



Brussel, 13 januari 2021
(OR. en)

5223/21
ADD 1

LIMITE

JAI 22
MIGR 10
COASI 3

NOTA

van:	de Commissie
aan:	de delegaties
Betreft:	Gezamenlijke verklaring over samenwerking op het gebied van migratie tussen Afghanistan en de EU

Gezamenlijke verklaring over samenwerking op het gebied van migratie tussen Afghanistan en de EU

Inleiding

De Europese Unie (EU) en de Islamitische Republiek Afghanistan staan nog steeds voor ongekende problemen op het gebied van vluchtelingen en migratie, waarvoor geen onmiddellijke oplossing bestaat. Daaraan het hoofd bieden vergt solidariteit, vastberadenheid en gezamenlijke inspanningen. De gezamenlijke verklaring over samenwerking op het gebied van migratie tussen Afghanistan en de EU geeft blijk van de gezamenlijke inzet van de EU en de regering van Afghanistan om hun samenwerking op het gebied van het beheer van de migratie vanuit en naar Afghanistan te intensiveren, onder meer door het voorkomen van irreguliere migratie en het doen terugkeren van irreguliere migranten. Tot laatstgenoemde groep behoren Afghanen die, nadat alle relevante nationale en internationale rechtsinstrumenten en juridische procedures zijn toegepast, niet voor internationale bescherming in aanmerking komen. Deze samenwerking is een onderdeel van het algemene partnerschap tussen de regering van Afghanistan en de EU, dat gestalte krijgt door middel van gecoördineerde inspanningen.

De regering van Afghanistan en de EU verbinden zich ertoe hun alomvattende dialoog op migratiegebied voort te zetten¹. De gezamenlijke verklaring over samenwerking op het gebied van migratie heeft niet als doel wettelijke rechten of verplichtingen uit hoofde van internationaal of nationaal recht te doen ontstaan. De verklaring maakt de weg vrij voor een structurele dialoog over en structurele samenwerking op het gebied van migratieaangelegenheden, uitgaande van het vaste voornemen doeltreffende manieren te vinden om tegemoet te komen aan de behoeften van beide partijen. De verklaring ondersteunt de bilaterale betrekkingen van de EU-lidstaten met Afghanistan en kan niet zodanig worden uitgelegd dat zij prevaleert boven de bestaande bilaterale regelingen tussen de EU-lidstaten en Afghanistan of de sluiting van toekomstige bilaterale overeenkomsten of regelingen verhindert.

De verklaring omvat een reeks maatregelen die door de EU en de regering van Afghanistan moeten worden genomen om te voorzien in een snel, doeltreffend en beheersbaar proces voor een vlotte, waardige en ordelijke terugkeer van Afghaanse onderdanen die niet voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de EU, en om hun duurzame re-integratie in Afghanistan te vergemakkelijken, in een geest van samenwerking.

Bij hun samenwerking uit hoofde van deze verklaring blijven de EU en Afghanistan zich gebonden achten aan al hun respectieve internationale verplichtingen en zullen zij met name:

- het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951 en het bijbehorende protocol van New York van 1967 eerbiedigen;

¹ Bijvoorbeeld uit hoofde van de Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de EU en Afghanistan, die in februari 2017 door de EU en Afghanistan is ondertekend en in het kader waarvan een speciale werkgroep inzake mensenrechten, goed bestuur en migratie is ingesteld.

- de rechten en vrijheden hooghouden die worden gewaarborgd door het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Handvest van de grondrechten van de EU en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens;
- de veiligheid, de waardigheid en de mensenrechten in acht nemen van irreguliere migranten die het voorwerp zijn van een terugkeer- en overnameprocedure.

Deel I: Toepassingsgebied van de samenwerking

1. De EU en de regering van Afghanistan zijn voornemens nauw samen te werken om de waardige, veilige en ordelijke terugkeer naar Afghanistan te organiseren van Afghaanse onderdanen die niet voldoen aan de voorwaarden voor verblijf in de EU.
2. Overeenkomstig zijn verplichtingen uit hoofde van het internationale recht bevestigt Afghanistan nogmaals zijn burgers die de EU op irreguliere wijze zijn binnengekomen of wier verblijf op het EU-grondgebied irregulier is, te zullen overnemen, nadat de lidstaten van de EU elk afzonderlijk geval zorgvuldig hebben overwogen.
3. Afghaanse onderdanen van wie is vastgesteld dat zij geen recht van verblijf in een EU-lidstaat hebben, wier eventuele behoefte aan bescherming of dwingende humanitaire redenen in aanmerking zijn genomen overeenkomstig de toepasselijke wetgeving en die een uitvoerbare beslissing tot vertrek uit die lidstaat hebben ontvangen, kunnen voor vrijwillige terugkeer kiezen. Beide partijen zijn het erover eens dat deze optie de voorkeur geniet wat de organisatie van de terugkeer van Afghaanse onderdanen betreft.

Afghaanse onderdanen die ervoor kiezen om niet vrijwillig gevolg te geven aan een terugkeerbesluit van een lidstaat van de EU, zullen worden teruggestuurd naar Afghanistan, wanneer de gerechtelijke en administratieve procedures met schorsende werking zijn uitgeput.

De EU-lidstaten houden er rekening mee voldoende tijd te geven voor de terugkeer onder de voorwaarden waarin de toepasselijke wetgeving voorziet, en nemen daarbij de specifieke omstandigheden van het individuele geval in aanmerking.

4. Voordat Afghaanse onderdanen worden teruggestuurd, zal er van de kant van de EU in redelijke mate rekening worden gehouden met humanitaire aspecten, overeenkomstig het internationale recht, en met name waar het gaat om niet-begeleide minderjarigen, oudere alleenstaande vrouwen en vrouwen die gezinshoofd zijn. De eenheid van het gezin en het beginsel van non-refoulement zullen worden geëerbiedigd, ook ten aanzien van ernstig zieken. Speciale maatregelen zullen waarborgen dat dergelijke kwetsbare groepen gedurende het hele proces passende bescherming, bijstand en zorg ontvangen.
5. Een niet-begeleide minderjarige wordt niet teruggestuurd tenzij hij kan worden teruggestuurd naar een familielid, een aangewezen voogd of adequate opvangfaciliteiten in Afghanistan. Er moet altijd terdege rekening worden gehouden met het belang van het kind.

Voor de toepassing van deze verklaring geldt het volgende:

- wat het begrip eenheid van het gezin betreft, bestaat een “gezin” uit ouders met minderjarige kinderen jonger dan 18 jaar;
- “ernstig zieken” zijn mensen met een zeer ernstige ziekte die in Afghanistan niet kan worden behandeld.

6. Op basis van deze politieke verklaring zullen de EU en de Afghaanse regering nauw samenwerken om een doeltreffender beheer van de migratiedruk te vergemakkelijken en tot stand te brengen.
7. Een onderdeel van deze politieke verklaring is de wederzijdse verbintenis om de samenwerking inzake begeleidende ontwikkelingsmaatregelen verder te verbeteren, teneinde bij te dragen tot een duurzamere institutionele structuur in Afghanistan en een doeltreffender implementatieproces ter ondersteuning van de duurzame re-integratie van teruggekeerde Afghanen.

Deel II: Het terugkeerproces vergemakkelijken

1. Ter vergemakkelijking van het terugkeerproces zal de EU waarborgen dat elke Afghaan die al dan niet vrijwillig naar Afghanistan terugkeert overeenkomstig het internationale recht en het EU-recht, in het bezit is van een erkend geldig reisdocument, zoals een Afghaans paspoort, een Afghaans reisdocument of het EU-standaardreisdocument voor terugkeer².
2. Als de Afghaanse repatriant niet over een geldig paspoort beschikt, zorgt de bevoegde Afghaanse autoriteit ervoor dat er een onderzoek wordt verricht en binnen vier weken na het verzoek van de lidstaat een paspoort of een reisdocument wordt afgegeven.

Als de lidstaat beschikt over bewijs van de Afghaanse nationaliteit van de repatriant, zullen de Afghaanse autoriteiten hun uiterste best doen om het bewijs te verifiëren en binnen twee weken een paspoort of reisdocument af te geven.

Als het reisdocument niet binnen deze termijn is afgegeven, kan de EU-lidstaat het EU-standaardreisdocument voor terugkeer afgeven.

² Europees standaardreisdocument voor de terugkeer van onderdanen van derde landen (aanbeveling van de Raad van 30 november 1994).

3. Ter vergemakkelijking van de terugkeer en overname van Afghaanse onderdanen kunnen de EU-lidstaten gebruikmaken van al dan niet geregelde vluchten naar de luchthaven van Kaboel (in bestaande aangewezen faciliteiten) en andere in onderling overleg vast te stellen Afghaanse luchthavens, alsmede van gezamenlijke, door Frontex georganiseerde en gecoördineerde vluchten waarbij Afghaanse onderdanen vanuit meerdere EU-lidstaten terugkeren. Alle EU-lidstaten kunnen deelnemen aan gezamenlijke terugkeeroperaties met niet-geregelde vluchten. In het kader van deze verklaring zullen gezamenlijke terugkeervluchten worden uitgevoerd.
4. Bij niet-geregelde vluchten (met ten hoogste 50 repatrianten per vlucht; dit aantal kan echter in overleg met de Afghaanse regering worden verhoogd) verstrekken de EU-lidstaten drie weken voor de datum van terugkeer vluchtgegevens en persoonlijke informatie over de betrokken repatrianten, met inachtneming van de toepasselijke regels inzake de bescherming van persoonsgegevens. Het kan gebeuren dat de EU-lidstaten de vlucht met personen van de groep moeten overboeken, maar zij mogen het vooraf aangekondigde maximumaantal niet overschrijden. De EU-lidstaten en Frontex zullen hun niet-geregelde vluchten met de Afghaanse autoriteiten coördineren om te zorgen voor een ordelijk beheer van de terugkeer, zulks teneinde het maximumaantal niet-vrijwillige repatrianten per maand te beperken tot 500, met dien verstande dat dit aantal na voorafgaand overleg kan worden verhoogd. Dit maximum geldt voor alle niet-vrijwillige repatrianten, ongeacht of zij zijn gerepatrieerd uit hoofde van een bilaterale overeenkomst of uit hoofde van de gezamenlijke verklaring over samenwerking op het gebied van migratie. Alle Afghaanse repatrianten zullen bij aankomst worden overgenomen.

5. Wanneer begeleidende EU-personeelsleden naar Afghanistan reizen, is het voor hen geen vereiste om in het bezit te zijn van een geldig Afghaans visum, tenzij zij het grondgebied van Afghanistan moeten betreden. In dergelijke gevallen geven de Afghaanse missies binnen vijf werkdagen kosteloos een meervoudig visum met een geldigheidsduur van één jaar af aan houders van een dienstpaspoot. De EU-lidstaten zullen adequate maatregelen nemen voor de terugkeer van vrouwelijke repatrianten, en onder meer voor vrouwelijke begeleiders zorgen. De begeleidende personeelsleden zullen speciaal worden opgeleid en handelen overeenkomstig de EU-normen³.
6. De lidstaten van de EU zullen waarborgen dat iedereen die door Afghanistan is overgenomen, maar nadien niet de Afghaanse nationaliteit blijkt te hebben, door de betrokken lidstaat van de EU wordt teruggenomen of door de betrokken lidstaat van de EU wordt overgebracht naar het land van herkomst.

Deel III: Informatie en voorlichting

1. De EU, de EU-lidstaten en de regering van Afghanistan werken nauw samen om, zo nodig met bijstand van relevante niet-gouvernementele en intergouvernementele organisaties, te waarborgen dat in de EU verkerende Afghaanse onderdanen objectieve en correcte informatie ontvangen over hun terugkeer naar en re-integratie in Afghanistan, zodat een besluit inzake terugkeer met volledige kennis van zaken kan worden genomen. Hiertoe zullen de EU en haar lidstaten samen met relevante intergouvernementele of niet-gouvernementele organisaties informatiecampagnes houden onder de Afghaanse gemeenschappen in de EU.

³ Beschikking 2004/573/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten

2. Om verdere irreguliere migratie vanuit Afghanistan te voorkomen en gunstige voorwaarden te creëren voor de duurzame re-integratie van Afghaanse repatrianten, zal de regering van Afghanistan de nodige maatregelen nemen, waaronder informatie- en voorlichtingscampagnes om de bevolking te wijzen op de gevaren van irreguliere migratie. De EU is voornemens bij te dragen aan de financiering van dergelijke informatiecampagnes.

Deel IV: Terugkeerprogramma's en re-integratiebijstand

1. Wat de terugkeerprogramma's betreft, is de EU voornemens alle reiskosten te dekken voor de terugkeer van Afghanen tot aan de eindbestemming in Afghanistan, met inbegrip van administratieve kosten en bagagekosten overeenkomstig de internationale normen inzake vrachtgewicht.
2. Ter bevordering van duurzame re-integratie ontwikkelt en financiert de EU programma's voor het ondersteunen van Afghaanse onderdanen die naar Afghanistan terugkeren en de gemeenschappen waar zij worden opgevangen. Bij de ontwikkeling en uitvoering van re-integratieprogramma's wordt bijzondere aandacht geschonken aan de behoeften van kinderen, vrouwen en repatrianten in een kwetsbare situatie.
3. De re-integratiebijstand aan repatrianten zal een aanvulling vormen op en nauw worden gecoördineerd met de algemene ontwikkelingssamenwerking tussen Afghanistan en de EU. Beide partijen blijven zich ten volle inzetten voor de beginselen van doelmatigheid van de hulp, teneinde de synergieën tussen verschillende maatregelen te versterken, met bijzondere aandacht voor de uitvoeringssystemen en uitvoeringscapaciteiten in het land, voortbouwend op de koppeling tussen humanitaire hulp en ontwikkeling en met mobilisatie van middelen op bilateraal en regionaal niveau.

4. De bijstand van de EU ten behoeve van de duurzame re-integratie van repatrianten zal worden verleend in overeenstemming met het herziene Afghaanse nationale vredes- en ontwikkelingskader (ANPDF), met name wat betreft het bevorderen van lokaal bestuur en het verlenen van basisdiensten aan de getroffen bevolkingsgroepen, hetgeen ook in de duurzameontwikkelingsdoelstellingen is vastgelegd.
5. Om het herstel van de bestaansmiddelen van repatrianten in Afghanistan te vergemakkelijken, is de EU voornemens om in een samenhangend kader ondersteuning te bieden voor duurzame re-integratie-inspanningen die tegemoetkomen aan de behoeften van repatrianten en opvanggemeenschappen en die de institutionele capaciteit van de verantwoordelijke overheidsinstellingen versterken. Deze maatregelen zullen gezamenlijk worden ontwikkeld op basis van afspraken over de actiegebieden, in overeenstemming met de nationale prioritaire programma's van de regering in het kader van de voorbereiding van de indicatieve landenprogramma's en meerlandenprogramma's waarvan Afghanistan in de periode 2021-2027 een begunstigde is.

Deel V: Bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel

1. De EU zal nog meer in het werk stellen om de Afghaanse regering te ondersteunen bij de preventie en bestrijding van mensenhandel en migrantensmokkel. Dergelijke bijstand omvat onder meer capaciteitsopbouw voor de rechtshandavingsdiensten alsmede de vereiste specifieke ondersteuning bij het opstellen en toepassen van doeltreffende wetgeving inzake migrantensmokkel.
2. De EU en Afghanistan zullen gezamenlijk concrete voorstellen ontwikkelen bij de aanvang van de samenwerking uit hoofde van deze verklaring.

Deel VI: Gezamenlijke werkgroep

Er wordt een gezamenlijke werkgroep opgericht die regelmatig bijeen zal komen, zo mogelijk om de zes maanden of ten minste eenmaal per jaar, om de toepassing van deze verklaring te vergemakkelijken, onverminderd de mogelijkheid om op korte termijn vergaderingen te beleggen op verzoek van Afghanistan of de EU om eventuele problemen te bespreken. Deze werkgroep zal:

- a) toezicht houden op de toepassing van deze verklaring;
- b) verdere regelingen bespreken om de samenwerking te faciliteren en een ordelijk beheer van de terugkeerstromen mogelijk te maken;
- c) eventueel noodzakelijke wijzigingen van deze verklaring aanbevelen.

Deel VII: Uitwisseling van documenten

De EU en Afghanistan verklaren voornemens te zijn de volgende documenten uit te wisselen:

- a) een lijst van diplomatiek en consulair personeel op het grondgebied van de verzoekende partij met het oog op de afgifte van reisdocumenten;
- b) een lijst van de luchthavens waarvan bij terugkeerooperaties bij voorkeur gebruik zou moeten worden gemaakt;
- c) alle informatie ter vergemakkelijking van de communicatie en de doeltreffende uitvoering van deze verklaring; en
- d) een lijst van documenten die als bewijs van nationaliteit moeten worden beschouwd.

Deel VIII: Aanvang van de samenwerking

Deze verklaring is ondertekend in het Engels en het Dari; beide teksten zijn gelijkelijk geldig.

De samenwerking vangt aan op de dag waarop deze verklaring wordt ondertekend. De verklaring vormt het kader voor samenwerking gedurende onbepaalde tijd. Elk jaar, op de verjaardag van de ondertekening van deze verklaring, en na voorafgaand overleg met de gezamenlijke werkgroep, kan elke partij bij deze verklaring de andere partij in kennis stellen van haar voornemen de samenwerking stop te zetten, in welk geval de samenwerking op basis van deze verklaring na drie (3) maanden wordt beëindigd.

Deel IX: Gedachtewisseling

Bij verschillen van inzicht wat betreft de uitleg en bijgevolg de opvatting van deze verklaring of de daarop gebaseerde samenwerking dient er op basis van de Engelse versie een voor beide zijden aanvaardbare oplossing te worden gevonden in het kader van de gezamenlijke werkgroep.

Deel X: Verhouding tot bilaterale regelingen

Lidstaten die een bilaterale regeling met Afghanistan hebben gesloten, moeten de daarin vastgestelde procedures volgen, onverminderd de mogelijkheid voor alle lidstaten om deel te nemen aan door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties. Ten behoeve van die gezamenlijke terugkeeroperaties moeten aanvragen voor aanlandingsvergunningen worden behandeld door de delegatie van de EU.

Deze gezamenlijke verklaring over samenwerking op het gebied van migratie is op [datum] te [plaats] ondertekend.

Voor de Europese Unie

Voor de regering van de
Islamitische Republiek Afghanistan

Naam

Naam

(Titel/Functie)

(Titel/Functie)
