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit Afghanistans und der EU im Bereich Migration

Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit Afghanistans und der EU im Bereich Migration

Einleitung

Die Europäische Union (EU) und die Islamische Republik Afghanistan stehen nach wie vor erheblichen längerfristigen Herausforderungen im Bereich Migration und Flüchtlinge gegenüber. Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert Solidarität, Entschlossenheit und gemeinsame Anstrengungen. Die Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit Afghanistans und der EU im Bereich Migration (im Folgenden „Erklärung“) ist Ausdruck des gemeinsamen Bekenntnisses der EU und der afghanischen Regierung zu einer Verstärkung ihrer Zusammenarbeit beim Management der Migration aus und nach Afghanistan, einschließlich der Verhinderung irregulärer Migration und der Rückkehr irregulärer Migranten. Zu Letzteren gehören auch die Afghanen, denen nach Anwendung aller einschlägigen nationalen und internationalen Rechtsinstrumente und Gerichtsverfahren kein internationaler Schutz gewährt werden kann. Diese Zusammenarbeit ist Teil der umfassenden Partnerschaft zwischen der afghanischen Regierung und der EU durch koordinierte Anstrengungen.

Die afghanische Regierung und die EU verpflichten sich, ihren umfassenden Dialog über Migrationsfragen fortzusetzen¹. Mit der Erklärung sollen keine Rechte oder Verpflichtungen nach dem Völkerrecht oder nach innerstaatlichem Recht begründet werden. Sie macht den Weg frei für einen strukturellen Dialog und eine strukturelle Zusammenarbeit in Migrationsfragen und stützt sich auf die Verpflichtung zu ermitteln, wie den Bedürfnissen beider Seiten am besten entsprochen werden kann. Sie soll die bilateralen Beziehungen der EU-Mitgliedstaaten zu Afghanistan unterstützen und ist nicht als Ersatz für bestehende bilaterale Vereinbarungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Afghanistan oder als Hindernis für den Abschluss künftiger bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Afghanistan zu verstehen.

Diese Erklärung sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, die von der EU und der afghanischen Regierung durchgeführt werden müssen, um im Geiste der Zusammenarbeit ein schnelles, wirksames und praktikables Verfahren für eine reibungslose, menschenwürdige und geordnete Rückkehr afghanischer Staatsangehöriger einzurichten, die nicht die Voraussetzungen für die Einreise in das Gebiet der EU sowie die Anwesenheit und den Aufenthalt in diesem Gebiet erfüllen, und ihre dauerhafte Wiedereingliederung in Afghanistan zu erleichtern.

Bei ihrer Zusammenarbeit nach dieser Erklärung sind die EU und Afghanistan weiterhin an alle ihre jeweiligen internationalen Verpflichtungen gebunden, insbesondere an

- die Einhaltung der Bestimmungen des Genfer Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und des dazugehörigen New Yorker Protokolls von 1967,

¹ Beispielsweise auf der Grundlage des von der EU und Afghanistan im Februar 2017 unterzeichneten Kooperationsabkommens über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der EU und Afghanistan, durch das eine Facharbeitsgruppe für Menschenrechte, gute Regierungsführung und Migration eingesetzt wurde.

- die Wahrung der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte garantierten Rechte und Freiheiten,
- die Achtung der Sicherheit, der Würde und der Menschenrechte der irregulären Migranten, die von einem Rückkehr- und Rückübernahmeverfahren betroffen sind.

Teil I: Gegenstand der Zusammenarbeit

1. Die EU und die afghanische Regierung beabsichtigen, eng zusammenzuarbeiten, um die menschenwürdige, sichere und geordnete Rückkehr afghanischer Staatsangehöriger, die die Voraussetzungen für einen Aufenthalt in der EU nicht erfüllen, nach Afghanistan zu organisieren.
2. Im Einklang mit seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen bekräftigt Afghanistan seine Zusage zur Rückübernahme seiner Staatsbürger, die irregulär in die EU eingereist sind oder sich irregulär im Gebiet der EU aufhalten, nach Prüfung des jeweiligen Einzelfalls durch die EU-Mitgliedstaaten.
3. Afghanische Staatsangehörige, die keine Rechtsgrundlage für den Verbleib in einem EU-Mitgliedstaat haben, deren Schutzbedarf oder zwingende humanitäre Gründe, soweit vorhanden, im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften berücksichtigt wurden und gegen die eine vollstreckbare Entscheidung ergangen ist, nach der sie den betreffenden Mitgliedstaat verlassen müssen, können sich für eine freiwillige Rückkehr entscheiden. Beide Seiten sind sich einig, dass diese Option bei der Organisation der Rückkehr afghanischer Staatsangehöriger zu bevorzugen ist.

Afghanische Staatsangehörige, die der Rückkehrentscheidung eines EU-Mitgliedstaats nicht freiwillig Folge leisten, werden nach Afghanistan rückgeführt, wenn die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren mit aufschiebender Wirkung ausgeschöpft sind.

Unter Berücksichtigung der besonderen Umstände jedes Einzelfalls setzen die EU-Mitgliedstaaten einen angemessenen Zeitraum für die Rückkehr unter den in den geltenden Rechtsvorschriften vorgesehenen Bedingungen fest.

4. Vor der Rückkehr/Rückführung afghanischer Staatsangehöriger trägt die EU im Einklang mit dem Völkerrecht humanitären Aspekten vor allem in Bezug auf unbegleitete Minderjährige, ältere Menschen, alleinstehende Frauen und Frauen als Familienvorstand angemessen Rechnung. Die Einheit der Familie und das Verbot der Zurückweisung werden geachtet, auch in Bezug auf schwer kranke Menschen. Durch besondere Maßnahmen wird sichergestellt, dass diese gefährdeten Gruppen während des gesamten Verfahrens angemessen geschützt, unterstützt und betreut werden.
5. Ein unbegleiteter Minderjähriger darf nur dann rückgeführt werden, wenn er einem Mitglied seiner Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung in Afghanistan übergeben werden kann. Das Wohl des Kindes ist stets gebührend zu berücksichtigen.

Für diese Erklärung gilt Folgendes:

- Für die Zwecke der Prüfung des Begriffs der Einheit der Familie umfasst eine „Familieneinheit“ Eltern mit minderjährigen Kindern unter 18 Jahren.
- „Schwer kranke Menschen“ sind Menschen mit einer sehr schweren Krankheit, die in Afghanistan nicht behandelt werden kann.

6. Auf der Grundlage dieser politischen Erklärung arbeiten die EU und die afghanische Regierung eng zusammen, um auf ein wirksames Management des Migrationsdrucks hinzuarbeiten und dieses zu erleichtern.
7. Teil dieser politischen Erklärung ist das beiderseitige Bekenntnis zu einer weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit bei begleitenden Entwicklungsmaßnahmen, um zu einer nachhaltigeren institutionellen Struktur in Afghanistan und einem wirksameren Umsetzungsprozess zur Unterstützung der dauerhaften Wiedereingliederung der zurückkehrenden Afghanen beizutragen.

Teil II: Erleichterung des Rückkehrprozesses

1. Zur Erleichterung des Rückkehrprozesses stellt die EU sicher, dass jeder im Einklang mit dem EU-Recht und dem Völkerrecht freiwillig oder unfreiwillig nach Afghanistan zurückkehrende Afghane im Besitz eines anerkannten gültigen Reisedokuments, beispielsweise eines afghanischen Reisepasses oder Reisedokuments oder eines EU-Standardreisedokuments für die Rückführung² ist.
2. Wenn der rückzuführende afghanische Staatsangehörige keinen gültigen Reisepass besitzt, trägt die zuständige afghanische Behörde dafür Sorge, dass spätestens vier Wochen nach dem Antrag des betreffenden EU-Mitgliedstaats ein Überprüfungsverfahren abgeschlossen und ein Reisepass oder ein Reisedokument ausgestellt wird.

Liegen dem EU-Mitgliedstaat Beweise dafür vor, dass die rückzuführende Person die afghanische Staatsangehörigkeit besitzt, so unternehmen die afghanischen Behörden alle Anstrengungen, um die Beweise zu prüfen und innerhalb von zwei Wochen einen Reisepass oder ein Reisedokument auszustellen.

Wurde das Reisedokument nicht innerhalb dieser Fristen ausgestellt, so kann der EU-Mitgliedstaat das EU-Standardreisedokument für die Rückführung ausstellen.

² Europäisches Standardreisedokument für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (Empfehlung des Rates vom 30. November 1994).

3. Zur Erleichterung der Rückkehr und Rückübernahme afghanischer Staatsangehöriger können die EU-Mitgliedstaaten Linien- oder Charterflüge zum Flughafen Kabul (bestimmte bestehende Einrichtungen) und zu anderen im gegenseitigen Einvernehmen festgelegten Flughäfen in Afghanistan nutzen, einschließlich gemeinsamer Flüge zur Rückführung afghanischer Staatsangehöriger aus mehreren EU-Mitgliedstaaten, die von Frontex organisiert und koordiniert werden. Alle EU-Mitgliedstaaten können an gemeinsamen Rückführungsaktionen im Rahmen von Charterflügen teilnehmen. Die gemeinsamen Rückführungsflüge werden auf der Grundlage dieser Erklärung durchgeführt.

4. Im Falle von Charterflügen übermitteln die EU-Mitgliedstaaten im Einklang mit den geltenden Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten drei Wochen vor der Rückführung die Flugdaten (höchstens 50 Rückkehrer pro Flug; diese Zahl kann im Einvernehmen mit der afghanischen Regierung erhöht werden) und die personenbezogenen Daten der betreffenden Rückkehrer. Die EU-Mitgliedstaaten können bei Bedarf einen Flug mit Personen aus dem Rückkehrerpool überbuchen, überschreiten aber nicht die vorher angekündigte Höchstzahl. Die EU-Mitgliedstaaten und Frontex koordinieren ihre Charterflüge mit den afghanischen Behörden, um eine geordnete Abwicklung der Rückführungen zu gewährleisten und die Höchstzahl der nicht freiwillig zurückkehrenden Personen auf 500 pro Monat zu begrenzen; diese Zahl kann nach vorherigen Konsultationen erhöht werden. Diese Obergrenze gilt für alle nicht freiwillig zurückkehrenden Personen, unabhängig davon, ob sie auf der Grundlage einer bilateralen Vereinbarung oder der Erklärung repatriiert werden. Alle afghanischen Rückkehrer werden bei ihrer Ankunft rückübernommen.

5. Während der Reise nach Afghanistan müssen das Begleitpersonal der EU und andere begleitende Bedienstete kein gültiges afghanisches Visum mit sich führen, es sei denn, sie müssen in das Hoheitsgebiet Afghanistans einreisen. In diesem Fall stellen die afghanischen Missionen innerhalb von fünf Arbeitstagen Visa für die mehrfache Einreise mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr aus, die für Inhaber eines Dienstpases gebührenfrei erteilt werden. Die EU-Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen für die Rückkehr von Frauen und stellen unter anderem weibliche Begleitpersonen bereit. Das Begleitpersonal wird eigens geschult und richtet sich nach den EU-Standards³.
6. Die EU-Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass von Afghanistan rückübernommene Personen, bei denen sich später herausstellt, dass sie keine afghanischen Staatsangehörigen sind, von dem betreffenden EU-Mitgliedstaat wieder aufgenommen oder von dem betreffenden EU-Mitgliedstaat ihrem Herkunftsstaat überstellt werden.

Teil III: Information und Sensibilisierung

1. Die EU, ihre Mitgliedstaaten und die afghanische Regierung arbeiten eng zusammen, um – erforderlichenfalls mit Unterstützung einschlägiger nichtstaatlicher und zwischenstaatlicher Organisationen – sicherzustellen, dass afghanische Staatsangehörige, die sich in der EU aufhalten, objektive und genaue Informationen über ihre Rückkehr nach und Wiedereingliederung in Afghanistan erhalten, damit sie ihre Entscheidung zur Rückkehr in voller Kenntnis der Sachlage treffen können. Zu diesem Zweck führen die EU und ihre Mitgliedstaaten zusammen mit einschlägigen zwischenstaatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen Informationskampagnen durch, die sich an afghanische Gemeinschaften in der EU richten.

³ Entscheidung 2004/573/EG des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten.

2. Zur Verhinderung weiterer irregulärer Migration aus Afghanistan und zur Schaffung eines positiven Umfelds für die dauerhafte Wiedereingliederung der afghanischen Rückkehrer trifft die afghanische Regierung die notwendigen Maßnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die Gefahren der irregulären Migration, unter anderem durch Informations- und Sensibilisierungskampagnen. Die EU beabsichtigt, einen Beitrag zur Finanzierung solcher Informationskampagnen zu leisten.

Teil IV: Rückkehrprogramme und Unterstützung bei der Wiedereingliederung

1. Hinsichtlich der Rückkehrprogramme beabsichtigt die EU, für die zurückkehrenden Afghanen sämtliche Reisekosten, einschließlich der Verwaltungs- und Gepäckkosten nach den internationalen Fluggewichtsnormen, bis zum Endziel in Afghanistan zu übernehmen.
2. Um die dauerhafte Wiedereingliederung zu erleichtern, entwickelt und finanziert die EU Programme zur Unterstützung afghanischer Staatsangehöriger, die nach Afghanistan und in ihre Aufnahmegemeinschaften zurückkehren. Die Bedürfnisse von Kindern, Frauen und Rückkehrern in prekären Situationen werden bei der Entwicklung und Umsetzung von Wiedereingliederungsprogrammen besonders berücksichtigt.
3. Die Unterstützung der Rückkehrer bei der Wiedereingliederung ergänzt die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Afghanistan und der EU insgesamt und wird eng mit ihr koordiniert. Beide Seiten bekennen sich weiterhin uneingeschränkt zu den Grundsätzen der Effizienz der Hilfe, um die Synergien zwischen den verschiedenen Maßnahmen zu verstärken, den Schwerpunkt insbesondere auf die Durchführungssysteme und -kapazitäten innerhalb des Landes zu legen, auf der Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe aufzubauen und Ressourcen sowohl auf bilateraler als auch auf regionaler Ebene zu mobilisieren.

4. Die von der EU geleistete Unterstützung bei der dauerhaften Wiedereingliederung von Rückkehrern wird im Einklang mit dem überarbeiteten Nationalen Rahmen für Frieden und Entwicklung Afghanistans (ANPDF) durchgeführt, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der lokalen Governance und die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen für die betroffenen Bevölkerungsgruppen, die auch in den Zielen für nachhaltige Entwicklung verankert sind.
5. Um Rückkehrern die Wiederherstellung ihrer Existenzgrundlage in Afghanistan zu erleichtern, beabsichtigt die EU, in einem kohärenten Rahmen nachhaltige Wiedereingliederungsbemühungen zu unterstützen, die den Bedürfnissen der Rückkehrer und ihrer Aufnahmegemeinschaften entsprechen und die institutionellen Kapazitäten der zuständigen Regierungsstellen stärken. Diese Maßnahmen werden gemeinsam auf der Grundlage vereinbarter Aktionsbereiche im Einklang mit den nationalen Schwerpunktprogrammen der Regierung im Rahmen der Ausarbeitung der Länder- und Mehrländerrichtprogramme 2021-2027 für Afghanistan entwickelt.

Teil V: Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel

1. Die EU verstärkt ihre Bemühungen zur Unterstützung der afghanischen Regierung bei der Bekämpfung von Menschenhandel und Schleuserkriminalität. Diese Unterstützung umfasst den Aufbau von Kapazitäten für die Strafverfolgungsbehörden sowie die benötigte spezifische Unterstützung bei Ausarbeitung und Erlass wirksamer Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität.
2. Konkrete Vorschläge werden gemeinsam von der EU und Afghanistan parallel zum Beginn der Zusammenarbeit nach dieser Erklärung entwickelt.

Teil VI: Gemeinsame Arbeitsgruppe

Eine Gemeinsame Arbeitsgruppe tritt regelmäßig, möglichst alle sechs Monate oder mindestens einmal im Jahr zusammen, um die Anwendung dieser Erklärung zu erleichtern; dies gilt unbeschadet der Möglichkeit, auf Ersuchen Afghanistans oder der EU kurzfristig Sitzungen einzuberufen, um aufgetretene Probleme zu erörtern. Diese Arbeitsgruppe soll

- a) die Anwendung dieser Erklärung überwachen;
- b) weitere Regelungen zur Erleichterung der Zusammenarbeit erörtern und eine geordnete Abwicklung der Rückführungen ermöglichen;
- c) erforderlichenfalls Änderungen zu dieser Erklärung vorschlagen.

Teil VII: Austausch von Dokumenten

Die EU und Afghanistan erklären ihre Absicht, die folgenden Dokumente auszutauschen:

- a) eine Liste des diplomatischen und konsularischen Personals im Gebiet der ersuchenden Seite für die Ausstellung von Reisedokumenten,
- b) eine Liste der Flughäfen, die vorzugsweise für Rückkehr-/Rückführungsaktionen genutzt werden sollten,
- c) alle Informationen zur Erleichterung der Kommunikation und der wirksamen Umsetzung dieser Erklärung und
- d) eine Liste der Unterlagen, die als Nachweis der Staatsangehörigkeit angesehen werden.

Teil VIII: Beginn der Zusammenarbeit

Diese Erklärung wird auf Englisch und Dari unterzeichnet; jeder Wortlaut ist gleichermaßen gültig.

Die Zusammenarbeit beginnt am Tag der Unterzeichnung dieser Erklärung. Die Erklärung bildet für unbestimmte Zeit den Rahmen für die Zusammenarbeit. Jedes Jahr am Jahrestag der Unterzeichnung dieser Erklärung kann jede Vertragspartei nach vorheriger Konsultation der Gemeinsamen Arbeitsgruppe der anderen Vertragspartei ihre Absicht notifizieren, die Zusammenarbeit einzustellen; in diesem Fall endet die Zusammenarbeit auf der Grundlage dieser Erklärung nach drei (3) Monaten.

Teil IX: Meinungsaustausch

Im Falle von Unterschieden bei der Auslegung und damit dem Verständnis dieser Erklärung oder der darauf basierenden Zusammenarbeit sollte in der Gemeinsamen Arbeitsgruppe auf der Grundlage der englischen Fassung eine für beide Seiten annehmbare Lösung gefunden werden.

Teil X: Verhältnis zu bilateralen Vereinbarungen

Mitgliedstaaten, die eine bilaterale Vereinbarung mit Afghanistan geschlossen haben, sollten die darin vorgesehenen Verfahren einhalten, unbeschadet der für alle Mitgliedstaaten bestehenden Möglichkeit, sich an von Frontex koordinierten gemeinsamen Rückführungsaktionen zu beteiligen. Anträge auf Landegenehmigungen für diese gemeinsamen Rückführungsaktionen sollten von der EU-Delegation bearbeitet werden.

Diese Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit im Bereich Migration wurde am [Datum] in [Ort] unterzeichnet.

Für die Europäische Union

Für die Regierung

der Islamischen Republik Afghanistan

Name

Name

(Titel/Funktion)

(Titel/Funktion)
