

Vergaderjaar 2019–2020

35 445

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 5 juni 2020

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

De adjunct-griffier van de commissie,
Konings

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling (PSO) tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds. Zij hebben hierover de volgende vragen.

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 zal 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 Afghaanse regering dat de EU middels dit verdrag met de Taliban kan gaan samenwerken? Kan Nederland hier indien nodig aan ontkomen? Zo ja, hoe?

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?

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?

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?

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 diens gevolge van de regering sterk naar voren komt?

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?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de doelstellingen van de Overeenkomst. Het is van groot belang dat de internationale gemeenschap betrokken blijft bij Afghanistan. Het is een fragiele staat die nog jarenlange steun nodig heeft om op eigen benen te kunnen staan, ook om te voorkomen dat het land weer een vrijhaven wordt voor internationaal terrorisme.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de EU met deze Overeenkomst, die voorziet in versterkte (reguliere) politieke dialoog en samenwerking, een belangrijke bijdrage aan de wederopbouw en ontwikkeling van Afghanistan kan leveren. Terecht is een van de voornaamste doelen van deze Overeenkomst het ondersteunen van Afghanistan bij het realiseren van haar internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen. Een veiliger, stabielere en welvarende Afghanistan is in ieders belang.

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?

De leden van de CDA-fractie vinden het een goede zaak dat eerbiediging van de democratische beginselen, de rechten van de mens, en van het beginsel van de rechtsstaat het uitgangspunt vormen voor de partijen om hun relatie vorm te geven. Zij vinden het eveneens een goede zaak dat mensenrechten een onderdeel uitmaken van de politieke dialoog.

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. Maar de leden van de CDA-fractie vragen zich 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 erop 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».¹ Afghanistan staat op nummer 2 (!) van de ranglijst christenvervolging 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?

¹ 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).

Is de regering bereid 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?

Is de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging al naar Afghanistan 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?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen aan de regering.

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 migratiekwesties». 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 relevantie migratiekwesties»? Om welke kwesties gaat dit volgens de regering? Welke gesprekspartners worden hierbij betrokken? In hoeverre worden hier ook bijvoorbeeld ngo's en de lokale bevolking betrokken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds en hebben daarover nog een aantal vragen en opmerkingen.

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 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?

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?

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?

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?

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?

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 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?

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 wereld economie 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?

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?

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?