



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 13 januari 2021
(OR. en)

5223/21
ADD 1

LIMITE

JAI 22
MIGR 10
COASI 3

NOT

från:	Kommissionen
till:	Delegationerna
Ärende:	Gemensam förklaring om migrationssamarbete mellan Afghanistan och EU

Gemensam förklaring om migrationssamarbete mellan Afghanistan och EU

Inledning

Europeiska unionen (EU) och Islamiska republiken Afghanistan tampas fortfarande med betydande och långvariga flykting- och migrationsutmaningar. För att hantera dessa utmaningar krävs solidaritet, beslutsamhet och gemensamma insatser. Den gemensamma förklaringen om migrationssamarbete mellan Afghanistan och EU återspeglar EU:s och den afghanska regeringens gemensamma åtagande att utöka sitt samarbete för att hantera migrationen från och till Afghanistan, vilket även omfattar irreguljära migranternas återvändande samt förebyggande av irreguljär migration. Till de irreguljära migranterna hör sådana afghaner som efter att alla relevanta nationella och internationella rättsliga instrument och förfaranden tillämpats ändå inte kan beviljas internationellt skydd. Samarbetet är en del av det övergripande partnerskapet mellan den afghanska regeringen och EU genom samordnade insatser.

Afghanistans regering och EU åtar sig att fortsätta sin övergripande dialog om migration¹. Den gemensamma förklaringen syftar inte till att skapa lagliga rättigheter eller skyldigheter enligt internationell eller inhemsk rätt. Den banar väg för en strukturerad dialog och ett samarbete om migrationsfrågor, på grundval av ett åtagande att kartlägga effektiva sätt att tillgodose de båda sidornas behov. Förklaringen utgör ett stöd för EU:s medlemsstaters bilaterala förbindelser med Afghanistan och ska inte tolkas som att den ersätter de befintliga bilaterala överenskommelserna mellan EU:s medlemsstater och Afghanistan eller förhindrar att framtida bilaterala avtal eller överenskommelser ingås dem emellan.

I den gemensamma förklaringen anges ett antal åtgärder som EU och Afghanistans regering ska eftersträva med målet att införa ett snabbt, effektivt och hanterbart förfarande för ett smidigt, värdigt och ordnat återvändande, tillämpligt på afghanska medborgare som inte uppfyller de villkor som gäller för inresa till, vistelse eller bosättning inom EU:s territorium, och att underlätta deras hållbara återanpassning i Afghanistan i en anda av samarbete.

I sitt samarbete enligt denna förklaring står EU och Afghanistan fast vid alla sina respektive internationella förpliktelser, i synnerhet följande:

- Att följa bestämmelserna i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning och New York-protokollet från 1967.

¹ Exempelvis genom samarbetsavtalet mellan EU och Afghanistan om partnerskap och utveckling, som undertecknades av EU och Afghanistan i februari 2017. Inom ramen för avtalet finns det en särskild arbetsgrupp för mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och migration.

- Att upprätthålla de rättigheter och friheter som garanteras i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.
- Att respektera säkerheten, värdigheten och de mänskliga rättigheterna för irreguljära migranter som omfattas av ett återvändande- och återtagandeförfarande.

Del I: Samarbetets omfattning

1. EU och Afghanistans regering har för avsikt att ha ett nära samarbete för att se till att afghanska medborgare som inte uppfyller villkoren för att stanna i EU återvänder till Afghanistan under värdiga, säkra och ordnade förhållanden.
2. I överensstämmelse med sina skyldigheter enligt internationell rätt bekräftar Afghanistan sitt åtagande att återta de egna medborgare som på ett irreguljärt sätt rest in i EU eller vistas på EU:s territorium, efter det att varje enskilt fall vederbörligen granskats av EU:s medlemsstater.
3. Afghanska medborgare som inte befunnits ha någon rättslig grund att stanna i en EU-medlemsstat, vilkas eventuella skyddsbehov eller tvingande humanitära skäl har beaktats i enlighet med gällande lagstiftning och som erhållit ett verkställbart beslut att lämna denna medlemsstat, kan välja att återvända frivilligt. Båda sidor är överens om att detta alternativ är det bästa sättet att organisera afghanska medborgares återvändande.

Afghanska medborgare som väljer att inte frivilligt följa en EU-medlemsstats beslut om återvändande kommer att återsändas till Afghanistan när de administrativa och rättsliga förfarandena med suspensiv verkan har uttömts.

EU:s medlemsstater överväger att bevilja en lämplig tidsfrist för återvändande på de villkor som föreskrivs i tillämplig lagstiftning, med beaktande av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet.

4. Innan afghanska medborgare återsänds kommer EU i skälig utsträckning att beakta humanitära aspekter i enlighet med internationell rätt, i synnerhet vad gäller ensamkommande barn, äldre, ensamstående kvinnor och kvinnor som är familjeförsörjare. Familjesammanhållning och principen om *non-refoulement* kommer att respekteras, även när det gäller allvarligt sjuka personer. Särskilda åtgärder kommer att säkerställa att sådana utsatta grupper får adekvat skydd, stöd och vård under hela förfarandet.
5. Ett ensamkommande barn ska inte återsändas såvida inte han eller hon återsänds till en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller lämpliga mottagningsanläggningar i Afghanistan. Vederbörlig hänsyn ska alltid tas till barnets bästa.

I denna förklaring används följande termer:

- Vid bedömning av begreppet familjesammanhållning består en *familjeenhet* av föräldrar med underåriga barn under 18 år.
- *Allvarligt sjuka personer* är personer med en mycket allvarlig sjukdom som inte kan behandlas i Afghanistan.

6. På grundval av denna politiska förklaring kommer EU och den afghanska regeringen att ha ett nära samarbete för att underlätta och verka för en effektivare hantering av migrationstrycket.
7. Som en del av denna politiska förklaring görs ett ömsesidigt åtagande att ytterligare förbättra samarbetet kring relaterade utvecklingsåtgärder för att bidra till en mer hållbar afghansk institutionell struktur och en effektivare genomförandeprocess, så att de återvändande afghanerna kan återanpassa sig på ett hållbart sätt.

Del II: Underlättande av återvändandeförfarandet

1. För att underlätta återvändandeförfarandet kommer EU att säkerställa att alla afghaner som återvänder till Afghanistan på frivillig eller ofrivillig grund i enlighet med EU:s lagstiftning och internationell rätt har en erkänd, giltig resehandling, såsom ett afghanskt pass, annan afghansk resehandling eller EU:s enhetligt utformade resehandling för återvändande².
2. När den afghanska medborgare som ska återsändas saknar giltigt pass kommer Afghanistans behöriga myndighet att se till att en undersökning slutförs och att ett pass eller en resehandling utfärdas senast fyra veckor efter EU-medlemsstatens begäran.

När en EU-medlemsstat har bevis för att den person som ska återsändas är afghansk medborgare kommer de afghanska myndigheterna att göra sitt yttersta för att kontrollera bevisningen och utfärda ett pass eller en resehandling inom två veckor.

Om resehandlingen inte har utfärdats inom dessa tidsfrister, får EU-medlemsstaten utfärda EU:s enhetligt utformade resehandling för återvändande.

² EU:s enhetligt utformade resehandling för återvändande av tredjelandssmedborgare (rådets rekommendation av den 30 november 1994).

3. För att underlätta återsändandet och återtagandet av afghanska medborgare får EU:s medlemsstater använda reguljära eller icke-reguljära flygningar till Kabuls flygplats (i befintliga utsedda lokaler) och andra specificerade afghanska flygplatser enligt gemensam överenskommelse, inbegripet gemensamma flygningar för återsändande av afghanska medborgare från flera av EU:s medlemsstater under ledning och samordning av Frontex. Alla EU:s medlemsstater får delta i gemensamma återsändandeinsatser med icke-reguljära flygningar. Gemensamma flygningar för återsändande kommer att genomföras inom ramen för denna förklaring.
4. När det gäller icke-reguljära flygningar kommer EU:s medlemsstater tre veckor före återvändandedagen att tillhandahålla uppgifter om flygningen (med högst 50 återvändande per flygning, ett antal som kan ökas i samförstånd med Afghanistans regering) och personuppgifter om de berörda återvändande, i enlighet med tillämpliga regler om skydd av personuppgifter. EU:s medlemsstater kan behöva överboka flygningen med personer från gruppen men kommer inte överskrida det högsta antalet personer som tidigare meddelats. EU:s medlemsstater och Frontex kommer att samordna sina icke-reguljära flygningar med de afghanska myndigheterna för att säkerställa en ordnad hantering av återvändanden, så att det maximala antalet ofrivilligt återvändande begränsas till 500 per månad, ett antal som kan ökas efter föregående samråd. Detta tak gäller alla ofrivilligt återvändande, oavsett om de har återsänts på grundval av en bilateral överenskommelse eller den gemensamma förklaringen. Alla återvändande afghaner kommer att återtas vid ankomsten.

5. Vid resor till Afghanistan behöver EU:s ledsagare och annan medföljande personal inte ha en giltig afghansk visering, såvida inte de måste resa in på Afghanistans territorium. I sådana fall kommer de afghanska beskickningarna inom fem arbetsdagar att utfärda viseringar för flera inresor med ett års giltighet utan kostnad för innehavare av tjänstepass. EU:s medlemsstater kommer att vidta lämpliga åtgärder när kvinnor återvänder, inbegripet kvinnliga ledsagare. Den ledsagande personalen kommer att vara särskilt utbildad och agera i överensstämmelse med EU:s normer³.
6. Om det i ett senare skede framgår att en person som har återtagits av Afghanistan inte är afghansk medborgare kommer EU:s medlemsstater att säkerställa att personen återtas av den berörda EU-medlemsstaten eller överförs till sitt ursprungsland av den berörda EU-medlemsstaten.

Del III: Informations- och upplysningsåtgärder

1. EU, dess medlemsstater och Afghanistans regering samarbetar nära för att säkerställa, vid behov med hjälp av icke-statliga och mellanstatliga organisationer, att afghanska medborgare som vistas i EU får objektiv och korrekt information om återvändande till och återanpassning i Afghanistan, så att de kan fatta välgrundade beslut om återvändandet. I detta syfte kommer EU och dess medlemsstater, tillsammans med relevanta mellanstatliga eller icke-statliga organisationer, att genomföra informationskampanjer som riktas till afghanska grupper i EU.

³ Rådets beslut 2004/573/EG av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande.

2. För att förebygga ytterligare irreguljär migration från Afghanistan och för att skapa gynnsamma förutsättningar för en hållbar återanpassning av afghaner som återvänder, kommer Afghanistans regering att vidta nödvändiga åtgärder för att göra befolkningen medveten om farorna med irreguljär migration, bland annat genom informations- och upplysningskampanjer. EU avser att bidra till att finansiera sådana informationskampanjer.

Del IV: Återvändandeprogram och återanpassningsstöd

1. När det gäller återvändandeprogram avser EU att täcka alla resekostnader, inbegripet administrativa kostnader och bagagekostnader, i enlighet med internationella flygviktsstandarder, för återvändande afghaner fram till slutdestinationen i Afghanistan.
2. För att ge förutsättningar för en hållbar återanpassning utvecklar och finansierar EU program som stöder de afghanska medborgare som återvänder till Afghanistan och de samhällen som tar emot dem. Vid utarbetandet och genomförandet av programmen för återanpassning kommer man särskilt att uppmärksamma behoven hos barn, kvinnor och återvändande i utsatta situationer.
3. Återanpassningsstödet till återvändande kommer att komplettera det övergripande utvecklingssamarbetet mellan Afghanistan och EU och samordnas med detta. Båda sidor står fast vid principerna om biståndseffektivitet som ökar synergieffekterna mellan olika insatser, med särskild inriktning på genomförandesystem och genomförandekapacitet inom landet, med utgångspunkt i kopplingen mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete och mobilisering av resurser på bilateral och regional nivå.

4. EU:s stöd till hållbar återanpassning av återvändande kommer att genomföras i enlighet med den reviderade afghanska nationella freds- och utvecklingsramen, i synnerhet vad gäller främjandet av lokalt styre och tillhandahållandet av grundläggande tjänster till de berörda befolkningsgrupperna, vilket även är förankrat i målen för hållbar utveckling.
5. För att underlätta återupprättandet av de återvändandes försörjningsmöjligheter i Afghanistan avser EU att inom en enhetlig ram stödja hållbara återanpassningsinsatser som tillgodoser de återvändandes och deras värdsamhällens behov och som stärker den institutionella kapaciteten hos de ansvariga statliga institutionerna. Dessa åtgärder kommer att utarbetas gemensamt och bygga på överenskomna insatsområden i linje med regeringens nationella prioriterade program inom ramen för utarbetandet av de vägledande landprogrammen och flerlandsprogrammen 2021–2027 med avseende på Afghanistan.

Del V: Bekämpning av smuggling av migranter och människohandel

1. EU kommer att stärka sina insatser för att hjälpa den afghanska regeringen att förebygga och bekämpa människohandel och smuggling av migranter. Hjälpen inbegriper kapacitetsuppbyggnad för brottsbekämpande organ samt särskilt stöd som behövs för att utarbeta och anta ändamålsenlig lagstiftning mot smuggling av migranter.
2. Konkreta förslag kommer att utarbetas gemensamt av EU och Afghanistan parallellt med att samarbetet enligt denna förklaring inleds.

Del VI: Gemensam arbetsgrupp

En gemensam arbetsgrupp kommer att sammanträda regelbundet, om möjligt var sjätte månad eller minst en gång om året, för att underlätta tillämpningen av denna förklaring utan att det påverkar möjligheten att sammankalla möten med kort varsel på begäran av Afghanistan eller EU för att diskutera eventuella frågor som uppstår. Arbetsgruppen kommer att

- a) övervaka tillämpningen av denna förklaring,
- b) diskutera ytterligare arrangemang för att underlätta samarbetet och möjliggöra förvaltning av återvändandeflödena under ordnade former,
- c) vid behov rekommendera ändringar till denna förklaring.

Del VII: Utbyte av handlingar

EU och Afghanistan tillkännager sin avsikt att utbyta följande handlingar:

- a) En förteckning över den diplomatiska och konsulära personalen på den begärande sidans territorium för utfärdande av resehandlingar.
- b) En förteckning över flygplatser som helst ska användas vid återsändandeinsatser.
- c) All information som behövs för att underlätta kommunikationen och det praktiska genomförandet av denna förklaring.
- d) En förteckning över handlingar som anses utgöra bevis på medborgarskap.

Del VIII: Inledande av samarbetet

Denna förklaring är undertecknad på engelska och dari. Båda texterna är lika giltiga.

Samarbetet kommer att inledas den dag som denna förklaring undertecknas. Förklaringen utgör ramen för samarbetet på obestämd tid. Varje år, på årsdagen för undertecknandet av denna förklaring och efter samråd med den gemensamma arbetsgruppen, får varje part i denna förklaring underrätta den andra parten om sin avsikt att avbryta samarbetet, varpå samarbetet på grundval av denna förklaring kommer att upphöra efter tre (3) månader.

Del IX: Utbyte av åsikter

I händelse av meningsskiljaktigheter när det gäller tolkningen och därmed förståelsen av denna förklaring eller det samarbete som grundar sig på den, bör en ömsesidigt godtagbar lösning tas fram i den gemensamma arbetsgruppen på grundval av den engelska versionen.

Del X: Förhållande till bilaterala överenskommelser

Medlemsstater som har ingått en bilateral överenskommelse med Afghanistan bör följa de förfaranden som anges däri, utan att det påverkar möjligheten för alla medlemsstater att delta i gemensamma återvändandeinsatser som samordnas av Frontex. För dessa gemensamma återvändandeinsatser är det EU-delegationen som bör hantera ansökningarna om landningstillstånd.

Denna gemensamma förklaring om migrationssamarbete undertecknades i [ort] den [datum].

För Europeiska unionen

För Islamiska republiken Afghanistans regering

Namn

Namn

(titel/befattning)

(titel/befattning)