

Vergaderjaar 2019–2020

35 445

Goedkeuring van de op 18 februari 2017 te München tot stand gekomen Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds (Trb. 2017, 45)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 september 2020

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag van 5 juni 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 desbetreffende fracties. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen beantwoord, waarbij de volgorde van de vragen wordt aangehouden.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen wat de invloed van het vredesakkoord tussen de Verenigde Staten en de Taliban op de uitvoering van het verdrag zal zijn. Kan de regering aangeven in hoeverre zal dit akkoord ervoor zorgen dat de EU het gat op gaat vullen dat eventueel geslagen wordt door de Amerikaanse terugtrekking, in zowel militaire als politieke zin? Betekent mogelijke deelname van de Taliban aan een toekomstige Afgaanse regering dat de EU middels dit verdrag met de Taliban kan gaan samenwerken? Kan Nederland hier indien nodig aan ontkomen? Zo ja, hoe?

De partnerschapsovereenkomst is gesloten vóór het akkoord, en de bijbehorende Amerikaanse troepenreductie in Afghanistan, dat de Verenigde Staten met de Taliban sloot. De Overeenkomst beoogt de samenwerking tussen de EU en Afghanistan op een breed scala aan beleidsterreinen te vergroten om zo een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van Afghanistan. Uit het verdrag vloeit logischerwijs niet voort dat de EU de rol van de VS gedeeltelijk of geheel overneemt. De overeenkomst legt aan de Europese Unie geen verplichtingen op ten aanzien van een militaire inzet.

Samenwerking met de Taliban is momenteel niet aan de orde. Ten aanzien van de samenwerking met toekomstige Afghaanse administraties, ook als de Taliban daar deel van zou uitmaken, geldt dat de algemene beginselen van de Overeenkomst te allen tijde door beide partijen dienen te worden gerespecteerd. Artikel 2 lid 3 dat ziet op de 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 desbetreffende 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, lid 6.

De leden van de VVD-fractie vragen of er financiële verplichtingen uit het verdrag voortvloeien, bijvoorbeeld in de uitvoering of op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Zo ja, kan de regering aangeven om hoeveel geld het gaat voor Nederland en voor de EU? Vloeien er verplichten over militaire samenwerking uit het verdrag voort? Zo ja, kan de regering aangeven welke verplichtingen dit zijn?

In artikel 50 van de Overeenkomst staat dat de Unie aan Afghanistan, binnen de geldende regelgeving, procedures en middelen, technische en financiële bijstand biedt om de samenwerking op de thema's zoals vastgelegd in deze overeenkomst ten uitvoer te brengen. Uit de overeenkomst vloeien echter niet rechtstreeks financiële verplichtingen voort. De besluitvorming over de omvang en de allocatie van EU-fondsen bestemd voor Afghanistan blijft plaatsvinden volgens de daarvoor geldende regels.

Een van de prioritaire doelstellingen van deze overeenkomst is de steun van de EU aan het bewerkstelligen van vrede en veiligheid in Afghanistan en de regio. De EU beoogt dit primair te realiseren door de dialoog met Afghanistan te intensiveren. Van verplichtingen betreffende militaire samenwerking is geen sprake.

De leden van de VVD-fractie vragen welke invloed het verdrag en de voorlopige toepassing ervan sinds 2017 heeft gehad op de samenwerking bij het tegengaan van irreguliere migratie. Welke afspraken over het terugnemen van illegaal in Europa verblijvende onderdanen zijn er voortgekomen uit het verdrag, en hoeveel extra onderdanen heeft Afghanistan hierdoor teruggenomen? Biedt het verdrag een effectieve basis voor de more for more, less for less-benadering? Gezien het profijt dat het verdrag betekent voor de regering van Afghanistan: welke concrete positieve stappen op het gebied van migratie heeft Afghanistan gezet als gevolg van het sluiten van het verdrag, en op welke stappen mag worden gerekend bij Nederlandse ratificatie van het verdrag?

Parallel aan de Overeenkomst hebben de Europese Unie en de Islamitische Republiek Afghanistan een informele overeenkomst gesloten over migratie, de zogenaamde «Joint Way Forward» (JWF). 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 capaciteitsopbouw en overeenkomst over terugkeer. Waar individuele EU-Lidstaten, waaronder Nederland, al bilaterale terugkeerafspraken hebben met Afghanistan, blijven deze leidend.

De regering beschouwt de JWF als een nuttig instrument om afspraken te maken over o.a. terugkeersamenwerking. De totale terugkeercijfers worden echter niet alleen beïnvloed door de JWF, maar bijvoorbeeld ook door de mate waarin (herhaalde) aanvragen worden ingediend die het terugkeerproces kunnen vertragen. Het is dan ook niet vast te stellen welk deel van de terugkeer gerealiseerd is door de totstandkoming en voorlopige toepassing van de Overeenkomst en/of door de JWF. De regering verwacht op dit moment naast de JWF vooralsnog geen concrete additionele stappen bij Nederlandse ratificatie of inwerkingtreding van de Overeenkomst.

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 5 van de memorie van toelichting dat er met spoed passende maatregelen worden genomen bij schendingen van de grondslagen van de overeenkomst. Kan de regering duidelijkheid geven over hoe die passende maatregelen eruitzien? Zou dat bijvoorbeeld samenhangen met het minderen van financiering?

Passende maatregelen zijn in beginsel vormvrij. Wel moet bij de keuze voorrang worden gegeven aan maatregelen die het functioneren van de overeenkomst het minst verstoren (artikel 54, lid 4). Daarnaast kunnen de maatregelen alleen betrekking hebben op de samenwerkingsovereenkomst of op additionele specifieke overeenkomsten zoals bedoeld in artikel 53, lid 2. De overeenkomst laat ruimte voor het treffen van passende maatregelen in de vorm van het minderen van financiering. Een dergelijke maatregel moet wel betrekking hebben op financiële bijstand die, via de beschikbare Europese financieringsinstrumenten, wordt verleend ter uitvoering van dit verdrag.

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 6 van de memorie van toelichting dat het draagvlak voor het vredesproces bij de bevolking wordt genoemd als van essentieel belang: Afghanistan zal daarom een leidende rol spelen in het vredesproces. Kan de regering aangeven hoe dit zich verhoudt tot bijvoorbeeld de controversiële presidentsverkiezingen, waarbij de verdeeldheid van de Afghaanse kiezer en dientengevolge van de regering sterk naar voren komt?

Op 17 mei 2020 hebben president Ghani en de belangrijkste oppositieleider Dr. Abdullah een politiek akkoord gesloten, waarmee een einde aan de verdeeldheid rondom het Afghaanse presidentschap is gekomen. Het kabinet verwelkomt dit akkoord en roept alle partijen op om snel een Afghaanse regering te vormen en met een intra-Afghaans vredesproces te starten. Het kabinet is van mening dat een door Afghanen geleid inclusief intra-Afghaans vredesproces de meest kansrijke oplossing is voor het decennialange conflict.

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 8 van de memorie van toelichting dat naar het oordeel van de regering het verdrag een aantal eenieder verbindende bepalingen bevat. De leden vragen of er redelijkerwijs een ander oordeel mogelijk is. Zo ja, welke? Vervolgens noemt de regering de artikelen 14 en 24. Vormen deze twee artikelen het totaal aan eenieder verbindende bepalingen? Zo nee, kan de regering een uitputtend overzicht geven van de eenieder verbindende bepalingen? Kan de regering van de bepalingen die naar haar oordeel eenieder kunnen verbinden, per bepaling tevens toelichten waarom deze bepalingen in de Nederlandse rechtsorde zonder meer als objectief recht zouden kunnen functioneren? Kan de regering bij dit antwoord specifiek ingaan op de vraag waarom in eerdere Samenwerkingsovereenkomsten, zoals tussen de EU en Kazachstan (Kamerstuknummer 35062, Trb. 2016, nr. 91) zij tot het oordeel kwam dat bepalingen betreffende de bescherming van intellectuele eigendomsrechten, inclusief geografische aanduidingen, niet

eenieder verbindend waren, terwijl in onderhavig wetsvoorstel het oordeel is gegeven dat dit wel eenieder verbindende bepalingen zijn?

Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen wordt door de regering in de toelichting bij een verdrag vermeld welke bepalingen naar het oordeel van de regering naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Dit is een voorlopig oordeel van de regering. Uiteindelijk is het aan de rechter om te bepalen of en in hoeverre bepalingen van een verdrag een ieder verbindend zijn in een concreet, individueel geval, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden van het geval.

Volgens de rechtspraak van de Hoge Raad zijn de criteria voor de beantwoording van de vraag of een bepaling uit een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie een ieder verbindt: de aard, de inhoud, het doel en de strekking van de bepaling, en de bewoordingen daarvan. Daarnaast kunnen tevens de bedoeling van de nationale wetgever bij de totstandkoming van de goedkeuringswetgeving van het desbetreffende verdrag en – zo hiervan sprake is – de bedoeling van de opstellers van het desbetreffende verdrag van belang zijn. Tot slot kan ook de aan- of afwezigheid van uitvoeringswetgeving van belang zijn en of het binnen het nationale bestel mogelijk is de bepaling rechtstreeks toe te passen.¹

Bovenstaande toetsingskader is tevens gehanteerd bij de beantwoording van de vraag of de Overeenkomst bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Op basis daarvan is door de regering geoordeeld dat de Overeenkomst voor het overgrote deel verplichtingen tussen de partijen bevat. Twee bepalingen bevatten afspraken, waaraan naar het oordeel van de regering door de rechter rechtstreekse werking toegekend zou kunnen worden. Dit betreft artikel 14, waarin verdragspartijen afspreken meestbegunstigingsbehandeling toe te passen, en artikel 23, waarin verdragspartijen afspreken de bescherming en handhaving van intellectuele eigendomsrechten, inclusief geografische aanduidingen, overeenkomstig bepalingen van verdragen waarbij zij partij zijn, te waarborgen en misbruik tegen te gaan. Het valt niet uit te sluiten dat de rechter onder concrete omstandigheden in individuele gevallen gevolgen verbindt aan niet-naleving van deze afspraken door verdragspartijen.

In andere EU-partnerschapsovereenkomsten met derde landen kunnen vergelijkbare bepalingen – hoewel vaak in verschillende bewoordingen – voorkomen. Bij ieder verdrag wordt zo zorgvuldig mogelijk bekeken welke bepalingen naar het oordeel van de regering een ieder verbindend zouden kunnen zijn, ook op basis van voortschrijdend inzicht. Het uiteindelijke oordeel is zoals gezegd aan de rechter in een concreet, individueel geval, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden van het geval.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

Voor de leden van de CDA-fractie is het tegengaan van irreguliere migratie een prioriteit. Dat houdt ook in dat van Afghanistan wordt verwacht dat het, wanneer de veiligheidssituatie het toelaat, meewerkt aan de terugname van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen. In hoeverre doet Afghanistan dit? Welke samenwerking tussen de EU en Afghanistan wordt voorzien en/of beoogd op het gebied van migratie?

¹ Kabinetsnotitie inzake de huidige goedkeuringspraktijk van verdragen van 4 juli 2016; Kamerstukken II 2015/16, 34 158 (R2048), nr. 12 (herdruk), Ad II.

Afghanistan werkt mee aan de terugname van onderdanen zonder geldige verblijfsstatus. In de Joint Way Forward die de EU en de Islamitische Republiek Afghanistan eind 2016 overeenkwamen zijn o.a. afspraken gemaakt over (gedwongen) terugkeer, herintegratie en het bestrijden van mensenhandel en -smokkel. Waar individuele EU Lidstaten, waaronder Nederland, al bilaterale terugkeerafspraken hadden met Afghanistan blijven deze leidend.

In artikel 5 en 6 wordt de samenwerking met betrekking tot twee belangrijke subthema's verder uitgewerkt: gelijkheid van mannen en vrouwen en de rol van het maatschappelijk middenveld. Daar valt inderdaad nog veel te verbeteren in Afghanistan. De leden van de CDA-fractie vragen zich echter wel af welke aandacht het thema godsdienstvrijheid krijgt. Het wordt in de memorie van toelichting niet genoemd, terwijl het toch een van de prioriteiten is in het mensenrechtenbeleid van Nederland. Kan de regering hierop nader ingaan?

De leden van de CDA-fractie wijzen er daarnaast op dat de regering zelf aangaf: «De Afghaanse wet biedt zeer beperkte ruimte aan aanhangers van andere religies dan de islam om hun geloof uit te oefenen».² Afghanistan staat op nummer 2 (!) van de ranglijst christenvervolgung van de organisatie Open Doors. Dat is ernstig. De laatste openbare kerk in Afghanistan is in 2010 gesloten. Klopt het dat bekering tot het christendom zelfs bij wet verboden is, waarvoor een christen zelfs de doodstraf kan krijgen? Klopt het dat «afvalligheid» in Afghanistan betekent dat je alles kwijt kunt raken: je bezittingen, je sociale contacten, je rechten, je kinderen?

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie of de regering bereid is nadrukkelijk aandacht te vragen voor kwetsbare religieuze minderheden in Afghanistan, zoals Hazara en christenen, bilateraal en in het kader van de EU-Afghanistan mensenrechtendialoog? Kan zij daarbij ingaan op artikel 24, waarin partijen afspreken informatie over juridische systemen en wetgeving uit te wisselen, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar de rechten van vrouwen en andere kwetsbare groepen?

Zoals op 26 september 2019 gemeld in antwoord op Kamervragen (2019ZS16151) hecht de regering groot belang aan het recht op vrijheid van religie en levensovertuiging, zoals onder meer neergelegd in artikel 18 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Bevordering van vrijheid van religie en levensovertuiging is een prioriteit in het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Het thema godsdienstvrijheid valt in de samenwerkingsovereenkomst met Afghanistan onder artikel 4 (mensenrechten). Vrijheid van religie en levensovertuiging staat jaarlijks op de agenda van de EU-Afghanistan mensenrechtendialoog. Daarnaast vraagt Nederland bilateraal aandacht voor de positie van gemarginaliseerde groepen, waaronder religieuze minderheden, en rechtsstaatelijkheid.

Sinds de val van de Taliban in 2001 wordt er vanuit de Afghaanse overheid geen strenge interpretatie van de soennitische islam opgelegd aan de gehele bevolking, noch is er sprake van strenge kledingvoorschriften voor vrouwen en van het opleggen en uitvoeren van hadd-bestrafningen op basis van de sharia door de Afghaanse overheid. Het klopt dat de laatste openbare kerk in Afghanistan in 2010 is gesloten,

² Beantwoording van schriftelijke vragen van de leden Voordewind en Van der Staaij over het onderwerp godsdienstvrijheid in het Algemeen Ambtsbericht over Afghanistan, 26 september 2019 (Aanhangsel van de Handelingen 2019–2020, nr. 197).

maar er zijn geen wettelijke beperkingen voor religieuze minderheidsgroepen om gebedshuizen op te richten.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging al naar Afghanistan is gegaan om daar met overheid en maatschappelijke organisaties te spreken over vrijheid van religie en levensovertuiging, zoals de Minister van Buitenlandse Zaken zich heeft voorgenomen?

De Speciaal Gezant voor Religie en Levensovertuiging was voornemens om in mei 2020 naar Afghanistan te reizen. Door de uitbraak van COVID-19 is dit bezoek uitgesteld.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie lezen dat in de samenwerking tussen de EU en Afghanistan voor Nederland onder andere het wegnemen van de grondoorzaken van irreguliere migratie voorop staat, en dat zij dit wil aanpakken door het voeren van een «omvattende dialoog met betrekking tot alle relevante migratiekwesities». Deze leden onderstrepen het belang van het wegnemen van grondoorzaken van armoede, slecht bestuur en corruptie. Voorts zijn zij van mening dat dergelijke grondoorzaken voornamelijk aangepakt dienen te worden door bij te dragen aan het opbouwen van goed bestuur, bestrijding van armoede en ongelijkheid en het stimuleren van welvaart. Deelt de regering deze analyse? Hoe is de regering concreet van plan zich in te spannen voor het wegnemen van deze grondoorzaken? Is de regering het ermee eens dat irreguliere migratie met name ook verminderd kan worden wanneer geïnvesteerd wordt in kansen en perspectief voor potentiële migranten in Afghanistan? Kan de regering nader toelichten wat zij precies verstaat onder het «voeren van een omvattende dialoog met betrekking tot alle relevante migratiekwesities»? Om welke kwesities gaat dit volgens de regering? Welke gesprekspartners worden hierbij betrokken? In hoeverre worden hier ook bijvoorbeeld ngo's en de lokale bevolking betrokken?

De regering deelt de analyse van de D66-fractie, deze aanpak is ook in lijn met de Integrale Migratieagenda van de regering. Het bevorderen van veiligheid en rechtsorde, en daarbij ook het tegengaan van corruptie en bevorderen van goed bestuur en mensenrechten, is een belangrijke focus van de Nederlandse OS-inzet in Afghanistan. De regering tracht op deze manier ook een bijdrage te leveren aan het wegnemen van de grondoorzaken van conflict.

In 2016 hebben de Europese Unie en de Islamitische Republiek Afghanistan een informele overeenkomst gesloten over migratie, de zgn. «Joint Way Forward (JWF)» In de JWF worden o.a. afspraken gemaakt over (gedwongen) terugkeer, herintegratie en het bestrijden van mensenhandel en -smokkel. Op basis van de JWF vindt tweejaarlijks overleg plaats tussen de EU en haar lidstaten en de Islamitische Republiek Afghanistan. Dit is een overleg tussen Afghanistan, de EU-Lidstaten en de EU. Hier zijn geen ngo's of burgers bij aanwezig. Uiteraard zijn dit wel belangrijke gesprekspartners van de Nederlandse Ambassade te Kaboel en de EU-delegatie ter plaatse.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De eerste vraag is waarom het zo lang heeft geduurd voordat deze overeenkomst, die al in 2017 tot stand is gekomen en voor een groot deel (voorlopig) al in werking is, is voorgelegd aan de Kamer. Kan de Minister

daarop ingaan, in het bijzonder omdat de PSO betrekking heeft op een periode (2014–2024), deze periode is grotendeels al verlopen.

De Overeenkomst bevestigt de toewijding van de EU aan de beoogde ontwikkeling van Afghanistan in het zgn. «decennium voor verandering» (2014–2024). Het verdrag is op 18 februari 2017 tot stand gekomen en wordt sinds 1 december 2017 gedeeltelijk voorlopig toegepast tussen de EU en Afghanistan. Het verdrag treedt in werking als het door alle partijen is geratificeerd; ondertussen hebben 18 EU-lidstaten en Afghanistan de Overeenkomst geratificeerd.

De regering streeft ernaar elk verdrag binnen afzienbare tijd na de totstandkoming aan het parlement voor te leggen. Daarbij hecht de regering aan een zorgvuldige voorbereiding van de goedkeuringsstukken, alvorens deze aan de Raad van State worden toegestuurd en vervolgens worden voorgelegd aan het parlement.

De leden van de SP-fractie vragen de regering ook of deze PSO gezien moet worden als aanvulling op de vele militaire inspanningen van westerse landen in Afghanistan. Is dit onderdeel van een grotere, geïntegreerde strategie, waar het militaire onderdeel van uitmaakt? Kan de regering dat toelichten? Anders gevraagd; zou er ook een vergelijkbare PSO met Afghanistan zijn uitonderhandeld als er niet een dergelijke, inmiddels twee decennia lange militaire betrokkenheid bij het land was? Hoe verhoudt deze PSO zich tot de militaire strategie van het Westen?

Het PSO versterkt de samenwerking tussen de EU en Afghanistan op een groot aantal beleidsterreinen. De overeenkomst moet niet worden gezien als aanvulling op de militaire inspanningen van westerse landen in Afghanistan in de afgelopen jaren. De regering en de EU achten het zeer van belang dat wordt gewerkt aan vrede en ontwikkeling in Afghanistan. Die mening zou de regering ook zijn toegedaan wanneer Westerse landen in de afgelopen jaren geen militaire activiteiten in Afghanistan zouden hebben ontplooid. Die stelling wordt onderbouwd door het gegeven dat de EU inmiddels met verschillende derde landen een dergelijke brede samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten.

De leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering in hoeverre respect voor mensenrechten, waar in Afghanistan een groot gebrek aan is, onderdeel is van en voorwaardelijk is gemaakt aan de versterkte (reguliere) politieke dialoog en samenwerking. Geldt hier het zogenaamde less for less dan wel more for more-principe, dus dat intensivering van de betrekkingen gelijk opgaat met verbetering van de mensenrechtensituatie? Als dat niet het geval is, kan dan toegelicht worden waar intensivering van de betrekkingen dan op gebaseerd wordt?

In het verdrag is eerbiediging van de democratische beginselen en de rechten van de mens aangemerkt als essentieel onderdeel. Indien Afghanistan deze beginselen niet voldoende eerbiedigt heeft de EU de mogelijkheid de schending aanhangig te maken bij het gemengd comité. Indien de situatie in Afghanistan vervolgens niet verbetert zal dat consequenties hebben voor de mate van intensiteit van de dialoog onder het verdrag. De overeenkomst laat ruimte voor het treffen van passende maatregelen, onder andere in de vorm van het minderen van financiering indien via de beschikbare Europese financieringsinstrumenten financiële bijstand is verleend ter uitvoering van dit verdrag.

De leden van de SP-fractie vragen de regering ook een beeld te schetsen van de ontwikkelingen in Afghanistan met betrekking tot het respecteren van mensenrechten de afgelopen jaren. Is het aangaan van de PSO met

het land een gevolg van verbeterde omstandigheden in Afghanistan? Kan dit toegelicht worden? Zien onafhankelijke ngo's een duidelijke toename van respect voor mensenrechten in Afghanistan?

Zoals beschreven in het meest recente Algemeen Ambtsbericht van maart 2019, zijn in Afghanistan de afgelopen jaren meerdere wetten aangenomen om de mensenrechtensituatie te verbeteren. Het nieuwe Wetboek van Strafrecht is sinds februari 2018 van kracht. Dit wetboek heeft de bescherming van mensenrechten verbeterd. Verschillende onafhankelijke ngo's en organisaties die rapporteren over mensenrechten in Afghanistan steunen de verschillende stappen die de Afghaanse overheid recentelijk heeft genomen om de mensenrechtensituatie te verbeteren. Tegelijkertijd uiten deze organisaties ook kritiek op de Afghaanse overheid, die er vanwege gebrek aan financiële middelen, expertise en toezicht niet altijd in slaagt om de veelzijdige problematiek effectief aan te pakken. De samenwerkingsovereenkomst biedt de EU en haar lidstaten een extra handvat om Afghanistan aan te spreken op misstanden.

Strijd tegen terrorisme maakt ook onderdeel uit van de PSO. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de afgelopen decennia laten zien dat het Westen faliekant heeft gefaald in de aanpak daarvan in Afghanistan. Deze leden vernemen van de regering graag of zij dat falen ook ziet. Is de regering het ermee eens dat een duidelijke breuk met de vooral militaire aanpak van terrorisme nodig is om te komen tot een redelijke, op enige vorm van gelijkheid en samenwerking gebaseerde samenwerkingsrelatie met Afghanistan? Zo nee, waarom niet?

Zoals gemeld in de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (33 694, nr. 12) zet de regering zoveel mogelijk in op het voorkomen en tegengaan van terrorisme. Deze samenwerkingsovereenkomst draagt bij aan deze doelstelling. Zoals in de voortgangsrapportage van Resolute Support is gemeld (Kamerstuk 29 521), hebben de versterkte *Afghan National Defence and Security Forces* (ANDSF) met steun van de NAVO missie Resolute Support bijgedragen aan het perspectief op een politieke oplossing van het conflict. Bovendien heeft de regering altijd onderstreept dat alleen militaire inspanningen onvoldoende zijn om terrorisme duurzaam te verslaan en de voedingsbodem voor extremisme te verkleinen. De Nederlandse inzet in Afghanistan is dan ook gebaseerd op een geïntegreerde benadering, waarbij militaire, diplomatieke en OS-middelen gezamenlijk worden ingezet om veiligheid en stabiliteit in Afghanistan in de breedte te bevorderen.

Samenwerking op het gebied van migratie maakt ook onderdeel uit van de PSO. De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op het huidige beleid dat op dit moment door EU-landen, met name Nederland, wordt gehanteerd, vooral wat betreft het terugsturen van asielzoekers naar het door oorlog verscheurde land. Welke beperkingen legt de PSO op aan landen om Afghanen terug te sturen naar oorlogsgebied? Wordt het door de PSO moeilijker om Afghanen terug te sturen of faciliteert de PSO dit eerder?

De PSO treedt niet in de materiële normen waaraan wordt getoetst voorafgaand aan de terugkeer. De vreemdeling kan te allen tijde een beschermingsverzoek indienen. In de asielprocedure kan de vreemdeling alles aanvoeren dat hij/zij in zijn/haar geval relevant acht en dit zal worden beoordeeld tegen de achtergrond van hetgeen bekend is en kan – als dit geen reden is om een vergunning te verlenen – worden getoetst door de rechter. Vanzelfsprekend wordt de vreemdeling bijgestaan door een advocaat en een tolk. Als zijn/haar aanvraag is afgewezen, is terugkeer aan de orde. De veiligheidssituatie in Afghanistan is niet zodanig dat

eenieder gevaar loopt simpelweg door aanwezig te zijn in Afghanistan. Bij de terugkeer naar Afghanistan staat vrijwillige terugkeer voorop. Daarbij kan hulp en ondersteuning worden geboden, onder meer door tussenkomst van ERRIN. Als de vreemdeling echter geen medewerking aan terugkeer verleent is gedwongen terugkeer ook een mogelijkheid.

Het doel van het Nederlandse Afghanistan-beleid is om bij te dragen aan een zelfredzaam Afghanistan, zo stelt de regering. De leden van de SP-fractie hebben er al herhaaldelijk op gewezen dat dat, in ieder geval vanuit de westerse perceptie van het begrip zelfredzaamheid, een illusie is. Deze leden vragen de regering aan te geven wanneer, naar verwachting, Afghanistan zelfredzaam zal zijn en hoe dat er precies uitziet, zo'n zelfredzaam Afghanistan. Wat bedoelt de regering als zij deze term gebruikt?

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven wat de afgelopen jaren de ontwikkelingen zijn op het gebied van wederopbouw en ontwikkelingshulp. Neemt dit vanuit de EU en afzonderlijke EU-landen af of juist toe? In de PSO wordt het belang van deze hulp benadrukt, maar verplicht de PSO landen ook om actiever op wederopbouw en ontwikkelingshulp in te zetten?

Zoals gemeld in de memorie van toelichting, bevindt Afghanistan zich in de periode van 2014–2024 in het «decennium voor verandering» waarin de internationale gemeenschap Afghanistan ondersteunt in het bereiken van zelfredzaamheid. Over de gehele linie genomen brengen internationale donoren in deze periode hun bilaterale bijdragen daarom geleidelijk omlaag en wordt Afghanistan ondersteund in het genereren van eigen inkomsten. De samenwerkingsovereenkomst omvat geen verplichting om actiever op wederopbouw en ontwikkelingshulp in te zetten. Zoals recent nog aan uw Kamer gemeld is het altijd duidelijk geweest dat de ontwikkeling van het land een proces van lange adem zou zijn (Kamerstukken 2019Z21002/2019D43761/2019Z).

Het realiseren van de millenniumdoelen is het doel, staat in de memorie van toelichting. Deze doelen, constateren de leden van de SP-fractie, zouden al in 2015 behaald moeten zijn. Worden deze doelen niet bijgesteld naar de huidige ambitie van de Sustainable Development Goals (SDG's)? Wat gaan de regering en de EU doen om de SDG's te integreren in de PSO? Welke eisen worden gesteld aan de integratie in de wereldeconomie als ontwikkelingsdoel? Wanneer acht de regering dit gerealiseerd? Wordt er rekening mee gehouden dat dit de ontwikkeling van Afghanistan juist kan tegenwerken? Hoeveel schulden heeft Afghanistan richting de EU en de EU-lidstaten?

In de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat de EU en Afghanistan verder samenwerken aan het realiseren van de millenniumdoelstellingen en latere ontwikkelingsdoelstellingen. Hier vallen ook de SDGs onder. In artikel 12 is een aantal eisen omtrent economische samenwerking opgenomen, o.a. dat de belangen van de meest kwetsbaren dienen te worden beschermd en dat handel duurzame ontwikkeling in al haar dimensies moet ondersteunen. Daarbij wordt ook een aantal richtlijnen benoemd, zoals de richtsnoeren van de OESO voor multinationale ondernemingen. In antwoord op uw vraag over de schulden van Afghanistan richting de EU kan ik u antwoorden dat de totale Afghaanse staatsschuld zowel in absolute als in relatieve zin beperkt is. In 2018 bedroeg deze \$ 1,3 mld., wat 6,89% van het Afghaanse BBP is. Het aandeel hiervan dat de EU en haar lidstaten voor haar rekening namen is verwaarloosbaar.

De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op handel en investeringen, wat ook onderdeel uitmaakt van de PSO. Klopt het dat de omvang hiervan in het niet valt met andere landen in de regio, bijvoorbeeld Pakistan of zelfs Iran, waartegen allerlei vergaande sancties zijn ingesteld door de Verenigde Staten? Hoe ziet zo'n vergelijking eruit? Bevat de PSO bepalingen over investeringsbescherming? Zo ja, is er ook sprake van een ISDS of ICS (-achtig) systeem? Hoe wordt gegarandeerd dat sprake is van eerlijke handel met het straatarme Afghanistan?

De omvang van de handel tussen Nederland en Afghanistan is inderdaad beperkt vergeleken met andere landen in de regio.³ Door de dialoog tussen de EU en Afghanistan te versterken op het gebied van onder andere handelsbeleid, sanitaire en fytosanitaire vraagstukken en intellectuele eigendomsrechten beoogt de PSO een positieve bijdrage te leveren aan het bevorderen van de handelsrelaties tussen de EU en Afghanistan. De PSO bevat geen bepalingen over investeringsbescherming. De PSO heeft tot doel wederzijds voordeel te creëren in de handelsrelatie. Om Afghanistan zoveel mogelijk bij te staan zich financieel-economisch te ontwikkelen is de samenwerking op het gebied van investeringen nadrukkelijk gericht op het bevorderen van Europese investeringen in Afghanistan.

Wat betreft samenwerking met de Afghaanse politie en veiligheidssector vragen de leden van de SP-fractie hoe voorkomen wordt dat de EU betrokken raakt bij mensenrechtenschendingen die schering en inslag zijn bij het Afghaanse veiligheidsapparaat, waaronder marteling. Kan de regering daarop ingaan? Is de regering verder van mening dat het gehele veiligheidsapparaat van Afghanistan, inclusief de krijgsmacht, nogal omvangrijk is? Is het logisch te streven naar een minder omvangrijk apparaat, ook met het oog op de duurzame in stand houding ervan, ook financieel?

De huidige omvang van de Afghaanse veiligheidssector is nodig om de Afghaanse regering in staat te stellen de onveiligheid in het land het hoofd te kunnen bieden. Een duurzame uitkomst van een inclusief intra-Afghaans vredesproces moet een verbetering van de veiligheidssituatie tot gevolg hebben, waardoor de omvang van het Afghaanse veiligheidsapparaat op termijn verkleind kan worden. Zoals gemeld in de memorie van toelichting zijn in de samenwerkingsovereenkomst afspraken gemaakt om samen te werken aan de verdere hervorming van de Afghaanse politie en veiligheidssector. Hierbij gaat aandacht uit naar het voorkomen van mensenrechtenschendingen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

³ De handelscijfers tussen Nederland en Afghanistan zijn te raadplegen via de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/02/Handelscijfers-Afghanistan-januari-2020.pdf>.