



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.8.2019
COM(2019) 404 final

2019/0185 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt im Namen der Europäischen Union

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Während des Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft im Mai 2009 bekräftigte die EU ihre politische Unterstützung für eine vollständige Liberalisierung der Visumregelung in einem sicheren Umfeld und für mehr Mobilität durch den Abschluss von Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen mit Ländern der Östlichen Partnerschaft. Gemäß dem gemeinsamen Konzept für die Entwicklung der EU-Politik im Bereich der Visaerleichterungen, auf das sich die Mitgliedstaaten auf Ebene des AStV im Dezember 2005 verständigt hatten, kann ohne ein Rückübernahmeabkommen grundsätzlich kein Visaerleichterungsabkommen geschlossen werden.

Auf dieser Grundlage empfahl die Kommission dem Rat am 12. November 2010, ihr Verhandlungsrichtlinien für Verhandlungen mit der Republik Belarus über den Abschluss eines Abkommens zur Erleichterung der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und eines Abkommens zur Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt zu erteilen.

Am 28. Februar 2011 ermächtigte der Rat die Kommission offiziell, ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Union und Belarus auszuhandeln.

Die Verhandlungen wurden am 30. Januar 2014 offiziell aufgenommen, und die erste offizielle Verhandlungsrunde fand am 13. Juni 2014 in Minsk statt. Auf diese folgten drei weitere Verhandlungsrunden, die am 25. November 2014 in Brüssel und am 11. März 2015 sowie am 20. Juni 2017 in Minsk stattfanden. Die Chefunterhändler paraphierten den Wortlaut des Abkommens am 17. Juni 2019 mittels E-Mail-Austausch.

In der Zwischenzeit unterzeichneten Belarus, die Europäische Union und sieben teilnehmende Mitgliedstaaten (Bulgarien, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und Ungarn) am 13. Oktober 2016 eine Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft.

Die Mitgliedstaaten wurden in allen (informellen und formellen) Phasen der Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen regelmäßig informiert und konsultiert.

Die Mitgliedstaaten wurden in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates in allen Phasen der Verhandlungen regelmäßig informiert und konsultiert. Der endgültige Entwurf des Abkommens wurde den Referenten für Justiz und Inneres (Gruppe „Integration, Migration und Rückführung“) übermittelt und von diesen am 12. April 2019 im Verfahren der stillschweigenden Zustimmung gebilligt.

Am 17. April 2019 wurde das Europäische Parlament mit Schreiben der Generaldirektorin der GD Migration und Inneres an den Vorsitzenden des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres über den Abschluss des Visaerleichterungs- und des Rückübernahmeabkommens unterrichtet. Die beiden Abkommensentwürfe waren dem Schreiben beigelegt.

Der vorgeschlagene Beschluss über den Abschluss des Abkommens enthält die notwendigen internen Regelungen für dessen praktische Anwendung. So ist darin festgelegt, dass die Kommission, unterstützt von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten, die Union in dem mit Artikel 19 des Abkommens eingesetzten Gemischten Rückübernahmeausschuss vertritt.

Der beigelegte Vorschlag ist der Rechtsakt für die Unterzeichnung des Abkommens. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.

2. ZWECK UND INHALT DES ABKOMMENS

Mit dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (im Folgenden „Abkommen“) sollen zügige und effiziente Verfahren für die Identifizierung und die sichere und geregelte Rückführung von Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet von Belarus oder eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder für die Anwesenheit oder den Aufenthalt in dem betreffenden Hoheitsgebiet nicht oder nicht mehr erfüllen, eingeführt und die Durchbeförderung dieser Personen im Geiste der Zusammenarbeit erleichtert werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Rat in seinen Verhandlungsrichtlinien vorgegebenen Ziele erreicht worden sind und dass das im Entwurf vorliegende Rückübernahmeabkommen von der Union angenommen werden kann.

Der Inhalt dieses Abkommens in seiner endgültigen Fassung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Abkommen ist in acht Abschnitte mit insgesamt 24 Artikeln unterteilt. Ferner enthält es sieben Anhänge, die Bestandteil des Abkommens sind, und fünf gemeinsame Erklärungen.
- Das Abkommen enthält eine einleitende Klausel; darin wird bekräftigt, dass das Abkommen unter Achtung der Menschenrechte sowie unter Wahrung der Pflichten und Zuständigkeiten des ersuchten Staates und des ersuchenden Staates nach Maßgabe der einschlägigen für sie geltenden internationalen Instrumente anzuwenden ist, und darauf hingewiesen, dass der ersuchte Staat insbesondere für den Schutz der Rechte der in sein Hoheitsgebiet rückübernommenen Personen im Einklang mit diesen internationalen Instrumenten Sorge trägt.
- Die im Abkommen festgelegten Rückübernahmepflichten (Artikel 3 bis 6) beruhen auf uneingeschränkter Gegenseitigkeit und betreffen sowohl eigene Staatsangehörige (Artikel 3 und 5) als auch Drittstaatsangehörige und Staatenlose (Artikel 4 und 6).
- Die Pflicht zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger erstreckt sich auch auf ehemalige eigene Staatsangehörige, denen die Staatsangehörigkeit entzogen wurde oder die ihre Staatsangehörigkeit aufgegeben haben, ohne die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates zu erwerben.
- Die Pflicht zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger erstreckt sich außerdem auf Familienmitglieder (Ehegatten und minderjährige unverheiratete Kinder), die über kein eigenständiges Aufenthaltsrecht im ersuchenden Staat verfügen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit.
- Die Pflicht zur Rückübernahme eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen (Artikel 4 und 6) ist an die Bedingung geknüpft, dass der Betreffende a) zum Zeitpunkt der Einreise entweder im Besitz eines von dem ersuchten Staat ausgestellten Aufenthaltstitels oder eines von dem ersuchten Staat ausgestellten gültigen Visums und eines Nachweises der Einreise in das Hoheitsgebiet des ersuchten Staates ist, oder b) nach einem Aufenthalt im Hoheitsgebiet des ersuchten Staates oder einer Durchreise durch sein Hoheitsgebiet illegal und auf direktem Wege in das Hoheitsgebiet des ersuchenden Staates eingereist ist. Diese Rückübernahmepflicht gilt nicht im Falle von Personen, die nur im Wege des Flughafentransits gereist sind oder denen der ersuchende Staat ein Visum oder einen Aufenthaltstitel ausgestellt hat, es sei denn, i) das Visum oder der Aufenthaltstitel des ersuchten Staates hat eine längere Gültigkeitsdauer, ii) das Visum oder der

Aufenthaltstitel des ersuchenden Staates wurde auf betrügerische Weise erlangt oder iii) die betreffende Person erfüllt nicht die an das Visum geknüpften Bedingungen.

- Für die eigenen Staatsangehörigen – bei Ablauf der festgelegten Frist – sowie für Drittstaatsangehörige und Staatenlose erkennt Belarus das europäische Reisedokument für die Rückführung an (Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 4 Absatz 3). Das entsprechende Standarddokument der Republik Belarus ist in Anhang 7 beigelegt.
- Abschnitt III des Abkommens (Artikel 7 bis 13 in Verbindung mit den Anhängen 1 bis 5) enthält die notwendigen technischen Bestimmungen für das Rückübernahmeverfahren (Rückübernahmeantrag, Nachweise, Fristen, Überstellungsmodalitäten und Art der Beförderung) und eine Regelung der irrtümlichen Rückübernahme (Artikel 13). Verfahrenstechnische Flexibilität ist insoweit vorgesehen, als in Fällen, in denen die rückzuübernehmende Person im Besitz eines gültigen Reisedokuments ist, kein Rückübernahmeantrag gestellt werden muss (Artikel 7 Absatz 2).
- In Artikel 7 Absatz 3 sieht das Abkommen das sogenannte beschleunigte Verfahren vor, das für Personen vereinbart wurde, die in einem Gebiet aufgegriffen wurden, das eine höchstens 30 km breite Zone, gerechnet ab der gemeinsamen Landgrenze zwischen einem Mitgliedstaat und Belarus, sowie die Gebiete von internationalen Flughäfen der Mitgliedstaaten und von Belarus umfasst. Im beschleunigten Verfahren müssen die Rückübernahmeanträge innerhalb von zwei Arbeitstagen übermittelt und innerhalb von zwei Arbeitstagen beantwortet werden, während die Beantwortungsfrist im normalen Verfahren 10 Kalendertage beträgt (Artikel 11 Absatz 2).
- Das Abkommen enthält einen Abschnitt über die Durchbeförderung (Artikel 14 und 15 in Verbindung mit Anhang 6).
- Die Artikel 16, 17 und 18 enthalten die notwendigen Bestimmungen über Kosten, Datenschutz und das Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen.
- Die Zusammensetzung des Gemischten Rückübernahmeausschusses sowie seine Aufgaben und Befugnisse sind in Artikel 19 festgelegt.
- Nach Artikel 20 können Belarus und einzelne Mitgliedstaaten bilaterale Durchführungsprotokolle schließen, um die Durchführung dieses Abkommens zu erleichtern. Das Verhältnis zwischen bilateralen Abkommen und Vereinbarungen und dem Abkommen ist in Artikel 21 geregelt.
- Die Schlussbestimmungen (Artikel 22 bis 24) regeln den räumlichen Geltungsbereich, das Inkrafttreten, die Dauer, etwaige Änderungen, die Aussetzung und die Kündigung des Abkommens sowie den rechtlichen Status seiner Anhänge.
- Der besonderen Position Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland wird in der Präambel, in Artikel 1 Buchstabe d und in Artikel 22 Absatz 2 sowie – im Hinblick auf Dänemark – in einer entsprechenden gemeinsamen Erklärung Rechnung getragen. Der engen Assoziierung Islands, Norwegens, der Schweiz und Liechtensteins bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands wurde in entsprechenden gemeinsamen Erklärungen zu dem Abkommen Rechnung getragen.

3. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Der vorliegende Beschluss wird dem Rat vorgelegt, damit dieser die Unterzeichnung des Abkommens genehmigt.

Rechtsgrundlage dieses Vorschlags ist Artikel 79 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5 AEUV.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Entfällt.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der vorliegende Vorschlag geht nicht über das zur Erreichung des angestrebten Ziels – Abschluss eines internationalen Abkommens zur Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt – erforderliche Maß hinaus.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine zusätzlichen Kosten für den EU-Haushalt zur Folge.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In Anbetracht der obigen Ergebnisse schlägt die Kommission dem Rat vor, die Unterzeichnung des Abkommens im Namen der Union zu beschließen und das Generalsekretariat des Rates zur Ausstellung der zur Unterzeichnung erforderlichen Bevollmächtigungsurkunde zu autorisieren.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt im Namen der Europäischen Union

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 79 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 28. Februar 2011 ermächtigte der Rat die Kommission, mit Belarus Verhandlungen über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt aufzunehmen. Die Verhandlungen wurden am 17. Juni 2019 mit der Paraphierung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (im Folgenden „Abkommen“) mittels E-Mail-Austausch erfolgreich abgeschlossen.
- (2) Während des Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft im Mai 2009 bekräftigte die EU ihre politische Unterstützung für eine vollständige Liberalisierung der Visumregelung in einem sicheren Umfeld und für mehr Mobilität durch den Abschluss von Visaserleichterungs- und Rückübernahmeabkommen mit Ländern der Östlichen Partnerschaft.
- (3) Zweck des Abkommens sind die Einführung zügiger und effizienter Verfahren für die Identifizierung und die sichere und geregelte Rückführung von Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet von Belarus oder eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder für die Anwesenheit oder den Aufenthalt in dem betreffenden Hoheitsgebiet nicht oder nicht mehr erfüllen, sowie die Erleichterung der Durchbeförderung dieser Personen im Geiste der Zusammenarbeit.
- (4) Gemäß *[den Artikeln 1 und 2]* Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts *[und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls]* *[beteiligt sich das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet[, es sei denn, es teilt gemäß dem genannten Protokoll mit, dass es sich an dem Beschluss beteiligen möchte]* / hat das Vereinigte Königreich *[mit Schreiben vom ...]* mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte].
- (5) Gemäß *[den Artikeln 1 und 2]* Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands

hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [*und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls*] [*beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet*], es sei denn, es teilt gemäß dem genannten Protokoll mit, dass es sich an dem Beschluss beteiligen möchte] / hat Irland [mit Schreiben vom ...] mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte].

- (6) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.
- (7) Daher sollte das Abkommen vorbehaltlich seines Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt im Namen der Europäischen Union unterzeichnet werden, und die ihm beigefügten gemeinsamen Erklärungen sollten genehmigt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Unterzeichnung des Abkommens¹ zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt wird – vorbehaltlich seines Abschlusses – im Namen der Union genehmigt.

Artikel 2

Die dem Abkommen beigefügten gemeinsamen Erklärungen werden im Namen der Union genehmigt.

Artikel 3

Vorbehaltlich des Abschlusses des Abkommens stellt das Generalsekretariat des Rates die zu seiner Unterzeichnung erforderliche Bevollmächtigungsurkunde für die vom Chefunterhändler des Abkommens benannte(n) Person(en) aus.

Artikel 4

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹ Der Wortlaut des Abkommens wird zusammen mit dem Beschluss über seinen Abschluss veröffentlicht.