



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 13. tammikuuta 2021
(OR. en)

5223/21
ADD 1

LIMITE

JAI 22
MIGR 10
COASI 3

ILMOITUS

Lähettiläjä:	Komissio
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Asia:	Yhteinen julkilausuma Afganistanin ja EU:n yhteistyöstä muuttoliikeasioissa

Yhteinen julkilausuma Afganistanin ja EU:n yhteistyöstä muuttoliikeasioissa

Johdanto

Euroopan unionilla (EU) ja Afganistanin islamilaisella tasavallalla on edelleen merkittäviä pakolaisiin ja muuttoliikkeeseen liittyviä haasteita, jotka ovat luonteeltaan pitkäaikaisia. Niihin vastaaminen edellyttää solidaarisuutta, määrätietoisuutta ja yhteisiä toimia. Yhteinen julkilausuma Afganistanin ja EU:n yhteistyöstä muuttoliikeasioissa, jäljempänä 'julkilausuma', kuvastaa EU:n ja Afganistanin hallituksen yhteistä sitoumusta tehostaa yhteistyötään Afganistanista lähtevän ja sinne suuntautuvan muuttoliikkeen hallitsemiseksi, mukaan lukien laittoman maahanmuuton ehkäiseminen ja laittomien maahanmuuttajien palauttaminen. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvat ne afganistanilaiset, joille ei kaikkien asiaa koskevien kansallisten ja kansainvälisten oikeudellisten välineiden ja menettelyjen soveltamisen jälkeen voida myöntää kansainvälistä suojelua. Tämä yhteistyö on osa Afganistanin hallituksen ja EU:n yleistä, koordinoituna toimina toteutettavaa kumppanuutta.

Afganistanin hallitus ja EU sitoutuvat jatkamaan kokonaisvaltaista vuoropuheluaan muuttoliikkeestä.¹ Julkilausuman tarkoituksena ei ole luoda kansainvälisen tai osapuolten sisäisen oikeuden mukaisia laillisia oikeuksia tai velvoitteita. Sillä pohjustetaan muuttoliikekysymyksiä koskevaa jäsenneiltyä vuoropuhelua ja yhteistyötä, joka perustuu sitoumukseen kartoittaa tehokkaita tapoja vastata molempien osapuolten tarpeisiin. Sillä tuetaan EU:n jäsenvaltioiden kahdenvälisiä suhteita Afganistaniin, eikä sitä voida tulkita siten, että se syrjäyttäisi voimassa olevat EU:n jäsenvaltioiden ja Afganistanin kahdenväliset sopimukset tai että se estäisi EU:n jäsenvaltioita ja Afganistania tekemästä tällaisia sopimuksia tai järjestelyjä tulevaisuudessa.

Julkilausumassa yksilöidään joukko toimia, jotka EU:n ja Afganistanin hallituksen on aikomus toteuttaa nopean, tuloksellisen ja hallittavissa olevan prosessin luomiseksi, jotta Afganistanin kansalaiset, jotka eivät täytä voimassa olevia EU:n alueelle tulon tai siellä oleskelun tai asumisen edellytyksiä, voidaan palauttaa sujuvasti, ihmisarvoa kunnioittaen ja järjestäytyneesti ja jotta heidän kestävää uudelleenkotoutumistaan Afganistaniin voidaan helpottaa hyvän yhteistyön hengessä.

Tämän julkilausuman mukaisesti tehtävän yhteistyön yhteydessä EU ja Afganistan ovat edelleen sitoutuneita kaikkiin kansainvälisiin velvoitteisiinsa. Erityisesti ne sitoutuvat

- noudattamaan pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen ja sen vuonna 1967 tehdyn New Yorkin pöytäkirjan määräyksiä;

¹ Esimerkiksi EU:n ja Afganistanin helmikuussa 2017 allekirjoittaman EU:n ja Afganistanin kumppanuutta ja kehitystä koskevan yhteistyösopimuksen nojalla. Sopimuksella on perustettu ihmisoikeuksia, hyvää hallintotapaa ja muuttoliikettä käsittelevä erityistyöryhmä.

- pitämään voimassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa, EU:n perusoikeuskirjassa ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa turvatut oikeudet ja vapaudet;
- kunnioittamaan palauttamis- ja takaisinottomenettelyn kohteena olevien laittomien muuttajien turvallisuutta, ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia.

I osa: Yhteistyöalat

1. EU ja Afganistanin hallitus aikovat tehdä tiivistä yhteistyötä, jotta sellaisille Afganistanin kansalaisille, jotka eivät täytä EU:n alueelle jäämisen edellytyksiä, voitaisiin järjestää ihmisarvoinen, turvallinen ja hallittu paluu Afganistaniin.
2. Kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteidensa mukaisesti Afganistan vahvistaa sitoutumisensa niiden kansalaistensa takaisinottoon, jotka ovat saapuneet EU:n alueelle tai oleskelevat EU:n alueella laittomasti, sen jälkeen kun EU:n jäsenvaltiot ovat harkinneet kutakin yksittäistapausta asianmukaisesti.
3. Afganistanin kansalaiset, joilla ei todeta olevan oikeudellista perustetta jäädä EU:n jäsenvaltioon, joiden suojelutarvetta tai mahdollisia pakottavia humanitaarisia syitä on harkittu sovellettavan lainsäädännön mukaisesti ja jotka ovat saaneet täytäntöönpanokelpoisen päätöksen, jonka mukaan heidän on poistuttava kyseisestä jäsenvaltiosta, voivat halutessaan palata vapaaehtoisesti. Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että tämä vaihtoehto on paras tapa järjestää Afganistanin kansalaisten palauttaminen.

Afganistanin kansalaiset, jotka eivät noudata EU:n jäsenvaltion palauttamispäätöstä vapaaehtoisesti, palautetaan Afganistaniin sen jälkeen, kun kaikki lykkäävästi vaikuttavat hallinnolliset ja oikeudelliset menettelyt on käytetty.

EU:n jäsenvaltiot harkitsevat sopivan määräajan asettamista paluulle sovellettavassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti ottaen huomioon kuhunkin yksittäistapaukseen liittyvät erityisolosuhteet.

4. Ennen kuin Afganistanin kansalaisia palautetaan, EU-osapuoli ottaa kansainvälisen oikeuden mukaisesti asianmukaisesti huomioon humanitaariset näkökohdat, jotka liittyvät erityisesti vailla huoltajaa oleviin alaikäisiin, iäkkäisiin henkilöihin, naimattomiin naisiin ja naisiin, jotka ovat perheensä pääasiallisia huoltajia. Perheen yhtenäisyyttä ja palauttamiskiellon periaatetta kunnioitetaan, myös vakavasti sairaiden osalta. Erityistoimenpiteillä varmistetaan, että tällaiset heikossa asemassa olevat ryhmät saavat asianmukaista suojelua, apua ja hoitoa koko prosessin ajan.
5. Vailla huoltajaa olevaa alaikäistä ei palauteta, ellei häntä palauteta perheenjäsenelleen, nimetylle holhoojalle tai asianmukaiseen vastaanottolaitokseen Afganistanissa. Lapsen etu on aina otettava asianmukaisesti huomioon.

Tätä julkilausumaa sovellettaessa

- perheen yhtenäisyyttä arvioitaessa 'perheyksikön' katsotaan koostuvan vanhemmista, joilla on alle 18-vuotiaita lapsia;
- 'vakavasti sairailta' tarkoitetaan henkilöitä, joilla on sellainen erittäin vakava sairaus, jota ei pystytä hoitamaan Afganistanissa.

6. EU ja Afganistanin hallitus tekevät tämän poliittisen julkilausuman pohjalta tiivistä yhteistyötä helpottaakseen ja edistääkseen muuttopaineen tehokkaampaa hallintaa.
7. Osa tätä poliittista julkilausumaa on molemminpuolinen sitoumus parantaa edelleen yhteistyötä kehitystä edistävien liitännäistoimenpiteiden alalla, jotta voidaan tukea Afganistanin institutionaalista rakennetta ja tehostaa täytäntöönpanoprosessia palaavien afganistanilaisten kestävän uudelleenkotouttamisen tueksi.

II osa: Palauttamisprosessin helpottaminen

1. Palauttamisprosessin helpottamiseksi EU varmistaa, että kaikilla EU:n ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti vapaaehtoisesti tai muuten kuin vapaaehtoisesti Afganistaniin palaavilla afganistanilaisilla on tunnustettu voimassa oleva matkustusasiakirja, kuten Afganistanin passi, Afganistanissa myönnetty matkustusasiakirja tai EU:n myöntämä vakiomuotoinen matkustusasiakirja palauttamista varten².
2. Ellei palautettavalla Afganistanin kansalaisella ole voimassa olevaa passia, Afganistanin toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että taustaselvitys suoritetaan ja passi tai matkustusasiakirja myönnetään neljän viikon kuluessa EU:n jäsenvaltion esittämästä pyynnöstä.

Jos EU:n jäsenvaltiolla on näyttöä palautettavan henkilön Afganistanin kansalaisuudesta, Afganistanin viranomaiset tekevät kaikkensa näytön varmentamiseksi ja passin tai matkustusasiakirjan myöntämiseksi kahden viikon kuluessa.

Jos matkustusasiakirjaa ei ole myönnetty näiden määräaikojen kuluessa, EU:n jäsenvaltio voi myöntää EU:n vakiomuotoisen matkustusasiakirjan palauttamista varten.

² EU:n vakiomuotoinen matkustusasiakirja kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten (30 päivänä marraskuuta 1994 annettu neuvoston suositus).

3. Afganistanin kansalaisten palauttamisen ja takaisinoton helpottamiseksi EU:n jäsenvaltiot voivat käyttää reitti- tai tilauslentoja Kabulilentoasemalle (ja olemassa olevia tätä varten tarkoitettuja tiloja) ja muille mahdollisesti yksilöidylle Afganistanin lentoasemille keskinäisen sopimuksen mukaisesti, mukaan lukien Frontexin järjestämät ja koordinoimat yhteiset lennot Afganistanin kansalaisten palauttamiseksi useista EU:n jäsenvaltioista. Kaikki EU:n jäsenvaltiot voivat osallistua tilauslentoilla toteutettaviin yhteisiin palautusoperaatioihin. Yhteiset palautuslennot toteutetaan tämän julkilausuman puitteissa.
4. Tilauslentojen osalta EU:n jäsenvaltiot toimittavat kolme viikkoa ennen palautuspäivää lentotiedot (lentoa kohden enintään 50 palautettavaa; määrää voidaan korottaa Afganistanin hallituksen suostumuksella) ja palautettavien henkilöiden henkilötiedot sovellettavien tietosuojasääntöjen mukaisesti. EU:n jäsenvaltiot voivat joutua tekemään lennolle ylivarauksen palautettavien ryhmän ulkopuolisten henkilöiden vuoksi mutta määrä ei saa ylittää aiemmin ilmoitettua enimmäismäärää. EU:n jäsenvaltiot ja Frontex koordinoivat tilauslentoja Afganistanin viranomaisten kanssa varmistaakseen palauttamisten asianmukaisen hallinnan niin, että vastoin tahtoaan palautettavien enimmäismäärä rajoitetaan 500:aan kuukaudessa. Määrää voidaan kasvattaa enakkokuulemisen perusteella. Tätä enimmäismäärää sovelletaan kaikkiin vastoin tahtoaan palautettaviin riippumatta siitä, onko heidät palautettu kahdenvälisen järjestelyn vai julkilausuman perusteella. Kaikki afganistanilaiset palautettavat otetaan takaisin heidän saapuessaan maahan.

5. Matkustaessaan Afganistaniin EU:n saattavalla henkilöstöllä ja muulla mukana olevalla henkilöstöllä ei tarvitse olla voimassa olevaa Afganistanin viisumia ellei heidän tarvitse tulla Afganistanin alueelle. Tällaisissa tapauksissa Afganistanin edustustot myöntävät virkapassin haltijoille viiden työpäivän kuluessa maksutta yhden vuoden voimassa olevat toistuvaisviisumit. EU:n jäsenvaltioiden on toteutettava naispuolisten palautettavien palauttamisprosessin yhteydessä asianmukaiset toimenpiteet, kuten järjestettävä naispuoliset saattajat. Saattavalla henkilöstöllä on oltava erityiskoulutus, ja sen on toimittava EU:n normien mukaisesti.³
6. EU:n jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos myöhemmin ilmenee, ettei Afganistanin takaisinottama henkilö ole Afganistanin kansalainen, hänet otetaan takaisin asianomaiseen jäsenvaltioon tai asianomainen jäsenvaltio siirtää hänet hänen alkuperämaahansa.

III osa: Tiedotus ja valistus

1. EU ja sen jäsenvaltiot sekä Afganistanin hallitus tekevät, tarvittaessa asiaankuuluvien kansalaisjärjestöjen ja hallitusten välisten järjestöjen avustuksella, tiivistä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että EU:ssa oleskelevat Afganistanin kansalaiset saavat objektiivista ja täsmällistä tietoa paluustaan ja uudelleenkotouttamisestaan Afganistaniin, jotta päätökset palaamisesta voidaan tehdä täysin tietoisina kaikista tosiseikoista. Tätä varten EU ja sen jäsenvaltiot toteuttavat yhdessä asiaankuuluvien hallitustenvälisten järjestöjen tai kansalaisjärjestöjen kanssa tiedotuskampanjoita, jotka on suunnattu afganistanilaisten yhteisöille EU:ssa.

³ Neuvoston päätös 2004/573/EY, tehty 29 päivänä huhtikuuta 2004, yhteisten lentojen järjestämisestä henkilökohtaisen maastapoistamispäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten poistamiseksi kahden tai useamman jäsenvaltion alueelta.

2. Jotta voidaan ehkäistä Afganistanista lähtöisin olevan laittoman maahanmuuton jatkumista ja luoda edellytykset afganistanilaisten palaajien kestäväälle uudelleenkotoutumiselle, Afganistanin hallitus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, kuten tiedotus- ja valistuskampanjoita, lisätäkseen väestön tietoisuutta laittoman muuttoliikkeen vaaroista. EU aikoo osallistua tällaisten tiedotuskampanjoiden rahoittamiseen.

IV osa: Palauttamisohjelmat ja uudelleenkotouttamisessa avustaminen

1. EU aikoo kattaa palauttamisohjelmissa kaikki palautettavien afganistanilaisten matkakulut, myös hallinnolliset ja matkatavarakustannukset kansainvälisten lentojen painosääntöjen mukaisesti, Afganistanissa sijaitsevaan lopulliseen määräpaikkaan saakka.
2. Kestävän uudelleenkotoutumisen helpottamiseksi EU kehittää ja rahoittaa ohjelmia, joista tuetaan Afganistaniin palaavia Afganistanin kansalaisia ja heitä vastaanottavia yhteisöjä. Uudelleenkotouttamisohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa kiinnitetään erityistä huomiota lasten, naisten ja haavoittuvassa tilanteessa olevien palaajien tarpeisiin.
3. Palaajien uudelleenkotouttamisessa avustaminen täydentää Afganistanin ja EU:n yleistä kehitysyhteistyötä ja sitä koordinoidaan tiiviisti kehitysyhteistyön kanssa. Molemmat osapuolet ovat edelleen täysin sitoutuneita avun tehokkuuden periaatteisiin eri toimien välisen synergian lisäämiseksi keskittyen erityisesti maan sisäisiin täytäntöönpanojärjestelmiin ja -valmiuksiin ja hyödyntäen humanitaarisen avun ja kehitysavun välistä jatkumoa sekä kahdenvälisen ja alueellisen tason resursseja.

4. Palaajien kestävää uudelleenkotouttamista koskeva EU:n apu pannaan täytäntöön Afganistanin tarkistetun kansallisen rauhanrakentamis- ja kehittämisohjelman mukaisesti panostaen erityisesti paikallishallinnon edistämiseen ja peruspalvelujen tarjoamiseen asianomaisille väestöryhmille, mikä on kirjattu myös kestävän kehityksen tavoitteisiin.
5. Helpottaakseen sitä, että palaajilla olisi taas mahdollisuus toimeentuloon Afganistanissa, EU aikoo tukea johdonmukaisissa puitteissa kestäviä uudelleenkotouttamistoimia, joilla vastataan palaajien ja heitä vastaanottavien yhteisöjen tarpeisiin ja vahvistetaan asiasta vastaavien hallintoelinten institutionaalisia valmiuksia. Näitä toimenpiteitä kehitetään yhdessä Afganistania koskevien vuosien 2021–2027 maaohjelman ja useita maita kattavien ohjelmien valmistelun yhteydessä sovittujen toimenpideohjelmien pohjalta ja hallituksen kansallisten prioriteettiohjelmien mukaisesti.

V osa: Ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta

1. EU tehostaa toimiaan Afganistanin hallituksen tukemiseksi ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjunnassa. Tähän tukeen sisältyy lainvalvontaviranomaisten valmiuksien kehittäminen sekä kohdennettu tuki tehokkaan ihmissalakuljetusta koskevan lainsäädännön laatimiseksi ja antamiseksi.
2. EU ja Afganistan kehittävät yhdessä konkreettisia ehdotuksia samalla kun ne aloittavat tämän julkilausuman mukaisen yhteistyön.

VI osa: Yhteinen työryhmä

Yhteinen työryhmä kokoontuu säännöllisesti, mahdollisuuksien mukaan kuuden kuukauden välein tai vähintään kerran vuodessa tämän julkilausuman soveltamisen helpottamiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisuutta järjestää kokouksia Afganistanin tai EU:n pyynnöstä nopeasti, jotta voidaan keskustella mistä tahansa esiin tulleista kysymyksistä. Työryhmä

- a) seuraa tämän julkilausuman soveltamista;
- b) keskustelee lisäjärjestelyistä yhteistyön helpottamiseksi ja palaajien sujuvan hallinnan mahdollistamiseksi;
- c) suosittaa tarvittaessa muutoksia tähän julkilausumaan.

VII osa: Asiakirjojen vaihto

EU ja Afganistan ilmoittavat aikomuksestaan vaihtaa seuraavat asiakirjat:

- a) luettelo diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilöstöstä pyynnön esittävän osapuolen alueella matkustusasiakirjojen myöntämistä varten;
- b) luettelo lentoasemista, joita palauttamisoperaatioissa olisi mieluiten käytettävä;
- c) kaikki tiedot, joilla helpotetaan viestintää ja tämän julkilausuman tuloksellista täytäntöönpanoa; ja
- d) luettelo asiakirjoista, joita pidetään näyttönä kansalaisuudesta.

VIII osa: Yhteistyön aloittaminen

Tämä julkilausuma on allekirjoitettu englannin- ja darinkielisenä. Molemmat tekstit ovat yhtä päteviä.

Yhteistyö alkaa päivänä, jona tämä julkilausuma allekirjoitetaan. Julkilausuma toimii yhteistyön kehyksenä toistaiseksi. Kumpi tahansa tämän julkilausuman osapuoli voi vuosittain tämän julkilausuman allekirjoittamisen vuosipäivänä ja kuultuaan yhteistä työryhmää ilmoittaa toiselle osapuolelle aikomuksestaan lopettaa yhteistyö, jolloin tähän julkilausumaan perustuva yhteistyö päättyy kolmen (3) kuukauden kuluttua.

IX osa: Näkemysten vaihto

Jos tämän julkilausuman tai siihen perustuvan yhteistyön tulkinnasta ja sisällöstä syntyy erimielisyyttä, molempia osapuolia tyydyttävä ratkaisu olisi löydettävä sen englanninkielisen version perusteella yhteisessä työryhmässä.

X osa: Suhde kahdenvälisiin järjestelyihin

Jäsenvaltioiden, jotka ovat sopineet kahdenvälisestä järjestelystä Afganistanin kanssa, olisi noudatettava sopimuksessa määrättyjä menettelyjä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kaikkien jäsenvaltioiden mahdollisuutta osallistua Frontexin koordinoimiin yhteisiin palauttamisoperaatioihin. Yhteisissä palauttamisoperaatioissa laskeutumislupapyynnöt hoitaa EU:n edustusto.

Tämä yhteinen julkilausuma yhteistyöstä muuttoliikeasioissa allekirjoitettiin [paikka] [päivämäärä].

Euroopan unionin puolesta

Afganistanin

islamilaisten tasavallan hallituksen puolesta

Nimi

Nimi

(asema/tehtävä)

(asema/tehtävä)
