

Vergaderjaar 2020–2021

35 445

Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds (Trb. 2017, 45)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 februari 2021

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar voorlopig verslag van 30 november 2020 met betrekking tot het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds (hierna: de Overeenkomst). Met belangstelling is kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie. In deze memorie van antwoord worden de vragen beantwoord, waarbij de volgorde van de vragen wordt aangehouden.

Situatie in Afghanistan

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe groot de Nederlandse regering de kans op een duurzame vrede met de Taliban schat gezien de enorme geweldsexplosie die deze dagen gaande is. Hoe beoordeelt de regering de toename van geweld door de Taliban en de weerbaarheid van de Afghaanse veiligheidstroepen? Welke rol spelen de aanwezige NAVO-militairen in Afghanistan in het bestrijden van het geweld door de Taliban nu?

Voor het eerst in decennia wordt concreet gewerkt aan een politieke oplossing van het conflict in Afghanistan. Nederland verwelkomt hierom de op 12 september gestarte vredesonderhandelingen, maar erkent ook dat de onderhandelingen en het verdere vredesproces een zaak van de lange adem is. Het op 2 december jl. gesloten akkoord over procedureafspraken is een positief eerste resultaat, nu bespreken de onderhandelende partijen de agenda van de vredesonderhandelingen.

Ondanks oproepen uit binnen- en buitenland tot een staakt-het-vuren is het geweldsniveau van de Taliban zorgelijk. De *Afghan National Defense and Security Forces* (ANDSF) zijn beperkt in staat gebleken de opmars van de Taliban tegen te houden. Door de constante druk op hun locaties, treden zij vooral defensief en statisch op. De veiligheidssituatie bemoei-

lijkt de uitvoering van NAVO-missie Resolute Support als geheel en van de *Train, Advice and Assist*-activiteiten in het bijzonder. Soms is maar beperkte vooruitgang mogelijk vanwege de slechte veiligheidssituatie en de beperkingen die dat met zich meebrengt voor het contact met Afghaanse counterparts.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens op welke manier de Afghaanse regering wordt ondersteund in onderhandelingen met de Taliban. Hoe hebben Nederland en de EU aan de Taliban duidelijk gemaakt dat mensenrechten, inclusief vrouwenrechten, de rule of law, good governance en democratische verkiezingen voorwaarden zijn voor financiële steun en samenwerking met welke Afghaanse regering dan ook? Op welke manier zijn de EU en Nederland betrokken bij de vredesonderhandelingen?

De op 12 september jl. gestarte vredesonderhandelingen tussen de Afghaanse regering en de Taliban hebben de volle steun van de internationale gemeenschap. Het is echter aan de Afghanen zelf om de vrede en toekomst van hun land vorm te geven. De internationale gemeenschap kan wel op verzoek van de onderhandelende partijen een ondersteunende rol spelen bij de vredesonderhandelingen. In aanloop naar de donorconferentie van 23 en 24 november jl. hebben internationale donoren op initiatief van de EU een aantal basisprincipes vastgesteld die bepalend zijn voor de voortzetting van hun huidige en toekomstige steun aan Afghanistan, op thema's als mensenrechten inclusief vrouwenrechten, rechtsstatelijkheid, anti-corruptie en democratische instellingen.¹ Deze basisprincipes zijn door vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap ook aan de onderhandelingsdelegatie van de Taliban overgebracht. Daarnaast benadrukt Nederland zowel in multilateraal verband als in contacten met de Afghaanse regering het belang van een inclusief vredesproces. Ook zet Nederland zich in voor behoud van de verworvenheden van de afgelopen negentien jaar, o.a. op het gebied van mensenrechten en rechtsstatelijkheid en vraagt Nederland specifiek aandacht voor alle slachtoffers van het conflict.

Wat is de analyse van de regering over de relatie tussen de Taliban en Al-Qaida, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie? Wil de regering de beschikbare informatie met de Eerste Kamer delen over de relatie tussen de Taliban en Al-Qaida? Welke analyse heeft de regering gemaakt over hoe Al-Qaida van deze overeenkomst kan profiteren, mocht de Taliban weer onderdeel van de regering worden in Afghanistan?

De kracht van Al-Qaida in Afghanistan lijkt gering te zijn. Het gaat mogelijk om enkele honderden strijders, zoals ook recentelijk in enkele publiek toegankelijke rapporten naar voren is gekomen. De Taliban en het nauw aan de Taliban gelieerde Haqqani Netwerk hebben in de afgelopen jaren wel banden onderhouden met het leiderschap van Al-Qaida, waarbij het waarschijnlijk is dat de Taliban activiteiten heeft ontplooid ter ondersteuning van Al-Qaida. Hoewel de VS en de Taliban in het op 29 februari 2020 afgesloten akkoord overeen zijn gekomen dat de Taliban de banden met Al-Qaida zal verbreken, wijst een recent rapport van het monitoringsteam van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op het feit dat er vooralsnog geen concrete indicaties hiervoor zijn.

¹ Key Elements for Sustained International Support, website EDEO, zie: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88816/key-elements-sustained-international-support-peace-and-development-afghanistan_en.

De regering acht het nog te vroeg om vooruit te lopen op de uitkomst van de vredesonderhandelingen en de samenstelling van de toekomstige Afghaanse regering.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie welke geldigheid dit verdrag heeft, mocht de Taliban een beperking van mensenrechten en vrouwenparticipatie weten te bereiken in de lopende vredesonderhandelingen met Afghanistan. Wordt de overeenkomst opgezegd wanneer, als resultaat van de vredesonderhandelingen, rechtsstatelijkheid en mensenrechten in Afghanistan teruggedraaid worden?

Ten aanzien van de samenwerking met toekomstige Afghaanse regeringen geldt dat de algemene beginselen van de Overeenkomst te allen tijde door beide partijen dienen te worden gerespecteerd. Artikel 2, derde lid, van de Overeenkomst, dat ziet op eerbiediging van de democratische beginselen en de rechten van de mens, zoals deze zijn vastgelegd in de Universele verklaring van de rechten van de mens en andere internationale mensenrechteninstrumenten, is zelfs als essentieel onderdeel van de Overeenkomst aangemerkt. Dit betekent dat bij schending van dit artikel door één der beide partijen spoedig passende maatregelen kunnen worden genomen als voorzien in artikel 54 van de Overeenkomst. In het uiterste geval hebben partijen ook de mogelijkheid de Overeenkomst te beëindigen ingevolge artikel 59, zesde lid, van de Overeenkomst.

Donorconferentie

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat op 23 en 24 november 2020 een donorconferentie heeft plaatsgevonden voor Afghanistan. Zij vragen wat de uitkomsten van deze conferentie zijn. Welke toezeggingen hebben de EU en Nederland gedaan aan Afghanistan? Welke voorwaarden ten aanzien van mensenrechten, vrouwenparticipatie en persvrijheid zijn geformuleerd ten aanzien van de relatie met en hulp aan Afghanistan?

Tijdens de door Afghanistan, Finland en de VN georganiseerde donorconferentie op 23 en 24 november jl. heeft de internationale gemeenschap voor 2021 ruim 3 miljard USD toegezegd aan Afghanistan. Nederland en de EU hebben bekendgemaakt respectievelijk bedragen van maximaal 200 miljoen euro en 1.2 miljard euro te hebben gereserveerd voor de periode 2021–2024, hetgeen neerkomt op een continuering van de huidige steun. Uitkering van middelen hangt echter af van minimumcriteria op het gebied van o.a. mensenrechten, rechtsstatelijkheid en anti-corruptie en van concrete hervormingen op deze terreinen. Tijdens de conferentie zijn afspraken hierover vastgelegd in het *politiek communiqué* en in het *Afghanistan Partnership Framework* – dat tevens een jaarlijks *joint review proces* kent.²

Migratie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering duidelijk kan aangeven wat het beleid en de praktijk in Nederland is ten aanzien van het terugsturen van vluchtelingen naar Afghanistan. Welke verandering zal de inwerkingtreding van dit verdrag kunnen brengen in het migratie- en/of vluchtelingenbeleid van Nederland ten aanzien van Afghanistan en Afghaanse vluchtelingen?

² *Politiek Communiqué* en *Afghanistan Partnership Framework* van de donorconferentie Afghanistan, website Finse Ministerie van Buitenlandse Zaken, zie: <https://um.fi/conference-documents>.

Het landgebonden asielbeleid is gebaseerd op de (algemene) ambtsberichten die worden opgesteld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Aan de hand van de informatie uit die ambtsberichten wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid bepaald of aanpassing van het asielbeleid aan de orde is. De Tweede Kamer is bij brief van 1 juli 2019 geïnformeerd over aanpassingen naar aanleiding van het ambtsbericht van mei 2019.³ Sindsdien heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid naar aanleiding van jurisprudentie en aangenomen moties het landgebonden asielbeleid voor Afghanistan op verschillende punten nog gewijzigd en de Tweede Kamer hier schriftelijk over geïnformeerd.⁴ Op 24 november 2020 is door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuw algemeen ambtsbericht over Afghanistan gepubliceerd.⁵ Op basis hiervan wordt momenteel door het Ministerie van Justitie en Veiligheid beoordeeld of een beleidsaanpassing aan de orde is.

Aan de hand van het landgebonden asielbeleid bepaalt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in individuele gevallen op zorgvuldige wijze of bescherming aan de orde is. Indien dat niet het geval is (en een dergelijke beslissing van de IND ook in stand blijft na uitspraken van de rechter en in hoger beroep door de Raad van State), is er geen recht op verblijf en dient de betreffende vreemdeling Nederland te verlaten. Het uitgangspunt hierbij is zelfstandig vertrek, eventueel ondersteund door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of andere organisaties. Keert de vreemdeling niet zelfstandig terug dan is gedwongen vertrek aan de orde.

Parallel aan de Overeenkomst hebben de Europese Unie en Afghanistan een informele overeenkomst gesloten over migratie, de «Joint Way Forward» (JWF).⁶ In de JWF worden o.a. afspraken gemaakt over (gedwongen) terugkeer, herintegratie en het bestrijden van mensenhandel en -smokkel. Dit is in lijn met artikel 28 van de Overeenkomst, waarin de Partijen overeenkomen samen te werken om irreguliere migratie te voorkomen en een dialoog te voeren over migratiemanagement. Ook spreekt dit artikel over de mogelijkheid tot maatregelen voor capaciteitsopbouw en een overeenkomst over terugkeer/overname. Waar individuele EU-lidstaten, waaronder Nederland, al bilaterale terugkeerafspraken hadden met Afghanistan, blijven deze leidend. De regering voorziet vooralsnog geen veranderingen in het Nederlandse migratie- en/of vluchtelingenbeleid naar aanleiding van inwerkingtreding van dit verdrag.

Als gevolg van de Covid-19 pandemie heeft de afgelopen periode geen gedwongen vertrek kunnen plaatsvinden.

Eerdere Nederlandse inzet

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de Nederlandse inzet inzake deze samenwerkingsovereenkomst met Afghanistan zich verhoudt tot haar eerdere inzet in Afghanistan, zoals bijvoorbeeld inzake de ontwikkeling van infrastructurele opbouwwerkzaamheden en de participatie van meisjes in het onderwijs. Is het correct dat Nederland haar financiering voor de landbouwhogeschool NAEC in Kabul gaat stopzetten? Tevens vragen zij of de regering erkent dat dergelijke initiatieven de basis vormen voor de wederopbouw van Afghanistan, net als een goed gestutte rechtsorde. Welke spillover effecten ziet de

³ Kamerstukken II, 2018–2019, 19 637, nr. 2507.

⁴ Kamerstukken II, 2019–2020, 19 637, nrs. 2573 en 2596.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ambtsberichten/2020/11/24/algemeen-ambtsbericht-afghanistan>.

⁶ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf.

Nederlandse regering bij deze ontwikkeling in relatie tot de huidige samenwerkingsovereenkomst?

In artikel 2, vierde lid, van de Overeenkomst is opgenomen dat de EU en Afghanistan verder samenwerken aan het realiseren van de millennium-doelstellingen en latere ontwikkelingsdoelstellingen. Hier vallen ook de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) onder. De samenwerkingsovereenkomst is daarmee in lijn met de eerdere Nederlandse inzet in Afghanistan.

De huidige Nederlandse ontwikkelingsinzet in Afghanistan is gericht op het verbeteren van de veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in Afghanistan als randvoorwaarden voor verdere ontwikkeling. Deze steun moet gezien worden in het kader van de zogeheten *transformation decade*, waarin donoren stapsgewijs hun bijdrage aan Afghanistan afbouwen. Als donor brengt dit de verantwoordelijkheid voor het maken van keuzes met zich mee. Daarom is besloten het contract met NAEC, dat in 2021 afloopt, niet te verlengen. Nederland onderzoekt hoe de Afghaanse overheid na ruim tien jaar Nederlandse financiële steun het werk van NAEC verder kan verduurzamen, bijvoorbeeld door zelf op te treden als financiële partner van NAEC.

Ratificatie

Dit verdrag wordt al gedeeltelijk uitgevoerd, zo merken de leden van de GroenLinks-fractie op. Welke veranderingen zullen plaatsvinden in vergelijking met de huidige praktijk na ratificatie door alle EU-lidstaten? Hoeveel lidstaten hebben het verdrag al geratificeerd?

De Overeenkomst treedt in werking na ratificatie door alle partijen; tot dat moment wordt de Overeenkomst ten dele voorlopig toegepast tussen de EU en Afghanistan.⁷ In artikel 3 van het Raadsbesluit 2017/434 ter ondertekening van de Overeenkomst is vastgelegd welke delen van de Overeenkomst voorlopig kunnen worden toegepast.⁸ Voor zover het gaat om aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de EU vallen, worden de volgende delen van de Overeenkomst voorlopig toegepast: artikel 2 (Algemene beginselen); artikel 3 (Politieke dialoog); artikel 4 (Mensenrechten); artikel 5 (Gelijkheid van mannen en vrouwen); titel III (Ontwikkelingssamenwerking); titel IV (Samenwerking inzake handel en investeringen); artikel 28 (Samenwerking inzake migratie); titel VII (Regionale samenwerking); titel VIII (Institutioneel kader) voor zover de bepalingen van die titel enkel tot doel hebben de voorlopige toepassing van de overeenkomst te waarborgen; titel IX (Slotbepalingen) voor zover de bepalingen van die titel enkel tot doel hebben de voorlopige toepassing van de overeenkomst te waarborgen.

Op dit moment is de Overeenkomst geratificeerd door Afghanistan en 19 EU-lidstaten: Bulgarije, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje en Tsjechië.

Als alle partijen (de EU, de EU-lidstaten en Afghanistan) hun interne procedure zullen hebben doorlopen en de Overeenkomst hebben geratificeerd, zal het verdrag ingevolge artikel 59, eerste lid, van de

⁷ Zie artikel 59, tweede lid, van de Overeenkomst.

⁸ Besluit (EU) 2017/434 van de Raad van 13 februari 2017 betreffende de ondertekening namens de Unie en de voorlopige toepassing van de samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds.

Overeenkomst in werking treden. Vanaf dat moment zullen ook de overige bepalingen uit de Overeenkomst van toepassing worden, en zal er daarmee ook een stevigere juridische basis/grondslag zijn voor verdergaande samenwerking met Afghanistan op onder andere het gebied van maatschappelijk middenveld en vredesopbouw (titel II: artikelen 6 tot en met 11), justitie en binnenlandse zaken (titel V: artikelen 24 tot en met 27, 29 en 30) en sectorale samenwerking (titel VI).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok